

Non classifié

DAF/COMP/WP2/M(2015)1/ANN3/FINAL

Organisation de Coopération et de Développement Économiques  
Organisation for Economic Co-operation and Development

17-May-2017

Français - Or. Anglais

DIRECTION DES AFFAIRES FINANCIÈRES ET DES ENTREPRISES  
COMITÉ DE LA CONCURRENCE

## Groupe de travail n° 2 sur la concurrence et la réglementation

### SYNTHÈSE DE LA TABLE DE RONDE SUR LES QUESTIONS DE CONCURRENCE DANS LES TRANSPORTS MARITIMES DE LIGNE

19 juin 2015

*Ce document de synthèse rédigé par le Secrétariat de l'OCDE présente les conclusions de la discussion qui a eu lieu lors de la session IV de la 59e réunion du Groupe de travail n°2 tenue le 19 juin 2015.*

Pour toute question relative à ce document, veuillez contacter Mme Cristiana Vitale [Courriel : [cristiana.vitale@oecd.org](mailto:cristiana.vitale@oecd.org)].

JT03414351

Document complet disponible sur OLIS dans son format d'origine

*Ce document, ainsi que les données et cartes qu'il peut comprendre, sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région.*



DAF/COMP/WP2/M(2015)1/ANN3/FINAL  
Non classifié

Français - Or. Anglais

## DOCUMENT DE SYNTHÈSE

*Par le Secrétariat\**

Les débats de la table ronde, les contributions écrites présentées par les délégués et la note de référence du Secrétariat ont fait apparaître plusieurs points :

- (1) *Depuis sa création, le secteur des transports maritimes océaniques de ligne est organisé en « conférences maritimes » – accords par lesquels les compagnies fixent les tarifs de fret et régulent les capacités. Ces accords assimilables à des ententes bénéficient depuis très longtemps d'exemptions aux règles de la concurrence dans plusieurs pays. La raison invoquée pour justifier ces conférences est qu'elles sont nécessaires pour éviter les virulentes guerres des prix que pourraient se livrer les compagnies en raison de la structure par nature fixe des coûts du secteur et de l'existence de capacités excédentaires. Plusieurs autorités de la concurrence ont récemment appelé à l'abolition du système des conférences maritimes, faisant valoir qu'il n'apportait pas les avantages escomptés. De plus, sous l'effet conjugué de la multiplication d'autres formes de coopération (consortiums et alliances stratégiques) et des modifications apportées à la réglementation dans de nombreux pays, l'utilité de ce régime s'érousse. Il a ainsi déjà été sérieusement mis à mal aux États-Unis en 1998, et supprimé par l'Union européenne en 2008.*

Les services de transports maritimes de ligne sont fournis aux chargeurs par les transporteurs maritimes, qui opèrent la liaison entre ports *via* des navires porte-conteneurs et selon un calendrier régulier. Dans les années 50, le secteur a été profondément modifié par la généralisation de l'usage de conteneurs, ou conteneurisation. La majorité du transport mondial de fret se fait ainsi de nos jours par navires porte-conteneurs. Le secteur se caractérise par des coûts fixes élevés, bon nombre des coûts supportés étant indépendants du volume de fret transporté. Cette structure de coûts est l'un des principaux facteurs à l'origine de l'accroissement progressif de la taille des navires. Si dans les années 80, les plus gros navires affichaient une capacité supérieure à 4 000 EVP (équivalent vingt pieds), ils atteignaient à la fin des années 90 une capacité nominale de 8 000 EVP. Aujourd'hui, la capacité des plus gros d'entre eux se situe aux alentours de 18 000 EVP.

Il était généralement admis, jusqu'à une date récente, que la structure spécifique des coûts qui caractérise les services de transport maritime de ligne rendait impossible toute forme de concurrence dans le secteur, car celle-ci impliquait de mauvais résultats pour l'ensemble des acteurs du marché. Par conséquent, des exemptions au droit de la concurrence ont été accordées pour ces accords assimilables à des ententes, afin de stabiliser les tarifs et de promouvoir l'offre de services fiables et efficaces. Aux États-Unis, par exemple, ces formes de coopération bénéficient d'exemptions depuis 1916.

---

\*

Ce document de synthèse ne reflète pas nécessairement un consensus entre les membres du Groupe de travail. En revanche, il récapitule les points essentiels des débats ayant eu lieu au cours de la table ronde, des contributions écrites présentées par les délégués et de la note de référence du Secrétariat.

Ce cadre réglementaire traditionnel a néanmoins été contesté au cours des dernières décennies. Cette remise en cause fait suite aux tendances structurelles observées dans le secteur, à savoir la multiplication des consortiums et des alliances stratégiques, qui résultent de la volonté des transporteurs de réaliser des économies d'échelle et d'élargir la couverture géographique de leurs services. Aux États-Unis, la Loi sur la réforme des transports maritime (OSRA), adoptée en 1998, a porté un coup au régime des conférences maritimes. Cette loi, sans remettre en cause l'exemption générale au droit de la concurrence accordée aux conférences maritimes, a introduit la possibilité, pour chaque membre d'une conférence maritime, de négocier individuellement et librement un contrat de services confidentiel avec un chargeur. Par conséquent, si les conférences existent toujours aux États-Unis, leur pertinence et leur pouvoir de fixation des tarifs ont considérablement diminué suite à la multiplication de ces contrats de services individuels. Depuis 2000, aucune nouvelle conférence commerciale n'a fait l'objet d'une demande de participation dans ce pays.

Un rapport publié en 2002 par l'OCDE, qui réexamine les arguments avancés pour justifier la raison d'être du système de conférences, a également largement contribué à inciter plusieurs pays à s'interroger sur ce système. L'analyse de l'OCDE remet en question le caractère supposé unique de la structure des coûts du secteur des transports maritimes de ligne, et ne permet pas d'établir la preuve des avantages allégués de ces accords assimilables à des ententes. Le rapport recommande par conséquent la suppression des exemptions accordées aux conférences et aux discussions sur les taux. Suite à la publication du rapport de l'OCDE, l'Union européenne a entrepris un examen approfondi des coûts et avantages associés aux conférences maritimes, sans trouver davantage d'arguments à l'appui du maintien des exemptions par catégorie accordées à ces conférences en application du Règlement 4056/86 du Conseil de l'UE. Cette analyse s'est soldée par l'abrogation du Règlement 4056/86 en septembre 2006. De nombreux pays continuent cependant de faire bénéficier les conférences maritimes d'exemptions au droit de la concurrence.

- (2) ***Les consortiums et les alliances stratégiques constituent des formes de coopération répandues dans le transport maritime de ligne. Actuellement, le secteur se caractérise par un réseau complexe d'accords de coopération, dont quatre alliances mondiales conclues entre les principaux transporteurs maritimes à travers le monde, qui couvrent une grande partie des échanges sur les principales routes maritimes. Ces accords portent notamment sur l'exploitation de services en commun via la signature d'accords de partage de navires (« vessel sharing agreements » ou VSA), autrement dit des accords de coopération horizontale. Ils ouvrent la voie à des réductions de coûts grâce à l'optimisation de l'utilisation des capacités et permettent aux transporteurs d'accroître la fréquence de leurs services.***

Les consortiums et les alliances stratégiques, dont l'importance dans le secteur n'a cessé de s'accroître depuis le début des années 90, constituent aujourd'hui la principale forme d'accord en matière de transports maritimes de ligne à travers le monde. Les accords de coopération sont désignés sous le nom de « consortiums » au sein de l'Union européenne et « d'accords de partage de navire » (« vessel sharing agreements » ou VSA) dans le reste du monde. Une « alliance stratégique » correspond à un accord de partage de navire couvrant plusieurs services ou routes. Il existe de multiples formes de coopération opérationnelle, allant des accords de location d'espace (ou « slot charter agreement » très souples à l'entière coopération dans le cadre d'un consortium intégré, en passant par les ventes unilatérales d'espaces.

Les principaux facteurs économiques qui sous-tendent la création de consortiums et d'alliances stratégiques ont trait aux économies d'échelle qui peuvent être réalisées grâce à l'exploitation conjointe de gros navires. Ces accords contribuent à la réduction des excédents de capacité et au partage des risques associés à l'investissement dans les navires de plus grande taille. Ils

permettent également aux transporteurs individuels d'étendre la couverture géographique de leurs réseaux de services, de pénétrer de nouveaux marchés et d'accroître la fréquence de leurs services, pour répondre aux préférences des chargeurs.

Il existe actuellement quatre grandes alliances stratégiques : « 2M », « G6 », « Ocean 3 » et « CKYH ». Ces alliances sont nées de la concentration d'alliances beaucoup plus petites, qui regroupaient les plus grandes compagnies maritimes de ligne. La proportion des échanges couverts par les consortiums et des alliances peut être difficile à estimer, étant donné que la quasi-totalité des acteurs du secteur sont associés à une forme ou à une autre de consortium ou d'alliance dans le cadre d'une ou plusieurs transactions. On peut toutefois dire, à titre indicatif, que les alliances représentent environ 75 % du commerce transpacifique. Les échanges commerciaux entre l'Asie et l'Europe du Nord sont désormais assurés exclusivement par des alliances mondiales. 2M détient 32 % de la capacité totale allouée à ces échanges, contre 26 % pour CKYHE, 23 % pour G6 et 19 % pour Ocean 3.

Ces accords de coopération ne constituent pas de restrictions caractérisées à la concurrence, ce qui constitue une nouveauté par rapport aux conférences maritimes. Ils sont donc considérés comme des solutions moins restrictives au problème posé par la structure de coûts du secteur. Cependant, s'ils sont potentiellement synonymes de gains d'efficacité importants, de tels accords contribuent aussi à renforcer la coopération et le mouvement de concentration dans le secteur.

- (3) *Les quatre grandes alliances stratégiques, à savoir 2M, CKYHE, G6 et Ocean 3, réunissent les plus grands acteurs sur le marché et couvrent une grande part des principales routes maritimes. Une question essentielle est de savoir si, dans le contexte actuel de l'organisation des marchés, ces accords alternatifs de coopération peuvent restreindre la concurrence. Des transporteurs maritimes concurrents pourraient par exemple les utiliser comme plateformes pour échanger des informations et aligner leurs stratégies. De plus, les nouveaux projets de coopération et d'intégration doivent faire l'objet d'une attention vigilante en raison du mouvement de concentration observé dans le secteur.*

Les consortiums et les alliances stratégiques pourraient soulever des problèmes de concurrence compte tenu de la situation actuelle du marché. Les poids lourds du secteur participent en effet aux principales alliances, lesquelles couvrent une part très importante des échanges commerciaux sur les principales routes maritimes.

L'une des principales préoccupations est la suivante : la création de consortiums et d'alliances, qui sont par nature des accords d'exploitation, pourrait conduire à un alignement des coûts et des stratégies et entraîner des discussions pour réguler les capacités. Il est important de prendre en considération la part que représentent de telles alliances dans les échanges, qui peuvent de surcroît faciliter l'accès à des informations stratégiques clés concernant des transporteurs concurrents parties à un même accord. L'accroissement potentiel de la transparence et de l'étendue des informations échangées dans le cadre des accords de coopération est susceptible de soulever des problèmes de concurrence, en amenant à s'interroger sur l'existence d'une collusion tacite, et requiert toute la vigilance des autorités de la concurrence.

Le renforcement du mouvement de concentration, tiré par la volonté des transporteurs d'accroître leurs gains d'efficacité par le biais de fusions, est également source de préoccupation. Si le poids des principaux acteurs ne cesse de s'accroître, le secteur se caractérise toujours par une certaine fragmentation. L'organisation du marché dépend du type particulier d'échanges considéré. Ainsi, dans les échanges commerciaux entre l'Asie et l'Europe, les cinq plus grands groupes de

transport maritime (Maersk, MSC, groupe CMA-CGM, Hapag-Lloyd et Evergreen Line) contrôlent la moitié de la capacité du marché, même si le nombre total d'armateurs reste élevé.

La concentration du secteur est toutefois plus forte si l'on tient compte des liens noués entre les compagnies maritimes à travers les alliances et les consortiums. À cet égard, il peut être important de s'interroger sur la nécessité de prendre en compte ou non de tels accords dans l'évaluation de la concentration du secteur. En effet, si l'indépendance des stratégies de commercialisation et de fixation des prix est préservée pour chacune des parties, ces accords peuvent limiter l'interaction concurrentielle entre les membres d'un même consortium ou d'une même alliance. À cet égard, l'impact de ces accords de coopération devrait être pris en compte, notamment dans le cadre de l'analyse des effets d'une fusion sur les conditions de concurrence prévalant sur des routes commerciales considérées, afin d'éviter un mouvement excessif de concentration et d'interdépendance.

On peut citer à titre d'exemple deux décisions récentes de la Commission européenne, à savoir celle relative à la fusion entre Maersk P&O et Nedlloyd en 2005 et celle concernant la fusion entre Hapag Lloyd et CSAV en 2014. Dans ces deux cas, il a été expressément tenu compte, aux fins de l'appréciation de la situation de concurrence, des consortiums et alliances stratégiques auxquels les parties à chacune des fusions étaient associées. Ces deux opérations ont été autorisées, mais les décisions ont été subordonnées à la suppression de toute préoccupation de concurrence née de la création de nouveaux liens structurels entre les parties aux fusions et des accords de coopération existants.

Il a néanmoins été reconnu que les consortiums et alliances stratégiques étaient jusque-là pour l'essentiel favorables à la concurrence et que les autorités de la concurrence pouvaient le cas échéant intervenir. Cette vision se reflète dans le cadre réglementaire actuel. Au sein de l'Union européenne, par exemple, les consortiums dont les parts de marché ne dépassent pas 30 % sont couverts par un règlement général d'exemption par catégorie. Aux États-Unis, toutes les alliances sont autorisées dès l'instant où elles sont enregistrées auprès de la Commission maritime fédérale (*Federal Maritime Commission* ou FMC), qui peut par conséquent les évaluer et les contrôler. Mais il arrive parfois que de telles alliances ne voient pas le jour, comme cela a été le cas pour le projet P3 conclu entre Maersk Line, MSC et CMA CGM, qui a été bloqué par le ministère du Commerce chinois, le MOFCOM. Deux des parties à l'accord, Maersk et MSC, ont décidé ultérieurement de former l'alliance « 2M ».

- (4) *Le secteur se caractérise depuis peu par un mouvement d'intégration verticale, avec l'acquisition, par des transporteurs maritimes, de terminaux de conteneurs en Europe. Ce processus d'intégration confère aux alliances de transporteurs un plus grand pouvoir de négociation vis-à-vis des ports maritimes, mais on peut craindre qu'il facilite leur accès aux installations portuaires, privilégiant ainsi les transporteurs intégrés verticalement au détriment des autres. Les autorités de la concurrence devraient par conséquent suivre de près ces développements.*

Une autre tendance à se dessiner dans le secteur des transports maritimes de ligne, à savoir un mouvement d'intégration verticale. Le déploiement de méga-navires accroît l'importance des opérations portuaires, en ce sens que celles-ci peuvent être à l'origine d'un goulet d'étranglement opérationnel, pesant sur les temps de transit et la fiabilité du service, et nuisant à l'exploitation efficiente des navires. Il en résulte que les transporteurs maritimes ont commencé à acquérir des terminaux de conteneurs afin de réduire l'engorgement portuaire (accessibilité nautique, infrastructures sous-dimensionnées ou suprastructures) et de sécuriser ainsi leurs investissements maritimes en renforçant leur performance opérationnelle. L'intégration verticale permet

également aux transporteurs de maîtriser les coûts de manutention et offre aux compagnies de transport maritime la possibilité d'investir dans une activité qui constitue une source de synergies car étroitement corrélée à leur cœur de métier.

Si l'intégration verticale peut être synonyme de gains d'efficacité, il est également important de souligner le risque que représente la possibilité, pour les autorités portuaires intégrées verticalement, d'empêcher leurs concurrents d'accéder aux importantes infrastructures situées en amont, en réservant les terminaux de conteneurs aux chargeurs individuels membres de leur alliance. Il est donc nécessaire, du point de vue de la politique de la concurrence, de suivre ces développements.

- (5) ***Les moyens d'application actuels sont jusqu'à présent jugés suffisants pour résoudre les éventuels problèmes de concurrence. Néanmoins, au vu de la dimension mondiale des accords de coopération existants, un renforcement de la coopération entre autorités de la concurrence pour suivre l'impact de ces évolutions est essentiel.***

Il a été conclu à l'issue des débats qu'aucune mesure réglementaire supplémentaire n'était nécessaire. Les autorités de la concurrence devraient toutefois suivre les évolutions en cours dans le transport maritime de ligne et bien évaluer les conséquences des alliances et des consortiums sur les conditions de concurrence dans ce secteur.

Étant donné la dimension de plus en plus internationale des acteurs dans ce secteur de services déjà mondial par nature, une telle tâche pose des problèmes importants. La coopération entre les autorités de la concurrence, de même qu'entre les organismes de réglementation, est essentielle. L'affaire récente du projet d'alliance P3 illustre bien qu'il importe de nouer des liens étroits de collaboration afin de garantir une approche mondiale de la concurrence dans le secteur des services de transport maritime de ligne.