

**COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE
DU CHARBON ET DE L'ACIER
ASSEMBLÉE COMMUNE**

Exercice 1957 - 1958
Première session extraordinaire

Rapport

fait au nom de la

Commission des transports

sur

la coordination des transports européens

par

M. Paul J. KAPTEYN
R a p p o r t e u r

COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE
DU CHARBON ET DE L'ACIER
ASSEMBLÉE COMMUNE

Exercice 1957 - 1958
Première session extraordinaire

Rapport

fait au nom de la

Commission des transports

sur

la coordination des transports européens

par

M. Paul J. KAPTEYN
R a p p o r t e u r

NOVEMBRE 1957

La Commission des transports s'est réunie les 21 juin, 7 novembre et 14 décembre 1956, les 28 et 29 mars, 26 et 27 avril, 15 mai, 27 juin, 5 et 6 juillet, 18 et 19 septembre, 9 et 10 octobre 1957, pour examiner le problème de la coordination des transports européens.

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

Le rapport a été adopté à l'unanimité le 10 octobre 1957.

Etaient présents:

MM. P. WIGNY, *président*,
P. J. KAPTEYN, *vice-président*,
A. LENZ,
J. MÉDECIN,
A. POHER,
E. SCHAUS,
J. SCHÖNE.

SOMMAIRE

	page
INTRODUCTION	9
1. Les raisons qui ont amené la Commission à examiner la possibilité d'une coordination générale des transports européens	9
2. L'évolution des transports	12
3. La situation actuelle	19
<i>a)</i> Chemins de fer	20
<i>b)</i> Transports par voie d'eau	20
<i>c)</i> Transports routiers	21
<i>d)</i> Quelques remarques sur l'inégalité des charges qui pèsent sur les différents modes de transport	22
<i>e)</i> Les exigences du marché commun	23

CHAPITRE I

LES CONDITIONS DE LA COORDINATION DES TRANSPORTS EUROPÉENS	25
1. Définition	25
2. But d'une coordination des transports	26
3. Les mesures traditionnelles de coordination	27
4. Principes généraux d'une coordination des transports	30
<i>a)</i> Le libre choix de l'utilisateur	30
<i>b)</i> Le coût global minimum de la production	30
<i>c)</i> Les prix de transport et l'optimum économique	30
<i>d)</i> Les palliatifs de l'«hyperconcurrence»	31
5. Déplacements de trafic par suite de la coordination	31
6. Les inconvénients d'une réglementation par les pouvoirs publics et les méthodes à suivre	32

CHAPITRE II

LE PRIX DE REVIENT COMME BASE DE LA FORMATION DES PRIX	33
1. Exposé du problème	33
2. Le calcul du prix de revient	34
<i>a)</i> Unification du calcul des prix de revient	34
<i>b)</i> Elimination de certains coûts	35
<i>c)</i> Prise en considération de tous les éléments du prix de revient	35
<i>d)</i> Harmonisation des charges	36
(i) Harmonisation des composants du prix de revient	36
(ii) Harmonisation des facteurs influant sur les prix de revient	37

CHAPITRE III

	page
TARIFS ET FRETS	39
1. Considérations de principe sur le système tarifaire	39
2. Les éléments de base du système tarifaire actuel et la formation des prix de transport en fonction du prix de revient	40
<i>a)</i> Tarif kilométrique uniforme	41
<i>b)</i> La tarification <i>ad valorem</i>	41
<i>c)</i> Les tarifs de soutien et de concurrence	41
<i>d)</i> La différenciation tarifaire en fonction du prix de revient ...	42
<i>e)</i> Tarifs mixtes	44
3. La publicité	44
<i>a)</i> Libre choix de l'utilisateur	44
<i>b)</i> Contrôle de la concurrence	45
<i>c)</i> Positions nationales privilégiées	45
<i>d)</i> Aperçu des prescriptions de publication dans les six pays de la Communauté	46
(i) Chemins de fer	46
(ii) Voies d'eau	47
(iii) Route	48
<i>e)</i> L'application du principe de la publicité	49
4. Nécessité d'un contrôle et mesures spéciales	50
5. Transport pour compte propre	52

CHAPITRE IV

PIPE-LINES	55
------------------	----

CHAPITRE V

LA COORDINATION DES INVESTISSEMENTS	59
---	----

CHAPITRE VI

LE PROBLÈME INSTITUTIONNEL	63
<i>Annexe A</i> — La différenciation des tarifs de transports en fonction des prix de revient, par M. R. Hutter	69
<i>Annexe B</i> — La publicité des transports et des frets, par M.W. Geile	75
<i>Annexe C</i> — La tarification en fonction de la notion de service public et le principe du prix de revient, par M. G.H. Dijkmans van Gunst	77
<i>Annexe D</i> — Interstate Commerce Act et Interstate Commerce Commission	79

RAPPORT

par

M. Paul J. KAPTEYN

sur

la coordination des transports européens

INTRODUCTION

1. Les raisons qui ont amené la Commission à examiner la possibilité d'une coordination générale des transports européens

Au cours de ces dernières années, la Commission des transports s'est constamment occupée des questions de transport soulevées par la réalisation du marché commun du charbon et de l'acier. Tout en se félicitant des succès remportés par la Haute Autorité au début de son activité — par exemple par la suppression des discriminations flagrantes et par l'introduction des tarifs directs internationaux ferroviaires — la Commission n'a pas tardé à reconnaître qu'il était impossible de résoudre ces problèmes d'une façon satisfaisante en demeurant dans le cadre étroit du charbon et de l'acier.

Dans un de ses rapports ⁽¹⁾, la Commission des transports a exprimé cette idée en faisant remarquer que les dispositions relatives aux transports ont conféré au Traité instituant la C.E.C.A. un dynamisme interne tel que l'on se voit obligé de prendre, au-delà même des limites du Traité, des mesures communes dans le secteur des transports. Ce fait est apparu avec une netteté particulière lorsque la

⁽¹⁾ Doc. n° 15/1954—1955.

Haute Autorité a entrepris l'harmonisation des conditions de prix et de transport prescrite au § 10 de la Convention relative aux dispositions transitoires. En effet, il est apparu non seulement qu'une harmonisation de cette sorte dans le secteur limité du charbon et de l'acier était difficile à réaliser, mais encore qu'elle exerçait sur le transport d'autres produits des répercussions dont l'importance ne devait pas être sous-estimée.

C'est pourquoi la Commission a soumis à l'Assemblée Commune une proposition de résolution ⁽¹⁾ que celle-ci a adoptée à l'unanimité. Dans cette résolution, les gouvernements des Etats membres ont été invités à constituer une commission composée d'experts qui ne doivent être considérés ni comme représentants nationaux ni comme représentants d'intérêts de groupes, cette commission devant étudier la question de la coordination générale des transports et élaborer des propositions concrètes en vue de la solution de ce problème.

Cette résolution a été communiquée au Comité intergouvernemental qui siégeait à Bruxelles pour préparer les traités instituant la Communauté Economique Européenne et l'Euratom; votre Commission a cependant estimé qu'il fallait aborder sans délai le problème de la coordination des transports européens, attendu que l'harmonisation prescrite par le Traité ne faisait guère de progrès et que, d'autre part, les questions de coordination se posaient dans tous les Etats membres de la Communauté avec une urgence sans cesse croissante.

L'harmonisation, qui consiste à donner une organisation interne à un mode de transport, est expressément prévue par le Traité, tandis que la coordination par laquelle il faut entendre l'organisation des relations entre les modes de transport, n'est pas expressément prescrite par le Traité, mais se trouve impliquée, ainsi qu'il vient d'être dit, dans ses dispositions relatives aux transports, si l'on veut les appliquer correctement. Aussi votre Commission a-t-elle décidé de vouer une attention particulière aux problèmes de la coordination. Toutefois, elle s'est fort bien rendu compte qu'en théorie il est parfaitement possible de tracer une limite nette entre l'harmonisation et la coordination, mais que, dans la pratique, harmonisation et coordination vont presque toujours de pair.

En d'autres termes, la coordination ne présuppose pas l'harmonisation et n'exige pas, pour commencer, que celle-ci soit suffisamment achevée. A présent que l'on a commencé à s'attaquer au problème de l'harmonisation à l'échelle européenne, même si l'on ne progresse que lentement, le moment est venu de se préoccuper du problème de la coordination des transports européens.

En 1956, la Commission décida donc de se faire assister de trois experts indépendants appartenant à trois modes de transport et à trois pays différents. Ces experts sont :

(1) Doc. n° 36, mai 1954/1955.

- M. Dijkmans van Gunst, ancien directeur général du ministère des transports des Pays-Bas;
- M. Geile, directeur de la maison d'armements Reederei Braunkohle G.m.b.H. et président de la Commission centrale de la navigation fluviale allemande;
- M. Hutter, directeur des Études générales de la S.N.C.F.

Les experts ont eu à se prononcer sur quelques questions auxquelles ils ont été unanimes à donner les réponses suivantes:

- les conditions actuelles de la concurrence entre les divers modes de transports gênent le bon fonctionnement du marché commun;
- il n'est pas possible de trouver dans le seul cadre de l'économie des États une solution au problème de la coordination générale des transports européens;
- malgré des efforts méritoires, les organisations internationales existantes ne sont pas à même de résoudre le problème de la coordination;
- une coordination partielle, limitée aux transports de charbon et d'acier n'est ni souhaitable, ni facilement réalisable.

Ces réponses confirmaient le point de vue de la Commission. Celle-ci essaya alors d'examiner avec les experts quelles étaient les conditions d'une coordination des transports et quelles possibilités apparaissaient de la mettre en œuvre.

Votre Commission tient à remercier les experts et à souligner la part importante qu'ils ont prise aux travaux de la Commission, soit en participant aux discussions ⁽¹⁾, soit en remettant des avis qualifiés. La Commission se plaît tout particulièrement à souligner son accord avec les experts qui ont pratiquement été unanimes sur tous les points importants.

Après que votre Commission eut commencé à travailler avec les experts, les traités instituant la Communauté Economique Européenne et l'Euratom furent d'abord signés puis ratifiés dans la plupart des pays membres de la Communauté du charbon et de l'acier. C'était un élément nouveau, qui ne pouvait être négligé dans l'étude des moyens de réaliser une coordination des transports européens. Si la situation du marché commun du charbon et de l'acier reste toujours le point de

(1) Les experts ont assisté à 13 réunions de la Commission.

départ des travaux de la Commission, il n'empêche que la constitution prochaine d'un marché commun de tous les produits et services des six pays, non seulement modifie radicalement l'inventaire des moyens de réaliser la coordination des transports, mais confère une plus grande urgence à la nécessité de résoudre le problème. Il importe tout d'abord de noter que l'article 74 du Traité instituant la C.E.E. prévoit l'élaboration d'une commune politique des transports. Dès qu'entreront en vigueur les traités instituant la Communauté Economique Européenne et l'Euratom, les institutions de ces communautés commenceront à fonctionner. Notre Assemblée Commune sera alors absorbée dans l'Assemblée unique compétente pour les trois communautés.

En présentant son rapport, la Commission ne veut donc pas seulement attirer sur le problème de la coordination des transports l'attention de la Haute Autorité, des gouvernements et de tous les milieux que les transports concernent; elle se propose aussi de laisser à la nouvelle assemblée et à sa commission des transports un travail préparatoire sur un ensemble de questions qui ne manqueront certainement pas de se poser encore très souvent dans le cadre d'un marché commun élargi.

Le présent rapport n'a assurément pas la prétention d'être complet et définitif. Malgré la précieuse collaboration des experts, malgré les nombreuses réunions consacrées entièrement à la discussion du problème, il ne peut s'agir que d'une première étude dont l'objectif était de dégager quelques grands principes et de mettre l'accent sur les questions les plus importantes.

Avant d'aborder vraiment le problème de la coordination, il ne nous paraîtra pas inutile de retracer le développement des transports dans les cent dernières années, de rechercher quels ont été les facteurs qui ont déterminé ce développement et quelle est la situation actuelle en matière de transport. Ce sera l'objet des autres subdivisions de cette introduction.

On comprendra que ce rapport doive se limiter à une esquisse, un aperçu historique plus complet dépassant de loin le cadre d'une introduction. Cette méthode a par ailleurs l'avantage de mettre plus clairement en relief les traits caractéristiques de l'évolution. Les paragraphes 2 et 3 de l'introduction consacrée à cette esquisse montrent que l'évolution des transports, dans le passé, a été déterminée par deux facteurs techniques: la locomotive à vapeur et le moteur à explosion. Chacun d'eux a déclenché un mouvement de grande portée économique, sociale et politique.

2. L'évolution des transports

a) Pendant des siècles les transports terrestres furent assurés par deux moyens de communication dont l'évolution était lente: la route et la voie d'eau. La rivière, et, surtout, le canal moins lié à la géographie, étaient des concurrents sérieux de la route. En effet, si cette dernière remplissait un rôle complémentaire en tant que

moyen d'apport vers le transport par voie d'eau, ces deux modes apparaissent quand même surtout comme des concurrents ⁽¹⁾. En outre, la concurrence n'existait pas seulement entre ces deux branches de transport, mais également à l'intérieur de chacune d'elles. En effet, le canal comme la route permettaient à plus d'une entreprise d'offrir simultanément leurs services.

Avec les chemins de fer, un moyen de transport complètement nouveau fit son apparition et n'a pas cessé — même jusqu'à présent — d'exercer une forte influence sur la politique des communications dans les pays occidentaux. En effet, on constata rapidement ⁽²⁾ que le chemin de fer assurait l'adaptation des transports aux modes de production industrielle modernes et également qu'il se distinguait très nettement des anciennes formes de transport. Tout de suite, le chemin de fer put transporter de plus grandes quantités, et, ce, plus rapidement et sur de plus grandes distances, que le cheval et le chariot. Par la force des choses et eu égard à la position si faible du transport routier, il ne put plus être question de concurrence.

Le chemin de fer avait également un avantage important sur les transports fluviaux. Les chemins de fer purent atteindre la plupart des régions qui n'étaient pas accessibles aux voies d'eau parce que la nature y opposait des obstacles: la voie d'eau ne va que là où la nature permet qu'elle aille.

Ainsi, le chemin de fer acquit, par rapport aux transports routiers — principalement sur les grandes distances — un monopole de fait, tandis qu'en ce qui concerne le canal, il avait un monopole absolu dans beaucoup de régions. Le caractère de monopole des chemins de fer se manifesta également à l'intérieur même de son exploitation. Contrairement à la voie d'eau et à la route, qui peuvent être utilisées par des entreprises concurrentes, on peut difficilement faire servir une même voie ferrée à deux ou plusieurs concurrents, tandis que la pose des voies parallèles conduirait presque toujours à un grave gaspillage de capitaux.

Les caractéristiques propres du chemin de fer, notamment la situation de monopole à laquelle elles conduisaient, ainsi que l'expérience des premières années, ont rapidement déterminé l'attitude des pouvoirs publics dans la plupart des pays. Les abus que cette situation pouvait engendrer pour le public exigèrent de l'Etat

⁽¹⁾ Un exemple souvent cité est le canal de Worsley à Manchester. Ce canal, construit à l'instigation du Duc de Bridgewater, fut ouvert au trafic en 1761. Alors le fret pour le charbon transporté par bateau semble avoir été — malgré les droits de douane — de 25% de ceux pour le transport à dos de cheval ou en chariot. La conséquence immédiate fut que le prix du charbon à Manchester put être diminué de 50% et que le Duc put exploiter avec de gros bénéfices une mine précédemment abandonnée.

⁽²⁾ Le fait que la grande importance des chemins de fer ne fut pas immédiatement reconnue par chacun ressort d'une déclaration d'un pair français — Montalembert — signalée dans la littérature, qui adjura en 1842 la Chambre de ne pas renoncer à « la gloire, les traditions, la mission de la France dans le monde au point de regarder un chemin de fer comme valant mieux qu'une conquête », et qui exprima l'espoir « que jamais le matérialisme ne prédominerait au point de faire considérer les communications rapides et à bon marché comme la première condition de gloire et de bonheur pour un peuple habitué à fixer les regards du monde par des succès d'un autre monde ».

une protection correspondante qui se traduit par une réglementation de plus en plus stricte des administrations des chemins de fer, remarquable en un siècle qui se distingua par sa répugnance à toute intervention dans la vie économique (1).

Là se trouve l'origine de l'obligation d'exploiter et de transporter, des règlements d'exploitation et du contrôle tarifaire, qui avaient tous pour but de restreindre l'action du monopoleur. Dans certains cas, le nombre de trains obligatoires par jour fut indiqué. Une ligne une fois mise en exploitation devait être exploitée sans égard aux recettes, tandis que tout usager avait droit au transport. Les tarifs ne devaient pas être injustes et une base kilométrique uniforme devait y éviter toute discrimination entre les usagers (2).

Cependant, il est intéressant de noter qu'une voix française, celle de l'ingénieur Dupuit, grand expert et en même temps économiste d'envergure, s'éleva contre le tarif kilométrique uniforme (3).

C'est à partir de cette attitude des pouvoirs publics à l'égard du monopole des chemins de fer que se développa la théorie des transports en tant que service public, basée sur l'opinion que l'intérêt des transports doit être subordonné à l'intérêt public.

Cette opposition d'intérêts, qui a abouti à séparer les transports des autres secteurs de l'économie, n'a qu'une valeur relative. Certes, la vente du transport

(1) Aux U.S.A., les chemins de fer se développèrent dans la liberté, pendant plus d'un demi-siècle, mais la situation chaotique qui en résulta fut à la base de la promulgation de l'Interstate Commerce Act — Cf. annexe D.

(2) En Angleterre, ce tarif fut bientôt supprimé pour le transport des marchandises, mais sur le continent il est toujours appliqué dans une large mesure.

(3) Extrait de l'article « Péage » par l'ingénieur Dupuit — Dictionnaire d'Economie Politique, Paris, 1854.

« Nous devons encore signaler une conséquence importante du mode suivi en France pour l'exécution des chemins de fer. Si l'Etat les avait exécutés, et si, dans l'établissement du péage de chacun d'eux, il fût parti de ce principe que le revenu net ne devait rembourser que les frais d'entretien et d'intérêt des capitaux dépensés, il en serait résulté un péage très différent, suivant la fréquentation de chacun d'eux. La raison en est que, si on décompose pour un chemin de fer les dépenses annuelles dans les trois parties que nous avons signalées au commencement de cet article, on trouve que les deux premières, qui constituent les frais fixes, indépendants de la fréquentation, forment peut-être les $\frac{3}{4}$ de ces dépenses, et que les frais proportionnels à la fréquentation n'en forment guère que le $\frac{1}{4}$; de sorte que la dépense annuelle pour un chemin de fer très fréquenté et pour un chemin peu fréquenté ne diffère pas beaucoup, tandis que la recette brute, proportionnelle à la fréquentation, diffère énormément. Il serait arrivé ceci: on aurait été de Paris à Orléans pour 5 frs; d'Orléans à Tours, même distance, pour 10 ou 12; de Tours à Angers, même distance, pour 15 ou 20. C'est là ce qu'on pourrait appeler le péage naturel, celui qui résulterait de la liberté dans la production et dans la consommation, qui a pour résultat de tenir le prix vérial à peu près au niveau du prix de revient. L'Etat, en concédant les chemins de fer aux compagnies, n'a pas suivi cette marche. Il leur a imposé à toutes un tarif uniforme:

10 c. pour la première classe, 7c. $\frac{1}{2}$ pour la seconde, 5c. $\frac{1}{2}$ pour la troisième; péage excessif pour certains chemins, suffisant pour d'autres, et trop faible pour la plupart. Les péages excessifs ont été acceptés, et ont donné des bénéfices considérables; pour les autres, il a fallu que l'Etat fit des compensations sur les fonds du trésor. Le nivellement du péage sur les divers chemins de fer est donc un fait artificiel, en dehors de la nature spéciale de ces voies, et qui a enlevé leur caractère et une partie de leurs avantages. »

satisfait les besoins des consommateurs et constitue donc finalement un service rendu à la communauté. Mais il en est de même de toutes actions économiques comme par exemple la vente de denrées alimentaires.

La théorie du service public appliquée au transport n'a souvent pas apporté à l'économie générale la meilleure satisfaction de ses besoins. En dénaturant la fonction économique d'un producteur et d'un consommateur aussi important ⁽¹⁾ que les transports, on ne pouvait garantir que la valeur d'usage la plus grande possible fût produite avec les moindres frais. En outre, on courait le grave danger de voir substituer à l'intérêt général la multiplicité, et souvent même la contradiction des intérêts particuliers et régionaux ⁽²⁾, qui auraient exposé le système des tarifs aux exigences des « pressure groups » ⁽³⁾ vidant ainsi, de distorsions en distorsions, l'intérêt général de son contenu essentiel. Quoiqu'il en soit, cette conception conduisit à se servir des tarifs des chemins de fer comme d'un instrument de la politique sociale et économique.

Par suite de considérations commerciales, on commença par classer les marchandises dans différentes classes de tarifs et, en prenant comme principe « What the traffic will bear », on les avait divisées selon leur « capacité de paiement » ⁽⁴⁾. Il existe évidemment beaucoup de marchandises dont le prix est tel que le montant du fret est de moindre importance, tandis que les matières premières, p.ex. le charbon et le minerai, sont plus sensibles à cet égard. Se fondant sur ce fait, on créa, par la fixation de tarifs élevés pour le premier groupe de marchandises, la possibilité de tarifs plus bas pour les autres et l'on put ainsi assurer des transports qui, autrement, n'auraient pas été effectués. En outre, il convient de signaler qu'au tarif kilométrique uniforme vint s'ajouter la dégressivité en vertu de laquelle le prix par tonne/km diminuait au fur et à mesure que la distance augmentait.

Comme il a été signalé précédemment, on se mit à utiliser les tarifs pour réaliser des buts économiques et sociaux déterminés, conception dans laquelle les intérêts nationaux prirent une place prépondérante. Ainsi le tarif kilométrique uni-

⁽¹⁾ En 1938, on estimait aux États-Unis que les achats des Sociétés des chemins de fer américaines s'élevaient à

17% de la consommation totale d'acier d'Amérique,
20% de la consommation d'huile et
10% de la consommation de bois.

⁽²⁾ Poussés par la pression des intérêts régionaux, on se mit parfois à creuser des canaux afin de briser le monopole des chemins de fer. Ceux-ci furent ainsi obligés d'établir des tarifs pouvant concurrencer la navigation. Les pertes subies de cette façon durent être récupérées ailleurs. Quoique des intérêts régionaux fussent servis de cette manière, l'intérêt général en subit trop souvent les conséquences.

⁽³⁾ Ainsi en Allemagne par exemple, le Gouvernement prussien avait installé en son temps un certain nombre de Conseils dans lesquels siégeaient des hommes d'affaires dirigeants des différents domaines. Dans le Conseil dont ils étaient membres, ceux-ci pouvaient solliciter des concessions en faveur d'intérêts locaux particuliers, ce qui eut généralement des suites favorables. La conséquence fut que suite à un rapport de « The Board of Trade and Railway Conference » de 1909, p. 98—125, ils ont contribué à la multiplication de tarifs d'exception (Ausnahmetarife) qui dès 1906 frappaient presque $\frac{2}{3}$ des transports par les chemins de fer prussiens, de sorte qu'en dépit des efforts en vue d'une simplification, près de 1000 listes de tarifs différentes étaient en usage. (Marshall, *Trade and Industry*.)

⁽⁴⁾ Bien que cela ait souvent conduit à compter: What the traffic will not bear.

forme était d'une importance certaine pour les régions à faible densité de population et à faible développement économique, qui se trouvaient ainsi mises à parité avec les autres; de même, la dégressivité avait pour but de rapprocher économiquement les régions écartées des centres de production.

Dans la mesure où les chemins de fer, grâce à leur monopole, pouvaient compenser les pertes sur les mauvaises lignes par les gains sur les bonnes lignes, ce système tarifaire était commercialement admissible et il offrait même des possibilités plus grandes d'expansion pour les chemins de fer.

Ce système tarifaire a exercé une grande influence sur le développement économique non seulement par le tarif kilométrique uniforme et la dégressivité mais aussi par la tarification *ad valorem* tendant à faciliter partout l'implantation d'industries transformatrices de matières premières. S'il paraissait naturel à première vue que les industries tributaires d'importations d'outre-mer s'établissent dans les grands ports, où l'on trouvait les consommateurs en même temps que la main-d'œuvre, les tarifs réduits pour le transport de matières premières rendirent possible leur implantation dans des régions éloignées des grandes zones portuaires. D'autre part, l'industrie lourde s'établit logiquement dans les centres miniers. L'accroissement de la population, les bas prix des combustibles et de l'énergie ainsi que la présence d'un nombre plus important de consommateurs, qui furent la conséquence de cette implantation, attiraient les industries dépendant de l'importation pour approvisionnement en matières premières; leur établissement y fut facilité par l'existence des bas tarifs *ad valorem*. Enfin, l'industrie transformatrice secondaire avait, elle aussi, avantage à s'installer dans ces mêmes régions; outre les conditions favorables qu'elle y trouvait, elle n'était pas dans l'obligation de transporter les produits finis, à des tarifs élevés, vers des marchés intéressants.

L'agriculture et l'élevage profitèrent naturellement aussi des bas tarifs *ad valorem*. Ceux-ci leur donnèrent accès à un marché plus important et offrirent donc de meilleures possibilités d'écoulement. Il est curieux de noter que, là aussi, les bas tarifs pour les matières premières attirèrent leur transformation vers le centre de consommation. Le grain et le lait vont en ville et reviennent sous forme de farine et de beurre.

Dans le domaine des transports de voyageurs, les tarifs réduits à caractère social ont eu également un effet sur la répartition de la population, en permettant aux industries des grands centres de recruter leur main-d'œuvre dans les zones rurales avoisinantes. Ils constituent indéniablement une subvention à ces industries.

Toutes ces interventions ont eu des conséquences profondes. La primauté des objectifs économiques et sociaux entravait le sain fonctionnement économique du chemin de fer qui est le mode de transport le plus important et qui en même

temps joue, en tant que producteur, un rôle considérable dans l'économie. Cet état de choses aurait pu être admis si les buts originellement fixés avaient été atteints. En réalité, de nombreux producteurs furent favorisés mais les effets qu'on désirait provoquer par l'application de ce système tarifaire, ne furent pas obtenus. Ainsi toute une série de tarifs spéciaux durent être accordés pour pallier les inconvénients imprévus du système.

C'est ainsi qu'une intention initiale juste avait abouti, au début du vingtième siècle, à une situation tarifaire extrêmement complexe, généralement admise parce que son désordre n'avait pas beaucoup d'effets apparents.

b) Il est clair que cet équilibre artificiel ne pouvait se maintenir que par le fait du monopole des chemins de fer et qu'il devait être compromis dès le moment où on porterait atteinte à ce monopole. Il en fut ainsi au cours de l'année 1920, lorsque le transport routier réclama de nouveau sa place en tant que mode de transport grâce à l'utilisation rationnelle du moteur à explosion. Le développement spectaculaire du transport routier depuis lors, non seulement pour le transport des voyageurs mais avant tout pour celui des marchandises, s'explique en grande partie par le fait qu'il peut s'adapter davantage que le rail et la voie d'eau aux besoins individuels des usagers. Un des avantages principaux en est le transport direct de domicile à domicile. Le camion n'est pas lié à un trajet déterminé et peut offrir ses services dans des endroits ou des régions où le transport par rail ou voie d'eau serait peu intéressant, voire impossible. Il est donc compréhensible que les usagers se soient vivement intéressés à ce nouveau mode de transport et que le transport de voyageurs et de marchandises par la route ait augmenté de façon surprenante. Il convient de signaler que les prix auxquels le transport routier pouvait offrir ses services ont considérablement favorisé ce développement.

Malheureusement, le grand développement du transport routier coïncida précisément avec une période où la récession allait diminuer l'activité économique; il en résulta une redistribution du trafic existant plus forte qu'elle ne l'aurait été dans une conjoncture normale. En effet, une nouvelle forme de transports a tendance non seulement à satisfaire de nouveaux besoins mais également à retirer aux anciens modes de transports une partie du trafic qu'ils assuraient.

Par ailleurs, le système tarifaire était vulnérable du fait de l'existence du tarif kilométrique uniforme et surtout de la tarification *ad valorem*. Alors que les chemins de fer voyaient ainsi leurs recettes très diminuées par rapport à la période de monopole, ils conservaient cependant les charges traditionnelles liées à leur caractère de service public, en même temps qu'ils devaient continuer à faire face aux lourdes charges causées par l'amortissement et l'entretien de leur voies, de leurs ouvrages d'art et de leurs bâtiments de gares et autres installations fixes.

A ce point de vue, le transport routier se trouvait dans une situation plus favorable. Il put en toute liberté se consacrer par priorité aux transports des mar-

chandises pour lesquelles on avait calculé les tarifs les plus élevés, de sorte que, petit à petit, il ne resta au chemin de fer que les transports les moins rentables ou pas rentables du tout. On assistait au phénomène d'un écrémage général provoquant des déficits substantiels des chemins de fer qui se trouvaient ainsi privés d'une partie importante de leurs recettes nécessaires à l'accomplissement de leurs tâches de service public.

Lorsque le nouveau moyen de communication passa puissamment à l'avant-plan, les pouvoirs publics ne se soucièrent guère de faire un usage avantageux des possibilités offertes par lui. A ce propos, il ne faut pas perdre de vue que le problème s'est posé dans une période de forte dépression qui obligeait à chaque instant les gouvernements à prendre des décisions dans chaque cas particulier, sans pouvoir conserver les grandes lignes d'une politique à long terme. Il est compréhensible enfin que, dans ces années où le protectionnisme sévissait, la politique des transports ait adopté également des caractères de son époque. La principale préoccupation des pouvoirs publics fut de protéger le transport fluvial et le transport ferroviaire contre la concurrence du transport routier et même, de façon plus générale, de réduire la concurrence au sein de chaque moyen de transport.

C'est ainsi que dans la navigation fluviale on instaura le contrôle tarifaire et la répartition du fret entre les transporteurs. De même on s'efforça dans beaucoup de pays de continger le nombre des camions et des bateaux.

Ces mesures de coordination négative, qui portent la marque de la période de dépression économique où elles ont été prises, ont très imparfaitement atteint leur but puisque, en particulier, la situation financière de la plupart des chemins de fer n'en a guère été améliorée. Mais, ce qui est au moins aussi grave, elles ont survécu à la période de dépression qui les a vues naître, et elles subsistent encore dans la période d'expansion actuelle où elles ne sont absolument plus justifiées.

Le transport routier, en effet, doit être considéré, grâce à sa souplesse propre, comme un excellent complément du chemin de fer, spécialement dans les régions peu denses, ce qui permettrait de relever ce dernier de ses obligations périmées de monopoleur. Il est donc paradoxal de le voir toujours assimilé à un élément perturbateur du système tarifaire traditionnel dont on cherche à limiter le développement.

Le souci bien compris de l'intérêt général, devant la gamme actuelle des moyens de transport, devrait être de favoriser le développement naturel de toutes les formes de transport, en faisant en sorte que dans chaque zone le plus économique sera toujours utilisé, de façon à obtenir un coût global minimum du système des transports ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Evidemment, la qualité des transports est également d'une grande importance. Des améliorations dans ce domaine contribuent également à l'accroissement du bien-être. Les navires frigorifiques créèrent la possibilité d'apporter sur les marchés européens de la viande de l'Argentine et des bananes de l'Amérique centrale, de même que les avions permirent aux cultivateurs néerlandais de trouver des débouchés lointains pour leurs fleurs coupées.

Il ne faut pas oublier en effet que, lorsque le coût global de la production des transports diminue, le bien-être peut être relevé dans la même mesure, et cela est d'autant plus important que l'activité économique et la dimension du marché nécessitent que le volume des échanges de marchandises soit grand.

Il est très douteux que cela soit le cas. Le rapport de l'Union internationale des Chemins de fer de 1951 souligne que, lorsque le transport ferroviaire à grande distance est exécuté avec les moyens les plus modernes, son prix de revient est considérablement plus bas que le transport en camion le plus moderne. On constate cependant que le transport routier à grande distance augmente continuellement. Il en ressort que la position de concurrence des deux moyens de communication est faussée et que la politique des transports a des imperfections ⁽¹⁾. De telles anomalies résultent en grande partie des nombreuses interventions gouvernementales qui s'exercent dans le domaine des transports depuis la guerre.

Ces interventions trouvent une certaine explication dans les conditions économiques difficiles rencontrées par la plupart des pays au cours des dernières années, mais il est clair que ces justifications temporaires ne valent pas pour une politique à longue échéance. On a d'ailleurs reconnu, lors de l'élaboration du Traité de la C.E.C.A., que cette situation, dans laquelle des intérêts locaux, régionaux et nationaux étaient souvent favorisés d'une manière inadmissible, n'était pas compatible avec les buts de ce Traité. En effet, nous trouvons à l'article 70 du Traité et au § 10 de la Convention relative aux dispositions transitoires un certain nombre de dispositions ayant pour but de créer, du moins pour le transport du charbon et de l'acier, des conditions qui soient en accord avec les buts du marché commun. Il sera sans doute utile de rechercher maintenant quelle a été l'influence que ces dispositions ont exercée et quelle est la situation actuelle.

3. La situation actuelle

Par son action, la Communauté a indubitablement contribué à réduire la portée de tarifs de faveur établis à l'échelon national. Elle a réussi très rapidement

⁽¹⁾ Quelques exemples pourront le démontrer. Admettons que pour une même qualité de service et un même trajet le chemin de fer puisse effectuer un certain transport pour 1.000 fr. et le camion pour 1.500 fr. Si l'on impose maintenant au chemin de fer des charges étrangères à l'exploitation qui l'obligent à facturer ce service 2.000 fr., le chargeur préférera le transport routier meilleur marché. En fait, dans ce cas, la collectivité consommera un montant supplémentaire de biens et de services.

Au contraire, si le transport par chemin de fer est effectué pour 1.000 fr. et que celui par route soit facturé à 800 fr. parce que, dans ce dernier cas, les coûts d'infrastructure d'un montant de 300 fr. ne sont pas imputés aux usagers de la route, il y aura également une utilisation antiéconomique du transport routier, qui apparaîtra comme meilleur marché aux utilisateurs, alors qu'en réalité la collectivité dépensera 100 fr. de plus.

à supprimer les discriminations les plus flagrantes. Par contre, aucun changement ne s'est encore produit quant à la manière dont les prix des transports sont formés. Les différences sont pour ainsi dire aussi grandes qu'avant l'ouverture du marché commun.

a) *Chemins de fer*

Dans ce domaine, l'on continue à appliquer les tarifs officiels, approuvés par les pouvoirs publics. Toutefois, il existe également à côté de ces tarifs publiés des accords secrets ⁽¹⁾. Ces accords devant être portés à la connaissance de la Haute Autorité, celle-ci a pour tâche d'éliminer les discriminations qui peuvent en résulter. Les décisions prises par la Haute Autorité sur ce point sont de même confidentielles. De ce fait, les personnes indirectement intéressées sont privées de toute possibilité de recours. En revanche, dans le cas où les tarifs ont été publiés, tout gouvernement ou entreprise peut recourir devant la Cour contre une décision de la Haute Autorité.

L'existence de tels accords suscite encore une autre objection. Les différents producteurs ignorent quels sont les frets perçus, si bien qu'il leur est impossible de procéder à l'alignement des prix prévu par le § 2b) de l'article 60 du Traité. Abstraction faite de la contradiction éventuelle de ces accords avec le Traité, il n'en demeure pas moins qu'ils gênent le fonctionnement correct du marché commun.

Les chemins de fer continuent à être obligés d'accorder une aide tarifaire à certains producteurs ou à certaines parties de la population. Il s'ensuit que certains producteurs sont parfois avantagés au détriment d'autres producteurs; au surplus, la gestion des chemins de fer subit de ce fait des charges qui se traduisent souvent par d'importants déficits financiers. Enfin, les chemins de fer continuent à supporter directement les dépenses de leur propre infrastructure.

b) *Transports par voie d'eau*

La formation des prix de transport dans la navigation intérieure est caractérisée par de sensibles différences. Pour les transports intérieurs, une règle pour ainsi dire générale veut que les frets obéissent à un régime de prix fixés et au principe d'une répartition équitable des marchandises entre les transporteurs. En revanche, les frets sont libres dans les transports internationaux, bien qu'il s'y manifeste une forte tendance à la formation de pools et de conventions.

⁽¹⁾ Par la conclusion de ces accords, on cherche à lutter contre la concurrence des autres modes de transport avec les armes mêmes de ceux-ci.

Cette différence entre régime national et régime international entraîne des disparités.

Le niveau des frets internationaux varie en effet selon les mouvements de la conjoncture. Il en résulte que, suivant les périodes, les frets internationaux s'élèvent ou s'abaissent au-dessus ou en dessous des frets nationaux correspondant à des distances analogues. Les discriminations qui en découlent sont incompatibles avec le Traité.

Sur l'initiative de la Haute Autorité, les gouvernements intéressés ont arrêté un règlement pour la navigation sur le Rhin en vue d'éliminer ces disparités. Il faudra examiner en temps voulu si les conditions de concurrence des transports internationaux n'entravent pas l'application des dispositions du Traité. En effet, certains gros affréteurs exercent une influence sur le marché des frets, du fait qu'ils sont liés à des transporteurs par une communauté d'intérêts.

Sur certains canaux, des péages sont perçus qui semblent ne pas correspondre toujours aux charges effectives de l'infrastructure. On a l'impression que parfois ils sont inférieurs à ces charges et que, dans d'autres cas, ils sont trop élevés.

c) Transports routiers

Mais c'est dans les transports routiers que les différences dans la formation des frets frappent le plus. L'importance respective des éléments du prix de revient varie d'un pays à l'autre. Par exemple, l'existence ou l'absence d'une importante industrie nationale de construction automobile joue un grand rôle. Il va sans dire que l'orientation de la politique des transports exerce une influence sensible, l'octroi de licences d'exploitation ayant une incidence différente de celle de l'imposition de tarifs obligatoires.

En outre, la réglementation des transports internationaux s'écarte souvent des réglementations nationales par la fixation des contingents et des normes techniques.

Tous ces éléments font du transport routier un facteur de trouble sur le marché commun du charbon et de l'acier. Ils ont notamment eu pour conséquence qu'en 1953, alors que la conjoncture était moins favorable, la cotation trop basse et invisible pour certaines livraisons par camion a joué un rôle important dans la détérioration du marché de l'acier que l'on a observé à l'époque.

Dans les transports routiers, les charges de l'infrastructure ne grèvent pas directement les entreprises. On ne peut pas établir avec certitude dans quelle mesure elles y participent indirectement.

d) *Quelques remarques sur l'inégalité des charges qui pèsent sur les différents modes de transport*

Le problème de la répartition de la charge fiscale est un des plus difficiles qui se posent au fisc. Il se trouve encore aggravé lorsqu'on est en présence d'un ensemble d'entreprises aussi différentes que celles que nous observons dans le secteur des transports. En effet, nous notons dans ce domaine, à côté de très grosses entreprises comme les chemins de fer et d'un certain nombre de grandes et moyennes entreprises (navigation rhénane), l'existence de dizaines de milliers de petits entrepreneurs, notamment dans la navigation intérieure et dans les transports routiers. Il n'est pas surprenant que l'on soit parvenu, dans les six pays, à des solutions différentes et souvent contradictoires qui ne peuvent en aucun cas être considérées comme satisfaisantes.

La question de savoir qui doit supporter les charges de l'infrastructure n'est pas non plus facile à résoudre.

Dans le domaine des chemins de fer, le problème est assez simple, les chemins de fer prenant eux-mêmes soin de leur propre infrastructure et l'imputation des charges intervenant directement. Mais cela ne veut pas dire que l'on ait coutume d'établir pour chaque transport particulier le calcul, toujours si difficile, des charges de l'infrastructure qui s'y rapportent.

Dans le domaine des transports routiers, le problème est beaucoup plus épineux, car dans certains pays on a affaire à des dizaines de milliers d'entrepreneurs. En fait, les charges de l'infrastructure sont supportées indirectement sous la forme d'impôts grevant les véhicules à moteur, en général les camions, les carburants ou encore le transport lui-même. On peut se demander si chacune des catégories de transports intéressées supporte réellement les charges qui doivent lui être imputées. De toute manière, il y aura encore lieu d'examiner comment les charges d'infrastructure doivent être équitablement réparties.

Pour la navigation intérieure, le problème peut être résolu par le prélèvement de péages, encore que de nombreuses voies navigables ne connaissent pas cet usage. Cependant, on peut se demander si le produit des péages bénéficie à la seule navigation.

Enfin, il faut signaler les variations saisonnières de la demande de moyens de transport ainsi que la diminution des possibilités de transport dues à certaines conditions météorologiques qui obligent les chemins de fer et la navigation intérieure à maintenir un parc représentant une capacité de transport qui n'est utilisée qu'à certaines périodes de l'année. Le coût exact de ce parc de réserves est, toutefois, difficile à évaluer. Dans la mesure où ce coût ne se répercute pas sur la rémunération du transport dans cette période, il constitue une charge spéciale.

On est bien obligé de constater que l'écart entre les réglementations de la concurrence, écart dû au fait que la politique des transports n'est pas la même dans

tous les pays, se traduit par une divergence dans la formation des prix des transports. De là, l'apparition de discriminations et de distorsions.

e) *Les exigences du marché commun*

Le marché commun a pour but de créer les conditions de la répartition la plus rationnelle de la production au niveau de productivité le plus élevé. Il a également pour but d'atteindre, par une expansion continue et équilibrée, une stabilité accrue et un relèvement accéléré du niveau de vie.

Pour obtenir une bonne division du travail, il faut que les entreprises productrices s'établissent là où elles trouvent les conditions les plus favorables. Cela implique notamment que des tarifs comparables soient appliqués aux utilisateurs se trouvant dans des conditions comparables et qu'il n'y ait aucune discrimination.

Des tarifs artificiellement influencés, par exemple les tarifs de soutien, avantagent certains utilisateurs au détriment des autres. Si les pouvoirs publics exploitent le mode de transport en cause, il en résultera souvent un déficit qui devra être comblé par l'ensemble des contribuables, ce qui s'oppose à une saine concurrence entre les modes de transport. Une concurrence exagérée amène à consentir des prix trop bas sur le secteur menacé, ce qui avantage indûment les utilisateurs de ce secteur, alors que, par compensation, on se trouve obligé de relever les prix d'une manière abusive dans les secteurs moins concurrencés, ce qui se fait au détriment d'une autre catégorie d'utilisateurs.

Ces pratiques reviennent à fausser les lois déterminant l'implantation économique des entreprises et à entraver ainsi une répartition rationnelle de la production au niveau de productivité le plus élevé.

Il devient donc impossible de se conformer à la prescription du Traité de la C.E.C.A. aux termes de laquelle il faut que des conditions de prix comparables soient offertes aux utilisateurs placés dans des conditions comparables.

Les prix des transports doivent donc être libérés de toute influence artificielle; le jeu de la concurrence doit pouvoir intervenir dans leur formation. Toutefois, il faut faire en sorte que cette concurrence ne prenne pas une forme qui, vue sous l'angle de l'économie générale, est indésirable. L'harmonisation — qui est l'organisation à l'intérieur d'un mode de transport — et la coordination entre les modes de transport poursuivent l'établissement de conditions de saine concurrence. Il est malheureusement apparu au cours de ces dernières années que l'harmonisation des tarifs, frets et conditions de transport (§ 10 de la Convention relative aux dispositions transitoires) se heurtait à des obstacles parce qu'elle touchait à l'ensemble des politiques nationales de transport; ainsi la modification des tarifs pour le transport du charbon et de l'acier se répercute-t-elle sur les tarifs applicables au transport d'autres marchandises. Les compromis que l'on a dû accepter gênent l'application correcte du Traité; au surplus, ils ne permettent pas d'obtenir une véritable harmonisation des transports.

La Haute Autorité résume excellemment la situation actuelle dans son Cinquième Rapport général sur l'activité de la Communauté, lorsqu'elle dit (p. 23—24):

« Le problème des transports dans le marché commun n'est pas seulement celui des tarifs sur les relations traversant les frontières. La tarification intérieure elle-même, et les principes divergents sur lesquels elle repose, ont des conséquences déterminantes. Ici s'opposent deux philosophies: l'une qui admet une gestion des transports en fonction de leur prix de revient, de leur intérêt commercial propre, finalement de leur équilibre financier; l'autre qui fait du transport un instrument au service d'une politique économique de développement des régions ou de localisation des industries. A dire vrai, la différence s'accroît par le mélange souvent inconscient ou anarchique entre ces deux idées, et par le jeu complexe d'interventions destinées à parer les conséquences excessives d'autres interventions dans le même domaine. L'exemple le plus typique, c'est la superposition de tarifs favorisant la décentralisation à d'autres tarifs qui ont provoqué eux-mêmes les excès dans la concentration locale de l'industrie. La divergence des principes dans ce domaine aboutit sous une forme confuse et difficile à analyser, à un effet de subvention en faveur de certaines fractions des industries. Et quand les tarifs se diversifient en fonction de situations particulières et d'objectifs propres à chaque région, il devient difficile de discerner entre les différenciations légitimes et des mesures de soutien à certaines entreprises, et finalement des discriminations avérées entre les industries du marché commun.

Il n'y a finalement d'issue valable à de tels problèmes que dans l'élaboration d'une politique commune, qui tienne compte dans la mesure appropriée des conditions de bonne gestion des transports, des conditions d'équilibre de l'économie générale, des conditions initiales des développements régionaux».

LES CONDITIONS DE LA COORDINATION DES TRANSPORTS EUROPÉENS

1. Définition

Il est souhaitable de définir tout d'abord les termes d'« harmonisation » et de « coordination », appliqués aux trois principaux modes de transport.

A ce sujet, plus d'une équivoque s'est manifestée ces dernières années. Le Traité instituant la C.E.C.A. n'est pas clair sur ce point. Au § 10 de la Convention relative aux dispositions transitoires, il est uniquement question d'harmonisation, sans précisions suffisantes sur ce qu'il faut entendre par là. Attendu que le bon fonctionnement du marché commun ne peut se passer de coordination, l'opinion a fini par prévaloir qu'en parlant d'harmonisation, le Traité suppose qu'il s'opère une coordination.

Le présent rapport distinguera harmonisation et coordination.

L'*harmonisation* s'applique aux prix comme aux conditions de transport et vise à l'établissement d'une réglementation commune à l'intérieur d'un même secteur de transport. D'après la Convention ⁽¹⁾, l'harmonisation doit tenir compte du prix de revient. Si elle est réalisée rationnellement, l'harmonisation implique également l'examen du problème de mise en concordance des principes de la tarification. A cette question est étroitement liée celle de savoir comment chaque mode de transport couvre son prix de revient.

La notion de *coordination*, au contraire, s'applique à toutes les mesures tendant à organiser la concurrence *entre* les secteurs de transport. La coordination doit favoriser le fonctionnement cohérent des modes de transport et aboutir à une répartition des transports qui soit la meilleure du point de vue économique. Les prix de revient jouent alors un rôle déterminant.

⁽¹⁾ Convention relative aux dispositions transitoires. 10, al. 3, chiffre 3.

Sans doute, une coordination dans chaque pays est-elle possible. Cependant, la juxtaposition de ces coordinations partielles ne saurait équivaloir à une coordination d'ensemble des transports de la Communauté. C'est également en ce sens qu'il faut interpréter le rapport de l'Union internationale des Chemins de fer. Les mesures de coordination à l'échelle nationale aboutissent en effet à des tarifs qui ne sont pas harmonisés à l'échelle du marché commun. Les mesures laissées à l'initiative de chaque pays peuvent notamment provoquer des ruptures de charge.

La notion même de la coordination suppose un alignement des conditions de transport. Il en résulte donc que l'organisation des transports du marché commun est une œuvre à entreprendre en commun.

Bien entendu, une organisation des rapports entre les divers modes de transport se conçoit difficilement sans une certaine organisation à l'intérieur de chacun d'eux. Par conséquent, harmonisation et coordination doivent aller de pair. En fait, l'harmonisation est un élément primordial de la coordination. Toutes deux sont conditionnées essentiellement par les coûts des divers modes de transport. Ces coûts sont donc le critère commun et décisif dont s'inspirera l'organisation des transports.

Il est évident que l'harmonisation est une condition de réussite d'un marché commun. La Haute Autorité et les gouvernements ont en cette matière une mission de la plus haute importance à laquelle ils ne sauraient se dérober. Si l'intérêt de la Communauté exige donc que l'harmonisation soit menée avec une énergie beaucoup plus grande que par le passé, l'ouverture du marché commun général rend nécessaire l'adaptation au transport d'autres produits des règles qui auront été dégagées pour le charbon et l'acier.

2. But d'une coordination des transports

Dans l'introduction on a déjà montré qu'il ne pouvait être satisfait qu'en partie à l'une des exigences fondamentales du Traité, qui voudrait que soient offertes « des conditions de prix comparables aux utilisateurs placés dans des conditions comparables ».

Dans la perspective des objectifs à atteindre, la coordination des transports doit tendre à un maximum de productivité. Les transports doivent être exploités aussi rationnellement que possible; évidemment, les services de transports doivent rester suffisants et la qualité des prestations ne doit pas souffrir de la rationalisation.

La répartition du trafic entre les divers modes de transport doit être la plus rationnelle du point de vue économique. Par conséquent, chacun d'eux devra se voir confier le transport que, dans le cas concret, il est le plus apte à exécuter du point de vue de l'économie générale.

3. Les mesures traditionnelles de coordination

Il n'est peut-être pas inutile de récapituler les mesures de coordination actuellement en vigueur. Il en a déjà été question à propos d'autres points.

Dans certains secteurs, on a parfois maintenu le *monopole* d'un des transporteurs. Celui-ci a alors la faculté d'appliquer à chacun des transports la technique la plus appropriée, éventuellement en passant des contrats avec d'autres entreprises qui deviennent des sous-traitants. Des solutions de cette nature sont assez souvent employées pour le transport de personnes. Elles assurent la coopération autoritaire de toutes les techniques au sein d'un système cohérent. Il est cependant évident qu'elles n'ont de valeur que dans la mesure où la politique du « monopoleur » sera impartiale et qu'elle ne manifesterà pas un attachement excessif à sa propre technique.

Une solution un peu analogue à la précédente est celle des *plans de transport*, qui affectent les différentes lignes régulières aux entreprises existantes. Cette solution est fréquemment utilisée pour les transports de voyageurs. Elle apporte alors plus de souplesse, notamment dans les contacts réguliers entre transporteurs et populations desservies. Elle laisse néanmoins subsister une certaine proportion de doubles emplois et assure une coopération parfois insuffisante entre les diverses entreprises.

Les solutions ci-dessus ne s'appliquent pas facilement aux transports de marchandises, car les lignes régulières jouent un rôle mineur dans ce secteur, où les camions font, le plus souvent, du « tramping » à la demande. On a fréquemment essayé de transposer les solutions en question sous la forme de licences d'exploitation ou de cartes de transport permettant aux pouvoirs publics de continger la capacité d'enlèvement du parc routier.

Cette solution, généralement adoptée à l'origine comme simple mesure conservatoire, eut ensuite des effets désastreux. Comme elle crée des rentes au profit des droits acquis, ces droits mêmes ont commencé à faire l'objet de transactions. L'adaptation de la capacité du parc routier aux variations de la demande devient, en outre, très difficile en raison des lenteurs administratives qu'elle implique. La délivrance des licences est souvent assortie de restrictions: distances maxima, marchandises interdites, etc. Dès qu'elles ne cadrent pas avec le caractère de l'entreprise, ces restrictions peuvent empêcher des combinaisons favorables du point de vue du prix de revient.

Une autre méthode visant directement à la limitation de la concurrence est le *contrôle tarifaire* appliqué aux entreprises non intégrées. Elle est d'application quasi universelle aux transports intérieurs par voie navigable, où le contrôle des frets assu-

re une stabilité de la concurrence nécessaire sur le plan social du fait de la coexistence de nombreux bateliers artisans dépourvus d'organisation commerciale et d'entreprises beaucoup plus importantes. Elle est également parfois appliquée aux transports routiers (Allemagne). Dans ce domaine, le contrôle de son application nécessite une organisation administrative assez délicate.

A côté de ces tentatives de coordination, presque tous les pays ont essayé d'obtenir une certaine *égalisation des charges par voie fiscale*. Il ne faut pas confondre cette coordination fiscale et la fiscalité de droit commun, encore que la distinction soit souvent fort malaisée en raison de la complexité des régimes fiscaux actuels. Les péages frappant certaines voies navigables et destinés à couvrir leur entretien peuvent avoir le caractère de coordination fiscale, s'ils ne sont pas basés exclusivement sur la couverture des frais d'infrastructure. On peut également rattacher à la coordination fiscale la fiscalité spéciale qui frappe les carburants routiers, et bien entendu les taxes spéciales frappant les véhicules et le transport lui-même.

La coordination fiscale constitue probablement le moyen le plus simple de compenser l'inégalité des charges qui résulte d'obligations tarifaires ou contractuelles frappant différemment les modes de transport. Il va de soi que la valeur de la méthode dépend complètement du mécanisme fiscal. Elle a, cependant, l'inconvénient d'être trop générale pour tenir compte de toutes les particularités et du caractère changeant de l'ensemble des modes de transport.

Il convient enfin de signaler la coordination sous la forme *d'ententes professionnelles*. Ces ententes sont parfois aisées à réaliser entre les transporteurs d'une même branche. Il est cependant indispensable qu'elles soient surveillées étroitement par les pouvoirs publics. En effet, elles permettent l'exploitation monopolistique. Exception faite de quelques accords temporaires, ces ententes professionnelles sont, le plus souvent, très difficiles à établir entre modes de transport différents. Les différences entre entreprises intégrées et non intégrées sont telles qu'elles aboutissent à des modes de penser différents. Si l'on arrivait par ce procédé à un équilibre interne du secteur des transports, il serait très probablement basé, d'ailleurs, sur le classique partage des zones d'influence avec de très rares transferts d'activité. Il est fort peu probable qu'un réseau aussi cloisonné et cristallisé permette d'atteindre les objectifs économiques désirés.

Les inégalités dans la formation des frets et dans les charges grevant les transporteurs, ainsi que le manque de coordination des investissements d'infrastructure, dont l'influence s'est fait sentir sur le marché des transports de marchandises, ont des conséquences très graves pour l'équilibre interne d'un même secteur des transports.

En général, les mêmes phénomènes se retrouvent sous des formes qui diffèrent selon les pays :

- La concurrence est perturbée entre modes de transport dont les prix sont contrôlés et modes de transports dont les prix sont libres. La raison en est qu'un des concurrents a la possibilité de s'aligner sur les prix de l'autre alors que la réciproque n'est pas vraie.
- L'inégalité des charges se traduit généralement par une charge plus lourde pour les services publics que pour les transports privés. Ceux-ci se développent ainsi au point de dépasser le niveau le meilleur du point de vue économique.

Le manque de coordination dans les plans d'organisation a pour conséquence que certains modes de transport ne peuvent suffisamment se développer dans quelques régions tout en atteignant un développement excessif dans d'autres. Ce phénomène se manifeste spécialement dans les transports par eau.

Il résulte de tout ceci une plus grande acuité de la concurrence qui se traduit ensuite par un manque de stabilité des entreprises de transports et par un déficit de la plupart des chemins de fer qui ne peuvent retenir que des bénéficiaires trop réduits même des lignes principales très fréquentées. Du point de vue de l'économie générale, les recettes du secteur des transports ne couvrent pas ses dépenses.

Ce diagnostic général diffère essentiellement d'un pays à l'autre parce que certains pays ont pris des mesures de coordination qui remédient en tout ou en partie aux défauts en question. Bien que les mesures de coordination aient tendu plus ou moins ouvertement à combler le déficit d'exploitation des chemins de fer, les conséquences n'en ont pas été favorables dans la plupart des pays.

En effet, les Pays-Bas et la Suisse peuvent être considérés comme les exceptions confirmant la règle. La densité exceptionnelle de la population aux Pays-Bas a permis de constituer un monopole du transport des voyageurs. De ce fait, grâce à une exploitation largement commerciale, l'équilibre financier du réseau ferroviaire a pu être réalisé. La même solution, appliquée en France ou en Allemagne, n'aurait que de maigres résultats. En ce qui concerne les chemins de fer suisses, on peut dire que la configuration géographique du pays les place dans une situation de quasi-monopole. Ces conditions ne se retrouvent évidemment pas ailleurs.

Si l'on fait un relevé systématique de toutes les mesures de coordination appliquées dans les pays d'Europe occidentale, on se trouve en face d'une collection disparate de lois, de règlements et d'accords conclus entre les entreprises. Parfois, ces dispositions touchent le nœud du problème mais, la plupart du temps, elles pallient les conséquences de façon empirique.

On peut donc dire que l'on n'a apporté encore aucune solution satisfaisante à la question de la coordination proprement dite, malgré la multiplicité des méthodes employées. Toutefois, la simultanéité de toutes ces méthodes provoque des distorsions inadmissibles en régime de marché commun.

Il est évident que la coordination doit être conforme aux principes du Traité. Il semble souhaitable d'évoquer les principes sans avoir pour autant la prétention de résoudre entièrement la question.

4. Principes généraux d'une coordination des transports

a) Le libre choix de l'utilisateur

Dans toute la Communauté, la liberté du choix par le consommateur est admise comme un moyen d'orientation irremplaçable dans l'économie. Aucun autre point de vue ne peut donc être adopté par rapport au chargeur.

Le chargeur évalue les prix et conditions qui lui sont proposés par les transporteurs et choisit le moyen de transport qui, selon son attente, lui sera le plus utile. Tous les usagers ne feront naturellement pas le même choix dans un cas déterminé, parce que leurs estimations sont subjectives. Mais le seul qui puisse opérer valablement ce choix est l'utilisateur lui-même.

b) Le coût global minimum de la production

La coordination doit être dominée par l'intérêt général, ce qui signifie sur le plan économique que la plus grande limitation possible du coût global des transports doit être recherchée à égalité des services rendus.

c) Les prix de transport et l'optimum économique

Pour que le libre choix de l'utilisateur, basé sur des considérations commerciales, coïncide avec l'optimum économique exigé par l'intérêt général, il est nécessaire que les prix de transport offerts aient entre eux un écart approximativement égal à celui de leurs coûts, ainsi est-on en effet certain que lorsqu'un usager choisit un mode de transport plus coûteux pour la collectivité, c'est qu'il en retire des avantages égaux ou supérieurs, puisqu'il paie ce supplément de prix ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Le principe général devra guider l'organisme chargé de surveiller la tarification et spécialement les tarifs de concurrence; dans son application, il faudra tenir compte du fait que les coûts se décomposent en coûts variables et en coûts fixes (cf. plus loin chapitre II).

d) *Les palliatifs de l'«hyperconcurrence»*

Le phénomène d'« hyperconcurrence » est caractérisé par la non-rentabilité d'une proportion anormalement élevée d'entreprises marginales et par l'existence endémique de frets anormalement bas et générateurs de désordres économiques plus coûteux que les économies qu'il peut apporter à certains usagers; la réglementation doit freiner cet excès de concurrence, et c'est certainement sa tâche la plus délicate.

5. Déplacements de trafic par suite de la coordination

La coordination peut provoquer éventuellement des déplacements dans le trafic. Le mode de transport le moins cher devra, notamment, si sa capacité est entièrement utilisée, procéder à des investissements pour pouvoir absorber l'accroissement du trafic. Par contre, le mode de transport le plus cher devra perdre des transports partiellement ou intégralement sur différentes lignes. L'abandon ou l'utilisation insuffisante d'une ligne aura pour conséquence la perte complète ou partielle du capital. Le «Comité des transports intérieurs »de la Commission économique pour l'Europe propose de tenir compte de ces coûts, lors d'une coordination, dans un aperçu comparatif. Dans ce cas, ce n'est qu'au moment de la coordination qu'il sera possible de diminuer la surcharge ainsi imputée à l'économie générale. Mais, à longue échéance, la répartition économique optimale des transports ne pourra pas être atteinte. Ceci constituera, en outre, une entrave aux investissements qui ont pour but l'abaissement des coûts. Même quand les déplacements de trafic entraîneront temporairement une élévation du coût au point de vue économique général, il sera nécessaire de passer immédiatement, dans le cadre des possibilités existantes, à des investissements qui procurent une réduction des dépenses. Si l'on attend, pour procéder à des investissements, jusqu'à ce que le mode de transport le plus cher ait amorti ses installations fixes, cela signifie que le progrès technique sera freiné pendant un temps indéterminé. Les installations du mode de transport le plus coûteux doivent en effet toujours être maintenues en état afin de garantir la sécurité des transports. La coordination ne doit donc pas être freinée par la crainte d'éventuels déplacements de trafic.

Ces déplacements de trafic soulèvent toutefois un problème économique-social, et même politique, qui appelle une solution. On ne doit pas éluder ce problème en protégeant artificiellement, par des mesures de la politique des transports l'activité des entreprises menacées. Il y a un autre moyen. Il faut offrir à ces entreprises la possibilité de s'adapter. Un délai approprié et certaines étapes doivent être fixées pour la réduction de leur activité. En outre, il faut consentir aux entreprises en question une aide financière, limitée à la période d'adaptation et destinée exclusivement à leur rendre l'adaptation possible. C'est à ce prix que la coordination de transport facilitera l'évolution naturelle du secteur des transports vers un rendement nécessairement plus élevé pour le progrès économique, au lieu de consolider par des expédients toujours plus coûteux les intérêts établis.

6. Les inconvénients d'une réglementation par les pouvoirs publics et les méthodes à suivre

Si l'on admet la liberté de choix comme l'un des principes fondamentaux, on rejette l'idée que l'utilisateur puisse être obligé par des décisions gouvernementales à se servir du moyen de transport le plus favorable d'un point de vue économique général. De telles décisions supposent de la part des autorités une connaissance profonde des coûts, science extraordinairement difficile à acquérir. En effet, les coûts sont différents pour chaque transport. Ils dépendent du volume, de l'occupation et des soins pendant le transport ainsi que du chargement et du déchargement des marchandises. En outre, il n'y a pas de structure de coûts semblable pour les trois principaux modes de transport. Ceci est encore accentué par les importantes différences dans la grandeur des entreprises.

En outre, une telle coordination provoquerait toujours un pourcentage considérable de pertes économiques correspondant aux cas où, d'une manière ou d'une autre, un choix non justifié serait imposé. Et ainsi l'on n'atteindrait pas le but recherché. Cette méthode serait en outre contraire à la politique économique générale adoptée par les six pays.

Tout cela serait évité si la coordination se basait sur le libre choix de l'utilisateur et sur le prix de revient réel en tant que base fondamentale du transport. Les frets doivent donc être calculés à la fois sur la base des frais d'exploitation de chaque entreprise et sur la base des frais généraux du transport. L'ensemble constitue en effet les dépenses qui sont à la charge de l'économie générale. De cette manière, les intérêts des usagers individuels coïncideront avec ceux des transporteurs et avec l'intérêt général.

CHAPITRE II

LE PRIX DE REVIENT COMME BASE DE LA FORMATION DES PRIX

1. Exposé du problème

Pour prendre le prix de revient comme base de la formation des prix de transport, il est nécessaire de pouvoir en effectuer le calcul avec une précision suffisante; les études auxquelles ont procédé, en Europe, la Commission économique des Nations-Unies pour l'Europe, et, aux Etats-Unis, l'« Interstate Commerce Commission », permettent dès maintenant d'affirmer qu'un tel calcul est réalisable concrètement.

Il y a lieu de faire, bien entendu, la distinction classique entre le coût variable — donnant lieu à la notion de « coût marginal » qui correspond aux dépenses naissant ou disparaissant avec chaque transport — et le prix de revient complet, qui s'obtient en ajoutant au coût variable la part des dépenses indépendantes du trafic — dépenses d'infrastructure, frais généraux, etc. — que l'on a convenu d'imputer à chaque transport.

Il importe absolument que le prix de transport soit basé sur un prix de revient comprenant tous les coûts afférents au transport sans exception; si, en effet, on voulait baser ⁽¹⁾ les tarifs sur les seuls coûts variables, on aboutirait à un déficit général du secteur des transports, dont les charges fixes seraient reportées sur le budget général.

Un tel déficit ne peut être préconisé raisonnablement, tout d'abord parce qu'on ne peut soutenir que tous les modes de transport subsisteront avec leur capacité actuelle et que leurs charges fixes seront éternellement invariables; au contraire, il se peut qu'un des modes de transport cesse d'exploiter certaines relations et que son trafic passe à un de ses concurrents, dont la position sera plus favorable

⁽¹⁾ Dans cet article intitulé « The general welfare in relation to problems of Taxation and of Railway and Utility-rates », *Econometrica*, 1938, p. 242 à 269, le professeur Hotelling déclare que si les dépenses d'infrastructure doivent être couvertes par les impôts directs et par les droits de succession et ne doivent pas se traduire dans les tarifs, il en résultera une tendance à la prospérité. Ceci n'implique pas le maintien d'une capacité qui serait moins économique. Toutefois, il sera extrêmement difficile de déterminer le secteur où il faudra investir.

sous le rapport des coûts; il se peut également que l'on ait à créer un nouveau mode de transport, dont les dépenses fixes seront une charge nouvelle pour la collectivité.

La formation des prix sur la seule base des coûts variables aurait une autre conséquence: les entreprises de transport cesseraient d'être responsables de la plus grande partie de leurs coûts et elles perdraient ainsi la contrainte nécessaire de la rentabilité.

On doit donc considérer que la bonne gestion du secteur des transports implique que tous les transports participent aux coûts variables et fixes correspondants, qui représentent leurs charges pour l'économie générale.

Si cet équilibre global des prix de transport avec les prix de revient complets est nécessaire à l'échelle de l'entreprise, et même à l'intérieur d'une entreprise, pour chaque catégorie de transport dont les charges fixes peuvent être individualisées, il ne paraît par contre pas nécessaire que, pour chaque prestation de transport, le prix de transport soit égal au coût concret de cette prestation.

Outre qu'une telle conception serait d'une application pratique difficile, il n'y a pas d'inconvénient à ce que les tarifs couvrent une partie des dépenses fixes, qui varient selon le marché des transports, à condition bien entendu, qu'en toute hypothèse, le tarif soit au moins égal au coût variable correspondant. Un tarif inférieur au coût variable doit être considéré comme comportant une certaine subvention, dont la charge est reportée sur les autres transports.

2. Le calcul du prix de revient

Les prix de revient doivent répondre à deux conditions. D'une part, ils doivent dans tous les secteurs de transport refléter tous les éléments des coûts déterminés de la façon la plus exacte et la plus uniforme possible. D'autre part, toutes les charges, jusqu'à présent différentes en raison d'interventions gouvernementales, doivent être harmonisées de façon qu'aucun secteur de transports ne soit défavorisé. Seuls les prix de revient ainsi calculés sont comparables et considérés comme éléments d'appréciation valables pour une répartition des transports optimale du point de vue de l'économie.

a) Unification du calcul des prix de revient

Pour pouvoir comparer valablement, entre les différents secteurs de transports, les prix de revient qui serviront de base à la formation des prix de transport, une méthode uniforme de calcul de ces prix de revient est nécessaire. Ainsi sera rendue possible la répartition des coûts, établis de façon uniforme, sur les unités de prestation. A cette fin, il faut d'abord unifier la notion de prestation. L'unité de

prestation qui fournit le meilleur point de départ devra être proportionnelle au plus grand nombre possible d'éléments du prix de revient. Le mieux serait d'adopter l'unité tonne/kilomètre, qui est en usage pour tous les modes de transport.

En outre, le calcul doit s'effectuer sur la base des coûts effectifs, à l'exclusion de tout calcul forfaitaire ou autre artifice.

b) *Elimination de certains coûts*

Autrefois, quand les circonstances différaient totalement de celles d'aujourd'hui, des charges ont été imposées aux moyens de transport. Certaines ne se justifient certainement plus aujourd'hui. Elles remontent pour la plupart au temps du monopole des chemins de fer. Les soucis propres au secteur des transports y jouaient à peine un rôle.

Il arrive fréquemment que ces charges soient reprises dans le calcul des prix de revient, grevant ainsi indûment les utilisateurs. Or, ce sont des charges qui incombent normalement aux contribuables. A l'heure actuelle, elles faussent les conditions de concurrence, tout comme les subventions tarifaires, qui ne sont pas non plus admissibles.

De même, le fait d'inclure, dans le calcul des prix de revient, d'autres dépenses, étrangères aux nécessités de l'entreprise de transport et inégalement réparties, est contraire à la bonne gestion et rend impossible la comparaison. Avec la méthode de calcul uniforme, ces dépenses pourraient être éliminées des prix de revient. A cet égard, les prescriptions édictées par l'« Interstate Commerce Commission » aux Etats-Unis pourraient certainement servir de modèle.

c) *Prise en considération de tous les éléments du prix de revient*

Il faut naturellement tenir compte, dans les calculs du prix de revient, de tous les éléments qui ne figurent pas encore uniformément dans les calculs de toutes les entreprises, mais qui naissent du fait de leur activité. Parmi ceux-ci, il faut mentionner, en premier lieu, les coûts afférents aux voies de communication, non encore entièrement imputés ⁽¹⁾. Ils doivent être calculés d'après des principes uniformes pour chacun des secteurs de transports de la Communauté afin d'éviter des disparités, et ils doivent être répartis entre les différents groupes d'utilisateurs. En cas d'investissements nouveaux, le calcul doit comprendre les intérêts du capital à investir, car l'immobilisation de capitaux pour les voies de communication constitue une charge pour l'économie.

⁽¹⁾ Adam Smith écrivait déjà: « une route doit être payée par ceux qui s'en servent et selon l'usage qu'ils en font » — *Wealth of Nations*, Livre V, chapitre I, article I.

Les impôts généraux, qui doivent être supportés par toutes les personnes physiques et morales des divers Etats, sont également une dépense du point de vue de l'économie. L'Etat affecte leur montant à des dépenses dont profitent aussi les entreprises de transport. Des impôts doivent donc être également supportés par tous les transporteurs, uniformément et sans exception, en fonction de critères d'appréciation adéquats.

d) *Harmonisation des charges*

La question des charges fiscales des secteurs de transports est liée à la nécessité d'harmoniser toutes les charges imposées aux entreprises de transports par l'Etat ou d'autres pouvoirs publics.

Cette harmonisation est nécessaire pour ne pas avoir à tenir compte d'autres critères qui, en grande partie, ne peuvent être évalués objectivement.

Grâce à l'harmonisation de ces charges, les coûts qui en résultent se traduiront partout sous une forme identique.

(i) *Harmonisation des composants du prix de revient.*

L'harmonisation des charges imposées par les pouvoirs publics est la plus facile si ces charges ne concernent que certaines catégories de frais. Il faut que toutes les entreprises de transports supportent de la même manière les impôts généraux et les impôts sur les transports, évalués en fonction de critères d'appréciation adéquats. Les différenciations fiscales constituent des discriminations. Les charges de personnel peuvent être également différentes pour les divers secteurs de transports. Les employés peuvent bénéficier de conditions de travail juridiquement différentes et de droits à pension différents. Si l'on établit une comparaison, il ne faut pas oublier que ces pensions représentent une partie des rémunérations du travail et ne peuvent être considérées qu'en rapport avec elles.

Les disparités dans les conditions de travail et de salaire, y compris dans la réglementation de la durée de travail, doivent être supprimées entre les divers secteurs ou diverses entreprises de transports, ainsi que le demande la Fédération internationale des employés des transports et la Fédération syndicale mondiale. Ceci ne vaut, bien entendu, qu'à travail égal. Une égalisation complète des rémunérations payées pour des travaux qui ne seraient pas équivalents amènerait au contraire une distorsion des bases du prix de revient. Pour l'éviter, il faudra appliquer aux travaux effectués dans les divers secteurs de transports une méthode d'évaluation uniforme.

L'étendue de la responsabilité devrait être identique pour tous les modes de transports qui doivent, au demeurant, pouvoir couvrir par leurs recettes les charges qui en résultent.

(ii) Harmonisation des facteurs influant sur les prix de revient.

L'obligation d'exploiter et de transporter entraîne certainement une majoration des coûts. La comparabilité des coûts exigerait que cette obligation fût étendue à toutes les entreprises de transport, c'est-à-dire à toutes celles qui offrent leurs services sur le marché. Pour les transporteurs qui exploitent des services réguliers, il n'en résulterait pas de lourdes charges supplémentaires, car ils y sont déjà pratiquement assujettis pour satisfaire leur clientèle. Il serait pratiquement difficile d'imposer une telle obligation aux transports à la demande.

La flexibilité du mécanisme de formation des prix n'étant pas identique pour tous les transporteurs, ceux-ci supportent également des charges différentes en raison de leur plus ou moins grande faculté d'adaptation à la situation du marché. Pour rendre une comparaison possible, ces éléments doivent être harmonisés.

Le contrôle administratif du respect des tarifs devrait également avoir la même forme pour tous les transporteurs, afin que le coût propre de ce contrôle n'en désavantage aucun.

En raison des oscillations du niveau de l'emploi provoquées par les fluctuations saisonnières et les conditions du marché, les transporteurs publics conservent toujours une certaine capacité de réserve. Tous les utilisateurs doivent participer aux frais de cette réserve. Il faut mentionner, à ce propos, les transports pour compte propre qui utilisent également la capacité des transports publics. En effet, ils ne sont pas obligés d'utiliser toujours leurs propres véhicules, mais ils s'adressent dans certains cas aux transporteurs publics. Puisqu'ils demandent à ceux-ci d'entretenir une capacité de réserve supplémentaire, ils devraient être assujettis à un prélèvement de péréquation en rapport avec les frais.

CHAPITRE III

TARIFS ET FRETS

1. Considérations de principe sur le système tarifaire (1)

Une coordination qui part du prix de revient comme élément de base de la formation des prix rompt avec le système du tarif kilométrique uniforme, de la tarification *ad valorem* et des tarifs spéciaux de concurrence et de soutien, et ne laisse donc pas de possibilité d'intervention dans le système tarifaire en vue de favoriser des intérêts sociaux, économiques ou nationaux. Dans la mesure où ces interventions sont en contradiction avec le Traité, il y a là un fait d'une importance qui ne doit pas être sous-estimée.

Les systèmes existants ont contribué sans aucun doute au développement de certaines industries, de certaines branches d'activité ou de certaines régions. Leur importance pour la concurrence des industries nationales avec celle d'autres pays a été en outre pleinement mise en lumière lors de la suppression des discriminations flagrantes.

Actuellement, ces systèmes ne sont toutefois sur le marché commun qu'une source de méfiance qui empêche une bonne coopération et met en danger la réalisation des buts du Traité. Or, lorsque le prix de revient sera la base de la formation des prix, les tarifs et les frets seront réalisés sur la base des coûts réels et adaptés aux situations de marché. Un minimum de réglementation devra empêcher alors que ces tarifs et frets ne se cristallisent ou ne se dénaturent en une concurrence déloyale. Même si les anciens systèmes ont rendu sans aucun doute des services importants, leurs inconvénients n'étaient pas négligeables. Il ne faut pas perdre de vue que les transports n'ont pas offert la valeur maximum possible pour les moindres frais. Une répartition rationnelle des transports a en effet été empêchée. Ce fut un obstacle pour l'évolution qui eût été la plus souhaitable d'un point de vue économique général. L'intérêt économique général en subit probablement plus de dommage que de profit

(1) Voir annexe B.

Actuellement, les tarifs perçus ne correspondent que très imparfaitement aux prix de revient. Tout d'abord, sur une même ligne, le prix de revient a une croissance moins rapide que la distance, car les longs trajets peuvent être organisés techniquement de façon plus économique. Les tarifs tiennent compte, dans une certaine mesure, de cette circonstance par leur dégressivité; cependant, la dégressivité des tarifs est très variable selon le pays et la marchandise, et elle s'écarte trop souvent de celle du prix de revient.

Si l'on compare les prix de revient sur deux lignes différentes, on constate qu'ils peuvent varier dans une très large proportion, atteignant jusqu'à 1 à 10; cet écart peut être lié au profil de la ligne, qui permet de constituer des trains de tonnages très différents; il est lié également à la densité du trafic et à l'équipement général de la ligne, les lignes à faible trafic ayant des dépenses générales d'exploitation plus faibles par kilomètre exploité, mais beaucoup plus élevées par tonne-kilomètre acheminée.

En dehors du profil et de l'équipement des lignes empruntées par le transport, il faut tenir compte également de la nature des installations terminales, de leurs facilités de desserte et des possibilités variables d'utilisation de wagons en retour.

En ce qui concerne les deux premiers éléments, ils sont caractéristiques de la gare; mais, pour le fret de retour, il s'agit d'un élément fluctuant selon la saison et l'année, dont il est difficile de fixer à l'avance l'importance.

Cette différenciation des prix de revient ferroviaires, selon la nature de la relation, même à distance égale, n'est pas particulière à ce mode de transport; les transports par voie d'eau et sur la route ont également des prix de revient très différents selon la nature de l'infrastructure; et l'existence du fret de retour joue également un rôle très important.

Il y a lieu de noter que, aussi bien dans les tarifs contrôlés des transports par eau, que là où les frets se forment librement sur la route et sur l'eau, les prix de transport sont très généralement différenciés en fonction des prix de revient, ce qui, étant donné que le réseau navigable est moins maillé que le réseau ferré, peut être introduit sans difficulté dans les tarifs.

2. Les éléments de base du système tarifaire actuel et la formation des prix de transport en fonction du prix de revient

Le système tarifaire actuel ne tient que trop imparfaitement compte des faits indiqués ci-dessus. Il est fondé sur des considérations résultant d'une situation de monopole ferroviaire aujourd'hui périmée et il néglige les données nouvelles qui doivent guider une saine politique des transports. Il convient d'examiner les correctifs à lui apporter, afin que le but de la coordination des transports puisse être atteint.

a) *Tarif kilométrique uniforme*

Le tarif kilométrique uniforme avait à l'origine pour but de prévenir des discriminations entre les usagers. Mais depuis un certain temps, par l'intervention de tarifications spéciales — qui parfois s'appliquent à une masse très importante de courants de transport — ainsi que par l'incidence d'une péréquation qui devient chaque jour de plus en plus difficile à admettre, le tarif kilométrique uniforme est devenu un procédé suranné.

Naturellement, il serait absurde de demander pour la même prestation un prix différent ⁽¹⁾ (bien que cette absurdité ait été réalisée trop volontiers, pour des considérations protectionnistes, dans les transports internationaux). Ceci n'implique, toutefois, pas que tous les parcours doivent avoir le même tarif quelles que soient leurs difficultés naturelles. Qui considère actuellement comme une discrimination le fait que le transport en funiculaire coûte x fois autant par kilomètre que le transport en pays plat?

b) *La tarification ad valorem*

A cette tarification à base kilométrique uniforme se superposait une différenciation tenant à la nature de la marchandise suivant qu'elle pouvait ou non supporter des frais de transport élevé. Cette tarification *ad valorem* qui donnait prise à la concurrence pour les marchandises de valeur a été en partie abandonnée par les chemins de fer. Elle était, à vrai dire, en contradiction absolue avec le principe dégagé précédemment de la coordination des transports sur la base du prix de revient. De plus, elle permettait, comme d'ailleurs la dégressivité kilométrique uniforme, de créer indirectement des situations favorables aux industries nationales par rapport à celles des pays voisins.

c) *Les tarifs de soutien et de concurrence*

Ces tarifs spéciaux constituent en règle générale, des exceptions très importantes au principe de la tarification basée sur le prix de revient, bien que cette remarque ne s'applique pas toujours aux tarifs de concurrence.

Pour les premiers de ces tarifs le caractère dérogoire de la mesure s'exprime franchement et offre des facilités au contrôle. Toutefois, il est évident que la suppression de tels tarifs peut avoir des conséquences importantes, qui justifient le maintien de certaines dérogations temporaires.

⁽¹⁾ Par exemple, si l'on demandait un prix plus élevé pour le transport d'un voyage de Rotterdam à Amsterdam que pour celui en direction inverse, c'est-à-dire d'Amsterdam à Rotterdam.

En ce qui concerne les tarifs de concurrence, il serait peu réaliste de les proscrire complètement, car une tarification basée sur le prix de revient n'est pas en contradiction formelle avec des alignements d'ampleur limitée; mais, bien entendu, de tels alignements ne doivent pas faire descendre les tarifs au-dessous des coûts variables et la légitimité de tels tarifs doit être garantie par un organisme de surveillance capable de déterminer si les prix proposés ne se situent pas en dessous du seuil de rentabilité.

d) *La différenciation tarifaire en jonction du prix de revient*

La nécessité d'une formation des prix de transport sur la base du prix de revient ayant été admise, il faut voir de plus près quelles en seront les conséquences.

Si les chemins de fer doivent concurrencer les autres moyens de transport, les tarifs ne s'écarteront que très peu des prix de revient. Cela aura sans aucun doute pour conséquence un déplacement de trafic. Sur certains trajets, le transport routier remplacera les chemins de fer. Par contre, sur d'autres trajets, les chemins de fer attireront à eux une partie des transports par route qui leur échappent actuellement du fait de la péréquation. Le tarif kilométrique uniforme est, en effet, le résultat d'une péréquation entre les prix de revient élevés des lignes secondaires et les prix de revient faibles des lignes à fort trafic. Cette péréquation donne aux chemins de fer une forte position de concurrence sur les lignes médiocres (où ils ont toutefois une lourde perte d'exploitation), tandis que leur position de concurrence est affaiblie sur les bonnes lignes. Cela ne leur permet pas de s'assurer les bénéfices qui pourraient rétablir l'équilibre de leur budget.

Il a déjà été observé dans le chapitre précédent qu'il ne sera pas absolument nécessaire que, dans chaque cas particulier, le prix de transport soit basé sur le prix de revient de chaque prestation individuelle. Actuellement, son calcul présente encore des difficultés qui n'existeront peut-être plus à une époque ultérieure. Il suffira donc provisoirement de grouper les trajets comparables qui peuvent être considérés comme homogènes du point de vue du tarif. Il est évident que ce procédé demande l'établissement de limites très strictes. Il faut éviter en cela un exemple fameux et ne pas retomber dans un grand nombre de petits tarifs kilométriques uniformes.

Cette différenciation des tarifs aura inéluctablement pour résultat un renchérissement appréciable du transport ferroviaire dans les zones de desserte difficile, renchérissement que l'abaissement des tarifs sur les grands axes ne compensera aucunement dans l'esprit des populations de ces zones et de leurs représentants. Il n'y a cependant pas lieu de surestimer l'importance des réactions de pure politique locale, puisque l'expérience montre que là où l'on a fermé au trafic voyageurs des petites lignes déficitaires, les esprits n'ont pas tardé à s'apaiser, une fois l'émotion initiale dissipée.

L'examen détaillé des effets de la différenciation tarifaire montre d'ailleurs que, sur les mauvaises lignes, elle trouvera rapidement son correctif par le développement du trafic routier qui pourra s'y substituer.

Les objections les plus sérieuses peuvent provenir des zones qui sont à la fois handicapées par une desserte ferroviaire difficile et, en outre, défavorablement placées à l'intérieur de la Communauté et dont les possibilités économiques sont donc doublement limitées. Il pourrait y avoir, dans ce cas, une certaine incompatibilité de la différenciation tarifaire avec la politique d'aménagement du territoire poursuivie par différents pays de la Communauté, à laquelle la Communauté européenne elle-même ne saurait rester indifférente. Cette politique, pour des raisons sociales et humaines tout à fait générales, vise à contrecarrer la tendance à la concentration en favorisant le développement économique des régions disposant de main-d'œuvre.

Les buts que poursuit une telle politique débordent le plan économique et ses considérations, qui militent en faveur de la différenciation tarifaire, ne suffisent sans doute pas à les contrebalancer. Mais, justement parce que le problème de l'équilibre humain entre les différentes régions de la Communauté met en jeu des questions d'une portée considérable, il est permis de douter que le chemin de fer puisse apporter une contribution substantielle à la réalisation de ce but grâce à sa seule péréquation tarifaire. Car, si cette péréquation efface artificiellement les montagnes, elle ne peut effacer la distance qui reste le facteur prépondérant.

Aussi peut-on suggérer que, sans méconnaître la haute portée d'une politique générale d'aménagement du territoire de la Communauté, on s'efforce de promouvoir ce plan par des moyens financiers, fiscaux et sociaux, c'est-à-dire par des transferts de revenus et non par l'imposition à un des trois modes de transport de charges exceptionnelles qui le déséquilibrent techniquement vis-à-vis de ses concurrents et qui entraînent finalement une hausse du coût global de production du transport.

Au demeurant, parmi les structures tarifaires que le chemin de fer avait héritées de sa période de monopole, et qui étaient réputées être les assises fondamentales de l'équilibre économique, l'uniformité du barème kilométrique était loin d'être la seule. Il y avait aussi la tarification *ad valorem* et la dégressivité en fonction de la distance. Si la dégressivité en fonction de la distance a été en partie conservée, la tarification *ad valorem*, en revanche, a disparu dans une large mesure, bien que de façon inégale, sous la pression de la concurrence routière.

Or, dans les pays où la tarification *ad valorem* a disparu ou est en voie de disparition, les catastrophes que l'importance habituellement attribuée à ce genre de tarifications aurait pu faire redouter ne se sont pas produites. C'est donc que l'économie générale d'un pays — et à fortiori d'une Communauté — pourvu qu'on lui ménage les transitions nécessaires, comporte en elle-même des facultés d'adaptation extrêmement développées auxquelles on ne doit pas craindre de faire appel.

On peut, pendant une période de transition, remédier à ces difficultés. On pourrait par exemple traiter temporairement ces cas, pour autant qu'ils y aient droit, comme entrant en ligne de compte pour des tarifs de soutien. Cela signifierait que l'on subventionnerait les entreprises en cause sous la forme d'un tarif, et ce de telle manière que cela apparaisse clairement dans le calcul des prix de revient.

Il ne faut cependant pas perdre de vue que, dans la mesure où de tels tarifs de soutien aboutissent non seulement à un transfert de revenus en faveur de la région déshéritée, mais encore à une utilisation abusive du chemin de fer, alors que d'autres méthodes de transport auraient un meilleur prix de revient, on commet une erreur économique puisque le mode de subvention choisi entraîne une dépense supplémentaire pour la collectivité et que l'aide que celle-ci apporte lui coûte plus cher qu'elle ne rapporte aux régions aidées. La Communauté devra tenir compte de la question de savoir quel est le mode de transport le plus économique entrant en ligne de compte pour l'octroi d'un tarif de soutien; elle devra également en décider l'autorisation en vue d'éviter des discriminations.

C'est pourquoi, de même que l'intérêt de l'économie européenne est de faire le marché commun en observant simplement les précautions transitoires voulues, l'intérêt des transports européens est de s'orienter vers un marché des transports basé sur le prix de revient, en éliminant graduellement et totalement tout ce qui, comme la péréquation des tarifs, s'oppose au développement harmonieux de ce marché.

e) *Tarifs mixtes*

Dans l'intérêt d'une répartition effectuée dans les meilleures conditions du point de vue économique, des tarifs calculés de bout en bout peuvent être appliqués à des parcours mixtes. Ces tarifs devraient tenir compte d'éventuels avantages attachés aux prix de revient. Les utilisateurs ont alors plus de facilité à choisir le moyen de transport le plus favorable. Ils sont à même de choisir exclusivement en fonction des avantages et des inconvénients attachés aux coûts, si bien que les transports s'acheminent par la voie la plus favorable du point de vue de l'économie générale, même si le parcours est mixte. La rémunération globale du transport effectué en parcours mixte doit essentiellement se répartir entre les entreprises de transport intéressées, au prorata des prestations de chacune. (Aux États-Unis, cette répartition est contrôlée par l'« Interstate Commerce Commission ».)

3. La publicité

a) *Libre choix de l'utilisateur*

L'utilisateur doit être à même de choisir dans toute la gamme de services de transport qui s'offrent à lui. Il choisira spontanément celui qui lui semble le plus

avantageux. Son choix coïncide ainsi avec l'optimum économique réalisant les meilleures conditions, du point de vue de l'intérêt général.

Cette possibilité n'existe que si l'utilisateur est complètement informé des prix et conditions que les transporteurs sont disposés à lui faire.

b) *Contrôle de la concurrence*

Il y a lieu de veiller à ce que les conditions du marché ne se cristallisent ou ne dégénèrent en concurrence ruineuse. Un organisme de contrôle doit donc pouvoir suivre l'évolution des prix et conditions du marché. Il sera néanmoins nécessaire que les transporteurs ou les utilisateurs puissent former des recours auprès de cet organisme contre les prix ou conditions de transport appliqués.

Par conséquent, le choix de l'utilisateur et le contrôle du marché exigent l'un et l'autre la publicité des tarifs, ce qui va au-delà de la simple communication à tel ou tel organisme.

c) *Positions nationales privilégiées*

La publication est également nécessaire pour une autre raison.

On dit parfois que l'institution du marché commun doit être précédée d'une harmonisation des salaires et des conditions de vie. Une telle réalisation n'est pas encore acquise, bien que l'on ait pris en considération certaines différences flagrantes. Toutefois, on a admis à juste titre que le marché commun, par le seul fait de son existence, favorisera cette harmonisation. En outre, il faudra tenir compte du fait que l'amélioration de la productivité ne se traduira pas automatiquement en relèvement corrélatif du niveau de prospérité ⁽¹⁾.

En tout cas, il faut éviter que l'harmonisation soit entravée par une action artificielle sur les prix, bien qu'il convienne de faire une exception pour les régions sous-développées. En fait, les gouvernements ont moins de liberté d'action qu'avant de conclure le Traité. Auparavant, il était normalement admis que l'on se serve des tarifs pour donner à l'industrie nationale une position privilégiée au regard de la concurrence étrangère. Il est certain que des tarifs peu élevés, qui s'écartent du prix de revient, ont des répercussions dans l'industrie ⁽²⁾.

⁽¹⁾ Dans un pays où le chiffre de population reste plus ou moins stationnaire, l'amélioration de la productivité se traduira plutôt en augmentation des salaires réels ou en réduction de la durée du travail. Au contraire, dans un pays où la population s'accroît rapidement, le montant des investissements à réaliser doit davantage retenir l'attention.

⁽²⁾ Voir à ce propos une remarque de M. H.C.S. Seebohm, ministre des Transports de la République fédérale d'Allemagne, dans *Internationales Archiv für Verkehrswesen*, 6^e année, no 9, p. 197: Il est vrai que les transports ont ainsi facilité à l'industrie et à l'agriculture leur reconstitution et qu'ils ont contribué en particulier à permettre l'autofinancement des unités de production. Ce résultat a été obtenu au prix d'efforts d'autant plus grands que les transports eux-mêmes avaient été gravement touchés par les dommages de guerre et par les événements de l'après-guerre.

L'objection sera évidemment qu'une telle politique fausse les conditions de la concurrence internationale et provoque à l'étranger des répercussions et des réactions; le résultat final sera peut-être alors négatif. Sans aucun doute, il s'agit bien là de l'exercice de droits de souveraineté, absolument légitimes à ce stade des relations internationales.

Aujourd'hui, il importe cependant d'éviter que les tarifs ne se substituent aux droits d'importation supprimés par le Traité (dans la C.E.E. ce sont les droits d'entrée qui seront progressivement abolis). C'est aussi une des raisons pour lesquelles la publication des tarifs et conditions de transport est nécessaire. Tout gouvernement doit pouvoir s'assurer qu'aucun de ses partenaires ne poursuit une politique contraire au Traité. Il ne suffit pas qu'un organisme de contrôle en ait connaissance. Il faut d'abord obtenir que cet organisme statue et ensuite avoir la faculté de se pourvoir normalement en appel.

Sans aucun doute, la publication se heurtera à de graves difficultés. Nous rechercherons tout d'abord quelles sont les prescriptions applicables à la publication, dans chacun des six pays.

d) *Aperçu des prescriptions de publication dans les six pays de la Communauté*

Il suffit de passer en revue la réglementation applicable, au moment de l'ouverture du marché commun, aux transporteurs par fer, par route et par eau, en vertu de réglementations nationales ou de conventions internationales ou librement choisies par eux en ce qui concerne la publication des prix et conditions de transport, pour constater la multiplicité et l'hétérogénéité des règles. La publicité des prix de transport ne s'est pas encore généralisée en Europe, comme principe uniforme pour tous les transporteurs.

(i) Chemins de fer

Dans le trafic ferroviaire, la publication des prix et conditions de transport — appelés normalement tarifs — est un élément consacré par l'histoire de la politique nationale et internationale des tarifs de transport des marchandises par fer.

Le trafic international est régi par la Convention internationale concernant le transport des marchandises par chemins de fer (CIM) du 1^{er} janvier 1893, modifiée le 25 octobre 1952.

Aux termes de l'article 9, § 1, de cette Convention, les prix de transport et les frais accessoires sont calculés conformément aux tarifs légalement en vigueur et dûment publiés dans chaque Etat. C'est seulement dans les tarifs internationaux que la publication est obligatoire uniquement pour les réseaux de départ et d'arrivée, mais *non pour les réseaux de transit*. L'article 9, § 1, édicte des règles impératives. Aux termes de l'article 9, § 3, alinéa 2, tout accord particulier qui a pour effet d'accorder une réduction sur les prix des tarifs est formellement interdit et nul de plein droit.

Dans le trafic intérieur des Etats membres, la situation juridique est la suivante :

En Allemagne, conformément au § 6, alinéa 5, du Règlement sur le trafic ferroviaire du 15 novembre 1892, les tarifs, pour être valables, doivent être publiés. Cette prescription est impérative et ne comporte aucune exception. Les accords particuliers sont interdits et nuls en matière de droit privé. Seul, le *trafic des gares* — trafic à l'intérieur d'une gare tarifaire — ne relève pas du Règlement sur le trafic ferroviaire ni, par conséquent, de l'obligation de tarification.

En Belgique, conformément à la loi du 23 juillet 1926 portant « création de la Société nationale des Chemins de fer belges (SNCB) », et notamment selon l'article 24 du statut adopté en exécution de cette loi, les tarifs de la SNCB sont publiés au Moniteur belge et n'entrent en vigueur qu'après cette publication. Les tarifs contractuels non publiés ou les réductions non publiées accordées sur les prix des tarifs publiés sont illicites.

En France, conformément à l'article 53 du décret du 22 mars 1942 « portant règlement d'administration publique sur la police, la sûreté et l'exploitation des voies ferrées d'intérêt général et d'intérêt local », les tarifs peuvent être consultés par le public dans les gares en question.

Les tarifs contractuels non publiés sont licites dans le cadre du décret du 27 juin 1951 « portant modification de l'article 17 du Cahier des charges de la SNCF », lorsqu'ils servent à *maintenir* ou à *attirer le trafic*. Dans le domaine des marchandises du Traité, la SNCF fait usage, dans certains cas d'espèce, de cette possibilité de réduction.

En Italie, l'article 1, § 2 des « Condizioni e Tariffe per i trasporti delle cose sulle Ferrovie italiane dello Stato (FS) », édition n° 17, février 1952, prévoit, en principe, la publication des tarifs intéressant le public. Les tarifs contractuels ne concernant que certains expéditeurs ne sont pas publiés car ils ne sont pas d'un intérêt général. Pour des raisons de concurrence, les FS font usage de cette possibilité de réduction dans le domaine des marchandises du Traité.

Au Luxembourg, conformément à l'article 27 du « Cahier des charges des Chemins de fer luxembourgeois (CFL) », l'entrée en vigueur des tarifs doit être publiée au « Mémorial » et dans les journaux. D'après l'article 19 du même arrêté, les accords particuliers sont interdits.

Aux Pays-Bas, les tarifs de transport des marchandises font, aux termes de l'article 28 du « Spoorwegwet » (Loi sur les Chemins de fer) du 9 avril 1875, l'objet d'une publication. D'après l'article 31 de cette même loi, les chemins de fer sont tenus d'effectuer le transport des marchandises à des taux de transport qui ne soient pas supérieurs aux montants indiqués dans les tarifs publiés. Dans ce cadre, il est possible de convenir des prix de transport réduits non publiés, à condition qu'ils ne soient pas accordés pour des raisons de faveur.

(ii) Voies d'eau

Le trafic international sur les voies d'eau intérieures de la Communauté se distingue, en ce qui concerne la publicité des frets, du trafic intérieur des Etats membres.

Le *trafic international* de batellerie sur le Rhin, sur les autres fleuves et sur les canaux d'Europe Occidentale ne relève ni des réglementations nationales ni des conventions internationales sur la publicité des frets.

La question de savoir si le principe de la liberté de navigation sur le Rhin consigné dans la Convention de Mannheim sur la navigation, du 17 octobre 1868, exclut également la possibilité de réglementations nationales ou de conventions internationales sur la publicité des frets fait l'objet de controverses.

Dans le *trafic intérieur* des Etats membres, la situation juridique est la suivante:

Aux termes du § 21 de la loi sur la navigation intérieure du 1^{er} octobre 1953, les prix et conditions de transport applicables dans le trafic intérieur en Allemagne entrent en vigueur à la suite d'un décret réglementaire pris sur proposition des Commissions régionales des frets et sont donc forcément publics. Les frets publiés sont des frets fixes, dans la mesure où le Gouvernement fédéral n'admet pas des frets maxima, des frets minima, ou les deux à la fois.

En Belgique, aux termes de l'arrêté-loi du 12 décembre 1944 concernant la réglementation de la navigation intérieure, les frets appliqués par la batellerie professionnelle sont fixés par décret après consultation des Commissions des frets et publiés au Moniteur belge. La publication peut avoir effet rétroactif.

En France, aux termes du décret du 19 septembre 1956, les frets de la navigation intérieure sont publiés sous forme de tarifs. Pour les relations de trafic international la publicité ne s'étend qu'aux exportations n'intéressant pas le Rhin. Les frets d'exportation jusqu'au port de destination sont enregistrés publiquement aux bureaux des frets de l'Office national de la navigation.

En Italie et au Luxembourg, il n'y a pas de transport de marchandises du Traité par voie fluviale.

Aux Pays-Bas, conformément à la loi néerlandaise intitulée « *Wet goederen vervoer binnenscheepvaart* » du 1^{er} novembre 1951, les pouvoirs publics fixent les frets de la navigation intérieure. Lors de l'ouverture du marché commun, le 10 février 1953, il y avait — et c'est encore le cas aujourd'hui — un tarif de base publié. Les frets effectifs perçus sont fixés par les *Commissions de cotation* et oscillent entre un maximum de 125% et un minimum de 70% des frets de base. Les taux appliqués chaque fois étaient publiés.

(iii) Route

En Belgique, en France, en Italie et au Luxembourg, il n'y avait, lors de l'ouverture du marché commun, ni pour le trafic international, ni pour le trafic intérieur, de prescriptions légales ou administratives nationales sur la publicité des prix et conditions de transport du trafic routier des marchandises. Il n'existe pas de convention internationale pour le trafic international.

En Allemagne, conformément à la loi du 17 octobre 1956, sur le trafic routier des marchandises, il est publié, en ce qui concerne le trafic intérieur, des prix maxima pour les transports de marchandises à courte distance. Ils ne doivent pas être dépassés. En ce qui concerne les transports de marchandises à longue distance, la même loi prescrit la publication de prix de transport fixés correspondant à ceux des transports de marchandises par fer et soumis aux mêmes règles que ces derniers en ce qui concerne la publicité et l'interdiction des accords particuliers.

Aux termes du § 1, alinéa 2, de la « *Kraftverkehrsordnung (KVO)* », les prix de transport publiés au « *Reichskraftwagentarif (RKT)* », pour l'industrie allemande des transports routiers, sont également applicables en direction de l'étranger, dans la mesure où aucune prescription juridique étrangère impérative ne s'y oppose.

Aux Pays-Bas, conformément à la loi « *Wet Autovervoer Goederen* » du 4 août 1951, les pouvoirs publics fixent et publient des prix de transport maxima, qui ne doivent pas être dépassés.

En ce qui concerne les transports routiers professionnels aux Pays-Bas, il est publié, pour le trafic international, des prix de transport *minima* et *maxima* pour l'ensemble du trajet routier, qui ne doivent être dépassés ni vers le haut ni vers le bas. Les prix minima s'appliquent à toutes les relations de trafic international. Les prix maxima s'élèvent, pour les transports à destination de la Belgique et de l'Allemagne, à 130% et pour les transports à destination des autres Etats membres, à 175% des prix minima.

A titre comparatif, les prescriptions relatives à la publicité des taxes de transport aux *Etats-Unis d'Amérique*, consignées dans l'« Interstate Commerce Act » (ICA) du 4 février 1887, modifié le 1^{er} novembre 1951, présentent un certain intérêt (cf. annexe D).

e) *L'application du principe de la publicité*

Les nombreuses difficultés que soulève le problème de la publicité ont déjà été signalées. Tout d'abord, la variété des transports intéressant une même place, selon la destination et la nature de la marchandise, est telle que l'on ne peut publier la totalité des prix utiles. Il est nécessaire de regrouper l'infinie diversité des marchandises en catégories selon le prix de revient et les sujétions de leur transport. On pourrait définir une catégorie normale par rapport à laquelle les autres subiraient des majorations ou des réductions dont le pourcentage pourrait être très stable. En ce qui concerne la relation, on peut concevoir qu'un certain nombre de points de destination soient repris dans les tarifs. Les destinations secondaires pourront s'établir par rapport à eux par des règles de rattachement faisant intervenir le rapport des distances et l'importance de la localité desservie.

La deuxième difficulté à résoudre est celle des fluctuations des frets dans le temps. Les cours quotidiens ne sont guère concevables car ils représenteraient une information difficile à exploiter en raison de son volume. C'est une périodicité hebdomadaire qui paraît être la plus rationnelle.

La publicité des tarifs, déjà réalisée, à quelques exceptions près, par les chemins de fer, ne soulève pas de problème pratique difficile pour les transports par voies navigables. En effet, ceux-ci sont en général prévus un peu à l'avance par les chargeurs, et chaque transaction a une importance suffisante pour justifier la présence du chargeur et du transporteur, ou éventuellement de leurs mandataires, à une bourse d'affrètement siégeant périodiquement au centre de la zone d'expédition.

Le problème est beaucoup plus difficile pour le transport routier car il s'agit de contrats d'un montant plus faible et ne pouvant justifier que des frais généraux limités selon la structure des entreprises de transport qui varie d'un pays à l'autre. La solution doit être adaptée à ces considérations pratiques. Il semble que l'organisation la plus simple s'inspirerait de l'existence d'une chambre d'affréteurs, se réunissant périodiquement et publiant des cours, ce qui permettrait aux chargeurs et aux transporteurs de se rencontrer pour les contrats importants. Les transports occasionnels peuvent rester effectués par contacts directs entre transporteur et chargeur sous le contrôle a posteriori d'organismes professionnels à créer.

Indubitablement, un tel lieu de rencontre pourra intéresser les transporteurs. En effet, dans le transport, le transporteur doit vendre son service à l'instant même où il le produit et il ne peut le « stocker » jusqu'à ce qu'il ait trouvé un acheteur à bon prix. Aussi voit-on couramment des transporteurs offrir des prix très

réduits pour le fret de retour, devant l'alternative de rentrer à vide ou de perdre des journées-camion à attendre. Cela tient au fait qu'en dehors de quelques clients réguliers, l'entreprise routière a beaucoup de difficultés à toucher tous les chargeurs éventuels disséminés dans une ville. Elle y parviendra plus facilement dans le cadre de la chambre d'affréteurs.

Au surplus, si par un mécanisme quelconque on peut porter à la connaissance des transporteurs et des chargeurs le cours probable du fret sur les relations principales, l'instabilité ne régnera plus. Chaque transporteur hésitera à faire un rabais dans la crainte de voir ses concurrents l'imiter et lui en faire perdre ainsi le bénéfice. Il hésitera aussi, en sens inverse, à majorer son prix dans la pensée que les chargeurs se reporteront aussitôt vers ses concurrents. Il y aura donc une stabilisation naturelle des frets sur un cours, au voisinage immédiat duquel les prix de transport se maintiendront. Cette stabilisation n'évoluera que lorsque l'équilibre général de l'offre et de la demande se sera modifié.

Il est à noter que, pour jouer son rôle, la publicité des prix de transport doit aboutir à un volume d'information qui ne soit pas excessif, mais que ce volume peut être détaillé de diverses façons. C'est ainsi que les tarifs ferroviaires, très stables dans le temps, peuvent comporter sans grands inconvénients une catégorisation très poussée des marchandises et des relations. Pour la voie d'eau, où les marchandises et les relations sont moins variées, une variation assez fréquente des cours ne comporte guère d'inconvénients. Le problème le plus sérieux se pose de nouveau pour le transport routier. Là, on ne peut à la fois avoir la diversité de marchandises et de relations du chemin de fer et la fréquence des variations dans le temps.

La nécessité de procéder à une catégorisation des transports routiers pour permettre la publicité efficace de leurs prix comporte d'ailleurs des avantages pour les transporteurs eux-mêmes. Sous le régime du gré à gré isolé, ils commettent souvent des erreurs d'appréciation. L'existence de cours publiés constituera un guide précieux dans leur exploitation.

4. Nécessité d'un contrôle et mesures spéciales

a) Si chaque entreprise de transport appliquait le principe de l'harmonisation des coûts et celui de la formation des frets sur la base de ces coûts, le but de la coordination — sauf la coordination des investissements — serait pratiquement atteint. Les frets formés en fonction des coûts donneraient au marché des transports une orientation, étant donné que chaque mode de transport se comporterait comme en régime de concurrence absolument libre.

En réalité, il ne sera cependant pas possible de laisser les frets se former tout à fait librement, car cela pourrait pratiquement aboutir à violer les principes susmentionnés; tel serait le cas si des entreprises voulaient, de cette manière, éviter

des pertes éventuelles résultant de l'application des principes ou s'assurer une position dominante contraire aux objectifs de la coordination. Il est donc indispensable de prévoir un contrôle pour surveiller l'application des principes et, au besoin, en garantir le respect.

Comme il a été dit au cours du présent chapitre ⁽¹⁾, le contrôle devra s'étendre également au respect de la publicité des prix et conditions de transport pour assurer le libre choix de l'usager et empêcher tout abus.

Par ailleurs, les tarifs de soutien doivent être soumis à un contrôle strict garantissant leur autorisation dans les seuls cas où leur nécessité est incontestable et où ils ne peuvent être remplacés par d'autres mesures propres à assurer le développement ou l'adaptation d'une région ou d'une entreprise ⁽²⁾.

En ce qui concerne les tarifs de concurrence, il convient de veiller à ce que leur niveau ne se situe pas en dessous des coûts variables qui — comme il a été indiqué plus haut — constituent le seuil de rentabilité d'un transport déterminé ⁽³⁾.

b) En période de conjoncture exceptionnelle, il faudra cependant prendre des mesures dépassant largement le cadre d'un simple contrôle.

En cas de hausse forte et rapide de la conjoncture, il peut être nécessaire de fixer des tarifs maxima pour éviter que l'un ou l'autre mode de transport n'exploite la situation et pour empêcher de trop brusques oscillations des prix des transports. En effet, s'il y a pénurie de moyens de transport, il sera nécessaire de prendre les mesures habituelles qu'une telle situation exige.

Au contraire, dans le cas de la dépression économique, on doit éviter que la plupart des moyens de transport fonctionnent à perte. Cette situation pourrait exiger que les pouvoirs publics procèdent à une répartition du trafic, tout en fixant des tarifs minima et en prenant au besoin toutes autres dispositions. Une telle répartition devra partir du principe que les coûts supportés par la collectivité doivent être comprimés autant que possible, c'est-à-dire que le service doit être assuré par le moyen de transport dont les coûts partiels sont les plus bas. Le niveau des tarifs doit cependant être fixé de manière à prévenir tout déficit.

Il importe enfin de noter que dans ces deux hypothèses la politique d'investissements a un rôle particulier à jouer ⁽⁴⁾.

c) Outre cette action des pouvoirs publics, il faut prévoir enfin des mesures complémentaires concernant l'autonomie pour les entreprises privées de transport. En effet, il convient d'obtenir, par voie de concentration, des partenaires dont

⁽¹⁾ Voir chapitre III, § 3, *b*).

⁽²⁾ Cf. Traité instituant la C.E.C.A., art. 70, al. 4.

⁽³⁾ Voir chapitre III, § 2, *c*).

⁽⁴⁾ Cf. chapitre V.

l'importance rendrait la coordination pratiquement réalisable. Les concentrations doivent être organisées de telle sorte que leur gestion et le contrôle qui s'exerce en leur sein suffisent à garantir que les entreprises de transport intéressées respectent les principes de la coordination. Elles devraient, par exemple, pouvoir prendre la responsabilité des transports effectués, établir la facturation et le décompte des frets.

Lors de l'examen des facteurs influant sur le prix de revient ⁽¹⁾, il a déjà été dit que dans les modes de transports visés ci-dessus, il convient d'aboutir à une coordination des investissements. Cette harmonisation devrait également pouvoir se faire par l'intermédiaire des concentrations en question.

5. Transport pour compte propre

Attendu que le libre choix dont doit bénéficier l'utilisateur constitue un des piliers de la coordination, il faut que l'utilisateur ait aussi le droit d'effectuer des transports pour compte propre.

Il n'y a dès lors aucune raison de mettre le transport pour compte propre sur un pied d'infériorité par rapport aux transports professionnels. En revanche, le transport pour compte propre ne doit pas, de son côté, prendre un développement qui, considéré sous l'angle de l'économie générale, ne soit pas souhaitable. Il ne devrait par conséquent pas pouvoir prendre de frets de retour pour compte d'autrui.

Il faudra aussi que le transport pour compte propre supporte les mêmes charges que les transports professionnels. Cela implique qu'il devra contribuer à supporter les charges qui découlent du maintien d'une capacité de réserve. En effet, les transporteurs professionnels tiennent cette réserve de capacité à la disposition des utilisateurs pour faire face à des situations exceptionnelles dues aux conditions atmosphériques ou au mouvement saisonnier. Il faudra en même temps se demander dans quelle mesure le développement du transport pour compte propre est favorisé par les facilités que, dans certains pays, le fisc accorde en matière d'amortissement.

Enfin, il serait bon que les contacts entre transporteurs et utilisateurs soient considérablement resserrés. Si les contacts se stabilisaient dans leur forme actuelle, on risquerait toujours de voir un utilisateur se faire son propre transporteur dans des cas où cette activité ne répond pas à son intérêt commercial et n'est pas non

⁽¹⁾ Voir chapitre II, § 2, *d*).

plus opportune du point de vue de l'économie générale. Il arrive souvent qu'un utilisateur soit forcé de pratiquer le transport pour compte propre parce que la qualité du transport qui lui est offert ne répond pas aux conditions dans lesquelles ses produits doivent être acheminés. Il agit parfois ainsi, faute de connaître la totalité de l'offre.

En effet, malgré l'essor des transports routiers que l'on note depuis quelques dizaines d'années, les contacts entre transporteurs et utilisateurs sont demeurés assez rudimentaires. Le manque de bourses de fret est symptomatique à cet égard et il en résulte pour les transports routiers une situation embarrassante.

Avant tout, il faut que l'utilisateur acquière, dans une mesure plus grande que cela n'a été le cas jusqu'ici, l'indispensable connaissance de l'ensemble des possibilités de transport qui s'offrent sur le marché. En second lieu, il faut que les transporteurs puissent toujours mieux se renseigner sur les besoins des utilisateurs. Il devra donc s'établir entre les uns et les autres un dialogue constructif, ce qui nécessitera l'organisation d'un contact personnel et régulier entre eux.

CHAPITRE IV

PIPE-LINES

On peut ranger en deux classes les modes de transport actuellement existants. La première comprend le transport routier et la navigation. Dans l'une et dans l'autre, ce sont les pouvoirs publics qui assument la charge de l'infrastructure. Les chemins de fer font partie de la seconde classe, celle des modes de transport qui supportent la charge de leur infrastructure; et cette classe vient de s'enrichir d'un nouveau mode: les pipe-lines.

Indubitablement, les chemins de fer représentent une importante mécanisation du transport routier; quant au pipe-line, on pourrait plutôt le considérer comme l'automatisation de ce transport.

Le système du pipe-line est utilisé depuis assez longtemps pour le transport de gaz. Son rôle devient toujours plus important en Europe. A défaut de ce système, le transport du gaz aurait exigé de si vastes capacités, constamment utilisées, que le prix de transport en serait devenu prohibitif. Il n'y a que certains gaz, généralement transportés sous pression dans de petits « containers », qui sont acheminés par les modes de transports habituels. Dans ce cas, il s'agit souvent de transports pour compte propre.

L'installation du pipe-line à produit pétrolier qui relie Le Havre à Paris (nous ne parlerons pas ici des conduites de l'O.T.A.N.) a donné un rôle plus important encore à ce nouveau mode de transport qui vient concurrencer les autres. L'élaboration de plans en vue de l'installation d'un réseau de pipe-lines européens semble avoir fait de grands progrès; pour certains tronçons, les décisions sont déjà prises. Ces plans concernent deux ensembles de conduites. Un des projets a pour objet la liaison entre la Méditerranée et le Rhin, allant de Lavéra à Cologne en passant par Strasbourg. L'autre, plus vaste, prévoit une liaison entre Marseille, Cologne et Rotterdam; une bifurcation près de Nancy assurerait la liaison avec Paris et Strasbourg; une autre, en Hollande, ferait entrer Anvers dans le réseau.

Dans l'établissement de ces plans, on est parti de l'idée que, dans dix ans, la production de pétrole aura déjà augmenté de 75% et qu'à la fin du siècle elle aura atteint — malgré le développement de l'énergie nucléaire — le quadruple de son volume

actuel. D'une part, l'on craint que les modes de transport actuels ne soient pas en mesure de faire face à l'accroissement des besoins; d'autre part, on s'attend à ce que le coût du transport par pipe-line soit inférieur à celui des autres modes de transport⁽¹⁾.

Mais à ce propos, il ne faut pas perdre de vue la possibilité de développer la construction de pétroliers. En construisant des pétroliers toujours plus grands, on diminue considérablement les frais de construction aussi bien que les frais d'exploitation. C'est ainsi que, pour donner un exemple, les frais de construction d'un pétrolier de 80.000 tonnes n'augmentent pas proportionnellement aux frais d'un bateau de quelque 20.000 tonnes, mais sont relativement beaucoup plus bas. Toutefois, les « super-pétroliers » — on songe dès maintenant à des colosses de 100.000 tonnes — exigent des aménagements portuaires qui n'existent pas encore à l'heure qu'il est. Il est permis de se demander si la dépense qu'entraînerait leur installation ne fera pas échec à ce développement. D'autre part, l'emploi du pipe-line ne sera vraiment rationnel du point de vue économique que si la capacité de la conduite peut être entièrement utilisée, car la plus grande part du coût est celle qui découle de l'infrastructure. On a calculé que si l'utilisation du pipe-line n'atteint, par exemple, que 50% de sa capacité, le coût par unité de produit transporté augmente de 80%. Voilà un point important, car plus le diamètre du pipe-line est petit, plus les frais de transport par unité s'élèvent, et cela dans une mesure très sensible.

Il faut donc pouvoir compter sur le transport de grandes quantités de pétrole, ce qui exige que celles-ci soient concentrées sur quelques points relativement peu nombreux. En outre, il faut qu'au point d'arrivée il y ait une forte concentration de demandes et qu'au surplus cette demande soit stable.

Le pipe-line a cet avantage sur les autres modes de transport que la sécurité du transport y est plus grande. Il échappe davantage à l'action des facteurs climatiques. La neige et le gel ne peuvent pas provoquer d'interruption dans l'adduction du produit. D'autre part, le problème du fret de retour n'existe pas pour le pipe-line, alors qu'il se pose avec une grande acuité pour les moyens de transport spécialement aménagés pour le transport du pétrole.

Les pipe-lines apparaîtront dans un proche avenir comme un concurrent sérieux des autres modes de transport et absorberont très certainement une partie du marché actuel. Il est à présumer que ce concurrent sera exclusivement un mode de transport pour compte propre. Mais il n'y a aucun danger que le pipe-line s'érige en concurrent pour le fret de retour.

On peut cependant aussi relever des points de ressemblance entre les chemins de fer et les pipe-lines. C'est ainsi que tous deux supportent eux-mêmes les charges de leur infrastructure. En outre, dans le domaine des chemins de fer, il est impossible que deux entreprises exploitent en concurrence une seule et même voie; cela est vrai

(1) Le transport par pipe-line semble devoir être meilleur marché lorsque le pipe-line est plus court que la voie navigable et lorsque toute sa capacité peut être utilisée.

également en ce qui concerne le pipe-line. Il est toutefois permis de se demander si cette concurrence ne pourrait pas se produire au cas où des conduites parallèles seraient installées. En effet, alors que le transport par pipe-lines en est encore à ses débuts, une singulière décision a déjà été prise. La controverse au sujet du pipe-line à destination de la Rhénanie a abouti à l'installation de deux pipe-lines, l'un à partir de Wilhelmshafen et l'autre à partir de Rotterdam.

Bien qu'il ne nous appartienne pas d'examiner de plus près cette question controversée, elle méritait cependant d'être signalée. L'Europe se trouve dans la nécessité de procéder aussi largement que possible à des investissements rationnels et justifiés à tous égards. La situation du marché des capitaux est telle que l'on ne saurait s'écarter sensiblement de cette ligne de conduite. Il faut surtout faire en sorte que la concurrence entre les pipe-lines et les autres modes de transport ne subisse pas de distorsions. L'on devra en conséquence faire peser également sur les pipe-lines les impôts généraux et les impôts grevant spécialement les transports, c'est-à-dire des charges indépendantes des coûts de l'infrastructure.

CHAPITRE V

LA COORDINATION DES INVESTISSEMENTS

1. Le but de la coordination des investissements est de réaliser un système de transports permettant de satisfaire à tous les besoins de transport de la Communauté aux moindres frais et à service égal.

L'influence des investissements sur les transports apparaît au premier coup d'œil. Les coûts des investissements constituent une fraction importante du coût global des transports. L'élément principal est constitué par les dépenses d'infrastructure, qui sont d'ailleurs aussi les plus importantes dans le cadre du marché commun.

Par conséquent, ce chapitre ne concernera que les investissements d'infrastructure tandis qu'il ne sera pas question des autres investissements. Les répercussions des investissements d'infrastructure sur la rentabilité du réseau des transports sont profondes, encore qu'elles diffèrent selon les modes de transport.

Le financement des investissements diffère également selon les modes de transport. S'il est vrai que dans presque tous les pays de la Communauté les chemins de fer sont une entreprise d'Etat, ils ont néanmoins la faculté d'établir et d'exécuter eux-mêmes leurs programmes d'investissements, ainsi que d'en supporter le coût. Ce sont les pouvoirs publics qui investissent dans l'infrastructure de la navigation intérieure et des transports routiers; ils statuent seuls et assument seuls la charge du financement. On sait suffisamment que des groupes d'intérêts ont souvent une grande influence lorsque se décident des investissements de ce genre, et la capacité optimale du réseau des transports n'est pas toujours l'élément déterminant.

2. a) Le marché commun exige la création d'un réseau européen capable de répondre à ce que l'on attend aujourd'hui, mais aussi et surtout à ce que l'on attendra demain. Il évoluera dans le sens d'une expansion économique, mais les lignes d'action de cette expansion s'écarteront souvent de celles des expansions nationales actuelles. Il est donc essentiel que les investissements du réseau européen de transport répondent à ce double impératif d'une capacité toujours croissante et orientée dans le sens des échanges futurs.

En théorie, on pourrait distinguer entre investissements augmentant la capacité et investissements augmentant la productivité. Dans la pratique, il sera toutefois difficile de toujours dissocier clairement ces deux notions, car des investissements faits en vue d'augmenter la capacité entraînent souvent une augmentation simultanée de la productivité et vice versa.

Les investissements d'infrastructure se caractérisent tout spécialement par les capitaux énormes qu'ils exigent et souvent par l'échéance lointaine de la réalisation du programme. En revanche, l'expérience a démontré qu'il est à la fois illogique et antiéconomique de procéder à des investissements qui, s'ils n'exigent pas de capitaux considérables, cessent à échéance relativement brève d'être proportionnés aux nouvelles exigences du trafic. En réalité, il est moins coûteux d'exécuter d'emblée des projets d'importance que de concevoir d'abord un programme réduit et de procéder ensuite à des agrandissements. La mise à double voie d'un tunnel à voie unique coûte, par exemple, beaucoup plus que le percement initial d'un tunnel à double voie, car normalement il faudra construire un second à côté du premier. En d'autres termes, les programmes d'investissements d'infrastructure doivent être basés sur une période relativement longue et leur élaboration doit être précédée de calculs et d'estimations déterminant avec le maximum de précision quel sera le développement présumé du trafic.

b) Il faudra cependant tenir compte aussi du développement technique qui est un élément important de la répartition du trafic entre les différents modes de transport. La généralisation de l'emploi du moteur à explosion, pour la propulsion, en est un exemple. C'est ainsi que les transports par route ont repris subitement l'importance de tout premier plan qu'ils avaient complètement perdue en tant que mode de transport. Le déplacement de trafic qui en résulta est illustré par le fait que les transports par route ont drainé, à eux seuls, les deux tiers de l'augmentation globale des transports pendant les vingt-cinq dernières années.

De même, on peut s'attendre à ce qu'un réseau de pipe-lines absorbe, en ce qui concerne le pétrole, une partie du trafic actuel et la plus grande partie du trafic futur.

Le progrès technique empêchera également que le développement des transports de toutes les marchandises suive le rythme de l'augmentation générale de la production. Ce qui est certain, c'est que le passage des combustibles solides aux combustibles liquides fera diminuer dans une mesure relativement importante le volume des transports de combustibles solides. Il n'est même pas exclu que ces transports diminuent en chiffres absolus. A ce propos, il ne faut pas oublier que les transports de combustibles solides atteignent 25% du volume total des transports de marchandises par voie ferrée en France et presque 50% en Allemagne occidentale.

D'autre part, il est possible que le progrès technique nous ménage des surprises et qu'il provoque plus tard pour les transports, lorsque ses effets apparaîtront clairement, des changements dont les conséquences pourraient être plus ou moins sérieuses.

c) Une telle planification des investissements devrait se faire dans le cadre du marché commun, à l'échelle européenne. Les programmes d'intérêt européen devraient avoir la priorité. Il importe de noter à ce propos que la Conférence européenne des ministres des transports a déjà accompli à cet égard de très utiles travaux préparatoires. Lors de la première journée de la Conférence, une liste des divers programmes a déjà été établie pour les voies d'eau.

A ce sujet, la nécessité s'impose de relier entre eux les grands réseaux de communications, spécialement en ce qui concerne les divers réseaux navigables, car très souvent le raccordement de deux voies navigables pourrait contribuer au développement du marché commun. On peut en dire autant, bien que dans une moindre mesure, des autoroutes.

La sélection des projets d'investissements peut également être facilitée du fait que les modes de transport assument la charge des coûts d'infrastructure en en faisant un élément de leurs prix de revient global et en mettant ensuite les prix de revient à la base de la formation des prix. Sans aucun doute, les transporteurs s'intéresseraient alors bien davantage à ce que les investissements soient les plus économiques.

3. Comme on le voit, le financement de ces investissements pose un problème difficile. L'importance des capitaux nécessaires pour creuser un canal, construire une autoroute ou électrifier une grande ligne de chemins de fer est souvent un obstacle à la réalisation rapide d'investissements urgents pour des raisons économiques. Il a déjà été suggéré, à différentes reprises, de créer à cette fin un fonds européen d'investissement. Votre Commission reprend cette suggestion à son compte sans cependant se prononcer sur la forme ni les modalités du fonctionnement de ce fonds. Il y aurait lieu de rechercher également dans quelle mesure la banque d'investissement visée au Traité instituant la C.E.E. pourrait contribuer à réaliser pareils investissements dans les transports.

4. Dans le même souci de disposer d'un réseau approprié à ses besoins, la Communauté ne peut, en principe, se désintéresser des suppressions éventuelles de voies de communication. Tout d'abord, il ne doit pas être possible à un Etat de supprimer une voie, peu utile à ses propres intérêts, si celle-ci constitue un chaînon utile du réseau européen, et la planification doit s'opposer à une telle action unilatérale.

On peut également estimer que, dans la mesure où des lignes secondaires ou canaux peu utilisés sont maintenus en état en faisant supporter la dépense au reste du réseau, cette charge injustifiée doit être éliminée par la suppression des voies en

cause, afin de ne pas peser sur l'économie des transports européens. Il y a cependant lieu de ne pas perdre de vue que, dans la perspective d'expansion économique qui est celle du marché commun, l'éventualité de la suppression de voies de communication, dans la plupart des cas, n'est guère actuelle ou concerne des situations locales qui ne peuvent pas perturber sérieusement l'économie générale.

5. En matière d'investissements et dans le cadre du marché commun, il importe aussi d'éliminer les investissements antiéconomiques ou contraires au bon fonctionnement du marché commun. En effet, il pourrait s'opérer des investissements, admissibles si on les considère séparément, peu productifs si on les considère en fonction de l'économie générale et de l'ensemble du réseau des transports. De même, certains investissements d'infrastructure peuvent trouver une rentabilité dans le cadre national, qui disparaît dans celui de la Communauté et de plus donner lieu à des discriminations ou à des privilèges illégitimes en faveur d'une région ou d'une entreprise.

C'est pourquoi il serait souhaitable que les programmes d'investissements d'infrastructure soient soumis à un organisme européen. Il va sans dire que les investissements d'importance minime et simplement locale ne sont pas visés. Après communication des programmes d'investissements, il serait possible, en prévoyant par exemple une procédure d'avis, de prévenir des investissements inopportuns ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ L'expérience de la C.E.C.A. a montré que l'application des quatre derniers alinéas de l'art. 54, prévoyant la communication, à la Haute Autorité, des programmes d'investissements (de l'industrie charbonnière et sidérurgique) et la possibilité, pour la Haute Autorité, d'émettre des avis à leur sujet a eu une heureuse influence sur l'orientation des investissements.

CHAPITRE VI

LE PROBLÈME INSTITUTIONNEL

1. Votre Commission n'estime pas que l'application des principes qui, à son avis, doivent régir la coordination des transports, rend nécessaire la création d'une nouvelle institution ou la conclusion d'un nouveau traité. Elle croit, au contraire, que ses propositions trouvent leur place dans le cadre des traités déjà signés. Ainsi, comme on l'a déjà dit dans l'introduction, les principes et la nécessité même d'une coordination doivent être à la base de la politique commune des transports, politique que, au terme de l'article 74 du Traité instituant la Communauté Economique Européenne, les six pays se sont engagés à réaliser au sein du marché commun.

Si, en effet, on examine les dispositions de ce Traité, on constate qu'elles contiennent quelques normes de droit substantiel mais surtout elles fixent la procédure selon laquelle la politique commune devra être réalisée.

Comme on l'a déjà dit, les propositions de votre Commission visent à contribuer à la création du droit substantiel que le Traité présuppose et selon la procédure qu'il prévoit. En effet, l'article 75 du Traité instituant la C.E.E. dispose que pour la mise en œuvre de la politique commune et avec une procédure communautaire devront être établies:

« a) des règles communes applicables aux transports internationaux exécutés au départ ou à destination du territoire d'un Etat membre, ou traversant le territoire d'un ou plusieurs Etats membres,

b) les conditions de l'admission de transporteurs non résidents aux transports nationaux dans un Etat membre. »

Il s'agit de deux séries de mesures qui n'épuisent pas les problèmes posés par la coordination. Toutefois, le même article 75 prévoit au paragraphe c) que, selon la même procédure, soient également prises « toutes autres dispositions utiles », utiles comme on peut déduire de la juxtaposition des articles 74 et 75 à la politique commune des transports.

L'ordre suivant lequel sont énoncées les matières à l'article 75 ne peut être considéré comme constituant une échelle hiérarchique de l'importance des mesures à

prendre. On ne peut pas supposer en effet que les mesures prévues sous *a)* et *b)* soient celles qui, à titre principal, constituent la mise en œuvre d'une politique commune des transports.

Votre Commission a en effet reconnu que, avec les seuls transports internationaux, il est impossible de faire une politique commune et que, d'autre part, les problèmes qui se posent pour les transports internationaux sont indissolublement liés aux problèmes des transports internes et, de ce fait, les mesures de coordination doivent nécessairement porter sur les deux.

Il est beaucoup plus logique de penser que l'énonciation faite à l'article 75 constitue un ordre de priorité *dans le temps*, c'est-à-dire que le Traité a voulu indiquer les premières mesures visant à éliminer du marché commun les discriminations. En effet, le chiffre 2 du même article dispose que les mesures prévues sous *a)* et *b)* doivent être arrêtées au cours de la période de transition.

Cette interprétation de l'article 75 trouve un appui dans le rapport des chefs de délégation aux ministres des Affaires étrangères (Rapport Spaak), texte qui a servi de base à l'élaboration des Traités de Rome. Au chapitre III de ce rapport, on peut lire :

« Le renouveau de l'action européenne dans le domaine des transports se concentre sur quelques questions bien déterminées qui ne peuvent être traitées dans les cadres actuellement existants. Il s'agit :

1. de la modification des prix et des conditions de transport dans les relations internationales, qui est nécessaire pour le fonctionnement du marché commun;
2. de l'élaboration d'une politique générale commune des transports;
3. du développement et du financement des investissements d'intérêt européen. »

Dans le même texte, les principes d'une politique commune des transports sont traités de façon générale et constituent clairement des mesures plus vastes que celles prévues sous *a)* et *b)* de l'article 75.

Par ailleurs, le fait que le Traité instituant la C.E.E. suppose des mesures visant à la réalisation d'une politique commune des transports est démontré par les autres articles concernant les transports, qui constituent d'une certaine façon des exceptions ou des limites au-delà desquelles les règles de la politique commune qui ne sont pas encore établies ne doivent de toute façon pas aller.

Ainsi, le chiffre 3 de l'article 75 prévoit l'unanimité du Conseil de Ministres pour les dispositions qui portent sur les principes du régime des transports et dont l'application serait susceptible d'affecter gravement le niveau de vie et l'emploi dans certaines régions, ainsi que l'exploitation des équipements de transport, compte tenu de la nécessité d'une adaptation au développement économique résultant de l'établissement du marché commun. Il est clair que ni les règles communes aux transports internationaux ni l'admission des transporteurs étrangers aux transports nationaux ne peuvent à eux seuls produire des conséquences aussi graves.

L'article 77 déclare compatibles avec le Traité « les aides qui répondent aux besoins de la coordination des transports ou qui correspondent au remboursement de certaines servitudes inhérentes à la notion de service public »; ceci présuppose que le système des tarifs et les régimes des transports dans leur ensemble soient examinés, ce qui est nécessaire pour la mise en œuvre d'une politique commune. On peut en passant remarquer que cette disposition reconnaît implicitement la nécessité d'une coordination.

L'article 78 est encore plus clair à ce sujet, disposant que « toute mesure dans le domaine des prix et conditions de transport doit tenir compte de la situation économique des transporteurs » et prouve encore une fois que les mesures visées à l'article 75 ne sont pas seulement celles énoncées sous *a)* et *b)*.

En conclusion, les propositions de la Commission visent à remplir le schéma dans lequel le Traité instituant la C.E.E. prévoit que les institutions de la Communauté établiront les règles nécessaires pour une politique commune des transports: non seulement elles s'inscrivent dans le cadre du Traité, mais encore elles en constituent un complément nécessaire.

2. Pour la mise en œuvre de ces règles, le Traité fournit des indications précises et c'est en harmonie avec elles que votre Commission désire soumettre ses propositions.

Les principes généraux qui devront régler la politique commune seront établis par le Conseil de Ministres, sur proposition de la Commission et après consultation de l'Assemblée (art. 75); les grandes lignes que votre Commission a cru pouvoir dégager pour la coordination des transports devront être établies selon cette procédure. Tels sont par exemple les principes qui règlent la formation des tarifs, telle est la détermination du réseau européen, telles sont les dérogations aux principes énoncés.

En second lieu, le Conseil de Ministres doit déterminer les règles d'application de ces principes (comme le dispose, en ce qui concerne les discriminations, l'article 79, 3). Votre Commission estime que cette réglementation ne devrait pas porter trop sur les détails; elle pense qu'il serait difficile de codifier au préalable les détails des règles qui pourront beaucoup plus utilement se dégager par la pratique.

L'application de ces principes généraux aux cas particuliers est poursuivie par les Etats membres (art. 74), sous un contrôle qui revient, dans l'esprit et dans le texte du Traité instituant la C.E.E., à la Commission européenne. C'est elle en effet qui est politiquement responsable de son action devant l'Assemblée.

Votre Commission a toutefois estimé que le secteur des transports présente des caractéristiques qui le distinguent des autres secteurs économiques; depuis longtemps les transporteurs exigent que les transports ne soient pas considérés comme un moyen subordonné aux autres secteurs industriels, mais qu'ils soient considérés comme un secteur parallèle dans l'ensemble de l'économie.

Votre Commission estime aussi que le contrôle de l'application des principes relatifs à la coordination et à une politique commune des transports exige des études et des décisions dans un domaine hautement technique et spécialisé et que cette tâche serait difficilement compatible avec la multiplicité des tâches auxquelles devra faire face la Commission européenne. D'ailleurs, votre Commission estime que ces décisions devraient être prises avec la participation la plus large possible de tous les intéressés (transporteurs, affréteurs, utilisateurs). A ce propos, elle pense que l'expérience faite aux Etats-Unis avec l'I.C.C. est une preuve que la solution à des problèmes de ce genre peut être utilement trouvée, non pas dans un contrôle purement unilatéral et administratif effectué par une administration, mais dans un système qui serait plus près d'une instance juridictionnelle où ces décisions seraient prises après avoir entendu et en tenant compte des raisons des parties en cause.

Sur la base de ces considérations, votre Commission estime que pour une meilleure réalisation de la politique commune il serait nécessaire de créer, dans le cadre de la Commission économique, un commissariat spécial, qui aurait le pouvoir de trancher en première instance, de son initiative ou sur recours des intéressés, les questions soulevées par l'application des directives fixées par le Conseil. Les décisions du commissariat porteraient essentiellement sur des problèmes de nature non politique, notamment dans le domaine des tarifs et frets, et seraient arrêtées après avoir entendu toutes les parties en cause. Contre ces décisions serait ouvert en tout état de cause un recours à la Commission européenne.

On doit souligner à ce propos que la Commission est compétente en première instance, aux termes du Traité instituant la C.E.E., pour des exceptions qui sont déjà prévues aux règles de la politique commune (discriminations basées sur la nationalité des produits, art. 79; tarifs de soutien, art. 80). La Commission agit de sa propre initiative ou à la demande d'un Etat membre.

Les propositions de votre Commission sont conformes à l'esprit du Traité instituant la C.E.E. et trouvent même un appui dans son texte. En effet, l'article 155 dispose que la Commission européenne « exerce les compétences que le Conseil lui confère pour l'exécution des règles qu'il établit ». Elle sera donc logiquement compétente pour l'application des directives fixées pour la mise en œuvre de la politique commune; la création du commissariat, toujours dans le cadre de ses compétences, pourrait se faire de toute façon selon la procédure prévue à l'article 235 qui dispose que « si une action de la Communauté apparaît nécessaire pour réaliser, dans le fonctionnement du marché commun, l'un des objets de la Communauté, sans que le présent Traité ait prévu les pouvoirs d'action prévus à cet effet », le Conseil, sur proposition de la Commission et après consultation de l'Assemblée, prend les dispositions appropriées. A ce propos, on peut utilement rappeler que, dans le cadre de la C.E.C.A., il y a eu un précédent pour la création d'un organe prévu par le Traité et doté de compétences spéciales. En effet, les représentants des Etats mem-

bres réunis au sein du Conseil de Ministres ont créé ⁽¹⁾ un Organe permanent pour la sécurité dans les mines de houille qui doit exercer de façon indépendante, et non pas comme un élément de la Haute Autorité, certaines activités pour promouvoir la sécurité dans les mines.

La Commission n'a, d'autre part, pas estimé que le Comité consultatif, prévu pour les transports à l'article 83, puisse exercer les fonctions qu'elle préconise pour le commissariat. En effet, le commissariat devrait disposer d'un pouvoir de décision, ce qui pourrait difficilement être le cas pour un Comité consultatif; et, en outre, il devrait être composé comme la Commission de personnalités choisies « en raison de leur compétence générale et offrant toutes garanties d'indépendance » (art. 157), et non pas exclusivement de représentants des Etats membres.

(1) Décision du 9 juillet 1957.

ANNEXE A

LA DIFFÉRENCIATION DES TARIFS DE TRANSPORTS EN FONCTION DES PRIX DE REVIENT

par M. R. HUTTER

I

Un tarif est un catalogue des prix de vente établis à l'avance par l'entrepreneur, et couvrant tous les cas possibles. Comme le prix de vente du transport dépend de caractéristiques très variées — l'origine, la destination, la distance, le poids, la densité, le conditionnement et nature de la marchandise, la régularité du trafic, etc. — on est obligé pour que le catalogue n'ait pas un volume prohibitif:

- d'utiliser des formules combinant l'effet de plusieurs caractéristiques;
- de procéder à des catégorisations, c'est-à-dire d'unifier le prix de vente pour un ensemble de transports plus ou moins similaires.

Parmi ces catégorisations, une des plus importantes est l'adoption du barème kilométrique uniforme pour les chemins de fer, qui aboutit à faire payer le même prix pour des transports à la même « distance courte », quels que soient les points d'origine et de destination et la nature des lignes effectivement parcourues par le transport.

II

Le prix de revient du transport — qu'il s'agisse du prix de revient complet avec ventilation de toutes les dépenses, ou du coût marginal excluant les dépenses fixes — varie à l'intérieur de l'ensemble des transports constituant une même catégorie, parce qu'il dépend de toutes les différences entre les caractéristiques de ces transports, y compris celles que le tarif néglige, comme la nature plus ou moins favorable des lignes empruntées.

III

Si l'on désire que le libre choix de l'usager provoque une répartition rationnelle du trafic entre les modes de transport, il est théoriquement nécessaire que ces tarifs reflètent les prix de revient correspondants et en épousent les moindres variations. Tel n'est pas le cas lorsqu'une catégorie, ayant un tarif identique, renferme des transports hétérogènes au point de vue du prix de revient.

Si, pour l'ensemble de la catégorie, le tarif unique est sensiblement égal au prix de revient moyen de l'ensemble des transports considérés, ce qui assure l'équilibre financier global, on dit qu'il y a péréquation du tarif sur la base du prix de revient moyen.

Par rapport à une tarification individuelle strictement moulée sur le prix de revient, la péréquation introduit une distorsion.

Cette distorsion est distincte de celle, toute différente, qui résulte du fait que les tarifs varient souvent en fonction d'une caractéristique — la valeur de la marchandise — qui est pratiquement sans effet sur le prix de revient; ces deux distorsions se superposent.

IV

L'importance de la distorsion créée par la péréquation sur la répartition du trafic entre les modes de transport est d'autant plus grande que les écarts des prix de revient par rapport à leur valeur moyenne, sur laquelle est basée le tarif, sont plus grands. En effet, plus ces écarts sont élevés, plus on court le risque de voir le mode de transport qui pratique la péréquation — en l'espèce le chemin de fer — perdre les trafics pour lesquels son prix de revient est particulièrement bas et conserver indûment ceux pour lesquels son prix de revient est particulièrement haut.

La théorie économique permet de démontrer que l'augmentation du coût global de production pour l'ensemble du système de transport est proportionnelle au moment du second ordre de ces écarts, c'est-à-dire au carré de leur écart quadratique moyen; on peut se rendre compte intuitivement de ce résultat mathématique relativement abstrait en remarquant que lorsque l'écart entre prix de revient et tarif s'accroît, le nombre des choix irrationnels provoqués chez les usagers augmente proportionnellement à cet écart, en même temps que la gravité de chacun de ces mauvais choix en termes de coût global de production augmente également proportionnellement.

V

Cette proportionnalité de l'augmentation du coût global de production au carré des écarts de prix de revient amène à des conclusions pratiques fondamentales:

- une cause de variation du prix de revient qui provoque un écart moyen de 1% par rapport à la valeur moyenne peut être négligée dans la tarification sans aucun inconvénient;
- une cause qui provoquerait des écarts de l'ordre de 10% mérite d'être intégrée dans la tarification, à moins que cette intégration ne soulève des problèmes pratiques tellement ardues que l'on soit obligé d'y renoncer;
- une cause qui peut faire varier l'ordre de grandeur même du prix de revient, par exemple de 50% à 200% de sa valeur moyenne, doit être obligatoirement intégrée dans la tarification par une différenciation correspondante, faute de quoi l'égalité du tarif unique avec le prix de revient cesse pratiquement d'avoir une signification économique quelconque.

Il convient enfin de remarquer que, aussi longtemps que l'on n'a pas introduit dans la tarification les différenciations correspondant aux grandes variations du prix de revient, il est illusoire de se pencher sur les petites variations qui s'y surajoutent, sauf dans le cas particulier où elles correspondent à des alternatives offertes aux chargeurs — marchandises emballées et non emballées par exemple — sur lesquelles la différenciation tarifaire a un effet direct d'orientation.

VI

L'étude générale du prix de revient du transport ferroviaire montre l'existence de deux causes de variations amples du prix de revient dont les tarifs ne tiennent pas compte.

La première cause est la variation du coût de retour à vide des wagons selon l'abondance du fret de retour; cette cause de variation est certainement importante, mais elle soulève encore des difficultés théoriques et pratiques très considérables pour son calcul systématique, étant donné l'organisation même des retours à vide et leur variabilité dans le temps. On ne peut que mentionner ce problème, dont l'étude relève des techniques les plus récentes de la recherche opérationnelle et dont la solution correcte est encore du domaine de l'avenir.

VII

La seconde cause de variation ample est la nature des lignes parcourues par les transports.

Un réseau ferroviaire moderne se compose d'un certain nombre de grandes lignes, sur lesquelles le trafic à grande distance vient se concentrer et qui peuvent recevoir un équipement particulièrement productif (électrification par exemple); à côté de ce réseau existent des lignes moyennes qui ne peuvent pas entrer en compétition avec les précédentes pour le transit, mais qui ont un trafic propre encore appréciable et dont l'équipement est moyen; enfin, il existe des lignes d'embranchement, dont la construction a été souvent imposée aux compagnies ferroviaires par le souci des pouvoirs publics de desservir l'intégralité du territoire, mais dont le trafic reste par nature très faible et dont les caractéristiques techniques sont souvent très médiocres.

Entre une grande ligne électrifiée de plaine ou de vallée et une petite de montagne à équipement médiocre, il y a une différence fondamentale de prix de revient qui peut atteindre le rapport 1 à 10; on se trouve donc dans le cas où la péréquation enlève toute signification à l'égalité moyenne entre tarif et prix de revient.

VIII

Cette différence fondamentale entre les prix de revient des diverses lignes tient à plusieurs circonstances qu'il convient d'analyser.

Tout d'abord, l'infrastructure de la mauvaise ligne, si même elle n'a coûté par kilomètre qu'une fraction de celle de la grande ligne, est infiniment plus chère lorsqu'on la rapporte au trafic qui circule sur elle, car son trafic n'est souvent que le centième de celui de la très bonne ligne.

Pendant, étant donné que les coûts de construction des lignes relèvent du passé, il n'y a aucun motif de refléter leur variation dans les tarifs, et ce qui précède ne doit être considéré que comme une indication pour la construction éventuelle de lignes nouvelles.

IX

Une seconde cause de variation du prix de revient est due au fait que les frais généraux de la ligne — équipement minimum des gares en personnel, entretien minimum de la voie — sont, rapportés au trafic, beaucoup plus lourds que sur les grandes lignes.

Il s'agit là d'un point délicat, car ces dépenses sont liées non pas au plus ou moins grand développement du trafic sur la ligne mais à son maintien en service.

Il paraît donc correct de considérer ces dépenses comme des dépenses fixes du réseau, ventilées sur l'ensemble et ne nécessitant pas une différenciation tarifaire; bien entendu, une telle position implique que le maintien en service de la ligne ait fait l'objet d'une décision rationnelle, révisée périodiquement, et comparant cette fois l'ensemble de ses dépenses avec l'ensemble de ses recettes y compris le bénéfice laissé, sur le reste du réseau, par le trafic affluant qu'elle y déverse.

X

La dernière cause de variation réside dans les frais directs d'exploitation de la ligne, et en particulier dans les dépenses de traction.

Sur les lignes médiocres, qui sont en dehors du domaine de rentabilité de la traction moderne, la traction des trains est assurée par des locomotives médiocres, qui remorquent des convois infiniment moins lourds que ceux des grandes lignes.

Le calcul montre que le coût direct de traction, reporté à la tonne kilomètre transportée, varie dans le rapport 1 à 10 entre les très bonnes et les très mauvaises lignes; et comme ce coût constitue une fraction très substantielle du prix de revient total, ce dernier, même après ventilation uniforme des charges d'infrastructure et des dépenses fixes d'exploitation, reste largement différencié.

XI

La prise en considération de la nature des lignes dans les tarifs constitue donc une nécessité si l'on veut qu'ils se rapprochent suffisamment des prix de revient et que la coordination tarifaire aboutisse à des résultats valables.

Cette différenciation pose évidemment des problèmes pratiques et théoriques qu'il convient d'examiner.

XII

Sur le plan pratique, bien qu'il soit prochainement possible, avec la puissance nouvelle des calculatrices électroniques, d'imaginer un calcul complet de tous les prix de revient dans leur diversité vraie, il faut cependant considérer que ce calcul restera toujours abstrait, donc discuté par les profanes. De plus, il faudrait séparer dans la diversité des prix de revient ce qui tient à la nature intrinsèque des relations desservies et ce qui tient aux solutions techniques plus ou moins parfaites adoptées par le chemin de fer.

Pour prendre un exemple, si le chemin de fer décide de cantonner sur une ligne des locomotives d'une série particulièrement coûteuse, afin de profiter de la fin de leur amortissement, il serait difficilement défendable que les tarifs sur cette ligne soient différents de ceux d'une ligne équivalente où l'on expérimenterait de nouvelles locomotives Diesel plus économiques.

XIII

Il paraît donc nécessaire de substituer au calcul complet des prix de revient des critères plus directement saisissables, dépourvus de tout arbitraire et qui, cependant, soient en corrélation avec les variations des prix de revient.

Ces critères paraissent être, pour la traction, le profil de la ligne, c'est-à-dire la rampe la plus forte qu'y rencontrent les trains et, pour l'exploitation, le trafic propre de la ligne, c'est-à-dire le nombre de tonnes expédiées et reçues rapporté au kilométrage des voies.

Il semble bien qu'en prenant en considération ces deux facteurs, on puisse suivre assez étroitement les variations du prix de revient de ligne à ligne avec des écarts de l'ordre de grandeur de 10%, sous réserve, le cas échéant, de modifications spéciales au classement des lignes en fonction de circonstances locales particulières.

XIV

Une fois le niveau particulier du prix de revient d'une ligne estimé par utilisation des deux critères ci-dessus, il paraît opportun de simplifier la présentation en procédant à une catégorisation, c'est-à-dire en classant les lignes en un certain nombre de catégories considérées comme homogènes au point de vue tarifaire.

Cette catégorisation offre, en effet, plusieurs avantages pratiques:

— elle permet un calcul plus simple puisque, au lieu d'avoir un prix de revient variant de façon continue, elle ne prend qu'un certain nombre de valeurs;

— elle permet aux pouvoirs publics de contrôler aisément l'égalité du tarif sur l'ensemble des lignes d'une même catégorie, égalité qui résulte du principe de non-discrimination et qui répond sous une forme plus fouillée aux préoccupations qui avaient justifié historiquement le barème kilométrique uniforme.

XV

Etant donné que la majorité des transports ferroviaires utilise successivement des lignes de catégories différentes, il faut, pour que les tarifs tiennent compte de la combinaison des prix de revient qui en résulte, prévoir une formule de mélange.

Celle-ci pourrait être analogue à celle des tarifs directs C.E.C.A., c'est-à-dire l'addition de parts tarifaires correspondant à chaque ligne successivement parcourue, avec imposition ultérieure d'un coefficient de dégressivité globale.

Pour des raisons pratiques, il paraît de beaucoup préférable d'employer le système des distances pondérées, qui consiste à utiliser un barème kilométrique uniforme, mais à appliquer ce barème non pas sur la distance géographique, mais sur une distance fictive obtenue par addition de distances fictives partielles, supérieures à la distance géographique sur les mauvaises lignes et inférieures sur les bonnes lignes. Un tel système permet, en effet, le calcul préalable des distances fictives pour toutes les relations du réseau et n'impose ensuite aucune complication au calcul concret des prix de transport.

XVI

Il est possible d'affirmer encore la différenciation obtenue par un système de distances pondérées et de tenir compte des différences de prix de revient dans les opérations de desserte terminale; en effet, à partir du moment où l'on a introduit la différenciation fondamentale en fonction de la nature des lignes, il devient intéressant de tenir compte des différences de coût dans les dessertes terminales qui, dans certains cas, ne le cèdent guère en importance aux premières.

Ceci est possible par un système d'indexation des gares qui permet de moduler le tarif en fonction de leur commodité de desserte et de l'importance de leur trafic propre.

XVII

La solution, qui vient d'être proposée en vue de la différenciation des tarifs ferroviaires selon les relations, comporte une imperfection théorique, puisque la commodité pratique amène à conserver une catégorisation des lignes et que, à l'intérieur de chaque catégorie, il subsistera une péréquation entre les variations résiduelles du prix de revient.

Cependant, les effets nocifs de cette péréquation résiduelle seront presque insignifiants vis-à-vis de ceux de la péréquation actuelle, en raison du fait que les effets sont proportionnels au carré des écarts.

Pour qu'une telle conclusion soit valable, il faut d'abord que, dans chaque catégorie, le tarif soit égal au prix de revient moyen de la catégorie et qu'elle constitue donc un ensemble partiel budgétairement équilibré; il faut également que le nombre des catégories soit suffisant pour que l'écart résiduel à l'intérieur de chacune d'entre elles soit ramené à une valeur acceptable.

Mais sous ces deux conditions, on peut dire, en première approximation, que les effets nocifs de la péréquation des tarifs entre les diverses lignes seront réduits inversement proportionnellement au carré du nombre des catégories créées, c'est-à-dire, par exemple, à 4% de leur valeur actuelle pour 5 catégories; ce chiffre montre donc qu'un nombre relativement restreint de catégories, très maniable dans la pratique, apporte une solution correcte au problème posé.

ANNEXE B

LA PUBLICITÉ DES TRANSPORTS ET DES FRETS

par M. W. GEILE

Afin de répondre aux exigences du marché commun dans le domaine des transports, de manière que des conditions de prix comparables puissent être offertes aux utilisateurs placés dans des conditions comparables, il est nécessaire que les tarifs et frets de tous les modes de transport soient publiés. Le Traité instituant la C.E.C.A. a déjà prescrit, en son article 70, que les barèmes, prix et dispositions tarifaires de toute nature appliqués aux transports de charbon et d'acier, soient publiés ou portés à la connaissance de la Haute Autorité. Pour le marché commun général, qui suppose une coordination des transports, c'est-à-dire une concurrence coordonnée entre les modes de transport, il ne suffit pas de renseigner un organe administratif supérieur; il faut encore exiger la publication de tous les tarifs et prix. La nécessité de cette publication découle plus particulièrement de deux considérations:

1. Il a été admis que l'harmonisation de la formation des prix sur la base des prix de revient constituait le fondement essentiel de la coordination des transports. Afin de prévenir toute distorsion de la concurrence, les transporteurs doivent publier les prix qui les rémunèrent de leurs prestations. A cet égard, l'institution d'un contrôle apparaît indispensable dans l'intérêt d'une répartition du trafic aussi conforme que possible aux nécessités économiques. Or, pareille surveillance n'est possible que si l'organisme de contrôle connaît tous les tarifs de transport et frets appliqués.

2. L'utilisateur doit avoir le droit de choisir parmi les modes de transport en concurrence le moyen de transport qui lui paraît le plus avantageux. Ce libre choix de l'utilisateur suppose toutefois que toutes les conditions de tous les modes de transport soient publiées.

La publication doit être circonstanciée; on ne peut donc pas se contenter de faire connaître les tarifs et les frets. Les conditions de transport constituent un élément important de la rémunération des transporteurs. En outre, il faut exiger que toutes les dérogations aux tarifs normaux — telles que par exemple les frets exceptionnels et spéciaux, les rabais à la quantité, les réductions de toutes sortes — soient indiquées dans la publication. Si des prix maxima et minima sont fixés pour certains transports déterminés, il suffit de publier le prix limite, pour autant que les prix effectifs ne s'en écartent pas sensiblement. Ce n'est que si les tarifs et les prix sont publiés d'une façon complète et circonstanciée que l'utilisateur est en mesure de choisir le moyen de transport le plus avantageux. L'obligation de publier ne doit pas être imposée uniquement aux transports publics qui, tels par exemple les chemins de fer, sont déjà tenus de publier leurs tarifs; cette obligation doit être étendue à la navigation intérieure et aux transports routiers qui, dans la plupart des pays, n'ont pas encore procédé à la publication de leurs prix et conditions de transport.

Dans la pratique, l'obligation de publier les tarifs et prix de la manière que nous venons d'indiquer pourra susciter quelques difficultés auprès de certains transporteurs, notamment

auprès des entreprises de transports routiers. Dans la plupart des pays, les chemins de fer, en tant qu'entreprises publiques de transport, sont tenus de publier leurs tarifs. Il faudrait les obliger à faire connaître également les décomptes et ristournes occultes qu'ils ont accordés jusqu'à présent. Dans la majorité des pays de l'Europe occidentale, la formation des prix de la navigation intérieure est réglementée par l'Etat intéressé. Les frets sont fixés par des commissions spéciales; en raison de la sanction de l'Etat, ils ont le caractère de prix fixes, c'est-à-dire de prix obligatoires pour tout le monde. Rien ne semble s'opposer à la publication de ces prix. La situation est plus délicate en ce qui concerne les frets de la navigation fluviale internationale. Ceux-ci peuvent être rendus publics dans la mesure où ils sont fixés par des pools ou des communautés créés par voie de convention. Pour les transactions journalières, les bourses des frets donnent généralement les renseignements voulus; quant aux frets contractuels, il faudrait encore créer un système de publication. Les difficultés les plus grandes surgiront sans doute dans le domaine des transports routiers qui, dans la plupart des pays, fixent leurs prix en toute liberté. Dans ce domaine, il n'existe encore aucune organisation permettant d'harmoniser et d'unifier la rémunération des transports et, par conséquent, d'en publier les taux.

En face de ces difficultés, l'on pourrait éventuellement s'accommoder d'une publication des tarifs et frets qui se réaliserait par étapes, par exemple de la manière suivante:

Première étape: Aux fins de parvenir à la coordination des transports dans ce secteur important pour le marché commun, il faudrait imposer au plus tôt l'obligation de publier la totalité des tarifs et frets relatifs aux transports internationaux. Tant que les gouvernements des divers Etats resteront compétents en matière de transports nationaux, la décision concernant la publication des tarifs et frets intérieurs pourra leur être laissée.

Deuxième étape: Il faut toutefois chercher à obtenir que, dans le domaine national également, l'obligation de publier les tarifs et les frets s'étende aux transports à longue distance. La navigation intérieure et les transports routiers, deux modes de transport relevant de l'économie privée, devraient avant tout être soumis à cette obligation dans la mesure où leurs prix n'ont pas été rendus publics jusqu'ici. Pour l'instant, on pourrait renoncer à la publication des tarifs relatifs au transport de marchandises à courte distance, ce dernier jouant un rôle très secondaire en face de la coordination des transports sur le plan européen. Il sera cependant nécessaire de délimiter les transports à courte distance par rapport aux transports à grande distance.

Troisième étape: Il faudra toutefois exiger, comme objectif final, que tous les tarifs de transport et frets soient publiés de la manière complète et circonstanciée qui a été indiquée ci-dessus; en effet, c'est là une nécessité à laquelle on ne saurait se soustraire, si l'on veut parvenir à coordonner les transports d'une façon rationnelle et qui réponde réellement aux nécessités de l'économie.

ANNEXE C

LA TARIFICATION EN FONCTION DE LA NOTION DE SERVICE PUBLIC ET LE PRINCIPE DU PRIX DE REVIENT

par M. G. H. DIJKMANS VAN GUNST

I

Si l'on décide de prendre les prix de revient comme base des tarifs de transport la question se pose — question qui n'intéresse d'ailleurs que les chemins de fer — de savoir si les tâches et les charges imposées aux chemins de fer dans l'intérêt public et qui découlent notamment de l'obligation de transporter et de la nécessité d'opérer une péréquation régionale des tarifs n'ont pas des conséquences incompatibles avec l'établissement de tels tarifs basés sur le principe du prix de revient.

II

Pour répondre à cette question, il faudra bien avoir présent à l'esprit que le tarif ne serrera jamais le prix de revient avec une telle précision que l'utilisateur paie exactement à son prix de revient le service qui lui est rendu. Sans se demander si le calcul d'un tel prix de revient appartient au domaine des possibilités, cette identification du tarif au prix de revient « atomiserait » le tarif, c'est-à-dire rendrait impossible toute tarification.

III

Il en découle que chaque tarif implique, selon sa nature, une certaine péréquation. Il y aura toujours un écart vers le haut ou vers le bas entre la somme perçue suivant le tarif et les coûts réels. Appliquer le principe du prix de revient à la tarification ne peut donc signifier autre chose que de rechercher une méthode de tarification dans laquelle les sommes perçues selon le tarif se rapprochent du prix de revient réel autant que peut le permettre la notion de tarif comme telle. En ce qui concerne les problèmes qui se posent à cet égard, le lecteur se reportera à la note de M. Hutter intitulée: « La différenciation des tarifs de transport en fonction des prix de revient ».

IV

Il découle de ce qui précède que la tarification basée sur le principe du prix de revient implique aussi un certain écart entre le prix de revient et le prix du tarif; elle entraîne donc nécessairement l'acceptation d'une certaine péréquation. C'est une question de pratique que de savoir quel est l'écart et quelle est l'ampleur de la péréquation qui sont compatibles avec le principe du prix de revient.

V

Pour autant que les prix de revient des tâches et des charges de service public qui pèsent sur les chemins de fer ne dépassent pas l'écart et la péréquation compatibles avec le principe du prix de revient, ce dernier n'est pas affecté par l'exécution de ces services d'utilité publique. La question traitée dans cette note ne devient actuelle que si le prix du tarif et le prix de revient

s'écartent tellement l'un de l'autre que le lien entre eux est brisé. Est-il possible de rétablir ce lien? De la réponse à cette question dépend la possibilité ou l'impossibilité de prendre les prix de revient comme base de la tarification.

VI

Pour répondre à cette question, il faut distinguer deux cas:

- a) le prix du tarif est inférieur au niveau des prix de revient;
- b) le prix du tarif est supérieur à celui-ci.

VII

Dans le premier cas, il s'agit de l'exécution de services non rentables au profit de certains intéressés ou groupes d'intéressés. Si les pouvoirs publics estiment que, pour des considérations d'ordre social, démographiques ou autres, des services doivent être rendus au-dessous du prix de revient, ils devront ou bien bonifier aux chemins de fer la différence entre le prix du tarif et le prix de revient ou bien permettre que les tarifs pour ces services soient ramenés au niveau des prix de revient et accorder dans ce cas un subside direct à ceux dont les intérêts sont lésés.

Le choix entre ces deux méthodes dépend de facteurs pratiques. S'il s'agit de quelques intéressés nommément connus (p. ex. des entreprises industrielles), la seconde méthode se recommandera. S'il s'agit de larges groupes d'intéressés (p. ex. de travailleurs), la première méthode sera préférable.

VIII

Le deuxième cas tire son origine de la nécessité dans laquelle se trouvent les chemins de fer de compenser les pertes subies dans le premier cas en fixant, pour d'autres services qu'ils rendent, un tarif au-dessus du prix de revient. La possibilité de se faire concurrencer par les deux autres moyens de transport, la route et l'eau, s'en trouve anormalement accrue. On assiste là au phénomène bien connu de l'« écrémage », qui est une des principales causes du déficit des chemins de fer.

IX

Il est clair que, si les mesures visées au paragraphe VII sont appliquées, les chemins de fer ont de meilleures possibilités de tarification dans les cas visés au paragraphe VIII, le lien entre le prix du tarif et le prix de revient étant rétabli, et qu'ils sont mis en état de se défendre par des tarifs de concurrence contre cet « écrémage ».

X

La conclusion des considérations développées dans cette note doit donc être celle-ci: il faut répondre négativement à la question posée sous I; en d'autres termes, les chemins de fer peuvent établir leurs tarifs selon le principe du prix de revient, si et dans la mesure où les services d'utilité publique non rentables qu'ils rendent leur sont remboursés sur la base des prix de revient ou si des subsides sont accordés directement aux intéressés, afin que ces services cessent d'être non rentables.

ANNEXE D

INTERSTATE COMMERCE ACT ET INTERSTATE COMMERCE COMMISSION

(Loi sur le commerce inter-Etats et Commission du commerce inter-Etats)

Dans la seconde moitié du siècle dernier, l'absence d'une législation fédérale avait conduit aux Etats-Unis à une situation intolérable dans le domaine des transports. Les victimes des abus commis par les chemins de fer étaient nombreuses, mais pas au point de pouvoir faire entendre leurs voix à Washington. Dans certains cas, elles étaient écrasées par des tarifs exorbitants, plus souvent encore, et plus gravement, elles étaient lésées par des pratiques discriminatoires. C'est ainsi que les tarifs pour le transport ferroviaire à destination de Spokane (Wash.) à partir de divers points de la côte orientale dépassaient de 80% ceux du transport à Seattle (Wash.), une ville située à quelques centaines de kilomètres plus loin et pour laquelle le transport empruntait ce même trajet ⁽¹⁾. Quelques Etats avaient certes déjà tenté de mettre fin à cette situation intenable, mais leurs efforts se heurtaient toujours au caractère inter-Etats des transports. Le mouvement tendant à une réglementation fédérale gagnait sans cesse du terrain, mais ce ne fut en fin de compte que l'arrêt de la Cour suprême qui contraignit le Congrès à agir ⁽²⁾. En effet, l'Etat d'Illinois avait tenté de mettre fin à une discrimination entre deux habitants. La Wabash R.R. Company appliquait à l'un des habitants, pour une distance plus courte dans la même direction et sur le même trajet à partir d'un point de départ situé hors de l'Etat d'Illinois, un tarif plus élevé que celui qu'elle appliquait à l'autre habitant pour une distance plus grande. Or, la Cour prononça que, dans un cas de cette sorte, l'Etat ne pouvait rien faire et que la réglementation du commerce *entre* les Etats, du début jusqu'à la fin d'un transport, relevait exclusivement de la compétence du Congrès. Mais comme le Congrès avait négligé jusqu'alors de faire usage de cette compétence, la situation était devenue intenable et avait contraint les intéressés à l'action.

C'est ainsi qu'en 1887 l'Interstate Commerce Act vit le jour et que l'Interstate Commerce Commission fut instituée ⁽³⁾.

Il est permis de se demander si le Congrès était vraiment disposé à tenter sérieusement de réglementer les transports et à transférer à l'Interstate Commerce Commission une partie

⁽¹⁾ Sur le trajet menant à Seattle, la compagnie de chemins de fer en question entra en concurrence avec les transports par voie d'eau et avec les chemins de fer canadiens. Cette situation amena plus tard la Cour suprême à rendre un arrêt qui est d'une importance particulière.

⁽²⁾ Wabash R.R. Company contre Illinois Company, 118 U.S. 557.

⁽³⁾ Les termes « interstate » et « intrastate » ne se trouvent pas dans la Constitution américaine. C'est probablement à cette occasion que le mot « interstate » a été utilisé officiellement pour la première fois.

considérable des attributions qu'il avait dans ce domaine. La pression des groupes d'intérêts était forte, les avis étaient très partagés au Congrès et le New Deal était encore dans un avenir lointain. Toujours est-il que l'Interstate Commerce Act ne contenait aucune disposition permettant de parvenir à une réglementation véritable des transports.

Elle contenait certes quelques dispositions sur les discriminations. C'est ainsi que l'article 2 cherchait à prévenir toute discrimination au profit de certains utilisateurs en déclarant illégal d'appliquer à un utilisateur un prix plus élevé qu'à un autre pour des services égaux et contemporains rendus par des transports comparables dans des circonstances et conditions similaires. À l'article 3, le législateur avait essayé de prévenir les discriminations qui découlent exclusivement de la politique de concurrence suivie par les directions des chemins de fer, tandis qu'à l'article 4, appelé l'article « long-and-short-haul », il avait traité des discriminations entre les lieux plutôt qu'entre les personnes.

Le contenu matériel de la loi était réglé d'une manière insuffisante et imparfaite. Au surplus, la loi ne donnait à la Commission (composée de cinq membres nommés par le Président) pour ainsi dire aucun pouvoir qui lui eût permis d'imposer le respect de la loi.

C'est ainsi qu'à l'article 14 il était prévu que dans certaines conditions la Commission pouvait procéder à une enquête et, à la suite de celle-ci, faire des recommandations au transporteur. Mais la loi n'obligeait pas le transporteur à se conformer à ces recommandations. Lorsque le transporteur passait outre aux recommandations de la Commission, celle-ci pouvait, comme tout intéressé, demander au tribunal de mettre un terme à la violation de la loi. Mais la loi prévoyait que la procédure serait la même que pour les autres actions civiles et que le juge pouvait agir selon son appréciation personnelle ⁽¹⁾. La disposition de l'article 15 était encore moins efficace; elle prévoyait que s'il résultait de l'enquête de la Commission qu'un transporteur avait enfreint la loi par action ou omission, la Commission était tenue de lui adresser aussitôt une copie de son rapport d'enquête en le sommant de faire cesser l'infraction dans un délai raisonnable fixé par elle. La Commission devait ensuite noter dans le dossier du cas si le transporteur avait obéi à cette sommation.

La Commission était donc très mal armée; elle a néanmoins cherché énergiquement à faire respecter les dispositions de la loi. Généralement, lorsqu'elle déclarait qu'un tarif était anormal, elle indiquait en même temps le tarif qui lui paraissait normal et ordonnait au transporteur d'y adapter son tarif à partir d'une certaine date. C'est ainsi qu'au cours des dix premières années elle a rendu 135 décisions dont 68 prescrivaient un tarif maximum. Cependant, la Commission a été gênée toujours davantage dans l'exercice de ses fonctions par certains arrêts judiciaires qui ne lui étaient pas favorables et qui faisaient en même temps apparaître les défauts et les lacunes de la loi. L'arrêt rendu dans l'affaire Spokane ⁽²⁾ fut pour la Commission une source de graves déboires. Dans cet arrêt, la Cour suprême déclara:

- 1— que la concurrence exercée par les transports par voie d'eau et par les chemins de fer canadiens justifiait l'application de tarifs plus bas pour le transport vers des points plus éloignés de la côte que pour le transport vers des points intermédiaires plus proches de la côte;
- 2— que la loi ne permettait pas aux chemins de fer d'appliquer des tarifs plus bas que ceux qui étaient nécessaires pour affronter cette concurrence.

C'est ainsi qu'un type de discrimination parmi les plus graves a pu être maintenu. Le comble fut enfin atteint quand en 1897 la Cour suprême prononça que le Congrès n'avait accordé à la Commission aucun pouvoir de prescrire un tarif pour l'avenir, ce droit appartenant selon elle uniquement au Congrès ⁽³⁾. Dès lors, il ne resta à la Commission qu'à signaler au Congrès qu'elle avait cessé d'être un organisme régulateur ⁽⁴⁾.

(1) The findings and orders of the Commission shall be « prima facie » evidence of the facts therein stated.

(2) The Spokane-Case, 4 I.C.R. 183, 192 — 5 I.C.C. 478, 1892.

(3) Cincinnati Freight Bureau Case, 167 U.S. 479, 1897.

(4) Clyde B. Aitchison: The Evolution of the Interstate Commission Act 1887, 1937 — George Washington Law Review, vol. 5—1937.

La révision de la loi s'imposait de toute urgence, mais il fallut attendre encore près de dix ans. La nouvelle loi dépassa cependant les espoirs les plus hardis que les partisans d'une bonne réglementation des transports avaient conçus. Les compétences de la Commission furent considérablement étendues. Elle obtint le droit de contrôler en tout temps les comptabilités, interdiction étant faite aux transporteurs de tenir une seconde comptabilité à côté de celle qu'ils soumettaient à la Commission. Elle pouvait désormais prescrire la manière dont les livres devaient être tenus et avait le pouvoir de fixer, lorsque des plaintes lui étaient adressées, les tarifs maxima qui lui paraissaient indiqués. (Le transporteur était tenu de faire connaître à la Commission, 30 jours à l'avance, les modifications qu'il entendait apporter au tarif.) La réforme principale fut toutefois celle-ci: les instructions données par la Commission avaient désormais force de loi et la Commission n'avait plus besoin de s'adresser au juge ⁽¹⁾. (Les infractions à la loi furent déclarées punissables, l'amende infligée étant de 5.000 dollars pour chaque cas.) Enfin, l'effectif de la Commission fut renforcé de deux membres.

On peut considérer qu'avant 1906 l'Interstate Commerce Commission était un organisme consultatif, sans pouvoir de donner des instructions ou de les faire respecter. Il en fut autrement dès 1906: à cette date, la Commission devint un organisme habilité à donner des instructions, muni du pouvoir de procéder à des enquêtes et de promulguer des dispositions exécutoires ⁽²⁾. Auparavant, la Cour suprême avait souvent annulé des décisions de la Commission lorsque celle-ci, obéissant à des considérations d'ordre économique, avait limité certaines discriminations. La Cour se bornait en cela à apprécier les compétences attribuées à la Commission. Après 1906, les juges américains s'adaptèrent immédiatement à la nouvelle position de l'I.C.C.

C'est ainsi qu'une vingtaine d'années après la première loi, l'I.C.C. était devenue un organisme dont l'activité était déterminée par la loi, tandis qu'il était doté de pouvoirs suffisants pour imposer le respect de cette loi. Les lois ultérieures confirmèrent encore cette tendance. La Commission reçut notamment le droit de prescrire d'initiative des tarifs maxima, après enquête ⁽³⁾.

Ce fut cependant en 1920 que ses pouvoirs reçurent le plus d'extension lorsque fut voté le « Transportation Act ». Après vingt-six mois de gestion par les pouvoirs publics, la loi restituait les chemins de fer à leurs propriétaires. La Commission eut alors de plus larges pouvoirs de contrôle à l'égard des transporteurs et, en outre, de nouveaux principes furent établis en matière de tarifs, d'impôts et d'investissements incombant aux transporteurs. Elle était mandatée et outillée pour assainir les transports. Les tarifs devaient permettre aux transporteurs de réaliser par groupes ou ensemble un bénéfice de 5,5% du total du patrimoine engagé dans les transports. La Commission fut autorisée à leur consentir un bénéfice supplémentaire de 0,5% affecté obligatoirement à l'amélioration des réseaux et qu'il était interdit de capitaliser. Les transporteurs dont le bénéfice net excédait 6% étaient tenus d'affecter la moitié du surplus à la constitution d'un fonds de réserve jusqu'à ce que ce fonds atteignît 5% du capital investi. L'autre moitié devait être rétrocédée au gouvernement qui devait s'en servir pour constituer un fonds d'avances aux transporteurs. Deux ans après l'entrée en vigueur de la loi, la Commission devait fixer un rendement équitable pour le total du patrimoine engagé dans les chemins de fer; elle établit ce rendement à 5,5% par an. En outre, cette loi réforma la législation anti-trust pour permettre à la Commission d'autoriser des consortiums de chemins de fer.

La loi contenait encore une autre disposition d'importance capitale. Si l'I.C.C. constatait que le tarif intérieur d'un Etat constituait une discrimination inéquitable pour les échanges inter-Etats ou internationaux, elle pouvait fixer des tarifs maxima ou minima également dans ce cas ⁽⁴⁾. A cet égard, la Commission avait donc le droit d'intervenir dans un domaine jusqu'alors réservé entièrement à chacun des Etats.

⁽¹⁾ L'expression utilisée en 1887 « *it shall be lawful* » for the Court . . . to restrain to obedience and enjoin obedience, est devenue en 1906: the Court « *shall enforce obedience* ».

⁽²⁾ M.G. Glaeser: « *Outlines of the Public Utility Economics* », 1927, p. 270.

⁽³⁾ Mann Elkins Act, 1910.

⁽⁴⁾ Cette disposition n'était pas applicable aux transports par eau.

Selon toute apparence, les conceptions du Congrès s'étaient modifiées du tout au tout depuis 1887. On en trouve une confirmation dans le fait que la loi se donne pour but « de favoriser, d'encourager et de développer des services et prestations par voie d'eau et intéressant le commerce des Etats-Unis, ainsi que de favoriser et de protéger par tous les moyens les transports par rail et par route ». De là l'impression que le Congrès se rend compte actuellement de la nécessité d'assainir l'exploitation des transports.

Le régime légal fut appliqué également en 1935 aux transports routiers, en 1940 aux transports par eau et en 1942 aux messageries et firmes d'expédition.

Voici quelle est aujourd'hui la situation. Les transports intérieurs de chaque Etat relèvent de la législation de chacun des Etats. Pour les transports entre Etats, c'est le Congrès élu par le peuple américain qui a le pouvoir d'appliquer la politique des transports et de voter les lois nécessaires à cet effet.

Les lois se fondent sur la déclaration de 1940, par laquelle le Congrès définit sa politique des transports de la manière suivante:

« Il est déclaré par la présente que la politique nationale du Congrès en matière de transports consiste à assurer une réglementation équitable et impartiale de tous les modes de transports conformément aux dispositions de la présente loi et, ce, de telle sorte que les avantages inhérents à chaque mode de transport soient reconnus et sauvegardés; en outre, à promouvoir une exploitation économique et efficace, stable et répondant aux besoins et à entretenir des rapports économiques sains dans le domaine des transports et dans les différents modes de transports; à promouvoir l'introduction et le maintien de tarifs appropriés pour les prestations effectuées en matière de transport, à l'exclusion de toute discrimination injustifiée, de tout avantage ou privilège illicite et de toute pratique concurrentielle déloyale et préjudiciable, à collaborer avec les différents Etats fédéraux et leurs agents compétents; à rechercher l'application de salaires appropriés et de conditions de travail acceptables, tout ceci afin de développer, de coordonner et de maintenir un système national pour le transport fluvial, routier et ferroviaire ainsi que pour tous autres modes de transport, approprié aux besoins du commerce des Etats-Unis, de la poste et de la défense nationale. Toutes les dispositions de la présente loi doivent être appliquées de façon à mettre en pratique la déclaration de principe ci-dessus ».

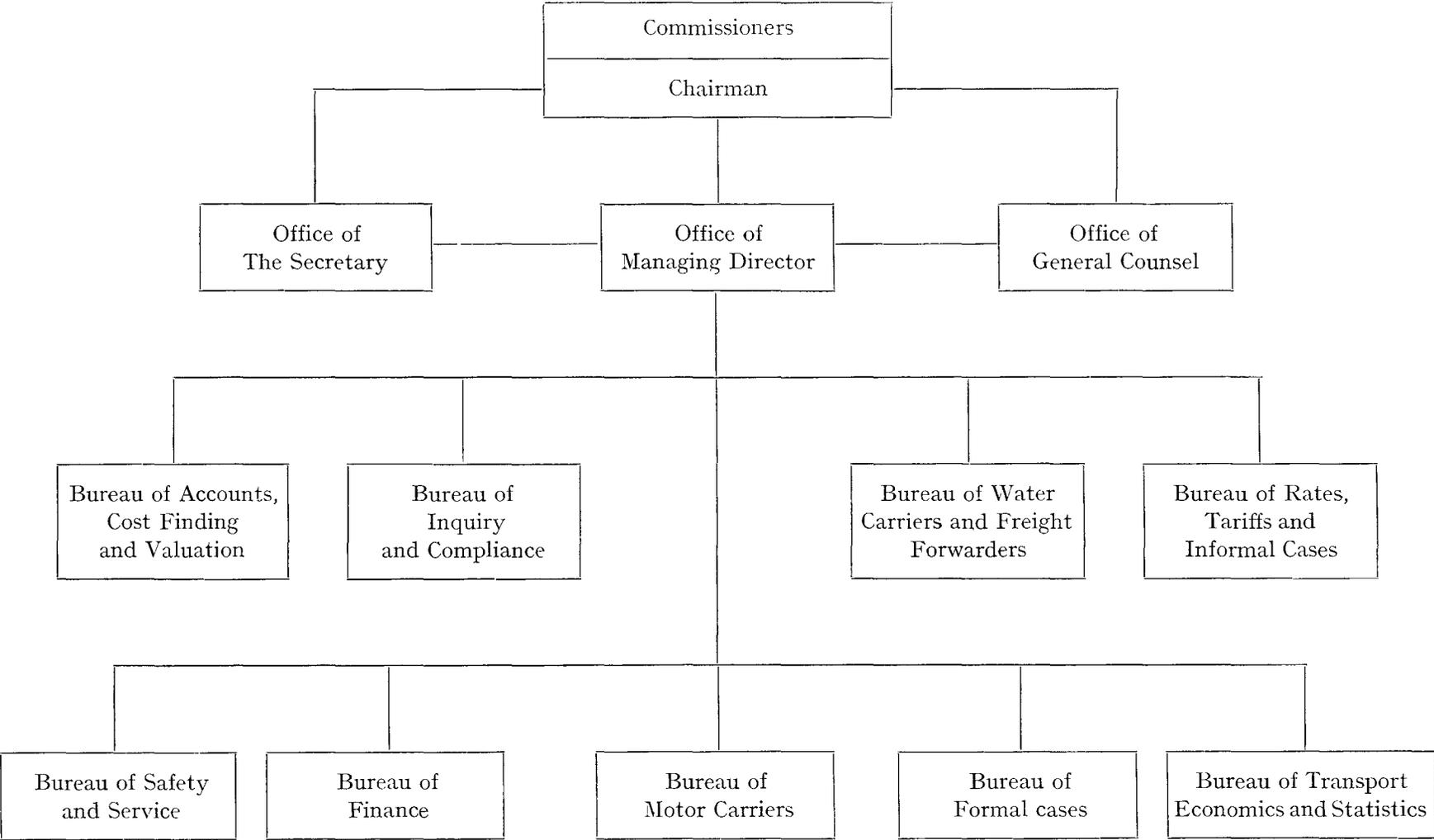
Le but de la législation sur les transports est d'assurer la liberté de développement et d'exploitation de tous les modes de transport, par l'encouragement de l'initiative privée et, à cette fin, de faire édicter par les pouvoirs publics les prescriptions devenues nécessaires pour faire en sorte que chaque transporteur accomplisse sa tâche dans l'intérêt général et, ce faisant, reçoive une rémunération équitable et proportionnée à ses prestations. Le point essentiel est la responsabilité personnelle des modes de transport en matière de tarifs et conditions qu'il leur appartient de fixer.

L'Interstate Commerce Commission est désormais chargée par le Congrès d'interpréter sa politique, de la mettre en œuvre et d'en contrôler l'application. Ladite Commission est soustraite aux influences politiques. Elle se compose actuellement de onze membres nommés par le président sur avis conforme du Sénat. Elle élit elle-même son président. Elle présente annuellement au Congrès un rapport sur ses travaux. Les cours fédérales peuvent casser ses décisions si elles estiment que la Commission a commis un abus de pouvoir ou une erreur d'interprétation. La Cour suprême statue en dernière instance.

La loi prévoit la possibilité de constituer des groupes de travail composés d'au moins trois membres de la Commission. Chacun de ces groupes prend valablement des décisions qui peuvent cependant être annulées à l'unanimité de la Commission.

Le schéma ci-après montrera l'organisation de l'I.C.C.

Interstate Commerce Commission



Les compétences de la Commission portent notamment sur les matières suivantes:

- 1 — trafic ferroviaire et concurrence entre chemins de fer et navigation fluviale: depuis 1887;
- 2 — pipe-lines (pétrole): depuis 1906;
- 3 — transports par route: depuis 1935;
- 4 — transports par eau: depuis 1940;
- 5 — messageries et firmes d'expédition: depuis 1942.

La Commission statue en matière de:

- 1 — conditions de mise en exploitation et de suppression de lignes appartenant à des entreprises de transport (notamment octroi de licences d'exploitation);
- 2 — coopération des transporteurs (la Commission arrête notamment les conditions de durée des services et de leur adaptation aux besoins du public);
- 3 — conditions d'exploitation;
- 4 — tarifs (l'I.C.C. doit tenir compte de la répercussion des tarifs sur l'activité des transports, de la nécessité d'assurer, dans l'intérêt général, des transports appropriés et suffisants dans des conditions de prix qui soient les meilleures et compatibles avec le fonctionnement des services en question, ainsi qu'avec la nécessité de procurer aux modes de transport des revenus leur permettant d'assurer les transports dans des conditions équitables, économiques et efficaces);
- 5 — investissements (il ne s'agit pas de l'infrastructure; mais les émissions d'obligations doivent être approuvées par elle, si bien qu'elle a acquis un certain contrôle sur les investissements privés);
- 6 — sécurité (en cette matière, l'I.C.C. dispose de pouvoirs très étendus pour régler la sécurité des transports par chemin de fer, par route et par eau). Pour s'acquitter correctement de sa tâche l'I.C.C. procède à des consultations publiques (hearings) avant de prendre une décision. (A cet égard, elle suit l'exemple du Congrès car les Commissions du Sénat et de la Chambre des Représentants procèdent aussi à de telles consultations avant de légiférer).

Elle procède selon deux méthodes (1).

I - Procédure formelle

La procédure habituellement suivie pour régler les questions officiellement soumises à la Commission (demandes de certificats et permis, renforcement ou compression des services, plaintes relatives aux tarifs de transport des voyageurs et des marchandises, suspension de tarifs, etc.), peut se résumer comme suit. Après le dépôt d'une demande ou d'une plainte auprès de la Commission, ou de sa propre initiative, lorsqu'il s'agit de faits portés à sa connaissance par son propre personnel, la Commission fixe la date de l'audition publique qu'elle tient généralement dans une salle appropriée de la localité en cause. Tous les intéressés, y compris les autorités compétentes de l'Etat, sont prévenus suffisamment à l'avance de la date et du lieu de l'audition et reçoivent toutes facilités pour y assister. Ces renseignements sont également diffusés par les journaux professionnels.

Un arbitre, qui fait partie du personnel de la Commission, est chargé d'instruire le cas.

Lors de l'audition publique tenue par l'arbitre, le demandeur ou le plaignant, suivant le cas, ainsi que toute autre partie intéressée (concurrents ou concurrents éventuels, usagers des moyens de transport (expéditeurs), représentants des autorités publiques et des services ministériels ou toute autre personne intéressée par la question) ont toute latitude d'exprimer leur opinion sur le cas considéré.

Après l'audition, un délai de 30 jours est accordé pour la soumission des dossiers. L'arbitre rédige ensuite son rapport et ses conclusions en y joignant un exposé des motifs sur lesquels celles-ci sont fondées; le rapport est accompagné d'un « projet d'ordonnance ». Des copies du rapport et du projet d'ordonnance sont distribuées à toutes les parties intéressées. Si dans les

(1) O.E.E.C., Transport aux U.S.A., page 41/43.

20 jours qui suivent (ou plus si la Commission en décide ainsi) la Commission n'a eu connaissance d'aucune objection au projet d'ordonnance, celui-ci se transforme automatiquement en ordonnance exécutoire, à moins qu'il n'ait été préalablement suspendu ou ajourné par la Commission ou par l'une de ses divisions compétentes.

Si des objections ont été formulées ou si la Commission en décide ainsi de sa propre initiative, le litige est soumis à la Division appropriée de la Commission pour décision, et la recommandation de l'arbitre est suspendue ou ajournée en attendant la décision définitive. La Division intéressée peut décider, lorsqu'elle examine le litige, de tenir une autre audition publique.

Lorsque la Division a publié sa décision ou ses conclusions, ou lorsque le projet d'ordonnance de l'arbitre est devenu exécutoire, il est encore possible de faire appel.

Dans les cas où une ordonnance de l'arbitre est devenue exécutoire, on accorde automatiquement un nouvel examen du cas par une section d'appel de la Commission si le recours est formulé dans les 20 jours qui suivent la date à laquelle l'ordonnance est devenue exécutoire. La section d'appel décide s'il doit y avoir ou non une nouvelle audition publique ou si elle prononcera son jugement en se fondant sur la documentation dont elle dispose.

Si la question a fait l'objet d'une décision de la part d'une Division, ou si plus de 20 jours se sont écoulés après qu'une ordonnance de l'arbitre est devenue exécutoire, toute partie intéressée peut demander la révision du jugement et faire, le cas échéant, sa déposition de vive voix. S'il est fait droit à cette demande, une section d'appel reconsidérera la question, entendra les dépositions orales et rendra sa décision. La révision des décisions prises par une Division se limite le plus souvent aux cas liés à des questions importantes qui concernent l'aspect général des transports.

Si l'une des parties intéressées continue à estimer qu'elle n'a pas reçu satisfaction, elle peut demander que la question soit reconsidérée par la Commission plénière. Si sa demande est refusée, ou si, après reconsidération, la Commission rend un jugement qui lui est défavorable, la partie en cause peut alors faire appel aux tribunaux fédéraux.

Lorsque la Commission rend, à titre définitif, un jugement négatif, un jugement négatif uniquement parce qu'elle s'estime incompétente, toute partie intéressée peut déposer une plainte auprès d'un des tribunaux de district composés de trois juges. Si ce tribunal conclut à la compétence de la Commission en la matière, il peut décider que la Commission se saisira de la question.

Il est intéressant de noter que, dans le cadre de la procédure formelle, la Commission peut, par citation sous peine d'amende, demander la déposition de témoins et la production de pièces, comptes, archives, contrats, accords, etc., et obtenir à cet égard l'appui des tribunaux. Le fait qu'un témoin prétende que sa déposition ou son témoignage risque de l'incriminer ne l'exempte pas de témoigner ou de produire des pièces, mais ce témoignage ou ces pièces ne pourront être utilisés contre lui lors d'une procédure judiciaire.

Il n'est pas douteux que la procédure adoptée par l'I.C.C. a le grand avantage de permettre aux parties intéressées d'exposer et de défendre leur thèse. Toutefois, on a prétendu qu'elles font aussi bien durer la procédure, et, pour les questions importantes, il peut s'écouler de 3 à 5 ans avant que les parties aient épuisé toutes les possibilités de recours.

La Commission a institué deux autres procédures en vue de diminuer les délais et les frais qu'entraînent généralement les auditions. L'une, dite « procédure abrégée », est employée avec le consentement des parties intéressées, dans les cas relativement simples où la Commission doit statuer sur une plainte. En acceptant cette procédure, les parties renoncent à la déposition orale et à l'examen contradictoire. Le plaignant soumet à la Commission un document dans lequel il expose les faits, développe ses arguments et dépose ses conclusions. Trente jours sont accordés au défendeur pour répondre et dix jours sont octroyés au plaignant pour réfuter les arguments de son adversaire. Le litige est soumis à l'un des arbitres de la Commission qui rédige son rapport et son « projet d'ordonnance » de la même manière que s'il y avait une audition publique. A tous égards, le déroulement ultérieur de la procédure est le même que celui de la procédure normale.

La seconde procédure, dite « procédure modifiée », ne nécessite pas le consentement des parties; elle peut être décidée par la Commission. Elle est analogue à la procédure abrégée, à cette seule différence qu'après communication mutuelle des dossiers, l'une des parties peut demander à

citer des témoins en vue d'un débat contradictoire en audition publique. Dans ce cas les auditions sont beaucoup moins longues, étant donné qu'elles ne constituent que l'interrogatoire contradictoire des témoins.

II - Procédure amiable

Pour diminuer les délais et les frais, la Commission a créé un Bureau de conciliation qui connaît en première instance des plaintes — généralement relatives à des questions de tarifs paraissant susceptibles d'être réglées par un accord amiable entre les parties intéressées. Lorsqu'il est saisi d'une plainte, le Bureau l'examine et la transmet aux autres parties intéressées pour enquête et réponse. Le Bureau fait alors connaître son point de vue et s'efforce de trouver une solution à l'amiable qui, si elle entraîne un remboursement, sera sanctionnée par un verdict de la Commission. Si ce règlement se révèle impossible, le plaignant recourt à la procédure formelle. La plupart des litiges sont en fait réglés à l'amiable.

Le Bureau connaît également des demandes des transporteurs désirant obtenir l'autorisation de rembourser à leurs clients le trop-perçu. Pour éviter les rabais illicites et les préférences injustifiées, il est interdit aux transporteurs d'effectuer ces remboursements sans l'approbation de la Commission. Lorsqu'il est prouvé que le prix demandé était supérieur au taux légal, ou que le taux légal demandé était illicite, le Bureau prononce un verdict habilitant le transporteur à rembourser le trop-perçu.

Une certaine stabilité a été apportée aux tarifs américains par la disposition en vigueur depuis 1906, aux termes de laquelle les transporteurs doivent faire connaître trente jours à l'avance toute modification des tarifs, ainsi que par la possibilité, pour l'I.C.C., d'en suspendre l'application au cas où des intéressés ou elle-même auraient des objections à formuler. Il n'existe pas de fluctuations des frets telles qu'il s'en produit, par exemple, pour les transports fluviaux internationaux dans les pays de la C.E.C.A.

Il faut signaler d'autre part que la loi fait une distinction entre les *contract carriers* (sauf pour les chemins de fer) et les *common carriers*. Les *common carriers* ont l'obligation d'exploiter et doivent faire enregistrer et publier tout tarif pour chaque transport. Ils peuvent exercer leur profession partout. Par contre, les *contract carriers* peuvent refuser certains transports. Ils doivent publier des tarifs minima et ils desservent uniquement des parcours déterminés. Par suite de la concurrence des discriminations se présentent sporadiquement.

L'évolution historique des chemins de fer explique le fait que les chemins de fer sont soumis aux dispositions valables pour les *common carriers*. Le régime des licences s'applique à tous, mais n'est pas du tout destiné à servir d'instrument d'une politique de coordination.

Certaines catégories de transport ne tombent pas sous le coup des prescriptions légales, car il y a des « exemptions » en faveur des transports de produits agricoles, de produits liquides ou des transports au moyen de véhicules spéciaux. Ces dérogations empêchent certes d'atteindre les objectifs, mais elles résultent du compromis politique d'où sont sorties les lois de 1935 et 1940. Il est à présumer que ces obstacles seront aussi surmontés progressivement.

Les Américains n'admettent pas qu'il se forme un cartel sans que soit garanti un contrôle effectif des autorités. Néanmoins, une certaine concentration est admise si la concurrence reste assurée.

Publicité

Bien que les Etats-Unis ne connaissent pas de réglementation au sens européen du mot, c'est-à-dire qu'il n'y a pas de fixation, par les pouvoirs publics, des prix et conditions de transports, cette fixation étant laissée aux soins des transporteurs et le contrôle portant uniquement sur la conformité des taxes de transport avec les dispositions de l'I.C.A. (*freight-regulation*), les prescriptions de l'I.C.A. relatives à la publicité sont strictes et formelles. Il est surprenant de voir que c'est la même idée de base qui préside aux réglementations concernant tous les modes de transports, à savoir les chemins de fer (*railroad*), les conduites de pétrole (*pipe-lines*), le trafic routier (*motor carrier*), la navigation intérieure (*water carrier*) dont fait partie également la navigation maritime inter-américaine.

Tous les *common carriers*, c'est-à-dire les transporteurs tenus par l'obligation de transporter, doivent faire enregistrer publiquement les prix effectivement perçus et les conditions de transport, auprès de l'Interstate Commerce Commission (I.C.C.), dans le cadre des prescriptions de l'I.C.A. sur le « ratefiling », avec obligation de les respecter pendant 30 jours. Tout écart par rapport aux prix de transport enregistrés et tout accord particulier sont interdits (v. I.C.A. part I, sec. 6, part II, sec. 217, part III, sec. 306 et part IV, sec. 407).

Les *contract carriers*, dont l'activité de transport ne concerne que les relations de trafic et les expéditions mentionnées dans les divers contrats, sont tenus de faire enregistrer publiquement leurs prix de transport *minima* (minimum rates) (v. part II, sec. 218, part III, sec. 306).

