

10.305/VII/70-F

PERSPECTIVES DE DEVELOPPEMENT DE LA POLITIQUE COMMUNE DES TRANSPORTS

E X P O S E

de Monsieur Victor BODSON, Membre de la Commission,
présenté au Conseil des Communautés Européennes,
le 4 juin 1970 à Luxembourg

10.305/VII/70-F

Discours pour la présentation de l'exposé

Monsieur le Président, Messieurs les Ministres,

Permettez-moi de profiter de l'intervention que vient de faire notre Président, pour prendre la parole sur une question qui n'est pas inscrite à l'ordre du jour.

Monsieur le Ministre Bertrand vient de nous informer de l'état d'esprit qui règne au Parlement européen à l'égard de notre action en matière de politique commune des transports. D'autre part, comme vous le savez, le mandat des membres actuels de notre Commission va venir à expiration dans quelques jours. Il est donc légitime que le membre de la Commission responsable depuis trois ans des questions de transport et non renouvelé, vienne vous faire part de ses réflexions personnelles sur l'état de santé de la politique commune des transports et sur les perspectives d'avenir de cette politique commune.

Mais, comme l'exposé de ces réflexions auxquelles je me suis livré depuis quelque temps, risquerait de durer, j'ai préféré vous le remettre par écrit dans un document qui va vous être distribué et que j'ai l'intention de rendre public sous ma seule responsabilité.

Comme vous le verrez, il ne s'agit ni d'une critique négative de ce qui a été fait, ni d'un programme révolutionnaire pour l'avenir. Mais des problèmes redoutables vont se poser à plus ou moins proche échéance dans le domaine des transports

./.

et je suis arrivé à la conclusion que, si nous voulons être en mesure de les affronter avec quelques chances de succès, il nous faut non pas nous inspirer de la procession dansante d'Eohternach, trois pas en avant et deux en arrière, mais poursuivre l'oeuvre entreprise à un rythme accéléré, situer notre action à un niveau plus décisif, plus structurel. En bref, j'estime que vous devez vous mettre ensemble, sans plus tarder, à l'élaboration de l'orientation et du contenu de ce que j'appelle la politique commune des transports de la deuxième génération, qui doit se situer, pour l'essentiel, au niveau de l'économie collective et sociale à moyen terme et à long terme.

Dans cette perspective, je vous propose les grandes lignes d'un plan stratégique ainsi que des méthodes à suivre et des moyens à mettre en oeuvre.

Bien entendu, il ne s'agit que de propositions destinées à provoquer entre nous une réflexion commune. Car, cette deuxième phase de notre politique commune, vous devez la définir ensemble avec la Commission. C'est pourquoi, je vous suggère que votre Conseil décide, avant de se séparer, de tenir une réunion qui n'aura pas pour objet d'adopter des mesures concrètes mais qui aura plutôt le caractère d'un séminaire au cours duquel seront discutées les idées que je me suis permis de vous présenter dans mon exposé afin de définir les grandes lignes de l'action future.

I N T R O D U C T I O N

Pour notre Communauté Européenne, des faits de grande portée marquent la présente année:

- le 1er janvier, nous sommes entrés dans la phase définitive de notre entreprise communautaire.
- à la fin de ce mois, vont s'ouvrir les négociations qui doivent aboutir à l'élargissement de notre Communauté.
- enfin, au début du mois de juillet prochain, la Commission aura été renouvelée et le nombre de ses Membres ramené à neuf.

Ces faits doivent nous inciter à nous interroger sur ce qui a été accompli et sur ce qui reste à faire. En ce qui nous concerne, c'est sur la politique commune des transports, ses résultats et ses perspectives d'avenir, que doit porter notre interrogation.

Tel est l'objet de cet exposé que je vous présente en mon nom personnel. Il ne s'agit ni d'un mémorandum, ni d'une étude technique. Ce ne sont que quelques propositions de réévaluation de notre attitude vis-à-vis de la politique commune des transports.

Dans différentes enceintes, ici même, au Parlement Européen, dans les milieux professionnels et syndicaux compétents, des inquiétudes et une certaine insatisfaction se sont manifestées récemment. C'est de cette constatation que je suis parti pour tenter d'abord d'établir un bilan de la situation actuelle, de montrer ensuite comment se présente l'avenir de l'économie européenne des transports et, enfin, de proposer les grandes lignes d'un plan stratégique qui, sans rompre avec le passé, n'en constitue pas moins la recherche d'une thérapeutique selon des voies nouvelles.

I

B I L A N

Il serait injuste de prétendre que le bilan de la politique commune des transports est négatif. Il faut en effet mesurer le chemin parcouru et, pour cela, se rappeler quelle était la situation quand la Communauté a abordé le problème. Il s'agissait de rapprocher et d'harmoniser les politiques nationales que les Etats membres pratiquaient déjà dans le domaine des transports. Il y avait là tout un acquis qui constituait la base à partir de laquelle devait s'instaurer notre politique commune. C'est sur les problèmes que les Etats membres s'efforçaient depuis plusieurs années de résoudre à l'échelon national ou dans le cadre d'organisations internationales que nous avons fait nos premiers pas. Prétendre que la Commission et le Conseil n'ont pas cherché à apporter à ces problèmes des solutions communautaires serait inexact. Il suffit de mentionner des résultats aussi importants que la décision du 13 mai 1965 sur l'harmonisation des conditions de concurrence, l'accord du 22 juin 1965 sur l'organisation du marché des transports, la décision du 14 décembre 1967 dont on a pu dire, à juste titre, qu'elle marquait le démarrage effectif de notre politique commune. Sans doute tous les délais prévus n'ont-ils pas pu être respectés, mais la Commission et le Conseil n'ont cessé de manifester leur volonté d'atteindre les objectifs fixés dans ces différents textes et de surmonter les obstacles techniques de tous ordres rencontrés en cours de route.

Est-il nécessaire de rappeler ici les difficultés de l'entreprise, le silence du Traité sur le contenu et même l'orientation de la future politique commune, les divergences qui séparaient les conceptions des différentes politiques nationales, le fait que les transports ont toujours constitué un domaine à part, jaloux de sa spécificité et dans lequel l'intervention des Etats a toujours été très prononcée?

Si l'on tient compte de tout cela, on peut considérer que l'oeuvre accomplie est loin d'être négligeable. Mais elle appelle certaines remarques:

- En premier lieu, on constate que, de même que la plupart des politiques nationales, la politique commune s'est jusqu'à présent située au niveau de l'économie des entreprises de transport. La majorité des mesures prises ou projetées visent à organiser le marché, à rationaliser la gestion et à permettre aux transporteurs d'opérer sur ce marché dans des conditions aussi saines et équitables que possible.
- En second lieu, il apparaît que ces mesures concernent essentiellement le secteur des transports en tant que tel, de façon en quelque sorte autonome, indépendamment des imbrications étroites qui existent entre ce secteur et les autres secteurs de l'économie. Certes, les dispositions prévues par le Traité et destinées à faire contribuer les transports à la réalisation de l'union douanière ont été mises en oeuvre: suppression des discriminations et aménagement des tarifs de soutien. Cependant, jusqu'à présent, on discerne mal l'articulation entre la politique commune des transports et les autres politiques communes en voie d'élaboration.
- Enfin, nos méthodes de travail peuvent prêter le flanc à la critique. Si nous ne sommes pas plus avancés, si les délais primitivement prévus n'ont pu être respectés, cela tient pour une part à la complexité des questions en cause, cela tient aussi, à mon avis, à la façon dont nous avons travaillé, notamment à une collaboration insuffisante entre les organes appelés à participer à l'élaboration des décisions.

La question que nous devons dès lors nous poser est la suivante: Pouvons-nous en rester là? Pouvons-nous nous contenter de poursuivre l'oeuvre entreprise au niveau où elle s'est trouvée placée et nous contenter d'améliorer nos méthodes de travail afin d'atteindre plus rapidement les objectifs fixés?

Des raisons impérieuses nous obligent à donner à cette question une réponse négative.

Sans doute peut-on espérer que les mesures qui sont déjà prises et celles qui sont envisagées permettront d'améliorer sensiblement la situation du secteur des transports, mais les critiques qui nous sont adressées tant par le Parlement Européen que par les milieux professionnels et syndicaux, même si elles sont parfois exagérées, ne sont pas complètement dénuées de fondement. Elles résultent de la conviction plus ou moins obscurément ressentie que des problèmes redoutables vont se poser en matière de transport au cours des prochaines décennies et que jusqu'à présent la politique commune des transports telle que nous l'avons conçue et développée ne semble pas apporter de véritables solutions à ces problèmes.

Ce sont ces problèmes que je voudrais maintenant brièvement évoquer, afin de rechercher sur quel plan et à quel niveau devra, selon moi, se situer la politique commune de la seconde génération pour être en mesure de les traiter avec des chances de succès.

II

DIAGNOSTIC

Une première constatation s'impose : dans notre monde actuel, personne n'est pleinement satisfait du fonctionnement des transports ni de leur incidence sur la vie économique et sociale. Les ouvrages, les articles, les discours de tous ceux qui, de près ou de loin, touchent au transport, sont unanimes pour en dénoncer les manques de productivité, les gaspillages, les déficits, les incohérences, le désordre, les engorgements, l'insécurité. Dans chacun de nos pays, tous ceux qui participent à l'acte de transport-transporteurs, administrations responsables, usagers- revendiquent, protestent, s'indignent, se désespèrent. Ce grondement, sourd encore, est cependant d'une ampleur inquiétante, car le transport aujourd'hui concerne l'ensemble de nos populations.

Je suis donc loin d'être le premier à jeter un cri d'alarme.

Certes, les propositions de solutions ne manquent pas : au contraire, chacun a la sienne. Mais, hélas, elles sont presque toutes contradictoires, partielles, souvent inefficaces.

Ne nous acheminons-nous donc pas vers un avenir assez sombre où notre développement économique et social sera bloqué par notre manque de maîtrise des phénomènes de communications, symbole pourtant et instrument du progrès de nos sociétés? Ne viendra-t-il pas un jour où l'engorgement de nos villes, où l'insécurité de nos routes, par exemple, deviendront intolérables? Un jour où nous nous trouverons, une fois de plus, dans la situation de l'apprenti sorcier, écrasé par les flux qu'il a lui-même déclenchés et stimulés.

Nous sommes, je le pense, face à l'un des plus importants défis du monde moderne, le défi du transport. Saurons-nous le relever? Endiguer ce flot puisque son volume croissant semble nous être imposé par la croissance économique elle-même?

En effet, il nous faut rechercher la cause de nos problèmes actuels dans l'évolution de nos structures économiques et sociales

Je n'ai pas ici la prétention de faire un cours d'économie politique; je voudrais seulement mettre l'accent sur certaines tendances de cette évolution qui donne au transport un poids de plus en plus grand, de plus en plus menaçant peut-être, au sein de notre espace économique européen.

Il est sans doute vain de nous demander si, dans la croissance économique, le transport est mû ou moteur: contentons-nous de constater qu'il lui est très étroitement lié puisque indissociable de l'acte même d'échange.

- Nous pouvons d'abord observer le développement cumulatif des transports depuis le début du XIXème siècle.

L'analyse économique montre qu'en Europe, de 1850 à nos jours, l'accroissement de l'indice du nombre de tonnes-kilomètres et de passagers-kilomètres transportés a été bien supérieur à la progression de l'indice de la production industrielle; ce qui traduit la complexité croissante de nos structures économiques et sociales, les progrès dans la division effective du travail entre les divers points de l'espace. Cela est si vrai que les données relatives au transport sont actuellement considérées comme les meilleurs indicateurs à la fois du niveau de développement économique d'un pays et de sa situation conjoncturelle.

Rappelons que pour tous les pays développés, Europe, Etats-Unis, U.R.S.S., la place du secteur des Transports dans l'économie nationale est de plus en plus importante, sous quelque angle qu'on la considère:

- par rapport au revenu national, le transport représente aujourd'hui environ 8% aux Etats-Unis, au Japon et en Italie; 9% en France, en Belgique, aux Pays-Bas et au Luxembourg; 10% en Allemagne de l'Ouest et en Grande Bretagne, 12% au Canada.

- par rapport à la population active, on compte plus de 5 millions de travailleurs des transports dans l'Europe des six.

Ce dynamisme de notre secteur s'est traduit par l'évolution rapide de la technologie. Sans revenir sur l'évolution historique, qui provoque d'ailleurs des distorsions dans le rythme de croissance des différents modes de transport, je voudrais souligner l'intérêt croissant que l'on porte, que l'on doit porter, à l'acheminement de bout en bout, de porte à porte, des biens et des personnes. La recherche économique et technique s'attache, non plus à un transport appartenant à tel ou tel mode: fer, route, eau, air, mais à un flux continu, sans rupture de charge, depuis l'expéditeur jusqu'au destinataire, quel que soit le ou les modes de transport utilisés. Le développement actuel des techniques de transport intégré - containers, kangourou, porte-barges, etc. - me semble répondre à ce souci. Et ces techniques incluent dans l'acte même de transport les opérations de manutention, de stockage, voire d'hôtellerie qui appartiennent elles aussi au domaine du déplacement physique des marchandises et des voyageurs.

De plus, on constate un regain de l'innovation technologique concernant les modes de transports eux-mêmes: véhicules sur coussin d'air, à usages terrestre, maritime ou fluvial, moteur linéaire, fusées, nouveaux systèmes de transport urbain, tubes pneumatiques, etc... Sans parler des perfectionnements continus des modes de transport plus anciens, perfectionnements qui parfois les rajeunissent radicalement.

Cette évolution s'est, bien sûr, accompagnée d'une baisse considérable du coût unitaire de transport. Ne serait-ce déjà que par les économies d'échelle très sensibles dans notre domaine en raison des importants frais de structure à amortir. Mais aussi, chaque innovation technologique s'est traduite par une brusque chute des coûts de transport, facilitant ainsi un nouveau développement des échanges.

Un exemple: on estime que le coût de la collecte du lait aux Etats-Unis a diminué de plus de 75% entre 1932 et 1950, en raison des progrès du transport routier. La baisse relative du coût des voyages aériens, par rapport au revenu, est aussi bien connue. Cette baisse du coût de transport est encore plus nette si l'on prend en considération le coût du temps: toute accélération de la vitesse des transports peut en effet être considérée comme une économie pour l'usager. Et encore négligeons-nous le fait que beaucoup des frais accompagnant l'opération de transport-assurance, conditionnement, manutention, etc.- ont vu eux-mêmes leur coût relatif fortement réduit.

Depuis plus d'un siècle et demi, le transport se comporte donc comme un puissant accélérateur de la communication entre les hommes et les marchandises; c'est un secteur conquérant dont les ressources immenses devraient permettre, d'ailleurs, la solution plus facile de certains de ses problèmes. Interrompez aujourd'hui tout transport et votre machine économique et sociale sera immédiatement stoppée; c'est un fait, nous ne pouvons plus nous passer du transport, preuve de la haute complexité mais aussi de la grande fragilité de nos structures.

Ce besoin impérieux que nous avons du transport ne recèle-t-il pas un risque grave? Ce transport, si bénéfique, ne peut-il devenir menaçant? Plusieurs indices nous incitent à le croire. Sa croissance même le rend plus omniprésent, plus puissant aussi.

Si, en valeur comparée, le coût de transport s'est abaissé très nettement au cours du temps, son poids relatif dans le prix de nos biens et de nos services s'est accru, parallèlement à la croissance de la part des coûts de distribution et à la chute verticale des coûts de transformation industrielle. Aux Etats-Unis aujourd'hui, les coûts de distribution - dont le coût de transport est l'un des principaux composants - représentent en moyenne plus de 50% du prix final des biens, 70% pour les produits des industries les plus automatisées. En Europe même, les coûts de

transport peuvent représenter des pourcentages considérables du prix de revient et du prix de marché des produits; je ne prends que quelques exemples au hasard: 30 à 35% pour certains produits agricoles, 20% pour les aliments du bétail, 10% dans la papeterie; vous connaissez bien les chiffres importants atteints pour le charbon et l'acier.

On a même pu dire qu'il existait un effet multiplicateur du transport car tous les biens et services qui y sont intégrés dans nos processus industriels complexes, comprennent, dès le départ, une forte valeur-transport.

D'autre part, pour apprécier le poids exact du transport, on ne peut plus se contenter de prendre en considération son coût privé: l'évolution des idées et des faits ne le permet pas. Le coût social du transport est de plus en plus évident, de plus en plus présent. Le transport est un service éminemment collectif. S'il répond à des besoins vitaux de la collectivité, il lui impose aussi des charges de plus en plus lourdes, voire un véritable esclavage. Si la baisse des coûts de transport nous achemine vers un univers où, à la limite, le transport des biens et des personnes serait gratuit et instantané, elle justifiera pleinement la réflexion du philosophe: "transporter des morceaux de matière d'un point à l'autre du globe, n'est-ce pas là toute l'activité de l'homme?".

Dès à présent, nous pouvons observer les effets pervers de ce développement, lorsque l'accroissement du volume des échanges se traduit par des contraintes trop fortes sur l'environnement social et humain:

- contraintes pour les travailleurs du transport eux-mêmes, souvent dépassés par l'accélération du rythme de travail qui leur est imposé.

- contraintes pour la population tout entière, frappée par le transport dans sa vie, sa santé, l'équilibre et l'agrément de son existence. Je ne m'étendrai pas sur les 50.000 morts et le million de blessés annuels de nos routes européennes, sur la pollution, le bruit, les troubles de jouissance, les atteintes à l'équilibre écologique et esthétique. Les coûts sociaux et collectifs n'en sont-ils pas immenses et parfois même supérieurs à l'utilité réelle du service rendu par le transport?

Pis encore, le transport, dans sa marche en avant, peut se retourner contre lui-même et provoquer des saturations, des retards, des gaspillages, l'anarchie des localisations urbaines et industrielles, toutes pertes économiques qui se répercutent aussi bien sur les coûts privés que sur les coûts sociaux. C'est alors que le transport devient le plus évidemment menaçant. Ne nous le dissimulons pas, nous sommes au chevet d'un malade - l'Europe -, malade du transport. Malade peut-être encore en sursis.

On a souvent assimilé le système de transport d'une nation au système circulatoire d'un individu. Aujourd'hui, ce système ne transmet-il pas une fièvre, point encore critique, mais latente, capable d'affaiblir le patient d'une manière cumulative et de déclencher des crises pernicieuses plus graves à chaque fois?

Si cette maladie existe, c'est en grande partie parce que nous maîtrisons mal les phénomènes de transport. Ceci est vrai déjà pour les coûts privés; le coût de transport a, de tout temps, été considéré comme une sorte de tribut obligatoire payé pour le franchissement de l'espace, une sorte de fatalité gênante mais inévitable; il faut transporter parce qu'on veut échanger. Le comportement des usagers est, à cet égard, très significatif: beaucoup avouent ne pas connaître exactement leur coût de transport et ne pas le contrôler; mieux, leur attitude dans les décisions de transport est souvent irrationnelle, voire sentimentale.

Peu sont conscients de la contribution apportée par une bonne gestion des opérations de transport à la productivité de l'entreprise: les Américains admettent qu'ils ont encore 10 ans de retard en ce domaine!

Pour les coûts sociaux, ce manque de maîtrise est évident et, ceci, pour les mêmes raisons. Nos structures de décisions et de contrôle ne semblent pas adaptées à la solution des problèmes.

N'est-ce pas vrai pour la Communauté Economique Européenne? Les mesures que nous avons adoptées jusqu'ici ne paraissent pas, malgré leurs mérites, répondre à l'immense défi que nous lançent les contraintes et les menaces de l'économie de l'avenir. Peut-être parce qu'elles sont partielles, surtout parce qu'elles se placent au niveau de l'organisation du secteur et dans l'optique de l'économie d'entreprise, alors que les problèmes essentiels se posent au niveau de l'insertion harmonieuse du transport dans l'ensemble économique et social européen. Les effets néfastes de notre manque de maîtrise sont, je le pense, encore plus patents dans notre cadre communautaire que dans le cadre des nations. En effet, l'oeuvre patiente et délicate d'édification d'une communauté économique vigoureuse sur un terroir ancien ne risque-t-elle pas d'être contrariée par l'évolution désordonnée des transports; le poids des coûts de franchissement de l'espace ne viendra-t-il pas annuler les effets bénéfiques attendus de l'élimination des autres obstacles à l'échange?

Pourtant je ne crois pas que nous soyons entièrement désarmés face à ces menaces. Nous sommes peut-être même mieux préparés que ne le sont d'autres secteurs où une politique commune s'impose. En effet, depuis longtemps, depuis toujours, le transport a été placé sous le contrôle de la puissance publique.

Sans remonter à l'époque où les exigences de sécurité militaire et d'unification nationale poussaient les Etats à construire les premières voies de communication, on peut remarquer que la défense des intérêts nationaux s'est presque toujours traduite par des interventions publiques directes ou indirectes en matière de transport. Les domaines principaux de ces interventions ont été: la création d'infrastructures, la tarification et la réglementation des transports sous toutes leurs formes. Ceci est valable pour tous les pays, quelles que soient leurs différences de structures et de systèmes, des Etats-Unis à l'U.R.S.S.

Et l'on peut même dire que, dans tous les schémas de développement économique, le transport a été - est toujours - utilisé comme un puissant instrument de la politique nationale. Qu'il suffise de rappeler la façon dont l'Angleterre s'est appuyée sur sa marine dès le XVIème siècle, la relation reconnue entre la révolution industrielle et l'essor des chemins de fer encouragés et contrôlés par l'Etat, le montant des crédits d'investissement pour les infrastructures routières, aériennes ou portuaires demandés aux organisations internationales par les gouvernements des pays en voie de développement.

C'est bien la preuve que le transport est unanimement considéré comme un service public, destiné à servir des finalités d'intérêt général et dont la rentabilité est principalement indirecte. L'attitude des gouvernements a toujours été volontariste à cet égard et je la trouve parfaitement justifiée: les décisions en matière de transport sont des décisions véritablement politiques au sens le plus noble du terme, car elles engagent à long terme l'avenir des nations et modèlent la physionomie de leur espace physique, économique et humain. Je crois au rôle éminent des autorités publiques en matière de transport: leur responsabilité politique est engagée devant le jugement de

l'histoire, présente et future. C'est leur devoir et leur grandeur que de ne pas accepter la fatalité du transport et d'être les véritables financiers de l'espace, s'il est vrai que le coût de transport est le taux d'escompte de l'espace comme l'intérêt est le taux d'escompte du temps.

Refuserions-nous d'assumer ce rôle politique au niveau de la Communauté Européenne alors même que nous en avons les moyens, si, du moins, nous admettons de prendre une attitude volontariste vis-à-vis des phénomènes de transport?

Certes, je dois admettre que nous changeons ici sensiblement de finalité par rapport à celle qui, plus ou moins consciemment, sous-tendait nos actions communes antérieures.

Mais, si nous voulons traiter au fond nos problèmes fondamentaux, ne sommes-nous pas contraints de nous placer délibérément sur un autre plan, sur le plan de l'aménagement optimal de l'espace européen entendu au sens le plus large? Pouvons-nous nous contenter d'appliquer des emplâtres à notre grand malade? Devons-nous refuser le recours à la chirurgie?

Quant à moi, je ne le crois pas et j'estime qu'il faut se refuser à envisager désormais une politique commune des transports qui opèrerait uniquement au coup par coup, de manière fragmentaire, en tentant de se pencher sur des déficiences localisées sans tirer toutes les conséquences d'un diagnostic d'ensemble. Par rapport à ce que nous avons fait jusqu'à présent, face au défi des transports européens, je pense qu'il nous faut adopter une stratégie de dépassement.

Puisque nous parlons de stratégie, permettez-moi d'insister sur ce point. En effet, cette attitude stratégique devrait être l'apanage, la tâche fondamentale la plus noble des responsables politiques des transports: or, pressés par la multiplicité, l'urgence des problèmes quotidiens, littéralement pris à la gorge,

nous arrivons difficilement à émerger des décisions courantes, opératoires, à prendre le recul nécessaire. Et pourtant, si nous ne le faisons pas, qui le fera? Je pense que nous devons, au moins pour un moment, nous dégager de "l'opératoire" pour nous préoccuper du "stratégique": nos décisions courantes ne seront cohérentes et efficaces que si elles traduisent nos options stratégiques en vue de l'avenir.

Les menaces qui pèsent sur cet avenir nous autorisent, nous justifient, nous contraignent à leur répondre par avance. Pour nous l'avenir a déjà commencé: n'y entrons pas à reculons! Les empereurs romains se sont grandis par la construction et le maintien de voies de communication, véritables artères de leur immense empire; cet empire est tombé et ils se sont disqualifiés lorsqu'ils en ont perdu le contrôle. Suivrons-nous leurs traces, ou bien accepterons-nous à temps de travailler à un plan stratégique pour les transports de notre Communauté?

Ce sont les grandes lignes d'un tel plan que je voudrais esquisser à présent.

III

PROPOSITIONS POUR UNE THERAPEUTIQUE

La politique commune des transports de la seconde génération devrait donc comprendre des décisions de type stratégique ayant trait à l'insertion optimale du transport dans un environnement économique et social dont nous venons de caractériser l'évolution. Nous allons tenter de définir les divers champs d'application possibles de ces décisions.

Mais ces mesures doivent d'abord répondre à une finalité supérieure conçue en termes de rentabilité collective et sociale.

A. OBJECTIFS

Nous pensons que les objectifs du transport doivent s'insérer dans le cadre des objectifs généraux qui guident l'ensemble de la politique de la Communauté et qui sont pour nous des données intangibles, des contraintes internes en quelque sorte:

- assurer le développement économique et social de l'Europe le plus rapidement et le plus harmonieusement possible.
- assurer l'intégration économique des marchés européens.
- assurer la compétitivité de l'Europe vis-à-vis du reste du monde.

La politique européenne des transports devra satisfaire à ces impératifs, les traduire dans son champ d'opérations: elle aura donc des objectifs ou plutôt des missions spécifiques.

Quelles sont ces missions spécifiques?

- Je mettrais volontiers à la première place la contribution à l'aménagement optimal de l'espace économique et social de l'Europe. Ceci suppose préalablement des options volontaires sur ce que doit être la physionomie de l'Europe du futur, sur les localisations des groupements matériels et humains que les voies de communication devront lier et servir.

- Une deuxième mission devrait être la constitution d'un véritable système européen de transport. Ce système se doit d'assurer l'articulation des divers marchés entre eux, la desserte optimale des divers points de l'espace. Nous nous référons ici à la notion moderne de système: réseau de relations complet, structuré, bouclé, sans discontinuité. Ce système est caractérisé par ses flux - les marchandises et les voyageurs en route -, par les supports de ces flux - les voies de transport - et par les points d'émission et de réception de ces flux - les structures industrielles et urbaines de l'Europe. J'estime qu'un effort d'imagination conscient et sans compromis doit être effectué pour construire un véritable système européen des transports: en effet, je ne pense pas qu'il puisse résulter automatiquement de la juxtaposition de nos six systèmes nationaux, comme peut-être nous avons eu trop tendance à le croire dans le passé.

- La troisième mission, et non la moindre, consisterait à donner la réponse la meilleure possible aux besoins de transport exprimés par les usagers. Ceci paraît évident: je ne suis pas sûr qu'on en perçoive toujours clairement les implications, notamment en termes de coût et de qualité du service envisagés à la fois sous l'angle privé et sous l'angle collectif. Là encore, la demande globale de transport à laquelle il faut répondre n'est sans doute pas la sommation pure et simple des demandes individuelles: un arbitrage s'impose au niveau de la collectivité.

Pour traduire ces missions en décisions stratégiques, nous devrions adopter une attitude prospective qui implique des paris raisonnés sur l'avenir (qu'il s'agisse de l'automobile électrique, des hydrocarbures "propres" ou des "megalopolis"). C'est dire, bien sûr, que notre plan stratégique se place dans une perspective à long terme et qu'il devrait se fixer des horizons temporels successifs - de 1980 à 2000 par exemple - cohérents avec les échéances retenues pour le développement de l'ensemble des politiques communes.

Enfin, je pense que ces missions doivent concerner l'ensemble des modes de transport, terrestres, maritimes, aériens. La notion même de système nous oblige à raisonner sur des expéditions ou des voyages effectués de bout en bout. Par ailleurs, l'évolution technologique de notre secteur nous conduit de plus en plus, nous l'avons vu, vers un transport "intégré". L'article 84 du Traité de Rome nous laisse la possibilité d'aborder les domaines maritime, portuaire et aérien. Nous devons l'utiliser très rapidement, ceci d'autant plus que les négociations prochaines avec de nouveaux et puissants partenaires ne sauraient tenir à l'écart ces domaines. La politique commune des transports est une et nous ne pouvons plus nous permettre de traiter les problèmes dans une optique modale: les transports modernes sont plurimodaux, ou plutôt ne pourrait-on dire qu'ils deviennent a-modaux à quel mode de transport le container appartient-il?

On peut même se demander si nous ne devrions pas nous préoccuper du problème des télécommunications, du transfert des informations, indissolublement liées au transport parce que lui-même est lié indissolublement à l'acte d'échange?

Le cadre étant ainsi tracé, quels vont être les types de décisions traduisant et concrétisant les missions de la politique européenne des transports?

B. PROGRAMME

Le moment n'est pas encore venu de définir les mesures précises qui devront s'inscrire dans le cadre de cette politique commune des transports de la seconde génération, mais je pense qu'il est possible d'indiquer certaines lignes de recherche ainsi que les méthodes qui devraient permettre de rendre plus efficace notre travail commun. Il n'est pas trop tôt pour se pencher sur l'examen de ces problèmes. J'ai essayé de montrer qu'ils vont se poser à nous de façon de plus en plus impérative, mais nous en sommes à une période où ils n'ont pas encore revêtu un caractère dramatique. Il est encore possible de maîtriser l'évolution qui commence à se dessiner, à condition de définir clairement les objectifs à poursuivre et de se mettre sans tarder d'accord sur les moyens à mettre en œuvre.

Il faut tout d'abord parachever l'action entreprise, c'est-à-dire adopter les mesures actuellement proposées qui se situent au niveau de l'économie des entreprises de transport. D'ailleurs, deux catégories d'entre elles revêtent le caractère de "mesures-ponts", c'est-à-dire de mesures qui intéressent à la fois les transporteurs et les Etats. Il s'agit:

- des mesures tendant à l'harmonisation des conditions de concurrence et plus particulièrement de la mise en œuvre de l'article 8 de la décision du 13 mai 1965 en ce qui concerne les relations financières entre les Etats et les Chemins de fer.
- des mesures tendant à instaurer une tarification rationnelle et efficace de l'usage des infrastructures.

Dans ces deux domaines, il importe que, tant du côté de la Commission que du côté du Conseil, les efforts les plus énergiques soient déployés pour aboutir à des résultats concrets dans les délais les plus raisonnables.

Si la Communauté parvient à achever rapidement le programme qu'elle s'est assigné en ce qui concerne les entreprises de transport, elle disposera alors d'une bonne base de départ pour aborder la deuxième phase de la politique commune, celle qui se situe au niveau de l'économie collective et sociale et qui est fondamentalement du ressort et de la responsabilité des Pouvoirs Publics. Les domaines dans lesquels devront alors s'exercer cette politique commune sont, à mon avis, les suivants:

- la définition conceptuelle et opérationnelle du réseau de transport à l'intérieur de la Communauté

Il me semble, en effet, indispensable que nous nous mettions d'accord sur les éléments fondamentaux du futur réseau européen des transports en fonction des besoins de transport tels qu'on peut les prévoir à des horizons successifs. Bien entendu, ce réseau de base devra être régulièrement ajusté selon les résultats acquis et les progrès accomplis en matière d'analyse prospective de la demande de transport. Ceci suppose la mise en oeuvre d'une étude systématique, pour l'ensemble de la Communauté, de prévisions de trafic correspondant aux différents horizons retenus. Il nous faut d'abord perfectionner les méthodes actuelles, nous mettre d'accord sur des méthodes communes et ensuite appliquer ces méthodes à l'ensemble des liaisons au sein de la Communauté. Il nous sera alors possible de tracer ce réseau des relations de transport qui sera le schéma directeur à partir duquel pourra se développer toute notre action en matière de politique commune des transports.

- la mise en oeuvre d'une politique commune en matière d'infrastructures de transport

Une fois définies les relations d'intérêt communautaire, il importe de prendre des décisions en ce qui concerne les infrastructures de transport aptes à répondre aux besoins qui se

manifestent sur ces relations. Il ne s'agit plus seulement d'un problème de coordination entre modes de transport. Je pense avoir suffisamment montré que la conception traditionnelle de l'équilibre entre modes de transport est en voie de dépassement et que la notion même de complémentarité n'est plus suffisante pour répondre aux caractéristiques a-modales des futurs moyens de transport. Il est indispensable de commencer par se mettre d'accord sur des méthodes communes de détermination de la rentabilité des investissements en matière d'infrastructure de transport. De même que la Communauté a mené, avec les résultats appréciables que l'on sait, des études approfondies dans le domaine de la détermination des coûts d'infrastructures et de leur imputation aux usagers, il faut maintenant s'engager dans un programme de recherches méthodologiques portant sur la rentabilité directe et indirecte des investissements d'infrastructures. Alors qu'il existe déjà des modèles assez élaborés pour le calcul de la rentabilité directe, il n'en va pas de même en ce qui concerne la détermination de la rentabilité indirecte: or, l'expérience et les études les plus récentes donnent à penser que ces éléments de rentabilité indirecte, qu'il s'agisse de "désutilités" ou d'effets d'entraînement, loin d'être négligeables, sont au contraire déterminants du point de vue de l'économie générale. Il importe donc de les analyser et d'élaborer des méthodes communes qui permettent d'en tenir compte. On devra en particulier rechercher dans quelle mesure et selon quelles adaptations les systèmes modernes (Planning, Programing, Budgeting System ou Rationalisation des choix budgétaires) peuvent être appliqués avec profit à ce genre de problèmes.

D'ailleurs la Commission avait déjà pressenti et exposé, dans sa communication au Conseil du 8 avril 1964, l'ampleur que devrait prendre l'action de la Communauté en matière d'investissements d'infrastructures de transport. C'est, en effet, à ce

niveau que se situent, de la façon la plus indiscutable, les liens entre la politique commune des transports et les autres politiques communes, notamment dans la mesure où ces politiques intéressent l'aménagement de l'espace communautaire. D'autre part, il est clair que, dans une perspective à moyen et à long termes, les choix qui seront faits en ce qui concerne les infrastructures auront une influence déterminante sur le développement des échanges européens.

Quand les études relatives aux calculs de rentabilité auront été suffisamment développées, il sera alors possible et nécessaire de dépasser le stade de la décision du Conseil du 28 février 1966. En raison du caractère déterminant que prendront de plus en plus les investissements en matière d'infrastructures de transport, il me semble en effet indispensable que les grandes décisions qui interviendront dans ce domaine revêtent un caractère communautaire. Ces décisions, prises sur la base de propositions de la Commission et en fonction des calculs de rentabilité dont les méthodes auront été déterminées en commun, pourront s'inscrire harmonieusement dans le cadre de la politique économique générale de la Communauté, et plus particulièrement de la politique régionale. Il est évident qu'on courrait les plus graves risques d'incohérence économique si cet élément essentiel devait continuer à rester pratiquement en dehors de notre politique commune.

- la recherche fondamentale et l'expérimentation en ce qui concerne les nouveaux moyens de transport, le perfectionnement et la modernisation des moyens existants et la standardisation des matériels.

L'action en matière d'infrastructures est étroitement liée aux perspectives qui s'ouvrent en ce qui concerne les nouveaux moyens de transport. Jusqu'à présent on a conçu la politique commune des transports sur la base des techniques existantes. Ce n'est plus possible, car le progrès technologique peut bouleverser les données de l'économie des transports. La recherche et

l'expérimentation communes des nouvelles techniques doivent donc devenir des éléments constitutifs de notre politique, aussi bien en ce qui concerne le matériel qu'en ce qui concerne l'infrastructure. Car, de même qu'on s'oriente vers un "a-modalisme" des techniques de transport, la distinction classique entre l'infrastructure, la superstructure et le matériel, va devenir de plus en plus périmée. Il n'est pas question de limiter la spontanéité des chercheurs. Il faut, au contraire, la protéger et l'encourager, mais il est urgent de coordonner et de développer largement ce qui a déjà été entrepris à l'échelon national. Il ne suffit pas de perfectionner les moyens existants; il faut que le secteur des transports se place à nouveau à la pointe du progrès technologique et, étant donné le retard pris à cet égard, un effort particulier doit être consenti au niveau de notre Communauté.

Comme pour les autres industries de pointe, le cadre national est devenu trop étroit; pour éviter les gaspillages et les doubles emplois, il nous faut mettre en commun nos ressources et poursuivre ensemble nos efforts. A cet égard, l'expérience et les moyens dont dispose Euratom pourraient sans doute nous être d'un grand profit.

- l'ensemble des mesures faisant contribuer les transports au "welfare", c'est-à-dire au bien-être économique et social de la Communauté

Bien entendu, ces mesures doivent viser en premier lieu l'amélioration des conditions de travail et de vie des travailleurs des transports (par exemple, la durée et la sécurité du travail, la formation professionnelle, etc.) - ce qui relève encore de l'économie d'entreprise. Mais, sous cette rubrique, doivent aussi être prises en considération les incidences des transports sur le cadre de vie de l'ensemble de la population.

Dans cet ensemble de mesures entrent donc celles que nous devons prendre dans les domaines de

- la sécurité de la circulation
 - la lutte contre les pollutions et les autres nuisances
 - l'amélioration des conditions de déplacement et des normes minimales de confort, compte tenu d'une part, du développement de l'urbanisation et, d'autre part, de l'accroissement des possibilités de loisirs.
- la cohérence entre les mesures d'économie des entreprises et les mesures d'économie collective et sociale

Il nous faut prendre conscience du fait que l'orientation qui serait ainsi donnée à la politique commune de la deuxième génération ne sera pas sans incidences sur l'économie d'entreprise et sur les mesures que nous avons déjà mises en vigueur ou que nous nous préparons à adopter. Je pense avoir montré qu'il n'y a pas d'antagonisme entre ce qui a été fait et ce que je propose aujourd'hui, car les niveaux de finalités sont différents. Mais il y a évidemment des liens, des influences réciproques, et nous devons assurer la cohérence entre les mesures prises et les actions menées à ces deux niveaux. L'orientation que je suggère n'implique nullement l'élimination de l'initiative individuelle des entrepreneurs de transports. Mais l'épanouissement de cette initiative, et la "libre concurrence" qu'elle requiert, devront s'exercer entre des seuils déterminés en fonction des règles du jeu de l'économie collective et sociale et des missions que nous assignons à notre politique commune. Il nous faut refuser à la fois l'autoritarisme et l'anarchie. Ceci peut avoir pour conséquence certains déplacements d'accents par rapport aux orientations primitives. D'autre part, on peut constater des évolutions survenues dans les mentalités des exploitants depuis qu'on a commencé à leur laisser faire l'expérience de la liberté commerciale. On devra donc se demander, le moment venu, si les

modèles précédemment retenus demeurent adaptés tant à cette évolution des mentalités qu'aux finalités nouvelles de la politique commune. Par exemple, lorsque l'action d'harmonisation sera suffisamment avancée, n'y aura-t-il pas lieu de revoir le programme que nous nous étions fixé en matière de tarification à fourchettes et ne conviendra-t-il pas de laisser aux entreprises la liberté de fixer leurs prix de transport, sous réserve que soient assurées les conditions indispensables de publicité et de transparence du marché? D'une façon générale, j'estime que, sur le marché des transports, il faut laisser jouer largement la concurrence mais une concurrence organisée ou, si l'on préfère, encadrée par des normes souples qui résultent essentiellement des mesures prises en vertu de l'harmonisation des conditions de concurrence et qui traduisent, au niveau de l'économie des entreprises, les exigences de l'économie collective et sociale. Il est bien certain que ces normes devront être réévaluées en permanence en fonction de l'évolution de l'environnement: il ne peut s'agir que de normes adaptatives.

- Une politique de restructuration

Ainsi conçue, la politique commune des transports portera moins sur l'exploitation et davantage sur les structures. Ce sera une politique de structure en tant qu'elle tendra principalement à situer les transports à leur juste place dans le cadre des relations économiques de l'espace communautaire. Ce sera en même temps une politique de structure du secteur des transports lui-même en ce sens qu'elle doit provoquer (et encourager par des moyens appropriés) une restructuration des entreprises de transport qui, de plus en plus, auront à répondre à la satisfaction de besoins de transport s'exprimant au niveau européen. Dans cette perspective et pour ne citer qu'un exemple, ne doit-on pas envisager l'exploitation communautaire de nos six réseaux ferroviaires? Et, si un tel regroupement se réalise, il ne sera certainement pas sans effet sur les modes de transport concurrents qui auront à coeur de

se donner les structures commerciales leur permettant d'affronter cette nouvelle situation.

- la répartition des responsabilités et l'affectation aux transports de ressources communautaires

Si la mise en oeuvre de ces mesures suppose des pouvoirs de décision dotés d'une véritable autorité, cette restructuration et ce déplacement des impératifs économiques vers l'échelon européen ne doivent pas, selon moi, provoquer une tentation de centralisme communautaire. Il importe, en effet, de distinguer les différents niveaux de responsabilités en fonction des tâches à accomplir. Sans doute convient-il de conférer aux institutions de la Communauté les pouvoirs nécessaires pour fixer les orientations stratégiques, décider les programmes d'études et les méthodes communes, en déduire les seuils de fonctionnement du système européen des transports. Sans doute faut-il aussi que ces institutions disposent d'un tableau de bord leur permettant de s'assurer du bon fonctionnement du système et de réévaluer si nécessaire les normes fixées. Par contre, j'estime qu'il faudrait faire preuve d'un esprit résolument décentralisateur en ce qui concerne les pouvoirs de gestion et les responsabilités opérationnelles qui devraient rester à l'échelon national et être même, chaque fois que cela s'avèrerait possible, reportés à l'échelon régional. Cependant, l'ensemble des actions que je viens de décrire sommairement suppose l'existence de ressources communautaires consacrées à la politique commune des transports. Il me semble à la fois logique et nécessaire de prévoir un financement communautaire d'abord pour les différents programmes d'études méthodologiques que j'ai mentionnés et qu'il faudrait entreprendre sans tarder, puis pour soutenir l'action à mener dans les domaines de la recherche et de l'expérimentation, enfin et surtout, pour contribuer, le moment venu,

aux investissements d'infrastructure d'intérêt communautaire.
Mais ne peut-on envisager de réserver à cette fin les ressources provenant de la partie du point communautaire de T.V.A. payée par le secteur des transports?

C O N C L U S I O N

Pour la définition et la réalisation de cette politique de la deuxième génération, notre responsabilité est commune. Il n'est nullement question de remettre en cause la répartition des pouvoirs institutionnels conférés par le Traité à la Commission et au Conseil: le moment de faire des propositions détaillées, puis de les discuter et de les adopter, n'est d'ailleurs pas encore venu.

Ce qui nous incombe maintenant, c'est de nous mettre d'accord sur l'orientation et le contenu - ce que j'ai appelé le plan stratégique - de la deuxième étape de la politique commune des transports. C'est une tâche que le Conseil et la Commission doivent accomplir ensemble, étant bien entendu qu'il conviendra, au moment opportun, d'y associer le Parlement européen et le Comité économique et social. Il nous faut donc y réfléchir et en discuter, ensemble aussi. C'est pour provoquer cette réflexion et cette discussion que je vous ai présenté cet exposé.

Je vous propose, qu'après en avoir pris connaissance et l'avoir étudié, le Conseil et le Membre de la Commission chargé des Transports se réunissent à nouveau pour examiner les suggestions qu'il contient, les compléter, les modifier peut-être et parvenir enfin à définir d'un commun accord les grandes lignes de la future politique commune.

Je souhaiterais que l'esprit de collaboration qui s'exprimerait ainsi entre le Conseil et la Commission, se manifeste en même temps et, ensuite, de façon permanente à tous les niveaux de nos deux institutions. C'est ainsi, me semble-t-il, que l'on parviendra de la façon la plus efficace à améliorer les méthodes de travail et je fais confiance à nos collaborateurs respectifs pour nous aider dans cette voie.

Ayant ainsi défini ensemble les perspectives de la politique commune et consolidé la confiance qui doit caractériser les relations entre les institutions de la Communauté, je ne doute pas que soient atteints rapidement des résultats permettant de relever le défi des transports au monde moderne. La politique commune des transports apparaît alors aux yeux de tous comme étant ce qu'elle doit être : à la fois un des éléments moteurs de l'intégration européenne, et le test d'une réelle volonté d'aménager ensemble un nouvel espace économique et social, dynamique et équilibré.
