



**Avis n° 09-A-51 du 21 octobre 2009
relatif au projet de décret modifiant le décret n° 87-238 du
6 avril 1987 réglementant les tarifs des courses de taxi**

L'Autorité de la concurrence (section IV),

Vu la lettre enregistrée le 18 mai 2009 sous le numéro 09/0070 A par laquelle la ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi a saisi l'Autorité de la concurrence sur le fondement de l'article L. 410-2 du code de commerce d'une demande d'avis portant sur un projet de décret modifiant le décret n° 87-238 du 6 avril 1987 réglementant les tarifs des courses de taxi ;

Vu le livre IV du code de commerce ;

Vu la loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie ;

Vu l'ordonnance n° 2008-1161 du 13 novembre 2008 portant modernisation de la régulation de la concurrence ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Le rapporteur, le rapporteur général adjoint, le commissaire du Gouvernement entendus lors de la séance du 30 septembre 2009 ;

Est d'avis de répondre à la demande présentée dans le sens des observations qui suivent :

I. Le cadre juridique du projet de décret

1. La profession de chauffeur de taxi est soumise à un encadrement réglementaire particulièrement lourd qui se justifie par des impératifs socio-économiques et par le fait que cette activité d'intérêt collectif s'exerce sur la voie publique. La réglementation fixe ainsi les conditions d'accès à la profession, les conditions de délivrance des autorisations de stationnement sur la voie publique – qui font l'objet d'un *numerus clausus* –, les zones de prise en charge et les lieux de stationnement, les obligations, interdictions et droits des conducteurs ainsi que les tarifs des services rendus.
2. Historiquement, la loi du 13 mai 1937 organisant l'industrie du taxi afin d'améliorer les conditions de travail des conducteurs et la sécurité de ce mode de transport autorisait l'administration à réglementer le prix des courses. Le deuxième alinéa de l'article 1^{er} de l'ordonnance n° 86-1243 du 1^{er} décembre 1986 relative à la liberté des prix et de la concurrence, codifié à l'article L. 410-2 du code de commerce, prévoit, par exception au principe de liberté des prix des biens, produits ou services posé au premier alinéa du même article, que « *toutefois, dans les secteurs ou les zones où la concurrence par les prix est limitée en raison soit de situations de monopole ou de difficultés durables d'approvisionnement, soit de dispositions législatives ou réglementaires, un décret en Conseil d'État peut réglementer les prix après consultation du Conseil de la concurrence* ».
3. Sur ce fondement, le décret n° 87-238 du 6 avril 1987, réglementant le prix des courses de taxi, a été adopté après avis n° 272 du Conseil de la concurrence rendu le 17 mars 1987. Il a été ensuite modifié par décret n° 005-313 du 1^{er} avril 2005, pris lui aussi après avis du Conseil rendu le 24 janvier 2005, pour autoriser la mise en place pour les taxis parisiens d'un système de tarification majorée aux heures de pointe.
4. Un nouveau projet de décret, dont le champ d'application est aussi limité à la région parisienne, a pour objet de modifier le décret n° 87-238 du 6 avril 1987 afin d'introduire la possibilité de mettre en place un système de tarification forfaitaire pour certains types de courses. Il est donc soumis pour avis à l'Autorité de la concurrence en application de l'article L. 410-2 du code de commerce.

II. Le cadre économique du projet de décret

A. LES COMPOSANTES DU TARIF D'UNE COURSE DE TAXI PARISIEN

5. Les composantes du tarif d'une course de taxi sont, ainsi qu'il vient d'être mentionné, définies par le décret modifié n° 87-238 du 6 avril 1987. La tarification de ces composantes est, quant à elle, fixée par arrêté préfectoral. Chaque année, le ministre chargé de l'économie détermine l'évolution maximum de ces tarifs ; il appartient alors à chaque

préfet d'établir, pour chaque département, les montants maxima applicables, les taxis étant libres de pratiquer des tarifs inférieurs à ces maxima.

6. Comme pour l'ensemble de la profession en France, le tarif d'une course de taxi parisien se décompose en trois éléments :
 - a) les frais de prise en charge ;
 - b) une indemnité horokilométrique, différente le jour de la nuit et susceptible d'être majorée aux heures de pointe pour les taxis parisiens ;
 - c) auxquels s'ajoutent, éventuellement, des suppléments (pour bagages, animaux, quatrième passager adulte et prise en charge dans les gares SNCF).
7. L'indemnité horokilométrique permet de combiner un mode de tarification proportionnel à la distance parcourue et un mode proportionnel au temps écoulé ou « *tarification en vitesse lente* », en dessous d'une certaine vitesse dite « *vitesse de conjonction* », égale au rapport du prix horaire sur le prix kilométrique. En dessous de cette vitesse, le compteur du taxi facture le temps passé ; au-dessus est facturé le kilométrage parcouru. Le passage de l'un à l'autre mode de tarification se fait automatiquement et instantanément.

B. LES ZONES DE TARIFICATION

8. Elles correspondent à des zones géographiques dans lesquelles le chauffeur applique un tarif spécifique A, B ou C :
 - la zone parisienne (tarif A le jour, tarif B la nuit, les dimanches et jours fériés) couvre Paris *intra-muros* ainsi que le boulevard périphérique ;
 - la zone suburbaine (tarif B le jour, tarif C la nuit) comprend 80 communes ayant adhéré au statut des taxis parisiens dans les départements des Hauts de Seine (92), de Seine-Saint-Denis (93), du Val de Marne (94), les aéroports d'Orly et de Roissy ainsi que le parc des expositions de Villepinte ;
 - la zone au-delà de la zone suburbaine (tarif C).

C. LES TARIFS EN VIGUEUR

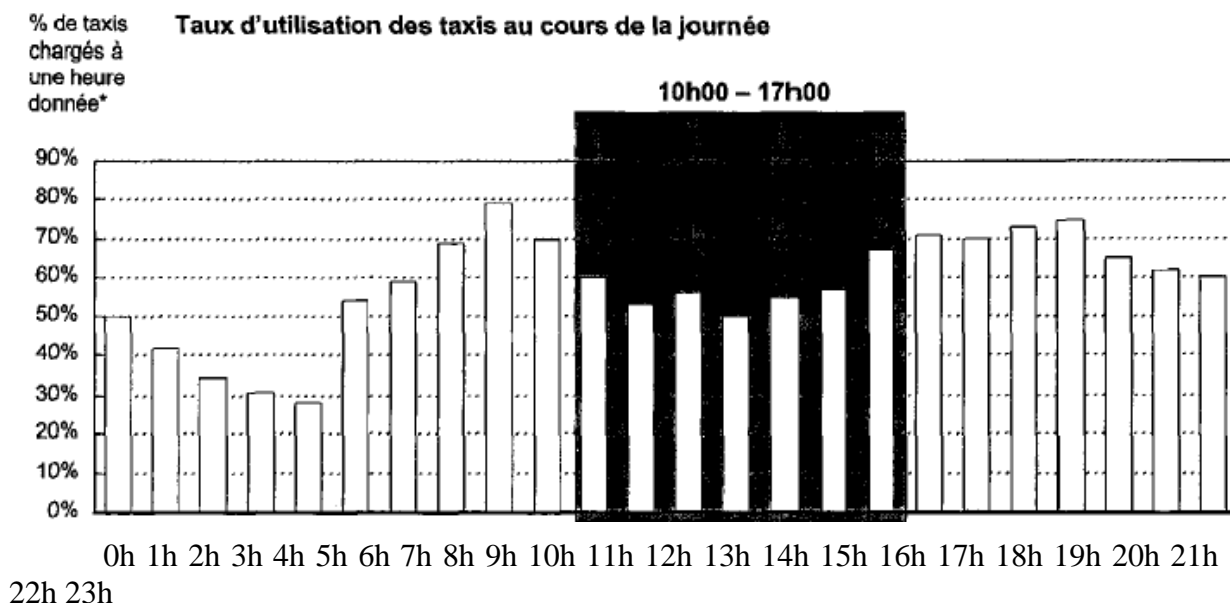
9. En application de l'arrêté inter préfectoral n° 2009-00-086 du 3 février 2009, les tarifs des taxis parisiens sont actuellement les suivants :
 - prise en charge : 2,20 euros, décroissant selon les zones en fonction de la distance et du temps passé ;
 - tarif A : tarif pour un kilomètre applicable pour une course en journée, de 10 heures à 17 heures du lundi au samedi inclus, dans Paris *intra-muros*, boulevard périphérique inclus : 0,89 euro ;
 - tarif B : tarif pour un kilomètre applicable pour une course dans Paris *intra muros*, boulevard périphérique inclus, de 17 heures à 10 heures du lundi au samedi inclus ou de 7 heures à 24 heures les dimanches et de 0 heure à 24 heures les jours fériés et de 7 heures à 19 heures dans la zone suburbaine : 1,14 euro ;

- tarif C : tarif pour un kilomètre, applicable de 0 heure à 7 heures dans la zone urbaine les dimanches, y compris ceux fériés. Applicable dans la zone suburbaine de 19 heures à 7 heures ainsi que les dimanches et jours fériés (jour et nuit). Applicable quels que soient le jour et l'heure au-delà de la zone suburbaine : 1,38 euro ;
 - heure d'attente (facturation de la course au temps passé) : 27,90 euros ou 32,65 euros ou 30,30 euros selon les zones A, B ou C.
10. Par ailleurs, les tarifs applicables aux suppléments sont les suivants :
- a) quatrième passager adulte : 3 euros ;
 - b) deuxième bagage de plus de 5 kg : 1 euro par unité.
11. Enfin, le tarif minimum, supplément inclus, est fixé à 6 euros.

D. LES EFFETS DE CETTE TARIFICATION D'UNE COURSE DE TAXI PARISIEN

12. Cette structure tarifaire conduit les chauffeurs de taxi à arbitrer entre course au tarif kilométrique et période d'attente sans garantir que l'incitation tarifaire conduise à des choix compatibles avec la structure de la demande. Une analyse exhaustive de cette situation a été effectuée par le Conseil de la concurrence dans son avis n° [05-A-02](#) du 24 janvier 2005 relatif au projet de décret modifiant le décret n° 87-238 du 6 avril 1987 réglementant les tarifs des courses de taxis.
13. La réforme de 2005 autorisant la mise en place pour les taxis parisiens d'un système de tarification majorée aux heures de pointe devait en principe permettre de favoriser l'adaptation de l'offre à la demande.
14. En pratique, lorsque l'on compare le système de tarification en vigueur avant la réforme de 2005 et celui qui est applicable aujourd'hui pour les taxis parisiens, ce ne sont pas directement les tarifs pour heures de pointe qui ont été modifiés mais la période d'application du tarif de nuit qui a été étendue de façon à couvrir les heures de pointes : ce tarif de nuit qui courait de 19 heures à 7 heures du matin s'étend aujourd'hui de 17 heures à 10 heures du matin et bénéficie aux heures dites de pointe qui se situent entre 17 heures et 19 heures et 7 heures et 10 heures. Pour ces heures de pointe, le tarif kilométrique passe donc de 0,89 euro à 1,14 euro et le tarif de l'heure d'attente de 27,90 euros à 32,65 euros. Quoiqu'il en soit, il semble bien que cette réforme n'ait eu, au mieux, que des effets marginaux puisque le rapport de la Commission pour la libération de la croissance française présidée par M. Jacques Attali, puis celui de M. Chassigneux rendus en 2008 ainsi que le protocole d'accord relatif à l'évolution de la profession de taxi signé le 28 mai 2008 entre le ministre de l'intérieur et les organisations professionnelles du secteur partent d'un constat identique à celui que le Conseil de la concurrence dressait en 2005 : la demande de taxis varie fortement selon les heures et les lieux desservis et, durant les heures de pointe dans les zones de trafic dense, le matin de 7 heures à 10 heures et le soir de 17 heures à 21 heures, des situations de pénurie de taxis sont régulièrement constatées ; à l'inverse, durant les "heures creuses", on constate des situations où l'offre de taxis s'avère pléthorique.
15. Dans les années immédiatement antérieures à 2005, et rien n'indique, à en croire les rapports précités, que la situation ait changé depuis de manière significative, le taux

d'utilisation des taxis était ainsi compris entre 50 % et 60 % entre 10 heures et 17 heures, comme l'illustre le graphique ci-après :



* Hors taxis en attente aux aéroports.

Source : Modèle Lincoln, Groupe de travail CODEV de la Ville de Paris.

16. Comme le relevait le Conseil de la concurrence dans son avis n° [05-A-02](#) du 24 janvier 2005, la tarification horokilométrique conduit à ce que le chauffeur de taxi est d'autant mieux rémunéré à l'heure de conduite que son taxi roule plus vite. La rémunération au temps écoulé (en dessous de la vitesse de conjonction) permet cependant d'assurer au chauffeur une rémunération « plancher » lorsque son véhicule roule en dessous de cette vitesse. Cette méthode de tarification incite donc le chauffeur à sélectionner les tranches horaires où la circulation est fluide, où le parcours à une vitesse élevée est probable, ce d'autant plus que la réglementation limite le nombre d'heures quotidiennes durant lesquelles il est autorisé à travailler. A contrario, le chauffeur a parfois intérêt à ne pas rouler et à attendre pendant les heures d'embouteillage qui rendent la circulation particulièrement lente, alors qu'il s'agit précisément des heures de forte demande.

17. Cette structure de la tarification, même si depuis 2005 la rémunération des heures de pointe a été améliorée, a donc pour conséquence d'accentuer ces situations de déséquilibre entre l'offre et la demande. En effet, les courses longues vers les aéroports s'avèrent plus rémunératrices que les autres trajets, surtout en cas de circulation difficile dans le centre de Paris. Ainsi, les calculs effectués en 2005 par le Comité de développement économique durable de la Ville de Paris (CODEV)¹ indiquaient qu'en dessous de deux heures d'attente, il était économiquement plus rentable pour un taxi d'assurer une course entre un aéroport et Paris plutôt que d'être présent aux heures et aux lieux d'embouteillage, l'activité y étant économiquement peu rentable.

¹ Organisme consultatif placé auprès du maire de Paris.

18. Il en résulte un très mauvais ajustement entre l'offre et la demande, les taxis « fuyant » le centre de Paris aux heures de pointe alors que le stock de taxis aux aéroports excède de beaucoup la demande. Ainsi, toujours selon le CODEV, en 2005, à 8 heures du matin, près de 30 % des taxis en attente se trouvaient dans un aéroport, alors que c'est l'heure où la demande exprimée non servie à Paris serait la plus forte (plus de 16 %). Or, on ne peut prétendre que c'est une heure de grande affluence dans les aéroports, les arrivées et départs étant très équilibrés en nombre de passagers entre 8 heures et 17 heures.

E. DIVERSES PROPOSITIONS D'AMELIORATION

19. La persistance de cette situation peu satisfaisante a conduit à poursuivre la recherche de solutions pour résoudre le problème de l'inadaptation de l'offre et de la demande de taxis, notamment en région parisienne.
20. On note d'ailleurs que, tout en formulant en 2005 un avis favorable (avis n° [05-A-02](#) du 24 janvier 2005 susmentionné) sur la possibilité offerte au pouvoir réglementaire de majorer la tarification aux heures de pointe, le Conseil de la concurrence ajoutait : « *cette réforme de la tarification ne suffira pas à régler le problème de la pénurie de taxis sur Paris et sa proche banlieue.* »
21. Le Conseil de la concurrence insistait sur la nécessité d'agir sur l'ensemble des éléments d'équilibrage de l'offre et de la demande, au premier rang desquels se trouve le *numerus clausus*.
22. Il rappelait que seule une action développée dans plusieurs directions, portant conjointement sur tous les paramètres d'ajustement de l'offre et de la demande, serait de nature à rééquilibrer le marché considéré.
23. Il prenait aussi très clairement position sur la nécessité de disposer d'un outil statistique fiable pour apprécier l'évolution de la situation : « *...le Conseil réitère sa demande concernant la mise en place d'un outil statistique de suivi et d'enquête de l'activité des taxis en association avec la profession afin d'évaluer l'état de l'offre et de la demande. Cette demande est aujourd'hui une nécessité impérieuse et urgente avec la mise en oeuvre de la présente réforme, afin d'en mesurer exactement l'impact économique ainsi que l'indice de satisfaction des consommateurs. De fait, il n'est pas possible de vérifier la meilleure adaptation de l'offre et de la demande, objectif poursuivi par la réforme, sans disposer d'une meilleure connaissance de l'activité réelle des taxis parisiens en termes tant quantitatifs que qualitatifs. Le Conseil observe, de manière générale, qu'il est vain de réglementer un secteur économique sans les moyens techniques pour mesurer les effets de la réglementation* ».
24. Depuis l'émission de cet avis et la modification de la réglementation, différents rapports ou études se sont penchés à nouveau sur la situation de ce secteur. Tout d'abord, le rapport de la Commission pour la libération de la croissance française (installée en août 2007) que Jacques Attali a remis le 23 janvier 2008 au Président de la république et au Premier ministre. Ce rapport, constatant l'inadéquation de l'offre et de la demande, préconisait, entre autres, l'entrée sur le marché des véhicules de petite remise et de différentes offres spécialisées sur certains segments du transport urbain ainsi que la distribution de nouvelles licences incessibles à tous les demandeurs inscrits fin 2007. Il proposait aussi l'instauration

de la liberté tarifaire pour autant que les tarifs soient annoncés à l'avance lors de la prise de rendez-vous, afin de favoriser l'émergence de gammes de véhicules adaptées aux budgets de différentes clientèles, la possibilité pour les taxis de répercuter sur le prix des courses les augmentations du gazole/essence avec une prime tout en conservant un tarif maximal, la fusion sous la même appellation « Taxis franciliens » des taxis parisiens, de ceux d'Orly et de Roissy et de l'Ile-de-France et la fixation d'un tarif forfaitaire pour les courses entre les aéroports et Paris.

25. Ce rapport a suscité de vives réactions de la part de la profession.
26. En second lieu, un rapport demandé au préfet Chassigneux en octobre 2007 par le Premier ministre, rapport qui devait s'appuyer sur les réflexions de la commission Attali, a été rendu le 3 avril 2008. Ce rapport qui a abordé de nombreuses questions relatives à l'exercice de la profession de taxi étudie notamment la question de l'augmentation de l'offre de taxis et évoque rapidement la question de la desserte à partir des aéroports.
27. Sur le premier point, les propositions sont moins radicales que celles du rapport Attali et s'orientent en priorité vers une utilisation exhaustive des possibilités actuelles permettant d'augmenter le nombre de voitures offertes aux clients (mise en place rapide du nombre de licences acceptées par la profession en 2002 pour la région parisienne dont 500 exemplaires doivent encore être délivrés ; augmentation des autorisations de doublage permettant l'exploitation du même véhicule par deux chauffeurs différents, ce qui permet d'augmenter le nombre de véhicules en service à un instant T) et vers des mesures favorisant une plus grande productivité de ces véhicules (assouplissement des règles relatives au temps de travail, réseau de bornes d'appel plus efficace, voies de circulation réservées...).
28. Sur le deuxième point relatif à la situation des aéroports, le rapport souligne le décalage important entre la localisation de l'offre et de la demande de taxis, notamment le matin, avec l'abcès de fixation que constitue Roissy. Il note que *« un grand nombre de taxis parisiens est présent à Charles de Gaulle le matin. Ces taxis prennent soit leur service à l'aéroport en attente de clientèle, soit effectuent une course pour l'aéroport. La circulation sur l'A1 aux heures de pointe du matin dans la direction de Paris incite un grand nombre de professionnels à attendre une course à l'aéroport malgré un temps d'attente pouvant atteindre deux heures plutôt que de rentrer à vide sur la capitale. Le rapport se prononce en faveur d'une amélioration de la desserte de cet aéroport notamment par la création d'une voie distincte ouverte aux taxis »*.
29. Quant à la notion de forfait pour la desserte de Paris-Roissy, il retient que *« sa mise en œuvre paraît difficile : soit le forfait est inférieur au prix de la course qui varie beaucoup en fonction des conditions de circulation et dans ce cas on ne trouvera plus de taxis à Roissy, soit il est supérieur et c'est l'inverse qui est obtenu. Il est, toutefois, possible de proposer simultanément à l'expérimentation de la voie dédiée et en fonction de son efficacité et de sa pérennisation, en contrepartie des facilités ainsi obtenues et d'une plus grande lisibilité du prix moyen de la course compte tenu de la fluidité de la circulation, la mise en place d'un forfait »*.
30. Il ajoute que *« Deux autres types de forfaits au départ de Roissy pourraient être instaurés afin d'éviter les difficultés de la clientèle et les refus de prise en charge. Ils concernent la desserte de Villepinte et du Bourget. Leur mise en place, sous réserve de la fixation d'un montant approprié, reçoit l'agrément de la profession »*.

31. La plupart des conclusions du rapport Chassigneux, bien accueilli par la profession, ont été reprises dans le protocole d'accord relatif à l'évolution de la profession de taxi signé le 28 mai 2008 entre le ministre de l'intérieur et les organisations professionnelles du secteur.
32. L'engagement n° 22 contenu dans cet accord concerne l'expérimentation du projet de voie réservée de circulation sur l'A1 dont l'effet est assimilé à la mise à disposition du public d'un minimum de 600 taxis supplémentaires.
33. L'engagement n° 23 concerne la création d'un groupe de travail pour élaborer d'ici la fin 2008 un schéma de régulation de l'accès des taxis à la plate forme de Roissy qui, conjuguée avec la mise en place d'une voie réservée de circulation, pourrait représenter l'équivalent de la mise à disposition du public d'au minimum 200 taxis supplémentaires.
34. Enfin, l'engagement n° 24 vise la création d'un groupe de travail pour la mise en œuvre d'ici la fin de l'année 2008 des forfaits Roissy-Villepinte, Roissy-Le Bourget, Roissy-zone aéroportuaire et aussi Roissy-Paris en relation avec l'expérimentation de la voie réservée.

III. Le projet de décret soumis à l'Autorité

35. Le décret n° 87-238 modifié du 6 avril 1987 dote le pouvoir réglementaire de la capacité de fixer les tarifs des courses de taxis en fonction du nombre de kilomètres parcourus, du temps de la course effectuée à une vitesse réduite (marche lente) auxquels peuvent s'ajouter le montant d'une « prise en charge » et, le cas échéant, des suppléments. Le projet de décret soumis à l'Autorité a pour objet d'élargir cette capacité en dotant l'autorité réglementaire compétente du pouvoir, pour des courses au départ ou à destination des aéroports parisiens, de fixer les tarifs de façon forfaitaire.
36. Il est donc proposé de compléter l'article 2 du décret mentionné ci-dessus par la disposition suivante : « *Pour des courses au départ ou à destination des aéroports parisiens, le préfet peut fixer des prix forfaitaires suppléments inclus* » ; l'article 3 du projet de décret ajoute que le ministre de l'économie fixe, chaque année, non seulement l'augmentation du prix d'une course conventionnelle mais aussi l'augmentation du prix « *des forfaits mentionnés à l'article 2* ».

A. LE CONTEXTE DANS LEQUEL CE PROJET DE DECRET EST SOUMIS A L'AUTORITE

37. Alors que l'engagement n° 24 du protocole du 28 mai 2008 prévoyait la création d'un groupe de travail pour la mise en œuvre d'ici la fin de l'année 2008 des forfaits Roissy-Villepinte, Roissy-Le Bourget, Roissy-zone aéroportuaire et aussi Roissy-Paris en relation avec l'expérimentation de la voie réservée, il apparaît que ce groupe de travail n'a pas encore pu être mis en place et que la négociation n'a pu s'engager. L'administration a cependant choisi de se doter (*ex ante*) des moyens lui permettant de fixer par voie de forfait le prix de certaines courses de taxis sans que les conditions de fixation de ces forfaits n'aient donné lieu à des échanges voire à des propositions. Le commissaire du Gouvernement a indiqué en séance que, si une réflexion interne avait été engagée par l'administration sur les conditions de mise en œuvre de ces forfaits, celle-ci n'avait fait l'objet d'aucune formulation officielle et ne saurait présager de la méthode qui serait

effectivement retenue pour la fixation desdits forfaits. C'est donc en fait sur le seul principe du recours au forfait pour la fixation du prix de certaines courses de taxis que le Gouvernement a saisi l'Autorité afin d'évaluer les effets que pourrait produire sur le fonctionnement de la concurrence la forfaitisation du prix de certaines prestations.

B. LES QUESTIONS POSEES PAR LA DEMANDE D'AVIS

38. Le recours à la forfaitisation pour fixer le prix des courses de taxis peut permettre de poursuivre des objectifs suffisamment distincts les uns des autres pour que, en l'absence de précisions sur les objectifs poursuivis et le montant du forfait, il soit difficile de se prononcer sur la nature des effets potentiels sur le marché considéré. C'est ainsi que, comme c'est le cas en l'espèce, différents objectifs peuvent être visés ou atteints par la forfaitisation tels qu'une amélioration de la sécurité du consommateur relativement au montant de la dépense engagée, un rééquilibrage géographique de l'offre et de la demande ou encore, selon le niveau du forfait, une baisse des prix de la prestation. Or, la demande d'avis ne se prononce pas sur ce point et l'administration ne peut actuellement préciser s'il existe un objectif prioritaire ou s'il convient de tenter de les concilier tous.
39. Le forfait peut aussi, en l'occurrence, être utilisé dans des zones géographiques différentes où le fonctionnement des marchés ne présente pas les mêmes caractéristiques et où les différents objectifs poursuivis pourraient justifier l'emploi de méthodologies différentes pour fixer le montant des forfaits. En l'espèce, le champ d'application visé par le protocole distingue les forfaits Paris-Roissy, les forfaits Roissy-Villepinte, les forfaits Roissy-Le Bourget et Roissy-zone aéroportuaire tandis que le décret lui-même vise la possibilité pour le préfet de recourir à la technique du forfait pour toutes les courses au départ ou à destination des aéroports parisiens, ce qui multiplie encore les situations susceptibles d'être affectées par le recours au forfait, et notamment les courses au départ ou à destination d'Orly.
40. Enfin, il faut encore mentionner que ces mesures de forfaitisation sont susceptibles d'intervenir dans un contexte réglementaire qui évolue au fur et à mesure de la mise en application des engagements inclus dans le protocole du 28 mai 2008. Or, il est souvent difficile de prévoir les délais de mise en œuvre de ces engagements (objectif de 20 000 voitures en 2012) et, pour les mesures déjà entrées en application, il est difficile d'apprécier leurs effets compte tenu d'une durée insuffisante d'expérimentation ou du manque de statistiques appropriées.
41. La multitude des objectifs poursuivis par la forfaitisation ainsi que la variabilité du contexte dans lequel le recours à la forfaitisation peut se développer font qu'il est extrêmement difficile pour l'Autorité de donner un avis circonstancié sur le principe du recours au forfait sans disposer d'informations plus précises sur le ou les objectifs poursuivis, sur la méthode envisagée pour fixer le montant du ou des forfaits et sur le montant probable desdits forfaits par rapport aux prix actuellement pratiqués. Une évaluation sommaire des effets du recours au forfait selon l'objectif poursuivi illustre cette difficulté.

C. L’EVALUATION DU RECOURS AU FORFAIT SELON L’OBJECTIF POURSUIVI

42. Le recours à la forfaitisation par les pouvoirs publics pour fixer par voie réglementaire le prix maximum de certaines courses de taxis s’inscrit dans le cadre des dispositions de l’article L. 410-2 du code de commerce qui prévoient que le prix d’un bien ou d’un service peut être réglementé « *dans les secteurs où les zones où la concurrence par les prix est limitée en raison soit de situations de monopole ou de difficultés durables d’approvisionnement, soit de dispositions législatives ou réglementaires* ». Au cas d’espèce, la concurrence est effectivement limitée dans le secteur des taxis par le décret n° 87-238 du 6 avril 1987 qui règle les tarifs des courses de taxi.
43. Dans cet environnement réglementaire, l’adoption d’un régime forfaitaire par les pouvoirs publics pourrait trouver sa justification lorsqu’il vise, ainsi que cela a été mentionné plus haut, à une amélioration de la sécurité du consommateur relativement au montant de la dépense engagée, à un rééquilibrage géographique de l’offre et de la demande ou encore à une baisse des prix de la prestation.

1. L’AMELIORATION DE LA SECURISATION DU CONSOMMATEUR

44. L’objectif de sécurisation du consommateur relativement au montant de la dépense engagée, objectif qui semble n’avoir été pris en compte à aucun moment dans les débats récents qui se sont développés autour de la question de la tarification des courses de taxis en région parisienne, constitue incontestablement l’un des objectifs majeurs que l’on peut assigner à la forfaitisation et, sans doute, le bénéfice le plus immédiat que l’on peut en attendre en droit de la concurrence. En effet, si l’instauration d’un forfait conduit à restreindre encore une concurrence déjà limitée par un système uniforme de tarification et une absence de choix du véhicule, en privant les taxis de la possibilité de faire varier le prix global de la course et de se distinguer (même dans une faible mesure) de leurs collègues, il procure au consommateur non seulement la sécurité en ce qui concerne le montant de la dépense – qui est un avantage fortement apprécié des consommateurs et notamment des consommateurs qui ne sont pas familiers des lieux où ils sont amenés à se déplacer – mais aussi la capacité de faire un choix en connaissance de cause entre les différents moyens de transport publics ou privés mis à sa disposition.
45. A titre accessoire, il convient de relever que l’inclusion des suppléments dans le forfait est un élément de nature à renforcer la sécurisation du consommateur.
46. En outre, il convient de souligner que le recours au forfait par voie réglementaire constitue une garantie pour le consommateur pour autant qu’il conduise à fixer un prix de course maximum et qu’il laisse aux artisans taxis la liberté de pratiquer un prix plus bas. Il en irait différemment d’un forfait qui serait déterminé par les professionnels eux-mêmes et qui revêtirait un caractère de prix minimum. Ainsi, l’instauration de forfaits par des groupements de taxis a pu être considérée par la pratique décisionnelle du Conseil de la concurrence (décision n° [97-D-54](#)) comme contraire aux règles de la concurrence dans la mesure où l’accord conclu conduisait à imposer aux membres des groupements des prix minima du fait, notamment, de la large publicité assurée à ces tarifs et du contrôle effectué sur leur respect par les membres du groupement.
47. Dans l’hypothèse où l’objectif de sécurisation du consommateur serait poursuivi, la fixation du forfait pourrait varier de façon sensible par rapport au niveau moyen du prix actuellement pratiqué. Le montant du forfait devrait toutefois être situé à un niveau qui

permette au consommateur d'exercer un choix réel entre les différents moyens de transport publics et privés mis à sa disposition, chacun d'entre eux ayant ses mérites propres. Cela devrait conduire à déterminer un niveau de forfait relativement modéré, sans que toutefois celui-ci ne décourage les artisans taxis de prendre en charge des voyageurs.

48. En outre, il conviendrait de recommander que la mesure de forfaitisation soit accompagnée par la mise en place de mesures d'accompagnement, comme par exemple un système d'information capable d'assurer aux voyageurs une bonne connaissance des prix des différents moyens de transport afin de garantir un plein effet à la mesure prise. Cette information devrait être largement diffusée dans les aéroports parisiens. Pour ce qui concerne le forfait, il conviendrait de préciser qu'il revêt un caractère « maximum ».

2. LE REEQUILIBRAGE GEOGRAPHIQUE DE L'OFFRE ET DE LA DEMANDE

49. Si l'on se réfère au texte du protocole de 2008, le principe de la tarification forfaitaire que le ministre se propose d'introduire a pour objectif principal d'aider à résoudre des problèmes de déséquilibres persistants entre l'offre et la demande, qu'il s'agisse de l'offre pléthorique de taxis au départ de Roissy aux dépens du niveau de l'offre à Paris intra-muros, ou du déficit de l'offre à Roissy en ce qui concerne les trajets de courte distance (Roissy-Villepinte, Roissy-Le Bourget, Roissy-zone aéroportuaire), qui ne sont pas rentables pour les taxis, compte tenu du temps d'attente moyen d'une course au départ de cet aéroport.
50. L'analyse des effets du forfait sur le fonctionnement du marché dans l'hypothèse où cette technique serait utilisée pour tenter de remédier aux déséquilibres géographiques de l'offre et de la demande implique de distinguer selon que le forfait est institué pour faire face à un excédent de l'offre à l'aéroport de Roissy (trajet Roissy-Paris) ou à un déficit de l'offre (courses courtes).
51. En ce qui concerne le premier déséquilibre, l'Autorité prend acte tout d'abord du fait que la modification des tarifs « heures de pointe » introduite en 2005 ne semble pas avoir eu les conséquences souhaitées sur le rééquilibrage entre l'offre aux aéroports parisiens et l'offre dans la ville de Paris.
52. En ce qui concerne l'utilité du recours au forfait pour tenter de rééquilibrer ces offres, celle-ci dépend du niveau du forfait et du contexte dans lequel il s'inscrit. Ce n'est en effet que si le montant du forfait réduit l'incitation à effectuer une course à partir ou à destination d'un aéroport de la région parisienne, valorisant du même coup l'offre intra-muros, qu'un tel rééquilibrage est susceptible de se produire.
53. Afin de trouver le bon point d'équilibre (qui se situera obligatoirement à un niveau substantiellement inférieur au niveau moyen actuel de facturation si la mesure veut avoir des chances d'atteindre son objectif, niveau qui sera d'autant plus difficile à définir que le prix actuel d'une course « aéroport de Roissy-Paris » est susceptible de varier de façon non négligeable en fonction du point de terminaison de la prestation et de l'heure de son exécution), il faudra nécessairement avoir une connaissance fine de la situation. Cette connaissance devra s'étendre du coût moyen de la course effectuée entre Paris et l'aéroport de Roissy au nombre de courses réalisées en moyenne par un taxi à partir ou en direction de l'aéroport, en passant par une bonne évaluation de la recette qui sera réalisée en ville qui serait réalisée en ville si le taxi y transférait son activité (ce qui suppose une exacte appréciation de l'élasticité de la demande), sans oublier l'importance d'une correcte

appréciation du comportement des taxis eux-mêmes aux propositions qui pourraient être faites.

54. Selon le commissaire du Gouvernement interrogé en séance, de telles données collectées par le ministère de l'intérieur existeraient au moins partiellement. Compte tenu de l'importance du niveau auquel serait fixé le forfait pour évaluer son effet sur la concurrence dans une optique de rééquilibrage de l'offre et de la demande, une réelle appréciation des effets du recours au forfait nécessiterait que puisse être précisé par les pouvoirs publics le niveau auquel ce forfait pourrait être fixé et que soient produites toutes les statistiques disponibles de nature à permettre d'évaluer la réelle efficacité du dispositif envisagé.
55. Une exacte appréciation de l'environnement réglementaire constitue aussi une condition non négligeable d'une correcte évaluation des effets de rééquilibrage du recours au forfait. C'est ainsi que la mise en place d'une limitation à deux prises en charge par quantième à partir de Roissy pour chaque taxi pourrait avoir des effets importants qui ne sont pas connus à ce jour et qui pourraient influencer sur les effets et l'intérêt de recourir à la forfaitisation.
56. En ce qui concerne le deuxième déséquilibre auquel pense remédier le projet de décret par la mise en place de forfaits pour les courses « courtes » à partir des aéroports de Paris, le raisonnement est a priori comparable à celui mené ci-dessus sauf qu'il conviendra de fixer un tarif sensiblement supérieur au tarif actuellement pratiqué de façon à susciter une offre qui a aujourd'hui du mal à se manifester.
57. Seule une indication sur le montant de ces forfaits permettra d'apprécier leur impact sur l'offre et sur la demande et de prendre en compte leur impact sur les autres courses au départ ou à destination des aéroports de la région parisienne. Seules ces précisions permettront de dire si l'on peut attendre de ces mesures une réelle amélioration du fonctionnement des marchés correspondants.
58. Il est aussi vraisemblable que les conditions de sa mise en œuvre joueront un rôle important comme par exemple la question de savoir s'il conviendra ou non de distinguer une file d'attente particulière pour ce type de courses « courtes ».
59. Dès lors, si l'adéquation de la technique de la forfaitisation à l'objectif poursuivi semble meilleure que dans le cas précédent compte tenu de la plus grande homogénéité des courses entre Roissy et Villepinte, Roissy et Le Bourget ou Roissy et la zone aéroportuaire que pour les courses Roissy-Paris, il n'en reste pas moins que la recherche du point d'équilibre par rapport à l'objectif ne manquera pas de présenter de sérieuses difficultés et devra s'appuyer sur une évaluation précise fondée sur des données statistiques de qualité.

3. LA BAISSÉ DU PRIX MOYEN DE LA COURSE

60. Si, de façon plus large, on se réfère aux débats dont a rendu compte le rapport Chassigneux, il apparaît que la mise en place du forfait particulier Paris-Roissy pourrait aussi avoir pour objectif une baisse du prix moyen de la course. A partir du moment où l'introduction du forfait semble devoir être liée à la mise en place d'une voie réservée sur le même trajet, la mise en place de cette voie – dans la mesure où elle conduira à l'amélioration de la recette moyenne des taxis – devrait permettre de viser un niveau de forfait qui serait inférieur au prix moyen de la course actuelle.

61. Cet objectif de baisse du prix moyen de la course sur le parcours Paris-aéroport de Roissy apparaîtrait donc – dans le contexte actuel – comme une contrepartie à la mise en place d'une voie réservée et à l'accroissement du nombre de courses (Paris-Roissy ou autres) que le temps ainsi gagné permettrait de réaliser. Cependant, il faut noter qu'il n'y a pas de lien économique direct entre la forfaitisation et la baisse du prix. Bien évidemment, ni la recherche de la baisse du prix de la course, ni la mise en place d'une voie réservée ne posent de problème au regard du droit de la concurrence. En revanche, le niveau auquel le forfait pourrait être fixé dans ce contexte est l'élément central qu'il convient de connaître pour apprécier les effets du recours à la forfaitisation sous tous ses aspects.

4. CONCLUSION INTERMEDIAIRE

62. Ainsi, selon l'objectif poursuivi, la problématique dans laquelle s'inscrit le principe de la forfaitisation varie et par voie de conséquence, les modalités de calcul et le niveau idoine du forfait peuvent s'établir différemment selon les cas. Faute d'un choix clair sur cet objectif, les pouvoirs publics pourraient avoir de réelles difficultés à mettre en œuvre le principe de la forfaitisation des tarifs de taxis au départ et à destination des aéroports parisiens.

D. L'EFFET DU PROTOCOLE D'ACCORD DU 28 MAI 2008

63. L'Autorité de la concurrence remarque que la mise en place de la forfaitisation s'inscrit dans le cadre d'un programme plus vaste de mesures listées dans le protocole d'accord relatif à l'évolution de la profession de taxi du 28 mai 2008 et destinées, notamment, à améliorer l'adaptation de l'offre et de la demande de véhicules en France et, plus particulièrement, en région parisienne.
- En juillet 2008, le préfet de police de Paris a décidé que le nombre d'autorisations de stationnement (ADS) serait porté à 16 400 à la fin de l'année, en augmentation de 500 par rapport au début de l'exercice ;
 - A la même date, 300 autorisations de doublage ont été accordées et il est envisagé d'assortir les nouvelles ADS de contraintes d'exploitation relatives au doublage et aux horaires pratiqués ;
 - L'expérimentation (après la réalisation de travaux de plus de 2 millions d'euros) d'une voie réservée pour les taxis entre Paris et l'aéroport de Roissy a déjà commencé et, tout récemment, une décision du sous-préfet en charge de la sécurité et de la sûreté des aéroports de Roissy et du Bourget a limité à deux par taxi le nombre de prises en charge quotidien au départ de l'aéroport de Roissy. L'avantage procuré par une voie réservée a été estimée à 600 voitures supplémentaires et celui dérivé de la limitation du nombre de prises en charge équivaldrait à 200 taxis supplémentaires, en région parisienne.
64. Ces mesures vont a priori dans le bon sens et correspondent à l'appréciation globale de la situation que l'Autorité de la concurrence avait formulée dans des circonstances comparables dans son avis n° [05-A-02](#) du 24 janvier 2005 relatif au projet de décret modifiant le décret n° 87-238 du 6 avril 1987 réglementant les tarifs des courses de taxi aux termes de laquelle elle insistait « *sur la nécessité d'agir sur l'ensemble des éléments d'équilibre de l'offre et de la demande, au premier rang desquels se trouve le numerus*

clausus » et rappelait « que seule une action développée dans plusieurs directions, portant conjointement sur tous les paramètres d'ajustement de l'offre et de la demande, sera de nature à rééquilibrer le marché considéré [...] ».

65. L'Autorité note toutefois que les mesures prises ou envisagées pour faire face au problème du déficit de l'offre semblent s'orienter en priorité, non vers une augmentation physique de l'offre mais plutôt vers une amélioration de la fluidité de l'offre existante, fluidité qui devrait permettre à cette offre de se manifester à l'endroit et à l'heure où la demande s'exprime.
66. Sans sous-estimer la rationalité à la fois économique et sociale de cette orientation, l'Autorité de la concurrence note que l'objectif de 20 000 taxis parisiens en 2012 semble déjà largement compromis par la volonté affirmée d'en lier étroitement la réalisation à la croissance d'indicateurs économiques dont l'évolution ne permettra, au mieux, que de faire face à l'augmentation de la demande telle qu'évaluée par ces indicateurs mais ne permettra en aucun cas de faire face aux déséquilibres actuels dont il est loin d'être établi que les récentes mesures prises permettront de les résorber. Cette crainte est encore renforcée du fait que les difficultés économiques actuelles ne laissent pas augurer rapidement d'une évolution positive desdits indicateurs.

IV. Conclusion

67. La ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi demande à l'Autorité de la concurrence de se prononcer sur le principe de la mise en œuvre d'un forfait pour certaines courses de taxi en région parisienne, au départ ou à destination des aéroports parisiens.
68. En l'absence de précision suffisante sur le ou les objectifs poursuivis par l'instauration de prix forfaitaires, sur la méthode d'évaluation qui serait retenue et le niveau auquel ces forfaits pourraient être fixés, l'Autorité de la concurrence n'est pas en mesure de conduire une étude circonstanciée des effets potentiels du recours à une telle technique sur les différents marchés susceptibles d'être affectés. Elle est donc placée dans une situation où elle ne peut se prononcer sur l'incidence du projet de forfaitisation sur la concurrence.
69. L'Autorité de la concurrence constate cependant que, quel que soit l'objectif poursuivi parmi ceux qu'elle a identifiés, la technique de la forfaitisation semble contribuer à améliorer le fonctionnement des marchés en cause soit en améliorant la sécurité du consommateur relativement au montant de la dépense engagée, soit en opérant un rééquilibrage géographique de l'offre et de la demande soit, enfin, en conduisant à une baisse des prix de la prestation.
70. Le fait pour l'administration de se doter du pouvoir de fixer réglementairement des forfaits pour la fixation du prix de certaines courses de taxis ne porte pas atteinte, en soi, au fonctionnement de la concurrence sur des marchés où la concurrence est déjà fortement réduite et pourrait même, dans certaines conditions, permettre l'amélioration de ce fonctionnement.

71. Cependant, comme cela a été souligné précédemment, l'appréciation positive ou négative du recours au principe de la forfaitisation dépend largement de ses modalités de calcul et de son niveau. En effet, un forfait trop élevé pourrait nuire à l'objectif de baisse du prix moyen de la course tandis qu'un forfait trop bas pourrait dissuader les taxis d'assurer un équilibre géographique de l'offre entre Paris et les aéroports parisiens.
72. Il n'en demeure pas moins qu'en toute hypothèse à l'instar de ce qui existe dans d'autres grandes capitales, le niveau du forfait devrait être fixé à un niveau « raisonnable » pour que le consommateur en soit le bénéficiaire ultime tant en ce qui concerne le niveau de prix de la course que la disponibilité des taxis dans les aéroports parisiens et au centre de Paris.
73. En outre, il convient de souligner pour le déplorer que si l'Autorité avait insisté dans son avis précédent sur « *la mise en place d'un outil statistique de suivi et d'enquête de l'activité des taxis en association avec la profession afin d'évaluer l'état de l'offre et de la demande* », rien n'a été fait et rien n'est prévu à cet égard.
74. L'Autorité ne peut donc que confirmer aujourd'hui cette exigence, et reprendre mot pour mot ce qu'elle préconisait en 2005 : « *Cette demande est aujourd'hui une nécessité impérieuse et urgente avec la mise en oeuvre de la présente réforme, afin d'en mesurer exactement l'impact économique ainsi que l'indice de satisfaction des consommateurs. De fait, il n'est pas possible de vérifier la meilleure adaptation de l'offre et de la demande, objectif poursuivi par la réforme, sans disposer d'une meilleure connaissance de l'activité réelle des taxis parisiens en termes tant quantitatifs que qualitatifs. Le Conseil observe, de manière générale, qu'il est vain de réglementer un secteur économique sans les moyens techniques pour mesurer les effets de la réglementation. En conséquence, le Conseil demande aux pouvoirs publics de mettre en place rapidement cet outil statistique en concertation avec la profession et dans le respect des règles de la déontologie statistique, en particulier la confidentialité des informations recueillies vis à vis de l'autorité de police ou de contrôle. A défaut, le Conseil recommande de diligenter des enquêtes directes auprès de toutes les centrales de réservation des taxis* ».
75. Enfin, l'Autorité tient à rappeler avec force que le législateur a souhaité que le Gouvernement s'appuie sur son expertise pour évaluer l'impact des mesures qu'il se propose de prendre sur le fonctionnement de la concurrence. Le recours à cette expertise est d'autant plus efficace qu'il ne se cantonne pas aux questions de principe comme celle du cas de l'espèce, mais concerne aussi les principales mesures d'application desdits principes qui sont souvent déterminantes pour l'appréciation des effets d'une politique donnée sur le fonctionnement d'un marché. Le fait de disposer d'un avis sur la possibilité de recourir à un nouvel outil comme le forfait pour fixer le prix de certaines courses de taxis n'épuise donc pas l'intérêt pour le Gouvernement de disposer d'un avis circonstancié sur les conditions de l'application effective de ce forfait.
76. C'est pourquoi l'Autorité de la concurrence souhaite être saisie à nouveau pour avis lorsque seront déterminés les modalités de calcul du forfait et les niveaux de prix auxquels seront fixés les différents forfaits. A cet égard, l'article L. 462-1 du code de commerce peut servir de base juridique à une telle saisine. Cet article précise que l'Autorité de la concurrence « *donne son avis sur toute question de concurrence à la demande du Gouvernement* ». Or, le niveau du forfait aura à tout le moins une incidence sur la concurrence intermodale.

77. Il s'ensuit que l'Autorité de la concurrence ne peut émettre en l'espèce qu'un avis favorable sous réserve d'un examen plus approfondi.

Délibéré sur le rapport oral de M. Hubert Grandval et l'intervention de M. Eric Cuziat, rapporteur général adjoint, par Mme Anne Perrot, vice-présidente, présidente de séance, Mme Pierrette Pinot et MM. Noël Diricq et Jean-Bertrand Drummen, membres.

La secrétaire de séance,
Véronique Letrado

La vice-présidente,
Anne Perrot

© Autorité de la concurrence