



**DIRECTION DES AFFAIRES FINANCIERES, FISCALES ET DES ENTREPRISES
COMITE DU DROIT ET DE LA POLITIQUE DE LA CONCURRENCE**

**ATELIER CONJOINT CTM/CLP SUR LA RÉFORME DE LA RÉGLEMENTATION
DES TRANSPORTS MARITIMES**

Tenue les 25-26 mai 2000

Ce document est soumis aux délégués du Comité du droit et de la politique de la concurrence POUR INFORMATION.

JT00101131

Document complet disponible sur OLIS dans son format d'origine
Complete document available on OLIS in its original format

ATELIER CONJOINT CTM/CLP SUR LA RÉFORME DE LA RÉGLEMENTATION DES TRANSPORTS MARITIMES

Résumé

1. Les questions de concurrence et de réglementation des transports maritimes ont été évoquées à l'occasion d'une réunion conjointe du Comité du droit et de la politique de la concurrence et du Comité des transports maritimes, qui s'est tenue à Paris les 25 et 26 mai 2000. Des chargeurs, des armateurs, des transitaires, des administrations maritimes, des autorités chargées de la concurrence et des représentants de l'industrie et des organisations syndicales ont assisté à cet atelier. La finalité de cet atelier, telle que définie dans le document de réflexion préparé par le Secrétariat DSTI/DOT/MTC(2000)7, était multiple : évoquer les caractéristiques et les objectifs des services des conférences de lignes et l'impact du droit de la concurrence sur ces conférences ; examiner la finalité, le besoin et l'impact d'une immunité globale vis-à-vis de la législation antitrust et réexaminer les liens entre les objectifs de la réforme réglementaire et ceux de la politique maritime.

2. Le présent document est une synthèse des échanges ayant eu lieu durant cet atelier.

Documents connexes

DSTI/DOT/MTC(99)8	Document de synthèse sur la réforme de la réglementation du transport maritime international
DSTI/DOT/MTC(99)17	Réforme de la réglementation du transport maritime international – Commentaires des délégations
DSTI/DOT/MTC(99)17/ADD1 DSTI/DOT/MTC(99)17/ADD1	
DSTI/DOT/A(2000)2	Atelier conjoint CTM/CLP sur la réforme de la réglementation des transports maritimes – Ordre du jour
DSTI/DOT/MTC(2000)7	Atelier conjoint CTM/CLP sur la réforme de la réglementation des transports maritimes – Document sur les questions à examiner
DSTI/DOT/MTC(2000)8 DSTI/DOT/MTC(2000)8/ADD1 DSTI/DOT/MTC(2000)8/ADD2 DSTI/DOT/MTC(2000)8/ADD3 DSTI/DOT/MTC(2000)8/ADD4 DSTI/DOT/MTC(2000)8/ADD5	Contributions pour l'atelier conjoint CTM/CLP

ATELIER CONJOINT CTM/CLP SUR LA RÉFORME DE LA RÉGLEMENTATION DES TRANSPORTS MARITIMES

AIDE-MÉMOIRE

1. Le **Président**, Herwig Schlögl, Secrétaire général adjoint de l'OCDE, souligne que cette rencontre s'inscrit dans le cadre des travaux d'ensemble de l'OCDE sur la réforme réglementaire. Il précise que l'OCDE n'est pas un forum de négociations. L'OCDE est plutôt le siège d'un échange ouvert, un forum de dialogue. Il exprime son souhait de voir les arguments intellectuels l'emporter sur les pouvoirs qui peuvent jouer un rôle en pratique.

2. Le **Secrétariat** CTM replace cet atelier dans le contexte du programme de travail de l'OCDE sur la réforme réglementaire. En 1997, les ministres de l'OCDE ont invité le Secrétariat à réaliser un certain nombre d'études sectorielles, notamment sur les transports maritimes. Le document de synthèse a été rédigé dans l'optique des trois recommandations clés des ministres de l'OCDE : les pays Membres doivent : a) réexaminer systématiquement les réglementations pour vérifier si elles répondent toujours avec efficacité et efficacie aux objectifs qui leur sont assignés ; b) réexaminer et renforcer, le cas échéant, le champ d'application et l'efficacité de la politique de la concurrence ; c) réformer les réglementations économiques dans tous les secteurs et les éliminer, sauf si elles s'avèrent être le meilleur moyen de répondre aux intérêts généraux de la collectivité.

3. Le **Secrétariat** CLP ajoute que ces recommandations énoncent aussi que les pays Membres doivent "combler les lacunes d'ordre sectoriel que peut comporter le champ d'application du droit de la concurrence sauf si les intérêts primordiaux de la collectivité ne peuvent être servis par des moyens plus efficaces" et qu'ils doivent "examiner en toute priorité les dispositions des réglementations économiques qui apportent des restrictions à l'entrée sur le marché, à la sortie du marché, à la tarification, à la production et aux pratiques commerciales habituelles". En 1998, le Conseil de l'OCDE publiait une Recommandation à l'encontre des "ententes injustifiables". Cette recommandation donne des instructions aux pays Membres pour qu'ils veillent à ce que leur droit de la concurrence fasse cesser et empêche la formation d'ententes injustifiables (définies comme des accords anticoncurrentiels, des pratiques concertées, etc.). En outre, toutes les exclusions et autorisations de ce qui constituerait sinon des ententes injustifiables doivent être transparentes et soumises à un examen périodique.

4. Le Président présente ensuite les déclarations préparées par les experts, en commençant par le **Japon** (Bureau des transports maritimes, ministère des Transports). Trois caractéristiques majeures doivent être prises en compte lorsque l'on examine l'impact des accords maritimes sur l'activité maritime.

- Premièrement, le transport maritime joue un rôle essentiel dans le commerce international. Il est primordial de préserver une offre stable des services maritimes. Il n'est pas possible d'escompter un retour à l'équilibre fondé uniquement sur des mécanismes de marché autonomes.
- Deuxièmement, les pays chargeurs ont largement admis le principe de la liberté des transports. Les autorités s'abstiennent d'intervenir dans ce secteur, et les transporteurs règlent leurs problèmes par eux-mêmes. Les mécanismes de coopération internationaux, destinés à adapter le marché rapidement aux changements de conditions, ont fonctionné correctement jusqu'à présent et sont admis dans le monde entier.
- Enfin, le transport maritime présente une tendance structurelle à une forte concurrence. Du côté de la demande, les transporteurs doivent s'accommoder des fluctuations saisonnières importantes du trafic ainsi que d'un déséquilibre dans les ordres de chargement entre les

services à l'arrivée et au départ, en raison de la structure bilatérale du commerce. Parallèlement du côté de l'offre, la conteneurisation et les subventions facilitent l'entrée sur le marché. Une fois que les investissements sont réalisés, il est difficile d'ajuster les capacités en période de ralentissement. En d'autres termes, l'élasticité du volume de l'offre par rapport à la demande est très grande à la hausse, tandis qu'elle est très faible à la baisse.

5. Le délégué poursuit en faisant observer que le transport maritime international est fortement compétitif pour les raisons suivantes : tout d'abord, le secteur est très fragmenté - aucun transporteur n'est de taille à contrôler à lui seul le marché. Ensuite, le secteur connaît des évolutions dynamiques dans sa composition : les entrées et les sorties sont nombreuses. Enfin, les services étant assurés à l'aide de conteneurs standardisés, leur différenciation est très difficile. Le transport maritime fait face à cette tendance à une offre excessive et à une concurrence dévastatrice en signant des accords maritimes volontaires visant à stabiliser l'offre. Pour remédier à l'instabilité des conditions, les transporteurs ont conçu diverses modalités d'arrangements, qui vont des traditionnelles conférences, destinées à fixer des tarifs contraignants, jusqu'aux récents "accords de discussion" non contraignants et aux consortiums. Les transporteurs sont à même d'adapter leurs accords aux besoins du marché. Les accords sur la fixation des prix suppriment les fluctuations de prix et contribuent à assurer la stabilité de l'offre des services. Ils fournissent également aux chargeurs des taux de référence et les conditions générales applicables à la fixation des taux. Les tarifs contractuels confidentiels devenant de plus en plus nombreux, le rôle de référence des accords sur la fixation des prix n'est plus aussi important qu'avant.

6. En dépit de l'existence de ces accords maritimes, le secteur est hautement compétitif. Le Japon a réalisé une étude empirique sur les services de transport dans les années 80 et 90. On a effectué une régression des taux réels pratiqués sur la période 1982-1999 pour la conférence sur la route transpacifique par rapport à des facteurs de détermination du fret, au ratio de concentration du secteur et à son environnement concurrentiel, notamment l'US Shipping Act de 1984 et la formation du TSA (trans-Pacific Stabilisation Agreement) et d'accords de discussion (ainsi que par rapport à des facteurs classiques, tels que les coûts d'exploitation des transporteurs et les conditions d'offre et de demande du marché). Trois périodes ont été distinguées - la période précédant le Shipping Act de 1984, la période suivant l'adoption de cette législation et celle faisant suite à la formation du TSA. Les résultats montrent que les mécanismes du marché ont très bien fonctionné à chaque période, dans la mesure où les taux de fret évoluent en fonction des conditions du marché. S'agissant de la concentration industrielle, aucun fait n'établit que la formation du TSA a exercé un effet de distorsion monopolistique sur le processus de tarification. Des prix oligopolistiques peuvent avoir eu certains effets négatifs sur le marché avant 1984, dans la mesure où le marché incitait les nouveaux arrivants à rechercher des taux supérieurs. Cependant, suite à la déréglementation intervenue par le biais du Shipping Act, l'impact de la concentration du marché sur l'évolution des taux de fret a diminué d'un tiers environ par rapport à son niveau d'avant l'adoption de la loi.

7. Par le biais de son mécanisme de tarification, le TSA a eu pour effet de diminuer les fluctuations de tarifs engendrées par l'entrée sur le marché de transporteurs ou leur sortie, par le jeu des formations d'alliances. Avant l'instauration du TSA, la multiplication des services réduisait les taux de fret - ces derniers variaient parallèlement au nombre de transporteurs. Par contre, l'introduction du TSA entraîne une élasticité négative par rapport à la concentration et une atténuation de l'impact résultant de l'évolution des conditions d'offre/de demande. En d'autres termes, le TSA contribue à stabiliser le marché. Il n'a pas eu pour effet de stimuler une hausse artificiellement élevée des tarifs. Le Japon s'est livré à une simulation en utilisant un modèle comparant les tarifs appliqués dans le cadre du TSA aux tarifs hypothétiques qui auraient été pratiqués en l'absence de cet accord. Depuis son origine en 1989 jusqu'en 1996, les taux pratiqués dans le cadre du TSA sont demeurés autour de 90 pour cent du niveau qui aurait été atteint en l'absence de ce mécanisme. Après 1996, où la puissance sur le marché des alliances a augmenté, l'influence du TSA a été de neutraliser cette puissance sur le marché de façon que les prix pratiqués dans le cadre du TSA ne dépassent pas 0,6 à 0,7 fois les tarifs hors TSA.

8. Les accords maritimes ont de tout temps été exemptés du droit de la concurrence dans de nombreux pays. Même si l'étendue de ces exemptions varie, celles-ci présentent un point commun : pour être appliqués, ces accords n'ont pas besoin d'être approuvés par les autorités. Soucieux d'améliorer la concurrence maritime, le Japon a modifié l'an dernier sa législation sur les transports maritimes. Si les accords maritimes continuent de bénéficier d'une immunité vis-à-vis du droit de la concurrence, le ministère des Transports est en mesure d'émettre des instructions pour interdire ou ordonner le réexamen de l'un ou l'autre de ces accords si celui-ci est considéré comme constituant une restriction de concurrence injustifiée. Le Japon n'a pas opté pour une approche consistant à classer par catégories certains groupes d'activités exclus de l'immunité. Il a choisi plutôt d'évaluer l'impact des accords en vertu de quatre critères : 1) l'accord ne doit pas injustement lésé l'intérêt des utilisateurs ; 2) il ne doit pas engendrer de discrimination illégitime ; 3) aucune restriction injustifiée n'est appliquée au fait de participer à un tel accord ou de s'en retirer ; 4) le contenu de l'accord constitue un niveau minimum au regard de sa finalité. Une trentaine de nouveaux accords, parmi lesquels des accords de conférence sur la fixation de prix, des consortiums et des accords de discussion, ont été déposés auprès du ministère depuis l'entrée en application de la nouvelle loi, il y a dix mois. Aucun n'a été interdit ni n'a fait l'objet d'une quelconque réclamation de la part des chargeurs. De nombreux autres pays Membres de l'OCDE ont également revu leurs dispositions en matière d'immunité dans le transport maritime et sont convaincus de ce que le système actuel fonctionne parfaitement et qu'il doit être maintenu d'une façon ou d'une autre.

9. Le délégué conclut sur l'idée que l'objectif fondamental de la réforme réglementaire n'est pas simplement de favoriser la concurrence en recourant à des lois, mais plutôt de veiller à la stabilité de l'offre et au développement rationnel de services maritimes répondant aux besoins des chargeurs. Eu égard aux faits évoqués ci-dessus, l'administration japonaise estime que les recommandations proposées dans le document de synthèse sur la question de l'immunité ne sont pas acceptables, parce qu'elles ne prennent pas correctement en compte la réalité du marché et qu'elles ne garantissent pas la stabilité de l'offre et le développement rationnel du secteur, compte tenu de ses caractéristiques. Le Japon ne pense pas qu'il existe un quelconque motif justifiant de limiter ou de supprimer le régime de l'immunité globale. Les autorités maritimes japonaises s'emploient à rechercher un cadre viable pour la concurrence et à veiller à la stabilité de l'offre et au développement des services maritimes.

10. La **Commission européenne** fait observer qu'elle constitue une entité unique qui agit tantôt en qualité d'autorité de la concurrence lorsqu'elle met en application des règles sur la concurrence, tantôt en qualité d'autorité de réglementation maritime. Le document DSTI/DOT/MTC(1999)17 précise la position de la Commission. Sa politique eu égard à l'immunité antitrust est fondée sur une exemption de groupe, qui exempte de l'interdiction visée par le traité les accords sur la fixation des prix conclus entre les membres de conférences maritimes. La Commission européenne n'examine actuellement aucune proposition visant à modifier ou à supprimer cette exemption de groupe. La Commission s'emploie à faire appliquer correctement cette exemption de groupe et se dit intéressée d'entendre l'avis d'autres administrations maritimes et autorités chargées de la concurrence sur la nécessité de ces exemptions.

11. Le délégué poursuit en expliquant comment les règles de concurrence communautaires sont appliquées dans le secteur des transports maritimes. L'article 81 du traité CE énonce une interdiction frappant les accords restrictifs, ce qui inclut les ententes injustifiables et les accords de conférences maritimes concernant la fixation des prix. Toutefois, certains accords peuvent être exemptés s'ils remplissent certaines conditions. Plus spécialement, l'accord doit engendrer un avantage économique et il ne doit pas y avoir d'élimination de la concurrence (en effet, une concurrence réelle doit demeurer en dehors de l'accord concerné). L'exemption peut couvrir soit une catégorie d'accords, soit des accords individuels après que ceux-ci aient fait l'objet d'une évaluation individuelle.

12. Le règlement 4056/1986 régit cette exemption de groupe dans les services de lignes régulières. L'avantage qui justifie l'exemption prévue pour les conférences maritimes se fonde sur la stabilité des taux engendrée par un tarif maritime concerté. Cette stabilité des taux est la garantie de services maritimes

adéquats et fiables pour les chargeurs. Il existe une seconde exemption de groupe (exemption par catégorie) pour les consortiums de lignes régulières. Celle-ci a été récemment étendue pour une période de cinq ans (règlement 823/2000). Les accords de consortium engendrent la rationalisation des activités des compagnies membres ainsi que des économies d'échelle. De tels accords améliorent la productivité et la qualité des services de lignes. Une appréciation individuelle est nécessaire chaque fois qu'une exemption de groupe n'est pas applicable.

13. La Commission a examiné divers accords au cours des dix dernières années, et s'est penchée notamment sur la question de la fixation des prix terrestres par les conférences. La Commission estime que l'exemption de groupe ne couvre pas la fixation d'un tarif terrestre. Elle n'estime pas non plus que l'un des accords lui ayant été soumis présente un avantage qui justifierait une exemption individuelle. La Commission a également envisagé la possibilité pour une conférence d'adopter une règle interdisant de descendre en deçà du prix de revient pour le transport terrestre, afin de protéger l'intégrité du tarif maritime couvert par l'exemption de groupe (le risque étant que si les membres d'une conférence facturent en deçà du prix de revient la partie terrestre du voyage, cette facturation a les mêmes effets économiques qu'une réduction du tarif maritime). La Commission a eu également à examiner un autre type d'accords portant sur la gestion des capacités et sur les programmes de non-utilisation de capacités. La Commission considère que ces programmes ne relèvent pas de l'exemption de groupe et elle a refusé des exemptions individuelles. La Commission est d'avis que le fait d'utiliser un accord de stabilisation des capacités comme un outil permettant de maintenir des surcapacités et une hausse artificielle des taux de fret ne constitue pas un avantage. La Commission a examiné un troisième type d'accords conclus entre des compagnies régulières pour limiter l'offre de contrats de services. La Commission considère que les conférences maritimes ne peuvent pas limiter la capacité de leurs membres à proposer des contrats de services individuels. C'est cette position qu'elle a défendue dans sa décision de décembre 1998 sur l'accord de la conférence transatlantique (décision TACA). Dans cette décision, la Commission a également fait valoir que les parties à cet accord avait commis un abus de position dominante collective en limitant l'offre de contrats de services individuels. Enfin, les accords de discussion constituent un quatrième type d'accords. L'absence de tarif maritime dans ces accords implique qu'il est impossible d'appliquer une exemption de groupe. S'agissant d'exemptions individuelles, les accords de discussion peuvent poser un problème dans le cadre du droit de la concurrence, car il peut être difficile d'établir l'existence d'un avantage justifiant une exemption individuelle, ce qui est particulièrement vrai si le but est de conserver la position de marché des opérateurs existants, pour inefficaces qu'ils soient. Un autre problème est que ces accords disposent souvent d'une importante part de marché collective, ce qui peut constituer un obstacle à la seconde condition à remplir pour bénéficier d'une exemption : ne pas éliminer une concurrence effective.

14. La délégation du **Canadian Shippers' Council** commence en faisant observer que la contribution du Tripartite Shippers Group montre clairement qu'il existe un large consensus entre les chargeurs d'Amérique du Nord, d'Europe et d'Asie. La déclaration commune de 1999 du groupe tripartite met en avant un certain nombre de principes essentiels : a) la primauté des principes du libre jeu des mécanismes du marché sur les pratiques anticoncurrentielles ; b) la préférence pour la possibilité de conclure des arrangements de prix et de services confidentiels et individuels sans ingérence ni orientations volontaires ; c) l'opposition totale des chargeurs à la fixation des prix par des cartels de compagnies régulières ; d) l'adoption de dispositions de validité temporaire sur l'immunité antitrust afin d'instaurer un système de transport maritime plus efficace.

15. Le délégué exprime son soutien aux points de vue exprimés par deux membres du Bureau de la concurrence canadien, lorsque ces derniers déclarent qu'avec l'introduction de la déréglementation dans la quasi-totalité des secteurs réglementés, la raison d'être du maintien des exemptions est de plus en plus souvent remise en question. Certaines évolutions sont nécessaires, la question étant de savoir de quelle nature et de quelle ampleur. Des changements fondamentaux interviennent dans l'évolution technologique, qui rendent inopportun le traitement spécial accordé au secteur maritime, puisque les circonstances ayant motivé son application ne sont plus d'actualité. Faciliter le jeu des forces du marché en supprimant les

exemptions pourrait déboucher sur une concurrence accrue parmi les transporteurs maritimes et en définitive, sur des gains d'efficacité, une diminution des prix, une amélioration de la qualité des services et un renforcement des échanges internationaux.

16. Le délégué fait observer que les dispositions de validité temporaire sont le principe qui va le plus loin dans la réalisation de ces objectifs. Les dispositions temporaires présentent trois avantages déterminants : tout d'abord, elles tiennent compte de l'argument selon lequel un secteur se heurtant pour la première fois à l'application intégrale de lois antitrusts peut faire face à une incertitude considérable. Comme l'a indiqué le Conseil des chargeurs maritimes d'Europe (ESC) dans sa contribution, l'élimination progressive de l'immunité antitrust permettrait aux services de lignes de s'adapter à un marché plus concurrentiel - cela donnerait aux transporteurs une plus grande certitude juridique et leur permettrait des projections ordonnées. Ensuite, les dispositions temporaires permettent d'informer d'autres juridictions de ce que les exemptions vont être progressivement abandonnées, de façon à leur laisser le temps et l'opportunité d'entreprendre une action de même nature pour favoriser la compatibilité entre les politiques maritimes. Enfin, les dispositions de validité temporaire remédient au problème de l'absence d'expérience en matière de législation antitrust. Conséquence des récentes réformes aux États-Unis, les principales clauses des contrats de services peuvent désormais, pour la première fois, demeurer confidentielles. Il est interdit aux accords entre transporteurs maritimes de s'ingérer dans les accords individuels passés entre chargeurs et transporteurs. La confidentialité des contrats sape toute autorité en matière de fixation collective des prix. Les prix sont au contraire fondés sur les coûts incombant à chaque transporteur (et tiendront compte vraisemblablement d'un taux de rentabilité raisonnable des investissements).

17. Il est trop tôt pour dire comment se portent les réformes américaines. Un éditorial de l'édition du 8 mai 2000 du "Journal of Commerce" (à l'occasion du premier anniversaire de l'entrée en application de la loi portant réforme du transport maritime, l'OSRA - "Ocean Shipping Reform Act") était intitulé "No OSRA surprises" ("L'OSRA : pas de surprises"). Les porte-parole du groupe de travail réunissant 29 transporteurs maritimes font observer que les contrats confidentiels connaissent une très nette progression alors que le pouvoir des conférences maritimes diminue considérablement. Les porte-parole notent que "l'OSRA remplit la mission à laquelle elle était destinée, en l'occurrence créer un climat dans lequel les lignes maritimes peuvent s'adapter davantage encore aux forces du marché et aux besoins économiques des transporteurs". Dans ce même éditorial, le président de la National Industrial Transportation League (NITL) déclarait qu'indépendamment de ce que l'immunité antitrust soit maintenue ou non, la fixation collective des prix devrait devenir de moins en moins significative sur le marché, puisque que les contrats individuels fleurissent. Si les exemptions à la réglementation de la concurrence devaient interférer sérieusement avec les relations contractuelles individuelles visées et recherchées par l'OSRA, alors celle-ci devrait être réexaminée soigneusement.

18. Le délégué évoque alors l'un des grands risques de la déréglementation américaine : les orientations volontaires connues sous le nom d'accords de "discussion" ou de "stabilisation des capacités" interfèrent-elles ou non avec les contrats passés à titre confidentiel par chaque transporteur. L'ESC définit les accords de discussion et les accords de rencontre comme des accords d'échanges d'informations, conçus pour supprimer la concurrence sur les prix et les capacités sans aucun avantage ou gain d'efficacité en compensation. Ces accords couvrent souvent des activités impliquant des concurrents hors conférence, qui n'ont jamais été destinées à être incluses dans les exemptions dont bénéficient les conférences. Comme le souligne le document de synthèse, même si les participants déclarent que les discussions ne sont pas suivies d'actes, il n'existe aucun moyen de vérifier que les choses se passent ainsi. La contribution présentée par la New York/New Jersey Foreign Freight Forwarders and Brokers Association cite des exemples de pratiques anticoncurrentielles dans le cadre d'accords de discussion dans les trafics de la zone pacifique et de l'Amérique du Sud, constatées l'an dernier depuis que l'OSRA est entrée en application. Encore plus parlant, les armateurs coréens (Korean Shipowner's Association) affirment avec témérité que les "accords de discussion constituent pour les transporteurs un forum pour discuter des politiques de tarification, des mécanismes permettant d'initier des actions en matière de prix à l'échelle de tout un trafic, ainsi qu'un système permettant aux membres d'être informés à la minute même de décisions isolées en

matière de fixation des prix". La NITL est d'avis qu'il conviendra de revoir les réglementations dans le cadre desquelles fonctionnent ces accords.

19. Le délégué conclut en observant que le document de synthèse a raison d'affirmer qu'il existe un consensus sur l'idée que les avantages du libre jeu des mécanismes de marché dans les services de lignes maritimes l'emporteraient de loin sur les inconvénients potentiels liés à la levée de l'immunité antitrust. Des changements interviennent dans le secteur et dans l'économie mondiale, tels que l'évolution rapide de l'e-business, qui sont centrés sur la fixation des prix en temps réel, la transparence, la globalisation des achats et des approvisionnements et des solutions personnalisées, répondant aux besoins des clients et des utilisateurs finals. Les conférences maritimes amplifient-elles ces changements ou jouent-elle un rôle d'amortisseur ? Le délégué est d'avis que les transporteurs devront de plus en plus remettre en cause la sagesse des mécanismes collectifs de fixation des prix.

20. Le **Conseil des associations nationales d'armateurs d'Europe et du Japon (CENSA)** commence en précisant trois points : premièrement, les marchés maritimes fonctionnent correctement et il n'existe aucun signe de défaillance du marché. Deuxièmement, des raisons contraignantes obligent à maintenir les immunités partielles actuelles. Enfin, les récentes réformes législatives introduites dans un certain nombre de juridictions de l'OCDE ont pris de vitesse les recommandations du Secrétariat, qui sont désormais hors de propos. Favoriser maintenant de nouvelles évolutions à ce stade aurait des effets profondément dévastateurs.

21. Tout d'abord, les marchés fonctionnent-ils ? Beaucoup de gens estiment que les marchés du vrac sont véritablement compétitifs. La controverse s'est toujours située par rapport aux lignes régulières. Existe-t-il des capacités suffisantes, ou en est l'innovation, de nouveaux arrivants viennent-ils sur le marché ? Y a-t-il des restructurations, une absence de positions dominantes, une diminution des prix dans le temps, des services nouveaux et de meilleure qualité ? A-t-on la capacité de faire face aux bouleversements et aux déséquilibres des échanges et des affaires, les marchés sont-ils ouverts, existe-t-il enfin des intermédiaires de plus en plus puissants ? Et surtout, les forces de l'offre et de la demande jouent-elles véritablement ? Le CENSA est d'avis que la réponse à toutes ces questions est "oui". Le délégué note que le document de réflexion énonce un certain nombre d'affirmations générales, qui traduisent des points de vue orthodoxes en matière de concurrence, mais que celui-ci ne donne aucun exemple pratique montrant là où le marché des services de lignes serait défaillant. Le délégué ajoute que l'on chercherait en vain des exemples de défaillances du marché, même dans le document de l'OCDE. Celui-ci donne une description anecdotique de certains échanges en Afrique de l'Ouest au milieu de la décennie 90, mais il avertit de ne pas tirer de conclusions d'un commerce aussi atypique. On note également une référence à une note privée, rédigée par deux économistes américains au milieu de la décennie 90, laquelle s'appuie sur des chiffres du milieu de la décennie précédente. Le CENSA est d'avis que le Secrétariat n'a pas présenté une analyse dont la nature est conforme à ce que l'on aurait pu escompter de recommandations aussi radicales.

22. Pourquoi les transporteurs veulent-ils maintenir les immunités partielles dont ils bénéficient alors que les conférences ont perdu autant de leur pouvoir ? La réponse est liée à la nature des services de lignes. Les chargeurs demandent des dessertes régulières fixes et des capacités suffisantes. Les capacités doivent être suffisantes pour pouvoir répondre aux nécessités des échanges dans les deux sens. À la différence des trains de marchandises, un navire ne peut pas être divisé. Aussi existe-t-il inéluctablement une capacité excédentaire, au moins dans un sens. C'est cette capacité excédentaire qui peut entraîner une concurrence destructrice ou la chute libre des taux de fret. Le CENSA est d'avis que les accords sur les prix génèrent un certain niveau de stabilité et évitent les pires excès de la concurrence destructrice ainsi que les fluctuations rapides et exagérées, qui interviendraient sinon dans les prix. Toutefois, en dépit du pouvoir des conférences, les taux ne sont jamais le reflet de la demande. Avec des forces du marché fonctionnant si bien, pourquoi lever maintenant les dernières immunités partielles et celles assorties de conditions lourdes ?

23. Pour diverses raisons, le législateur dans tous les pays de l'OCDE a estimé qu'il fallait des régimes séparés pour réglementer ce secteur particulier. La structure de ces régimes diffère pour rendre compte de la diversité des traditions dans la réglementation antitrust et des positions de force relatives des chargeurs et des professionnels maritimes. Toutes les juridictions ont décidé en l'occurrence que ce secteur fait exception. Les régimes en vigueur ont fait l'objet de nombreuses évaluations, mais aucune autorité n'a cherché à renverser l'immunité de base.

24. Retour sur les recommandations du document de synthèse : La première recommandation préconise une procédure de demande individuelle d'immunité antitrust. Le CENSA est d'avis que cette procédure engendrerait des formalités administratives lourdes et l'incertitude, et tous les pays de l'OCDE l'ont rejetée. Deuxièmement, s'agissant de la mise hors la loi des accords de rencontre et de stabilisation des capacités, ceux-ci constituent des accords de discussion mais ils n'entravent pas la liberté d'action de leurs membres. En effet, le président de l'US FMC (Federal Maritime Commission) a déclaré "qu'à maints égards, les accords de discussion constituent un progrès substantiel par rapport aux conférences maritimes classiques". Le CENSA est d'avis que l'incertitude permanente engendrée par cette procédure n'est d'aucune utilité pour l'activité du secteur. En l'absence de toute analyse sérieuse de la défaillance du marché et au vu de la préférence clairement affichée en faveur du maintien d'un régime modernisé récemment, le CENSA demande à ce que ces recommandations soient supprimées.

25. Le délégué de l'**International Federation of Freight Forwarders Associations (FIATA)** fait observer que la FIATA représente les transitaires de 95 pays. Ses membres adhèrent à des associations nationales de transitaires et sont au nombre d'environ 40 000. Quelque 2 800 sociétés de transit sont organisées au sein de la FIATA. La mission du transitaire est d'optimiser les flux de marchandises, de maintenir les prix à un niveau bas pour sa clientèle (les chargeurs) et de remplir le mieux possible les capacités de fret que les lignes maritimes proposent sur le marché. Par un contact étroit avec sa clientèle (et notamment avec les petits et moyens chargeurs), le transitaire remplit une mission économiquement utile et contribue à la capacité des petits chargeurs de réaliser des opérations aux niveaux national et international. Les conditions requises pour s'acquitter de cette mission sont un maximum de flexibilité, la liberté de passer contrat avec les chargeurs et les lignes maritimes et l'existence de moyens de transport fiables à des prix raisonnables. Le transitaire doit trouver un juste équilibre entre les intérêts divergents des chargeurs et des armateurs. À cet égard, il soupèse en conséquence les avantages et les inconvénients de l'immunité antitrust dont bénéficient les lignes maritimes par rapport au flux de transport optimal. Une exemption générale aux lois antitrusts débouche naturellement sur des abus dès lors que les acteurs du marché en bénéficiant ne sont pas soumis à un contrôle strict. Sur le principe, les membres de la FIATA sont donc contre toute restriction du libre jeu des mécanismes du marché tant que celle-ci n'est pas nécessaire pour éviter un affaiblissement sérieux des échanges internationaux et du transport maritime de qualité. Aussi la FIATA se félicite-t-elle des recommandations proposées dans le document de synthèse de l'OCDE.

26. Il semble que l'ère de la fixation des prix sur les lignes régulières des conférences soit révolue, notamment compte tenu du droit des compagnies maritimes de passer des contrats confidentiels avec les chargeurs, dans le cadre de la réforme OSRA. À cet égard, la législation américaine correspond à ce qui se fait tous les jours, partout dans le monde. Certes, on peut dire que les tarifs pratiqués actuellement par les conférences ne jouent qu'un rôle accessoire dans la fixation des prix. Les accords sur des questions techniques et ceux destinés à accroître la qualité des services de lignes doivent être traités autrement que les accords sur la fixation des prix. C'est un avantage pour le chargeur de pouvoir utiliser au mieux la capacité des navires employés, grâce à des liaisons régulières et fiables entre les ports. À cet égard, les dispositions communautaires applicables aux consortiums sont opportunes. Les conférences devraient être autorisées à conclure des arrangements du même ordre tant que ceux-ci n'entraînent pas une élimination de la concurrence.

27. La question doit être posée des domaines auxquels l'immunité antitrust (à supposer qu'elle soit maintenue) doit être étendue. Aux États-Unis, les services de transport global, ce qui inclut les opérations

de prétransport et de post-transport, bénéficient de l'immunité accordée aux compagnies maritimes. En vertu du droit européen, les droits des conférences et des consortiums sont limités exclusivement à la partie purement maritime du transport. Une multitude d'entreprises de toute nature proposent des services de transport multimodal. Mise à part les transitaires, les compagnies ferroviaires, les transporteurs routiers, les sociétés de manutention portuaire, les entreprises d'entreposage et de distribution et bien sûr, les compagnies maritimes, proposent eux aussi des services multimodaux. La FIATA n'a entendu aucun argument convaincant en faveur du maintien de l'immunité antitrust juste pour un seul de ces prestataires de ce secteur des transports.

28. Le délégué résume les positions de la FIATA de la manière suivante : tout d'abord, il conviendrait de n'accorder aucune exemption aux compagnies maritimes pour ce qui concerne : a) les arrangements sur les prix ; b) les arrangements portant sur des orientations uniformes pour les transactions commerciales avec les chargeurs ; c) le transport multimodal. Ensuite, des exemptions pourraient être possibles pour : a) les arrangements concernant les questions techniques ; b) l'utilisation commune des capacités des navires ; c) les restrictions de capacités, dans la mesure où celles-ci débouchent sur une meilleure qualité des services proposés et favorisent la stabilité des prix, et que les usagers sont largement consultés en temps opportun.

29. Pour faire suite aux exposés des experts, le Président sollicite d'autres interventions. Les **États-Unis** font observer que la réforme réglementaire joue un rôle majeur dans l'amélioration des résultats économiques de nombreux pays et secteurs d'activité en développant l'influence des forces du marché. Les États-Unis ont pris les devants dans les efforts déployés pour réformer de nombreux secteurs, y compris dans les initiatives de déréglementation du transport routier, de l'aviation, du trafic d'autocars interétats et des télécommunications. S'inscrivant dans cette logique de déréglementation, le Congrès a entrepris, l'an dernier, de réformer la réglementation applicable au transport maritime. Cette action n'a été décidée qu'à l'issue de quatre années de délibérations en Congrès, durant lesquelles on a entendu toutes les parties intéressées et pris en compte leurs points de vue. La législation en découlant est la traduction sincère et directe des efforts déployés par le Congrès pour trouver un équilibre entre les points de vue des chargeurs, du mouvement syndical et des transporteurs maritimes. Étant passé par un processus de débats et de délibérations, le délégué se dit fermement convaincu qu'il n'est pas opportun d'envisager de changer le système en place, qui semble procurer des avantages aux transporteurs maritimes et au commerce international.

30. La loi portant réforme du transport maritime (OSRA) maintient bel et bien une immunité partielle. Les accords conclus entre transporteurs ne peuvent pas leur interdire de conclure des contrats de services. En outre, les conférences n'ont pas le droit d'exiger de leurs membres qu'ils divulguent leurs négociations contractuelles ni les modalités des contrats confidentiels qu'ils ont conclus. Les contrats confidentiels constituent un aspect de l'équilibre trouvé par la loi OSRA. De même, les orientations générales sur les pratiques contractuelles individuelles doivent demeurer volontaires et aucun accord ne peut les rendre exécutoires. Sous réserve de ces restrictions, le régime de l'immunité a été accepté par de grands transporteurs américains, qui ont reconnu les avantages considérables que pouvait offrir l'OSRA. Plus de 100 000 contrats confidentiels ont été déposés auprès de la FMC. Celle-ci est parvenue à mi-parcours de son étude en deux ans sur l'application de la réforme.

31. Le délégué constate qu'aucun autre pays Membre de l'OCDE n'a prévu de lever l'immunité antitrust dont bénéficient les services de lignes, ou n'envisage de le faire. Les deux autres pays ayant réexaminé récemment leur régime d'immunité ont maintenu expressément la règle de l'exemption : le Japon (l'une des plus grandes nations au monde en termes de chargeurs et de transporteurs) et l'Australie (plutôt une nation de chargeurs à l'origine). Lorsque des nations démocratiquement constituées, qui ont mis en place un processus officiel d'étude des réformes à apporter à leur législation, entreprennent un examen, sollicitent les commentaires et les avis de différents intervenants, puis parviennent à la conclusion que l'immunité antitrust doit être maintenue, cette conclusion doit être un facteur contraignant.

32. Le délégué conclut que les services maritimes d'aujourd'hui se caractérisent actuellement par une concurrence vive, des coûts faibles et un service au client en progression constante. Il demande alors pourquoi, si les conférences peuvent effectivement opérer comme des cartels, la rentabilité des investissements dans le transport maritime est-elle partout si mauvaise ?

33. La **Korean Shipowners' Association** déclare qu'elle soutient entièrement les positions de la Corée, des États-Unis et du Japon, telles qu'elles sont formulées dans les documents DSTI/DOT/MTC(99)17 et DSTI/DOT/MTC (99)17/ADD1. Le délégué fait observer que le régime actuel de l'immunité antitrust, placé sous la supervision économique des autorités réglementaires, a fonctionné et qu'il devrait logiquement continuer de le faire. Si l'on examine les services de lignes aujourd'hui, et plus particulièrement l'amélioration des services et les réductions tarifaires, consenties au profit des chargeurs et des consommateurs ces dix dernières années, sans oublier le vaste éventail des options de transport désormais proposé aux chargeurs, la seule conclusion possible est que ce système fonctionne. Depuis les années 80, les taux de fret en valeur réelle ont diminué en moyenne de 36 pour cent. Le secteur a connu une amélioration constante des délais et de la fréquence des dessertes avec la multiplication des options intermodales, des terminaux sans cesse plus sophistiqués pour la manutention des conteneurs et une explosion du nombre de transporteurs assurant des services logistiques et autres. Les nouveaux partenariats entre transporteurs et chargeurs, qui sont en cours de négociation, devraient contribuer à renforcer la concurrence.

34. Le système fonctionne parce qu'il permet aux transporteurs d'adopter des stratégies communes pour faire face à l'instabilité du marché, sans les isoler entièrement de la concurrence et des forces du marché. Le transport maritime doit faire face à une combinaison singulière de facteurs étrangers à d'autres secteurs, à savoir un déséquilibre permanent dans les flux d'échanges, si bien que les navires disposent de capacités inutilisées sur l'un des trajets dans la plupart des voyages aller-retour, et des fluctuations saisonnières dans les flux d'échanges (des capacités adéquates durant les mois d'été très chargés et une surcapacité durant les mois d'hiver). La dépréciation des devises asiatiques et les déséquilibres ainsi engendrés dans les flux commerciaux du Pacifique ont induit une très nette baisse des taux. Les taux de fret en direction de l'Ouest dans le trafic transpacifique ont diminué de plus de 50 pour cent ces 15 dernières années, tandis que les échanges en direction de l'Est baissaient de 35 à 49 pour cent durant la même période. Les transporteurs ont certes tenté d'exploiter le régime de l'immunité antitrust, mais très souvent en vain.

35. Aussi longtemps qu'il existera des services de lignes régulières, les transporteurs auront un besoin impérieux de remplir les navires et d'être à l'affût des cargaisons. Soucieux de mettre la main sur des cargaisons supplémentaires, les transporteurs sont enclins à proposer des tarifs à la baisse, proches sinon inférieurs au coût moyen d'exploitation à long terme de leurs services. Le régime de l'immunité leur donne un moyen de sortir de ce cercle vicieux en leur permettant d'exploiter les conférences et les accords de discussion pour progressivement remonter leurs tarifs à un niveau assurant la couverture des coûts. Cette stratégie a été payante ces dernières années, permettant à de nouveaux transporteurs d'obtenir des rentabilités suffisantes pour continuer leurs opérations et améliorer sans cesse la qualité de leurs services, et de répondre aux nécessités du commerce international. Cependant, les taux de rentabilité demeurent inférieurs à ceux d'autres secteurs du transport. Parallèlement, la concurrence et diverses autorités de contrôle réglementaire veillent à ce que des groupements de transporteurs ne mettent pas en place des hausses de prix exagérées.

36. Le délégué conclut que pour amortir les fluctuations sur le marché des services maritimes et assurer une offre stable et un développement solide de ces services, répondant aux besoins des chargeurs, il convient de maintenir la protection immunitaire, y compris pour les accords sur la fixation des prix et les accords de discussion. Pour cette raison, le délégué préconise de refuser les recommandations fixées aux paragraphes 35-59 du document de synthèse.

37. La **National Industrial Transportation League** fait observer que depuis sa création en 1907, cette organisation représente un vaste éventail d'entreprises américaines rassemblant, entre autres, des fabricants, des sociétés chimiques et pétrolières, des constructeurs automobiles, des producteurs de papier et de denrées agricoles, ainsi que des centaines d'autres sociétés – en bref, tous les types d'utilisateurs possibles des services de transport maritime. La Ligue fait l'éloge des travaux de l'OCDE dans sa présentation du document de synthèse sur la réforme de la réglementation du transport maritime. La Ligue estime que ce document constitue un moyen utile et approprié pour déterminer s'il convient ou non de modifier les règles de concurrence. L'introduction d'approches nouvelles et diverses du transport maritime est le seul moyen d'engendrer l'innovation et l'efficacité, et certaines de ces approches n'auraient pas vu le jour si cet organisme avait arrêté ses travaux. Depuis cinq ans, la Ligue tente d'introduire des réformes réglementaires dans les services de lignes internationales. Alors que certains commentateurs brandissaient la menace d'un chaos total dans le commerce international si l'on envisageait des changements, chargeurs et transporteurs conviennent désormais que les changements induits par l'OSRA ont été positifs. Ces réformes ont favorisé des engagements personnalisés et des progrès, rendus impossibles jusqu'ici.

38. La Ligue conclut en notant que selon les chargeurs, les droits de fret doivent être établis par le libre jeu des forces du marché. Les transporteurs qui fixent les prix ne font que servir certains groupements de transporteurs, non les clients. Si la Ligue estime qu'il faut laisser aux réformes introduites aux États-Unis du temps pour devenir opérantes avant que n'interviennent de nouveaux changements, cela n'empêche pas de procéder à des analyses internationales dans d'autres pays sur la manière dont les dispositions antitrust affectent les marchés internationaux.

39. La **Finlande** note que le transport maritime est important pour elle, étant donné les distances qui séparent le pays de ses principaux marchés. Le rapport de l'OCDE et les contributions qui ont été apportées montrent que les problèmes évoqués dans le rapport sont très complexes. Les chargeurs et les armateurs en Finlande se sont fait l'écho de positions très différentes à propos de ce rapport.

40. Le **Conseil des chargeurs maritimes d'Europe (ESC)** précise qu'il est vivement intéressé par le fait que des services de transport compétitifs et efficaces soient au service des industriels. L'ESC fait valoir depuis longtemps que l'absence d'approche thématique ou horizontale des questions de transport, et singulièrement du transport maritime, a conduit à négliger toute appréciation globale de la fonction des transports dans la chaîne des approvisionnements et de la logistique. L'ESC se déclare confiant de voir que l'OCDE est déterminée à se consacrer davantage à la logistique à l'avenir et à considérer celle-ci dans le cadre plus global du transport industriel. Maintenant que le Comité des transports maritimes a si bien avancé dans ses travaux sur la libéralisation des conditions d'accès des opérateurs au marché, l'ESC estime que l'heure est venue de fixer un nouveau programme de travail pour le Comité, qui soit pertinent par rapport aux besoins actuels du secteur.

41. En dépit de certaines modifications, la structure actuelle de l'industrie du transport maritime n'a guère évolué depuis 1870. Les concepts économiques, dont on disait qu'ils s'appliquaient au transport maritime, étaient réputés s'appliquer aussi alors à de nombreux autres secteurs d'activité. Tous ces autres secteurs ont été progressivement réformés et déréglementés. Les vieux arguments économiques qui justifiaient leur réglementation ont été abandonnés et ne résistent plus à un examen sérieux. La réalité est que le marché mondial a évolué, tout comme le transport maritime. L'ESC espère que les comités CTM et CLP et les armateurs verront qu'il existe un meilleur moyen d'organiser ce marché – en se fondant sur des prix fixés selon les règles du marché et des accords de coopération sectoriels qui favorisent l'efficacité économique et l'efficacité du marché, et en se concentrant sur les coûts et leur réduction, en tant que moyen de réaliser de meilleurs résultats économiques, par opposition à une tarification administrative.

42. Le délégué de la **Japanese Fair Trade Commission** explique que, comme il a déjà été dit, le Japon, en tant que pays, n'est pas en position pour réexaminer ou envisager des modifications immédiates de sa législation maritime. Néanmoins, en tant qu'organisme public chargé d'appliquer la législation

antitrust au Japon, la JFTC exprime son soutien de principe aux diverses initiatives prises par le Comité CTM eu égard à la libéralisation et à la réforme réglementaire, y compris au réexamen du régime d'immunité vis-à-vis des dispositions antitrusts, dans les transports maritimes. La JFTC pose en principe général qu'appliquer des règles de concurrence et des dispositions antitrusts donne de meilleurs résultats en termes de qualité des services et de prix. La JFTC ne pense pas que le transport maritime déroge à ce principe. À l'instar de n'importe quelle autre instance de contrôle de la concurrence, la JFTC a besoin que les partisans des régimes d'exemption actuels lui garantissent qu'il existe réellement une raison d'être ou des avantages suffisamment intéressants pour justifier ces exemptions à la législation antitrust. Les anciennes raisons invoquées pour justifier l'immunité sont-elles toujours valables compte tenu de la rapidité d'évolution du secteur ? La JFTC considère qu'il faut réexaminer en permanence leur opportunité.

43. Le délégué de la **Fédération des industriels suédois** indique qu'il s'exprime en tant que représentant d'une organisation qui est porte-parole officiel des entreprises européennes à Bruxelles, et qui rassemble 34 fédérations d'entreprises en Europe. La politique suivie par cette organisation en matière de transport consiste à mettre en lumière la nécessité de systèmes de transport efficaces et compétitifs. Dans cet esprit, l'organisation défend l'idée de marchés des transports entièrement libéralisés et compétitifs, répondant aux besoins des industriels, et préconise le démantèlement rapide des obstacles entravant la compétitivité de ces marchés. Les mêmes réglementations en matière de concurrence devraient s'appliquer à tous les compartiments du secteur des transports. Les industriels suédois défendent l'idée d'une réforme réglementaire permanente des marchés du transport et estiment que les réglementations régissant ces marchés doivent faire l'objet d'un examen périodique.

44. Le délégué de la **Suède** observe que le document DSTI/DOT/MTC(2000)8/ADD5 expose la position des autorités suédoises. La déréglementation et la libéralisation des marchés est une composante cruciale de la politique des autorités suédoises. La Suède est convaincue qu'un marché des transports libéralisé est un moyen efficace pour garantir une croissance et un développement durable profitant aux consommateurs et aux industriels. En conséquence, la Suède estime que l'heure est venue d'avoir un débat constructif sur la nécessité de la réforme réglementaire dans le transport maritime.

45. Le délégué poursuit en précisant que le fait que les acheteurs de services de transport ne défendent plus les réglementations actuelles est très important et qu'il doit être sérieusement pris en compte dans les discussions sur la réforme. Si les réglementations n'ont plus les faveurs des acheteurs, alors il s'agit là d'un signal clair pour les autorités réglementaires. Du point de vue de la concurrence, certains accords, comme ceux sur la fixation des prix, figurent parmi les restrictions de concurrence les plus graves, car la fixation des prix empêche le marché de fonctionner correctement par le jeu de l'offre et de la demande.

46. Le délégué du **Danemark** fait observer que la politique danoise de la concurrence et la réglementation en la matière sont fondées sur la réglementation de l'UE, décrite précédemment, et qu'il ne saurait être question de l'immunité "globale" mentionnée dans le document sur les questions à examiner. Le délégué fait également observer qu'un examen de la notion d'immunité antitrust a eu lieu dans un certain nombre de pays. Toutes ces analyses ont conclu à la nécessité de préserver cette notion. Le Danemark estime que le contexte économique du maintien de l'immunité antitrust est toujours d'actualité. En conséquence, le Danemark ne peut pas approuver les réglementations formulées dans le document de synthèse.

47. La **Suisse** se fait l'écho des positions exprimées en faveur de la libéralisation du transport maritime et de l'application du droit de la concurrence dans ce secteur. Comme indiqué par la Suède, la fixation horizontale des prix constitue l'une des ententes injustifiables visées par la recommandation de l'OCDE. Les arrangements de ce type constituent de fortes restrictions de concurrence et sont totalement inadmissibles. Les arguments avancés en faveur de l'immunité antitrust dans le secteur des transports ont été entendus aussi dans d'autres secteurs, notamment dans les télécommunications et dans beaucoup

d'autres. Si nous n'avions pas libéralisé les télécommunications, l'offre aurait peut-être été stable, mais les volumes auraient été limités de façon inefficace et aucun produit nouveau n'aurait été proposé, sauf à un prix très élevé. Dans les secteurs où le jeu des forces du marché ne s'exerce pas, l'offre est stable, mais correspond-elle à la demande ? C'est pourquoi la Suisse se félicite d'approuver les recommandations proposées par le Secrétariat.

48. Un délégué de **Corée**, ayant compétence dans le domaine de la politique de la concurrence et de la réforme réglementaire, souligne l'importance de la recommandation du Conseil de l'OCDE sur la réforme réglementaire et de celle de 1998 concernant les ententes injustifiables. S'exprimant à titre personnel, le délégué observe que les recommandations du Comité des transports maritimes vont généralement dans le bon sens. Toutefois, compte tenu que certains pays non Membres de l'OCDE, tels que la Russie, la Chine et le Panama, assurent une large proportion du transport maritime, il est également impératif de revoir l'efficacité d'une levée de l'immunité uniquement dans les pays Membres de l'OCDE. Le délégué considère qu'il est primordial d'étendre les discussions sur la réforme réglementaire et sur le transport maritime international à l'OMC et aux autres forums internationaux.

49. **L'American Import Shippers Association (AISA)** précise qu'elle a de tout temps représenté les petits et moyens chargeurs. La loi sur les transports de 1984 lui a accordé la reconnaissance légale (mais pas l'immunité vis-à-vis des dispositions antitrusts) pour négocier collectivement avec les transporteurs pour le compte des chargeurs qu'elle représente. L'AISA estime que le système fonctionne relativement correctement. Au cours des débats sur la réforme réglementaire, l'AISA a tenu la position selon laquelle dans l'ensemble, le système fonctionne probablement correctement pour les petits et moyens chargeurs. Le débat a été serré sur la question de savoir s'il était préférable de lever l'immunité antitrust ou de la maintenir dans le cadre d'un système réglementaire robuste. Durant les débats sur l'OSRA, un compromis a été trouvé, qui supprimait la protection des petits et moyens chargeurs, mais préservait l'immunité dont bénéficiaient les transporteurs.

50. Il est maintenant grand temps de commencer à discuter car, ne serait-ce que dans le contexte américain, la transparence qui servait d'équilibre à l'immunité antitrust n'est plus la règle. Il est important de savoir que les points de vue divergent entre les représentants des autorités réglementaires maritimes et les responsables de la politique de la concurrence. Nous avons de tout temps assimilé le secteur maritime à un secteur réglementé. Celui-ci est désormais déréglementé, mais sans que l'on applique les règles habituelles valables dans d'autres secteurs. Il appartient aux transporteurs et à ceux qui veulent maintenir le *statu quo ante* de le justifier, compte tenu de ce que les exemples sont légion d'une véritable déréglementation où l'immunité antitrust est appliquée et où les avantages en sont manifestes pour toutes les parties concernées.

51. Le Président fait observer qu'il est frappé, en écoutant les arguments présentés, de noter que le transport maritime fait face à des changements technologiques. En outre, certains orateurs donnent l'impression que toutes les réglementations ont été des réussites. Il est intéressant de constater que la Commission européenne semble exclure les accords sur la stabilisation des capacités du champ de l'immunité antitrust. Pour réussir, les ententes ont généralement besoin de contrôler à la fois les prix et les capacités.

52. La **Commission européenne** souligne que l'exemption de groupe pour les conférences de lignes maritimes autorise la fixation des tarifs maritimes ainsi que certaines autres activités. Est ainsi autorisé, à titre d'autres activités, un certain degré de régulation de la capacité de transport, tel que visé à l'article 3 (d) du règlement 4056/1986. La régulation de capacités ainsi exemptée par l'exemption de groupe concerne tout arrangement portant sur un ajustement temporaire des capacités physiques disponibles, tel que la suppression de navires ou la réduction du nombre de dessertes visant à répondre à une diminution saisonnière de la demande. La Commission ne pense pas qu'une autorisation de régulation des capacités de transport vaille exemption des accords de non-utilisation de capacités, tels que le TAA (Trans-Atlantic

Agreement). En l'espèce, ces accords de non-utilisation ont eu pour seul effet de relever les prix sans améliorer le niveau des services (voir décision TACA de 1994, paragraphe 366).

53. Les **États-Unis** (Federal Maritime Commission) font valoir qu'en vertu de la loi de 1984 sur les transports maritimes (Shipping Act), les transporteurs ont toute autorité pour conclure des arrangements, y compris des accords concernant les problèmes de capacités. On observe que ces questions de capacités ont tendance à être traitées dans le cadre d'accords de consortium ou de partage de navires. Grâce à ces accords, les transporteurs rationalisent leurs capacités totales et le nombre de voyages (au lieu de traiter ces questions en mettant en place des conférences ou des accords de discussion).

54. La loi de 1984 ne prévoit pas d'interdiction stricte de la régulation des capacités ni leur suppression artificielle. Toutefois, la FMC a examiné une ou deux fois ces accords dans le cadre des règles générales et a observé que compte tenu des conditions de marché prévalant alors, ces accords pouvaient déboucher sur des résultats abusifs. Les transporteurs les ont modifiés après que la FMC se soit déterminée à titre préjudiciel.

55. Le **Japon** explique aussi qu'à l'instar des États-Unis, le pays n'a pas adopté l'approche consistant à classer certaines activités, telles que la gestion des capacités, comme relevant d'une exclusion du bénéfice de l'immunité. Au contraire, les autorités japonaises examinent les dispositions d'un accord conformément aux règles générales, ainsi que les États-Unis viennent tout juste de l'expliquer.

56. Le **Président** se pose la question de l'impact du commerce électronique et sur ce qui pourrait expliquer que les conférences perdent des parts de marché.

57. Le **Canadian Shippers' Council** répond que le commerce électronique exerce un impact très important sur la manière dont les transactions commerciales s'effectuent et qu'il est moteur de nombreuses efficacités. Le délégué note qu'il peut acheter du bois, de l'acier, des jouets et des téléviseurs en ligne, mais pas un service de transport de marchandises, en raison de l'immunité antitrust. Le délégué souligne que les coûts de transport ont un impact sur le prix final, et que si les taux de fret sont maintenus à un niveau artificiellement élevé, cela aura un effet sur le niveau des échanges. Si le but est de libéraliser les échanges, il faut alors se féliciter que le transport maritime soit soumis aux mêmes règles que le reste des transactions commerciales dans le monde.

58. Un **délégué non identifié** fait observer que le rôle des conférences est sur le déclin. Plus de 80 pour cent des cargaisons étant acheminés dans le cadre de contrats confidentiels, les prix fixés par les conférences n'ont plus aucun intérêt pour l'essentiel du marché des transports.

59. L'**AISA** expose que la confidentialité des contrats est unilatérale aux États-Unis. La loi n'interdit pas de discuter les contrats et les tarifs entre transporteurs. Ces pourparlers interviennent dans le cadre d'accords de discussion, qui touchent une proportion bien plus importante du marché que ne le faisaient jadis les conférences. Les chargeurs ne peuvent pas connaître les tarifs d'autres chargeurs, alors que les transporteurs sont plus souvent qu'à leur tour renseignés sur les tarifs de leurs concurrents.

60. Les **États-Unis** remarquent que ce résultat est contraire à l'intention du législateur et aux dispositions prises. Les contrats confidentiels sont confidentiels entre le chargeur et le transporteur. Compte tenu de la concurrence terrible dans le secteur maritime, il n'est pas dans l'intérêt des transporteurs de donner un quelconque avantage à un autre transporteur. Les transporteurs sont à l'affût du moindre conteneur qu'ils peuvent obtenir. Il n'est pas dans leur volonté d'aider leurs rivaux en discutant de leurs tarifs.

61. En réponse à une question, les **États-Unis** (Federal Maritime Commission) font observer que la FMC a commencé à rassembler certains renseignements préliminaires dans le cadre d'une enquête de deux

ans sur l'impact de la législation. Sur la totalité de l'échantillon, 70 pour cent des contrats confidentiels examinés renferment des clauses de confidentialité explicites. Des détails attestent çà et là que des chargeurs et des transporteurs ont signé des accords parallèles, même avant d'entamer des négociations, en gardant secrets à la fois les négociations et les contrats.

62. Le **National Industrial Transportation League** a également réalisé une étude sur ce qui se passe avec les contrats. Les premières conclusions montrent que les chargeurs optent pour l'incorporation de clauses de confidentialité dans leurs contrats. L'analyse montre également que les chargeurs privilégient de plus en plus souvent des relations individuelles. Un contrat passé avec une conférence ne garantit pas la confidentialité, puisque ses stipulations seront connues de tous les membres de la conférence intervenant sur le trafic concerné.

63. Le **Président** demande si les conférences ont un impact sur les prix du transport maritime en pratique.

64. Le **Conseil des associations nationales d'armateurs d'Europe et du Japon** renvoie au rapport rédigé par l'organisation Mercer, qui a été soumis à la commission des affaires judiciaires du Congrès américain. Ce rapport apporte la preuve que les prix évoluent en fonction de la demande du secteur. L'impact des conférences sur la fixation des prix s'exerce en ce sens qu'elles atténuent les fluctuations qui interviendraient sinon, sans faire échec au jeu de l'offre et de la demande. Le document cite un certain nombre de cas où des compagnies maritimes, membres de conférence ou hors conférence, ont acheminé rapidement des tonnages pour faire face à l'évolution des besoins sur divers marchés. Étant donné que les navires peuvent transporter des marchandises très rapidement d'une région à l'autre du monde, il n'y a pas d'effet d'exploitation de la part des conférences. Leur impact premier est d'atténuer les fluctuations sauvages de prix, suscitées par la volonté de vouloir remplir à tout prix l'espace libre. Les compagnies maritimes ne sont pas des compagnies aériennes : il n'est pas possible de faire des campagnes de promotion rapides pour stimuler un surplus de demande.

65. Le **Canadian Shippers' Council** demande pourquoi il n'est pas possible de remplacer un navire affecté sur une route, comme on peut le faire dans le transport aérien où l'on remplace un 747 par un 737 en basse saison.

66. Le **Conseil des associations nationales d'armateurs d'Europe et du Japon** (Maersk-SeaLand) répond qu'il n'est pas toujours si facile de faire des changements d'une route maritime à une autre, car cela entraîne de nombreuses répercussions. Cela paraît simple, mais ne l'est pas en réalité.

67. Le **Président** demande si les nouvelles technologies, et plus particulièrement Internet, ne sont pas de nouveaux outils pour accroître la flexibilité dans ce domaine, en l'occurrence dans la gestion des capacités ?

68. Le délégué de **France** fait observer que la situation devient plus facile à comprendre dès lors que l'on sait qu'un bateau effectuant des liaisons entre l'Europe et le Proche-Orient, par exemple, n'effectue que cinq voyages par an, et non 300 comme le ferait un avion, ni même une centaine dans le cas d'un poids lourd. Le système est tout, sauf flexible. La rigidité du transport maritime est absolument affreuse.

69. Le délégué poursuit en expliquant que la France avait un temps passé un accord de partage bilatéral du trafic avec l'Algérie. Les prix pratiqués pour cette route commerciale étaient fixés dans ses bureaux à lui. Le système était parfaitement organisé et fonctionnait. Bien sûr, il faisait l'objet de vives critiques, puisque dès lors qu'un prix est fixé par une administration, il est par définition mauvais. Le système a été finalement abandonné, en partie sous l'effet des pressions exercées par la Commission européenne. Les prix chutèrent de moitié du jour au lendemain. Les chargeurs estimèrent que c'était la démonstration claire et nette de ce que chacun attendait. La déréglementation et la libéralisation des

marchés entraînent une très nette baisse des prix. Les prix demeurèrent effectivement plus faibles pendant six mois. Mais compte tenu de la taille aussi minuscule de ce marché et des fréquences de desserte exigées, tous les transporteurs allaient tout droit à la faillite. Pour finir, les prix augmentèrent de nouveau à un niveau sensiblement plus élevé au niveau calculé par l'administration. Un processus de même nature est en cours dans les échanges entre la France et la Tunisie. Les prix ont chuté de moitié durant les six derniers mois, mais les navires sont trois fois plus vieux sur cette route maritime, ce qui soulève des préoccupations en matière d'environnement.

70. Le **Président** pose ensuite la question des fusions, des acquisitions et de la concentration dans le secteur maritime.

71. Le **Conseil des associations nationales d'armateurs d'Europe et du Japon** précise que l'on a assisté à de nombreuses restructurations dans les services de lignes ces dernières années (comme dans beaucoup d'autres secteurs). Les dix plus grandes compagnies du monde représentent un tiers environ de la capacité mondiale. Une seule détient plus de 5 pour cent.

72. Un **délégué non identifié** précise qu'en vertu de l'étude Mercer, plus de 500 transporteurs maritimes étaient actifs dans le monde en mars 2000 et assuraient des services globaux sur diverses lignes. Il s'agit d'un marché très fragmenté, et les barrières à l'entrée sont placées relativement bas. En dépit de la concentration que l'on observe, il n'existe aucun oligopole ni quoi que ce soit qui s'en approche sur aucune route.

73. Le **Secrétariat (CLP)** répond en observant que le pourcentage de la capacité globale ne constitue pas un indicateur pertinent. Dans le transport aérien, le marché s'évalue au nombre des paires de villes. Pourquoi ce critère n'est-il pas applicable au transport maritime ?

74. Le **Conseil des associations nationales d'armateurs d'Europe et du Japon** note que le transport aérien et le transport maritime n'auraient pu être plus diamétralement opposés. Le transport maritime est soumis à un régime multilatéral, international, ouvert et non administratif. Les accords bilatéraux ont constitué l'exception absolue (mis à part les régimes prévalant dans l'ancien bloc communiste). Nous sommes en présence de marchés beaucoup plus souples que le secteur de l'aviation internationale ne l'a jamais été.

75. Le **Secrétariat (CLP)** répond qu'il est certes vrai que l'aviation internationale est liée à des accords bilatéraux. Or, dans le cadre d'un vaste marché déréglementé comme celui des États-Unis, les autorités chargées de la concurrence s'attachent aux marchés des paires de villes en tant que critère de concentration pertinent, même si en principe l'entrée sur ce marché déréglementé est libre. En pratique, elle n'est pas si libre et il existe des aéroports centraux, dont la concentration suscite des craintes en matière de concurrence. Pourquoi la part de marché globale constitue-t-elle le critère pertinent dans le transport maritime ?

76. Le **Conseil des chargeurs maritimes d'Europe (ESC)** observe que le marché évolue très rapidement sous l'effet des fusions et des acquisitions. Celles-ci ont vraiment besoin d'un examen et d'une analyse approfondis. D'autres études, à l'instar du récent rapport Drury, montrent que les 20 plus grandes compagnies de transport conteneurisé totalisent désormais 53 pour cent des niches du marché mondial. Elles disposent de parts de marché de 17 à 23 pour cent sur certaines routes. D'autres spécialistes du transport maritime expliquent que la concentration dans la détention au niveau mondial des grandes compagnies de transport conteneurisé peut également avoir une incidence sur les possibilités d'entrée sur le marché. Il y a tout lieu de penser que les nouvelles admissions dans cette grande ligue sont limitées. Il s'agit là d'un problème intéressant qui mériterait un examen plus détaillé.

77. La **Commission européenne** explique comment sont traitées les fusions dans le cadre des règles de la Communauté européenne. Le transport maritime est traité comme tous les autres secteurs dans le cadre des règlements européens sur les concentrations. En vertu de ces dispositions, la Commission est invitée à examiner les concentrations présentant une "dimension communautaire" et à évaluer si celles-ci créent ou renforcent une position dominante, ayant pour effet d'entraîner l'absence ou l'élimination d'une concurrence effective sur le marché intérieur ou sur une partie substantielle de celui-ci. L'examen de la "dimension communautaire" revient pour l'essentiel à un examen du chiffre d'affaires. La Commission européenne a eu à connaître de trois cas de compagnies maritimes dans le cadre des règlements sur les concentrations - *P&O/NedLloyd* en 1996, *Maersk/SEL* et *Maersk/ Sea Land*. Dans chaque cas, la Commission a conclu que la fusion n'engendrait pas de position dominante, pas plus qu'elle n'en renforçait, parvenant à cette conclusion après avoir examiné l'impact de l'opération sur les principaux trafics à destination et en partance d'Europe, sur lesquels les deux entreprises fusionnant proposaient du transport maritime conteneurisé.

78. Le document sur les questions à examiner aborde les interactions entre le processus de concentration et le système des conférences. En examinant ces trois cas de fusion, la Commission a également envisagé l'impact des conférences de lignes et des consortiums qui opéraient sur les routes en question ; en particulier, la Commission a examiné si la concentration pouvait ou non renforcer la cohésion au sein des conférences ou des consortiums existants, de sorte qu'une position dominante pouvait être créée ou renforcée. La Commission européenne considère les compagnies membres d'une conférence comme pouvant exercer collectivement une position dominante. Dans sa décision TACA, la Commission s'est attaquée à ces abus de position dominante collective. Il ne peut être exclu qu'une concentration renforce une position dominante collective au sein d'une conférence. Par contre, il peut se produire qu'une concentration n'exerce aucun effet notable sur cette domination collective. Dans les trois cas dont elle a été saisie, la Commission n'a pas pu établir que la fusion constituait un risque pour la concurrence.

79. Le **Président** pose ensuite la question de savoir pourquoi, puisque les contrats confidentiels sont si nombreux, la fixation collective des prix demeure-t-elle nécessaire ?

80. Les **États-Unis** expliquent que les transporteurs se battent depuis des années pour réaliser une marge bénéficiaire même réduite, la plupart du temps en vain, même avant de voir apparaître les contrats de services confidentiels. Cela est désormais extrêmement difficile sans viser un certain sens de la stabilité entre transporteurs ou du moins, certains objectifs ou orientations. Très souvent, les transporteurs n'atteignent pas ces objectifs, mais ils essaient tout de même car leur rentabilité et en définitive, leur survie, en dépendent. En l'absence d'immunité antitrust, les transporteurs seraient livrés à un environnement de baisse des prix à tout va dans lequel ils seraient de moins en moins nombreux, par suite des concentrations, des fusions et des faillites, ce qui aurait pour effet on pas de renforcer la concurrence, mais de l'affaiblir. En dépit de toutes les avancées technologiques de ces dernières années, les fondamentaux économiques des compagnies régulières n'ont pas changé.

81. La **Japanese Shipowners' Association** reconnaît que transparence du transport maritime et contrats confidentiels ne font pas toujours bon ménage. La plupart des conférences maritimes s'efforcent d'isoler une composante du transport maritime, laissée à l'arbitrage entre l'offre et la demande. Les taux pratiqués pour ces trafics sont fixés par concertation entre les transporteurs. Les taux deviennent une sorte de référence. Le Japon est le théâtre d'un dialogue sain entre les chargeurs japonais et les conférences basées au Japon.

82. Les **États-Unis** (Federal Maritime Commission) font observer que l'étalonnage des performances des transporteurs membres d'une conférence était bien plus important par le passé. Il y a quelques années encore, les conférences fixaient des taux communs pour des trafics entiers. Il existait une marge d'action indépendante hors conférence aux États-Unis, mais cette organisation de tarification collective demeurait. Récemment, et plus particulièrement depuis l'application de l'OSRA, on observe un déclin des conférences

maritimes. Le nombre de conférences enregistrées auprès de la FMC est passé de 32 à 22 depuis l'adoption de la nouvelle législation. Plus parlant encore, les conférences ont totalement disparu sur toutes les grandes routes Est-Ouest, à l'exception du trafic États-Unis-Europe. Les grandes conférences États-Unis-Asie et Asie-États-Unis ont ainsi disparu. Il n'existe plus aucun tarif commun de conférence servant de référence. Un changement de modèle s'est donc opéré sur la manière dont le secteur fixe les prix et collecte ses informations de prix. On évolue ainsi vers un modèle de marché beaucoup plus compétitif, fondé sur la négociation.

83. La **New York/New Jersey Foreign Freight Forwarders and Brokers Assoc.** constate que le mécanisme prédominant de fixation des prix s'est mué en accords de discussion. Sur de nombreuses routes, le système des conférences a tout sauf disparu, et les accords de discussion les ont remplacés. Le délégué présente l'exemple d'une route en direction du sud, entre la côte Ouest et l'Amérique du Sud. Dès que l'OSRA est entrée en application, un accord de discussion très sain a été mis en place, comme c'est le cas sur la plupart des routes maritimes américaines. Les participants à cet accord de discussion détiennent 80 à 90 pour cent environ des parts de marché. Alors qu'on aurait pu tableur sur une diminution des taux de fret après l'entrée en vigueur de l'OSRA, ce segment du transport maritime a enregistré un mouvement contraire, à savoir une hausse des taux. La fixation des prix selon les lois du marché a fini par prévaloir, mais on a observé une distorsion pendant un laps de temps assez significatif, du fait des accords de discussion et des orientations "volontaires".

84. L'**American Import Shippers Association** est également d'avis que les conférences ne sont plus un facteur majeur. Au contraire, la conclusion de contrats de services, dans le cadre d'accords de discussion, constitue désormais la règle.

85. Le **Canadian Shippers' Council** indique que l'Association canadienne des fabricants de produits chimiques représente 75 sociétés chimiques du Canada. Sur ces 75 membres, 80 pour cent environ sont des filiales de sociétés multinationales. Le Canada est toujours régi par la législation de 1987, laquelle autorise les chargeurs à passer des contrats confidentiels non avec des compagnies régulières, mais avec des conférences maritimes. Il y a peu de temps encore, les chargeurs de l'industrie chimique canadienne disposaient d'un avantage. Ils pouvaient négocier de meilleurs marchés que leurs homologues des États-Unis. Cette possibilité les aidait à protéger leurs investissements et à réaliser leurs opérations depuis le Canada. Leur situation a changé depuis l'entrée en application de l'OSRA. Les chargeurs canadiens disent désormais avoir besoin que les autorités de leur pays progressent dans leur réforme des transports maritimes. L'OSRA a eu des retombées directes sur ces entreprises, puisque celles-ci cèdent désormais des marchés à leurs homologues américains. Des opérations qui étaient habituellement réalisées au Canada sont désormais transférées au Texas, par exemple.

86. La **Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC)** se demande si la levée de l'immunité antitrust déboucherait sur un renforcement de la concentration qui ne laisserait qu'une poignée de gros transporteurs, si bien qu'en définitive la concurrence serait réduite. L'OSRA a montré que la déréglementation mènera à la multiplication des fusions. Toute la question est de savoir où se situe le niveau critique auquel la concentration constitue ou non un problème. La réponse à la question posée est "non" : il n'existe pas encore de position dominante dans ce secteur.

87. Le délégué indique ensuite que bon nombre d'arguments en faveur de l'immunité antitrust sont d'autant plus valables pour le transport en vrac. Ce secteur doit en effet remédier à des problèmes de surcapacités et de fluctuations saisonnières de la demande. Le délégué observe que les arguments consistant à dire que ce secteur est différent et qu'il nécessite une réglementation ne sont pas convaincants. L'OCDE va dans la bonne direction et le Comité doit continuer ses travaux sur ce sujet.

88. Le **Canada** est en train de réexaminer son propre régime applicable aux conférences. En quoi le transport maritime est-il unique au point de mériter un régime spécial ? C'est un secteur cyclique, mais c'est

également le cas de la sylviculture au Canada, de l'industrie houillère ou encore de la construction automobile. Le délégué se demande si les faibles taux de rentabilité et la surcapacité chronique du transport maritime pourraient être imputables à des facteurs extérieurs comme des objectifs de sécurité nationale, la nécessité de liens entre la construction navale et le transport maritime, ou encore divers autres objectifs, qui n'ont rien à voir avec la nature des lignes maritimes. Le Canada sera vivement intéressé par les travaux de l'OCDE sur ce que sont les différences fondamentales qui existent dans les conférences maritimes. En tant que nation commerciale, le Canada continuera de miser sur des stratégies multilatérales. Le Canada ne veut pas être différent du reste du monde. Si l'on accorde une exemption, le secteur en bénéficiant doit être à même d'expliquer clairement pourquoi il mérite un traitement spécial.

89. Le délégué des **Pays-Bas** fait observer qu'en sa qualité de responsable de la politique de la concurrence, il préfère que les exceptions au droit de la concurrence ne soient pas liées à un secteur déterminé, mais plutôt à certains types de comportements. En règle générale, il convient de n'accorder une immunité ou des exemptions que si elles sont nécessaires. La faible rentabilité des investissements constitue-t-elle une bonne raison pour bénéficier d'une exemption ?

90. Le **Président** demande pourquoi, si le transport maritime souffre d'un tel manque de rentabilité de ses investissements, on assiste parallèlement à un boum sans précédent des commandes de porte-conteneurs.

91. La **CEPALC** explique que les économies d'échelle sont la principale raison qui justifie la continuité des investissements. Plus le navire est grand (à condition qu'il puisse être constamment plein), plus les coûts unitaires sont faibles (compte tenu du coût des systèmes d'information, des coûts administratifs, etc., qui sont fixes par nature).

92. Les **États-Unis** indiquent que les armateurs sont confrontés au fait que les subventions à la construction navale continuent d'exercer un effet de distorsion sur l'offre de nouveaux bâtiments. Les surcapacités peuvent résulter des mesures incitatives proposées par les chantiers navals aux acheteurs potentiels et des décisions prises par des compagnies maritimes d'État, qui ne favorisent pas toujours les mécanismes du marché.

93. Le **Président** répond qu'il s'agit là d'un argument important, une distorsion pouvant en engendrer une autre dans un secteur connexe. Cela fait plusieurs années que l'OCDE s'efforce d'éliminer les subventions à la construction navale. Malheureusement, elle n'y est pas encore parvenue.

94. Répondant à la question du Président, le délégué du **Japon** observe que les compagnies maritimes peuvent ne pas agir sensiblement dans l'optique de maximiser leur marge bénéficiaire. Elles cherchent d'abord à acquérir des capacités suffisantes pour transporter des tonnages plus importants avant d'espérer en tirer des bénéfices. Mais compte tenu de la concurrence, faire des bénéfices est impossible, si bien qu'elles se contentent de se constituer des capacités.

95. La **National Industrial Transportation League** indique que les cinq plus gros transporteurs du monde ont passé commande de plus de 250 navires. Ce chiffre est tout à fait surprenant étant donné la faible rentabilité de leurs investissements.

96. L'**Espagne** a libéralisé et privatisé une partie importante de son marché des transports ces dernières années. La politique des pouvoirs publics en matière de transport terrestre est de faire jouer la concurrence entre différents modes de transport le plus possible sur des corridors différents. C'est la raison pour laquelle l'Espagne souhaiterait que cette exemption soit revue. Il n'est pas logique que certains secteurs de transport bénéficient d'un régime de concurrence différent des autres. S'agissant des surcapacités, il y a quelques années encore en Espagne, la meilleure opération pour les armateurs n'était

pas le transport, mais le courtage - ce qui consistait à acheter un navire, puis à le revendre un mois plus tard, celui-ci ayant été financé sur des deniers publics.

97. Les **États-Unis** demandent si la faible rentabilité des investissements et l'accroissement des capacités se profilant dans les chantiers navals du monde entier sont cohérents avec l'hypothèse d'un cartel. Le secteur n'est pas oligopolistique, puisque le CENSA a déclaré que les dix premières compagnies du monde ne totalisaient qu'un tiers environ de la capacité maritime mondiale et qu'une seule détenait plus de 5 pour cent de part de marché.

98. Le délégué poursuit en insistant sur le fait que le transport maritime n'est pas simplement un mode de transport. Il existe un lien direct et inextricable entre le transport maritime et la sécurité nationale des États-Unis. Ces dix dernières années, les États-Unis en sont venus à compter exclusivement sur la marine marchande pour satisfaire à leurs obligations de sécurité nationale. Telle est la justification du financement de ce secteur à hauteur de quelque 100 millions de dollars par an, soit 2,1 millions de dollars pour chaque bâtiment d'une flotte qui en compte 47.

99. Le **CENSA** observe que les autorités chargées de la concurrence sont venues à ce type de discussion avec une vision claire, après avoir entendu les arguments spécieux de nombreux secteurs. Il y a toujours lieu de se méfier de ce type d'arguments. Le dialogue dure depuis plus de 100 ans dans le transport maritime, et nos prédécesseurs sont tous parvenus à la même conclusion. Le délégué demande si l'on peut supposer qu'ils n'étaient pas tous idiots. Les secteurs de l'électricité et des télécommunications ont été cités, des secteurs protégés au niveau intérieur et souvent détenus par l'État. La déréglementation dans ce contexte est d'une toute autre nature que l'objet en cours de débat.

100. Un autre délégué du CENSA donne un exemple des investissements nécessaires pour assurer un service hebdomadaire sur une route entre l'Extrême-Orient et l'Europe. Ce trafic nécessite neuf navires. Les bâtiments font généralement escale dans des ports situés au Japon, à Taiwan, en Chine, à Singapour, dans certains ports de la Méditerranée, puis dans des ports du continent et du Royaume-Uni. Les autres zones sont desservies par des réseaux secondaires. Il faut neuf navires pour assurer ce trafic, équipés chacun de plusieurs milliers de conteneurs. Un bâtiment coûte plus de 100 millions de dollars, de sorte que ce service nécessite des investissements conséquents. Les transporteurs s'arrangent souvent pour assurer les fréquences de desserte requises, par le biais d'accords de partage des navires.

101. En sa qualité de représentant des autorités chargées de la concurrence, le délégué de la **Suisse** explique que cartel n'est pas toujours synonyme de profits pour les membres du cartel. Très souvent, les cartels ne dégagent pas nécessairement de bénéfices. L'expérience montre que de nombreuses compagnies veulent constituer des ententes afin de maintenir des structures inadaptées et survivre sur le marché. Ces ententes sont souvent formées pour préserver des compagnies qui ne souhaitent pas prendre de risques ou innover. Les membres d'un cartel préfèrent souvent se contenter d'une part de gâteau plus petit, plutôt que se lancer dans une concurrence risquée qui certes, peut offrir un gâteau plus gros, mais au prix de risques accrus et en faisant des gagnants et des perdants.

102. La **Transportation Intermediaries Association (TIA)** fait observer que les économistes ont depuis longtemps constaté que les ententes réglementées offrent le pire des deux mondes - des prix élevés et une rentabilité faible, étant donné que les compagnies surinvestissent dans des capacités et perdent toute motivation pour innover et opérer de façon efficace. Comme vient de le souligner la Suisse, si les ententes peuvent maintenir une offre stable, ce niveau est-il celui qui permettra de répondre à la demande de demain et aux besoins de tous les usagers du système. Tels sont les arguments que nous avons entendus dans d'autres secteurs confrontés à la déréglementation. Tous prédisaient une concurrence désastreuse.

103. Le délégué de la **FIATA** explique qu'il n'a entendu aucun argument qui justifie l'immunité antitrust accordée aux compagnies maritimes. S'agissant des surcapacités, il a existé en Allemagne ce que

l'on appelait les navires de dentistes : des allègements fiscaux étaient consentis aux contribuables investissant dans la flotte.

104. L'ESC en revient à la question des parts de marché. Le tout dernier rapport Drury indique que les 20 premiers transporteurs mondiaux détiennent 53 pour cent des parts du marché mondial, et que la première compagnie maritime au monde en détient 12 pour cent. La première compagnie qui opère sur la route transatlantique détient entre 17 et 23 pour cent du trafic. La dernière vague de fusions et de rachats a éliminé de la course de nombreux transporteurs, dont on pensait précédemment qu'ils occupaient des niches de marché défendables. La concurrence a été éliminée de ces niches. De même, le niveau des nouveaux investissements dans des porte-conteneurs, qui a été évoqué précédemment, joue en soi un effet dissuasif sur les autres acteurs susceptibles d'entrer sur le marché.

105. Le délégué des **États-Unis** répond en faisant observer que lorsque Maersk et Sea Land ont fusionné, le ministère américain de la Justice a constaté que ce complexe, la plus grande compagnie du monde, contrôlait 9 pour cent du marché du transport maritime. Pour ce qui est de l'innovation, quel secteur a mis au point et a présenté le concept des conteneurs ? C'est le transport maritime, il y a quelque 30 à 40 ans. Le transport conteneurisé a révolutionné le commerce mondial.

106. La **Norvège** précise que les autorités norvégiennes elles-mêmes ne prennent pas position sur les questions évoquées ici, car les chargeurs et les armateurs norvégiens ont des vues radicalement opposées, exactement comme on peut l'entendre ici. Les autorités doivent rechercher un équilibre. Le délégué poursuit en demandant si tous les chargeurs ont le même intérêt. Si les gros chargeurs peuvent tirer avantage d'être à même de conclure des contrats avec des compagnies maritimes, en va-t-il de même pour les petits chargeurs ?

107. L'**AISA** s'oppose à l'idée que le Congrès américain ait formellement réexaminé la question de l'immunité antitrust dans son examen de la législation en cours d'adoption. En fait, les commissions responsables des questions antitrust au Congrès américain n'avaient pas compétence. C'est la raison pour laquelle la question de l'immunité fait actuellement l'objet d'un examen en commission des affaires judiciaires, non en commission du commerce. La question de l'immunité n'était pas à l'ordre du jour dès le début. Même si la déréglementation a été envisagée, ce n'était pas dans le contexte d'une levée de l'immunité antitrust.

108. Le délégué précise un autre point, en l'occurrence que le transport maritime se caractérise par des subventions et des intérêts de sécurité nationale, ce qui constitue le fondement de l'immunité antitrust. Ces questions sont réglées dans d'autres secteurs par le biais du droit de la concurrence. Les anciens arguments, selon lesquels il existe des monopoles naturels qui nécessitent d'être réglementés et/ou qui mènent à une concurrence dévastatrice, sont invalidés. Les monopoles naturels ne sont plus considérés comme tels et les activités industrielles sont désormais soumises aux forces du marché.

109. Les **États-Unis** expliquent que la réponse des autorités aux subventions est un sujet vive controverse, et que les législations antidumping sont la réponse la plus courante, par opposition aux règlements fondés sur la politique de la concurrence.

110. La **NITL** fait observer qu'elle représente des chargeurs d'importance variable. Les grands chargeurs sont eux-mêmes de petits chargeurs sur certaines lignes de trafic. Pourquoi ces petits chargeurs veulent-ils des services personnalisés ? Ils rejettent l'uniformisation de l'offre des transporteurs. Indépendamment de leur poids, tous les chargeurs veulent des services efficaces et rentables, répondant à leurs besoins.

111. L'ESC explique qu'il représente une trentaine d'organisations nationales en Europe. Au Royaume-Uni, le Conseil compte quelque 12 000 membres, adhérant à l'association nationale. Les

membres sont généralement des petites et moyennes entreprises, qui exigent exactement les mêmes conditions de concurrence que les gros chargeurs.

112. La **TIA** fait remarquer que les petits chargeurs recherchent des transitaires qui les aident. Les transitaires assurent des services efficaces et rentables sans facturer de frais supplémentaires aux chargeurs comme aux transporteurs. Ce que tous les chargeurs veulent, c'est pouvoir disposer de services rentables sur le marché. Ils veulent que leurs marchandises arrivent sur le marché et entendent pouvoir en dégager un bénéfice. Les transitaires les aident dans ce but.

113. La **France** souligne qu'environ deux tiers du tonnage de fret maritime sont acheminés en vrac tandis qu'un tiers est acheminé par lignes régulières. De la sorte, deux tiers du fret maritime ne bénéficient d'aucune immunité vis-à-vis des dispositions antitrusts. Le marché du vrac ne jouit d'aucun privilège d'aucune sorte. Dans ce secteur, les navires sont plus vieux, car les prix pratiqués sont bas. C'est également dans ce secteur que les accidents sont les plus nombreux. Les marchandises n'attendent plus, comme c'était le cas il y a 20 ou 30 ans. La fréquence des dessertes a un coût, car il n'est pas possible d'exploiter entièrement les économies d'échelle. Quant à la question de savoir pourquoi on investit dans des navires neufs - beaucoup de gens achètent actuellement des valeurs technologiques dans des entreprises qui perdent de l'argent : pourquoi le font-ils ?

114. Les **États-Unis** soulignent les mesures mises en place par les transporteurs ces dernières années pour diminuer les coûts et accroître la rentabilité. On a assisté à un développement spectaculaire des alliances opérationnelles visant à exploiter des navires plus grands à des coûts unitaires plus faibles. Ces alliances offrent un meilleur service aux clients en leur assurant une couverture de réseau plus large et des voyages plus fréquents. Les investissements dans des navires plus efficaces et plus respectueux de l'environnement ainsi que dans des infrastructures de débarquement se multiplient, car les transporteurs s'associent et utilisent l'immunité antitrust pour constituer des partenariats dans le but d'exploiter des terminaux maritimes plus efficaces et d'autres investissements terrestres, comme les trains à double niveau. Le secteur utilise également l'immunité antitrust pour déployer les technologies de l'information et des communications.

115. Le **Canadian Shippers Council** précise aussi qu'un grand nombre de ses membres sont de petits chargeurs. Leurs besoins sont semblables à ceux des grands : leurs cargaisons doivent être acheminées en temps opportun et au juste prix. L'e-commerce contribue à faciliter les choses, en permettant aux petits chargeurs de traiter directement avec la compagnie maritime ou indirectement, en passant par un transitaire. Le chargeur peut même participer à une procédure d'adjudication en ligne, en faisant savoir qu'il a besoin d'acheminer cinq conteneurs de Montréal à Londres, par exemple, dans un délai déterminé. Ces adjudications fonctionnent parfaitement, sauf lorsque l'on traite avec une conférence. On est alors en présence de cinq compagnies qui participent toutes à la même offre. Autre situation : il peut arriver aussi que le chargeur ne puisse pas faire acheminer ses conteneurs jusqu'au port, d'où l'existence soudaine de capacités disponibles. Si l'on est dans un système ouvert, le chargeur pourra réagir très rapidement et amener sa cargaison jusqu'aux conteneurs. C'est là un avantage à la fois des compagnies maritimes et des petits chargeurs dans un système ouvert.

116. Le délégué de l'**Allemagne** présente les raisons justifiant l'octroi de l'immunité antitrust aux accords maritimes. La première est que dans l'intérêt général, certaines routes doivent continuer à être desservies sur une base régulière et fiable. Cela est possible si des exemptions sont octroyées à l'application pleine et entière de la législation antitrust et favorisent ainsi la coopération entre les armateurs. Cela est également possible (comme cela se fait toujours dans le monde du transport aérien) par le biais d'une coopération entre les pouvoirs publics pour régler la fréquence de desserte, les capacités, la tarification, etc. Le délégué note qu'il n'a entendu aucun partisan du changement de système dire que les mêmes résultats pourraient être atteints en supprimant les exemptions. Or, la charge d'argumenter, du

moins au niveau politique, devrait incomber aux défenseurs du changement de régime. Le système mis en place dans la Communauté européenne a tenu compte des différents intérêts.

117. Les **États-Unis** indiquent que pour la seule année dernière, le port de Long Beach de Los Angeles a traité neuf millions de conteneurs. Ce chiffre représente 30 pour cent des conteneurs arrivant aux États-Unis. Ce trafic progresse au rythme de 9 pour cent par mois. De source gouvernementale, le trafic entre les États-Unis et le reste du monde doublera, voire triplera, dans les 20 prochaines années.

118. La **Freight Transport Association** (FTA) constate que les arguments avancés pour conserver le système actuel sont très proches de ceux utilisés il y a 20 ans pour perpétuer la structure alors en place dans le transport aérien. Or, il a été décidé il y a 20 ans, au Royaume-Uni et ailleurs en Europe, de déréglementer le secteur aérien qui tout à la fois était non rentable et exploitait des services largement considérés par la clientèle comme inutiles et inintéressants. À la suite de la déréglementation du secteur, les compagnies aériennes durent examiner un certain nombre de questions évoquées aujourd'hui : ratio de rentabilité financière, capacités, services proposés. Au Royaume-Uni, il existe deux grandes compagnies aériennes de classe internationale et un secteur indépendant prospère, qui proposent à leur clientèle un large éventail de services de secteur réservé, qu'il s'agisse du trafic passagers ou du trafic marchandises. De même, les chargeurs obtiennent le type de services dont ils ont besoin pour servir efficacement leurs marchés d'exportation. La FTA se trouve désormais dans une position où les compagnies aériennes viennent vers elle pour se rapprocher de leur clientèle et être aidées dans le développement de services nouveaux et innovants. Malheureusement, les membres de la FTA estiment que le système réglementaire les empêche de nouer les mêmes liens étroits avec les compagnies maritimes et de développer les services qu'ils souhaiteraient. C'est pourquoi la FTA estime qu'il est impératif de revoir le système actuel, de permettre à l'industrie d'obtenir les vrais services dont elle a besoin auprès du secteur maritime et pour ce dernier, de commencer à se mettre au service des économies des pays qu'il dessert, de générer une croissance réelle et de permettre aux entreprises de libérer à terme leur véritable potentiel.

119. La **Japon** répond que les transporteurs aériens bénéficient toujours de l'immunité pour ce qui concerne les accords sur la fixation des prix.

120. Le **CENSA** répond que la comparaison avec le transport aérien est tout à fait inopportune presque à tous égards.

121. Le **Président** interroge sur les différences et les liens entre le transport en vrac et les services de lignes et demandent si les conférences perdent de leur importance.

122. Un délégué du **BIAC** (Comité consultatif économique et industriel), s'exprimant en son nom personnel, répond que le transport de vrac est très semblable à la profession de taxi. C'est une activité reposant sur un transport au contrat. Les parties affrètent généralement l'ensemble du navire (et pas simplement un espace de chargement). Il n'y a pas d'horaires fixes. Les opérateurs prennent les marchés là où ils se forment. Les tarifs vont à la hausse et à la baisse, les compagnies vont et viennent. Il faut distinguer deux segments dans le transport de vrac - les vracs humides ou transport en tankers, et les vracs secs. Il existe certains types de trafics de vrac qui ressemblent à des trafics de lignes, tels que les navires-citernes à vocation multiple. Ces navires possèdent plusieurs citernes remplies de différentes cargaisons de vrac. Enfin, certaines marchandises sont transportées en vrac, mais pourraient probablement être acheminées dans des navires de lignes régulières.

123. Les services de lignes fonctionnent tout à fait différemment. Les voyages ont lieu en fonction d'horaires fixes, et aucun usager n'occupe à lui seul le navire entier. La fréquence de desserte est très différente de celle des vraquiers. Les opérateurs du transport de vrac sont au service de leur clientèle et entretiennent de bonnes relations avec celle-ci. De nombreux clients possèdent ou exploitent par eux-mêmes des vraquiers. Les services de lignes, au moins à leurs débuts, n'ont jamais connu un

fonctionnement aussi harmonieux. À écouter le débat en cours, le délégué se demande quels sont les problèmes spécifiques suscités par l'immunité antitrust ?

124. Les **États-Unis** expliquent que de nombreuses compagnies maritimes pratiquent à la fois les services de lignes et le transport de vrac, y compris les plus grandes comme Maersk ou encore des compagnies japonaises de renom. Toutes ces compagnies possèdent une expérience dans les opérations et la gestion maritimes. Participer au trafic de vrac constitue pour elles une extension naturelle de leurs opérations. Cependant, il existe certaines grandes différences entre le transport de vrac et le transport de lignes. Celui-ci est une opération intermodale, par opposition au transport de vrac d'un port à un autre. Les services de lignes fonctionnent sur des horaires établis.

125. La **France** reconnaît que l'importance des conférences maritimes est sur le déclin. Lorsque la France a travaillé sur le code de conduite des conférences maritimes, la question s'est posée du volume de trafic assuré par les conférences. Aucun chiffre valable n'était alors disponible, car les armateurs ont grand besoin de discuter. Ils ont un besoin absolu de discussion, et rien ne pourra les empêcher de discuter entre eux. Ils le font soit de façon ouverte, ce qu'ils appellent alors une conférence ou un consortium, soit par le biais d'arrangements fermés. Les armateurs de lignes régulières ont besoin de se concerter, non pour être désagréables, mais parce qu'ils doivent parler entre eux pour remplir leurs grands navires. Le cadre dans lequel interviennent ces conversations peut être ouvert, ou alors plus discret.

126. Le **Japon** observe que les accords de rencontre ou les accords de discussion présentent un caractère lâche non contraignant pour l'échange d'informations commerciales sur les principes de la fixation des prix ou autres. Ces accords jouent désormais un rôle plus important dans la stabilisation du trafic. Cette nouvelle sorte d'arrangement tente d'éviter une concurrence destructrice, par des engagements de coopération non contraignants et la priorité donnée à ce que les conditions soient réunies pour une exécution en bonne et due forme, sans fixer un tarif uniforme. Le Japon estime que ces accords ne sont pas plus préjudiciables à la concurrence que ne l'étaient les conférences traditionnelles, car il existe une concurrence effective non seulement entre les transporteurs membres et non-membres, mais aussi entre les transporteurs parties à l'accord. Le Japon admet que la législation de certains pays interdit au moins certains types d'accords au motif qu'ils ont pour effet de limiter la concurrence entre les membres de la conférence et les opérateurs hors conférence.

127. L'**AISA** note que la différence entre les conférences et les accords de discussion dans le contexte américain est que dans l'ancien système, la fixation collective des taux s'opérait au sein d'un forum public. Avec les accords de discussion, on est en présence d'une concentration intense de transporteurs et la confidentialité est unilatérale seulement - les chargeurs ne comprennent pas ce qui se passe sur le marché, mais les transporteurs eux le savent. En ce qui concerne des exemples spécifiques d'abus, la plupart des affréteurs à temps ne donnent pas d'exemples particuliers par crainte. Lorsque la FMC procède à une enquête, les chargeurs ne se proposent pas. L'AISA connaît des cas où elle s'efforce de faire un arrangement avec un transporteur et où d'autres transporteurs sont au courant car ils étaient alors en cours de discussion. L'idée selon laquelle les accords de discussion seraient une solution quelque peu meilleure, parce qu'ils ne sont pas exécutoires, semble curieuse pour l'AISA. Celle-ci considère que les accords de discussion sont un recul, non un progrès.

128. Le **Président** prend acte qu'il est intéressant de noter que la fixation collective des prix dans le cadre d'une conférence est un processus ouvert, alors que la formation des prix dans le cadre d'un accord de discussion est une procédure secrète.

129. L'**ESC** observe qu'il est plutôt étrange que cet atelier débattre sérieusement des mérites qu'offrent des ententes commerciales potentiellement totales (c'est-à-dire qui contrôlent jusqu'à 80-90 pour cent des trafics), dans lesquelles toutes les parties intervenant sur le marché pourraient discuter des tarifs. Les accords de discussion qui couvrent l'ensemble du marché éliminent la concurrence. Après que la

Commission européenne ait adopté la décision TACA en décembre 1998, les transporteurs du trafic concerné discutèrent des moyens de remplacer l'accord que la Commission estimait constituer un abus de position dominante et pour lequel elle infligeait des amendes conséquentes aux auteurs d'infraction aux règles de la concurrence. Les transporteurs évoquèrent l'idée de mettre en place des accords de discussion pour remplacer les accords TACA. Il était tout à fait évident, de par les discussions qui avaient eu lieu avec la Commission européenne, que cette solution serait jugée inacceptable. Ce n'est que tout récemment que la Commission européenne a infligé des amendes à des transporteurs opérant sur un trafic avec l'Extrême-Orient pour avoir mis en place un accord de discussion concernant des surtaxes sur ce trafic particulier, les arrangements pris ayant été finalement étendus à des questions plus générales de tarifs.

130. Le délégué conclut que s'il subsiste encore le moindre doute sur l'impact des accords de discussion, il convient d'examiner avec attention le document soumis par la Korean Shipowners Association, qui déclare que "les accords de discussion sont pour les transporteurs un forum de discussion sur les forces jouant sur la fixation des prix, un mécanisme permettant d'initier des actions sur les tarifs à l'échelle de tout un trafic et enfin, une aide assurant aux membres parties à l'accord une information en temps réel sur chaque nouvelle décision de prix". C'est pourquoi l'ESC se déclare très préoccupé.

131. Les **États-Unis** notent que depuis l'entrée en vigueur de la loi de 1984 sur le transport maritime (Shipping Act), un régime réglementaire a été mis en place, qui impose des contraintes pro-concurrentielles sur cette immunité. Ainsi, interdiction est faite aux transporteurs de pratiquer des boycotts, de se partager entre eux les chargeurs, d'opérer des discriminations abusives et de recourir à des pratiques d'éviction. La Federal Maritime Commission est chargée de veiller au respect de ces contraintes, sa dernière intervention remontant à 1996, dans le cadre des accords de stabilisation des capacités sur la route transpacifique. En outre, lorsque des transporteurs se réunissent pour discuter d'un accord de stabilisation ou d'un accord de discussion qui relève du ressort de la Federal Maritime Commission, le procès-verbal de la réunion est remis à la FMC. Ces réunions font donc l'objet d'un contrôle réglementaire. Si les procès-verbaux soulèvent des inquiétudes, la FMC en fait part.

132. L'**Australie** répond au commentaire selon lequel l'Australie a récemment réaffirmé (en 1999) son engagement vis-à-vis de la règle de l'immunité antitrust accordée aux lignes maritimes. Plusieurs raisons possibles pouvaient justifier cette décision. Tout d'abord, les chargeurs australiens demeurent de fervents partisans de l'immunité antitrust. Ensuite, 95 pour cent du trafic australien est acheminé sur des navires étrangers, de sorte que l'Australie n'a pas la possibilité de faire quoi que ce soit qui la fasse aller à contre-pas par rapport au reste du monde. Retirer les droits dont disposent actuellement les chargeurs australiens pour négocier avec les compagnies régulières, en levant l'immunité antitrust et en laissant les compagnies maritimes tout simplement prendre la mer, ne constitue pas une proposition intéressante. Aussi à la lumière de ces deux facteurs, les autorités australiennes concluent que les avantages de l'immunité antitrust sont supérieurs aux coûts.

133. L'Australie est d'avis que les autorités réglementaires doivent examiner les accords de discussion de plus près que les accords de conférence traditionnels, tout d'abord parce qu'ils concernent une grande proportion des capacités d'un trafic, même s'ils ne sont pas contraignants. L'Australie estime que ces accords peuvent entraîner l'élimination d'une part significative de la concurrence. Le ministre australien des Transports a tout récemment renvoyé l'accord de discussion, conclu entre l'Australie et l'Asie du sud-est, devant les autorités australiennes chargées de la concurrence pour examen dans le cadre de la législation actuelle. Ce renvoi est intervenu à la suite de plaintes déposées par les chargeurs, constatant que tous les navires opérant sur ce trafic relevaient d'un seul et même accord, de sorte qu'il n'existait pour l'essentiel qu'un seul et même prestataire de services. Les chargeurs ont observé un doublement des tarifs depuis l'entrée en application de cet accord.

134. L'**AISA** se demande comment la FMC traitera les problèmes de discrimination abusive lorsqu'elle aura à examiner plus de 100 000 contrats. Les pratiques anticoncurrentielles sont considérées

comme inacceptables dans le reste de l'économie. Dans le secteur maritime, le législateur a sanctionné des conduites qui sont considérées comme illicites dans n'importe quel autre secteur d'activité. Le fait que la FMC, ou tout autre organisme, dispose d'une vague autorité réglementaire ne signifie pas que l'on soit à l'abri de tout abus.

135. Le **Canadian Shippers' Council** signale une contribution de la conférence nord-atlantique à propos de l'examen de la législation en cours au Canada. Le rapport renvoie au fait qu'un pourcentage important des cargaisons canadiennes à l'exportation, notamment sur les trafics transatlantiques, sont des produits de base, très sensibles au prix du transport. Les producteurs de produits de base ne sont compétitifs sur les marchés d'exportation que s'ils peuvent obtenir les meilleurs taux de fret possibles. Les cargaisons de ce type peuvent être transportées indifféremment dans des conteneurs ou en vrac - elles constituent des cargaisons supplémentaires pour les conteneurs. La conférence nord-atlantique poursuit en disant que tout le système se trouve grandement facilité si les lignes régulières ont la liberté réglementaire de coopérer et de couvrir les marchandises de ce type avec l'ensemble des membres de la conférence, sans être obligées de proposer des contrats individuels aux chargeurs. En d'autres termes, la conclusion de la conférence nord-atlantique est que les chargeurs ne sont aidés dans la concurrence sur les marchés d'exportation que s'ils traitent avec l'ensemble des membres de la conférence et n'ont conclu aucun accord individuel. La réponse à la consultation lancée par le Canadian Shippers' Council est qu'aucun des chargeurs n'est d'accord avec cela. Ces cargaisons sont très sensibles au niveau des taux de fret, et si les marchandises ne sont pas compétitives sur les marchés d'exportation, les compagnies maritimes comme les chargeurs seront perdants.

136. La **Nouvelle-Zélande** relate son expérience dans le domaine des produits réfrigérés - produits laitiers, viandes et fruits, qui constituent d'importants produits de base pour le pays. L'expérience de la Nouvelle-Zélande est que les grands exportateurs ont la possibilité de faire un choix entre des navires réfrigérés, conteneurisés ou affrétés. Ce choix varie évidemment selon les différentes routes et notamment, selon les impératifs de transport terrestre des importateurs et des exportateurs. L'expérience dans le secteur des viandes au moins est que la menace de la concurrence exercée par les navires réfrigérés classiques, par rapport aux conteneurs réfrigérés sur les grands itinéraires de conférences, a entraîné une diminution des taux et une amélioration du service de la conférence exploitant le trafic américain. Il s'agit là d'une analyse que le secteur des viandes pratique régulièrement pour préserver l'honnêteté de la conférence.

137. La **Korean Shipowners' Association** demande que cet atelier prenne acte des résultats du neuvième forum des armateurs asiatiques (ASF). L'ASF reconnaît que l'immunité dont bénéficient les transporteurs vis-à-vis des dispositions antitrusts est nécessaire pour la rationalisation des coûts et l'amélioration du service. Le système des exemptions est également garant de la stabilité des marchés de transport, stabilité qui profite à l'ensemble du secteur des transports en couvrant tous les intérêts impliqués dans le commerce international, ce qui inclut ceux des importateurs et des exportateurs. L'ASF espère que le régime actuel de l'immunité antitrust sera préservé.

138. Le **Président** remet alors aux délégués son résumé personnel des discussions.

139. Le délégué de la **Commission européenne** réitère la position de la Commission selon laquelle celle-ci n'examine aucune proposition visant à modifier l'exemption de groupe bénéficiant aux conférences de lignes régulières et poursuit en déclarant qu'il ne souhaite pas commenter le résumé personnel et les conclusions du Président. Le délégué fait observer qu'en tant que représentant du Secrétariat de l'OCDE, le Président est libre de rédiger les conclusions de cet atelier et de prendre toutes les mesures et dispositions ultérieures nécessaires.

140. La **Suisse** remercie le Président pour son excellent résumé des débats de l'atelier, et se félicite de l'idée de poursuivre les discussions dans le cadre d'un forum conjoint CLP/CTM, proposition qu'il soutient. Le délégué remercie également le Secrétariat d'avoir organisé l'atelier, lequel a permis de dégager un

certain nombre de positions communes et un consensus en faveur d'une meilleure politique de la concurrence pour l'ensemble du secteur.

141. La **Norvège** se demande si les travaux ultérieurs relèveront de la responsabilité des comités CLP et CTM, ou s'ils seront placés sous la responsabilité du Secrétaire général. Le **Président** répond que c'est le Secrétaire général qui prendra la responsabilité de ces travaux.

142. L'**Italie** demande que les travaux ultérieurs examinent la nécessité des accords de discussion à la lumière de la concentration croissante du secteur.

143. La **Japon** observe que le résumé du Président peut être vu plutôt comme l'interprétation de ce dernier des discussions ayant eu lieu, et demande pourquoi un délai de 12 mois est mentionné. Le Président répond que ce délai de 12 mois est simplement une indication interne de la date à laquelle des résultats seront produits. Il ne s'agit pas d'un délai politique.

144. Les **États-Unis** indique que même si le résumé dit qu' "Un pays fait observer qu'un secteur national des transports maritimes peut constituer une composante essentielle de la politique de sécurité nationale du pays", le terme "peut" est trop arbitraire dans ce contexte. La politique nationale des États-Unis consiste à faire de la marine marchande une composante essentielle de la sécurité nationale. Concernant la déclaration selon laquelle "les exemptions et les exceptions doivent être clairement revues dans l'optique de leur suppression", elle s'apparente à une déclaration de politique. Compte tenu des conversations qui ont eu lieu avec les participants à cet atelier, il semble que l'on manque de données empiriques pour étayer les conclusions formulées dans le projet de texte soumis à l'ouverture de cette rencontre. S'il est nécessaire de poursuivre la réflexion sur la suite à donner, il est alors trop tôt pour tirer des conclusions de cette nature.

145. Le **Canada** considère que nous ne disposons pas encore de suffisamment d'informations sur le secteur, notamment sur les économies d'échelle, ou encore sur l'intégration du marché (exemple d'un terminal intégré dans une grande infrastructure portuaire, détenu par un seul groupement de transporteurs, lequel possède également la société ferroviaire). Quoi qu'il en soit, ce dialogue viendrait enrichir l'action des pouvoirs publics canadiens. Le Canada se félicite du rôle de l'OCDE et encourage fortement la poursuite des travaux.

146. Le **CENSA** note que le résumé a été rédigé dans une certaine optique. L'attention du lecteur est attirée notamment sur l'idée que des arguments de même nature ont jadis été employés dans d'autres secteurs, qui se sont révélés faux par la suite. Il n'est pas logique de suggérer que parce que ces arguments développés dans d'autres secteurs se sont révélés faux, il est des plus probables que les arguments en faveur de l'octroi de conditions spéciales au transport maritime soient également faux. En outre, le fait d'engendrer perpétuellement l'incertitude sur l'organisation juridique du secteur est en soi peu utile. Évitions d'arracher la plante pour voir l'état de ses racines : les changements intervenus ces quatre à cinq dernières années ont été profonds, et il faudra du temps pour les voir opérer pleinement.

147. Le **BIAC** fait part de ses inquiétudes concernant la charge de la preuve. S'exprimant à titre personnel, le délégué explique que chaque fois qu'il veut gagner un procès, il expose que la charge de la preuve incombe à la partie adverse. Le délégué fait observer qu'une position équitable consisterait à dire que si la charge de la preuve incombe aux transporteurs, ces derniers seront tout à fait dans l'incapacité de prouver qu'ils n'abusaient pas du système. Mais si la charge de la preuve incombe à ceux qui approuvent le changement, ceux-ci n'accepteront pas non plus l'argument. Le délégué s'interroge ensuite sur la marge de participation future du BIAC.

148. Le **Président** répond qu'il ne saurait imaginer, dans l'éventualité où des travaux sérieux se poursuivraient sur cette question, que le Secrétariat ne recherche pas la coopération du BIAC, celui-ci

représentant le monde de l'entreprise et de temps à autre, comme dans le cas de cet atelier, les entreprises en personne.

149. Le **Danemark** estime que le résumé du Président n'offre pas un reflet objectif des points de vue exprimés durant l'atelier. Le délégué se demande s'il était possible de parvenir à un résultat concret dans le temps imparti, et quel pourrait bien être le résultat des travaux ultérieurs. Le délégué termine en s'interrogeant sur un éventuel communiqué de presse. Le **Président** convient qu'il y aura un communiqué de presse.

150. Un **délégué non identifié** soulève l'un des points exposés dans le résumé, à savoir que la décision d'un pays peut dépendre des autres, et que chaque pays peut hésiter à être le premier à franchir le pas et à ouvrir plus largement la concurrence dans ce secteur. Le délégué explique que plusieurs pays ont mentionné des arguments allant dans ce sens. Les stratégies multilatérales auraient donc un rôle à jouer. Des organisations internationales comme l'OCDE pourraient essayer de rapprocher les personnes et de prendre les devants dans des actions de ce type. Le délégué préconise que l'OCDE poursuive ces travaux d'abord et avant tout pour cette raison.

151. Les **États-Unis** s'inquiètent de ce que le résumé décrive les récentes analyses comme débouchant sur un résultat qui serait "expérimental, provisoire et qui constituerait un compromis". Le terme "compromis" aurait donc une connotation négative. Par essence même, opérer dans la sphère politique est un compromis. Le fait qu'il existe un compromis entre les chargeurs et les armateurs doit être vu comme une réussite pour le processus et l'institution. Les membres du Congrès seraient étonnés d'entendre que ce qu'ils ont fait est provisoire ou expérimental, et ils seraient heureux de savoir qu'il s'agit d'un compromis.

152. L'**ESC** se félicite chaudement des opportunités créées par cet atelier. De nombreux consommateurs et groupements de consommateurs ont montré aujourd'hui l'importance qu'ils attachent à cette question particulière. C'est ce que souligne en particulier la déclaration conjointe du groupe tripartite, lequel réunit des groupements d'Asie, d'Amérique du Nord et d'Europe. L'ESC considère qu'il est fondamental que cette question soit soumise à de nouvelles analyses et investigations. Un certain nombre de délégations autour de cette table ont indiqué qu'il devait en être ainsi, et l'ESC se tient prêt à participer et à aider au processus.

153. La **NITL** exprime sa gratitude d'avoir pu participer à cet atelier. Les discussions autour de cette table ont été très utiles pour forger un socle solide et débattre sur une question des plus délicates. La Ligue répète que le BIAC n'a pas de position formelle sur la question puisqu'il représente à la fois les chargeurs et les transporteurs, et qu'elle prend ses distances par rapport aux vues exprimées par celui-ci. La NITL estime que les discussions entendues justifient véritablement que l'on poursuive l'examen et l'analyse, et elle approuve les recommandations et les commentaires du Président, qui préconisent de poursuivre les travaux sur le sujet. Ces travaux devraient inclure la participation de tous les acteurs concernés. La NITL se réjouit de pouvoir poursuivre le travail avec toutes les parties concernées sur cette question des plus cruciales.

154. La **TIA** indique avoir assisté à un échange d'idées très éclairant et se félicite d'avoir pu y participer. Les marchés et la manière dont ils sont servis ne sont pas fixés et ne doivent pas l'être. La politique des pouvoirs publics sur ces marchés ne doit pas non plus être fixée. Il convient de rappeler que les seules recettes qui soient jamais entrées dans le système de transport proviennent de la caisse enregistreuse et de la vente de marchandises. À l'instar des marchés, la position des pouvoirs publics évolue et change. Les autorités se doivent de conserver un esprit ouvert. Elles doivent maintenir le dialogue avec tous les utilisateurs du système, et pas simplement les prestataires de services de transport. Contrairement à certains chargeurs, la TIA ne vise pas une évolution immédiate de la législation américaine, mais le lieu n'est pas propice à un tel débat. La TIA se trouve confortée par l'idée que l'OCDE continue d'envisager la libéralisation des échanges, non seulement dans le secteur des transports, mais aussi

dans tous les autres. La TIA se réjouit de pouvoir participer activement à tout nouvel échange d'idées sur la nature sans cesse fluctuante des transports.

155. Le **Canadian Shippers' Council** indique qu'il soutient intégralement les points de vue exprimés par le Conseil des chargeurs maritimes d'Europe (ESC) et se réjouit également de l'opportunité de pouvoir participer aux travaux évoqués dans le résumé du Président.

156. Le **Président** conclut en réitérant que l'OCDE n'est pas un rendez-vous de négociation, mais un lieu d'échange de points de vue et d'arguments. Bien sûr, il existe des intérêts tout à fait majeurs auxquels il faut veiller. Il n'en demeure pas moins qu'un tel cadre non contractuel peut donner l'opportunité de converger lentement sur certaines mesures. Dans son résumé, le Président a fait observer que les travaux devaient se poursuivre sur les répercussions positives et négatives de la fixation collective des prix et sur l'impact des accords de discussion et de stabilisation des capacités sur les chargeurs et les armateurs. Ces travaux doivent inclure une évaluation des effets d'une levée des exemptions aux dispositions antitrusts. Il évoque également la possibilité d'un nouvel atelier conjoint CTM/CLP. Ces travaux sont importants pour le secteur maritime, mais le sont également dans le cadre plus général des valeurs et des objectifs de l'OCDE. Le Président conclut en remerciant le Secrétariat et tous les participants.