

COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE  
DU CHARBON ET DE L'ACIER  
ASSEMBLÉE COMMUNE

---

Exercice 1956-1957  
Session ordinaire  
(Première partie)

# Rapport intérimaire

fait au nom de la

**Commission des Transports**

sur

le problème général de la coordination  
des transports européens

par

M. Paul J. KAPTEYN

R a p p o r t e u r

MAI 1957



COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE  
DU CHARBON ET DE L'ACIER  
ASSEMBLÉE COMMUNE

---

Exercice 1956-1957  
Session ordinaire  
(Première partie)

# Rapport intérimaire

fait au nom de la

**Commission des Transports**

sur

le problème général de la coordination  
des transports européens

par

M. Paul J. KAPTEYN

R a p p o r t e u r

MAI 1957



*Au cours de ses réunions des 14 décembre 1956, 28 et 29 mars, et 26 et 27 avril 1957, la Commission des transports a examiné le problème général de la coordination des transports européens.*

*M. P.J. KAPTEYN a été désigné comme rapporteur.*

*La Commission a adopté le présent rapport intérimaire à l'unanimité le 27 avril 1957.*

*Etaient présents: MM. P. WIGNY, Président,*

*E. BATTISTA,*

*W. BIRKELBACH, suppléant M. SCHOENE,*

*A.M. LENZ,*

*A. MUTTER,*

*A. POHER,*

*E. SCHAUS.*



# RAPPORT INTÉRIMAIRE

de

M. P.J. KAPTEYN

sur

le problème général de la coordination des transports européens

---

Dans son rapport de mai 1955, ainsi que dans celui de juin 1956, votre Commission a déjà exprimé son inquiétude de constater les lenteurs de l'application du Traité.

Tout d'abord ont été supprimées les discriminations «au sens plus étroit» fondées sur l'origine ou la destination des produits, puis ont été introduits pour les chemins de fer des tarifs directs à caractère dégressif.

Il apparut bientôt que la solution de ce problème rencontre de graves difficultés. Après des négociations très difficiles, un accord a pu être atteint le 20 janvier 1955, immédiatement avant l'expiration du délai prescrit par le § 10 de la Convention. Le 1er mai 1955, les tarifs directs pour les chemins de fer, pour imparfaits qu'ils soient, ont fini par entrer en vigueur.

Cependant, deux ans plus tard, votre Commission doit, à son regret, à nouveau exprimer sa vive déception devant le peu de progrès constaté.

Le problème des disparités n'est toujours pas résolu. Les discriminations provoquées par le fait que le trafic international est entièrement libre, tandis que les transports nationaux sont soumis à une réglementation rigoureuse, ne sont pas encore éliminées. En outre, aucun accord n'a pu être réalisé entre les gouvernements

au sujet des problèmes des transports routiers. La situation est encore la même qu'au moment de l'entrée en vigueur du Traité. Peut-être est-il utile de rappeler qu'en 1953, année de basse conjoncture, les cotations occultes, en dessous de la normale pour certaines livraisons par camion, ont provoqué des perturbations sur le marché de l'acier.

Bref, la situation actuelle des transports par eau et par route consolide des états de fait qui sont en contradiction avec les objectifs fondamentaux du Traité.

Votre Commission est convaincue que le fonctionnement sans heurt de la Communauté est lié à une application complète du § 10-1, 2 et 3 de la Convention relative aux dispositions transitoires; aussi, toutes ces lacunes n'ont-elles pas manqué d'inquiéter de plus en plus votre Commission.

Certes, elle n'ignore pas les difficultés que pose l'application du Traité pour les Etats membres.

La réunion des marchés nationaux du charbon et de l'acier qui, auparavant, étaient divisés par un grand nombre de barrières, tendait à la création d'un marché commun basé sur «le jeu normal de la concurrence». (art. 65, al. 1).

Cela suppose, dans le domaine des transports, que l'on offre «des conditions de prix comparables aux utilisateurs placés dans des conditions comparables.»

Cela impliquait l'insertion, dans le Traité, de dispositions relatives aux transports. Toutefois, étant donné que l'on n'envisageait pas aussi la création d'un marché commun des transports, on s'est borné à établir un certain nombre de dispositions visant à éliminer toute discrimination et on a attribué à la Haute Autorité des pouvoirs limités. Il est résulté de ce fait que les Etats membres, tout en conservant leurs compétences en matière de transports (art. 70, al. 5), ont dû cependant assumer un certain nombre d'obligations afin de garantir le bon fonctionnement du marché commun. Ce sont les obligations résultant du paragraphe 10 de la Convention relative aux dispositions transitoires.

Cette situation présente de sérieux inconvénients. En effet, si la politique des transports est toujours de la compétence des gouvernements, l'observation des obligations résultant du Traité implique des mesures qui pèsent sur la politique traditionnelle des pays. Ceci est d'autant plus regrettable que l'on n'a pas créé les conditions d'une politique intergouvernementale des transports.

C'est cette situation qui a sans cesse marqué les négociations relatives à l'application des dispositions du Traité.

Ce défaut de collaboration intergouvernementale a amené votre Commission à vous présenter une résolution dès le mois de mai 1955 (voir Annexe).



Elle entendait ainsi indiquer la voie à suivre pour sortir d'une situation qui risquait d'aboutir à une impasse. En effet, si le dynamisme inhérent au Traité devait normalement aboutir à une intégration et une coordination des transports au-delà du Traité lui-même, les conditions nécessaires en dehors de ce cadre pour atteindre cet objectif faisaient cependant défaut.

Bien que le Traité ait laissé la politique des transports aux Etats membres, ceux-ci sont obligés de mettre en oeuvre une politique commune dans un domaine important — celui du charbon et de l'acier — ce qui pèse sur la politique nationale.

Même la coordination des transports, à laquelle contraint l'application du Traité, entrave la politique de coordination nationale. On s'effraye des répercussions provoquées par cet état de choses. On ne peut même pas se permettre de rechercher sur le plan intergouvernemental une coordination de l'ensemble des transports, à défaut des conditions requises.

En effet, la coordination pose des problèmes dont la solution ne peut être assurée que par des décisions politiques, celles-ci impliquent l'existence d'un courant d'opinions que l'on ne peut créer dans les circonstances actuelles.

Lors du dépôt de son rapport précédent, votre Commission espérait que les résultats des négociations de Bruxelles seraient favorables, en ce sens que le nouveau Traité contiendrait des dispositions susceptibles d'assurer, dès le début, une intégration et une coordination progressive des transports. A son regret, les travaux de Bruxelles n'ont abouti qu'à un ajournement.

Cet ajournement comporte notamment un double risque.

Tout d'abord, en raison des difficultés auxquelles se heurte l'application du Traité de notre Communauté, il pourrait entraîner de pseudo-solutions. C'est ainsi, par exemple, que peuvent continuer d'exister ou être créés des courants d'échanges en contradiction avec le Traité et qui, lorsque les conditions auront changé, provoqueront des répercussions qu'il eût mieux valu éviter.

En outre — mais ceci ne concerne pas votre Commission — il existe un autre danger, nullement imaginaire: la solution adoptée dans les circonstances actuelles risque de rendre particulièrement difficile plus tard la réalisation de l'intégration et de la coordination de l'ensemble des transports. Il ne faut pas oublier que les transports de la Communauté ne représentent pas moins de 40% du total des transports.

La Commission a toujours été consciente de sa tâche qui consiste à veiller attentivement à l'application du Traité. Dès lors, elle n'a pas cessé de rappeler les obligations, non seulement de la Haute Autorité, mais également des gouvernements.

Inquiète de la lenteur des négociations sur les tarifs directs des chemins de fer, elle a mis en oeuvre tous les moyens dont elle disposait, dans les limites qui lui sont assignées, afin de déterminer les gouvernements à respecter les obligations résultant du Traité.

Votre Commission s'est borné à insister sur l'application du Traité. Elle a cependant regretté de ne pas être en mesure de promouvoir cette application d'une manière plus substantielle. Elle n'était pas suffisamment informée des problèmes extrêmement complexes qui sont à l'origine de certaines réticences pour apporter à leur solution une contribution plus constructive. Ultérieurement, elle avait espéré que les négociations de Bruxelles permettraient d'aboutir à une solution.

Dès qu'elle se rendit compte que les travaux de Bruxelles ne supprimeraient ni ne diminueraient les difficultés qui entravent l'application du Traité, il ne lui sembla plus possible d'accepter des vues aussi partielles.

Après mûres réflexions, elle décida de s'assurer la collaboration d'experts des trois secteurs des transports, originaires de trois pays différents. Elle se félicite de ce que MM. Dijkmans van Gunst, Geile et Hutter aient bien voulu lui prêter leur collaboration.

Vous comprendrez sans doute qu'elle devait tout d'abord s'assurer si les trois experts partageaient ses opinions quant aux origines des difficultés que présente l'application du Traité, qu'elle a déjà dénoncées. Elle a constaté avec satisfaction qu'il en était bien ainsi. Les experts ont également estimé que l'absence d'une coordination entre les différents modes de transports entrave le bon fonctionnement du marché commun du charbon et de l'acier. Cette lacune fausse en effet la concurrence et il ne saurait être question d'un «jeu normal de la concurrence».

Certains utilisateurs sont favorisés, d'autres éprouvent un préjudice parce que les frets sont trop élevés. Les experts sont d'avis que la coordination est nécessaire si l'on veut créer une situation dans laquelle soient offertes des «conditions de prix comparables aux utilisateurs placés dans des conditions comparables» (art. 70, al. 1) et si l'on veut réaliser les conditions «assurant par elles-mêmes la répartition la plus rationnelle de la production au niveau de productivité le plus élevé» (art. 2, al. 2).

Cela signifie qu'il faut réaliser une harmonisation et une coordination des transports de charbon et d'acier. Bien que la part des marchandises relevant de la Communauté dans l'ensemble des transports soit particulièrement importante par le poids, les experts estiment qu'une telle coordination n'est pas réalisable si elle ne porte pas sur l'ensemble des transports.

A l'heure actuelle, les gouvernements s'efforcent, à cet égard, d'appliquer les dispositions du Traité, en se servant en quelque sorte d'un «Ersatz», sans tirer les conclusions qui découlent en fait du Traité et qui appellent la coordination commune de l'ensemble des transports.

Cependant, le choix de cette façon de procéder n'est pas sans comporter des risques certains. Ainsi, en cherchant à réaliser l'impossible, on recule chaque fois devant un écart de la politique nationale en matière de transports. Or, on sait que les produits relevant de la compétence de la C.E.C.A. représentent environ 40% du volume total des marchandises transportées. Toute mesure prise en faveur des transports du charbon et de l'acier se répercute donc sur l'ordre national existant.

Les tarifs directs à caractère dégressif ont déjà eu, dans certains cas, de sérieuses conséquences financières, en effet toute modification unilatérale des tarifs des entreprises de transports rompt l'équilibre entre les recettes provenant des différentes catégories de marchandises. Les experts, ainsi que votre Commission, sont convaincus que la coordination ne peut être assurée que par une action commune. Il est impossible de résoudre les problèmes en question dans le cadre des économies nationales. Bien entendu, les différents pays s'efforcent depuis des dizaines d'années de coordonner les transports, mais il s'agit en l'occurrence d'une coordination à objectifs exclusivement nationaux. Au contraire, le Traité instituant la C.E.C.A. appelle une coordination comportant l'harmonisation des tarifs en vigueur dans la Communauté et la suppression des ruptures de charge.

Au cours de ses réunions, votre Commission a procédé, avec les trois experts, à un examen approfondi de ces problèmes, ce qui lui permet, dès à présent, de tirer les conclusions d'ensemble suivantes:

1. L'absence d'une coordination des transports du charbon et de l'acier est un obstacle à la réalisation des objectifs assignés à la Communauté. Les problèmes qui en résultent ne peuvent être résolus dans le cadre des économies nationales.

2. Il est impossible de limiter la coordination aux seuls transports du charbon et de l'acier.

3. La pleine réalisation des objectifs de la Communauté nécessite, en rapport avec les points 1 et 2, une coordination de l'ensemble des transports.

Ayant abouti à ces conclusions, votre Commission s'est demandé quelle action pouvait être entreprise. Elle ne peut pas agir dans un domaine qui n'est

pas de sa compétence; mais il est de son devoir de contribuer à la solution des problèmes découlant du Traité. Aussi a-t-elle acquis la conviction de l'opportunité d'approfondir, dans les prochains mois, l'examen des problèmes de la coordination des transports. Elle se propose de vous donner, ultérieurement, un aperçu de tous ces problèmes. Elle espère que leur discussion en public aura pour effet de les situer davantage au centre des préoccupations. Elle est persuadée de servir, ainsi, les intérêts de la Communauté.

## ANNEXE

### RÉSOLUTION

relative aux problèmes des transports dans la Communauté

*L'Assemblée Commune,*

souligne à nouveau l'importance particulière du problème des transports non seulement pour le développement de la Communauté, mais encore pour l'intégration de l'économie européenne;

prend acte, avec satisfaction, des progrès que la Haute Autorité a réalisés l'année passée en coopération avec les Gouvernements, en particulier de l'établissement de tarifs ferroviaires directs internationaux à caractère dégressif;

rappelle, néanmoins, que l'abolition des disparités dans les frets fluviaux et des discriminations dans le cabotage et dans les transports routiers nécessite une action rapide, afin de prévenir des répercussions défavorables et persistantes sur le marché commun;

prie dès lors le Conseil spécial de Ministres d'inviter les Gouvernements à intensifier en ce domaine leur coopération avec la Haute Autorité, afin de parvenir à une solution dans les plus brefs délais. Cette coopération étroite est d'autant plus nécessaire que le Traité, tout en prescrivant clairement que ces disparités et discriminations doivent être supprimées, ne fournit pas à la Haute Autorité de pouvoirs suffisants pour ce faire. Dans la recherche de cette solution, il faudra veiller en outre à ce que ne se créent des organisations présentant les caractéristiques de cartels soustraits au contrôle de la Haute Autorité.

*L'Assemblée Commune,*

convaincue qu'une solution entièrement satisfaisante des problèmes des transports dans la Communauté ne pourra intervenir que si une coordination et une intégration s'opèrent dans le sens du progrès pour l'ensemble des transports, estime que l'har-

monisation prescrite par le § 10, alinéa 4, 3<sup>o</sup>, de la Convention relative aux dispositions transitoires doit être pour les Etats membres de la Communauté l'occasion de procéder en commun, également pour les transports de marchandises ne relevant pas de la compétence de la Communauté, à une coordination et une intégration, afin d'éviter d'une part des anomalies dans l'économie des transports des Etats et contribuer d'autre part à l'unification des transports européens, objectif constituant une nécessité économique; est d'avis qu'il faut, à cette fin, informer aussi largement que possible l'opinion publique.

*L'Assemblée Commune,*

prie, en conséquence, le Conseil spécial de Ministres de recommander aux Gouvernements des six pays l'adoption de la proposition suivante:

Il est créé une commission composée d'un nombre limité d'experts qui ne doivent être considérés, ni comme représentants nationaux, ni comme mandataires d'un quelconque mode de transport;

Cette commission a pour mission d'élaborer des propositions visant à coordonner et à intégrer l'ensemble des transports européens, après consultations des organisations existantes et ayant les transports dans leurs attributions;

Il serait souhaitable d'inviter les Gouvernements de la Suisse et de l'Autriche à se faire représenter par des observateurs.

La commission soumet ses propositions aux ministres compétents en matière de transports, au Conseil spécial de Ministres et à la Haute Autorité. Elle reste en liaison avec la commission des transports de l'Assemblée Commune.

L'Assemblée Commune reçoit de ladite commission un rapport annuel, ainsi que les projets élaborés par celle-ci et elle en délibère en séance publique, afin d'informer des problèmes à résoudre les parlements nationaux, d'une part, l'opinion publique, d'autre part.

Les membres de ladite commission pourraient être nommés par les Gouvernements parmi les candidats figurant sur une liste présentée par la Haute Autorité.

— adoptée par l'Assemblée Commune au cours de sa séance du 12 mai 1955  
(*Journal Officiel de la Communauté du 10 juin 1955*).