

Débats sur l'Autorité spécialisée européenne des transports et coordination des transports aériens (Strasbourg, mai 1951)

Légende: Débats à l'Assemblée consultative du Conseil de l'Europe en mai 1951 sur le projet d'une autorité européenne spécialisée des transports et de la coordination des transports aériens présenté par le rapporteur Edouard Bonnefous.

Source: Conseil de l'Europe-Assemblée consultative. Compte-rendu des débats. Troisième session ordinaire (Première partie). 5 au 13 mai 1951. Tome II. Séances 7 à 12. 1951. Strasbourg: Conseil de l'Europe.

Copyright: Tous droits de reproduction, de communication au public, d'adaptation, de distribution ou de rediffusion, via Internet, un réseau interne ou tout autre moyen, strictement réservés pour tous pays.

Les documents diffusés sur ce site sont la propriété exclusive de leurs auteurs ou ayants droit.

Les demandes d'autorisation sont à adresser aux auteurs ou ayants droit concernés.

Consultez également l'avertissement juridique et les conditions d'utilisation du site.

URL:

http://www.cvce.eu/obj/debats_sur_l_autorite_specialisee_europeenne_des_transports_et_coordination_des_transports_aeriens_strasbourg_mai_1951-fr-bd3351e4-c19b-4383-a902-e92cd5a7a289.html

Date de dernière mise à jour: 24/10/2012

Débats sur l'Autorité spécialisée européenne des transports et coordination des transports aériens (Strasbourg, mai 1951)

[...]

M. Bonnefous

Aujourd'hui, la commission spéciale des Transports a adopté la recommandation suivante que je me permets de vous lire :

« L'Assemblée consultative du Conseil de l'Europe 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 ».

Votre commission souhaite également – et ceci ressort très nettement des travaux qui se sont poursuivis – que les délégations nationales ne soient pas composées uniquement de fonctionnaires, mais aussi de représentants des transporteurs privés et des usagers ; que soient invités à cette conférence les pays qui, sans être membres du Conseil de l'Europe, ont des raisons géographiques de s'intéresser à ces travaux et que cette conférence, organisée dans le cadre du Conseil de l'Europe, travaille en liaison étroite avec les différents organes et les tienne régulièrement informés du déroulement de ses travaux.

Nous n'avons pas la prétention, Monsieur le Président, de créer des organismes qui n'aient jamais existé, car, en vérité, nous savons très bien que, depuis longtemps, les spécialistes se sont penchés sur cet effort de coordination européen. Les antécédents, nous les avons cités longuement, et je crois que nous devons rendre hommage à tous ceux qui ont travaillé depuis si longtemps dans ce domaine et dont les résultats qu'ils ont obtenus sont tangibles et méritent l'attention. Vous remarquerez qu'en ce qui concerne les organisations internationales en matière de navigation fluviale, nous sommes dans la ville même où fonctionne depuis très longtemps, à la satisfaction générale, la Commission Centrale pour la Navigation sur le Rhin.

En ce qui concerne les organisations ferroviaires internationales, on est passé de simples accords entre administrations ferroviaires à des accords intergouvernementaux. Nous avons cité certaines conventions. L'une est la convention internationale concernant le transport des marchandises par chemin de fer, et l'autre la convention internationale concernant le transport des voyageurs et des bagages par chemin de fer. Il y a enfin une conférence internationale pour l'étude technique des chemins de fer, et des organisations non gouvernementales. Je les cite simplement et vous les trouverez dans le rapport : l'Union internationale des chemins de fer, le Comité international des transports par chemin de fer, la Conférence européenne des horaires, la Conférence internationale des horaires-marchandises, l'Union internationale des wagons, etc. etc.

Vous remarquerez donc que des efforts très réels avaient été faits et qu'il serait injuste de dire aujourd'hui que nous avançons dans un domaine où rien n'avait été tenté.

En ce qui concerne les organisations routières internationales, on sait que, depuis 1948, fonctionne une fédération routière internationale. En ce qui concerne les organisations aériennes internationales, vous connaissez certainement l'organisation de l'aviation civile et l'association du transport aérien international.

J'en ai assez dit, et je pense que nous avons le plus grand intérêt, quand la conférence se réunira, à ce qu'elle prenne les contacts les plus étroits avec ces organismes déjà existants.

Mais alors, serait-on tenté de dire, pourquoi demande-t-on la création d'une Haute Autorité des Transports? C'est parce que, en fait, tous ces organismes ont travaillé sans disposer de l'autorité qui leur était nécessaire et surtout sans les pouvoirs qui, seuls, pouvaient donner aux décisions qu'ils prenaient force de loi.

Nous désirons donc que la Haute Autorité ait les pouvoirs dont ces organismes, gouvernementaux ou privés, n'ont pu disposer jusqu'à présent. Nous pensons que si l'on reste dans le cadre national, il n'y a pas de

moyens, et que les remèdes, c'est justement par le biais de cette Haute Autorité seulement qu'on pourra à la fois les trouver et les appliquer.

Nous ne pouvons plus attendre, parce que l'augmentation croissante des charges auxquelles doivent faire face les transports, particulièrement les transports ferroviaires en raison de la hausse des prix et des salaires et aussi de l'accroissement des charges sociales, engendre des déficits considérables. Or, ces déficits reposent tous sur les particuliers, sur les contribuables, puisqu'en réalité ce sont les Etats qui sont obligés de couvrir ces déficits.

Est-ce que, par de simples mesures de rationalisation ou d'économie, on arrivera à mettre un terme à ces déficits? Nous n'avons pas sur ce point d'illusion injustifiée, car nous pensons que les réseaux ferroviaires, qui ne sont pas des entreprises de fabrication et qui, par conséquent, ne peuvent pas adapter leurs dépenses au volume courant de la production, se trouvent dans une situation difficile puisque ce sont des entreprises de prestations, caractérisées par des charges fixes qui découlent de la structure même de l'exploitation et de la notion de service public.

Il faut donc mettre un terme à la concurrence malsaine et se décider à réaliser une harmonie étroite dans un esprit de collaboration constructive.

Il faut repenser le problème, qui avait été prévu en un temps aujourd'hui dépassé. Il n'est plus possible maintenant d'utiliser les transports d'une façon économique, dans les limites trop étroites de chacun de nos Etats européens aux dimensions trop exigües.

Quels sont donc nos buts? Je ne vais que les citer, car je ne voudrais pas allonger ce débat ; vous les trouverez d'ailleurs dans le rapport.

D'abord, mettre fin aux déficits ; éviter le suréquipement et la concurrence frénétique ; mettre un terme à la lutte implacable que se livrent les différents modes de transport par fer, par route, par eau, par air, qui alourdit encore les déficits dont je viens de parler pour les raisons que j'ai énumérées ; parer à la crise que produit en Europe la diminution du trafic Est-Ouest ; faciliter les investissements ; mettre en commun l'étude concernant le matériel des transports et la construction, ce qui est à nos yeux capital, sur un plan inter-européen, d'où une utilisation meilleure des industries nationales.

En ce qui concerne l'aviation, éviter les investissements trop lourds pour l'équipement des bases aériennes et s'inspirer d'accords déjà conclus, concernant par exemple les stations flottantes de l'Atlantique Nord.

S'agissant des grands travaux – je le citais l'an dernier – réaliser un équipement international, du type du canal de Suez ou du projet de tunnel sous le Mont-Blanc, qui permettrait assez rapidement d'aboutir à des réalisations concrètes.

Enfin, affirmer et étendre l'esprit européen ; ne pas maintenir les entraves que l'anarchie actuelle place sur la route difficile de l'organisation de la défense européenne, à laquelle nous sommes les uns et les autres attachés.

Déjà, certains résultats ont été obtenus, et je puis dire que les efforts que le Conseil de l'Europe a encouragés en demandant la création de cette commission ont certainement permis, sur ce point, de réaliser un progrès.

On vient de créer un pool de wagons entre la France et l'Allemagne. Ce pool permet l'exploitation en commun, à partir du 1^{er} mai 1951, d'un parc de 100.000 wagons : 50.000 wagons français et 50.000 wagons allemands. Ce parc sera augmenté au fur et à mesure de la mise en service des wagons actuellement unifiés par les organismes internationaux. Et, pour la première fois, Monsieur le Président, lors de l'inauguration de la mise en service de ces premiers wagons, les membres de l'Assemblée européenne ont eu la joie de constater que ces wagons portaient la marque distinctive « Europe ».

Or, le prix de ces wagons – et ceci est caractéristique des économies que l'on peut réaliser – étant

actuellement de l'ordre de 1 million de francs, on a calculé que toute augmentation de 10 % du rendement correspondrait à une économie de 10 milliards dans les investissements à entreprendre.

D'autres exemples peuvent être trouvés. D'autres objectifs peuvent être facilement atteints.

Je ferai remarquer, Monsieur le Président, surtout après le vote qui est intervenu ce matin, que, dans le pool charbon-acier, des dispositions ont été prises qui intéressent particulièrement les transports et qui, en fait, présupposent presque une organisation européenne des transports.

En effet, on lit à l'article 65 : Interdiction de toute discrimination dans les prix et conditions de transport fondée sur le pays d'origine ou de destination des produits. Soumission à l'accord préalable de la Haute Autorité des mesures tarifaires intérieures spéciales appliquées dans l'intérêt d'entreprises productrices de charbon ou d'acier. Restent soumises aux dispositions législatives ou réglementaires nationales la politique commerciale des transports, les mesures de coercition ou de libre concurrence.

On trouve aussi, dans l'article 10, des dispositions transitoires qui visent la coordination des transports ; si bien que, par sa création même, le pool charbon-acier met en quelque sorte l'Europe dans l'obligation d'aller plus avant dans le domaine des transports.

Je crois aussi que nous devons nous inspirer de ce qui a été fait ailleurs. En Amérique, le Département du commerce vient de créer un conseil des transports chargé de le conseiller en raison de l'effort considérable qui a été entrepris par ce pays dans le domaine économique.

Avant d'analyser rapidement devant vous la structure même de la Haute Autorité, je me permets d'indiquer que la commission souhaite que l'on fasse appel aux pays qui, hélas ! ne sont pas membres du Conseil de l'Europe, et particulièrement à la Suisse et à l'Autriche qui, par leur position géographique et leur rôle essentiel dans les transports européens, ne peuvent être négligées ; elle souhaite donc qu'une invitation directe leur soit adressée. Au cas où cette invitation ne pourrait pas être acceptée par ces pays, peut-être pourrait-on trouver une solution en invitant une délégation de l'O.E.C.E. dans laquelle figureraient un délégué de la Suisse et un délégué de l'Autriche. Je sais bien qu'une des objections que l'on ne manquera pas de faire à la création de cette Haute Autorité sera : « Vous créez encore une administration importante, un nouveau service, avec tout ce que cela comporte de techniciens, de spécialistes, de fonctionnaires ».

Je n'en suis pas sûr et je crois que mes collègues, sur ce point, partagent mon avis. Après avoir étudié dans le détail la création éventuelle de cette Haute Autorité, je ne suis pas sûr qu'il soit besoin de créer une administration nouvelle très importante. Je pense, au contraire, qu'un effectif réduit mais bien sélectionné devrait suffire s'il utilisait convenablement les organisations internationales déjà existantes, s'il établissait entre elles une répartition logique du travail et, surtout, s'il évitait les conflits d'attributions et les doubles emplois.

Sur ce point donc, je crois que nous pouvons rassurer ceux qu'inquiète la multiplicité des organismes nouveaux que nous préconisons. En travaillant dans un esprit de collaboration avec les organismes déjà existants, on pourrait réduire dans des proportions fort importantes le personnel auquel il serait nécessaire de faire appel.

Comment se présente la Haute Autorité elle-même et, d'abord, quelle est sa compétence? 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 transports par route, par chemin de fer, par voie d'eau et par cabotage. J'insiste sur ce mot « cabotage » car il exclut la navigation au long cours, ce qui rassure par conséquent certains de nos collègues. Les transports aériens intra-européens et les installations portuaires sont exclus des pouvoirs de l'Autorité, et cela a besoin d'être souligné.

Dans le domaine que nous venons d'indiquer et dans le cadre du règlement que je viens de citer, l'Autorité a pouvoir de décision seulement lorsqu'il s'agit de transports intéressant deux ou plusieurs des hautes parties contractantes. Il convient de préciser, pour apaiser les inquiétudes qui pourraient s'élever, qu'elle n'a qu'un

pouvoir de recommandation lorsqu'il s'agit de transports nationaux liés aux précédents. En effet, un certain nombre de pays pourraient concevoir quelque inquiétude légitime si la Haute Autorité prétendait avoir un pouvoir de décision en ce qui concerne les transports purement nationaux. Pour ces derniers, elle n'a qu'un pouvoir de recommandation et son pouvoir de décision, je le répète, ne s'applique qu'aux transports intéressant deux ou plusieurs des hautes parties contractantes.

Quelles sont les missions de cette Haute Autorité? D'abord, assurer l'utilisation effective des moyens de transports en tenant compte des besoins généraux de l'Europe, ensuite et je l'ai déjà dit, encourager les investissements, éviter toute concurrence anti-économique et prévenir tout sur-investissement.

Je voudrais dire également un mot de la structure de la Haute Autorité. Nous nous sommes inspirés, en partie, de ce qui est proposé pour le pool charbon-acier, et nous l'avons fait à dessein car nous pensons que c'est faciliter la tâche même du Conseil de l'Europe que de créer des organismes similaires susceptibles de travailler ensemble ou en liaison très étroite.

Nous avons d'abord un comité exécutif et une assemblée des représentants. Je tiens à le dire devant les membres du Conseil de l'Europe, 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. Cette assemblée des représentants tient chaque année une session, au mois de mai, qui ne peut excéder un mois, et le comité exécutif – ce qui est fort important – est responsable devant l'assemblée. Il l'est d'une façon très nette puisque le vote d'une motion de censure à la majorité des deux tiers des voix entraîne la démission collective du comité exécutif.

Enfin, il y a un conseil ministériel composé - nous avons tenu à le préciser - des ministres des Affaires étrangères ou des ministres des Transports, car il nous paraît rationnel que, dans un domaine aussi difficile et aussi technique que celui-là, les ministres des Transports puissent suppléer les ministres des Affaires étrangères.

Il y a également une cour de justice. Afin que la liaison soit absolue avec le Conseil de l'Europe et qu'on ne puisse pas penser que nous voulons créer quelque chose qui s'éloigne de lui, nous avons marqué, dans un paragraphe spécial, que le secrétariat de la Haute Autorité est rattaché administrativement au Secrétariat Général du Conseil de l'Europe et que 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.

Par conséquent, sur ce point, je crois qu'il ne peut y avoir aucun doute. C'est dans le cadre du Conseil de l'Europe que nous entendons placer cette Haute Autorité et c'est en nous servant du Conseil de l'Europe, des membres qui le composent, et en ayant la liaison la plus étroite avec son Secrétariat que nous entendons la faire vivre.

Le moment est venu de décider du sort de cette Autorité. Il ne s'agit pas évidemment de savoir si les difficultés juridiques ou psychologiques nous entravent ou nous paralysent, mais comment rendre suffisamment effective cette solidarité des peuples de l'Europe occidentale à laquelle nous sommes attachés.

Nombreux sont ceux – et on se rappelle nos premiers débats – qui, au début de notre Assemblée, voulaient créer une Europe par une déclaration ou une constitution. Mais le réalisme a prévalu et pour ne pas chercher l'unité dans une intransigeance qui eût risqué de porter un coup fatal à notre solidarité, nous avons choisi la route moins glorieuse, peut-être, mais plus efficace, des réalisations concrètes.

« L'un sculptait l'idéal et l'autre le réel », disais-je en présentant le projet à l'Assemblée. J'ai l'impression, pour reprendre le vers du poète, que nous avons préféré le réel et que nous l'avons sculpté assez rapidement, puisque, dans les délais voulus, nous présentons le projet en bonne et due forme. Incontestablement, l'inflexion de notre conduite par rapport à nos projets initiaux en arrivant à Strasbourg est la manifestation la plus tangible de notre volonté de solidarité européenne, qui a préféré certaines renonciations à une brèche dans l'unité morale et politique de l'Europe.

Aussi, je ne le cache pas, notre décision serait-elle grave si, après avoir fait l'effort d'entrer dans le réel, nous ne trouvions pas pour compagnons de route ceux qui n'ont cessé de nous engager sur la voie des réalisations concrètes et de nous détourner des grandes constructions idéologiques.

Notre distingué rapporteur de la commission des Affaires Générales, Mlle Klompé, a parfaitement exposé les raisons qui militent en faveur de la création d'Autorités spécialisées, même si tous les pays ne donnent pas leur adhésion immédiatement, a-t-elle dit, car certains veulent savoir, auparavant, à quoi ils s'engagent. Nul doute qu'ils ne se joignent rapidement à nous. Si nous avons des Autorités spécialisées, dit-elle, nous finirions par réussir.

Celle des transports, que je vous propose, est la plus aisément réalisable. Elle ne heurte pas en effet d'intérêts privés aussi considérables et aussi diversifiés que d'autres Autorités : elle concerne des secteurs de l'économie qui, comme dans le cas des chemins de fer, relèvent déjà des différentes institutions. Il ne s'agit donc pas de faire céder des groupes puissants ou antagonistes, mais de réaliser une coordination entre des services étatisés, dont personne ne peut nier que les avantages profiteront ipso facto aux Etats eux-mêmes. Aussi, le problème est-il moins de savoir si l'on peut réussir, que de savoir si l'on veut réussir.

Dans les domaines où l'Etat n'est pas seul, je crois qu'il faudra ne pas vouloir imposer par la force des décisions qui pourraient, si elles ne sont pas librement consenties, se heurter à ce qu'il y a de plus redoutable dans les entreprises humaines : l'inertie.

Le mieux, et je réjoins par là mes remarques du début, sera donc d'inviter les professionnels et les représentants les plus qualifiés à une collaboration confiante, aussi bien dans les travaux d'établissement du traité que dans son fonctionnement éventuel.

Monsieur le Président, le rôle des politiques est de donner vie à des idées, à des projets qui, pour passer du plan des espérances à celui des réalités, doivent prendre une forme concrète. Si le projet auquel je me suis attaché est adopté, je n'oublierai pas la compréhension et les encouragements grâce auxquels nous avons pu mener cette tâche si rapidement à son terme. Il nous faut réussir si nous voulons redonner confiance à l'Europe angoissée : il nous faut surtout réussir si nous voulons administrer la preuve que les œuvres de mort n'absorbent pas toute l'activité des hommes et que, dans cette Assemblée, à Strasbourg, on est soucieux de s'attacher à des œuvres de vie et d'amélioration et de la condition humaine.

M. le Président. - La parole est à M. Gjöres.

M. Gjöres (Suède) (Traduction).

[...]

Le rapport qui nous est soumis est fort intéressant à bien des égards. La documentation annexée comporte deux mémorandums où l'on trouve des renseignements très précieux. Le premier, préparé par le Président de la commission, fait le point des multiples activités de coopération internationale qui existent déjà, tandis que le mémorandum du Secrétariat Général apporte sur certains problèmes, économiques ou autres, que pose la coordination des transports européens, des renseignements du plus haut intérêt. Il me semble toutefois que ce dernier mémorandum eût gagné à être encore plus détaillé, car il aurait pu éclairer le débat et servir davantage à l'étude des problèmes économiques qui se posent en matière de transport.

En ce qui concerne l'organisation à créer, le projet de convention s'inspire dans tous ses aspects importants du Plan Schuman. J'ai voté à plusieurs reprises pour le Plan Schuman dans cette Assemblée, mais je doute qu'il soit absolument nécessaire de créer un organisme analogue pour mieux coordonner les transports européens. Si cependant une nouvelle étude du problème montrait qu'il pourrait être utile d'établir une organisation, différant peut-être à certains égards de celle qui nous est proposée, mais qui en conservait toutes les caractéristiques importantes, nous serions encore fondés à nous demander si elle devrait avoir un champ d'action aussi vaste que celui qui est envisagé.

Pour ma part, je ne vois aucune raison valable pour que le cabotage, par exemple, soit inclus dans la convention. On peut aussi se demander si les ports devraient être intégrés au système. Quant à l'aviation

civile, il me semble que tout concourt à l'en écarter complètement. C'est un mode de transport qui a peu de points communs avec les autres, d'autant plus que des problèmes spécifiques se posent pour l'aviation. On ne trouve dans les documents qui nous ont été soumis aucun argument de poids qui milite en faveur de l'incorporation des transports aériens dans l'organisation envisagée.

Je devrais peut-être ajouter que mon expérience personnelle des transports aériens modernes ne m'a absolument pas convaincu que leur incorporation à un système de ce genre puisse en aucune manière favoriser le développement du trafic aérien. Dans le domaine de l'aviation, il existe déjà une coopération très étendue qui dépasse de toute évidence le cadre de notre continent et embrasse le monde entier. Il n'est pas douteux que l'on pourrait étendre encore cette coopération, d'une manière générale, et plus particulièrement à l'intérieur de l'Europe. La création d'une Compagnie Européenne de Transports Aériens est certainement à envisager pour l'avenir, et la proposition présentée à cet effet par M. van de Kieft à la commission économique mérite d'être étudiée attentivement. Je ne pense pas, cependant, qu'on puisse lui donner effet dans un avenir immédiat.

Dans l'ensemble, c'est là un domaine où nous nous heurtons à nombre d'intérêts nationaux très divers et très complexes. On s'apercevra probablement que la tendance à rationaliser davantage les transports aériens devra être canalisée en premier lieu vers les tâches dont la réalisation est immédiatement possible. Il y a bien des raisons à cela. Les perspectives offertes à une intégration des transports aériens d'Europe, sous quelque forme que ce soit, paraissent bien faibles dans l'immédiat. Les avis peuvent différer sur les possibilités et les perspectives offertes à un progrès vers une collaboration plus étroite ou même une fusion des transports aériens européens, mais il paraît certain que la meilleure politique consiste à confier l'étude et la solution de ces problèmes aux milieux intéressés, sans ingérence d'une quelconque Autorité des transports.

Le mémorandum présenté par M. Bonnefous donne fortement l'impression que l'organisation actuelle des différents modes de transports a pris une telle extension qu'il devrait être possible de la simplifier considérablement. Si l'on considère l'aspect général du problème que je viens d'évoquer, il semble bien que ce soit notre première tâche.

On a déjà parlé ici des chevauchements d'activité des organisations internationales. Je crois que nous pourrions tous citer à cet égard des exemples de travaux excessifs et faisant double emploi. Je recommande qu'à l'occasion de l'examen des questions relatives à la coordination des transports, on attache un intérêt particulier à la possibilité d'une rationalisation qui conduirait en définitive à une intégration complète des organisations internationales intéressées aux différentes catégories de transports.

De plus, il me semble évident que nombre de questions intéressant les transports européens méritent de retenir l'attention et qu'un effort de coopération dans ce domaine pourrait donner des résultats féconds. Je pense notamment à la grande utilité que présenterait une étude sur les voies navigables d'Europe. Le développement du tarif ferroviaire et routier pose également d'importants problèmes financiers. Dans l'ensemble, il reste encore beaucoup à faire avant de parvenir à une utilisation rationnelle et économique des trois moyens de transport que je viens d'évoquer plus particulièrement.

Il y a donc bien des raisons pour que nous continuions et pour que nous achevions la tâche que nous avons entreprise ici. Plusieurs solutions s'offrent à nous. Il semble aussi que nous devions nous efforcer d'accroître le nombre des pays participants. On voit difficilement comment la coopération des transports européens pourrait prendre plus d'extension sans le concours de l'Autriche et de la Suisse. Je propose que nous invitions ces pays à participer aux travaux des commissions et des conférences qu'il faudra nécessairement convoquer.

De concert avec quelques-uns de mes collègues, j'ai déposé devant l'Assemblée un projet d'amendement qui traduit les idées que je viens d'exprimer. Je ne sais si cet amendement a été distribué. Dans la négative, j'espère qu'il vous sera communiqué sans retard et que l'Assemblée l'accueillera favorablement.

[...]