

CONSEIL DE LA CONCURRENCE

Avis n° 00-A-05 du 8 mars 2000

concernant un projet de décret relatif à l'enseignement de la conduite des véhicules terrestres à moteur et de la sécurité routière et modifiant le code de la route prévu aux articles 2 et 4 de la loi n° 99-505 du 18 juin 1999 portant diverses mesures relatives à la sécurité routière

Le Conseil de la concurrence (section III),

Vu la lettre enregistrée le 13 janvier 2000, sous le numéro A 291, par laquelle le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie a saisi le Conseil de la concurrence, sur le fondement de l'article 6 de l'ordonnance n° 86-1243 du 1^{er} décembre 1986, d'une demande d'avis sur un projet de décret relatif à l'enseignement de la conduite des véhicules à moteur et de la sécurité routière prévu aux articles 2 et 4 de la loi n° 99-505 du 18 juin 1999 portant diverses mesures relatives à la sécurité routière ;

Vu l'ordonnance n° 86-1243 du 1^{er} décembre 1986 modifiée, relative à la liberté des prix et de la concurrence et le décret n° 86-1309 du 29 décembre 1986 modifié, pris pour son application ;

Vu la loi n° 99-505 du 18 juin 1999 relative à la sécurité routière ;

Le rapporteur, le rapporteur général et le commissaire du Gouvernement entendus ;

Le chef du bureau de la pédagogie au sein de la direction de la sécurité et de la circulation routière du ministère de l'équipement, des transports et du logement entendu sur le fondement de l'article 25 de l'ordonnance susvisée ;

Est d'avis de répondre dans le sens des observations qui suivent :

Par lettre du 13 janvier 2000, le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie a saisi pour avis le Conseil de la concurrence d'un projet relatif à l'enseignement de la conduite des véhicules à moteur et de la sécurité routière.

Cette saisine a pour fondement l'article 6 de l'ordonnance n° 86-1243 du 1^{er} décembre 1986 aux termes duquel : « *Le Conseil est obligatoirement consulté par le Gouvernement sur tout projet de texte réglementaire instituant un régime nouveau ayant directement pour effet :*

- 1. de soumettre l'exercice d'une profession ou l'accès à un marché à des restrictions quantitatives ;*
- 2. d'établir des droits exclusifs dans certaines zones ;*
- 3. d'imposer des pratiques uniformes en matière de prix ou de conditions de vente ».*

I. - Le contexte économique et juridique

A. - PRÉSENTATION DU SECTEUR

En 1998, le nombre d'auto-écoles s'est élevé à 15 271. Il a marqué une stabilité par rapport à 1997, alors qu'il avait progressé de 36 % depuis 1994. Sur ce nombre, environ 3 000 sont des établissements secondaires dépendant d'une autre auto-école.

La demande, sur cette même période, a diminué, essentiellement pour des raisons démographiques. Le nombre annuel d'inscriptions au permis de conduire est ainsi passé entre 1994 et 1997 de 1 192 280 à 1 144 251, marquant une baisse de 4,5 %.

En 1998, le chiffre d'affaires du secteur était d'environ 7 milliards de francs, la majorité des entreprises réalisant un chiffre d'affaires inférieur à 1 million de francs. Pour 45 % d'entre elles, le chiffre d'affaires est même inférieur à 400 000 F.

Plus d'une école sur deux est gérée par un exploitant qui est également enseignant ; 80 % des établissements sont des entreprises individuelles en nom propre. Ce secteur qui comprend 35 000 personnes n'emploie que 15 000 salariés.

Deux cents établissements dispensent une formation aux moniteurs d'enseignement de la conduite des véhicules à moteur.

B. - ANALYSE JURIDIQUE

L'article L. 29 et les articles R. 243 à R. 247 du code de la route définissent les conditions de l'enseignement de la conduite des véhicules terrestres à moteur.

La loi n° 99-505 du 18 juin 1999 portant diverses mesures relatives à la sécurité routière a modifié ces conditions et a prévu en ses articles 2, 3 et 4 qu'un décret en Conseil d'État déterminerait les conditions d'application des articles modifiés.

Les principaux objectifs de la loi étaient :

- d'organiser un encadrement plus rigoureux des conditions d'accès à la profession d'enseignant de la conduite et à celle d'exploitant d'établissement d'auto-écoles afin de moraliser ce secteur ;
- d'introduire une progression dans les sanctions administratives applicables aux exploitants d'auto-écoles (suspension provisoire de l'agrément) ;
- de renforcer la protection du consommateur au moyen d'un contrat-type définissant le cadre contractuel des relations commerciales entre l'auto-école et le consommateur ;
- et d'exiger la connaissance de la gestion pour les exploitants d'auto-écoles.

II. - Le projet soumis au Conseil

Le projet de décret soumis à l'avis du Conseil de la concurrence a pour vocation de remplacer dans sa totalité le titre VII du livre II du code de la route dans sa partie réglementaire. Les équivalences de diplômes prévues par la directive 92/51/CEE, relative à un deuxième système général de reconnaissance des formations professionnelles, qui complète la directive 89/48/CEE, y ont été introduites.

Le Conseil constate que le décret qui lui est soumis comporte des dispositions qui sont, par nature, restrictives de concurrence puisqu'il renforce les conditions d'accès tant à la profession d'enseignant de la conduite qu'à celle de responsable d'auto-écoles ; le présent avis s'attachera à vérifier si ces restrictions sont justifiées par les objectifs d'intérêt général poursuivis, c'est-à-dire l'amélioration de la sécurité routière et le renforcement de la protection des consommateurs.

Le 1^{er} chapitre du décret concerne l'enseignement à titre onéreux, le chapitre II, les établissements d'enseignement à titre onéreux qui comprennent les établissements

d'enseignement de la conduite et les établissements de formation des candidats à l'exercice de la profession d'enseignant de la conduite, et le chapitre III, l'enseignement par des associations.

L'enseignement à titre onéreux

Bien qu'en tant que tel ce chapitre ne concerne pas directement l'accès au marché, le Conseil a estimé nécessaire d'en examiner les dispositions nouvelles puisque, dans son chapitre II, le projet de décret fait de la pratique de l'enseignement de la conduite pendant trois ans un préalable à la direction d'une auto-école et qu'en outre, toute restriction dans le recrutement de la main d'œuvre peut constituer indirectement une barrière à l'entrée sur un marché.

L'enseignement de la conduite est réglementé par les articles R. 243 et 244 du texte proposé. L'article R. 243 nouveau, qui reprend en partie les dispositions de l'actuel article R. 244, pose le principe de l'autorisation d'enseigner. Il comporte deux innovations : d'une part, la création d'un registre national sur lequel sont inscrites l'autorisation ainsi que toutes les mesures affectant sa validité, d'autre part, la fixation à cinq ans de la durée de validité de l'autorisation délivrée par le préfet, ce qui oblige à vérifier régulièrement que les enseignants de la conduite sont toujours aptes à enseigner, particulièrement au regard des dispositions du projet qui interdisent la délivrance de l'autorisation aux personnes ayant fait l'objet de certaines condamnations pénales.

L'article R. 243-1 est proposé en application de l'article L. 29-1 3° du titre VII du code de la route, qui prévoit que nul ne peut enseigner à titre onéreux s'il n'est pas titulaire de l'un des titres ou diplômes dont la liste est fixée par décret en Conseil d'État. L'article R. 243-1, 1°, III énumère les cas d'équivalence au brevet pour l'exercice d'enseignant de la conduite et de la sécurité routière pour les ressortissants des membres de l'Union ou d'un État partie à l'accord sur l'espace économique européen. Il est pris pour la transposition de la directive précédemment citée. Toutefois, l'alinéa 5 de cet article prévoit que, lorsque la formation de l'intéressé porte sur des matières substantiellement différentes de celles qui figurent au diplôme du brevet pour l'exercice de la profession d'enseignant de la conduite automobile et de la sécurité routière (Bepecaser), ou lorsque le titre dont justifie l'intéressé ne prépare pas à l'ensemble des activités auxquelles donne accès ce diplôme, le préfet exige de l'intéressé qu'il choisisse, soit de se soumettre à une épreuve d'aptitude, soit d'accomplir un stage d'adaptation dont la durée ne peut excéder un an et qui fait l'objet d'une évaluation.

Le Conseil constate que les conditions d'organisation de l'épreuve et du stage ainsi que les modalités de validation sont renvoyées à un arrêté, il ne peut donc se prononcer sur le risque qu'elles présenteraient de restreindre de manière injustifiée l'accès à la profession.

L'article R. 243-1, 2° et 3 élève de 19 à 20 ans l'âge nécessaire pour enseigner et exige que les candidats soient titulaires du permis de conduire de la catégorie B depuis deux ans au moins contre un an auparavant. L'article R. 243-2 prévoit que l'autorisation d'enseigner ne peut être délivrée aux personnes ayant fait l'objet de certaines condamnations pénales.

Le Conseil constate, en premier lieu, que si ces dispositions sont de nature à entraîner une diminution du nombre de personnes susceptibles de postuler à des emplois d'enseignants, il s'agit d'une réduction trop marginale pour avoir un effet sur le nombre d'entreprises d'enseignement de la conduite présentes sur le marché ; il observe, en second lieu, que ces restrictions tendent à éviter que l'enseignement ne soit dispensé par des moniteurs ne disposant pas d'une expérience, d'une maturité ou d'une moralité suffisantes ; au regard de ces objectifs, les restrictions envisagées, qui sont d'ailleurs de faible portée, paraissent justifiées.

Les établissements d'enseignements à titre onéreux

L'article R. 245, qui a trait aux établissements d'enseignements à titre onéreux visés à l'article L. 29-5 de la loi, limite à cinq ans les agréments délivrés par le préfet, ce qui oblige, lors du renouvellement, à vérifier que les conditions de l'article R. 245-1 sont encore remplies, particulièrement l'article R. 245-1 1° qui soumet la délivrance de l'agrément aux mêmes contraintes de moralité que celles précédemment décrites. **Cette nouvelle règle peut aboutir, dans certains cas, à évincer des entreprises du marché et donc à restreindre la concurrence, mais le risque n'apparaît pas excessif au regard de l'objectif de moralisation poursuivi.**

L'article R. 245-1, 2°, 3°, 4° et 5° ajoute une condition supplémentaire à celles actuellement nécessaires pour obtenir les agréments en cause. Il impose que soit justifiée la capacité à gérer un établissement, soit par la possession d'un diplôme visé ou homologué par l'enseignement supérieur ou technologique sanctionnant une formation juridique, économique, comptable ou commerciale et dont « *le recrutement s'effectue au minimum au niveau du baccalauréat* », soit par une formation agréée portant sur la gestion et l'exploitation des établissements d'enseignement de la conduite, et renvoie à un arrêté pour le contenu et la durée de la formation. Cette obligation vise à protéger le consommateur contre les conséquences financières résultant de la disparition d'auto-écoles gérées par des dirigeants incompetents.

De telles contraintes, nouvelles, constituent un obstacle à l'entrée ou au maintien sur le marché. L'objectif de protection des consommateurs peut justifier des restrictions de concurrence, à condition qu'elles lui soient proportionnées. Or le Conseil observe, en premier lieu, que la déconfiture d'une entreprise n'est pas nécessairement le résultat de l'incompétence de l'exploitant mais peut être due à d'autres facteurs dont celui-ci n'est pas responsable. Dans ces conditions, d'autres techniques de protection du consommateur, telle l'exigence d'une caution bancaire, même si elles ne sont pas dépourvues d'effets restrictifs sur la concurrence, auraient semblé plus adaptées à l'objectif poursuivi. En second lieu, la mesure envisagée peut conduire à l'éviction injustifiée d'entreprises saines, dirigées par des exploitants expérimentés n'ayant jusque là rencontré aucune difficulté, au seul motif qu'ils ne satisferaient pas à l'exigence d'une formation agréée selon les prévisions du texte. Une disposition transitoire pourrait être envisagée en leur faveur pour limiter cet inconvénient.

Trois ans de pratique de l'enseignement de la conduite sont désormais nécessaires pour s'établir. Cette mesure interdit à un entrepreneur de créer une auto-école s'il n'a pas été enseignant de conduite.

Le Conseil estime qu'il convient de distinguer entre les conditions nécessaires pour créer et exploiter une entreprise d'enseignement de la conduite et celles qu'il convient de remplir pour en assurer la direction pédagogique. A cet égard, il suffirait que le chef d'entreprise s'entoure de collaborateurs disposant des qualifications nécessaires à l'enseignement de la conduite pour satisfaire à l'objectif recherché de sécurité. La mesure envisagée crée une barrière à l'entrée dans la profession ; elle risque, notamment, de constituer un frein à l'innovation en ne permettant pas à des chefs d'entreprises d'un profil nouveau de créer des établissements d'enseignement. Cette restriction n'est justifiée ni par l'amélioration de la sécurité routière, puisque des directeurs pédagogiques pourraient assister l'exploitant, ni par la protection des consommateurs, dans la mesure où le fait d'avoir enseigné la conduite ne prépare pas nécessairement à la gestion d'une entreprise.

L'article 2 du projet de décret, sous le titre « dispositions transitoires », prévoit que les exploitants agréés à la date de publication du décret devront avant le 20 juin 2001 demander le renouvellement de leur agrément afin d'être en conformité avec les dispositions de l'article R. 245-1 à l'exception de la condition d'âge minimum prévue par son 3°. **La fixation d'une telle échéance peut aboutir à l'élimination d'établissements déjà agréés dont le dirigeant ne justifierait pas à cette date de la condition d'exercice pendant trois ans de l'enseignement de la conduite. Certes, le projet ouvre, dans ce cas, la faculté de procéder à la nomination d'un directeur pédagogique choisi parmi les enseignants de l'établissement et remplissant cette condition. Cependant, une telle solution, qui peut s'avérer opportune pour les auto-écoles d'une certaine taille, risque d'alourdir les coûts d'entreprises moins prospères et de compromettre leur continuité.**

L'article R. 245-1, 6° prévoit qu'en application de l'article L. 29 du code de la route, il soit justifié, pour obtenir l'agrément préfectoral, de la qualification des personnels enseignants.

S'agissant des établissements de formation des candidats à l'un des titres ou diplômes exigés pour l'exercice de la profession d'enseignant, le Conseil relève que le décret renvoie la définition des conditions particulières auxquelles ils doivent satisfaire à un arrêté du ministre chargé des transports. Il ne peut donc donner son avis sur l'impact que de telles dispositions pourraient avoir sur la concurrence.

Il note, de plus, que, désormais, chacun de ces établissements doit disposer d'un directeur pédagogique qui lui est propre, titulaire d'un brevet d'aptitude à la formation des moniteurs (BAFM).

Le BAFM a été créé par arrêté en 1971. Un arrêté en date du 10 décembre 1985 organise les conditions d'exploitation des établissements assurant la formation des candidats au Bepecaser. Son article 3, 5° précise que l'enseignement des matières comportant la conduite d'un véhicule doit être dispensé par des titulaires du BAFM.

Le fait que le décret exige un directeur pédagogique par établissement ajoute une obligation supplémentaire de nature à alourdir les charges des entreprises ; toutefois, cette obligation ne paraît pas disproportionnée avec le but poursuivi.

L'enseignement de la conduite par des associations d'insertion

Les articles R. 246, 246-1 et 2 sont pris en application de l'article 3 de la loi du 18 juin 1999. Le Conseil note que l'article R. 246-1, 3°, qui définit les personnes susceptibles de bénéficier d'un enseignement par ces associations, laisse place à une certaine incertitude puisque ces associations peuvent « *s'adresser exclusivement à des personnes qui relèvent... de situation de marginalité ou de grande difficulté sociale* ».

Cette rédaction mériterait d'être précisée afin d'éviter des transferts de consommateurs qui ne seraient pas économiquement justifiés par le souci de solidarité sociale. Une telle situation pourrait en effet mettre en difficulté des auto-écoles exerçant leur activité dans la même zone qu'une association, conduisant ainsi, à terme, à une réduction de l'intensité concurrentielle.

Délibéré, sur le rapport de Mme Servella-Huertas, par Mme Hagelsteen, présidente, Mme Pasturel et M. Cortesse, vice-présidents, Mme Flüry-Herard, MM. Bidaud et Ripotot, membres.

Le rapporteur général,
Patrick Hubert

La présidente,
Marie-Dominique Hagelsteen

© Conseil de la concurrence