

COMMUNAUTE ECONOMIQUE EUROPEENNE
COMMISSION

Exposé

de M. Lambert SCHAUS

Membre de la Commission

de la Communauté Economique Européenne

au cours de la séance de

l'Assemblée Parlementaire Européenne

du 20 décembre 1961

sur le

Rapport de la Commission des Transports
sur des problèmes concernant la politique
commune des transports dans le cadre
de la Communauté Economique Européenne

Monsieur le Président,

1

Mesdames, Messieurs,

L'Assemblée Parlementaire Européenne ouvre aujourd'hui son premier grand débat sur la politique commune des transports dans la Communauté économique européenne. Nous allons poursuivre ce débat dans les mois à venir, et votre Assemblée pourra, d'ici quelque temps, exprimer son opinion en matière de politique commune des transports, sur la base du remarquable rapport qui nous est présenté aujourd'hui et sur la base du mémorandum sur l'orientation à donner à la politique commune des transports. Ce mémorandum a été arrêté par la Commission de la Communauté économique européenne le 10 avril 1961 ; il a été transmis par la suite au Conseil de Ministres, ainsi qu'à votre Assemblée et au Comité économique et social.

La Commission se félicite des initiatives et de l'activité de l'Assemblée parlementaire européenne dans le domaine des transports. Déjà avant l'entrée en vigueur du traité de Rome, l'assemblée commune avait élaboré un rapport substantiel sur la politique commune des transports, alors que le traité de la Communauté européenne du charbon et de l'acier ne vise que des actions limitées en matière de transports, en rapport avec ses objectifs propres. Ce rapport - qui avait été également présenté par M. KAPTEYN - avait posé avec clarté et autorité le problème de la politique commune des transports dans la Communauté des Six et a largement aidé la Commission de la Communauté économique européenne dans l'élaboration de son mémorandum. Par ailleurs, l'activité incessante de la Commission parlementaire des transports montre l'intérêt que l'Assemblée parlementaire européenne porte à ces problèmes et l'ensemble des travaux, et notamment les rapports qui nous sont présentés aujourd'hui, prouvent la compétence avec laquelle elle les aborde.

S/06599/61

.../...

Le rapport sur des problèmes concernant la politique commune des transports dans le cadre de la Communauté économique européenne, qui vient d'être présenté par M. KAPTEYN, constitue certainement une contribution de la plus haute importance au large échange de vues qui s'est ouvert au sein de notre Communauté. Je tiens à féliciter la Commission des transports .. notamment son président, M. BAT ISTINI, et son rapporteur, M. KAPTEYN - pour ce travail qui sera pour la Commission d'une grande valeur pour ses travaux futurs.

Je ne pourrai discuter aujourd'hui toutes les questions soulevées par ce rapport vraiment substantiel et exhaustif, qui mérite une étude très approfondie et qui demande évidemment un temps de réflexion. D'un autre côté, je ne voudrais pas non plus susciter en ce moment un débat sur le contenu du mémorandum de la Commission. Nous amorçons aujourd'hui un dialogue général qui doit trouver sa continuation et sa conclusion dans les prochains mois.

Je me bornerai donc à vous esquisser les conceptions de la Commission de la Communauté économique européenne en matière de politique commune des transports et à vous indiquer les principaux progrès déjà réalisés. Je vous ferai connaître aussi nos premières réflexions au sujet du rapport présenté par votre Commission des transports.

Mais auparavant, je voudrais vous dire quelques mots sur deux questions essentielles : la nécessité d'instaurer une politique commune des transports et la procédure institutionnelle suivant laquelle elle doit être réalisée.

Nécessité d'une politique commune des transports

La politique économique de la Communauté économique européenne doit former un tout. Le traité de Rome prévoit un désarmement progressif dans le domaine douanier et contingentaire. Par le biais des trans-

ports, il serait possible, dans une certaine mesure, de neutraliser ou de contrecarrer ces mesures indispensables à l'établissement du marché commun. Il importe donc, dans le domaine des transports non seulement que les discriminations disparaissent, mais encore que la libre prestation des services et la liberté d'établissement soient instaurées et que la concurrence ne soit pas faussée.

Pour arriver à ces buts, il ne suffit pas d'actions particulières de la Communauté dans le domaine des transports : il faut une véritable politique commune. C'est précisément l'absence d'une politique commune - voulue par le traité de Paris - qui limite l'action de la Haute Autorité de la Communauté européenne du charbon et de l'acier en matière de transports. La politique commune des transports n'est pas la juxtaposition d'actions isolées, menées selon des mécanismes communautaires établis une fois pour toutes, ou des règles générales de rapprochement et d'harmonisation, telles que le traité de Rome en a prévu pour d'autres secteurs. Elle est, au contraire, une action cohérente, progressive et continue de la Communauté dans le domaine des transports, suivant une ligne directrice s'inspirant des objectifs même du traité. C'est l'action des institutions communautaires, nécessaire et suffisante à la fois pour assurer un fonctionnement satisfaisant des transports dans une union économique, garantissant un prix des transports aussi économique que possible, en tenant compte des objectifs sociaux du Traité d'un côté, de la situation économique des transporteurs de l'autre.

Ainsi conçue, une politique commune des transports s'avère nécessaire à la fois du fait des divergences qui existent actuellement dans les conceptions nationales de la politique des transports, en raison du rôle que remplissent les transports dans l'activité économique et compte tenu de certaines particularités qui les différencient des autres secteurs.

De même que, dans chacun des six Etats membres, on est passé jadis du stade des économies régionales à celui de l'économie nationale, il s'agit maintenant de créer une économie communautaire. Les transports doivent suivre le même processus, de façon que la Communauté dispose d'un système de transports unique et cohérent. Aux politiques nationales des transports distinctes doit donc progressivement se substituer une politique des transports qui s'applique à l'ensemble des transports de la Communauté afin d'accroître leur productivité et leur efficacité.

Au fur et à mesure que s'accomplira l'intégration économique, les différences entre les transports nationaux et les transports internationaux à l'intérieur de la Communauté disparaîtront.

Reconnaître ainsi la nécessité d'une politique commune des transports, c'est également en tracer les limites. C'est pourquoi, la politique commune des transports ne doit pas dépasser les limites au-delà desquelles ses mesures ne permettraient plus de faire bénéficier le marché commun de l'instrument des transports .. et vice-versa, de faire profiter les transports des avantages du marché commun. Mais il va de soi que les dispositions qui continueront ainsi à être prises dans le cadre national, devront s'harmoniser avec la politique commune des transports.

A toutes ces raisons qui prouvent la nécessité d'une politique commune des transports, viennent s'ajouter des raisons impérieuses découlant des textes mêmes du traité de Rome. L'article 3 e) et l'article 74 du Traité demandent formellement l'instauration d'une politique commune des transports.

Dans la Communauté économique européenne, il n'y a pas seulement la possibilité, mais l'obligation contractuelle formelle de faire une politique commune des transports. On ne saurait assez le souligner. Cette obligation inscrite dans le Traité distingue essentiellement

l'action à entreprendre, en matière de transports, dans le cadre de la Communauté économique européenne des actions qui se sont poursuivies et se poursuivent encore, en ce domaine, dans d'autres enceintes internationales. Dans ces autres enceintes, malgré la valeur des études effectuées, la structure institutionnelle même de ces organismes ne permettait pas toujours de passer aux réalisations.

Procédure institutionnelle du traité de Rome

Ceci m'amène à dire un mot sur la procédure institutionnelle prévue par l'article 75 du traité de Rome.

L'élaboration et la mise en oeuvre de la politique commune des transports se feront dans le cadre communautaire. S'il est vrai qu'il s'agit pratiquement d'une négociation à faire à partir du traité de Rome, celle-ci ne peut plus être une négociation intergouvernementale. L'article 75 du Traité est très précis à ce sujet. C'est à la Commission qu'il appartient de faire des propositions. Le Comité économique et social et l'Assemblée parlementaire européenne sont consultés. Le Traité réserve au Conseil de Ministres le pouvoir de décision. Rappelons à ce sujet que le Conseil statue à l'unanimité jusqu'à la fin de la deuxième étape de la période transitoire et à la majorité qualifiée par la suite.

Ce sont ces normes de procédure que nous devons observer pour rester fidèles à la lettre et à l'esprit du Traité.

Le mémorandum de la Commission ne constitue pas une proposition formelle au sens du Traité, mais doit fournir la base d'une large discussion au sein de la Communauté. Après avoir demandé l'avis des organes institutionnels, la Commission a également consulté les milieux

professionnels intéressés. Ces consultations ont eu lieu avec les syndicats, les auxiliaires des transports, l'Union internationale des chemins de fer, le Comité de liaison des transporteurs routiers, l'Union des industries de la Communauté européenne et la Chambre de commerce internationale ; début janvier, une réunion avec les représentants de la navigation fluviale clôturera ce cycle de consultations.

Après avoir ainsi consulté les autres institutions communautaires et échangé des vues avec les milieux professionnels intéressés, la Commission réexaminera ses propres vues en tirant profit des observations et suggestions qui auront été présentées. Elle sera alors en mesure de faire au Conseil, dans les formes prévues par le Traité, en pleine indépendance et dans l'intérêt général de la Communauté, des propositions concrètes pour faire entrer dans les faits la réalisation de son programme d'action. En vertu même des dispositions du Traité, votre Assemblée devra être consultée sur chaque proposition faite sur la base de l'article 75.

Il convient toutefois de souligner que pendant cette période de consultation, la Commission ne peut et ne veut pas rester inactive. Elle poursuit normalement ses travaux, avec le personnel et les moyens qui sont à sa disposition et elle fera les propositions qui lui semblent opportunes, notamment dans le souci de ne pas déphaser l'action en matière de transports de l'ensemble de l'évolution de la Communauté.

Ainsi la Commission de la Communauté économique européenne avait saisi en juillet dernier le Conseil d'une proposition sur une procédure de consultation ; cette proposition, après consultation du Comité économique et social et de votre Assemblée, vient d'être adoptée le 28 novembre dernier. De plus, la Commission a saisi, au mois de novembre dernier,

le Conseil d'une proposition concernant l'établissement de certaines règles communes pour le trafic routier international. Je dirai plus loin un mot sur le contenu et la portée de ces deux propositions.

Afin que je puisse vous faire connaître ensuite mes premières impressions sur le rapport de votre Commission des transports, je suis obligé de vous donner pour commencer un bref aperçu des principes fondamentaux sur lesquels la Commission a basé sa conception de la politique commune des transports. Par ailleurs, je voudrais également vous faire un exposé de l'état d'avancement des travaux en ce qui concerne les mesures pratiques à mettre en oeuvre dans les différents domaines.

Traits essentiels de la conception de la Commission en matière de politique des transports

Lorsque la Commission décida de faire connaître aux autres institutions de la Communauté économique européenne ainsi qu'à l'opinion publique ses conceptions sur l'orientation à donner à la politique commune des transports, elle était pleinement consciente qu'il n'y a guère d'idées judicieuses - et parfois aussi d'idées moins judicieuses - qui n'aient déjà été exprimées à ce sujet. Aussi, ne pouvons-nous et n'entendons-nous pas prétendre que notre mémorandum ait innové en la matière.

Mais nous nous trouvons tous devant des réalités politiques, économiques et sociales entièrement nouvelles, qui se sont rapidement imposées à nous avec la création du marché commun et qui peuvent elles-mêmes être très vite dépassées par de nouveaux événements.

Nous devons nous efforcer d'insérer dans cette évolution dynamique une image de nos conceptions concernant l'organisation d'un secteur important de l'économie, qui est fort complexe dans son mécanisme économique et technique. Notons au passage que le profane qui n'a pas grandi dans l'atmosphère des transports ne peut manquer d'avoir l'impression que ce secteur présente, outre ses particularités économiques tant évoquées et souvent suspectées, des aspects spéciaux d'ordre

psychologique. Ceci s'applique aussi bien aux transporteurs qu'aux fonctionnaires des administrations des transports.

Avec la Communauté économique européenne, une nouvelle entité commune apparaît dans la vie économique et sociale de nos peuples. Notre politique économique et sociale doit s'aligner dans tous les domaines de son activité sur la situation qui s'est ainsi créée.

C'est pourquoi, dans le domaine de la politique des transports également, nous ne pouvons nous borner à supprimer les obstacles résultant des frontières politiques qui séparent les Etats membres. Il ne suffit donc pas d'arrêter des règlements ou des directives en vue d'aboutir à la suppression des discriminations fondées sur la nationalité. Il ne suffit pas non plus que nous nous attachions à trouver des mesures d'harmonisation concernant par exemple l'accès à la profession, la formation des prix, la fiscalité, la politique sociale et la technique. Assurément de telles mesures s'imposent.

Mais je crois qu'il est superflu, Mesdames et Messieurs, que je vous expose en détail combien il sera difficile de parvenir précisément à cette harmonisation.

La politique commune des transports doit cependant aller plus loin encore ; elle doit garantir que l'évolution du marché, dans ses caractéristiques spécifiques, s'accomplira selon des conceptions uniformes. Avec cette constatation, nous entrons au coeur de la controverse sur les rapports qui doivent s'établir entre les pouvoirs publics et l'économie des transports. Nous ne pouvons donc nous dispenser d'élucider le problème-clé de la politique des transports : les pouvoirs publics doivent-ils intervenir dans les marchés des transports de la Communauté et avant tout - dans l'affirmative - dans quelle mesure et par quels moyens ?

Nous ne devrions pas essayer d'éluder simplement cette question en cherchant à masquer les contrastes dans l'analyse de la situation actuelle dans les Etats membres. Ceci serait incontestablement tout aussi dangereux que de vouloir pousser trop loin la comparaison, par exemple entre la politique néerlandaise des transports d'une part, et celle de la République fédérale d'Allemagne et de la France d'autre part. Et même les termes d'"économie de marché" et de "dirigisme" ne jouent pas ici un rôle décisif.

Quoi qu'il en soit, il faut prendre une position nette en la matière et définir clairement le problème. Ceci n'exclut pas des compromis raisonnables et n'oblige pas à des actions ayant un caractère radical quelconque. La Commission entend que la politique des transports qu'elle préconise soit réalisée avec prudence et de façon progressive. Ce souci est précisément l'un des éléments de sa conception de la politique des transports. Nous nous sommes efforcés - comme le Traité le stipule d'ailleurs - de tenir compte des aspects spéciaux du secteur des transports. Nous tiendrons compte de ce qu'il peut s'avérer nécessaire de surmonter des difficultés d'adaptation dans certains modes de transport ou même dans diverses entreprises de transport. Nous savons également que de telles difficultés d'adaptation peuvent surgir aussi sous l'angle de la politique régionale.

Néanmoins la Commission estime que la politique commune des transports doit être commandée par l'impératif de la concurrence entre les transporteurs. Je me trouve devant vous, Mesdames et Messieurs - qui participez activement au déroulement de la vie économique de vos pays et de notre Communauté - dans l'heureuse situation de ne pas devoir défendre la notion de la liberté économique de notre époque contre les confusions possibles. Nous savons tous ici qu'une politique des transports axée sur la concurrence comme toute politique économique régie par la concurrence,

n'exclut pas l'intervention des pouvoirs publics dans la vie économique. Mais il est vrai que la grande difficulté pratique d'une telle politique consiste à trouver l'intervention conforme aux exigences du marché afin qu'elle reste dûment proportionnée à l'intérêt public qui commande cette intervention. Les théoriciens et praticiens devront bien un jour consacrer une attention particulière à ces problèmes, si l'on veut s'engager dans la voie tracée par la Commission européenne.

Outre l'exigence qui veut que les interventions des pouvoirs publics n'utilisent exclusivement que des moyens conformes au marché, un autre impératif fondamental tout aussi essentiel est que les restrictions d'ordre privé à la concurrence devront en principe être exclues. La possibilité de telles restrictions au jeu de l'offre et de la demande, et donc en particulier sous forme d'ententes n'apparaîtra en proportion déterminante dans les modes de transport intérieurs que le jour où l'influence de l'Etat sur les marchés de transport aura diminué. Néanmoins, la Commission estime indispensable d'inclure dès maintenant ces considérations dans sa conception de la politique des transports.

La conception de la Commission européenne pour une politique commune des transports axée sur la concurrence repose sur des considérations d'ordre juridique, mais avant tout sur des considérations d'ordre économique.

Le Traité instituant la Communauté économique européenne, dans sa conception générale et dans nombre de dispositions particulières, part du principe qu'une concurrence libre et loyale constitue le moyen approprié pour réaliser l'amélioration constante des conditions de vie et de travail des populations. Le traité n'exempte pas les transports de l'application de ce principe. En outre, la Commission est d'avis que la situation du marché des transports s'est rapprochée de plus en plus de celle des autres marchés des biens et services.

Aussi la politique commune des transports devrait-elle avoir pour règle le principe qui régit également les autres marchés, à savoir la liberté fondamentale de l'offre et de la demande. Une politique européenne commune des transports basée sur ces principes, qui ne perde pas de vue les aspects particuliers des transports, ne ferait pas que favoriser le développement de l'économie des transports. Une telle politique devrait au contraire être bénéfique aussi pour le marché commun général. En effet, on pourrait ainsi supprimer en particulier, à titre durable et de façon relativement simple, les distorsions sur le marché commun des marchandises qui trouvent leur origine dans les facteurs faussant la concurrence sur le marché des transports.

C'est sur la base de ces considérations générales que la Commission a formulé ses principes pour une politique commune des transports. Quels sont en particulier ces principes ?

1. Tous les participants aux marchés des transports doivent bénéficier de l'égalité de traitement.

Ceci est valable en premier lieu pour les rapports entre transporteurs - et aussi entre modes de transport - Mais cela vaut également pour les rapports avec les usagers.

C'est pourquoi les conditions de concurrence doivent être rapprochées au plus tôt. Qu'est-ce que cela implique en particulier ? Les aides accordées par les Etats doivent disparaître progressivement. Les charges tarifaires imposées par les Etats doivent être supprimées. Là où elles sont inévitables pour des raisons d'intérêt général, les pouvoirs publics doivent rembourser aux transporteurs les moins-values de recettes qui en résultent. L'imposition des modes de transport doit être régie par le principe de la neutralité fiscale au regard de la politique des transports. Enfin, il faut aussi rapprocher progressivement les salaires et conditions de travail des salariés du secteur des transports dans la Communauté.

2. L'autonomie financière doit être garantie aux transporteurs

Ceci postule notamment que chaque mode de transport participe en proportion appropriée aux frais d'infrastructure lui incombant qui sont financés sur les budgets publics. La part imputable aux transporteurs doit être calculée d'après des principes commerciaux.

3. La liberté d'action économique doit être assurée aux transporteurs

Ceci est notamment valable pour l'accès au marché et pour le calcul des prix. L'accès à la profession doit donc être rendu aussi indépendant que possible de restrictions artificielles des capacités. Les prix doivent pouvoir s'établir librement dans le cadre de certaines limites.

4. L'usager doit être libre dans le choix du moyen de transport.

Ceci signifie que les entreprises de l'industrie et du commerce doivent avoir la possibilité de recourir aux transports pour compte propre. Pour cette catégorie de transports il faut aligner aussi largement que possible les conditions de concurrence sur celles des transports professionnels.

5. La coordination des investissements dans le secteur des transports appartient aux pouvoirs publics

Ceci est valable notamment pour la construction et l'extension de l'infrastructure. Jusqu'à un certain point, la coordination peut également prendre de l'importance pour le développement des moyens de transport.

Objectifs de la politique commune des transports, compte tenu notamment des actions déjà entreprises

La Commission a classé en trois catégories les objectifs de la politique commune des transports, à savoir :

1. Favoriser la réalisation du Marché commun général.
2. Intégration des systèmes européens des transports.
3. Organisation générale des transports.

Nous sommes pleinement conscients que ces objectifs ne peuvent être départagés avec une rigueur scientifique. A fortiori, il n'est pas possible, sur le plan pratique, de dissocier les mesures à mettre en oeuvre pour atteindre ces objectifs. Nous croyons cependant que la discussion sera facilitée si nous partons de cette différenciation.

Quelles sont les possibilités et obligations qu'entrevoit la Commission européenne, sur le plan juridique et pratique, pour nous rapprocher de ces buts ?

Examinons le premier objectif qui est de favoriser la réalisation du marché commun général. J'ai déjà mentionné brièvement le danger des facteurs faussant les conditions de la concurrence et des obstacles aux échanges qui peuvent apparaître dans les transports. Il s'agit essentiellement, en l'occurrence, de discriminations en matière de prix, de tarifs de soutien et d'ententes.

Le Conseil a déjà arrêté, il y a plus d'un an, avec votre participation et sur proposition de la Commission, le Règlement n° 11 concernant la suppression de discriminations dans le domaine des prix et conditions de transport. Ce règlement est en vigueur depuis le 1er juin 1961. Les Etats membres sont - comme vous le savez - encore en retard sur certains points pour l'exécution de ce règlement. La Commission s'efforce activement d'amener les gouvernements à respecter leurs obligations en la matière.

Le Règlement n° 11 doit être suivi d'autres mesures pour la suppression des discriminations. C'est pourquoi la Commission s'emploie à recenser les discriminations en matière de prix et conditions de transport qui ne tombent pas sous le coup de l'article 79, § 1, du trai-

té de Rome et, partant, des dispositions du Règlement n° 11. A cet effet, nous avons déjà fait appel au concours du Comité économique et social.

Les investigations de la Commission dans le domaine des tarifs de soutien, en prévision de l'entrée en vigueur au début de la deuxième étape - c'est-à-dire, espérons-le, à la date du 1er janvier 1962 - de l'interdiction visée à l'article 20 du traité, sont pratiquement terminées. Les consultations avec les Etats membres sont en cours. Les premières décisions concernant les demandes d'autorisation de tarifs de soutien sont préparées.

Par ailleurs, la Commission a également inclus les transporteurs dans son projet de règlement d'application de l'article 87 du traité de Rome. L'Assemblée parlementaire européenne a approuvé cette façon de voir. Nous devons maintenant, en examinant les possibilités de dérogations pour certains secteurs, décider si, et dans quelle mesure, l'interdiction des ententes doit être, pour le secteur des transports, assortie d'exceptions ou, surtout, d'aménagements.

Le deuxième objectif essentiel de la politique commune des transports concerne l'intégration communautaire des transports. Elle implique avant tout en l'occurrence, l'instauration de la libre circulation des transporteurs dans le marché commun. Il faut donc accorder aux transporteurs la liberté d'établissement et le droit de libre prestation des services. Il ne s'agit pas uniquement de supprimer les discriminations à l'égard des non résidents et d'autres restrictions, mais également de rapprocher les dispositions législatives, réglementaires et administratives des Etats membres concernant l'admission au marché des transports. C'est justement là que les mesures visant l'intégration des transports rejoignent celles qui touchent l'organisation des transports.

Quelques progrès encourageants ont été réalisés récemment dans ce domaine.

Comme vous le savez, le Conseil a arrêté le 25 octobre 1961, le programme général pour la suppression des restrictions à la liberté d'établissement. Ce programme est également applicable aux transporteurs et aux auxiliaires des transports.

En raison des divergences d'ordre juridique bien connues, le Conseil a ajourné la décision sur l'inclusion dans ledit programme des entreprises de navigation maritime et aérienne. Mais nous continuons d'estimer qu'il est indispensable que ces questions, ainsi que tous les autres problèmes encore en suspens, intéressant ces deux modes de transport, soient élucidés prochainement. Nous ne saurions imaginer qu'une politique commune des transports qui excluerait pour longtemps encore la navigation maritime et aérienne fut adéquate et conforme au Traité.

Mais revenons au droit d'établissement : les discriminations et les autres restrictions imposées aux transporteurs en raison de la nationalité doivent être supprimées avant la fin de 1967. Pour les auxiliaires des transports, ce stade doit déjà être atteint avant la fin de 1963. La Commission a déjà pris ses dispositions en la matière et a, en collaboration avec le Comité consultatif des transports, inventorié notamment des discriminations existantes dans les principaux secteurs des transports.

En vertu des dispositions du traité de Rome, le programme général pour la suppression des restrictions à la libre prestation des services, arrêté par le Conseil en même temps que le programme pour le droit d'établissement, n'est pas applicable aux transports.

Mais pour réaliser aussi la libre prestation des services dans le domaine des transports, tout en tenant compte des aspects spéciaux de ce secteur économique, nous avons entamé les préparatifs essentiels. Cela s'applique aux deux aspects du problème, à savoir les transports internationaux et la participation des transporteurs non-résidents aux transports nationaux dans les Etats membres. Sur la base des études poussées des services de la Commission, le Comité consultatif des transports a également été saisi de ces questions. Ses groupes de travail se réunissent désormais régulièrement à Bruxelles. Les premiers avis ont déjà été émis.

Pour la suppression des discriminations, la Commission a prévu, en principe, le même échéancier que dans le programme général pour la liberté d'établissement. En outre, en ce qui concerne la participation des non-résidents aux transports nationaux par route et par voie navigable, la Commission proposera d'admettre avant la fin de 1964 au moins un transport national dans un Etat membre en corrélation avec un transport international. Ceci permettra une utilisation plus économique des moyens de transport.

Mais liberté de circulation ne signifie pas exemption de toute réglementation arrêtée par l'Etat. Même sur un marché où règne la libre circulation, les restrictions à l'admission sont concevables. D'autre part une législation des Etats membres qui serait exempte de toute discrimination, n'aurait, pour très longtemps dans certains secteurs importants, qu'une valeur très conditionnelle et purement formelle, si des restrictions quantitatives éventuelles étaient maintenues dans les transports nationaux et internationaux. Ne fût-ce donc que pour concrétiser la liberté de circulation, les efforts visant la politique commune des transports devront s'attacher à rendre possible un élargissement progressif des contingents et un assouplissement d'autres restrictions quantitatives.

Dans son mémorandum, la Commission a attaché une importance particulière au problème des restrictions quantitatives dans les transports routiers. Pour des raisons générales touchant la politique des transports et compte tenu du régime de la libre circulation instauré par le Traité, elle se prononce en faveur d'un assouplissement substantiel des contingents dans le trafic national et international. A son avis, l'action entreprise pour élargir les contingents nationaux devrait avoir abouti à des résultats substantiels avant la fin de 1967. Dans le trafic international, de tels résultats devraient déjà être acquis avant la fin de 1964. Enfin, la Commission estime que les restrictions quantitatives qui font encore obstacle à la liberté de transit dans les transports routiers devront être entièrement supprimées pour la même date.

Les premières propositions formelles de la Commission visant la libéralisation des transports routiers internationaux à l'intérieur de la Communauté ont déjà été formulées. En date du 15 novembre 1961, la Commission a soumis au Conseil le projet de directive relative à l'établissement de certaines règles communes applicables aux transports internationaux de marchandises par route et un projet de déclaration d'intention et d'établissement d'une procédure concernant l'accélération du rythme de réalisation de certains objectifs du Traité dans le domaine des transports internationaux de marchandises par route.

Le projet de directive contient une liste de certains transports internationaux de marchandises par route, y compris le transit, qui devront être libérés du contingentement avant la fin de 1962 et du régime d'autorisation avant la fin de 1963. Le projet contient en outre une liste de certains transports qui, tout en restant soumis au régime d'autorisation, devront être libérés du contingentement avant la fin de 1962. En ce qui concerne les transports visés par ces propositions, il s'agit de transports qui, d'après la nature des marchandises, la

charge utile du véhicule utilisé ou la distance, peuvent être libérés des restrictions de capacité sans qu'il soit nécessaire de tenir particulièrement compte de la situation générale de la concurrence. Enfin, la Commission propose dans son projet de directive la libération des transports internationaux pour compte propre, en deux étapes avant la fin de 1963.

Le projet de déclaration d'intention prévoit avant tout que la Commission doit présenter au Conseil au plus tard le 31 mai 1962, des propositions qui doivent permettre d'aboutir encore avant la fin de 1962 à un premier élargissement substantiel des contingents en vigueur dans les transports routiers internationaux professionnels entre les Etats membres et de libérer aussi rapidement que possible les transports en transit. En même temps, il faudra établir la procédure et fixer le rythme des élargissements ultérieurs et amorcer les mesures visant la suppression des facteurs ayant pour effet de fausser la concurrence. L'harmonisation doit porter en particulier sur les aspects d'ordre fiscal et social.

Mais la politique commune des transports ne doit pas pour autant se borner à favoriser le Marché commun général et les échanges de prestations de transport entre les Etats membres. Elle doit en même temps rapprocher les conditions générales dans lesquelles les différents modes de transport opèrent à l'intérieur de la Communauté. Ainsi nous abordons le troisième objectif de la politique commune : l'organisation générale du système des transports.

Les mesures touchant les prix et conditions de transport constitueront l'essentiel de l'organisation des marchés de transport de la Communauté axée sur la concurrence. Ces mesures doivent être basées avant tout sur les principes de la liberté d'action et de l'autonomie financière des entreprises, mais également sur le principe de l'égalité de traitement.

Alors que dans les transports de voyageurs par services réguliers une adaptation des tarifs fixes préalablement approuvés aux variations des éléments du prix de revient et de la conjoncture ne paraît réalisable que de temps à autre, pour les services irréguliers de transports de voyageurs et les transports de marchandises l'établissement d'un système de tarification à fourchette semble être la forme appropriée de fixation des prix. Ainsi, les transporteurs pourraient fixer librement leurs prix dans des limites déterminées. Le jeu de la concurrence serait assuré sous une forme qui répond aux particularités du secteur des transports. La fixation d'une limite supérieure de la tarification à fourchette protégera les bénéficiaires des prestations de transport contre les prix abusifs. La fixation d'une limite inférieure garantira les transporteurs contre les effets préjudiciables éventuels excès de concurrence. Mais avant tout, l'obligation de s'adapter à la situation du marché confère aux transporteurs la responsabilité des résultats de leur comportement économique.

Le problème du contrôle et de la publicité des prix et conditions de transport semble pouvoir être résolu de la façon la plus simple grâce à l'adoption du système de la tarification à fourchette. Les services de contrôle devront veiller à ce que les prix appliqués dans la pratique soient compris entre les limites supérieures et inférieures de la tarification à fourchette. Le contrôle pourrait s'effectuer au moyen des documents de transport prescrits par le Règlement n° 11. A cet effet, des contrôles par sondages semblent devoir suffire.

La publicité des prix devrait se limiter à la publication des plafonds et planchers des tarifs à fourchette. L'obligation de publier au préalable les prix effectivement appliqués irait à l'encontre du souci de laisser les transporteurs libres de fixer leurs prix dans les limites de la fourchette. Le contrôle de l'obligation de publier

a posteriori les prix réellement appliqués nécessiterait un appareil disproportionné par rapport aux résultats escomptés. La connaissance de la situation du marché pourra être obtenue à moindres frais grâce aux mercuriales et rapports sur la situation des marchés que connaissent déjà d'autres secteurs économiques. La forme de la publicité que nous envisageons en général, pourrait être différente, le cas échéant, pour certains transports déterminés. Je fais allusion à la possibilité que les exigences découlant du Traité de Paris peuvent être différentes de celles du Traité de Rome.

J'espère, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs, avoir réussi à vous donner un aperçu succinct, mais néanmoins suffisant, des vues de la Commission concernant la politique des transports. J'ai attaché une importance particulière à vous exposer l'état d'avancement des mesures pratiques dans les différents domaines.

C'est en ce sens que je voudrais également signaler la décision du 28 novembre 1961 du Conseil instituant une procédure d'examen et de consultation préalables pour certaines dispositions législatives, réglementaires et administratives dans le domaine des transports. Nous sommes très satisfaits que cette suggestion de notre mémorandum et notre proposition de juillet 1961 soient déjà traduites dans les faits. Nous avons estimé pouvoir accepter les modifications que le Conseil a cru devoir apporter à notre proposition. Quant au fond, notre conception a été entièrement respectée. Nous regrettons qu'il n'ait pas encore été possible de donner suite à votre proposition d'inclure également les transports par oléoducs dans la procédure de consultation. Mais la Commission veillera à ce que les pourparlers à ce sujet soient poursuivis.

Cette même décision semble devoir inaugurer la politique commune. La Commission s'emploiera à empêcher que les politiques des transports ne continuent de diverger dans notre Communauté et à faire en sorte que dorénavant les Etats membres agissent en commun.

Rapport de la Commission des Transports
sur des problèmes concernant la politique
commune des transports dans le cadre de
la Communauté économique européenne

Je voudrais maintenant prendre brièvement position sur l'excellent rapport de votre commission des transports. Cependant, je ne pourrai exprimer que quelques idées générales. Dans la suite, de nos discussions ultérieures, nous devons donc revenir sur les différents problèmes. Pour l'avis que j'exprime aujourd'hui, il ne semble utile de comparer dans leurs grandes lignes le rapport de votre commission des transports et le Mémoire de la Commission. A cet effet, je peux commencer par une heureuse constatation générale.

Pour l'essentiel, nous sommes d'accord avec votre commission des transports sur les principes et les objectifs de la politique commune des transports. De même, nos idées sur les mesures à mettre en oeuvre pour réaliser la politique commune se rejoignent dans une très large mesure. Les divergences me paraissent - abstraction faite assurément du problème de la formation des tarifs - être plutôt des différences de degré que de principe. Mais en aucun cas nos conceptions de la politique des transports ne divergent à tel point que nous ne puissions trouver une voie commune pour régler aussi les détails.

Le rapport de votre commission des transports et le mémoire de la Commission ont en commun, le point de départ tiré de la politique économique et l'appréciation de la position juridique réservée aux transports dans le traité de Rome. Le rapport de votre commission des transports part lui aussi du principe de l'universalité du Traité et en conclut que les dispositions générales sont applicables à tous les domaines des transports, c'est-à-dire y compris la navigation maritime et aérienne. Tout comme la Commission européenne dans son mémoire, votre commission des transports estime elle aussi que, dans l'intérêt d'une poli-

- 12 -

tique économique homogène, le principe de la concurrence doit s'appliquer aussi aux marchés des transports dans la mesure où des raisons économiques impératives - les aspects spéciaux des transports - ne s'y opposent pas. En conséquence les deux documents estiment que la politique commune des transports doit avoir pour tâche de créer une organisation de l'économie des transports uniforme et basée en principe sur la concurrence. Votre commission des transports estime elle aussi qu'il faut constamment avoir pour objectif une économie des transports intégrée, c'est-à-dire un marché commun des prestations de transport, mais que cet objectif ne peut être atteint que progressivement et par des méthodes pragmatiques.

Comme je viens de le dire, je vais essayer de comparer brièvement le nouveau rapport Kapteyn avec le mémorandum de la Commission. Avant de m'arrêter aux points les plus importants, je dois restreindre encore mon propos.

Le rapport et le mémorandum diffèrent sensiblement quant à leur finalité et à leur articulation de même que quant aux centres de gravité. Aussi leur contenu n'est-il que très relativement comparable. Le mémorandum de la Commission européenne, conformément à son objet qui est de fixer une orientation, se borne à des remarques générales sur de nombreuses questions, alors que le rapport de la commission parlementaire des transports entre résolument dans les détails. Ceci vaut notamment pour le problème de l'admission aux différents modes de transport et pour les principes de la formation des prix. D'autre part, la Commission européenne insiste davantage sur les obligations concrètes imposées par le Traité aux institutions de la Communauté, alors qu'apparemment il importe surtout à la commission parlementaire des transports d'exposer les problèmes de l'économie des transports en général et leur importance pour la Communauté en particulier. Mais ceci ne doit pas constituer un jugement de valeur. Il faut plutôt l'entendre en fonction des objectifs spécifiques différents que visent les deux exposés.

Les thèses concernant ce qu'il faut entendre en particulier par "aspects spéciaux des transports" divergent sur quelques points. Il est vrai que cela provient essentiellement de ce que votre commission des

.../...

transports et la Commission européenne ont choisi des points de repères différents. Nous partons de la situation actuelle sur les marchés des transports et estimons en conséquence qu'il est possible de supprimer ou tout au moins d'atténuer certaines particularités. Le rapport Kapteyn en revanche, ne cite que les caractéristiques que la commission des transports considère comme des particularités inhérentes à la structure des transports et donc immuables. Ainsi, la Commission européenne croit avant tout que la grande influence qu'exercent les pouvoirs publics sur les marchés des transports constitue un des aspects spéciaux les plus importants. La commission parlementaire des transports, au contraire, est d'avis que l'intervention politique de l'Etat ne constitue pas un aspect spécial de l'économie des transports, mais bien de la politique des transports. Quoi qu'il en soit, je crois que, le moment venu, nous pourrions venir, en commun, à bout de ces divergences de vues sur les méthodes, qui portent également sur quelques autres questions. Quant aux résultats, je ne vois pas de différence fondamentale.

Mais au surplus, il semble que des discussions approfondies s'imposent sur les conclusions à tirer des aspects spéciaux des transports. Ainsi, en ce qui concerne la question de l'admission aux transports, le rapport de votre commission parlementaire en vient dès maintenant à conclure que des régulations des capacités sont nécessaires, non seulement à titre temporaire, mais également à titre permanent. En conséquence, il exige que des restrictions des capacités soient instaurées aussi dans les domaines où de telles mesures n'existent pas encore. Ainsi, le rapport cite par exemple la possibilité d'un arrêt des constructions nouvelles dans le secteur de la navigation intérieure. Avec une telle façon de voir, il ne semble nécessaire d'admettre qu'il est au moins possible de restreindre le matériel roulant des chemins de fer. Je ne veux pas anticiper sur le résultat d'un tel examen. Mais celui-ci ne devrait pas considérer comme acquis que les chemins de fer s'insurgeront énergiquement contre toute restriction alors que les "beati possidentes" du trafic routier et de la navigation intérieure sont souvent très intéressés par de telles mesures. Nous arrivons ici très vite au point névralgique du problème des restrictions des capacités.

.../...

Je vous avais déjà laissé entrevoir brièvement que j'avais été amené à constater que la différence essentielle entre nos conceptions et les vues de votre commission des transports réside dans la réponse à la question de savoir comment les prix doivent se former dans les transports.

Mais en ce domaine également je relève avec satisfaction un point commun. Les deux exposés considèrent en effet que les prix des transports doivent se former en fonction des coûts des transporteurs et des conditions du marché.

La différence réside plutôt dans la question de savoir "comment" se fera la formation des prix. Mais ceci n'implique pas par exemple que nous n'achoppions qu'à des questions de procédure. Il s'agit ici d'un problème de fait. Vous vous en souvenez : la Commission européenne préconise une tarification à fourchette, dans la mesure où il ne s'agit pas de service réguliers spécifiques. Les limites supérieures et inférieures doivent être fixées par les autorités. Le rapport de votre commission des transports estime au contraire que chaque transporteur doit fixer lui-même les tarifs dont il a besoin. On fait valoir à l'encontre de la tarification à fourchette que le plancher ne peut pas être fixé par les autorités sur la base des coûts réels.

Cette conception du rapport de la commission parlementaire des transports entraîne obligatoirement aussi des divergences sur la question de la publicité des prix et du respect des prix publiés. Alors que la Commission européenne entend se contenter d'une publication des limites supérieures et inférieures et d'une publication a posteriori des prix librement convenus dans le cadre de ces limites, votre commission des transports exige une publication des tarifs de tous les transporteurs avec obligation simultanée pour les transporteurs de respecter leurs tarifs. Tout marchandage du prix de transport pour chaque transport individuel en fonction des coûts et de la situation du marché respectifs, comme la tarification à fourchette le permet, serait exclu.

Aussi, Monsieur le Président, Mesdames, Messieurs, pour les futures délibérations communes que nous serons appelés à mener pour réaliser la politique européenne des transports, nous retrouverons-nous devant la nécessité de trouver, au cours de discussions approfondies, un terrain d'entente sur les questions qui sont assurément parmi les plus importantes de l'organisation des transports. Mais je le souligne encore une fois : il n'est pas **seulement** nécessaire et souhaitable, il me paraît également possible que l'Assemblée parlementaire européenne et la Commission de la Communauté économique européenne trouvent un dénominateur commun à leur conception de la politique des transports. Les débats d'aujourd'hui nous permettront certainement de progresser en ce sens.

En tout cas, le but de nos efforts communs semble désormais clairement défini à la fois par le rapport de votre commission des transports et par notre mémorandum : une organisation libérale des transports qui s'intègre de façon organique dans l'organisation économique libérale du Marché commun.