

Bruxelles, le 20.11.2019
SWD(2019) 412 final

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

RÉSUMÉ DE L'ÉVALUATION

du

règlement (CE) n° 906/2009 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)

{SWD(2019) 411 final}

INTRODUCTION

Le 28 septembre 2009, la Commission a adopté le règlement (CE) n° 906/2009 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) (règlement d'exemption par catégorie en faveur des consortiums, ci-après le «REC en faveur des consortiums»)¹. Alors qu'il devait, initialement, expirer le 25 avril 2015, le REC en faveur des consortiums a été prolongé de cinq années supplémentaires par le règlement (UE) n° 697/2014 de la Commission (ci-après le «règlement de prolongation») et expirera le 25 avril 2020².

OBJECTIF ET PORTEE DE L'EVALUATION

Le REC en faveur des consortiums dispose que, conformément à l'article 101, paragraphe 3, du TFUE, l'interdiction énoncée à l'article 101, paragraphe 1, du TFUE ne s'applique pas à certaines catégories d'accords de consortium et fixe les conditions spécifiques de leur exemption.

Le REC en faveur des consortiums vise à faciliter l'établissement et le fonctionnement de consortiums qui remplissent certaines conditions. Le REC en faveur des consortiums atteint cet objectif en apportant aux consortiums la clarté et la sécurité juridique quant à leur conformité avec les règles de concurrence de l'UE. La Commission a établi qu'un REC en faveur des accords de consortium se justifie dès lors que les consortiums «*permettent de rationaliser les activités des compagnies membres et de réaliser des économies d'échelle au niveau de l'utilisation des navires et des installations portuaires*» et «*concourent [...] à promouvoir le progrès technique et économique*»³, tandis que les «*utilisateurs des services maritimes [...] peuvent tirer profit de l'amélioration de la productivité engendrée par [les consortiums]*»⁴. Lorsque le REC en faveur des consortiums a été prolongé, la Commission a établi que «*les raisons qui justifient une exemption par catégorie en faveur des consortiums sont toujours valables et que les conditions sur la base desquelles le champ d'application et le contenu du [REC en faveur des consortiums] ont été déterminés n'ont guère changé*»⁵.

Alors que la date d'expiration du REC en faveur des consortiums approche, l'évaluation vise à déterminer si ledit règlement d'exemption par catégorie reste pertinent et atteint son objectif. C'est sur la base de cette évaluation que sera prise la décision de laisser le règlement

¹ 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.

² 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. Ce règlement a pour seul objectif de modifier une disposition du REC en faveur des consortiums et de prolonger sa validité jusqu'au 25 avril 2020.

³ REC en faveur des consortiums, considérant 5.

⁴ REC en faveur des consortiums, considérant 6.

⁵ Règlement de prolongation, considérant 1. Voir également le communiqué de presse IP/14/717 de la Commission du 24 juin 2014, disponible à l'adresse suivante: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-717_fr.htm (consulté en dernier lieu le 6 mai 2019).

arriver à expiration ou de le prolonger et, dans ce second cas, à quelles conditions, le cas échéant⁶. Dans son évaluation, la Commission a examiné le règlement à l'aune des critères suivants: l'efficacité, l'efficience, la pertinence, la cohérence et la valeur ajoutée européenne.

L'évaluation porte sur la période écoulée depuis la dernière prolongation du REC en faveur des consortiums en 2014 jusqu'à aujourd'hui⁷.

METHODOLOGIE D'EVALUATION

La Commission a publié la feuille de route pour l'évaluation du REC en faveur des consortiums et a organisé une consultation de quatre semaines pour obtenir un retour d'information du public sur sa consultation⁸. La Commission a également mené une consultation publique en ligne sur le règlement d'exemption par catégorie en faveur des consortiums sur son site internet consacré aux initiatives législatives⁹. En outre, des questionnaires ciblés ont été envoyés à plusieurs parties prenantes, et toutes les ANC ont été informées de l'évaluation en cours et invitées à présenter leurs observations éventuelles¹⁰. En plus de ce qui précède, la Commission a réalisé sa propre étude interne sur le marché des transports maritimes de ligne et son évolution (en analysant, par exemple, des décisions de concentration dans ce secteur, des documents d'orientation et des rapports sectoriels), a organisé plusieurs réunions bilatérales avec les parties intéressées qui le souhaitent et a participé à un certain nombre de forums et de conférences.

L'évaluation consiste en plusieurs appréciations interdépendantes quant à la question de savoir si le REC en faveur des consortiums remplit les critères suivants: efficacité, efficience, pertinence, cohérence et valeur ajoutée européenne. Aux fins de leur appréciation, ces cinq critères ont été développés sous la forme de questions d'évaluation. Les appréciations s'inspirent des connaissances et des données collectées, qui ont été analysées en fonction de leur pertinence, de leur crédibilité et de leur poids. L'évaluation a subi quelques limitations mineures, notamment en ce qui concerne la perception du prix global du service, le calcul des parts de marché précises ou les difficultés rencontrées pour établir et apprécier les liens de cause à effet entre les différents facteurs.

PRINCIPALES CONSTATATIONS

Efficacité

⁶ Le fait de laisser le REC en faveur des consortiums arriver à expiration ne rendrait pas les accords de consortium illégaux. Il en résulterait, en revanche, que ces accords seraient examinés dans le cadre des règles générales de concurrence, à l'instar des accords de coopération conclus dans d'autres secteurs.

⁷ La dernière prolongation, qui a eu lieu en 2014, marque également la conclusion de la dernière évaluation en date du REC en faveur des consortiums, une raison de plus de faire démarrer à cette date la période prise en compte par l'évaluation dont il est ici question.

⁸ Le site internet de la consultation et la feuille de route peuvent être consultés à l'adresse suivante: https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/initiatives/ares-2018-2422025_en (consulté en dernier lieu le 3 avril 2019).

⁹ La consultation publique s'est déroulée du 27 septembre au 20 décembre 2018 en anglais, en allemand et en français.

¹⁰ Trois types distincts de questionnaires ciblés ont été préparés: questionnaire ciblé pour les transporteurs, questionnaire ciblé pour les chargeurs et les transitaires, questionnaire ciblé pour les opérateurs portuaires.

Le REC en faveur des consortiums fournit des orientations sur les conditions dans lesquelles les accords de consortium seraient compatibles avec l'article 101 du TFUE. Ledit règlement est adapté aux accords de consortium, en ce qu'il fait référence à des accords spécifiques aux consortiums. Il emploie également une terminologie propre au secteur, facilement compréhensible pour les acteurs du secteur en question. Par conséquent, par rapport à un scénario de référence dont il serait absent, le REC en faveur des consortiums rend plus aisée la conclusion d'accords de consortium en facilitant l'appréciation de leur compatibilité avec l'article 101 du TFUE et en offrant une plus grande sécurité juridique à même d'atténuer les risques juridiques.

Efficiencia

Ce critère sert à évaluer les effets du REC en faveur des consortiums sur les coûts, en particulier la question de savoir si ledit règlement aide les entreprises à réduire leurs coûts ou, à l'inverse, s'il conduit à une augmentation de leurs coûts de mise en conformité. En l'absence du REC en faveur des consortiums, l'appréciation du respect des règles de concurrence par les consortiums deviendrait plus ardue, augmentant ainsi les coûts liés à l'auto-évaluation et nécessitant éventuellement de faire appel aux services de juristes externes.

La conclusion générale est que le REC en faveur des consortiums remplit le critère de l'efficacité en ce qu'il aide les transporteurs à réduire leurs coûts.

Pertinencia

Depuis la prolongation du REC en faveur des consortiums en 2014, le secteur du transport maritime de ligne traverse une phase de consolidation, de concentration accrue et de progrès technologique, qui se traduit notamment par une augmentation de la taille des porte-conteneurs. Malgré cette évolution, les indications générales qui figurent dans cette évaluation ne révèlent pas de détérioration substantielle des conditions de concurrence. Plus particulièrement, au cours de la période d'évaluation, les prix ont plutôt diminué, parallèlement aux coûts; les niveaux des services semblent être restés globalement stables.

Par conséquent, rien ne justifie de déroger à l'idée soutenue de longue date selon laquelle les consortiums sont un moyen efficace de fournir des services de transport maritime de ligne et de les améliorer; par ailleurs, une juste part des avantages tirés des gains d'efficacité revient aux consommateurs¹¹.

La coopération dans le cadre des consortiums est et restera la pierre angulaire du secteur. En outre, un nombre important de consortiums existants semblent relever du champ d'application du REC en faveur des consortiums, et pour ceux pour lesquels ce n'est pas le cas, le REC en faveur des consortiums présenterait toujours une certaine pertinencia en tant qu'orientation utile concernant, par exemple, le respect de l'article 101, paragraphe 3, du TFUE.

Par conséquent, le REC en faveur des consortiums est et demeurera pertinent à moyen terme, compte tenu des évolutions majeures dans le secteur et des modes de coopération entre transporteurs.

¹¹ Aux fins de l'article 101, paragraphe 3, du TFUE, les «consommateurs» englobent non seulement les consommateurs finals, mais aussi les clients directs des producteurs concernés (voir le point 84 des lignes directrices concernant l'application de l'article 101, paragraphe 3, du TFUE).

Cohérence

Le REC en faveur des consortiums ne présente pas d'incohérences avec d'autres instruments du droit de la concurrence de l'UE. En outre, Il est ressorti de l'évaluation qu'en raison des spécificités du secteur, qui repose largement sur la coopération, un REC spécifique au secteur et de nature exceptionnelle continue de se justifier. De plus, le REC en faveur des consortiums est cohérent avec les autres politiques de l'UE, telles que la protection de l'environnement (les accords de partage de navires contribuent à réduire la consommation de carburant par EVP¹²) et le développement technologique (grâce à des navires modernes plus récents, plus efficaces et à la pointe de la technologie, ainsi qu'à l'amélioration des systèmes informatiques destinés au suivi des conteneurs pour répondre aux exigences des chargeurs). Enfin, l'objectif du REC en faveur des consortiums et sa contribution effective à la compétitivité (mondiale) du secteur du transport maritime de l'Union sont alignés sur la priorité de la Commission en matière d'emplois, de croissance et d'investissement¹³.

Par conséquent, le REC en faveur des consortiums est cohérent avec les autres politiques et instruments de l'UE.

Valeur ajoutée européenne

Le niveau de l'UE est plus adapté que le niveau des États membres pour fournir des orientations sur l'application des règles de concurrence dans le domaine de la prestation de services de transport maritime international de ligne, et ce pour deux raisons. Premièrement, parce que le transport maritime de ligne, de par sa nature même, est un secteur transfrontière. Deuxièmement, c'est à la seule Commission, et non aux États membres, que le Conseil a conféré le pouvoir d'adopter un REC en faveur des consortiums. Par ailleurs, le REC en faveur des consortiums présente également une valeur ajoutée par rapport aux instruments existants fournissant des orientations générales sur l'application des règles de concurrence, étant donné qu'en tant qu'instrument sectoriel (doté d'une terminologie et d'un contenu propres au secteur), de par sa nature, il apporte aux consortiums une sécurité juridique supérieure à celle qu'ils auraient eue en son absence.

Par conséquent, le REC en faveur des consortiums présente une valeur ajoutée européenne.

¹² Équivalent vingt pieds (unité de mesure des conteneurs).

¹³ Pour en savoir plus sur les priorités de la Commission pour 2015-2019, voir: https://ec.europa.eu/commission/priorities_fr (consulté en dernier lieu le 21 juin 2019).