



Bruxelles, le 10.10.2023  
C(2023) 6700 final

### **COMMUNICATION À LA COMMISSION**

**Expiration du règlement (CE) n° 906/2009 de la Commission du 28 septembre 2009  
concernant l'application de l'article 81, paragraphe 3, du traité à certaines catégories  
d'accords, de décisions et de pratiques concertées entre compagnies maritimes de ligne  
(consortiums)**

## 1. Introduction

Le transport maritime de ligne consiste à assurer le transport maritime régulier de fret, principalement par conteneurs, sur une route particulière entre des ports, généralement dénommée trafic. En 2020, quelque 70 % de la valeur du commerce international étaient réalisés par voie maritime, dont les deux tiers environ étaient assurés par conteneurs.

Pour fournir des services de transport maritime de ligne, les transporteurs coopèrent souvent dans le cadre de consortiums, définis comme étant des accords de services communs conclus entre transporteurs afin de rationaliser leurs opérations. La forme de consortium la plus intégrée est l'alliance, dans le cadre de laquelle les transporteurs utilisent en commun un nombre prédéterminé de navires mis à disposition par chacun d'entre eux et les exploitent conjointement sur un certain nombre de trafics.

En 2009, la Commission a adopté le règlement (CE) n° 906/2009 de la Commission<sup>1</sup> (le règlement d'exemption par catégorie en faveur des consortiums de transport maritime). Ce règlement, qui a été prolongé en 2014<sup>2</sup> et en 2020<sup>3</sup>, doit expirer le 25 avril 2024.

La présente communication résume les principales conclusions de l'évaluation du règlement d'exemption par catégorie en faveur des consortiums de transport maritime<sup>4</sup> réalisée dans le cadre de l'engagement de la Commission en faveur d'une meilleure réglementation<sup>5</sup>. L'évaluation n'a pas fourni suffisamment d'éléments pour justifier une nouvelle prolongation du règlement d'exemption par catégorie en faveur des consortiums de transport maritime au-delà du 25 avril 2024.

## 2. Quels étaient les résultats escomptés de l'intervention?

Le règlement d'exemption par catégorie en faveur des consortiums de transport maritime établit les conditions dans lesquelles les consortiums sont exemptés de l'interdiction d'accords entre concurrents énoncée à l'article 101, paragraphe 1, du TFUE.

---

<sup>1</sup> Règlement (CE) n° 906/2009 de la Commission du 28 septembre 2009 concernant l'application de l'article 81, paragraphe 3, du traité à certaines catégories d'accords, de décisions et de pratiques concertées entre compagnies maritimes de ligne (consortiums) (JO L 256 du 29.9.2009, p. 31).

<sup>2</sup> Règlement (UE) n° 697/2014 de la Commission du 24 juin 2014 modifiant le règlement (CE) n° 906/2009 en ce qui concerne sa durée d'application (JO L 184 du 25.6.2014, p. 3).

<sup>3</sup> Règlement (UE) 2020/436 de la Commission du 24 mars 2020 modifiant le règlement (CE) n° 906/2009 en ce qui concerne sa durée d'application (JO L 90 du 25.3.2020, p. 1).

<sup>4</sup> Voir le document de travail des services de la Commission sur l'évaluation du règlement (CE) n° 906/2009 de la Commission du 28 septembre 2009 concernant l'application de l'article 81, paragraphe 3, du traité à certaines catégories d'accords, de décisions et de pratiques concertées entre compagnies maritimes de ligne (consortiums), 10.10.2023, SWD(2023) 670.

<sup>5</sup> Document de travail des services de la Commission du 3.11.2021 sur les lignes directrices pour une meilleure réglementation [SWD(2021) 305 final].

Le règlement d'exemption par catégorie en faveur des consortiums de transport maritime a pour objectif général de faciliter la constitution de consortiums et leurs opérations, dans la mesure où ils ne risquent pas d'entraver une concurrence effective. Cet objectif général résulte des conclusions tirées au moment de l'adoption du règlement d'exemption par catégorie en faveur des consortiums de transport maritime en 2009, en ce qui concerne: i) les gains d'efficacité et les avantages pour les consommateurs générés par les consortiums constitués entre des transporteurs de petite taille et de taille moyenne (tels que l'amélioration de la fréquence des dessertes et des escales, des services de meilleure qualité et individualisés); et ii) le rôle joué par ces consortiums pour empêcher la création de structures de marché oligopolistiques.

Le règlement d'exemption par catégorie en faveur des consortiums poursuit deux objectifs spécifiques. Premièrement, il vise à apporter une sécurité juridique aux transporteurs, en particulier à ceux de petite taille et de taille moyenne, quant aux formes de coopération qui peuvent être considérées comme conformes à l'article 101 du TFUE. Deuxièmement, il vise à simplifier la surveillance administrative en fournissant un cadre commun à la Commission, aux autorités nationales de concurrence et aux juridictions nationales pour apprécier la coopération entre transporteurs au regard de l'article 101 du TFUE.

### **3. Comment la situation a-t-elle évolué au cours de la période d'évaluation ?**

Au cours de la période d'évaluation 2020-2023, le secteur a été principalement caractérisé par l'existence de consortiums, même si les grands transporteurs ont été moins tributaires des alliances.

Contrairement à la stabilité constatée en matière de prévalence des consortiums, la période d'évaluation a été caractérisée par l'évolution spectaculaire d'autres conditions du marché, qui avaient été identifiées avant cela comme des éléments rendant nécessaire une coopération entre transporteurs. Plus précisément, la période d'évaluation a connu une phase transitoire et exceptionnelle marquée par une demande excessive par rapport aux capacités réelles et par des bénéfices record pour les transporteurs. Cette phase transitoire et exceptionnelle a interrompu temporairement la tendance à une offre excédentaire et à la faible rentabilité du secteur.

En ce qui concerne le niveau de concentration au cours de la période d'évaluation, il n'y a pas eu d'opération majeure de consolidation horizontale dans le secteur du transport maritime de ligne. La tendance à l'intégration verticale des transporteurs s'est poursuivie, avec des investissements considérables dans les opérations portuaires, l'exploitation de terminaux et les opérations logistiques.

### **4. Résultats de l'évaluation**

*Dans quelle mesure l'intervention a-t-elle été couronnée de succès et pourquoi?*

Les éléments recueillis auprès des transporteurs mettent en évidence l'efficacité et l'efficience — au mieux — limitées du règlement d'exemption par catégorie en faveur des consortiums de transport maritime au cours de la période d'évaluation.

En effet, tant le faible nombre de consortiums uniques<sup>6</sup> relevant du champ d'application du règlement d'exemption par catégorie en faveur des consortiums de transport maritime en 2020 que le profil de ces consortiums (associant toujours l'un des cinq principaux transporteurs également membre d'un consortium non exempté sur le même trafic) tendent à montrer que ce règlement a permis aux transporteurs de réaliser des économies limitées sur les coûts de mise en conformité et n'atteignait plus son objectif de promotion de la concurrence en permettant aux petits transporteurs de coopérer entre eux et d'offrir d'autres services en concurrence avec des transporteurs de plus grande envergure.

Les transporteurs ont en outre déclaré que les termes clés du règlement d'exemption par catégorie en faveur des consortiums de transport maritime étaient clairs, sans ambiguïté et accessibles à tous les transporteurs, en particulier aux petits transporteurs. Toutefois, leur retour d'information tend à montrer une interprétation imparfaite ou divergente des dispositions de fond du règlement en question; ce constat vaut aussi pour les transporteurs de grande taille possédant une expérience avérée en matière de pratiques anticoncurrentielles et disposant de ressources sur le plan de la conformité. Cette interprétation imparfaite ou divergente concerne en particulier i) les types d'accords auxquels s'applique la définition du terme «consortium» et qu'il convient de prendre en compte dans le calcul des parts de marché; ii) le ou les marchés pertinents pour le calcul de la ou des parts de marché; iii) l'application, aux consortiums assurant des services sur plusieurs trafics, des conditions d'exemption relatives aux parts de marché; et iv) la nécessité d'être en mesure d'apporter la preuve du respect des conditions énoncées dans le règlement d'exemption par catégorie en faveur des consortiums de transport maritime.

Enfin, les transporteurs confirment que la décision de s'engager dans un consortium est guidée par des besoins commerciaux et que les règles en matière de pratiques anticoncurrentielles jouent — tout au plus — un rôle secondaire. Ainsi, aucun transporteur n'a cité le règlement d'exemption par catégorie en faveur des consortiums de transport maritime, ou plus généralement le champ d'application de l'exemption applicable en matière de pratiques anticoncurrentielles, comme élément présidant à la décision de s'engager dans un consortium ou à la répartition des capacités entre services indépendants et services communs, ou entre services communs. Le rôle secondaire joué par les règles en matière de pratiques anticoncurrentielles peut s'expliquer par les coûts insignifiants de mise en conformité pour les transporteurs par rapport aux coûts d'exploitation.

*Quelle a été l'incidence de l'intervention de l'UE et quelles sont les parties prenantes concernées?*

---

<sup>6</sup> Par consortium «unique» (ou consortium «dédoublé»), il faut comprendre un consortium tel que défini à l'article 2, paragraphe 1, du règlement d'exemption par catégorie en faveur des consortiums de transport maritime (un accord ou une série d'accords connexes portant sur un ou plusieurs trafics). Cela signifie qu'un accord ou une série d'accords connexes portant sur deux trafics sera considéré comme un consortium unique.

Les parties prenantes autres que les transporteurs plaident généralement pour un renforcement de la surveillance du secteur plutôt que pour une simplification administrative, ce qui remet en question la valeur ajoutée d'un règlement d'exemption par catégorie spécifique au niveau de l'UE.

Par ailleurs, la disparition des règles sectorielles et l'application du régime général de l'article 101 au secteur du transport maritime de ligne permettraient aux parties prenantes de bénéficier des efforts de clarification déployés par la Commission dans le nouveau règlement d'exemption par catégorie applicable aux accords de spécialisation<sup>7</sup> et dans les nouvelles lignes directrices sur les accords de coopération horizontale<sup>8</sup>.

### *L'intervention est-elle toujours pertinente?*

La question de la pertinence du règlement d'exemption par catégorie en faveur des consortiums de transport maritime nécessite d'apprécier si: i) l'on peut encore être suffisamment sûr que les consortiums qui remplissent les conditions du règlement d'exemption par catégorie en faveur des consortiums de transport maritime satisfont généralement aux conditions de l'article 101, paragraphe 3, du TFUE; et si ii) la coopération entre transporteurs contribue encore à améliorer la compétitivité du secteur du transport maritime de ligne de l'UE et à développer les échanges commerciaux de l'UE.

En ce qui concerne la première partie de l'évaluation, les éléments présentés par les transporteurs à l'appui des gains d'efficacité allégués ne sont pas concluants, notamment en raison de l'impossibilité de surmonter certaines limites méthodologiques. Du fait de ces limites, il est difficile d'établir des liens de causalité entre l'existence de consortiums et les avantages pour les consommateurs. Au nombre de ces limites figurent l'absence de scénarios contrefactuels, l'interdépendance des éléments susceptibles de générer les avantages examinés et la volatilité des taux de fret. L'évolution du marché dans le secteur au cours de la période d'évaluation tend à confirmer à la fois l'inélasticité de la demande de services maritimes de ligne et l'élasticité limitée de l'offre. La combinaison de ces deux facteurs réduit la probabilité que l'efficacité économique réalisée par les transporteurs soit répercutée sur les usagers des transports. En outre, il est difficile de considérer que les consortiums sont indispensables au sens de l'article 101, paragraphe 3, du TFUE pour parvenir à l'efficacité écologique, étant donné que le secteur est soumis à des mesures internationales et européennes contraignantes pour réduire les émissions de gaz à effet de serre et la pollution.

En ce qui concerne la deuxième partie de l'évaluation, les perturbations auxquelles ont été confrontés les différents acteurs de la chaîne d'approvisionnement de l'UE et les chargeurs pendant la pandémie de COVID-19 montrent les limites d'un instrument visant à lutter contre

---

<sup>7</sup> Règlement (UE) 2023/1067 de la Commission du 1<sup>er</sup> juin 2023 relatif à l'application de l'article 101, paragraphe 3, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne à certaines catégories d'accords de spécialisation (JO L 143 du 2.6.2023, p. 20).

<sup>8</sup> Lignes directrices sur l'applicabilité de l'article 101 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux accords de coopération horizontale (JO C 259 du 21.7.2023, p. 1).

les pratiques anticoncurrentielles. En effet, le règlement d'exemption par catégorie en faveur des consortiums de transport maritime a contribué à la standardisation des services de transport maritime de ligne, tandis que la capacité des chargeurs à tirer parti de l'envergure et des opérations de plus en plus importantes des transporteurs est limitée par les contraintes de capacité des autres acteurs de la chaîne d'approvisionnement (tels que les opérateurs portuaires et terrestres). D'un point de vue plus structurel, si les usagers des transports reconnaissent que les consortiums ont permis et soutenu les investissements nécessaires pour que le coût unitaire des services intercontinentaux soit plus bas et que les délais de transit soient plus courts, ils attirent l'attention sur le fait que les consortiums semblent maintenant contribuer à l'instauration d'un coût d'entrée prohibitif sur le marché ainsi qu'à la disparition de la différenciation des services aux dépens des chargeurs. En outre, le déclin de la connectivité directe (c'est-à-dire le nombre de paires de pays pour lesquelles aucun transbordement n'est nécessaire) qui avait commencé avant la crise de la COVID-19 s'est poursuivi au cours de la période d'évaluation, alors qu'il a été démontré de manière empirique que l'existence de liaisons maritimes directes régulières contribue à réduire les coûts commerciaux et à accroître les volumes des échanges.

## **5. Conclusion**

Dans l'ensemble, le règlement d'exemption par catégorie en faveur des consortiums de transport maritime ne semble plus adapté à son objectif, car il ne remplit pas les critères d'efficacité, d'efficience et de valeur ajoutée de l'UE. Cette conclusion repose sur les deux éléments suivants: i) les informations communiquées par les parties prenantes pour la période 2020-2023; et ii) les autres éléments recueillis au cours de l'évaluation en ce qui concerne le fonctionnement du secteur du transport par conteneurs et la contribution des consortiums à la compétitivité de ce secteur. Les éléments recueillis au cours du processus d'évaluation ne permettent pas de conclure que le règlement d'exemption par catégorie en faveur des consortiums est toujours pertinent et cohérent.

Dans ce contexte, la Commission est invitée à ne pas proroger le règlement d'exemption par catégorie en faveur des consortiums de transport maritime, qui expirera donc le 25 avril 2024.