

LES CHEMINS DE FER



ET L'INTÉGRATION EUROPÉENNE

DEUX ARTICLES CONSACRES AU MEME OBJET ONT DEJA PARU DANS « LE RAIL » (N° 54 ET 56 DE FEVRIER ET AVRIL 1961). ON NOUS A DEMANDE DE FAIRE LE POINT SUR LES EVENEMENTS QUI SE SONT PRODUITS AU COURS DE L'ANNEE ECOULEE. NOUS LE FERONS EN EXAMINANT SUCCESSIVEMENT LES PRINCIPAUX PROBLEMES QUI SE SONT POSES A LA COMMUNAUTE ECONOMIQUE EUROPEENNE (C.E.E.) EN GENERAL ET CEUX QUI ONT TRAIT AU DOMAINE PLUS PARTICULIER DES TRANSPORTS.

LES PRINCIPALES REALISATIONS DE LA C.E.E.

La première des trois étapes de quatre ans couvrant la période transitoire prévue par le traité de Rome (1) s'est terminée le 31-12-1961. Au terme de cette première étape, il convient de passer en revue les réalisations acquises. Celles-ci sont incontestablement positives ; on s'en rendra compte à l'examen des différents points traités ci-après.

1) Dans la réalisation de l'union douanière, les objectifs du traité ont été atteints, voire dépassés. Dans leurs relations commerciales réciproques, les pays membres ont non seulement procédé à une libéralisation des échanges, par la réduction des droits de douane (2),

mais ils ont encore procédé à la première phase de la mise en place du tarif extérieur douanier commun. Celui-ci sera intégralement applicable à la fin de la période de transition dans les échanges entre les pays du Marché commun et les pays tiers.

2) Les problèmes agricoles ont donné lieu à de sérieuses difficultés. On se rappellera que le passage à la deuxième étape de la période transitoire était subordonné à la constatation, par le Conseil des Ministres, que l'essentiel des objectifs fixés par le traité pour la première étape avait été atteint et les engagements tenus. Or, fin 1961, on ne pouvait encore noter aucune réalisation substantielle dans la mise au point de la politique agricole commune (1) prévue par le traité.

Cette absence d'accord sur ce point particulier devait constituer la pierre d'achoppement pour le pas-

(1) Traité de Rome ou traité instituant la Communauté économique européenne, signé à Rome le 25-3-1957, en vigueur depuis le 1-1-1958.
(2) Jusqu'à 50 % de réduction des droits de douane pour les produits industriels.

(1) Le traité de Rome prévoit l'instauration d'une politique commune dans les domaines agricole, des transports, commercial et social.

sage à la seconde étape, étant donné la thèse de la délégation française selon laquelle ce passage ne pourrait être accepté par la France que s'il s'accompagnait de la définition d'une politique agricole commune. Après de longues négociations, un terrain d'entente a finalement été trouvé.

Les décisions arrêtées en janvier 1962 prévoient en effet l'établissement progressif d'un marché unique pour les produits agricoles, ainsi que la mise en place des mécanismes destinés à développer cette politique.

L'importance des décisions prises doit retenir l'attention. Non seulement elles ont permis le passage de la première à la deuxième étape, mais elles constituent encore la première réalisation positive vers une intégration économique effective.

3) Dans le domaine des relations extérieures, d'autres succès peuvent être mis à l'actif de la C.E.E. Des négociations sont actuellement en cours avec la Grande-Bretagne, ainsi qu'avec le Danemark, l'Irlande et la Norvège, en vue de leur adhésion au Marché commun. En outre, d'autres pays, tels la Turquie, la Suisse, la Suède, l'Espagne et l'Autriche, ont manifesté leur intention de conclure des accords d'association avec le Marché commun.

4) Enfin, dans le domaine économique, le bilan de l'activité des quatre années écoulées se présente d'une manière encourageante. Dans l'ensemble des six pays membres, la production industrielle a progressé à un rythme satisfaisant, les échanges intraeuropéens ont fortement augmenté et les investissements étrangers se sont fortement accrus.

LA C.E.E. ET LES TRANSPORTS

Dans l'article réservé au même sujet (n° 56 du « Rail »), nous avons examiné les trois thèmes principaux couverts par le traité de la C.E.E., à savoir :

- L'élimination des discriminations tarifaires ;
- L'interdiction des tarifs de soutien ;
- L'élaboration d'une politique commune des transports.

Signalons tout de suite qu'aucune réalisation importante n'a été enregistrée l'année dernière dans le domaine des transports. Dans le domaine des études préliminaires de la doctrine interprétative des dispositions du traité et à l'élaboration de la politique des transports, les institutions de la C.E.E. ont, par contre, manifesté une grande activité.

C'est ainsi que la Commission s'est efforcée d'établir sa doctrine interprétative des dispositions du traité relatives à l'interdiction des tarifs discriminatoires et des tarifs de soutien. En même temps, les services de la Commission ont examiné les tarifications existantes en vue de déceler les discriminations ou les cas de soutien éventuels.

Nous nous attarderons davantage sur les aspects de la politique commune des transports, puisqu'il s'agit de toute évidence de la tâche principale dévolue aux institutions communautaires. Les institutions de la C.E.E. ont fait paraître récemment deux documents importants concernant la politique des transports. Il s'agit :

- du « Mémoire sur l'orientation à donner à la politique commune des transports », publié par la Commission (1) en avril 1961 ;
- du « Rapport fait au nom de la commission (1) des transports sur des problèmes concernant la politique commune des transports dans le cadre de la Communauté économique européenne », publié en décembre 1961 et présenté à l'Assemblée parlementaire européenne.

(1) La similitude des termes peut prêter à confusion. La Commission, avec un C majuscule, est l'organe exécutif de la C.E.E., tandis que la commission (avec un petit c) est une commission spécialisée de l'Assemblée parlementaire européenne.

Ces deux documents ont déjà suscité un vif intérêt et provoqué diverses prises de position de la part des milieux intéressés aux transports (utilisateurs, transporteurs, etc.).

Parmi les prises de position, signalons celle des chemins de fer, qui a fait l'objet d'une brochure éditée en octobre 1961 et dont le titre est le suivant : « La Politique commune des Transports de la Communauté économique européenne — Le point de vue des administrations ferroviaires des pays membres de la Communauté ».

Il nous a paru utile d'exposer aux lecteurs du « Rail » les principaux points traités dans les documents dont question ci-dessus.

Le Mémoire sur l'orientation à donner à la politique commune des transports

Dans le titre I du Mémoire, la Commission analyse les fondements de la politique commune des transports. Elle constate que l'économie des transports est caractérisée par un régime de concurrence imparfaite et que l'organisation actuelle de ce secteur n'est pas satisfaisante. La Commission estime néanmoins qu'il serait possible d'apporter certains correctifs à cette situation, pour rapprocher les conditions du marché des transports de celles prévalant pour les autres secteurs économiques. De l'avis de la Commission, cet objectif pourrait (notamment) être atteint par un assouplissement des obligations de service public (obligations d'exploiter, de transporter, obligations tarifaires) qui incombent aux chemins de fer et qui ont perdu en grande partie leur raison d'être.

L'objectif final désigné par la Commission consisterait à réaliser un régime de saine concurrence.

Le titre II du Mémoire traite des objectifs généraux de la politique commune. Trois objectifs généraux sont définis :

1. L'élimination des obstacles que les transports peuvent opposer à la réalisation du Marché commun (il s'agit des obstacles qui s'opposent à la circulation des marchandises, tels les tarifs discriminatoires, les tarifs de soutien, etc.) ;
2. La libre circulation des services de transport à l'intérieur de la Communauté.

Dans l'esprit des rapporteurs, ce point concerne :

- L'établissement de règles communes pour les transports internationaux ;
 - La libéralisation des services, c'est-à-dire la détermination des conditions auxquelles devront être admis les transporteurs non résidents aux transports nationaux dans un Etat membre ;
 - Le droit d'établissement, c'est-à-dire la fixation des conditions devant permettre aux transporteurs d'un Etat membre d'avoir accès à toutes les activités de transport dans un autre Etat ;
3. L'organisation générale du système des transports dans la Communauté.

Le Mémoire n'explique pas de façon détaillée l'orientation des efforts à poursuivre dans ce domaine. Il se borne à préconiser l'introduction d'un régime plus



concurrentiel dans les transports, régime qui devrait cependant comporter certaines limitations dans le libre jeu de la concurrence.

Pour atteindre les objectifs généraux désignés ci-dessus, la politique des transports devrait reposer sur certains principes.

a) Egalité de traitement.

Ce principe implique que les entreprises et les différents modes de transport soient placés dans des conditions de départ comparables.

b) Autonomie financière des entreprises.

Il est jugé indispensable que les entreprises réalisent par leurs propres moyens l'équilibre entre recettes et dépenses et qu'elles assument la responsabilité de leur gestion financière.

c) Liberté d'action des entreprises.

Cette liberté doit notamment pouvoir se manifester :

- En matière commerciale, dans la fixation des prix et conditions de transport ;
- Dans les décisions d'exploitation (choix des formes d'exploitation et des dimensions des entreprises).

d) Le libre choix de l'usager.

Le Marché commun, qui doit se caractériser par un régime d'économie concurrentielle, nécessite la libre expression de l'offre et de la demande. Cette liberté doit s'accompagner de la possibilité pour l'usager de choisir le mode de transport qui lui convient, voire d'effectuer lui-même ses transports (transports pour compte propre).

Le point de vue des administrations ferroviaires

Les chemins de fer des six pays de la C.E.E. ont fait connaître leur point de vue à l'égard des options qui semblaient se dégager du Mémoire consacré à la politique commune des transports. Ce point de vue nous intéresse non seulement dans la mesure où il représente l'expression des intérêts ferroviaires, mais aussi, dans une optique plus large, en tant que contribution à l'organisation harmonieuse de l'économie des transports.

Dans ce document, les chemins de fer rappellent que les conditions actuelles de départ des différents modes de transport sont foncièrement inégales à de nombreux égards (charges d'infrastructure, régime fiscal, régime social, obligations de service public, conditions de gestion). Ils estiment que le redressement de cette situation est une condition **fondamentale** et **préalable** à la réalisation d'un marché des transports véritablement concurrentiel.

En matière d'organisation générale des transports, les chemins de fer préconisent l'introduction de mécanismes régulateurs assurant la stabilité des prix de transport ainsi qu'une saine exploitation des entreprises. Ils considèrent aussi comme essentiel que les obligations tarifaires soient, du point de vue économique, équivalentes pour tous les modes de transport.

Dans le domaine des investissements, les chemins de fer attirent l'attention des pouvoirs publics sur la nécessité d'assurer une coordination au niveau de l'ensemble du système des transports, afin d'éviter les investissements faisant double emploi et dans le but de choisir la solution assurant la rentabilité la plus élevée.

Le rapport de la Commission des transports de l'Assemblée parlementaire européenne (1)

Ce rapport a été présenté à l'Assemblée parlementaire européenne par M. Kapteyn. Ce document représente, à divers points de vue, une contribution très importante à l'étude des problèmes posés par les transports, car le rapporteur s'est assuré la collaboration de spécialistes hautement qualifiés.

Il est particulièrement difficile de faire une synthèse des données contenues dans un document aussi substantiel. Aussi nous bornerons-nous à dégager quelques principes essentiels.

Reconnaissant l'impérieuse nécessité de mettre au point une politique commune des transports, le rapport Kapteyn insiste particulièrement sur les questions exposées ci-après :

- L'obligation de favoriser l'expansion future de l'économie en développant les réseaux des transports européens sur une grande échelle ;
- La normalisation des conditions de concurrence, par l'élimination des tarifs discriminatoires et des tarifs de soutien, ainsi que par l'harmonisation des tarifs de transport ;
- La nécessité d'instaurer une politique commune de coordination des transports.

Les principes qu'assigne le rapport Kapteyn à la politique de coordination sont comparables à ceux qui ont été retenus par la Commission de la C.E.E. dans son Mémoire. Le principal mérite du rapport Kapteyn consiste cependant non seulement dans l'affirmation qu'il faut aboutir à un système où les prix de transport seront formés compte tenu des coûts et des conditions du marché, mais qu'il faut encore tenir compte de certaines conditions préalables. Ces conditions préalables consistent dans la prise en charge par les entreprises de transport d'une part équitable des coûts qu'elles causent à l'économie générale.

On retrouve ici une des thèses qui a été, à maintes reprises, défendue avec force par les chemins de fer.

Conclusions

Enchaînant avec cette question des « conditions préalables », il faut bien constater que la réalisation d'une politique commune des transports peut, au départ des mêmes principes, aboutir à des résultats différents, selon l'ordre de priorité qui aura été donné aux mesures visées. D'où l'importance considérable de la fixation d'un calendrier pour la mise en œuvre des mesures envisagées.

D'aucuns estiment, en effet, que les premières tâches à réaliser — et ce sont les plus faciles — consistent dans la libéralisation du marché. Les chemins de fer craignent à juste titre les effets perturbateurs qui pourraient accompagner cette libéralisation sur le plan de la concurrence. Aussi ont-ils défendu la thèse des « préalables » selon laquelle il serait dangereux de procéder à la libération des transports avant que soient prises les mesures d'harmonisation et de coordination indispensables.

Aux dernières nouvelles, il apparaîtrait qu'un terrain de conciliation entre ces deux thèses pourrait être trouvé dans la fixation d'un certain parallélisme entre les mesures de libéralisation et d'organisation progressive du marché.

* * *

Nous avons déjà rédigé cet article lorsque la Commission de la C.E.E. présenta le 14 juin, au Conseil des ministres, son « Programme d'action en matière de politique commune des transports dans la C.E.E. ».

La caractéristique principale de ce programme d'action réside dans la fixation d'un certain parallélisme entre les mesures de libéralisation et d'organisation du marché des transports.

Nous consacrerons à ce sujet, en temps opportun, un article à l'intention des lecteurs du « Rail ».

E. MARNEF.

(1) Ce document est également appelé rapport Kapteyn, du nom du rapporteur M. Kapteyn (parlementaire hollandais).