



**Avis n° 15-A-07 du 8 juin 2015
concernant un projet de décret et un projet d'arrêté relatifs
au transport public particulier de personnes**

L'Autorité de la concurrence (commission permanente),

Vu la lettre, enregistrée le 27 avril 2015 sous le numéro 15/0041A, par laquelle le ministre chargé de l'économie, de l'industrie et du numérique a saisi l'Autorité de la concurrence d'une demande d'avis concernant un projet de décret et un projet d'arrêté relatifs au transport public particulier de personnes en application de l'article L. 462-2 du code de commerce ;

Vu le livre IV du code de commerce ;

Vu les autres pièces du dossier ;

La rapporteure, le rapporteur général adjoint et le commissaire du gouvernement entendus lors de la séance de l'Autorité de la concurrence du 2 juin 2015 ;

Le représentant de l'Union Nationale des Taxis (UNT), le représentant de la Fédération Nationale des Taxis Indépendants (FNIT), le représentant de la CGT-taxis, le représentant de Taxis-CFDT, et le représentant de l'Union Nationale des Industries du Taxi (UNIT), accompagné du représentant du Syndicat des Centraux Radio, également président directeur général de la centrale de réservation G7, du représentant du Groupement des chauffeurs de taxi associés (GESCO), également gérant d'Alpha taxis, entendus sur le fondement des dispositions de l'article L. 463-7 alinéa 2 du code de commerce ;

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

I. Constatations

1. Le projet de décret, soumis à l'avis de l'Autorité de la concurrence (ci-après l'Autorité), qui modifie le décret n° 87-238 du 6 avril 1987 réglementant le tarif des courses de taxi, vise à habilitier le ministre de l'économie à instituer des forfaits localement et à prendre les mesures nécessaires pour forfaitiser la course d'approche, qui correspond au trajet effectué entre la position du taxi et le lieu de prise en charge du client lorsque le taxi est préalablement réservé. Le projet d'arrêté, également soumis à l'avis de l'Autorité, met en place quatre forfaits entre, d'une part, les aéroports de Roissy et Orly et, d'autre part, les rives droite et gauche de Paris. Il prévoit également le remplacement de la course d'approche (pour toute course effectuée par les taxis parisiens) par deux suppléments forfaitaires au titre de la réservation du taxi, selon qu'il s'agit d'une réservation préalable immédiate ou d'une réservation préalable à heure fixe. Enfin, il procède à une simplification des suppléments applicables aux taxis parisiens.
2. Un projet d'arrêté visant à mettre en cohérence les règles d'information des consommateurs avec ces nouvelles règles tarifaires est transmis à l'Autorité à titre d'information.
3. Dans son avis n° 09-A-51 du 21 octobre 2009 relatif au projet de décret modifiant le décret n° 87-238 du 6 avril 1987 précité, l'Autorité s'était prononcée favorablement sur le principe de la forfaitisation des courses de taxi, au départ et à destination des aéroports Roissy et Orly, tout en émettant des réserves concernant l'imprécision du projet, qu'il s'agisse des objectifs à atteindre ou du montant des forfaits, alors même qu'aucun outil statistique ne permettait, comme c'est encore le cas aujourd'hui, de disposer d'une bonne connaissance de l'activité et de la rémunération des chauffeurs de taxi selon le type de courses.

A. LE CADRE JURIDIQUE DU PROJET DE DÉCRET

4. La profession de chauffeur de taxi est soumise à un encadrement réglementaire 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, les zones de prise en charge et les lieux de stationnement, ainsi que le tarif des services.
5. En ce qui concerne la réglementation applicable aux tarifs, l'article L. 410-2 du code de commerce prévoit, par exception au principe de liberté des prix 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 de l'Autorité de la concurrence.* » 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 également après avis du Conseil rendu le 24 janvier 2005, pour autoriser la mise en place pour les taxis parisiens d'un système de tarification majoré aux heures de pointe.

B. LE SYSTÈME DE TARIFICATION ACTUEL

1. UN SYSTÈME COMPLEXE

6. Le système actuel de tarification pour une course effectuée par un taxi parisien est particulièrement complexe pour le consommateur, et notamment pour le consommateur non parisien ou le touriste étranger.
7. Le tarif d'une course de taxi se décompose en 3 éléments :
 - un forfait de prise en charge (2,60 euros pour les taxis parisiens) ;
 - une indemnité kilométrique et
 - un tarif horaire pour l'heure d'attente ou de marche lente.
8. À la différence de la tarification applicable aux taxis en général, celle appliquée aux taxis parisiens comprend des tarifs majorés pendant les heures de pointe, la nuit, les dimanches et jours fériés. Ci-dessous le tableau des tarifs maxima des courses de taxi en vigueur en 2015 :

	Paris (boulevard périphérique inclus)	Petite couronne : Hauts-de-Seine, Seine-Saint-Denis, Val-de-Marne + aéroports Orly et Roissy + Parc des expositions de Villepinte
Tarif A (lampe blanche)	De 10h à 17h, sauf dimanche et jours fériés : <ul style="list-style-type: none">- tarif kilométrique à 1,05 euro- tarif horaire à 32,05 euros (si la vitesse est inférieure à 31,79 km/h)	Néant
Tarif B (lampe orange ou jaune)	De 17h à 10h (heures de pointe et de nuit) + dimanche 7h à 24h + jour férié de 0h à 24h : <ul style="list-style-type: none">- tarif kilométrique à 1,29 euro- tarif horaire à 38 euros (si la vitesse est inférieure à 28,89 km/h)	De 7h à 19h
Tarif C (lampe bleue)	Dimanche de 0h à 7h : <ul style="list-style-type: none">- tarif kilométrique à 1,56 euro- tarif horaire à 35,70 euros (si la vitesse est inférieure à 21,76 km/h)	De 19h à 7h + dimanche + jour férié + au-delà de la zone suburbaine

9. Le tarif minimum d'une course, suppléments inclus, est fixé à 7 euros en 2015 (contre 6,86 euros en 2014). Certains suppléments aux prix de la course peuvent être ajoutés dans certaines conditions : transport de plus de trois personnes adultes, d'animaux ou de bagages. À Paris et en petite couronne, le supplément pour une quatrième personne adulte est fixé à 3 euros et le supplément par bagage à partir du deuxième bagage de plus de 5 kg déposé dans le coffre à 1 euro.

2. UNE TARIFICATION DE LA COURSE D'APPROCHE PARTICULIÈREMENT MAL PERÇUE

10. Lorsque le taxi a été réservé à l'avance, la facturation horokilométrique s'applique à la course d'approche. La facturation de la course d'approche est justifiée par le fait que le taxi, quand il est réservé plutôt que hélé dans la rue (taxi en « maraude »), enclenche le compteur dès qu'il commence à se diriger vers le lieu de rendez-vous, permettant notamment d'indiquer au moyen lumineux situé sur le toit qu'il est occupé afin d'éviter d'autres sollicitations.
11. Le principe de la course d'approche est particulièrement mal perçu par les clients. Le client ayant réservé un taxi découvre ainsi, lorsqu'il entre dans le véhicule, un montant variable, pouvant être très élevé, alors qu'aucune prestation ne lui a, à ce stade, été rendue et qu'il ne dispose d'aucun moyen pour en contrôler l'exactitude. La facturation de la course d'approche donne lieu, selon le gouvernement, à des fraudes, consistant pour le conducteur à prendre des détours, tant qu'il n'est pas visible du client, afin d'augmenter le montant facturé. Selon le site internet de la centrale de réservation G7¹, le consommateur qui effectue une demande immédiate sur Paris doit s'attendre à 15/20 minutes d'approche pour un montant compris entre 11,20 et 16,80 euros selon le jour et l'heure. Le gouvernement estime que la course d'approche peut même avoisiner parfois 40 euros.
12. Ainsi, notamment pour une clientèle étrangère ou non parisienne, la complexité de la tarification, à laquelle s'ajoutent les frais non vérifiables de la course d'approche, contribue à créer un sentiment de défiance envers les taxis.

3. LE PRÉCÉDENT DE 2009

13. Au regard de cette complexité tarifaire, le gouvernement avait envisagé en 2009 d'instaurer des forfaits au départ de l'aéroport de Roissy en s'appuyant sur le « Protocole d'accord du 28 mai 2008 » signé par le gouvernement et les représentants des taxis (sept fédérations et organisations syndicales). Le protocole prévoyait, en contrepartie du projet de création d'une voie réservée de circulation sur l'autoroute A1 (pour la desserte depuis l'aéroport de Roissy jusqu'à Paris), la mise en place de forfaits Roissy-Villepinte, Roissy-Le Bourget et la zone aéroportuaire de Charles de Gaulle et Roissy-Paris.
14. Saisie par le gouvernement, l'Autorité s'était, dans son avis n° 09-A-51 précité, exprimée favorablement concernant le principe de forfaits « aéroports », mais avait refusé d'émettre un avis favorable concernant le projet du gouvernement, au motif que ce projet n'était pas assez précis, notamment au regard des objectifs poursuivis, de la méthode d'évaluation retenue et du niveau auquel ces forfaits pourraient être fixés.
15. Ce projet n'a finalement pas abouti, en raison de difficultés relatives à la mise en place de la voie réservée sur l'A1 et de l'absence d'accord avec les représentants des taxis concernant les modalités de mise en place des forfaits. Les taxis, qui n'étaient pas encore confrontés à la concurrence des véhicules de tourisme avec chauffeur (VTC) que l'on observe aujourd'hui sur le marché de la réservation préalable, s'étaient opposés à la mesure de mise en place de forfaits. Le contexte économique a de ce point de vue changé depuis 2009.

¹ <http://www.taxisg7.fr/mieux-connaître-le-taxi/tarifs-taxis>.

C. LES MODALITÉS DE TARIFICATION ACTUELLES CONDUISENT À CRÉER UNE INSATISFACTION DE LA DEMANDE

16. Les modalités de tarification des taxis sont de nature à accentuer le déséquilibre entre l'offre et la demande à certaines heures et en certains lieux, comme l'ont souligné le Conseil puis l'Autorité². La tarification des taxis parisiens combine en effet un tarif kilométrique avec un tarif horaire, les deux étant variables selon l'heure et le jour. De fait, 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 conjonction³) permet cependant d'assurer au chauffeur une rémunération « plancher » lorsque son véhicule roule en dessous de cette vitesse.
17. Comme précédemment souligné par l'Autorité dans son avis n° 14-A-17 du 9 décembre 2014 concernant un projet de décret relatif au transport public particulier de personnes, cette méthode de tarification incite le chauffeur à sélectionner les tranches horaires où la circulation est fluide et où le parcours à une vitesse élevée est probable. *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.
18. Les courses longues vers ou depuis les aéroports sont réputées plus rémunératrices que les autres trajets, de sorte que les taxis sont incités à rester positionnés aux sorties d'aéroports. Ainsi, selon un barème approximatif des prix des courses de taxi de la préfecture de police de Paris⁴, le prix d'une course à Paris intra-muros est de 10 à 45 euros en moyenne, là où une course entre Paris et les aéroports se situe plutôt entre 25 et 50 euros (pour Orly) et entre 40 et 80 euros (pour Roissy) en moyenne :

TRAJETS	ESTIMATION DU MONTANT MOYEN DE LA COURSE
Paris, Place du Châtelet – Aéroport de Roissy Charles-de-Gaulle	de 40 € à 80 €
Paris, Place du Châtelet – Aéroport d'Orly	de 25 € à 50 €
Paris, Gare de Lyon – Esplanade de La Défense	de 20 € à 45 €
Paris, Place de la Bastille – Paris, Place Charles-de-Gaulle	de 10 € à 20 €

19. De même, selon les statistiques du Comité de développement économique durable de la Ville de Paris (CODEV) en 2005, à 8 heures du matin, près de 30 % des taxis en attente se trouvent dans un aéroport, alors que c'est l'heure où la demande exprimée mais non servie à Paris serait la plus forte (plus de 16 %).
20. Les représentants des chauffeurs de taxis ou des entreprises de taxi n'adoptent pas la même position concernant le degré d'incitation à privilégier les courses aéroports. En effet, tandis que le représentant de l'UNT (Union Nationale des Taxis) a admis, alors qu'il était auditionné au cours de la phase d'instruction du présent avis, que les courses aéroports

² Avis n° 05-A-02 du 24 janvier 2005, avis n° 09-A-51 du 21 octobre 2009 et avis n° 14-A-17 du 9 décembre 2014.

³ C'est la vitesse à partir de laquelle le compteur passe d'un fonctionnement au temps passé à un fonctionnement au kilomètre parcouru et inversement.

⁴http://www.prefecturedepolice.interieur.gouv.fr/content/download/3299/15486/file/taxis_reglementation_tarifs_2014.pdf.

restent plus attractives que les courses Paris intra-muros et que ce phénomène contribue à créer un déséquilibre de l'offre au détriment de Paris intra-muros, l'UNIT (Union Nationale des Industries du Taxi) conteste cette affirmation, soulignant que l'augmentation différentielle des tarifs horokilométriques depuis 2005⁵ aurait permis de rendre plus attractives les courses parisiennes.

21. Le représentant du ministère de l'intérieur, interrogé par les services d'instruction, considère que la problématique de la « base arrière », espace réservé notamment à l'aéroport de Roissy pour le stationnement de nombreux taxis (avec une attente constatée en moyenne de deux heures pour une course depuis l'aéroport) existe toujours. Elle reste cependant, selon lui, un phénomène contenu depuis 2010, date d'entrée en vigueur de l'arrêté n° 2010-000367 du 28 mai 2010 réglementant les conditions d'accès des taxis parisiens à la base de distribution de l'aéroport de Roissy, qui limite à deux le nombre d'accès⁶ quotidiens des taxis parisiens aux zones de prise en charge de l'aéroport de Roissy. Même si les sanctions ne sont plus appliquées aujourd'hui, il constate que seuls 10 % du nombre des chauffeurs de taxi positionnés à l'aéroport effectuent plus de deux courses par jour. Il précise en outre qu'il peut être rentable, pour une certaine catégorie de taxis (notamment ceux qui disposent de leur véhicule et ont déjà payé leur licence), de n'effectuer que deux courses aéroports par jour, au lieu d'accumuler les courses dans Paris intra-muros.
22. En tout état de cause, l'instauration par l'arrêté préfectoral n° 2015-0991 du 28 avril 2015 « portant création et réglementation de l'usage d'une voie réservée dans le sens province-Paris de l'autoroute A1 entre le PR 07+000 sur la commune de La Courneuve et le PR 02+500 sur la commune de Saint-Denis » constitue une incitation supplémentaire à privilégier des courses depuis l'aéroport de Roissy au détriment des courses Paris intra-muros, en raison d'une circulation fluide assurée. Il en sera de même lors de la mise en place prévue de la voie réservée sur l'A6 en direction d'Orly.
23. Au regard de la difficulté d'apprécier l'exacte mesure du phénomène, l'Autorité renouvelle sa demande concernant la nécessité de disposer de données publiques récentes et fiables (voir paragraphe 91) concernant l'activité et la rémunération des taxis selon le type de courses.

⁵ L'augmentation différentielle des tarifs a permis une baisse relative des tarifs km B et km C (principales composantes des courses aéroports) par rapport au tarif km A et tarif heure B (principales composantes des courses dans Paris Intra-muros).

⁶ Article 2 - « Le nombre maximum de présentation des taxis en base arrière de redistribution est limité à deux sur une période de vingt-quatre heures. Le décompte de la journée s'effectue à partir de 3 heures du matin. Par dérogation à l'alinéa précédent, les taxis exploités avec une double sortie quotidienne peuvent effectuer quatre passages en base arrière de redistribution au cours d'une même période de vingt-quatre heures décomptée à partir de 3 heures du matin » Article 3. - « L'accès à la base arrière de distribution est contrôlé par un système électronique au moyen d'un badge attribué à chaque véhicule exploité en tant que taxi parisien ou en tant que véhicule de relais, conformément à l'article 6-5° de l'arrêté inter-préfectoral n° 01-16385 du 31 juillet 2001 modifié susvisé ».

II. Les enjeux concurrentiels du projet de décret

24. Au regard des enjeux concurrentiels et de ceux concernant la protection du consommateur, l'Autorité a fait le choix de porter son analyse sur les deux points suivants :
- le principe de la forfaitisation (courses entre les aéroports et Paris et course d'approche) et la simplification des suppléments ;
 - le montant des tarifs maxima envisagés par le gouvernement.

A. LES EFFETS POSITIFS DE LA MISE EN PLACE DE FORFAITS ET DE LA SIMPLIFICATION DES SUPPLÉMENTS

1. LES EFFETS DE LA MISE EN PLACE DE FORFAITS ENTRE LES AÉROPORTS ET PARIS

25. Le projet d'arrêté met en place quatre forfaits maxima⁷ pour les courses aéroports au départ ou à destination des deux aéroports parisiens selon que la destination ou le point d'arrivée est Paris rive droite ou Paris rive gauche.

Prix maxima envisagés	Dans les deux sens, entre l'aéroport de Paris-Charles-de-Gaulle et Paris « rive droite »	50 euros
	Dans les deux sens, entre l'aéroport de Paris-Charles-de-Gaulle et Paris « rive gauche »	55 euros
	Dans les deux sens, entre l'aéroport de Paris-Orly et Paris « rive droite »	35 euros
	Dans les deux sens, entre l'aéroport de Paris-Orly et Paris « rive gauche »	30 euros

a) L'objectif de protection du consommateur

26. La mise en place de forfaits entre les aéroports et Paris par le gouvernement s'inscrit dans un objectif de protection du consommateur et de regain d'attractivité des taxis parisiens. En avril 2014, le rapport parlementaire « Un taxi pour l'avenir, des emplois pour la France », que le gouvernement a annoncé vouloir mettre en œuvre, proposait la forfaitisation de certaines courses de taxis (forfaitisation de la course d'approche et forfaits aéroports) avec pour volonté de « moderniser » les tarifs pour « attirer et fidéliser le consommateur », dans l'intérêt du consommateur et également des taxis.
27. Par ailleurs, la mise en place des forfaits aéroports fait partie des 30 décisions présentées le 19 juin 2014 par le gouvernement à la suite des assises du tourisme, montrant ainsi la

⁷ L'article 5 du projet d'arrêté relatif à l'information du consommateur précise que « La table tarifaire permet au conducteur d'appliquer les réductions de prix qu'il consent ou de ne pas appliquer certains suppléments ». L'article 17 du projet d'arrêté relatif aux courses de taxis souligne que les montants des forfaits sont des montants maxima : « Les valeurs maximales des prix fixes des courses mentionnées à l'article 13 (...) ».

nécessité notamment de lutter contre l'incompréhension, voire la méfiance de la clientèle étrangère au regard de la complexité de la tarification, de l'absence de connaissance des trajets et des possibles fraudes à son encontre.

28. De manière générale, au-delà des fraudes possibles, la variation significative du prix (selon les conditions de circulation, le trajet emprunté, l'heure de la journée et le jour de l'année) pour une même prestation de transport, en raison de la tarification horokilométrique, constitue un frein pour le consommateur qui peut voir le prix de la prestation passer du simple au double.
29. Ainsi, l'objectif de protection du consommateur, relativement au montant de la dépense engagée, *« constitue 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 »*, comme l'Autorité le soulignait dans l'avis n° 09-A-51 précité. Elle ajoutait que *« 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 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 »*.
30. La mise en place de forfaits maxima est donc une mesure qui va dans le sens de la protection des consommateurs. En l'espèce, en choisissant le segment du marché des courses entre les aéroports et Paris au sein des marchés de la maraude et de la réservation préalable, le gouvernement fait porter l'objectif de protection sur un consommateur captif, sur un trajet pour lequel des modes alternatifs de transport collectifs existent, mais présentent des inconvénients en terme de temps ou de confort, compte tenu par exemple des bagages à transporter. Elle vise encore plus particulièrement le consommateur non parisien, et surtout le touriste étranger ne parlant pas le français, n'étant pas familier du lieu où il se rend et ne connaissant pas les subtilités de la réglementation tarifaire des taxis parisiens. Ce type de clientèle est en effet le plus fréquemment la cible de taxis clandestins situés aux abords des aéroports ou de fraudes (consistant par exemple en l'application du tarif heures de pointe au lieu du tarif heures creuses ou en la prise de détours pour allonger indûment la course).
31. Le consommateur est particulièrement captif et vulnérable à l'arrivée aux aéroports. En séance, le représentant de la préfecture de police de Paris a d'ailleurs souligné que les courses prises aux arrivées des aéroports, qu'il s'agisse d'une clientèle étrangère, française ou parisienne, sont très majoritairement des courses prises sans réservation préalable.
32. Dans le sens inverse (trajets depuis Paris vers les aéroports parisiens), les consommateurs ont tendance à réserver plus fréquemment la course préalablement, bien qu'aucune donnée ne permette de mesurer ce fait et que les courses en maraude existent aussi. Le consommateur dispose ainsi de trois possibilités : héler le taxi dans la rue (ou se rendre à une borne) – hypothèse assez rare – réserver préalablement une course de taxi ou réserver préalablement une course de VTC.
33. Le consommateur est donc moins captif lors du trajet vers l'aéroport du fait de ce plus grand choix : il est possible de choisir entre maraude ou réservation préalable, d'estimer le prix moyen du trajet après réservation préalable et pour les touristes de se faire assister dans les hôtels par le réceptionniste pour réserver quand ils ne parlent pas français ou pour leur indiquer des numéros de réservation ou des applications. Il serait néanmoins

difficilement compréhensible pour le consommateur de payer un prix différent ou d'être moins protégé contre des fraudes potentielles pour le retour vers l'aéroport dans le cas où le taxi est pris dans les mêmes conditions, c'est-à-dire en maraude.

34. La mise en place de forfaits maxima obligatoires pour les courses entre les aéroports et Paris est donc de nature à répondre à l'objectif de protection du consommateur.
35. L'effet du décret est de remplacer le tarif horokilométrique par un tarif forfaitaire. Dans son avis n° 09-A-51 précité, l'Autorité rappelait 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* ». Cependant, sur le marché de la maraude, bien que les montants des forfaits soient des montants maxima, il n'est pas certain que le consommateur individuel disposera d'une grande marge de négociation, ce qui rend nécessaire de « *déterminer un niveau de forfait relativement modéré, sans que toutefois celui-ci ne décourage les artisans taxis de prendre en charge des voyageurs* ».
36. Dans la mesure où le gouvernement a fait le choix de s'approcher le plus près possible du coût moyen des trajets entre les aéroports et Paris (voir paragraphe 83 et suivants), le coût global de dépenses de taxis des consommateurs pour ces trajets ne devrait pas augmenter. Cependant, au niveau individuel, la mesure peut conduire soit à des surcoûts importants, notamment dans le cas du consommateur qui emprunte majoritairement un des deux aéroports parisiens et qui se situe dans un arrondissement de Paris permettant un trajet nettement plus court que la moyenne (par exemple le consommateur habitant porte de la Chapelle et se rendant fréquemment à Roissy), soit à des bénéfices importants dans le cas contraire. Le principe du forfait impliquera donc une mutualisation des coûts entre les consommateurs gagnants et les consommateurs perdants, qui peut se justifier au regard d'un objectif global de protection du consommateur.

b) Les effets des forfaits aéroports sur la situation concurrentielle des taxis.

Les analyses des représentants syndicaux des taxis sur la forfaitisation

37. Les représentants syndicaux ont des analyses divergentes sur le principe d'une forfaitisation, sans ligne de partage claire, selon qu'il s'agisse de syndicats représentatifs des entreprises de taxi (intermédiaires exploitant des centrales de réservation ou des applications sur smartphone) ou des syndicats représentatifs des chauffeurs de taxi :
 - l'UNIT (Union Nationale des Industries du Taxi) et ses affiliés, le Syndicat des centraux radio (dont le représentant est également PDG de la centrale de réservation G7), le Gescop (Groupement de taxis associés, dont le représentant est également gérant d'Alpha Taxi), tout comme la FNTI (Fédération Nationale des Taxis Indépendants), défendent le principe du forfait, considéré comme le seul moyen « de tirer leur épingle du jeu » face à la concurrence des VTC ;
 - l'UNT (Union Nationale des Taxis) est plus partagée : elle considère, sur le principe, qu'un prix maximum peut constituer un atout concurrentiel pour les taxis, bien que contestant sur le fond les modalités prévues par le gouvernement, jugées non satisfaisantes⁸, notamment parce qu'elles conduisent à imposer au chauffeur de

⁸ L'UNT plaide pour un tarif maximum de 80 euros, tout en conservant le tarif horokilométrique : ainsi le client pourrait payer moins que 80 euros si le taximètre affiche moins, mais ne pourrait payer plus de 80 euros si le taximètre affiche plus, ce qui, du point de vue de l'Autorité, semble complexe au regard des fraudes possibles et des litiges prévisibles.

taxi et au consommateur un mode de tarification sur le marché de la réservation préalable, alors que sur ce même marché les VTC sont désormais libres de proposer le système de tarification de leur choix (forfait ou tarif horokilométrique) ;

- enfin, les syndicats CGT-Taxis et Taxis-CFDT sont totalement opposés à la mise en place de forfaits, quelles qu'en soient les modalités, jugeant que le client doit payer le juste prix et le conducteur recevoir la juste rémunération et considérant ainsi que seule la tarification horokilométrique permet d'assurer le juste prix, notamment car elle tient compte de la distance et des conditions de circulation⁹.

38. Ces deux derniers syndicats craignent notamment une « paupérisation » de la profession de chauffeur de taxi. Plusieurs raisons sont invoquées :

- les VTC proposeraient des prix systématiquement en dessous des forfaits taxis, mais pourraient « se rattraper », comme c'est le cas aujourd'hui, en augmentant le prix des forfaits les jours de pénurie, par exemple le 31 décembre au soir, ou aux heures de pénurie, ce que ne pourront pas faire les taxis ;
- les chauffeurs de taxi risqueraient de perdre les clients pour qui le forfait ne sera pas intéressant (par exemple des consommateurs situés au nord de Paris et voulant se rendre à l'aéroport de Roissy) ou devraient concéder des rabais pour conserver ces clients, alors qu'à la différence des VTC, ils ne pourront pas augmenter le forfait dans le cas d'un client, par exemple, situé Porte de la chapelle et souhaitant se rendre à Orly.

Les modalités de concurrence sur les marchés sur lesquels opèrent les taxis

39. Dans son avis n° 13-A-23 du 16 décembre 2013 relatif à un projet de décret instaurant un délai de quinze minutes entre la réservation et la prise en charge d'un client par un VTC, l'Autorité a distingué, s'agissant du secteur du transport public particulier de personnes à titre onéreux, les deux marchés suivants :

- le marché de la maraude, c'est-à-dire la prise en charge immédiate de clients sur la voie publique. Les taxis jouissent, sur ce marché, d'un monopole légal ;
- le marché de la réservation préalable. Sur ce marché, les taxis sont en concurrence avec les VTC (ainsi qu'avec les motos-taxis ou encore les ambulances sur le segment du transport de malades).

40. Le Conseil d'État s'est appuyé sur la même distinction entre, « *d'une part, l'activité consistant à stationner et à circuler sur la voie publique en quête de clients en vue de leur transport et, d'autre part, l'activité de transport individuel de personnes suivant des conditions fixées à l'avance entre les parties* » lorsqu'il a analysé et annulé le décret sur les quinze minutes dans un arrêt du 17 décembre 2014¹⁰.

41. Dans l'avis n° 14-A-17 du 9 décembre 2014, l'Autorité a précisé que « *cette distinction des marchés qui découle d'un raisonnement concurrentiel ne doit pas être confondue avec une distinction des modes d'activité du point de vue de la réglementation qui distingue les VTC et les taxis, ces derniers étant précisément actifs sur les deux marchés (...)* La séparation des deux marchés, bien qu'asymétrique, est totale du côté de l'offre pour les raisons

⁹ Ce paramètre a pourtant bien été intégré dans le calcul du forfait par le gouvernement (voir paragraphe 89) qui a retenu le tarif nuit pour tous les trajets, plus cher de 20 % par rapport au tarif jour, afin de prendre en compte 10 à 15 minutes d'embouteillage en tarif jour.

¹⁰ Arrêt du 17 décembre 2014, *Allocab et autres*.

réglementaires qui ont été rappelées, les VTC ne pouvant accéder au marché de la maraude, mais elle ne l'est pas vis-à-vis de la demande puisque le besoin à satisfaire est en grande partie le même. Il existe donc un recouvrement partiel de deux marchés pertinents, sans que cela ne remette en cause la nécessité de les distinguer du point de vue du régime de concurrence qui s'y exerce ».

42. Comme les consommateurs ne réservent généralement un taxi que pour des courses longues, par exemple vers un aéroport, la concurrence entre taxis et VTC sur le marché de la réservation préalable s'exerce sur les courses les plus rémunératrices.
43. Cette concurrence peut s'opérer par la qualité. C'est d'ailleurs en termes de standing et de qualité du service que les VTC se sont différenciés des taxis à leur entrée sur le marché, forçant ces derniers à également monter en gamme.
44. Elle peut se faire aussi par les prix. Les VTC peuvent ainsi, sur le marché de la réservation préalable, pratiquer des forfaits libres et également un tarif horokilométrique depuis la décision du Conseil constitutionnel du 22 mai 2015¹¹ qui a considéré « *qu'en interdisant certains modes de tarification pour la détermination du prix des prestations que les entreprises qui mettent à la disposition de leur clientèle une ou plusieurs voitures avec chauffeur proposent aux consommateurs lors de la réservation préalable, les dispositions contestées ont porté à la liberté d'entreprendre une atteinte qui n'est pas justifiée par un motif d'intérêt général en lien direct avec l'objectif poursuivi* ». Cette décision a remis les VTC dans la situation qui était la leur avant la loi du 1^{er} octobre 2014 relative aux taxis et aux véhicules de transport avec chauffeur, c'est-à-dire une totale liberté tarifaire.
45. Or, au titre du décret du 6 avril 1987, les taxis ne peuvent pratiquer que des tarifs horokilométriques, même sur le marché partagé de la réservation préalable, alors qu'ils sont aujourd'hui en concurrence avec les VTC sur ce marché et ne peuvent donc pas jouer à armes égales en ce qui concerne la tarification. Dans son avis n° 13-A-23 précité, l'Autorité avait déjà indiqué « *qu'une distorsion de concurrence existe (...) puisque les prix des VTC sont librement déterminés, contrairement à ceux des taxis qui font l'objet d'un strict encadrement* ». Elle avait ainsi recommandé de « *permettre aux taxis de proposer une tarification plus libre sur le marché de la réservation préalable, afin qu'ils puissent rivaliser avec les offres innovantes – souvent forfaitaires – fournies par les VTC* ».

L'obligation de proposer des forfaits est une avancée seulement partielle et laisse persister des distorsions sur le marché de la réservation préalable

46. L'un des principaux attraits des VTC par rapport aux taxis sur les courses vers ou depuis les aéroports repose sur la connaissance du prix au préalable, dans la mesure où, sur le marché de la réservation préalable, seuls les VTC peuvent aujourd'hui pratiquer le forfait. Dans son avis n° 13-A-23 précité, l'Autorité relevait que le forfait « *constitue une forte garantie pour les consommateurs, averses au risque, qui sont assurés de payer un prix fixe, déterminé ex ante, quel que soit l'itinéraire emprunté par le chauffeur ou les éventuels embouteillages qu'il rencontrerait. En revanche, lorsqu'ils utilisent un taxi, la même possibilité ne leur est pas offerte et l'incertitude sur le prix final qui en résulte peut rebuter une partie de la clientèle à prendre un taxi, du fait de cette forte aversion au risque* ».

¹¹ L'application du tarif forfaitaire par les VTC n'est désormais plus une obligation au regard de la décision n° 2015-468/469/472 QPC du 22 mai 2015 qui juge inconstitutionnelle l'interdiction du tarif horokilométrique pour les VTC.

47. Dans ces conditions, et de manière générale, le fait de pouvoir proposer des forfaits, particulièrement appréciés par les consommateurs sur les courses longues et de nature à les rassurer sur la dépense encourue et l'absence de risque de fraude, alors qu'une telle possibilité était jusqu'ici exclue pour les taxis, est une évolution bienvenue. La mesure va augmenter l'attractivité des taxis, qui auront la possibilité de regagner des parts de marché face aux VTC, alors même que le représentant de Taxis-CFDT estime que les chauffeurs de taxi ont perdu ces dernières années 40 % de leur clientèle sur les courses entre aéroports et Paris au profit des VTC.
48. Cependant, si la possibilité d'une tarification forfaitaire est un avantage qu'il est positif de permettre aux taxis de proposer au consommateur, les contraindre à cette seule forme de tarification et fixer un plafond en fait une avancée seulement partielle et laisse persister un désavantage en défaveur des taxis dans leur concurrence avec les VTC, qui peuvent pratiquer sur ce même marché des forfaits libres et, depuis la décision du Conseil constitutionnel du 22 mai 2015 précitée, un tarif horokilométrique.
49. Ainsi, par exemple, les consommateurs qui estiment que le prix du forfait est trop élevé par rapport au trajet à réaliser se tourneront vers le marché de la réservation préalable et pourraient privilégier la tarification horokilométrique. Si les taxis ne peuvent proposer une telle tarification, cette partie de la clientèle sera captée uniquement par les VTC.
50. En outre, l'instauration de prix plafonnés crée une transparence sur le marché de la réservation préalable qui jouera uniquement à l'avantage des VTC : ceux-ci pourront systématiquement se positionner à un prix inférieur aux forfaits des taxis, qui ne pourront pas baisser leurs tarifs au-delà d'un certain niveau pour les trajets de courte distance car ils ne pourront compenser cette baisse en augmentant leurs tarifs en cas de trajets longs, sur certains jours ou sur certains événements, comme peuvent le faire les VTC.
51. Or, si les objectifs de protection du consommateur avancés par le gouvernement peuvent justifier l'obligation pour les taxis en maraude, activité en monopole, de pratiquer le forfait maximum sur les trajets des aéroports vers Paris ou en sens inverse, cette obligation est sans doute moins nécessaire sur le marché de la réservation préalable, où la pression concurrentielle des VTC est forte.
52. Sur ce marché en effet, le besoin de protection du consommateur, tel que défini par le gouvernement et rappelé aux paragraphes 26 à 36, paraît moins important, le consommateur n'étant pas captif et pouvant choisir l'interlocuteur, le mode de tarification qui lui convient et éventuellement chercher parmi les différents concurrents sur ce marché très disputé celui dont le prix (ou la qualité des prestations) lui semblera le plus attractif, de sorte que l'obligation pour les taxis de pratiquer un forfait apparaît moins nécessaire.

Les effets positifs potentiels de forfaits libres pour les taxis

53. La liberté tarifaire des taxis sur le marché de la réservation préalable serait donc préférable et gommerait tout risque de distorsion de concurrence en faveur des VTC.
54. Elle serait également susceptible d'avoir des effets concurrentiels positifs entre les taxis eux-mêmes. Si, comme indiqué précédemment, les ressorts de la concurrence joueront vraisemblablement moins dans le cas de la maraude, ils joueront en cas de réservation préalable, à partir de l'aéroport ou à partir de Paris.
55. À cet égard, lors de la séance, l'UNIT qui représente les grandes centrales de réservation parisienne, dont la G7, a clairement montré son attachement au principe des forfaits aéroports notamment afin de pouvoir faire concurrence aux VTC, de sorte qu'il est très probable que les grandes centrales choisiront de mettre en place des forfaits aéroports si la

réglementation le leur permet. Cette nouvelle stratégie commerciale est susceptible de produire un effet d'entraînement au sein des taxis parisiens.

56. Dans ce cadre, de nouveaux entrants de plus petite taille (intermédiaires ou groupements de chauffeurs de taxi indépendants, via des applications), pourraient proposer des tarifs inférieurs, leur permettant de pénétrer et développer leur part de marché dans le cadre d'un marché de la réservation préalable aujourd'hui très oligopolistique et dans le même temps de rester attractifs vis-à-vis des chauffeurs en fixant en contrepartie un montant mensuel d'affiliation moins élevé que celui des concurrents.
57. L'Autorité est donc tout à fait favorable à ce que les taxis puissent pratiquer des forfaits pour les courses entre les aéroports et Paris mais recommande de n'appliquer cette mesure sous la forme d'une obligation accompagnée d'un montant maximum qu'au marché de la maraude et de laisser les taxis libres d'appliquer des forfaits de leur choix ou une tarification horokilométrique sur le marché de la réservation préalable.

c) L'information du consommateur doit être renforcée, notamment en ce qui concerne le caractère de prix maximal des forfaits aéroports

58. Dans l'avis n° 09-A-51 précité, l'Autorité recommandait que les mesures de forfaitisation soient accompagnées d'un dispositif d'information du consommateur et que soit bien précisé que le forfait « *revêt un caractère maximum* ».
59. Le projet d'arrêté relatif à l'information du consommateur sur les prix des courses de taxis, transmis pour information à l'Autorité, prévoit des modalités d'information du consommateur concernant notamment l'affichage du forfait sur le taximètre dès la prise en charge et les obligations d'affichage à l'intérieur du taxi.
60. L'affiche prévue dans le taxi, mentionnant le caractère obligatoire du forfait, ne fait pas apparaître le caractère maxima des prix affichés, d'autant que le terme imposé de « tarifs forfaitaires obligatoires » risque de laisser penser au consommateur qu'il s'agit d'un prix fixe, alors, qu'en réalité, il s'agit d'un plafond. La dénomination de « tarif forfaitaire maximal » serait plus appropriée. Il semble d'ailleurs que cette clarification soit dans l'intérêt même des chauffeurs de taxi, afin que les consommateurs comprennent qu'il est possible de négocier un tarif plus bas et ne soient pas automatiquement incités à recourir au service des VTC qui peuvent proposer des forfaits différenciés selon la localisation du consommateur à Paris.
61. L'Autorité s'interroge également sur la clarté des dénominations « rive droite » et « rive gauche » et de leur champ exact. La liste des arrondissements devrait figurer pour chaque forfait ou, alternativement, les tarifs maximaux devraient être portés sur une carte de Paris comprenant deux codes couleur, permettant ainsi de visualiser le tarif applicable selon la destination ou le point de départ.
62. Ces mesures devraient donc être complétées par des affichages comportant les différents forfaits et les règles applicables aux suppléments dans l'enceinte et à l'extérieur des aéroports parisiens, notamment à l'endroit prévu pour la file d'attente des taxis, et précisant que le montant indiqué est un prix maximum. L'affichage en dehors du véhicule du taxi est d'autant plus important que le texte soumis à l'Autorité prévoit une période transitoire (dont la durée n'est pas encore arbitrée), durant laquelle il ne sera pas obligatoire d'afficher sur le taximètre le prix du forfait.
63. À cet égard, l'Autorité s'interroge sur la complexité des mesures prévues durant cette période transitoire qui doit permettre aux conducteurs de taxi de se rendre auprès d'un

installateur agréé pour actualiser le logiciel du taximètre afin de pouvoir afficher le forfait aéroport. Durant cette période transitoire, dont la durée n'est pas précisée dans les textes soumis pour avis, l'annexe du projet d'arrêté relatif aux tarifs des courses de taxi impose que le chauffeur positionne son taximètre en tarif A, afin que le lumineux du taxi signale bien qu'il est en course, et qu'il occulte l'indicateur du taximètre « *au moyen d'une affichette comportant la mention "Forfait" afin d'éviter toute confusion sur le tarif applicable* ». Cette disposition, qui n'est pas reprise dans le projet d'arrêté concernant l'information du consommateur, et qui, en outre, ne figure qu'en annexe de l'arrêté relatif au tarif des courses de taxis, sera vraisemblablement mal connue et peu appliquée.

64. Afin d'éviter toute fraude ou toute réclamation du client (en cas de course horokilométrique inférieure au forfait), et d'assurer la bonne acceptation de la mesure, tant de la part des consommateurs que de la part des chauffeurs de taxi, l'Autorité conseille de différer l'application de la mesure de forfaitisation pour tenir compte du délai nécessaire pour permettre aux chauffeurs de faire actualiser leur taximètre, afin d'éviter les contestations, fraudes et litiges¹², conformément d'ailleurs à la demande des représentants des taxis eux-mêmes.

d) Conclusion sur les forfaits aéroports

65. L'Autorité est favorable à l'instauration de la possibilité pour les taxis de proposer des forfaits sur les courses entre les aéroports et Paris, qui représente un progrès tant pour les taxis que pour les consommateurs. Au regard des principes d'intérêt général invoqués par le gouvernement relatifs à la nécessité de protéger le consommateur et notamment le touriste étranger, qui est captif lors de son arrivée aux aéroports, et des conditions dans laquelle la concurrence s'exerce respectivement sur le marché de la maraude et sur celui de la réservation préalable, l'Autorité est d'avis que la facturation au forfait devrait :
- être rendue obligatoire sur le marché de la maraude, avec une information claire des consommateurs selon laquelle le montant du forfait n'est qu'un maximum ;
 - être rendue possible sur le marché de la réservation préalable, en encourageant les taxis à y recourir par des engagements, comme certaines entreprises s'y sont d'ores et déjà déclarées favorables.
66. L'Autorité encourage d'ailleurs le gouvernement à étendre plus largement, sur le marché de la réservation préalable, cette faculté et à réfléchir à l'extension de la tarification obligatoire au forfait sur le marché de la maraude notamment pour des trajets entre les deux aéroports parisiens et des communes proches de Paris, ainsi que pour des trajets à partir ou à destination d'autres aéroports de grandes villes de province, voire de grandes destinations touristiques comme le Parc Disneyland.

¹² Le client qui verra s'afficher un tarif horokilométrique plus bas aura tendance à contester l'application (pourtant obligatoire) du forfait. Le chauffeur de taxi, qui prend en charge un client se rendant à l'autre bout de Paris pourrait être incité à frauder.

2. LA MESURE DE FORFAITISATION DE LA COURSE D'APPROCHE PERMETTRA DE SÉCURISER LE CONSOMMATEUR ET DE LIMITER POUR LES CHAUFFEURS DE TAXI L'INCITATION À PRIVILÉGIER LES COURSES SUR RÉSERVATION PRÉALABLE

67. Le projet d'arrêté prévoit la mise en place de deux forfaits en lieu et place de la tarification horokilométrique de la course d'approche, selon que la réservation préalable est immédiate ou différée, et ce, pour tous les taxis parisiens : « *les suppléments pour la réservation du taxi comprennent :*
- *un supplément applicable en cas de réservation immédiate (4 euros) ;*
 - *un supplément en cas de réservation différée (7 euros). »*
68. Les représentants des chauffeurs de taxi et des entreprises de taxi entendus accueillent positivement cette mesure (à l'exception du représentant de la CGT-taxis qui juge que la course d'approche doit être valorisée à « son juste coût »), car ils reconnaissent que, non seulement la facturation de la course d'approche au tarif horokilométrique est le frein principal concernant l'attractivité des taxis face aux VTC mais aussi qu'elle est source de nombreuses contestations et litiges pour les chauffeurs de taxi et pour les intermédiaires.
69. Le principe de la facturation horokilométrique de la course d'approche génère une certaine défiance du consommateur qui ne peut en vérifier le montant. La forfaitisation de la course d'approche constitue donc une évolution positive tant pour les consommateurs que pour les taxis. Elle contribuera très vraisemblablement à un regain d'attractivité de ces derniers sur le marché de la réservation préalable, dans un contexte de concurrence avec les VTC, qui facturent un montant fixe pour la course d'approche ou l'intègrent au coût de la course.
70. Elle aura aussi un effet indirect positif sur le marché de la maraude, en diminuant la tentation de prendre des détours pendant la course d'approche afin d'augmenter le montant facturé, augmentant ainsi le temps de course sur réservation préalable et réduisant de ce fait le nombre de taxis disponibles pour répondre à des sollicitations en maraude.
71. L'Autorité s'interroge néanmoins sur le bien-fondé de la mise en place de deux forfaits, l'un en cas de réservation préalable immédiate et l'autre en cas de réservation préalable différée (ou à heure fixe). La distinction entre réservation préalable immédiate et différée ne résulte d'aucun texte législatif ou réglementaire, comme rappelée par l'Autorité dans son avis n° 13-A-23 du 16 décembre 2013 concernant un projet de décret relatif à la réservation préalable des voitures de tourisme avec chauffeur.
72. À la suite des explications reçues en séance, l'Autorité comprend que la réservation préalable à heure fixe peut nécessiter une disponibilité plus importante du taxi afin d'assurer une prise en charge à l'heure. Cet argument ne fait néanmoins pas obstacle à la mise en place d'un forfait unique, qui constituerait une véritable mesure de simplification, au moins à moyen terme. L'Autorité ne peut cependant pas se prononcer sur la valeur absolue des tarifs proposés, les montants retenus étant le résultat d'une négociation entre le gouvernement et les représentants des taxis qui n'est pas documentée.
73. En conclusion, l'Autorité considère que la mesure de remplacement de la tarification horokilométrique de la course d'approche par deux suppléments forfaitaires représente un progrès important pour le consommateur, non seulement parce qu'elle met fin aux fraudes possibles et à l'incompréhension du consommateur face à un coût qu'il ne peut pas contrôler, mais également parce qu'elle limite l'incitation des taxis à privilégier les courses réservées à l'avance au détriment des courses prises en maraude.

74. Elle y est donc favorable, même si elle invite le gouvernement à envisager par la suite la fusion de ces deux forfaits, afin de mener l'exercice de simplification à son terme.

3. LA RATIONALISATION DES SUPPLÉMENTS PERMETTRA UNE PLUS GRANDE LISIBILITÉ POUR LE CONSOMMATEUR

75. Le système de tarification actuel particulièrement complexe (voir paragraphe 6), correspondant au nombre de passagers adultes excédant le quatrième et au nombre de bagages excédant le deuxième selon un certain poids est simplifié. La distinction concernant l'âge des passagers (adultes ou non) disparaît, ainsi que la prise en compte du nombre, du poids des bagages et de leur place : seul un supplément peut être facturé par passager au-delà du quatrième (4 €).
76. Les représentants des taxis accueillent cette mesure favorablement et soulignent la fin des tensions ou litiges relatifs notamment à l'emplacement du bagage (coffre ou genoux du passager).
77. L'Autorité est également favorable à cette mesure de simplification qui lui semble cohérente, dans la mesure où la prise en charge de plus de quatre passagers nécessite un véhicule de taille importante. Il ne semble néanmoins pas justifié de facturer un supplément par personne supplémentaire au-delà de la quatrième, dès lors que le fait de transporter six passagers plutôt que cinq n'occasionne aucun investissement supplémentaire et des frais marginaux très réduits. Un supplément forfaitisé suffit, s'il est bien calculé, pour permettre de rentabiliser sur l'ensemble des courses l'investissement d'un chauffeur de taxi souhaitant pouvoir répondre aux demandes particulières de course dans un véhicule de taille importante, en tenant compte de manière globale du coût occasionné par tous les passagers au-delà du quatrième.
78. L'Autorité juge donc préférable de limiter à un supplément unique le transport de plus de quatre passagers, sans que celui-ci ne soit proportionnel au nombre de personnes supplémentaires.

4. CONCLUSION SUR LES PRINCIPES DES FORFAITS ET SUPPLÉMENTS RETENUS

79. La mise en place de forfaits entre les aéroports et Paris, de suppléments forfaitaires pour la course d'approche, ainsi que la rationalisation des suppléments, rendus plus lisibles, poursuit un objectif souhaitable de simplification et de protection du consommateur et contribue par conséquent au renforcement de l'attractivité des taxis.
80. Le fait d'accorder aux taxis la faculté de choisir ou non de recourir aux forfaits sur le marché de la réservation préalable, au moins pour les courses entre les aéroports et Paris, comme le recommande l'Autorité au gouvernement, permettrait d'instaurer davantage de concurrence sur le marché de la réservation préalable :
- entre les taxis eux-mêmes (notamment face à un marché parisien des centrales de réservation très concentré et la difficulté pour les nouveaux entrants ou pour les regroupements de chauffeurs indépendants de prendre des parts de marché) ;
 - entre taxis et VTC sur le marché de la réservation préalable.
81. Par conséquent, l'Autorité est favorable sur le principe aux forfaits obligatoires aéroports sur le marché de la réservation, sous réserve que le consommateur soit informé, notamment

dans le taxi, du fait qu'il s'agit d'un tarif maximum et que les taxis aient plus largement la possibilité, mais non l'obligation, de proposer des forfaits sur le marché de la réservation préalable.

82. Elle encourage également le gouvernement à réfléchir à la mise en place d'autres forfaits, notamment pour des trajets aéroports concernant des communes voisines de Paris, comme le souhaite d'ailleurs le représentant de l'UNIT, ou pour des trajets concernant des aéroports de grandes villes en province. Elle lui suggère enfin de fusionner à terme les deux forfaits « course d'approche » et de prévoir le paiement d'un supplément unique quel que soit le nombre de passagers au-delà de quatre.

B. LE CALCUL DES FORFAITS

83. Le gouvernement a fait le choix, vraisemblablement afin de mieux faire accepter l'instauration du forfait par les chauffeurs de taxi, de s'approcher le plus près possible du prix moyen d'une course entre les aéroports et Paris, selon la zone concernée. Néanmoins, ne disposant d'aucun instrument fiable de connaissance concernant l'activité des taxis et leur rémunération selon le type de courses, le gouvernement s'est appuyé sur les éléments communiqués par la centrale de réservation G7 concernant le prix moyen d'une course aéroports et de ses déterminants.
84. Figurer ainsi un *statu quo*, qui de plus est sur des bases chiffrées provenant d'une seule entreprise et n'ayant pas pu être sérieusement contre expertisées, risque en outre de conduire à laisser de côté un objectif majeur, celui de parvenir à une meilleure allocation des taxis entre Paris intra-muros et les aéroports parisiens.

a) Un mode de calcul qui donne une part trop importante aux données fournies par un opérateur de marché

85. En l'absence d'informations précises et récentes sur l'activité des taxis parisiens (notamment la localisation de l'offre, le profil des courses les plus fréquentes et la rémunération des taxis), le gouvernement n'a eu d'autre choix que de distinguer, à l'aide de Mappy, des trajets typiques et de s'appuyer sur les éléments communiqués par la centrale de réservation G7 concernant le prix moyen d'une course aéroport et de ses déterminants selon le jour et l'heure.
86. Le gouvernement admet que la répartition géographique et les horaires de points de dépôt des clients en provenance des aéroports (ou de prise en charge, en direction des aéroports) ne sont pas connus. C'est pourquoi la méthode d'estimation choisie a consisté à faire une moyenne entre les différents trajets typiques envisageables qui assurent une desserte équitable de l'ensemble des points de Paris, en prenant en compte :
- le fait que la partie du trajet extramuros (boulevard périphérique exclu) est soumise à une tarification horokilométrique plus élevée que la partie du trajet intra-muros ;
 - le fait qu'en cas de ralentissement (vitesse inférieure à 30 km/h¹³), le taxi passe d'une tarification kilométrique à une tarification horaire ce qui vient majorer le prix de la course ;

¹³ Plus précisément : 31 km/h en tarif A (intra-muros jour) – 29 km/h en tarif B (intra-muros nuit et extramuros jour) – 23 km/h en tarif C (extramuros nuit).

- un nombre de trajets typiques entre Paris et les deux aéroports parisiens à l'aide de l'application Mappy¹⁴ en ajoutant la distance moyenne nécessaire pour l'approche, la course sur le périphérique et des distances moyennes pour la course intra-muros.
87. Les calculs ont tous été effectués en tarif kilométrique nuit, se rattachant donc à une situation existante d'absence totale de congestion pour un trajet nocturne.
 88. Le gouvernement considère que le même calcul en tarif jour devrait conduire à des niveaux de forfaits 20 % plus bas. Néanmoins, il juge qu'une prise en compte des ralentissements, plus importants en journée, viendrait compenser cet écart, mais dans des proportions mal connues et souligne, par ailleurs, que la plage de tarif de nuit comprise entre 17h00 et 21h00 n'est pas exempte de tout ralentissement.
 89. Dans les faits, le gouvernement s'est appuyé sur les données agrégées transmises par la centrale de réservation G7, qui estime que la compensation entre le tarif nuit et jour est quasi-totale (le prix moyen du trajet « jour » est très proche de celui du trajet « nuit »), conduisant le gouvernement à supposer qu'il y a en moyenne 10 à 15 minutes¹⁵ de ralentissements en plus par trajet le jour. Selon le gouvernement, *« une certaine foi peut être accordée à la centrale de réservation G7 dans la mesure où elle se rémunère par un loyer indépendant du montant des courses auprès des taxis et a donc intérêt à pouvoir proposer des forfaits les plus bas possible, dans la limite de leur acceptabilité par les taxis »*.
 90. L'Autorité, bien qu'elle n'ait pas lieu de contester a priori les données fournies par la centrale de réservation G7, qui ne lui ont pas été communiquées et dont elle ne peut d'ailleurs vérifier ni l'exhaustivité ni la validité, ni de remettre en cause les explications du gouvernement pour justifier la crédibilité des données, regrette que la fixation d'un prix repose, pour une grande part, sur les données commerciales mises à disposition par une centrale de réservation ne détenant, par définition, que des données relatives aux courses de taxi sur réservation préalable, qui ne sont donc pas forcément représentatives de l'ensemble des courses.
 91. Cet écueil est d'autant plus regrettable que, depuis 2005, le Conseil puis l'Autorité recommandent (avis n° 05-A-02 du 24 janvier 2005, avis n° 09-A-51 du 21 octobre 2009 et avis n° 14-A-17 du 9 décembre 2014) que soit mis en place un outil statistique de suivi de l'activité des taxis – souvent annoncé mais toujours pas opérationnel – destiné à évaluer l'offre et la demande de taxis, notamment à Paris, afin de mieux documenter les études d'impact que justifie tout changement apporté aux règles de cette profession. En 2005, le Conseil s'exprimait dans les termes suivants, toujours d'actualité dix ans après : *« Cette demande est aujourd'hui une nécessité impérieuse et urgente avec la mise en œuvre 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*

¹⁴ Trois trajets typiques entre Roissy et Paris rive droite; deux trajets typiques entre Roissy et Paris rive gauche, deux trajets typiques entre Orly et Paris rive gauche et enfin deux trajets typiques entre Orly et Paris rive droite.

¹⁵ Plus précisément, 12 à 16 minutes pour Roissy (selon que les ralentissements sont intra-muros ou extramuros) et 9 à 12 minutes pour Orly.

des règles de la déontologie statistique, en particulier la confidentialité des informations recueillies vis-à-vis de l'autorité de police ou de contrôle. À défaut, le Conseil recommande de diligenter des enquêtes directes auprès de toutes les centrales de réservation des taxis ».

92. L'Autorité ne peut donc que regretter que le gouvernement n'ait pas saisi l'occasion de la mise en place des forfaits aéroports pour enfin organiser un observatoire dans le sens annoncé plusieurs fois auparavant et être en mesure de déterminer le montant des forfaits de manière fiable. Elle rappelle à cette occasion la volonté du gouvernement, exprimée devant le collège au cours de la séance relative à l'avis précité de 2014, d'instituer prochainement par décret un observatoire des transports particuliers de personnes, qui prendrait désormais la forme d'un « open data » alimenté par les taxis, dont les modalités ne sont pas encore connues par l'Autorité, même si la mesure est censée être mise en place avant la fin de l'année. Le représentant du ministère de l'intérieur, durant la phase d'instruction du présent avis, a admis que le gouvernement aurait pu avoir accès à des données fiables et récentes lui permettant de fixer lui-même le montant moyen d'une course entre les aéroports et Paris rive droite et rive gauche, sans recourir aux données fournies par la centrale de réservation G7, si la mise en place des forfaits avait été différée de quelques mois.
93. L'Autorité souligne qu'il sera très difficile par la suite de réajuster ces forfaits, non seulement parce qu'il ne sera pas politiquement aisé de revoir ceux-ci à la baisse, mais également parce que les données publiques qui seront recueillies, grâce au système d'« open data » précédemment mentionné, ne le seront qu'après mise en place des forfaits, et ne pourront donc permettre d'évaluer à posteriori la justesse des montants choisis.
94. Ainsi, en l'absence de données fiables et récentes sur l'activité et la rémunération des taxis selon le type de course, l'Autorité, même si elle juge a priori vraisemblables et cohérentes les hypothèses retenues pour le calcul du prix moyen des trajets entre aéroports et Paris, n'émet pas d'objections sur les montants envisagés par le gouvernement, sans pouvoir non plus les approuver.

b) Le choix de préserver le *statu quo* en matière de rémunération des taxis risque de figer une situation qui présente des effets pervers concernant la répartition géographique des taxis

95. Comme exposé au paragraphe 18, les courses longues vers les aéroports apparaissent plus attractives pour les chauffeurs de taxi que les trajets dans Paris intramuros et les mesures récentes ou envisagées de voies réservées sur les autoroutes A1 et A6 risquent d'accroître l'attractivité de ces courses (voir paragraphe 22).
96. En l'absence d'outil statistique fiable, le gouvernement a choisi de ne prendre en compte que dans un second temps l'objectif d'un rééquilibrage géographique de l'offre et de la demande en faveur de Paris intra-muros, en se réservant la possibilité d'augmenter annuellement le plafond des forfaits de manière moindre que celui des tarifs horokilométriques. Il est en effet mentionné à l'article 17 du projet d'arrêté que « *les valeurs maximales des prix fixes des courses mentionnées à l'article 13* » (forfaits aéroports) « *sont revues chaque années en fonction de l'augmentation annuelle mentionnée à l'article 1¹⁶ et de l'évolution de l'offre et de la demande de courses de taxis desservant les aéroports concernés* ».

¹⁶ Augmentation annuelle concernant les trois composantes d'une course de taxi : prise en charge, indemnité kilométrique, heure d'attente ou de marche lente.

97. Le projet d'arrêté prévoit ainsi que l'évolution du montant des forfaits pourra s'écarter de l'évolution générale des tarifs horokilométriques, notamment afin d'éviter les effets pervers sur la satisfaction de la demande de la « rigidification » de l'écart entre le prix de la desserte des aéroports et le prix des courses dans Paris intra-muros.
98. Bien que l'Autorité aurait souhaité que l'objectif de rééquilibrage de l'offre et de la demande soit pris en compte lors de la détermination des prix maxima des forfaits, l'augmentation différenciée des forfaits par rapport aux tarifs horokilométriques constitue une mesure correctrice qui doit être pleinement utilisée, même si ses effets ne pourront être que progressifs, laissant ainsi perdurer à moyen terme une situation insatisfaisante.

CONCLUSION

99. Comme déjà indiqué dans l'avis n° 09-A-51 précité, l'Autorité est favorable, sur le principe, à la forfaitisation des courses entre les aéroports et Paris. La forfaitisation pour des courses longues contribue à assurer la protection du consommateur, notamment celle des touristes étrangers lors de l'arrivée à l'aéroport, et à accroître l'attractivité des taxis. C'est également un facteur de dynamisation de la concurrence entre les taxis et VTC sur le marché concurrentiel de la réservation préalable, comme l'Autorité le notait dans l'avis n° 13-A-23 précité. Appelée à donner son avis sur de nouvelles réglementations tarifaires applicables aux seuls taxis parisiens, l'Autorité poursuit le même raisonnement et estime que si les objectifs de protection du consommateur avancés par le gouvernement peuvent justifier une obligation de proposer des forfaits sur le marché de la maraude, ceci doit rester une faculté sur le marché de la réservation préalable, pour préserver l'égalité des conditions de concurrence entre taxis et VTC sur ce dernier marché.
100. L'Autorité regrette que les montants des forfaits aient été fixés en grande partie sur la base des données agrégées fournies par un seul acteur du marché, alors que, depuis 2005, le Conseil puis l'Autorité demande que soit instauré un observatoire des taxis et que la mise en place des forfaits aéroports était l'occasion de cette mise en place au préalable, qui n'a pas été saisie.
101. L'Autorité regrette également que l'objectif d'assurer une meilleure répartition géographique des taxis entre les aéroports et Paris intra-muros n'ait pas été pris en compte lors de la détermination des montants et craint que le choix du *statu quo* en matière de rémunération des taxis au titre des courses entre les aéroports et Paris ne fige une situation insatisfaisante, qu'il sera difficile de corriger par l'unique biais de l'augmentation différentielle des forfaits et du tarif horokilométrique. Pour cette raison, mais également parce qu'elle ne dispose pas de données publiques fiables et récentes sur l'activité des taxis, leur localisation et leur rémunération selon les différents types de course, l'Autorité n'émet pas d'objection sur le montant des forfaits envisagés, sans pouvoir les approuver.
102. L'Autorité considère que le remplacement de la facturation horokilométrique de la course d'approche par deux suppléments forfaitaires constitue un progrès pour le consommateur et qu'il s'agit d'une mesure qui contribuera à accroître l'attractivité des taxis. Elle ne peut se prononcer sur les montants retenus dans la mesure où ces derniers sont le résultat d'une négociation entre le gouvernement et les représentants des taxis, sans être documentés par une méthode précise exposée à l'Autorité, que celle-ci aurait pu expertiser. À titre de simplification, et dans la mesure où la distinction entre réservation préalable immédiate et réservation préalable à heure fixe ne repose sur aucune base légale ou réglementaire, l'Autorité encourage, pour l'avenir, le gouvernement à fusionner ces deux suppléments

forfaitaires. Enfin, l'Autorité accueille favorablement la simplification des suppléments passagers et bagages.

103. L'Autorité estime nécessaire que l'arrêté relatif à l'information du consommateur, transmis pour information, prévoie que celui-ci soit dûment informé, notamment à l'intérieur du taxi, du fait que les forfaits « aéroports » sont des tarifs maxima. L'Autorité recommande par conséquent que les termes imposés de « tarifs forfaitaires obligatoires », sur l'affiche prévue dans le taxi, soient remplacés par les termes « tarifs forfaitaires maxima ».
104. Dans ce contexte, l'Autorité émet un avis favorable, sous les réserves qui viennent d'être rappelées, aux deux textes réglementaires dont elle a été saisie.
105. L'Autorité encourage ensuite le gouvernement à étendre la mesure des forfaits aéroports sur le marché de la maraude pour des trajets entre les deux aéroports parisiens et des communes proches de Paris, voire plus largement en Ile-de-France, ainsi que pour des trajets à partir ou à destination d'autres aéroports de grandes villes de province. Dans cette perspective, l'Autorité attire l'attention du gouvernement sur la nécessité de prendre en compte, pour le calcul des prix maxima des forfaits, l'objectif de ne pas figer des situations insatisfaisantes concernant la répartition géographique de l'offre de taxi.
106. L'Autorité recommande en outre au gouvernement :
 - de permettre aux taxis de proposer également des forfaits libres sur le marché de la réservation préalable, au regard des bénéfices attendus sur le plan concurrentiel, entre d'une part les taxis eux-mêmes (ou entreprises de taxi) et, d'autre part, entre taxis et VTC, au moins en ce qui concerne les courses aéroports mais également de manière plus large ;
 - d'envisager, au moins à moyen terme, la mise en place d'un seul supplément forfaitaire au titre de la course d'approche, sans distinction du caractère immédiat ou à heure fixe de la réservation préalable, et ce dans une logique de simplification,
 - de limiter à un supplément unique le transport de plus de quatre passagers, sans que celui-ci ne soit proportionnel au nombre de personnes supplémentaires ;
 - d'utiliser pleinement la possibilité prévue dans le projet de décret d'augmenter les forfaits aéroport de manière différenciée par rapport à l'augmentation annuelle des tarifs horokilométriques et ce, afin de tenir compte de la répartition géographique de l'offre de taxi entre les aéroports et Paris intra-muros, à condition bien sûr de disposer de données publiques fiables sur l'activité et la localisation des taxis ;
 - de prévoir que l'entrée en vigueur de l'arrêté relatif aux courses de taxis soit fixée à une date qui permette aux chauffeurs de taxi de faire actualiser les logiciels de paramétrage du taximètre et par conséquent d'afficher le montant des forfaits (aéroports et course d'approche) dès l'application des mesures, afin d'éviter ainsi les contestations, fraudes et litiges liés au maintien de l'affichage horokilométrique pendant la période transitoire prévue initialement dans le projet d'arrêté.
107. Elle attire enfin, une nouvelle fois, l'attention du gouvernement sur la nécessité de disposer de données publiques récentes et fiables afin de pouvoir fixer lui-même, et selon ses propres objectifs, les montants maxima des forfaits, et ce, afin de ne pas renouveler l'écueil, constaté dans le présent avis, d'être contraint de recourir aux données agrégées fournies par un seul ou des opérateurs de marché.

Délibéré, sur le rapport oral de Mme Laure Meyssonier, rapporteure et l'intervention de M. Umberto Berkani, rapporteur général adjoint, par M. Bruno Lasserre, président et par Mme Élisabeth Flüry-Hérard et M. Thierry Dahan, vice-présidents.

La secrétaire de séance,
Caroline Chéron

Le président,
Bruno Lasserre

© Autorité de la concurrence