



Doc. 11

05 mai 1951

Coordination des communications européennes et institution d'une Autorité Européenne des Transports

Rapport¹

Rapporteur: M. Edouard BONNEFOUS, France

1. 1951 - 3e session - Première partie



Projet de Recommandation

« L'Assemblée recommande au Comité des Ministres de convoquer immédiatement dans le cadre du Conseil de l'Europe une Conférence chargée, sur la base du projet de convention ci-joint, de préparer un projet de traité instituant une Autorité Européenne des Transports.»

PRÉAMBULE

« Les Hautes Parties Contractantes,

« Convaincues que les transports constituent un moyen essentiel de réaliser l'unification progressive de l'économie européenne dans son ensemble et de permettre le progrès économique, social, politique et culturel de l'Europe,

« Estimant que le degré d'unification réalisé dans le domaine des transports européens doit être considéré comme le véritable critère des progrès accomplis dans la réalisation de l'objectif déclaré du Conseil de l'Europe, qui est de servir les intérêts des nations européennes en créant entre elles une unité plus étroite;

« Reconnaissant que la situation actuelle des transports européens empêche la pleine utilisation et l'application de techniques modernes, une organisation rationnelle, l'efficacité de l'exploitation et certaines mesures qui permettraient de libres échanges et de libres relations entre les citoyens des nations qui constituent la communauté européenne;

« Conscientes du fait que l'amélioration générale du système des transports en Europe contribuerait à relever le niveau de vie des travailleurs employés dans cette industrie, qu'une coordination plus étroite serait un facteur permettant d'accroître leur compétence professionnelle, tant à l'échelon des cadres qu'à celui de l'exécution, et qu'elle serait en outre une contribution à la solution du problème du plein emploi en Europe;

« Considérant que, s'en tenir de façon trop étroite à des systèmes de transport conçus seulement en fonction de besoins nationaux étroits, interdit à l'Europe certains projets essentiels et que certaines modifications devraient être faites pour répondre à ce besoin de progrès économique qui n'a cessé de se manifester dans le cours de ce siècle »,

ont, en conséquence, décidé de créer une Autorité Européenne des Transports.

1. Il est créé par la présente Convention, et pour une durée de vingt-cinq ans, une Autorité Européenne des Transports chargée d'encourager l'exploitation efficace, économique et appropriée des moyens de transport existants et d'aider au développement rationnel des transports européens.

COMPÉTENCE

2. La compétence de l'Autorité, dans le cadre des pouvoirs qui lui sont conférés par les Hautes Parties Contractantes, s'étend à toutes les formes de transport par route, chemin de fer, voie d'eau et cabotage à l'exclusion de la navigation au long cours, ainsi qu'aux transports aériens intra-européens et aux installations portuaires.

3. L'Autorité, dans ce domaine et dans le cadre du règlement qu'elle devra élaborer elle-même, a :
pouvoir de décision lorsqu'il s'agit de pouvoir de décision lorsqu'il s'agit de
pouvoir de recommandation lorsqu'il s'agit de transports nationaux liés aux précédents.

4. Les Hautes Parties Contractantes assurent dans leur domaine de souveraineté respectif l'application des décisions de l'Autorité dans les conditions fixées par celle-ci en vertu des pouvoirs qui lui sont conférés par la présente Convention.

MISSIONS

5. Les missions de l'Autorité sont :

- a. d'assurer l'utilisation effective des moyens de transport existants en tenant compte des besoins généraux de l'Europe;
- b. d'encourager les investissements qui, dans le domaine des transports, sont nécessaires à la communauté européenne;

- c. d'éviter toute concurrence anti-économique, soit entre les différents moyens de transport, soit entre moyens de transports identiques utilisant des parcours différents ;
- d. de prévenir tout surinvestissement en matière de transport.

ATTRIBUTIONS

6. L'Autorité étudie les systèmes de transport existants ainsi que les conditions techniques et économiques affectant les liaisons d'un caractère international, en vue de préparer le plan d'un système amélioré de transports européens à la réalisation duquel l'Autorité travaillera et en fonction duquel les pays membres seront invités à développer leurs systèmes nationaux de transport.

7. Les Hautes Parties Contractantes sont tenues de fournir à l'Autorité toutes les informations sur les moyens de transport existants et les conditions de leur exploitation, sur les projets de modification de ces moyens de transport ainsi que sur les projets de création de nouveaux moyens de transport.

8. L'Autorité, agissant au nom des Hautes Parties Contractantes, prend notamment contact avec les différentes organisations internationales de coordination des transports intéressant les transports plus haut mentionnés, en vue d'établir entre elles une division logique des études et de proposer les modifications qu'elle jugera utiles aux conventions de transport existantes. A cette fin, l'Autorité harmonise dans un sens européen les points de vue des représentants de chaque Haute Partie Contractante dans les organismes précités.

9. L'Autorité, agissant au nom des Hautes Parties Contractantes, prend contact avec tous les organismes internationaux touchant directement ou indirectement aux questions de transport.

10. L'Autorité facilite les consultations mutuelles; elle effectue autant que de besoin des arbitrages entre gouvernements, administrations nationales, compagnies publiques et privées; elle favorise les ententes partielles entre deux ou plusieurs membres.

11. Pour assurer la coordination la plus économique des liaisons internationales et promouvoir leur progrès technique, l'Autorité se saisit, avec l'aide des organismes internationaux compétents, des problèmes relatifs :

*aux conditions d'exploitation des transports internationaux de voyageurs, de marchandises et de poste;
aux relais de transport entre pays membres tant en ce qui concerne les gares ou ports communs que les sections de pénétration.*

aux prêts, échanges et pools de matériel de transport.

12. L'Autorité doit s'efforcer de réaliser une unification progressive des types de matériel de transport et d'installation fixes.

13. Elle détermine l'équipement des grands itinéraires internationaux des pays membres dans le cadre des conventions et règlements internationaux.

14. En matière ferroviaire, l'Autorité a le droit de fixer les caractéristiques générales des matériels nouveaux à construire, de s'opposer à l'utilisation, sur les réseaux des Hautes Parties Contractantes, de tout nouveau type de matériel qui ne se conformerait pas aux standards choisis.

15. L'Autorité étudie les questions ayant trait aux tarifs applicables aux trafics de caractère international, et fait des recommandations aux États membres et aux organisations de transport en cause.

16. Pour assurer la coordination nécessaire des investissements dans le domaine des transports, les pays membres informent l'Autorité chaque année, de leurs plans d'investissements dans ce domaine. L'Autorité se saisit des projets d'investissements intéressant le trafic international. Leur réalisation ne peut avoir lieu sans l'avis favorable de l'Autorité. Celle-ci peut présenter en outre des observations sur les autres points des programmes nationaux liés aux précédents.

17. L'Autorité peut participer au financement de plans de développement des transports européens et à cette fin est investie du droit de se procurer des capitaux par emprunts et émission d'actions à des conditions que définira l'Autorité et que devront approuver les pays membres.

18. L'Autorité a la capacité nécessaire pour effectuer tout acte juridique approprié à sa mission et à ses objectifs. Ceci comprend le droit d'acquérir propriété, de la conserver et de la céder, de signer des contrats et d'assumer des obligations contractuelles.

19. Les dépenses administratives de l'Autorité sont couvertes et réparties entre les Etats membres de la façon et dans les proportions qu'ils fixeront d'un commun accord en tenant compte du volume de leur trafic intérieur.

20. L'Autorité, conformément aux règles établies par elle-même, a le pouvoir de prendre les mesures appropriées en ce qui concerne les infractions à la présente Convention.

RENONCIATION

21. Tout État membre qui désire dénoncer la présente Convention en fait part au Secrétariat Général du Conseil de l'Europe dans les six premiers mois de la vingtième année.

STRUCTURE

22. L'Autorité des Transports comprend :

Un Comité Exécutif,

Une Assemblée des Représentants,

Un Conseil ministériel,

Une Cour de Justice.

LE COMITÉ EXÉCUTIF

23. Le Comité Exécutif est composé de six à neuf membres suivant le nombre de pays adhérents — choisis en raison de leur compétence personnelle. La nomination se fait par décision de l'Assemblée des Représentants parmi les noms inscrits sur une liste préparée par le Conseil ministériel. Le Comité Exécutif est, pour l'accomplissement de sa tâche, assisté de quatre sections spécialisées : fer, route, air, ports et voies fluviales.

24. Le Comité Exécutif prend ses décisions à la majorité simple, sauf dispositions contraires. Les décisions portant sur les tarifs et les investissements doivent être prises par une majorité de deux tiers. Le Comité Exécutif notifie immédiatement au Conseil ministériel les décisions prises.

L'ASSEMBLÉE DES REPRÉSENTANTS

25. L'Assemblée des Représentants est composée de membres des Parlements, choisis parmi les représentants des Hautes Parties Contractantes à l'Assemblée Consultative du Conseil de l'Europe.

26. L'Assemblée tient chaque année au mois de mai une session qui ne peut excéder un mois. Toutefois, des sessions extraordinaires peuvent être tenues, à la demande du Comité Exécutif ou du Conseil Ministériel.

27. Le Comité Exécutif est responsable devant l'Assemblée. Le vote d'une motion de censure à la majorité des deux tiers des voix exprimées entraîne la démission collective du Comité Exécutif.

LE CONSEIL MINISTÉRIEL

28. Le Conseil ministériel est composé des Ministres des Affaires étrangères ou des Ministres des Transports des pays Membres. Ses décisions sont prises à la majorité, sauf dispositions contraires.

29. Seul le Conseil ministériel a le droit de décider d'une augmentation de la quote-part que chaque pays doit, selon le Traité, verser automatiquement au fonds de péréquation et au fonds d'emprunt.

30. Sur appel d'un des gouvernements Membres, le Conseil ministériel, par une décision des deux tiers, peut suspendre, pour un certain temps, une décision du Comité Exécutif. Si le Comité Exécutif, après une seconde délibération, adhère à cette décision, la suspension est levée.

LA COUR DE JUSTICE

31. La Cour de Justice a compétence pour juger tout recours formé contre le Comité Exécutif et basé sur la violation du Traité établissant l'Autorité des Transports.

32. Les arrêts de la Cour sont immédiatement exécutoires sur le territoire des membres.

33. La Cour de Justice est celle créée par la Convention des Droits de l'homme conclue sous les auspices du Conseil de l'Europe.

LIAISON AVEC LE CONSEIL DE L'EUROPE

34. Le Secrétariat de la Haute Autorité est rattaché administrativement au Secrétariat Général du Conseil de l'Europe.

35. Le Comité Exécutif envoie son rapport annuel à l'Assemblée Consultative du Conseil de l'Europe et au Comité des Ministres du Conseil de l'Europe.

Annexe 1 ANNEXE I

Mémoire sur les Organismes internationaux traitant de la coordination des transports intérieurs dans le cadre européen préparé par le Secrétariat Général à l'intention des membres de la Commission Spéciale des Transports, et soumis, pour information, aux représentants à l'Assemblée Consultative²

Introduction

La bonne exécution des transports internationaux a, depuis longtemps déjà, rendu nécessaire la signature d'accords internationaux et la création de nombreux organismes chargés d'en assurer l'application. On peut distinguer parmi ces organismes ceux qui s'occupent d'un seul mode de transport : route ou chemin de fer par exemple, et ceux qui traitent de l'ensemble des problèmes de transport.

Parmi ceux de la première catégorie, il sera fait mention des organismes qui ont été créés depuis plus d'un siècle dans le domaine de la navigation fluviale, des chemins de fer et plus récemment des transports routiers et aériens.

Organisations internationales en matière de navigation fluviale

La navigation sur le Danube étant hors de cause, il s'agit essentiellement ici de la « Commission centrale pour la navigation du Rhin »

La Commission est d'ailleurs l'ancêtre des organisations internationales de transport puisqu'elle remonte sous sa forme actuelle à la convention de Mannheim de 1868 qui avait elle-même révisé la Convention de Mayence de 1831. Le traité de Versailles n'avait apporté que peu de modifications à ce régime qui a été rétabli aussitôt que possible après la dernière guerre.

Le principe fondamental qui règle la navigation rhénane est celui de la liberté de navigation et de l'égalité de traitement. Le principe de liberté de navigation a été interprété de façon extensive et comprend :

- a. la liberté de circulation des bâtiments et des marchandises,
- b. la liberté de transit,
- c. la liberté de conduire des bâtiments,
- d. la liberté professionnelle et celle de l'exploitation commerciale.

Les droits de navigation, d'abord réglementés, ont été ensuite supprimés. Les États riverains sont dans l'obligation de n'entraver aucunement la navigation, ni par des mesures administratives ou douanières, ni par des travaux d'art, et ils doivent en plus assurer l'entretien de la voie d'eau. Il existe un règlement commun de police de la navigation, des juridictions spéciales organisées et un organisme administratif, la Commission centrale. Celle-ci, dont le siège est, depuis le traité de Versailles, à Strasbourg, comprend en tout 19 membres représentant les Pays-Bas, la Suisse, l'Allemagne, la France (qui nomme en outre le Président de la Commission), la Grande-Bretagne, la Belgique et les États-Unis. Les décisions sont prises à la majorité des voix, mais aucun État n'est tenu d'assurer l'exécution de celles auxquelles il refuserait son approbation. La Commission, on le voit, est essentiellement un organe de coordination au niveau gouvernemental et les pouvoirs d'exécution demeurent entièrement entre les mains de ses Membres. Il faut remarquer cependant que la Commission a un rôle judiciaire assez important puisqu'elle est un Tribunal d'appel au choix des parties pour les décisions des Tribunaux spéciaux créés pour la navigation du Rhin. Il faut même signaler, ce qui est un cas assez rare en droit international, que les bateliers rhénans ont le droit de porter plainte directement devant la Commission.

Recréée aussitôt après la guerre, la Commission a eu fort à faire dans les conditions chaotiques d'après guerre pour rétablir les libertés antérieures. Si, dès 1945-1946, le chenal fut déblayé, le statut spécial de l'Allemagne et la présence des autorités d'occupation posèrent des problèmes administratifs nouveaux.

En somme, la Commission centrale pour la navigation du Rhin est un organisme intergouvernemental parmi d'autres. Ses traditions et surtout la réelle communauté d'intérêt qui lie ses membres explique les remarquables résultats qu'elle a obtenus au cours de sa longue histoire. Jusqu'à une date récente, la

2. Cette procédure a été approuvée par M. BONNEFOUS, Président de la Commission Spéciale, mais ce mémorandum n'engage en aucune façon la responsabilité de la Commission Spéciale.

Commission ne s'était guère occupée de questions économiques et du fait des limitations de son statut, la Commission ne peut s'attaquer à elle seule au problème-clé de la vallée rhénane qui est celui de la coordination du rail et de la voie fluviale.

Organisations ferroviaires internationales

Les problèmes administratifs et techniques que posent les transports internationaux par rail ont été longtemps résolus au moyen de simples accords entre administrations ferroviaires. Au fur et à mesure que les services ferroviaires s'étendaient, de pareils accords locaux ne suffisaient cependant plus et l'on dut constituer de véritables institutions internationales spécialisées chargées d'établir et d'imposer des règles concernant les transports internationaux par rail.

Organisations inter gouvernementales.

1. Deux conventions intergouvernementales règlent les conditions des transports par chemin de fer : L'une est la « convention internationale concernant le transport des marchandises par chemin de fer » (C. I. M.) L'autre est la « convention internationale concernant le transport des voyageurs et des bagages par chemin de fer » (C. I. V.) Les mêmes États sont parties aux deux conventions et constituent ce que l'on appelle communément l'Union de Berne. Tous les pays d'Europe en font partie, à l'exception de l'Albanie, de l'Irlande, de l'Islande, du Royaume Uni et de l'U. R. S. S. Pour l'administration de ces deux conventions, il a été créé un Office Central des transports internationaux par chemin de fer qui a son siège à Berne. Il joue un rôle de liaison entre les différentes administrations de chemin de fer, constitue entre elles un organisme d'arbitrage. Il instruit les demandes de modifications aux deux conventions et organise les conférences préparatoires.

2. La conférence internationale pour l'unité des chemins de fer. Cet organisme, fondé dès 1882, a pour rôle d'étudier « les règles auxquelles doivent répondre les voies ferrées et les véhicules pour le transit international ». L'administration de la conférence est assurée par le Conseil fédéral suisse.

Organisations mixtes

C'est essentiellement l'Association Internationale du Congrès des Chemins de fer. Fondée en 1885, sur la proposition du gouvernement belge, elle se compose d'administrations de chemin de fer, de gouvernements et d'organisations internationales dont les délégués prennent part au Congrès avec les mêmes droits. Le but de l'Association est de « favoriser les progrès des chemins de fer par la tenue de Congrès périodiques et par des publications ». Son activité est d'un caractère surtout scientifique.

Organisations non gouvernementales.

1. L'union internationale des chemins de fer (U. I. C.) L'U. I. C. a été fondée en 1922 sur l'initiative de la conférence internationale économique de Gênes. C'est une association entre la plupart des administrations ferroviaires d'Europe, ainsi qu'entre certaines autres asiatiques et africaines. Elle a son siège à Paris. L'Union a pour but « l'unification et l'amélioration des conditions d'établissement et d'exploitation des chemins de fer en vue du trafic international ». Son domaine s'étend donc à l'ensemble de l'activité ferroviaire. Pour avoir force obligatoire, les décisions de l'Assemblée générale (ou d'un comité de gérance nommé par elle) doivent avoir été précédées d'une enquête auprès de toutes les administrations intéressées et réunir au moins les 4/5 des voix. Aucune mesure de tarif (prix ou conditions) ne peut être imposée à une administration contre son gré.

2. Le Comité international des transports par chemin de fer. Cet organisme est spécialisé dans les questions de droit international des transports. Il élabore les dispositions complémentaires des conventions de Berne.

3. La conférence européenne des horaires de voyageurs. La conférence, ainsi que son nom l'indique, règle les questions générales relatives au Service International des trains de voyageurs, fixe les correspondances internationales par chemin de fer et par voie d'eau et s'efforce d'obtenir des allègements concernant le service de la douane et le contrôle des passeports aux gares frontières. Elle comprend des délégués des gouvernements des États intéressés, mais les administrations de chemin de fer, de navigation, et de navigation aérienne participant au transport de voyageurs en service international ont seules droit de vote. Les fonctions d'administration gérante sont assurées depuis l'origine par les chemins de fer fédéraux suisses.

4. La conférence internationale des horaires marchandises. La conférence a pour mission d'organiser les correspondances internationales des trains de marchandises ainsi que d'accélérer l'acheminement des wagons, notamment aux gares frontières. Elle a déjà rendu de grands services en établissant entre les centres européens les plus importants de grands itinéraires qui permettent la circulation rapide de wagons à charge complète en réduisant notamment au minimum les délais aux frontières. Les fonctions d'administration gérante sont assurées depuis l'origine (1929) par les chemins de fer tchécoslovaques.

5. L'union internationale des wagons. Elle a pour mission d'assurer l'application du règlement pour l'emploi réciproque des wagons à marchandises en trafic international; ce règlement régit l'emploi réciproque des wagons et des agrès de chargement et fixe la condition de paiement.

6. L'union internationale des voitures et fourgons. Cette organisation joue pour les voitures de voyageurs le même rôle que la précédente pour les wagons de marchandises. Son travail complète celui de la conférence européenne des horaires en organisant des relations par voitures directes entre divers grands centres qui ne se trouvent pas déjà reliés par trains directs et en déterminant le matériel à fournir aux trains. Les conférences des horaires de voyageurs et des voitures directes se réunissent chaque année en même temps et aux mêmes lieux.

7. Il existait en outre, jusqu'en 1945, une association d'administration des chemins de fer d'Europe centrale, le « Verein Mitteleuropäischer Eisenbahn Verwaltungen », communément appelé le « Verein », dont l'activité faisait sous bien des rapports double emploi avec celle de l'Union internationale des chemins de fer. Il apparaît de plus en plus évident qu'il importe de réorganiser ou au moins de coordonner cette profusion d'organismes internationaux entre lesquels chevauchements et doubles emplois sont inévitables. Le Comité des chemins de fer de la Chambre internationale de commerce, représentant le point de vue des usagers, a attiré l'attention sur ce problème, et, dans le cadre du Comité des transports intérieurs de la Commission Economique pour l'Europe, le gouvernement britannique a pris l'initiative de proposer une réorganisation des organisations ferroviaires internationales non gouvernementales. Certains délégués, celui de la Yougoslavie par exemple, étaient même d'avis qu'il convenait de prévoir l'unification non seulement des organismes ferroviaires non gouvernementaux, mais également des organismes ferroviaires intergouvernementaux. Ce point de vue ne l'a cependant pas emporté et il a été simplement décidé que l'Union internationale des chemins de fer serait appelée à « coiffer » l'ensemble des autres organisations non gouvernementales ainsi qu'il apparaît dans le tableau ci-joint.

LIAISON INTERNATIONALE FERBOVIAIRE-TECHNIQUE

Union Internationale des Chemins de Fer (U I C)

Organisations non gouvernementales :

Conférence Européenne des Horaires (Gérance Suisse).

Conférence Internationale des Horaires de trains de Marchandises (Gérance Tchécoslovaque)

Union des Wagons (R. I. V.) (Gérance Suisse)

Union des Voitures et Four-gons (R. I.C.) (Gérance Suisse)

Comité International des Transports par Chemins de Fer (C.I.T.) (Gérance Suisse)

Liaisons de l'U. I. C.

Bureau International des Containers.

Organisation Internationale du Travail et les diverses Organisations Électriques Internationales,

Organisations Téléphoniques Internationales,

Organisations Touristiques Internationales

Grandes Commissions :

1. Trafic Voyageurs.
2. Trafic Marchandises.
3. Finances.
4. Exploitation.
5. Questions techniques.

Offices :

Recherches et Essais (O. R. E.)

Centre d'Information (C. I. C. E.) (publicité)

Bureau International de Documentation (B. D. C.) (Paris).

La constitution d'une organisation unique par contraste avec une pluralité d'organisations évitera bien des doubles emplois, permettra une coordination plus étroite entre les différents aspects du transport international par chemin de fer et une représentation unique des intérêts corporatifs en cause. Il est d'ailleurs à noter que la Fédération Internationale des travailleurs des Transports a chaudement appuyé le principe de la réorganisation.

Celle-ci est actuellement en cours et la complexité des statuts des différentes organisations rend cette opération extrêmement complexe. U semble en définitive que l'on s'oriente beaucoup plus vers une fédération assez souple des différents organismes non gouvernementaux³ sous l'égide de l'U. I. C. que vers la constitution d'un organisme unique à proprement parler. Cela évite certes les dangers d'une centralisation excessive, mais enlève peut-être quelque efficacité à cette réforme.

Organisations routières internationales

C'est dans le domaine routier que l'effort d'organisation est le plus récent.

C'est seulement en 1948 en effet qu'a été créée la Fédération Routière Internationale. Il s'agit d'une organisation mondiale, divisée en deux branches dont l'une s'occupe de l'Europe et a son siège à Londres.

Les buts fondamentaux de la Fédération Routière Internationale sont les suivants :

1. encourager l'éducation du public et •informer les gouvernements des avantages économiques et sociaux qui résultent d'une circulation routière bien comprise.
2. encourager et favoriser la préparation et l'exécution par les gouvernements de programmes adéquats en vue d'améliorer et d'étendre le réseau routier.
3. recueillir, rassembler et publier toutes informations se rapportant à ces matières.
4. coopérer avec l'Association Permanente des Congres de la Route et les groupements internationaux et locaux dont les buts sont analogues à ceux de la Fédération, encourager et appuyer la formation de fédérations routières locales et régionales en tous pays.

La Fédération Routière Internationale groupe des intérêts très divers : utilisateurs de la route (cyclistes, transporteurs routiers, producteurs de matériel automobile ou de pneus, entreprises de travaux publics assumant la construction des routes).

Sans négliger les facteurs techniques, la Fédération Routière Internationale entend surtout faire porter son effort sur l'aspect économique de ces problèmes. Sa méthode d'action est triple : instruire le public, offrir ses conseils aux gouvernements et, pour leur donner tout leur poids, s'assurer l'appui de l'industrie et de l'agriculture. La Fédération Routière Internationale a joué, par exemple, un rôle fort utile dans la signature toute récente de trois accords routiers sous les auspices de la commission économique pour l'Europe (C. E. E.). Le premier de ces accords autorise sur certaines routes européennes la circulation de véhicules de dimensions et de poids définis. Le deuxième de ces accords détermine les itinéraires sur lesquels peuvent circuler les véhicules dépassant ces normes. Le troisième accord est relatif à l'unification de la signalisation et des règles de circulation routière. Enfin, une déclaration commune a été faite par les gouvernements sur la construction de grandes routes de trafic international en Europe avec une annexe indiquant l'extension de ce réseau (48.000 km recouvrant 20 pays) et une autre annexe donnant les caractéristiques auxquelles elles devront répondre.

La faiblesse de cette organisation réside dans le fait que certains pays n'ont pas encore d'organisation routière nationale auxquelles la Fédération Internationale puisse s'adresser.

3. Sauf la conférence des horaires-voyageurs, organisme technique à compétence bien définie.

Organisations aériennes internationales

Organisation de l'Aviation Civile Internationale.

L'Organisation de l'Aviation Civile Internationale a été créée par la Convention signée à Chicago le 7 décembre 1944. Elle a pour objet « de développer le principe et les techniques de la navigation aérienne internationale ainsi que de favoriser l'établissement et de stimuler le développement des transports aériens internationaux ».

Le caractère gouvernemental de cette association est particulièrement net puisque l'un des objets secondaires de l'Organisation est de « faire en sorte que les droits des États contractants soient intégralement respectés et que chaque État contractant ait une possibilité équitable d'exploiter des entreprises de transports aériens internationaux ».

L'Organisation se compose d'une Assemblée où chaque État a droit à une voix et où les décisions sont prises à la majorité. Cette Assemblée élit un conseil composé de 21 États qui constitue un organe permanent relevant de l'Assemblée. Celui-ci à son tour nomme un organisme exécutif composé de 12 membres particulièrement compétents qui forment « la Commission de navigation aérienne ».

Il est à remarquer que le Statut prévoit expressément la possibilité pour l'Organisation de « conclure des accords avec d'autres organismes internationaux en vue de gérer des services communs et de faire des arrangements communs au sujet du personnel ». De même la possibilité de créer des organismes régionaux est expressément mentionnée par l'article 77 qui précise : « Aucune disposition de la présente Convention n'empêche deux ou plusieurs États contractants de constituer pour les transports aériens des organisations d'exploitation en commun ou des organismes internationaux d'exploitation, ni de mettre en commun leurs services aériens sur toute ligne ou dans toute région. »

L'O. A. C. I. n'a pas réussi à faire adopter un accord multilatéral sur les transports aériens internationaux. Cependant, les conférences internationales qu'elle a organisées ont eu du moins un effet éducatif : elles ont fait connaître aux gouvernements les différents aspects du problème de la coopération internationale en matière aérienne et ont abouti à uniformiser dans une assez large mesure les accords bilatéraux qui constituent la base de l'organisation actuelle.

L'Association du Transport Aérien International.

A côté de l'O. A. C. I., organisme intergouvernemental, l'Association du Transport Aérien International connue sous ses initiales anglaises I. A. T. A. constitue un organisme privé qui groupe depuis avril 1945 les plus importantes des compagnies aériennes. Peut faire partie de l'I. A. T. A. toute société qui exploite un service aérien régulier entre deux ou plusieurs pays sous le pavillon d'un État éligible comme membre de l'O. A. C. I. Les exploitants intérieurs de ces mêmes États ont toutefois la faculté de devenir membres associés.

La politique de l'Association est décidée par une assemblée générale annuelle où chaque entreprise ayant qualité de membre actif a droit à une voix. Cette Assemblée élit un Comité exécutif sous lequel fonctionnent quatre Comités permanents : le Comité des Finances, le Comité juridique, le Comité Technique et le Comité du Trafic. Ces quatre Comités préparent les décisions, mais le dernier mot appartient à des conférences de trafic qui groupent sur une base régionale les compagnies en cause. Leurs décisions, prises à l'unanimité, doivent cependant être entérinées par les gouvernements. Au nombre des réalisations de l'I. A. T. A., on peut mentionner sa chambre de compensation qui assure mensuellement la liquidation des recettes encaissées par les diverses sociétés dans toutes les monnaies du monde.

Le Comité du trafic et les conférences de l'I. A. T. A. ont fait énormément pour uniformiser les billets de passage, lettres de voiture, conditions de transport et contrats dans le monde entier. Il va sans dire que l'I. A. T. A. entretient les relations les plus étroites avec l'O. A. C. I. pour le compte de laquelle elle joue le rôle d'organisme technique, et aussi avec d'autres organismes spécialisés comme l'Union Internationale des Télécommunications ou l'Organisation Météorologique Internationale. Il est même certains domaines comme le courrier international où les gouvernements ont pris l'habitude d'entériner simplement les décisions conjointes de l'Union Postale Universelle (U. P. U.) et de l'I. A. T. A. Les réalisations de cet organisme connaissent cependant certaines limitations. C'est ainsi qu'afin de limiter les violations des accords de Paris par certaines compagnies, l'I. A. T. A. vient de créer un organisme de contrôle doté de pouvoirs répressifs. Mais il paraît douteux que cet organisme soit efficace : une action trop énergique de sa part pourrait provoquer la dislocation de l'association, son succès par contre ne serait point sans danger, car on courrait le risque de voir une association privée se substituer à l'autorité publique dans l'organisation des transports aériens internationaux.

Le Scandinavian Air Lines System.

A côté des organismes internationaux précédemment cités, il nous paraît intéressant de décrire une expérience particulièrement poussée de collaboration régionale.

Le Scandinavian Air Lines System (S. A. S.) est un consortium auquel participent les trois compagnies suédoise, danoise et norvégienne dans la proportion des 3/7 pour la Suède et des 2/7 pour les autres partenaires. Le S. A. S. n'est donc pas une compagnie douée d'une nationalité propre, mais une véritable union aéronautique Scandinave.

La collaboration de ces trois compagnies a commencé dans le domaine des liaisons transatlantiques. Revenus et frais d'exploitation sont partagés entre les trois compagnies mères en proportion de leur participation respective et c'est dans ce même rapport que sont effectués les investissements. Les trois compagnies affrètent leurs appareils au S. A. S. qui dispose d'une organisation propre, ayant son siège à Stockholm et son propre personnel navigant.

Cette collaboration s'étend maintenant à leurs liaisons européennes. Dans ce domaine, les trois compagnies travaillent indépendamment, mais des accords précis organisent une représentation commune à l'étranger, un service commun d'entretien des appareils de même type et un système commun d'exploitation.

La direction du S. A. S. est assurée par un Conseil d'administration groupant des membres des conseils d'administration des trois compagnies participantes. Le Président est élu chaque année, et sa nationalité varie d'une année à l'autre. Le Président et cinq autres membres du Conseil constituent un Comité exécutif (composé de deux Suédois, deux Norvégiens et deux Danois). Sous leur autorité, un Directeur général est choisi en dehors du Conseil d'administration. Le choix du personnel doit se faire sur la base de la compétence et des qualifications personnelles tout en maintenant une proportion raisonnable entre nationaux des trois pays.

L'accord constitutif du S. A. S., signé le 1er août 1946 et légèrement modifié depuis, prévoit enfin la possibilité pour un des membres du S. A. S. de se retirer du consortium et organise aussi une procédure de liquidation.

Enfin il est prévu une procédure d'arbitrage entre les membres.

La Société Internationale des Télécommunications de VAéronautique.

Cette Société, dont le siège est à Bruxelles, est formée de différentes entreprises européennes et d'une compagnie américaine travaillant en Europe. Elle résulte de la mise en commun, par les compagnies membres, de leurs réseaux de télécommunications et a permis d'obtenir des économies notables et une efficacité accrue dans la transmission des messages.

A côté de ces organismes qui limitent leur activité à tel ou tel mode de transport, il en existe d'autres, tant privés que publics qui traitent de l'ensemble des problèmes de transports.

Organismes officiels internationaux traitant de l'ensemble des transports européens

Le Comité des transports intérieurs de la Commission Economique pour l'Europe.

Cet organisme comprend l'ensemble des gouvernements européens y compris l'U. R. S. S. et les États d'Europe Orientale.

Voici comment un document officiel de la Commission Économique pour l'Europe en décrit les attributions. —

La Commission décide que le Comité, dans le cadre de la mission qui lui est assignée, aura les attributions suivantes :

1. Attirer l'attention de la Commission économique pour l'Europe sur toutes questions rentrant dans le domaine des transports intérieurs qu'il estimerait de nature à exercer une influence directe sur l'économie générale de l'Europe, et suggérer à la Commission économique pour l'Europe toutes mesures d'ordre économique général qu'il estime susceptibles d'influer sur la situation des transports intérieurs européens.
2. Demander et recueillir les avis des organisations traitant des transports intérieurs internationaux en Europe sur toutes questions relevant de leur compétence, et établir une coopération avec ces organisations dans des conditions à déterminer en accord avec elles.

3. Étudier la coordination à réaliser entre les différentes formes de transports intérieurs internationaux et présenter des recommandations visant à l'adoption de mesures à cet égard, lorsqu'il en sera besoin.
4. Présenter telles recommandations qu'il estimera de nature à favoriser l'élimination des mesures discriminatoires et des restrictions non indispensables dans le domaine des transports européens, y compris le transit. Des recommandations ne devront pas être présentées en vertu de la présente disposition en ce qui concerne les régimes des voies navigables intérieures internationales de l'Europe.
5. Assurer l'échange de renseignements entre les gouvernements, avec leur assentiment, sur des questions qui sont du ressort du Comité; réunir la documentation publiée ou mise à sa disposition par les gouvernements intéressés et, avec l'assentiment de ces derniers, favoriser l'unification et le développement des statistiques et de la documentation; entreprendre l'étude des questions intéressant les transports européens et exposer les résultats de ces études sous forme de propositions concrètes.
6. Conseiller les gouvernements, qui en feront la demande, sur les questions de transports européens exigeant la conciliation et l'arbitrage;
7. A la demande des gouvernements intéressés, donner des avis sur :
 - a. la révision des conventions existantes dans le domaine des transports européens;
 - b. la conclusion de nouvelles conventions dans ce domaine.
8. Formuler des recommandations concernant :
 - a. l'opportunité de modifications dans la structure des organismes de transports européens ainsi que la procédure à suivre pour effectuer ces modifications, s'il en est ainsi convenu avec l'E. C. E. et les organismes eux-mêmes;
 - b. la création de nouveaux organismes de transports européens.
9. Donner à la Commission économique pour l'Europe tout avis que celle-ci pourrait demander dans le domaine des transports intérieurs européens et accomplir toutes tâches que la Commission économique pourrait lui confier.

Réalisations passées.

Parmi les problèmes dont s'est occupé le Comité depuis sa création, on peut citer, dans le domaine des chemins de fer le rétablissement du règlement réciproque des wagons en trafic international (RIV), les questions relatives aux échanges de ces wagons et aux dettes de wagons à diverses administrations de chemins de fer, nées avant ce rétablissement; dans le domaine routier, les problèmes d'exploitation routière à court terme, notamment l'élaboration d'accords permettant le libre transit des véhicules routiers, ainsi que les libertés ou les facilités accordées aux entreprises de transports touristiques par la route et aux transports internationaux de marchandises par la même voie autres que le transit; l'établissement de projets de conventions sur la circulation routière (règles de circulation, permis de conduite, certificats de véhicules, signalisation, poids et dimensions des véhicules, conditions qu'ils doivent remplir, etc.) qui ont servi de base à l'établissement de la Convention mondiale signée à Genève le 19 septembre 1949 ainsi qu'à l'établissement d'un accord européen signé à Genève le 16 juin 1949 réglant les formalités douanières en matière de tourisme, de circulation internationale des véhicules automobiles commerciaux et de transports internationaux de marchandises par la route; dans le domaine de la navigation intérieure et des ports, le recensement du matériel; dans les domaines communs aux trois modes de transport, les problèmes d'équipement qui se sont posés en vue de surmonter les goulots d'étranglement, les mouvements de marchandises à travers les territoires occupés (BIDAC), le rétablissement d'itinéraires rationnels.

Questions en cours d'examen.

En ce qui concerne les chemins de fer, le difficile problème de restitution et de la redistribution du matériel roulant de même que celui de l'identification de ce matériel et de la réparation des wagons qui ont occupé le Comité dès sa constitution seront probablement terminés au cours de l'année 1950. L'établissement de programmes périodiques de renouvellement et de construction de voies, de matériel moteur et roulant, afin d'assurer à l'industrie une répartition plus égale des commandes et de réduire le chômage pendant les périodes creuses, est à l'étude. Il en est de même en ce qui concerne la standardisation du matériel roulant, en particulier les problèmes relatifs à l'attelage automatique et un système uniforme de freinage. Des solutions partielles et extrêmement intéressantes dans la pratique ont été obtenues avec le concours des organisations ferroviaires sur certains de ces points au cours des années passées; les pièces les plus délicates des wagons ont été rendues interchangeables; les réparations de matériel pourront ainsi être

effectuées sans retard dans tous les pays. Trois nouveaux types de wagons ont été adoptés. Mais des progrès restent à accomplir pour obtenir une standardisation plus complète encore. Les questions relatives à l'accélération des trains, la modernisation des relations de grands parcours par trains de voyageurs, la simplification des formalités aux frontières sont l'objet d'études suivies.

Compétent, aux termes de son mandat, pour donner des avis à la demande des gouvernements sur la révision des conventions existantes dans le domaine des transports européens, le Comité a chargé un Groupe de travail d'examiner, du point de vue économique, les questions qu'il importerait de soulever à l'occasion de la révision des Conventions de Berne : Convention internationale concernant le transport des marchandises par chemins de fer (CIM) et Convention internationale concernant le transport des voyageurs et des bagages par chemins de fer (CIV). Enfin, conformément au paragraphe 2, alinéa 8, de son mandat, le Comité, par l'organe de son Sous-Comité des Transports par chemins de fer, s'est penché sur la question de l'opportunité des modifications à la structure des organismes de transports européens et il poursuit l'étude d'une organisation rationnelle dans ce domaine.

En ce qui concerne la route, par voie de son Sous-Comité des Transports routiers, le Comité étudie les compléments à apporter à la Convention mondiale sur la circulation routière du 19 septembre 1949, un degré plus grand d'unification paraissant pouvoir être réalisé en Europe.

L'application du système entièrement nouveau qui doit permettre aux camions de franchir les frontières sans visite de leur cargaison appelle des mises au point auxquelles des experts douaniers ont été priés de procéder.

Un projet de réseau routier international a été établi et les caractéristiques de ce réseau ont été fixées. La question de sa réalisation et de son financement sont encore à l'ordre du jour.

L'établissement d'un régime permanent pour les transports commerciaux internationaux par la route vient d'être mis à l'étude.

Actuellement, on vit dans ce domaine sous un régime temporaire, les accords précités, qui datent de décembre 1947, n'étant conclus que pour des périodes réduites de 6 mois en 6 mois ou d'année en année, ce qui met obstacle à un développement harmonieux et à des investissements normaux dans cette industrie.

Le contrat de transport, réglé pour, les transports par chemins de fer par la Convention de Berne, ne fait actuellement dans le domaine routier l'objet d'aucune réglementation internationale. L'étude de cette question a été entreprise à l'initiative du Sous-Comité des Transports routiers, de même que celle de la responsabilité civile du transporteur et de l'assurance obligatoire qui a déjà fait l'objet de réalisations concrètes.

Dans le domaine commun, on peut citer la question de la sécurité, qui est examinée séparément pour les chemins de fer et pour la route, le développement du tourisme, la question du transport des denrées périssables, le contrat de transport combiné, enfin le problème très important de l'unification des statistiques de transport, leur coordination, leur développement et leur publication. Déjà les premiers bulletins statistiques trimestriels et annuels sont publiés (paragraphe II, alinéa 5).

Mais le problème essentiel dans ce domaine et que le Comité vient seulement d'aborder est celui de la coordination des transports internationaux. Il appelle des études économiques, financières et juridiques approfondies (prix de revient, structure des tarifs, besoins des usagers, qualité du service, conditions de travail, etc.).

C'est dans cet esprit que des travaux ont été entrepris en vue de l'établissement d'un plan comptable uniforme pour les diverses administrations de chemins de fer, uniformisation qui faciliterait la détermination des prix de revient, leur comparaison, et ainsi, la fixation des modes de transports et les voies les plus appropriées.

Le cas particulier de la concurrence entre le rail et les voies navigables est également à l'ordre du jour (transports de la Ruhr vers les ports de la mer du Nord et vice versa).

Activités futures.

Les termes mêmes du mandat du Comité, l'esquisse qui vient d'être faite des tâches qu'il a accomplies et de celles qui sont encore en cours font assez, clairement ressortir qu'il s'agit d'un travail se continuant d'année en année et non, sauf pour certains points qui ont été précisés, de problèmes de caractère transitoire. Le Comité « doit constituer une tribune permettant aux Gouvernements de discuter les sujets présentant pour

eux un intérêt commun ». Il résulte du caractère éminemment international des transports qu'il y aura constamment des problèmes d'intérêt commun qui se poseront dans ce domaine sans que l'on puisse à l'avance prévoir exactement, en dehors de ceux qui sont déjà à l'étude, tous ceux qui surgiront après 1950.

On peut cependant, dans le domaine des chemins de fer, penser au choix de l'énergie la plus appropriée et notamment la question de l'électrification; l'opportunité de coordonner et d'unifier, si possible, les différents procédés utilisés par les diverses administrations de chemins de fer paraît devoir se poser.

Lorsque la réorganisation des organismes non gouvernementaux aura été réalisée, des relations devront être maintenues entre le Comité des Transports intérieurs et le nouvel organisme. Le problème des organisations gouvernementales a été renvoyé par le Comité et devra être étudié.

Dans le domaine de la route, la question des organisations devra être examinée comme elle l'est pour les organisations de chemins de fer. Les transports de matières dangereuses par la route devront être réglés comme ils le sont sur le plan international pour les autres modes de transport.

Certains problèmes, notamment celui du contrat de transport et ceux qui ont trait à d'autres questions de droit privé se poseront en ce qui concerne les voies navigables.

Mais ce qui paraît devoir dominer tout le travail du Comité, c'est la mission qui lui est confiée « d'encourager la coopération internationale dans le domaine des transports intérieurs en Europe » et de « favoriser un accord entre gouvernements sur une politique à long terme en matière de transports intérieurs en Europe ».

L'établissement d'une politique générale des transports à long terme, qui appellera de constants réajustements tenant compte de l'évolution de la situation économique et des progrès de la technique, est certainement la mission la plus importante qui incombe au Comité des transports intérieurs. La nécessité de résoudre des problèmes urgents a seule empêché le Comité d'aborder ce problème avant la présente année. Il n'est pas douteux qu'il ne doive l'occuper pendant les années à venir, car la définition d'une politique générale des transports nécessitera des études préliminaires longues et difficiles. D'autre part, cette politique ne manquera pas d'influer sur les programmes d'utilisation et d'amélioration des moyens de communications en Europe, ainsi que sur la coordination des programmes d'investissements qui devront être effectués à cet effet. La définition de cette politique doit donc apparaître en quelque sorte comme le thème central de toutes les activités du Comité.

Toutefois le Comité n'est pas un centre où tous les Gouvernements mettraient leurs ressources en commun et en rechercheraient en commun la meilleure utilisation, il est simplement un lieu de rencontre pour les représentants qualifiés des gouvernements européens tant de l'Ouest que de l'Est.

Commission des transports intérieurs de l'Organisation Internationale du Travail

L'Organisation Internationale du Travail a, depuis 1945, constitué un certain nombre de « commissions industrielles internationales » pour les principales industries, dont une pour les transports intérieurs. Ces commissions industrielles sont conçues principalement comme des instruments de collaboration entre les membres ouvriers et patronaux et des lieux de rencontre où ils puissent échanger leurs vues sur les problèmes spéciaux de leur industrie.

La commission des Transports intérieurs de l'O. I. T. a consacré sa première session aux problèmes posés par la restauration des transports européens. Depuis, elle a adopté un certain nombre de résolutions sur des sujets divers tels que les méthodes de recrutement dans l'industrie des transports, les systèmes d'apprentissage et de formation professionnelle, la stabilisation du travail dans les ports, les assurances sociales pour les travailleurs de la navigation rhénane, les heures de travail et de repos dans la circulation routière, l'emploi d'adolescents dans la navigation intérieure, l'attelage automatique dans les chemins de fer, les méthodes nouvelles de sélection de la main-d'oeuvre, etc...

Comme on le voit, cet organisme est surtout apte à la discussion et à l'étude des problèmes sociaux dans les industries de transport.

Le Comité des Transports Intérieurs de l'O. E. C. E.

Dès sa constitution en 1948, le Comité des Transports Intérieurs de l'O. E. C. E. a recherché quelle devait être la meilleure utilisation des fonds de l'Aide Américaine pour la reconstitution des moyens de transports des pays participants. Dans ce but il s'est efforcé, pour réduire au minimum les importations de matériel de transport payables en dollars, de couvrir par les ressources de l'industrie européenne tous les besoins, tant des Administrations de chemins de fer que des usagers des véhicules automobiles.

Il s'est également préoccupé de rechercher la forme d'énergie la plus avantageuse pour les chemins de fer; il a procédé en particulier dans cet ordre d'idées, à une étude approfondie des différents systèmes d'électrification, et s'est intéressé tout spécialement aux essais actuellement en cours en France et en Allemagne pour l'utilisation du courant alternatif monophasé à fréquence industrielle de 50 périodes, qui permet d'intéressantes économies.

Le Comité des Transports Intérieurs a envoyé aux Etats-Unis une mission d'experts ferroviaires, en vue d'étudier les nouvelles techniques d'exploitation des chemins de fer américains, notamment pour le transport des denrées périssables, par wagons frigorifiques.

Enfin, la conclusion récente de l'Union Européenne des Paiements permet aux administrations de chemins de fer d'effectuer comme avant-guerre la compensation multilatérale de leurs comptes réciproques par l'intermédiaire du Bureau de Compensation de Bruxelles.

Organismes internationaux privés traitant de l'ensemble des transports européens

Parmi ceux-ci, mention doit surtout être faite de deux organismes particulièrement représentatifs, l'un du point de vue patronal, l'autre du point de vue ouvrier.

La Chambre de commerce internationale.

Alors que la plupart des organismes internationaux de transport représentent soit un point de vue national comme toutes les organisations intergouvernementales, soit un point de vue technique, la chambre de commerce internationale prétend représenter à la fois le point de vue des usagers et celui des transporteurs; aussi a-t-elle créé dans son sein un groupe de transports et communications, dont voici l'organisation. —

Sous l'égide d'une commission générale des transports sont groupées six commissions spécialisées (Air, Mer, Route, Fer, Télécommunications et Postes) et trois comités de caractère plus général, l'un qui s'occupe du transport international des produits périssables, l'autre qui s'occupe du titre de transport international combiné, le troisième enfin de la coordination des transports en général. Tous ces organismes sont composés d'hommes d'affaires ou de spécialistes des problèmes en cause. Les méthodes de travail de la C. I. C, qui ne se prononce jamais sur une question sans avoir recueilli le point de vue de tous ses adhérents, confèrent à ses travaux une valeur particulière. Elle a combattu dès avant la guerre pour la coordination des transports. Dans une brochure de 1939, elle concluait que cette coordination ne devait être assurée ni par une libre concurrence anarchique, ni par des méthodes autoritaires, mais bien par une concurrence surveillée. C'est la C. I. C. qui a, la première, attiré l'attention des gouvernements sur la nécessité d'unifier les organismes non gouvernementaux ferroviaires. Elle a défini 8 principes de base qui devraient régir toute coordination des transports et, lors de la 73e session de son Conseil, les 13 et 14 juin 1950, elle a pris la résolution suivante :

1. « La Chambre de commerce internationale insiste sur l'importance de la coordination des transports, question dont paraît dépendre l'ensemble des problèmes relatifs aux différents modes de transport. « Elle estime indispensable qu'outre les transporteurs publics, les milieux intéressés et notamment les usagers soient représentés à toutes les discussions intergouvernementales relatives à la coordination des transports. « Il est nécessaire que les transporteurs privés assistent également à ces débats.
2. « La Chambre de commerce estime que pour pouvoir apporter aux discussions relatives à la coordination des transports une contribution réellement efficace, les diverses entreprises de transport doivent confier la défense de leurs intérêts à des organisations internationales vraiment représentatives. A cet égard, elle pense que l'organisation professionnelle des transports routiers devrait être activement poursuivie et décide de suivre de près cette question. »

La Fédération Internationale des travailleurs du transport.

Cet organisme qui, déjà pendant la guerre, s'était déclaré en faveur d'une organisation européenne des transports a, en avril 1948, adopté la résolution suivante :

« La conférence constate que depuis la fin de la guerre aucun progrès notable n'a été fait dans l'organisation des transports européens sur une base susceptible de favoriser l'unification économique de l'Europe.

« Se rend compte que le rapport de Paris des 16 nations (de l'O. E. C. E.) ne prévoit aucune tentative pour mettre fin à la stagnation qui existe dans l'organisation des transports européens...

« Répète devant l'échec éclatant de l'organisation d'après guerre des transports européens sa demande que soit constituée une Autorité des transports européens.

« Promet l'appui sans réserve des travailleurs des transports européens à une Autorité des transports au sein de laquelle les travailleurs auront une représentation appropriée. »

Dans l'esprit de la Fédération il serait souhaitable que cette Autorité européenne s'étende à l'ensemble des pays européens Est et Ouest, mais étant donné la situation politique actuelle, la Fédération est d'avis qu'il faut commencer par créer cette autorité des transports européens dans l'Europe de l'Ouest, soit dans le cadre de l'O. E. C. E., soit dans celui du Conseil de l'Europe.

Alors que tous les organismes internationaux jusqu'ici énumérés étaient composés de représentants des seuls gouvernements ou de techniciens sans responsabilité politique, la Chambre de Commerce internationale et la Fédération internationale des Travailleurs du Transport, tout en fondant leurs recommandations sur les informations techniques les plus sérieuses, ont l'immense avantage de représenter le point de vue de l'opinion publique; celle-ci est, on le voit, unanimement et vigoureusement en faveur d'une organisation européenne des transports.

Annexe 2 ANNEXE II

Mémorandum sur la Coordination des Transports Européens préparé par le Secrétariat Général à l'intention des membres de la Commission Spéciale des Transports, et soumis, pour information, aux représentants à l'Assemblée Consultative⁴

La coordination des Transports européens

Introduction

S'il est vain de rechercher une définition pleinement satisfaisante des mots « coordination des transports » il est du moins possible de décrire les problèmes qu'elle soulève : ceux-ci se présentent sur trois plans différents.

La coordination des transports peut d'abord s'entendre dans le cadre d'un mode de transport déterminé, par exemple, entre les différentes administrations nationales des chemins de fer.

Sur un plan différent il peut y avoir coordination entre les différents modes de transport : par exemple entre le rail et la route.

Enfin, on peut entendre sous ce terme la détermination de la part qu'un pays accorde à ses transports dans l'ensemble de ses investissements.

Coordination des transports et coordination des investissements

En ce dernier sens, la coordination des transports sur le plan européen est donc un aspect particulier du problème général de la coordination des investissements. C'est là un domaine où les efforts entrepris sur le plan européen ont été jusqu'ici presque totalement infructueux, et le secteur transports constitue un exemple particulièrement remarquable de double emploi et de surinvestissement. Il était certes normal qu'au lendemain des hostilités, la reconstruction des moyens de transport ait bénéficié d'une priorité, mais il semble que les plans de reconstruction aient souvent surestimé les besoins à satisfaire.

Dans le domaine portuaire, par exemple, la reconstruction s'est faite bien souvent sur la seule base de ce qui existait avant guerre et l'on a intégralement reconstruit ou agrandi des ports sans avenir qui, avant guerre, se mouraient déjà d'inactivité.

On envisage des investissements considérables pour faire un canal du Rhin au Danube sans savoir s'il existe entre l'Est et l'Ouest un courant d'échanges suffisant pour en justifier la construction.

Dans le domaine ferroviaire, il ne fait pas de doute que bien des pays disposent de plus de wagons de marchandises qu'il ne leur est nécessaire; aussi la proportion des wagons de marchandises hors d'état de rouler, qui était de 8 % avant guerre, s'élevait-elle à 16 % durant le premier semestre 1950 et jusqu'à 22 % dans certains pays. 490.000.000 de dollars de matériel roulant ont d'ailleurs été achetés aux États-Unis, alors que certaines usines européennes, capables de produire ces types de matériel, connaissent le chômage.

Au moment où les nécessités du réarmement imposent un choix difficile parmi les investissements à réaliser, la part de crédits d'investissements que chaque pays consacre à ses transports devrait être réexaminée sur une base réaliste et en consultation avec les autres pays.

Mais il ne fait pas de doute que la meilleure façon de réduire ou, si l'on préfère, d'utiliser au maximum la part que chaque pays fait à ses transports dans son plan d'investissement est précisément d'assurer la coordination des transports sous ses deux autres formes. C'est l'objet de ce rapport d'exposer quelques-uns des problèmes pratiques qu'elle soulève dans le cadre des transports inter-européens.

Trafic international et trafic interne

Il résulte en effet des délibérations de l'Assemblée que le mandat d'une Autorité européenne des Transports doit se limiter aux transports inter-européens à l'exclusion des liaisons transatlantiques, tant maritimes qu'aériennes; mais la question se pose de savoir si la coordination recherchée doit s'appliquer seulement aux transports entre pays membres ou s'il faut l'étendre aux transports intérieurs de chaque pays. Jusqu'à présent, les limitations de souveraineté nationale consenties dans le cadre de la convention de Berne pour les

4. Cette procédure a été approuvée par M. B O N N E F O U S , Président de la Commission Spéciale, mais ce mémorandum n'engage en aucune façon la responsabilité de la Commission Spéciale.

chemins de fer ou dans celui de l'acte de Mannheim pour la navigation sur le Rhin ne s'appliquent qu'à certains transports internationaux représentant une fraction presque négligeable (5 à 10 %) de l'ensemble des transports intérieurs. Par contre, si l'Autorité doit faire preuve de quelque efficacité, il est essentiel qu'elle puisse étendre sa compétence à certains transports qui, tout en s'effectuant à l'intérieur des frontières d'un seul pays, présentent une importance internationale. Le critère du passage de frontière est pour cela tout à fait insuffisant. Certains trafics frontaliers qui s'effectuent pourtant d'un pays à un autre, ne présentent en effet qu'un intérêt strictement local, alors qu'un trafic s'effectuant entre deux points du même territoire national peut présenter une grande importance internationale s'il s'agit, par exemple, d'un trafic artificiellement détourné qui devrait normalement emprunter le territoire d'un autre Etat.

A défaut d'un critère précis, il a donc semblé que le mieux était d'habiliter l'Autorité à intervenir elle-même dans tous les cas de trafic intérieur où un second pays juge ses intérêts mis en cause. Ceci laisse naturellement hors du domaine de l'Autorité les questions d'intérêts purement national ou régional (comme les fermetures de lignes de chemin de fer secondaires ou les réductions qu'il convient d'accorder aux habitants des banlieues de certaines grandes villes). On peut cependant espérer qu'en ce qui concerne ces dernières questions, les pouvoirs de recommandation de l'Autorité et surtout les exemples fournis par les décisions dans le domaine international amèneront un alignement progressif des tarifs intérieurs et des méthodes d'exploitation sur les tarifs et les méthodes d'exploitation fixés par l'Autorité dans le domaine international.

Ayant ainsi expliqué pourquoi l'Autorité des Transports ne peut s'occuper ni de la coordination des investissements en général, ni de la coordination des transports purement intérieurs des États membres, le présent rapport analysera successivement les problèmes qu'auront à résoudre les quatre sections spécialisées de l'Autorité (fleuves et ports, chemins de fer, route, air) avant d'aborder sommairement le problème de la coordination de ces différents modes de transport extérieur.

La coordination du trafic fluvial et portuaire

La navigation rhénane

Actuellement et dans le cadre des pays membres du Conseil de l'Europe, la seule grande artère fluviale dont l'utilisation pose des problèmes internationaux est le Rhin, et la Commission Centrale pour la navigation du Rhin dont, les activités ont été décrites dans l'Annexe A, est là pour les résoudre.

Toutefois, elle n'a pu aborder jusqu'ici que les problèmes purement fluviaux. Or, on sait que si l'on néglige, pour simplifier, les transports par route, les transports de matières pondé-réuses le long de la vallée du Rhin peuvent donner lieu, tant à la montée qu'à la descente, aux concurrences suivantes :

Concurrence entre les divers réseaux de chemin de fer, les courants de transport pour aller des ports de l'Europe nord-ouest aux zones de consommation de l'Europe centrale, pouvant suivre divers tracés empruntant sur une plus ou moins grande longueur les territoires de divers pays;

Concurrence entre les divers transporteurs par eau dépendant de divers pays (Belgique, Hollande, Allemagne, France, Suisse);

Concurrence entre les réseaux de chemin de fer et les transports fluviaux.

Ces problèmes, certes, ne sont pas nouveaux pour la Commission du Rhin, mais celle-ci, jusqu'à présent du moins, n'était pas habilitée à en connaître.

D'un autre côté, ces problèmes ont fait l'objet de certaines études préliminaires de la part de l'E. C. E., en liaison étroite d'ailleurs avec la Commission du Rhin. Mais jusqu'à présent, il manquait un organe exécutif capable de prendre des décisions d'ensemble couvrant aussi bien les différents modes de transport en jeu que les différents pays en cause.

La Haute Autorité pourra donc avoir à se prononcer, d'une part sur les tarifs pratiqués par les réseaux ferrés et les transporteurs fluviaux, d'autre part sur les possibilités de soudure entre ces divers tarifs, enfin sur l'opportunité de réaliser certaines améliorations des voies d'eau, des voies ferrées et du matériel qui les utilise. C'est là le genre de problème type que devra trancher le Comité Exécutif de l'Autorité sur la base des études préparées par ses différentes sections spécialisées.

Autres problèmes

Mais en dehors des problèmes de la navigation rhénane qui, dans le cadre des pays membres du Conseil de l'Europe sont jusqu'ici les seuls à avoir été abordés sur le plan international, on peut citer un certain nombre de problèmes qui ne manqueront pas de se poser à la section spécialisée de l'Autorité.

1. Il arrive fréquemment qu'en matière de transports par eau, la rotation du matériel, et par suite son rendement, sont fortement influencés par les formalités à accomplir au franchissement des frontières. Ceci affecte directement la question des revenus résultant de ce trafic. Il appartiendrait à la Haute Autorité de faire le nécessaire pour que ces formalités soient simplifiées ou supprimées, ou tout au moins n'entraînent pas de pertes de temps.
2. S'il est un jour envisagé d'assurer certains transports européens par des pipe-lines, il appartiendra à la Haute Autorité d'examiner s'il est indiqué d'investir des sommes importantes dans la création de tels pipe-lines, dont la mise en service pourrait amener la mise en chômage de moyens de transport préexistants (bateaux-citernes en l'occurrence). Il ne suffit pas, en effet, pour justifier l'engagement d'un capital, de dire que la dépense correspondante est « rentable »; il ne faut pas oublier de faire entrer en ligne de compte, dans les charges du nouveau moyen de transport, les charges correspondant aux anciens moyens non amortis et qui seront mis hors service du fait de la création du nouveau moyen envisagé.
3. Si différents États envisagent la création de nouvelles voies d'eau internationales, il est certain que la Haute Autorité devrait se prononcer tout d'abord sur l'utilité de ces voies d'eau et, si cette utilité était reconnue, sur les caractéristiques à leur donner, ces caractéristiques devant être telles qu'elles permettent la meilleure utilisation des flottes préexistantes ou de la majeure partie d'entre elles. Il existe même des cas où la Haute Autorité peut avoir à se prononcer sur l'utilité de certaines voies, qui, tout en étant intérieures à un seul pays, peuvent néanmoins intéresser d'autres pays de l'Europe Occidentale.
4. La Haute Autorité peut avoir à se prononcer sur les détournements artificiels de trafics que peut provoquer un pays en créant, par exemple, un nouveau port maritime ou encore en améliorant considérablement un port préexistant ou encore en changeant complètement les modalités de taxation d'un port, reportant de l'usager européen de ce port sur le contribuable du pays intéressé les conséquences des charges supplémentaires. Il est bien évident que, compte tenu de la solidarité des divers pays européens, il est de l'intérêt général de l'Europe que chaque pays ne se livre pas à de telles manoeuvres qui, en cherchant à modifier la géographie par des mesures artificielles, ne peuvent avoir que des conséquences fâcheuses pour tout ou partie des habitants de l'Europe.

La coordination des transports ferroviaires

Dans le domaine des chemins de fer qui est de loin le mode de transport le plus développé en Europe, on constate que les intéressés eux-mêmes ont depuis longtemps senti le besoin de régler, sur le plan international, les questions qui leur étaient communes et créé pour cela un certain nombre d'organisations ferroviaires inter-administratives aussi bien qu'inter-gouvernementales.

Mais comme il a été souligné dans l'annexe A, il existe une division naturelle du travail entre les unes et les autres.

Les Administrations ne peuvent évidemment décider que les questions de leur compétence : échanges de wagons, horaires-voyageurs et horaires-marchandises, études communes des problèmes techniques, façons dont les différents tarifs nationaux peuvent être calculés sous forme de tarifs directs internationaux, etc.

Cependant la détermination ou l'approbation des différents tarifs reste en dernier ressort une compétence gouvernementale, et, dès que les questions examinées ou décidées d'un commun accord entre administrations posent des problèmes de cet ordre, l'action des organisations inter-administratives doit être complétée par celle des organisations inter-gouvernementales.

Cette nécessité s'est notamment fait jour lorsqu'il s'est agi d'adopter un contrat uniforme pour les transports internationaux de voyageurs et de marchandises par chemin de fer. C'est pour cela qu'ont été signées les conventions de Berne, administrées par un organisme intergouvernemental, l'Office Central des Transports Internationaux par Chemin de Fer dit : « Office de Berne ».

Il existe encore une autre organisation intergouvernementale en matière de chemins de fer : la Conférence internationale pour l'Unité technique des chemins de fer dont le titre suffit à décrire les fonctions, et une organisation mixte, composée à la fois d'administrations de chemin de fer et de gouvernements, l'Association internationale du Congrès des chemins de fer dont l'activité est d'un caractère surtout scientifique.

En somme les efforts gouvernementaux dans ce domaine se sont limités jusqu'à présent à un minimum de mesures destinées à permettre la coexistence de systèmes nationaux différents dans le cadre existant.

La création d'une Autorité européenne des Transports a précisé pour but d'intensifier cette collaboration dans les trois domaines suivants : standardisation des matériels, suppression des doubles emplois et concurrences inutiles, harmonisation des tarifs.

5. Dans le domaine de la standardisation des matériels, des résultats tangibles ont déjà été obtenus et c'est ainsi, par exemple, que les freins de wagons de marchandises ont été standardisés. Il s'agirait d'étendre progressivement la standardisation au fur et à mesure des constructions nouvelles de matériel.

6. Un objectif déjà plus ambitieux serait d'arriver progressivement à une certaine division du travail : lorsqu'il s'agit de construire du matériel nouveau une coordination judicieuse permettrait non seulement sa standardisation mais aussi une répartition rationnelle des commandes. Il est déjà intéressant que tous les wagons de marchandises aient les mêmes freins fabriqués par différentes usines; il serait plus intéressant encore de spécialiser certaines usines dans la production d'un type de matériel déterminé pour l'ensemble des réseaux européens. Une telle coordination permettrait de rationaliser la production européenne de matériel ferroviaire, d'en diminuer le prix de revient, d'éviter les doubles emplois, d'établir un équilibre entre les nouvelles fabrications et l'entretien des installations et équipements existants. Une action similaire de répartition des tâches et de spécialisation devrait être poursuivie dans le choix des itinéraires à moderniser ou à développer. C'est là un programme dont on mesure à la fois les difficultés politiques et les avantages économiques.

7. Mais une harmonisation des tarifs, même limitée à certains itinéraires internationalement importants, aurait des conséquences encore plus décisives. On sait en effet le rôle essentiel que jouent les tarifs de transport dans la situation géographique de telle industrie ou dans le prix de tel produit. Dans la structure économique des États-Unis, par exemple, les tarifs différentiels ont longtemps tenu lieu pour les industries du Nord-Est du pays d'un véritable système protectionniste empêchant l'industrialisation du Sud ou de l'Ouest et garantissant aux usines du Nord-Est du pays un ravitaillement abondant en matières premières bon marché. Jouant ainsi le rôle de barrière douanière ou, si l'on préfère, ayant les mêmes effets que la pratique des doubles prix, leur suppression pose des problèmes et aurait des effets similaires à ceux d'une union douanière. Pour prendre un exemple, la libération du charbon et de l'acier projetée dans le plan Schuman serait vaine, si certains États devaient maintenir pour ces produits des tarifs préférentiels entraînant des courants d'échanges artificiels et ayant une influence directe sur la localisation des industries correspondantes. De ce point de vue et dans le cadre de la distinction précédemment formulée entre liaisons intérieures et itinéraires d'importance internationale, la section « chemin de fer » de l'Autorité pourrait utilement rechercher les objectifs suivants :

7.1. L'unification préalable des méthodes comptables. C'est là une tâche que l'E. C. E. a déjà entreprise et qui devrait permettre l'établissement d'un plan comptable uniforme pour les diverses administrations de chemin de fer, ce qui rendrait plus facile la comparaison de leurs prix de revient et de leurs tarifs.

7.2. L'unification progressive des nomenclatures utilisées par les administrations de chemin de fer pour le classement des marchandises.

7.3. Le calcul du prix des transports internationaux non plus à l'intérieur des frontières nationales mais sur l'ensemble du parcours, ce qui permettrait de donner un plein effet au principe des tarifs dégressifs.

7.4. L'harmonisation des tarifs de transport internationaux. Celle-ci pourrait être recherchée en procédant comme suit : dans une première étape, on procéderait à un inventaire des différences existant entre les tarifications ferroviaires applicables, tant au point de vue réglementaire (régime des trains complets, des wagons particuliers, des embranchements, frais de stationnement, conditions de paiement des frais de transport et des ristournes au public) qu'au point de vue de la structure des tarifs et de leur niveau; dans une deuxième étape, on tenterait de dégager un régime tarifaire commun avec des prix de base aussi voisins que possible, basés sur le prix de revient, régime qui serait matérialisé par le plus grand nombre possible de tarifs directs.

7.5. Enfin, comme objectif lointain, le rapprochement progressif des jurisprudences de transports internes de chaque pays et du droit international sanctionné par les deux Conventions de Berne pour le Transport par chemin de fer des voyageurs (C. I. V.) et des marchandises (C. I. M.).

8. Il ne fait pas de doute qu'un tel programme suppose une réorganisation des nombreux organismes qui traitent déjà la coordination des chemins de fer. Les négociations en cours tendant à faire coordonner par l'Union Internationale des Chemins de Fer l'activité des autres organisations inter-administratives représentent une première étape dans cette direction. La deuxième étape consisterait à créer, pour lui faire pendant, un

organisme intergouvernemental unique, qui devrait naturellement utiliser l'expérience de la Commission des Transports intérieurs de l'E. C. E. et de l'O. E. C. E., mais qui constituerait la section « chemin de fer » de l'Autorité européenne des Transports.

La coordination des transports routiers

Les différents gouvernements européens ont traditionnellement pratiqué vis-à-vis des transports routiers une politique qui est loin de leur avoir été favorable. Cette politique s'explique d'ailleurs par le fait que les transports routiers ont fait leur apparition à un moment où existait déjà en Europe un remarquable réseau ferroviaire et que les gouvernements ont tenu à le protéger dans une certaine mesure contre la concurrence croissante d'un nouveau mode de transport.

D'autre part, l'automobile a été longtemps considéré comme un objet de luxe plutôt que comme un instrument de travail, et ceci explique les impôts extrêmement lourds et les droits de douane prohibitifs qui, presque partout en Europe, ont partiellement paralysé le développement des transports routiers.

Si l'on ajoute à ces facteurs politiques la cherté naturelle du carburant dans un continent pratiquement obligé d'importer la totalité de son pétrole, on aura une idée des raisons pour lesquelles la route n'a pu prendre en Europe la place qu'elle occupe par exemple en Amérique pour le plus grand bien de l'économie générale.

Ces conditions défavorables rendent d'autant plus remarquable le développement des transports routiers européens : le parc automobile européen ne cesse de se développer et la proportion des transports assurés par route ne cesse de grandir : d'après les chiffres cités par l'O. E. C. E., le trafic routier en France représente déjà 15 à 20 % du trafic ferroviaire et, dans un pays comme la Hollande, lui est largement supérieur.

La question de savoir s'il convient de développer les transports routiers en Europe et à quel rythme, pose tout le problème de la coordination du rail et de la route et sera donc examinée dans la section de ce rapport traitant de la coordination des différents modes de transport entre eux.

Sans préjuger de l'importance relative que les transports routiers sont appelés à prendre dans l'ensemble des transports européens, l'on peut dire que leur développement est lié à un double effort : effort d'investissement d'une part, d'organisation de l'autre.

Un réseau de routes européennes.

Il est en effet reconnu que le réseau routier européen est déjà inadéquat aux besoins actuels, aussi un certain nombre de gouvernements ont-ils signé à Genève, dans le cadre de la Commission des Transports intérieurs de l'E. C. E. une « Déclaration » sur la nécessité de construire un réseau de grandes routes européennes, et déterminé les caractéristiques que devraient présenter ces routes.

On pourrait objecter que des grands travaux de ce genre seraient plus indiqués dans une période de chômage, où ils pourraient jouer un rôle anticyclique, que dans la période actuelle où ils risquent de renforcer la poussée inflationniste. À ceci, on peut répondre que le réarmement actuel résoudra vraisemblablement le problème du chômage dû à une baisse de la demande effective, mais non le chômage structurel, dû à la surpopulation chronique de l'Allemagne ou de l'Italie, et que les chômeurs de ces pays pourraient utilement être employés à ces travaux.

Cette déclaration ne devrait donc pas rester lettre morte et, parmi les itinéraires choisis, un certain nombre devrait être immédiatement équipés d'après les « standards » adoptés.

L'organisation des transports routiers

Mais quelle que soit la grandeur des investissements accordés aux transports routiers, il convient, sans attendre, de favoriser leur organisation. Si l'on veut effectuer une coordination satisfaisante des divers modes de transport entre eux, il est en effet nécessaire que ceux-ci soient organisés de façon comparable, sinon identique, pour éviter que la coordination ne s'effectue aux dépens du mode de transport le moins bien organisé et aussi pour disposer des nécessaires relais d'autorité. Or, ainsi qu'il a été exposé dans l'annexe I, les transports routiers européens sont dans un état d'anarchie à peu près complète.

Il s'agirait d'édifier toute une réglementation technique, financière et juridique des transports routiers sur le plan international, afin d'en pousser l'évolution vers le stade qu'ont atteint les transports ferroviaires. Sur beaucoup de points, l'activité du Comité des transports intérieurs de la Commission économique pour l'Europe a déjà réalisé des progrès dans ce domaine. Il s'agit de les continuer et d'insister surtout sur les questions où les résistances nationales ont été les plus vives jusqu'à maintenant, comme par exemple celles

qui concernent l'organisation juridique des transports, l'établissement de lignes régulières, l'introduction de l'obligation de transporter, du moins pour certains articles, l'organisation de la publicité des tarifs et la réglementation des conditions de travail.

Cet ensemble de règlements, bien qu'important en soi, serait toutefois insuffisant s'il n'était pas assorti d'une organisation des transports routiers européens sur le plan économique, Sur ce dernier point le problème qui se pose est celui du droit des transporteurs étrangers de pénétrer sur le territoire d'autres pays européens, soit en transit, soit en vue de transports à destination de ces pays.

Le système classique laisse à la discrétion de chaque État le droit d'autoriser ou de ne pas autoriser les transporteurs étrangers à pénétrer sur son territoire. La solution n'est évidemment plus adaptée aux nécessités de l'heure. Mais on ne peut pas lui substituer la liberté totale pour les transporteurs nationaux d'un des pays européens de pénétrer librement sur le territoire d'autres États, car il s'agit d'un domaine qui est encore trop neuf et mal organisé pour pouvoir supporter les effets d'une concurrence totale. Le seul régime qui paraisse compatible avec les conditions actuelles des transports routiers internationaux est celui d'une liberté contrôlée.

L'idée avait été lancée d'un organisme international permanent qui régirait les transports routiers et qui aurait notamment autorité pour délivrer des licences autorisant les transporteurs européens à effectuer des transports internationaux dans le cadre européen.

Cette idée s'est heurtée à une hostilité générale, et il semble que, dans les conditions politiques actuelles, le maximum que l'on puisse espérer soit un examen en commun des besoins des transports routiers européens par les États intéressés. Cet examen, analogue dans son principe à celui qui a donné naissance au General Agreement on Traffic and Trade (G. A. T. T.) pourrait conduire à l'établissement d'un programme commun de répartition des trafics routiers dans le cadre duquel les licences d'autorisation seraient ensuite délivrées par l'État national du transporteur. Ce pourrait être une des tâches principales de la section compétente de l'Autorité que d'organiser ces consultations annuelles.

La coordination des transports aériens

La situation actuelle

C'est un fait que les transports aériens sont loin de connaître en Europe le développement qu'ils ont atteint non seulement dans des pays très évolués comme les États-Unis, mais même dans certains pays neufs d'Amérique du Sud. Les raisons de cette situation sont multiples, mais au premier rang de celles-ci on peut citer l'existence en Europe d'un réseau remarquablement dense d'itinéraires ferroviaires et routiers, la brièveté relative des distances et le morcellement politique et douanier de l'Europe.

C'est sans doute ce dernier facteur qui est plus particulièrement responsable du retard relatif des transports aériens en Europe. Alors que leur organisation technique est, dans l'ensemble, moderne et efficace, leur organisation commerciale les met, par rapport aux autres compagnies mondiales et notamment américaines, dans un état d'infériorité notoire. Dans la plupart des pays, en effet, il existe une compagnie aérienne (parfois subdivisée pour des raisons de commodités administratives) que le gouvernement reconnaît pour son « instrument choisi ». Dans tous les pays européens, ces compagnies aériennes sont, sous des modalités diverses, soumises plus ou moins étroitement à l'autorité de l'État qui, en contrepartie des obligations qu'il leur impose, leur garantit son concours financier. Celui-ci, difficilement chiffrable étant donné les formes indirectes qu'il peut prendre, est toujours fort important et bien rares sont les Compagnies en équilibre financier. Ainsi apparaît pour l'aviation, plus encore que pour les autres modes de transport, l'incompatibilité qui existe entre les formes politiques dominant actuellement en Europe et les exigences des techniques modernes.

Cette situation anarchique, la concurrence acharnée qui en est le résultat, ne sont pas sans entraîner les plus graves inconvénients aussi bien pour les usagers que pour les Compagnies elles-mêmes : les horaires ne sont pas satisfaisants, il est impossible d'assurer aux appareils une rotation suffisante et donc de les amortir aussi rapidement qu'il serait possible. Enfin les prix de revient élevés qui en sont la conséquence ont empêché jusqu'ici les Compagnies européennes de pratiquer la politique de transport à bon marché qui triomphe aux États-Unis.

Bien au contraire, ce sont les lignes américaines qui, prenant du trafic entre les différents points qu'elles touchent à l'intérieur des frontières européennes (trafic dit de « Cinquième liberté »), viennent concurrencer les lignes européennes et les mettent dans une situation de plus en plus difficile

Déjà la plupart des compagnies européennes utilisent presque exclusivement du matériel américain, tant dans le domaine des appareils proprement dits que dans l'infrastructure et l'équipement radio et il ne fait de doute pour personne que, à l'exception possible de la Grande-Bretagne, aucun pays européen ne pourra bientôt plus, faute de débouchés suffisants, entretenir une industrie aéronautique purement nationale sans y consentir des sacrifices financiers prohibitifs.

Nécessité d'un accord

Pour ces multiples raisons, il apparaît de plus en plus souhaitable que les différentes compagnies européennes s'unissent pour pratiquer en commun, par une division logique du travail, une intensification du trafic aérien, la diminution des prix de revient et la baisse des tarifs.

Ne seraient soumises à cet accord, ni les lignes aériennes reliant les États européens à leurs possessions ou territoires annexés d'outre-mer, ni les grandes liaisons aériennes transatlantiques. C'est dire que l'accord projeté se limiterait, au moins pour commencer, aux seuls transports aériens intra-européens.

On pourrait penser à première vue qu'une telle limitation est impossible, puisque les services des compagnies européennes d'aviation débordent toutes les limites de l'Europe pour s'étendre au monde entier. Une telle opinion serait erronée. A la différence des transports maritimes qui sont surtout inter-continentaux, le réseau intérieur européen (ou plutôt le réseau Europe-Méditerranée) a une existence propre, distincte de celle du réseau mondial, et son exploitation comporte des problèmes techniques, économiques et politiques qui lui sont propres. C'est ainsi que le réseau européen des lignes britanniques est exploité par la B. E. A. C, que le Scandinavian Air Lined System comporte un département des lignes européennes et que la Compagnie Air France comporte un réseau spécial Europe-Méditerranée. Ce réseau intra-européen est tout à fait comparable au réseau intérieur des États-Unis, distinct du réseau de lignes internationales qu'exploitent les Compagnies américaines.

Il est donc parfaitement possible de faire un sort à part aux liaisons transatlantiques que, pour des raisons politiques, la plupart des États européens tiennent à conserver sous leur pavillon et d'assurer en même temps, sous une forme juridique à trouver, une exploitation commune des lignes intra-européennes.

Une seule Compagnie européenne

Pratiquement quelle forme devrait assumer cet organisme européen? Il semble que deux solutions soient possibles : soit la création d'une société internationale qui jouerait, vis-à-vis des différentes sociétés nationales, le rôle d'un simple affréteur rémunérant leurs services au prix du kilomètre avion, soit la constitution sur le modèle du Scandinavian Air Lines System d'un consortium européen dépourvu de la personnalité juridique, mais chargé de répartir entre les compagnies associées les itinéraires, les horaires et les fréquences et, d'après des proportions à fixer d'un commun accord, les investissements et les bénéfices.

Il va de soi que si la participation de toutes les Compagnies européennes existantes à un organisme commun du premier ou du deuxième type est le but idéal à atteindre, un accord de ce genre, même régional, serait déjà, ainsi que l'a montré l'expérience Scandinave, un progrès sensible.

La création d'un tel organisme qui, en soi, marquerait déjà une importante étape, ne rendrait pas inutile la création d'une section aérienne dans l'Autorité européenne des Transports : bien au contraire, elle est une condition indispensable si l'on veut que l'Autorité des Transports puisse étendre sa compétence aux transports aériens.

Une Autorité du genre projeté est en effet propre à assurer la coordination des transports aériens avec les autres modes de transport, liaison qui deviendra de plus en plus nécessaire à l'avenir, mais ne suffirait pas à organiser les transports aériens eux-mêmes. La création d'une section spécialisée dans le cadre de l'Autorité est une solution valable lorsqu'il s'agit simplement de juxtaposer en les harmonisant des systèmes différents comme dans le cas du fer, des voies d'eau ou, à un moindre degré de la route. Mais dans le cas de l'Air, chaque Compagnie est virtuellement la concurrente de toutes les autres et un certain partage des marchés, qui, ici, n'est pas imposé par la géographie, doit précéder la phase de coordination. Cette phase première ne peut être assurée par la simple soumission à une Autorité internationale, même si celle-ci devait comprendre une section spécialisée. Des accords directs entre intéressés sont indispensables.

Ces accords directs doivent être pris tant sur le plan des Compagnies elles-mêmes, ainsi appelées à s'associer, que sur celui des gouvernements. Mais étant donné les relations étroites signalées plus haut entre les différents gouvernements et les compagnies aériennes, étant donné que ces dernières doivent souvent aux gouvernements leur existence et ne pourraient survivre sans leur concours financier, il est évident que seuls les gouvernements sont habilités à prendre une telle initiative.

Le présent rapport recommande donc que, sans attendre la création d'une Autorité européenne coiffant l'ensemble des transports européens, et comme une étape préliminaire à sa réalisation[^] soit convoquée une conférence d'experts gouvernementaux et de représentants de compagnies chargée d'examiner la possibilité de créer une compagnie européenne unique, qui, sous des modalités à étudier, assurerait les liaisons aériennes entre les États membres.

La coordination des divers modes de transport sur le plan européen

Si la coordination dans le cadre de chaque mode de transport a déjà fait l'objet de sérieux efforts sur le plan international, notamment dans le domaine du rail et des transports aériens, si la coordination entre les différents modes de transport est plus ou moins bien assurée dans le cadre national, la coordination des différents modes de transport sur le plan européen n'a été jusqu'ici l'objet que de certaines études préliminaires.

Il semble à première vue qu'il existe entre les quatre modes de transport en présence une division naturelle du travail d'après le poids du fret à transporter, sa valeur et les délais déroute qu'il peut sans inconvénient supporter; de ce point de vue il est évident qu'aucune concurrence n'est concevable entre les transports par eau et par air. La concurrence entre la route et la voie d'eau est également inexistante. Par ailleurs on peut dire que les transports par air se sont jusqu'ici créés une clientèle nouvelle beaucoup plus qu'ils n'ont enlevé de passagers au rail (ceci est moins vrai du bateau). La concurrence se circonscrit donc en fait au rail et à la route d'une part, au rail et à la voie d'eau de l'autre.

Choix des critères

Si l'on cherche à formuler les critères d'après lesquels pourrait se faire une répartition du trafic entre ces trois moyens de communication, un certain nombre de principes préliminaires semblent d'abord s'imposer.

9. La coordination devrait être limitée aux transporteurs professionnels, tandis que le transport pour compte propre devrait rester libre.

10. Des liaisons satisfaisantes devraient être établies entre modes de transport concurrents, tant en ce qui concerne les marchandises que les voyageurs et les bagages.

11. Dans certains cas exceptionnels motivés par des raisons militaires, sociales ou culturelles il peut être indispensable de maintenir certains modes de transport à un niveau minimum. Les pertes qu'entraîneraient de telles mesures ne devraient pas imposer de charges supplémentaires aux usagers des transports, mais devraient être supportés par toute la communauté.

12. Réciproquement, il devrait être tenu compte, dans le développement de tout nouveau mode de transport, non seulement des avantages qu'il peut procurer, mais aussi de la perte que peut représenter pour la communauté la mise hors service des transports pré-existants.

Mais si ces principes, en quelque sorte préliminaires, ne sont généralement pas discutés, la question principale est de savoir s'il convient, pour assurer la coordination elle-même, de s'en remettre à la libre concurrence ou d'utiliser des méthodes dirigistes.

Si l'on décide de s'en remettre à la concurrence, cela suppose évidemment que celle-ci soit normalisée, c'est-à-dire que les entreprises des différents modes de transport soient préalablement placées sur un pied de compétition comparable : il faudrait notamment que ceux-ci soient placés dans des conditions d'égalité pour la détermination de leur prix de revient en ce qui concerne les charges résultant de l'établissement et de l'entretien de la voie de communication. Il devrait en être de même pour les charges de toute nature imposées par les différents gouvernements : taxes, obligations de sécurité, charges sociales, réductions obligatoires, etc..

On mesure les difficultés théoriques et pratiques d'un tel programme.

Avec la méthode dirigiste, le prix de revient réel pour la communauté de chaque mode de transport devrait être analysé, une décision prise quant à la répartition du fret et le fret orienté vers le mode choisi par une manipulation convenable des tarifs.

Cette deuxième méthode soulève deux objections principales.

Tout d'abord une analyse exacte des prix de revient réels de chaque mode de transport suppose que l'on tienne compte, entre autres facteurs, de la proportion de capital fixe nécessaire dans chaque cas (avec les difficiles problèmes de ventilation qui ne manquent pas de se poser), de l'élasticité de la demande, de toute subvention directe ou indirecte, des désinvestissements consécutifs à l'abandon d'un mode de transport ancien, etc.. Sans parler des difficultés pratiques, on peut se demander, si sur le plan purement théorique, il est possible de déterminer les prix de revient réels sans partir de notions fixées arbitrairement, qui enlèvent à ces calculs beaucoup de leur valeur. Sur le plan international, ces difficultés seraient encore accrues par l'impossibilité de comparer des résultats comptables obtenus par des méthodes différentes.

On voit mal d'ailleurs comment une politique de dirigisme, qui prendrait pour seul critère l'état des moyens de transport existants, les demandes de transport et le coût des différents services, permettrait une évolution qui tienne compte des progrès de la technique.

Pratiquement, il ne saurait donc être question d'appliquer intégralement l'une ou l'autre méthode, mais seulement d'influer par des mesures limitées sur la répartition du fret entre les modes de transport, telle que la conditionne la structure actuelle des tarifs.

Il s'agira le plus souvent de freiner une évolution trop nettement défavorable aux modes de transport existants et qui se traduirait par des désinvestissements trop importants.

Des mesures de ce genre sont parfaitement légitimes, à condition qu'elles ne constituent pas de simples expédients imposés par les événements, mais procèdent d'une politique mûrement réfléchie, et cette nécessité n'est nulle part plus apparente que dans le domaine des transports routiers.

Développement des transports sur route

Le développement des transports routiers pose en effet un problème de politique générale que de simples considérations de coût savamment manipulées par chaque parti ne suffisent pas à trancher. C'est dans son ensemble qu'il convient de l'examiner et non pas avec l'unique souci de réduire le déficit des chemins de fer.

C'est manifestement un problème où il convient de tenir compte des derniers développements de la technique : on peut penser par exemple que le développement des transports routiers utilisateurs d'essence devrait s'accompagner d'une multiplication des locomotives au mazout, utilisant ainsi les résidus du raffinage du pétrole. Ceci, à son tour, pose le problème général de la substitution du pétrole au charbon et donc, des sources d'approvisionnement.

Les problèmes en cause sont trop techniques pour être résolus par des profanes, mais leurs conséquences économiques et politiques sont trop importantes pour en abandonner la solution aux seuls techniciens.

Le premier fait dont il faut tenir compte est qu'il existe en Europe un magnifique réseau ferré qui a fait la preuve de son efficacité et qu'il convient d'envisager, lorsqu'on parle de développement routier, la perte sèche que représenterait l'abandon de telle ou telle installation ferroviaire existante. Par contre il ne faut pas oublier que ces investissements antérieurs ne conservent de valeur économique qu'au prix d'un entretien et d'un effort de modernisation souvent fort coûteux. C'est le prix de cet entretien et de cet effort de modernisation qu'il faut mettre en regard avec les résultats qu'obtiendrait un effort correspondant dans le domaine routier.

Un deuxième fait non moins incontestable c'est que la prospérité américaine est en grande partie fondée sur l'intensité des transports automobiles et que ce pays ignore pour son plus grand bien, un certain nombre de principes qui, en Europe, sont hissés au rang de postulat : le chemin de fer, par exemple, n'y a nullement le monopole des grands trajets et l'autobus ou l'auto personnelle sont couramment utilisés pour couvrir les distances dont en Europe le chemin de fer a le monopole.

A côté de ces deux faits d'ordre économique, il convient d'en citer un troisième qui touche plus directement à la politique : les transports par fer et par air nécessitent de tels investissements que, dans tous les pays d'Europe ils sont, sinon toujours nationalisés, du moins soumis à un contrôle étroit des gouvernements. De ce fait les forces technologiques qui pourraient jouer un rôle déterminant dans la suppression des frontières sont contrôlées par ceux-là même dont elle diminuerait les attributions.

Il n'en est pas de même des transporteurs routiers qui sont presque tous des transporteurs non gouvernementaux. Multiplier le nombre des touristes en automobile et des transporteurs routiers, c'est donc multiplier le nombre de ceux qui ont un intérêt évident et immédiat à la suppression des frontières. L'on peut rappeler, bien que la comparaison soit loin d'être parfaite, que c'est l'automobile qui a amené la disparition des octrois.

L'intensification de la circulation routière peut être à la fois une source de prospérité pour l'Europe et une arme puissante pour son unification économique.

Le problème qui se pose avec une acuité particulière pour le rail et la route se pose de même entre le rail et la voie d'eau, et peut se poser demain entre ces modes de communication et les pipe-lines que l'on envisage de créer.

Mais, d'une façon générale, il faut affirmer nettement qu'une coordination européenne des transports ne saurait se fixer pour objectif une simple répartition du trafic en fonction des prix de revient et il faut bien se rendre compte que la création de moyens de transport nouveaux et la répartition du fret entre les modes de transport existants est un problème politique. Ce problème peut être résolu en restant dans les cadres politiques existants ou au contraire les transports peuvent contribuer à l'édification de structures politiques nouvelles, comme l'ont fait par exemple, les chemins de fer transcontinentaux aux États-Unis, au Canada ou en Russie d'Asie.

Une organisation européenne des transports n'a de sens que si elle se fixe pour objectif l'unification économique des pays qui la constitueront.