



Avis 04-A-04 du 29 janvier 2004
relatif à une demande de la Fédération nationale
des taxis indépendants concernant la réglementation de l'activité des taxis

Le Conseil de la concurrence (Section I),

Vu la lettre enregistrée le 18 mai 2001 sous le n° F 1315 et celle interprétative enregistrée le 23 janvier 2003 sous le n° 03/0017 A, par laquelle le Président de la Fédération nationale des taxis indépendants a, sur le fondement des dispositions de l'article L 462-1 du code de commerce, saisi le Conseil de la Concurrence d'une demande d'avis sur le caractère éventuellement anticoncurrentiel de la législation qui régit actuellement l'activité de chauffeur de taxis, en ce compris les dispositions concernant la tarification d'une "*course d'approche*";

Vu le livre IV du code de commerce et le décret n° 2002-689 du 30 avril 2002 pris pour son application ;

Vu les autres pièces du dossier ;

La rapporteure, le rapporteur général, le commissaire du Gouvernement et les représentants de la Fédération nationale des taxis indépendants, de la Fédération française des taxis de province et de la Fédération nationale des artisans de taxis, entendus au cours de la séance du 28 octobre 2003 ;

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

I. - Les éléments de la demande d'avis

A. - OBJET DE LA DEMANDE

1. La Fédération nationale des taxis indépendants (FNTI) demande au Conseil de la concurrence un avis sur les effets préjudiciables à une juste concurrence des dispositions législatives et réglementaires qui régissent actuellement la profession de chauffeur de taxi. Cette organisation professionnelle considère, notamment, que le fait de conférer au maire de chaque commune la charge de délivrer les autorisations de stationnement sur la voie publique nécessaires à l'exercice de cette profession conduit à instaurer un cloisonnement géographique du marché. Elle considère que ce pouvoir doit être transféré aux autorités intercommunales. Elle estime, de manière générale, que la réglementation du secteur ne peut que conduire à favoriser systématiquement les taxis des grandes villes au détriment de ceux des proches banlieues et s'interroge, en particulier, sur les dispositions ayant trait à la tarification de ce qu'il est d'usage d'appeler une "*course d'approche*", définie comme étant le trajet effectué par un taxi du lieu de son point de départ au moment de l'appel du client jusqu'au lieu de prise en charge de ce dernier.
2. La Fédération nationale des taxis indépendants a également, lors de son audition par la rapporteure, émis des doutes sur la capacité des dispositions législatives et réglementaires actuelles à écarter, ou tout au moins à réduire, toute possibilité de spéculation sur les

autorisations de stationnement ainsi que le maintien injustifié de privilèges de leurs détenteurs alors que ces situations ne peuvent qu'entraîner une réduction artificielle de l'offre, préjudiciable aux usagers sur le marché de la prestation de transport par taxi.

3. Le Conseil considère que la demande d'avis, tout en centrant ses critiques sur deux points de réglementation précis (la compétence de principe attribuée au maire de chaque commune pour la délivrance des autorisations de stationnement et la tarification de la course d'approche), vise, en réalité, l'ensemble de la législation et de la réglementation applicable dont les dispositions sont intimement reliées les unes aux autres, notamment pour une analyse au regard du bon fonctionnement de la concurrence.

B. - LES CARACTÉRISTIQUES JURIDIQUES DU SECTEUR EN CAUSE

5. Le secteur des taxis se caractérise par un encadrement législatif et réglementaire lourd puisque la réglementation applicable à ce secteur comprend cinq textes de portée générale :

- la loi du 13 mars 1937,
- la loi n° 95-66 du 20 janvier 1995,
- le décret n° 95-935 du 17 août 1995,
- la circulaire du 27 décembre 1995,
- la circulaire n° 2001-41 du 25 janvier 2001.

et sept textes particuliers :

- aéroports (articles L 213-2 et R 213-6 du code de l'aviation civile),
- gares (article 6 du décret du 22 mars 1942 et circulaire n° INTD0100156C du 15 mai 2001),
- commissions préfectorales et communales (D n° 86-427 du 13 mars 1986 et circulaire 286 C du 13 décembre 2000),
- tarifs (décret n° 87-238 du 6 avril 1987),
- certificat de capacité professionnelle (décret n° 95-935 du 17 août 1995, circulaire 231 C du 13 octobre 2000 et arrêté n° 531 A du 5 septembre 2000),
- taximètre (décret n° 78-363 du 13 mars 1978 et arrêté du 18 juillet 2001),
- transports assis professionnalisés (article L. 322-5 du code de sécurité sociale).

6. Aux termes des dispositions de l'article 1 de la loi n° 95-66 du 20 janvier 1995, le taxi se définit comme "*tout véhicule automobile de neuf places au plus, y compris celle du chauffeur, muni d'équipements spéciaux dont le propriétaire ou l'exploitant est titulaire d'une autorisation de stationnement sur la voie publique en attente de la clientèle afin d'effectuer, à la demande de celle-ci et à titre onéreux, le transport particulier des personnes et des bagages*".

7. La réglementation fixe, en premier lieu, les conditions d'accès à la profession qui portent principalement sur l'obtention d'un certificat de capacité professionnelle et sur la délivrance d'une autorisation de stationnement sur la voie publique.

8. Le préfet (ou le préfet de police à Paris et à Lyon) organise dans chaque département, au moins une fois par an, un examen de capacité professionnelle de conducteur de taxi comprenant deux parties validées séparément par un jury composé du préfet ou de son représentant, de deux fonctionnaires choisis par le préfet dans les services déconcentrés de l'Etat, d'un représentant de la Chambre des métiers et d'un représentant des Chambres de commerce et de l'industrie du département choisi par le préfet. La première partie de cet

examen, à caractère général, porte sur la langue française, la réglementation, la gestion, le code de la route et la sécurité du conducteur ; elle a une valeur nationale. La seconde partie, composée d'épreuves théoriques et pratiques concernant la conduite sur route, la géographie, la topographie et la réglementation locale, a une valeur départementale. Les candidats ayant satisfait à cet examen reçoivent du préfet un certificat de capacité, à moins qu'ils n'aient fait l'objet de condamnations pénales mentionnées à l'article 6 du décret du 17 août 1995.

9. Les conditions de délivrance des autorisations nouvelles de stationnement sur la voie publique, lesquelles relèvent, aux termes des dispositions de l'article L. 2212-2 du code général des collectivités territoriales, du pouvoir de police générale confié au maire habilité à agir sur les voies publiques de sa commune, sont prévues par les dispositions de l'article 6 de la loi n° 95-66 du 20 janvier 1995 et font l'objet d'une procédure strictement réglementée par les dispositions de l'article 12 du décret n° 95-935 du 17 août 1995 : les candidats doivent s'inscrire sur une liste d'attente établie par l'autorité compétente pour délivrer les autorisations. Les demandes, valables un an, sont enregistrées, les nouvelles autorisations étant attribuées dans l'ordre chronologique d'enregistrement des demandes faites.
10. Mais la compétence de principe du maire connaît quatre limites :
 - le préfet se substitue au maire, en vertu des dispositions de l'article L. 2215-1 du code général des collectivités territoriales, lorsque ce dernier, malgré une mise en demeure, n'exerce pas ses compétences ou lorsque la mesure intéresse simultanément plusieurs communes, à l'initiative de ces dernières ;
 - l'article 6 du décret n° 42-730 du 22 mars 1942 modifié confie au préfet la réglementation du stationnement et de la circulation des taxis "*dans les parties des gares ou de leurs dépendances accessibles au public*", autrement dit, dans les cours dépendant des gares seulement si ces cours de gare appartiennent au domaine public ferroviaire ;
 - la police des aérodromes appartenant au préfet en application des dispositions de l'article L. 213-2 du code de l'aviation civile, le Conseil d'Etat (CE 25 mars 1987 Commune de Colombier Saugnieu) a interprété cette disposition comme réservant au préfet le pouvoir d'autoriser et d'organiser l'exploitation des taxis pour la desserte des aérodromes ;
 - Paris connaît un régime dérogatoire puisque la compétence de principe du maire est dévolue au préfet de police depuis le décret n° 70-214 du 12 mars 1970 portant transfert des attributions du préfet de Paris au préfet de police en matière de voiture de place et d'industrie du taxi. Le préfet de police de Paris a ainsi, par ordonnance n° 96-11774 du 31 octobre 1996, établi le statut des taxis "*parisiens*", à savoir les taxis autorisés à circuler et à stationner à Paris et dans les communes ayant adhéré au statut applicable dans la capitale.
11. Le maire – ou le préfet dans sa zone de compétence – fixe, aux termes de l'article 9 du décret n° 95-935 du 17 août 1995, le nombre de taxis exploitables dans sa commune après avis consultatif de la commission des taxis.
12. Cette commission, créée par le décret n° 86-427 du 13 mars 1986, a pour mission d'assister chaque autorité compétente en formulant un avis sur la question "*d'organisation, de fonctionnement ou de discipline*" de la profession. Sa composition tripartite (représentants en nombre égal de l'administration, des professionnels et des usagers) vise à permettre une concertation réelle. Elle est présidée par le maire si elle est communale (pour les communes comptant plus de 20 000 habitants) ou par le préfet si elle est départementale (pour les communes de moins de 20 000 habitants). Chaque membre y dispose d'une voix, celle du président étant prépondérante en cas de partage.

13. On peut, en pratique, être titulaire d'une autorisation de stationnement sans être titulaire d'une carte professionnelle et faire exploiter cette autorisation par un salarié ou un locataire, lui-même titulaire de la carte professionnelle dont s'agit.
14. Accordée unilatéralement par l'administration selon des impératifs d'intérêt général, une autorisation ne saurait par principe faire l'objet d'une appropriation ni a fortiori d'un commerce par son titulaire. En conférant la quote-part d'un monopole de transport et celle d'une clientèle captive, l'autorisation d'exploiter un taxi peut cependant revêtir une valeur économique et favoriser ainsi le développement de la pratique du pas de porte. Pour remédier à cet écueil, la loi n° 95-66 du 20 janvier 1995 donne à tout titulaire d'une autorisation, même acquise gratuitement, la faculté de présenter un successeur à titre onéreux à l'autorité compétente. Cette loi impose de déclarer et de porter les transactions, ainsi que leurs montants, sur un registre public tenu par l'autorité qui délivre les autorisations et précise que seuls les professionnels ayant effectivement exercé une activité pendant 5 ans sont habilités à présenter un successeur, ce délai étant porté à 15 ans – excepté la situation du décès du titulaire – pour la première cession des autorisations obtenues gratuitement.
15. L'objectif du législateur est d'organiser, outre la transparence des transactions, un marché sain et exempt de toute spéculation qui créerait une pénurie artificielle et dommageable dans ce service de transport. Obligation est donc faite au titulaire d'une autorisation de stationnement d'exercer son activité de manière effective et continue dans sa commune de rattachement, (article 10 du décret n° 95-935 du 17 août 1995).
16. Il existe un lien direct entre la décision de l'autorité compétente d'accorder une autorisation et ses effets économiques. Il consiste en l'existence d'un *numerus clausus* de fait qui, s'il est augmenté, entraîne la baisse du prix de cession des autorisations.
17. En fixant les principes d'une réglementation, le législateur a aussi veillé à prendre en compte un certain nombre de préoccupations sociales. Le surnombre des taxis parisiens a, en effet, entraîné après la guerre de 1914-1918, non seulement une surenchère ruineuse à la baisse des prix mais également une dégradation des conditions de travail et de rémunération imposées aux chauffeurs de taxi par les propriétaires des véhicules. La loi du 13 mai 1937 a ainsi organisé l'industrie du taxi pour permettre l'amélioration des conditions de travail des conducteurs et, par, conséquent, la sécurité de ce mode de transport.
18. Par ailleurs, la réglementation encadre la tarification des services rendus par la profession. Aux termes des dispositions du décret n° 87-238 du 6 avril 1987, cette tarification est composée de trois éléments principaux qui comprennent les frais de prise en charge, les frais de kilométrages (différents selon les heures) et les suppléments (prise en charge d'un passager supplémentaire, d'un animal, de bagage de plus de 5 kilogrammes...). Ce tarif n'est cependant pas un prix imposé mais un tarif maximal auquel un taxi peut déroger en appliquant un prix inférieur au tarif préfectoral ou en appliquant un tarif de jour après 19 heures, en n'appliquant pas un supplément prévu par l'arrêté préfectoral ou encore en ne facturant pas le tarif d'approche.
19. La mise en oeuvre de cette réglementation s'effectue suivant plusieurs étapes : chaque année, le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie fixe les hausses de prix maximales qui peuvent être réparties entre les trois composantes de la course. Des arrêtés préfectoraux sont ensuite pris pour adapter cette hausse, département par département.

C. - LES CARACTÉRISTIQUES ÉCONOMIQUES DE BASE DU SECTEUR DES TAXIS

20. Selon la direction des libertés publiques et des affaires juridiques du ministère de l'intérieur, le nombre de taxis recensés est passé de 42 245 en 1992 à 44 190 en 2001 (+ 4,60 %), soit une

variation moyenne nationale peu significative au regard de la croissance démographique (+ 4 %).

21. En revanche, on observe au cours de la même période, de très fortes disparités régionales avec des hausses du nombre de taxis comprises entre 1 % et 22 %, dans 13 régions de métropole (Bretagne, Franche Comté, Limousin, Poitou Charente, Centre, Auvergne, Pays de Loire, Languedoc Roussillon, Provence-Côte d'Azur, Champagne Ardennes, Midi Pyrénées, Alsace et Rhône Alpes) et à la Réunion, aucune augmentation pour Paris et la Basse Normandie et des baisses comprises entre - 1 % et - 30 % dans huit régions de métropole (Nord Pas de Calais, Picardie, Corse, Bourgogne, Aquitaine, Haute Normandie, Lorraine et Ile de France "*hors Paris*") et 3 départements d'outre-mer (Martinique, Guadeloupe, Guyane).
22. S'agissant de Paris, le préfet de police a décidé, par arrêté n° 2003-15376 du 11 avril 2003, de porter de 14 900 à 15 000 le nombre maximum de taxis parisiens, cette augmentation s'inscrivant dans la détermination affichée par les pouvoirs publics de distribuer d'ici 2007, 500 à 600 autorisations de stationnement supplémentaires sur Paris pour remédier à la pénurie d'offre ressentie par la clientèle.
23. Cette pénurie a des effets sur le niveau des prix de revente des autorisations de stationnement. Selon la direction des libertés publiques et des affaires juridiques du ministère de l'intérieur, celles-ci se sont en effet négociées, en 2001, avec des écarts de prix considérables, entre 1 000 € dans certaines zones rurales et 167 700 € à Nice. Les communes les plus chères sont surtout situées dans le sud de la France (Cannes : 152 000 €; Grasse : 144 817 €; Perpignan : 121 960 €; Hyères : 121 959 €; Montpellier : 120 000 €), à l'exception de Paris qui se place dans le groupe de tête avec des cessions à titre onéreux qui se sont négociées à environ 150 000 €. Ces données, fournies par le ministère de l'intérieur, restent limitées, de nombreuses communes parmi les cinq villes les plus importantes de chaque département n'ont communiqué, pour la période étudiée, aucun prix moyen de cession dans leur ressort, les principales raisons invoquées étant qu'aucune cession n'avait eu lieu ou que la commune n'avait pas été avisée du montant des transactions effectuées, contrairement aux dispositions de l'article 11 du décret n° 95-935 du 17 août 1995.
24. L'offre de taxis apparaît encore majoritairement atomisée (80 % de la population sectorielle est composée d'artisans) mais manifeste une tendance certaine à la concentration. Pour des raisons économiques et pour bénéficier des progrès technologiques, les chauffeurs de taxi s'unissent au sein de coopératives fonctionnant généralement autour d'un central radio qui leur donne accès au marché des réservations par téléphone tout en leur permettant de bénéficier des avantages financiers inhérents à une structure de taille importante.
25. La demande évolue également et la clientèle traditionnelle qui utilise ce mode de déplacement dans un contexte encore largement privé (65 % des courses) cède la place à une demande professionnelle avec une prise en charge croissante des courses d'affaires par les entreprises.

II – Evaluation concurrentielle de la réglementation de l'activité des taxis

A. - LA POSITION DES DIFFÉRENTES FÉDÉRATIONS DE TAXIS ENTENDUES

26. Les fédérations de taxis sont au nombre de trois. La première, du point de vue de l'importance de ses effectifs et la plus ancienne, est la Fédération nationale des artisans de taxi (FNAT) qui regroupe les syndicats de taxis parisiens et de province. La deuxième, dénommée Fédération française des taxis de province (FFTP), a été créée en 1978 à la suite de la scission de la FNAT pour veiller aux intérêts spécifiques des taxis de province tandis que la troisième, la

Fédération nationale des taxis indépendants (FNTI) requérante, a vu le jour en 1983 à la suite d'une nouvelle scission au sein de la FFTP.

27. La fédération requérante considère d'abord, que le fait de donner aux maires des communes une compétence de principe pour la délivrance des autorisations de stationnement nécessaires à l'exercice de la profession n'est pas de nature à favoriser une juste concurrence, ces autorités étant trop sensibles à certaines revendications corporatistes pouvant émaner de la profession. Elle préconise donc une modification législative qui prévoirait de confier ce pouvoir au préfet, cette autorité lui paraissant susceptible de constituer un échelon de décision plus pertinent et donc mieux à même de rationaliser la délivrance de telles autorisations. Cette fédération exprime ensuite son inquiétude en ce qui concerne les abus dont les usagers de taxi pourraient être victimes quant au prix demandé pour une course d'approche, *"cette notion dépendant des arrêtés préfectoraux qui ne suivent pas tous le même modèle à telle enseigne que nous avons des situations très différentes d'un département à l'autre"*.
28. La FNAT a observé, pour sa part, que la question soulevée par la FNTI appelle *"une réponse complexe car les réalités sont très différentes d'un territoire à l'autre selon sa géographie, sa dynamique économique et l'importance du maillage territorial qui couvre le transport public"*. Elle a, néanmoins, admis que *"le fait de laisser aux maires un pouvoir de police en la matière nuit parfois à la cohérence de l'ensemble"* et que *"la loi de mars dernier sur la décentralisation changera la donne pour les années à venir"*, avant de conclure qu'en *"en tout état de cause, il ne serait pas mauvais de pondérer le pouvoir de délivrance des maires par l'intervention d'une autorité ayant davantage de recul face aux lobbies locaux"*.
29. La FFTP est, de son côté, apparue fortement attachée au maintien du principe de compétence des maires pour la délivrance des autorisations de stationnement sur la voie publique subordonnant l'accès à la profession. Ses représentants, entendus par la rapporteure, ont souligné que le système actuel fonctionnerait mieux si les maires assistaient en personne et non par l'intermédiaire d'un de leurs adjoints, aux séances des commissions de taxis appelées à donner un avis consultatif préalable à la délivrance de nouvelles autorisations. Ils ont également observé qu'il serait souhaitable que les maires soient tenus de présenter un rapport écrit de faisabilité devant ces commissions au regard des besoins de leur seule commune et non des communes environnantes, de sorte que les besoins soient, dans un premier temps, évalués commune par commune.
30. Ils ont, par ailleurs, émis des critiques sur la législation actuelle qui permet à un taxi extérieur de venir, sur réservation, charger un client dans une ville pour effectuer un transport intra muros. Ils estiment cette situation injustifiable au regard des règles de la concurrence, spécialement lorsque des taxis extérieurs chargent les clients à la sortie d'une gare ou d'un aéroport situés sur le territoire d'une commune centre. Ils ont encore insisté sur la nécessaire coordination des pouvoirs de police compétents en ce domaine (maire ou préfet) et sur l'importance de la prise en compte de l'avis des représentants de la profession avant toute modification de la législation actuelle, sous peine de fragiliser le marché, voire même de le désorganiser au préjudice d'une bonne application des règles de concurrence et, donc, des usagers de ce mode de transport. Ils ont, enfin, indiqué que l'élaboration d'indicateurs de satisfaction reste difficile en un domaine où, pour tenir compte des spécificités locales, le raisonnement *"au cas par cas"* est fondamental, la donnée de référence essentielle restant, de leur avis, le nombre et la qualité des plaintes des administrés que les pouvoirs publics sont susceptibles de recevoir sur ces questions.

B. - LA POSITION DU CONSEIL NATIONAL DE LA CONSOMMATION

31. Le Conseil national de la consommation a estimé, dans un avis du 7 octobre 1996 publié au BOCCRF du 6 novembre suivant, que "*l'équilibre et le bon fonctionnement du marché du taxi dépend en bonne partie des décisions relevant des autorités territoriales concernant les conditions de la circulation dans les espaces urbanisés, la quantité de taxis disponibles (nombre de taxis rattachés à leur commune et constitution de zones uniques de prise en charge entre plusieurs communes) ainsi que l'exercice des pouvoirs de police.*". Il a également noté dans cet avis que si la constitution de zones uniques de prise en charge est de nature à unifier le marché du taxi dans une agglomération ou dans un bassin d'activité, la délimitation de ces zones doit correspondre aussi étroitement que possible à la réalité des besoins car des zones trop étendues risquent d'avoir pour effet de priver de taxis les communes les plus périphériques pendant que l'offre excède la demande dans le cœur des agglomérations. Il a ajouté qu'il serait utile que les maires exercent en commun leur pouvoir de police dans le cadre d'un service commun de taxis.
32. Les services de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes ont, à la suite de cet avis, tenté de procéder à une expérimentation pour obtenir des informations fiables et précises quant à l'impact de la situation actuelle sur l'offre et sur la demande, cette expérimentation leur apparaissant constituer le préalable indispensable à toute réforme. Un protocole, défini par un groupe de travail élaboré avec les professionnels du secteur fin 2000, avait ainsi prévu d'installer un collecteur de données sur le taximètre d'un nombre significatif de taxis.
33. Mais les professionnels du taxi ont finalement refusé de signer le protocole élaboré avec l'administration et d'équiper leurs véhicules de ce collecteur de données, de sorte que les informations attendues de cette expérimentation n'ont pu être obtenues. Faute notamment de disposer de ces informations nouvelles, les modalités de tarification n'ont pas été modifiées et sont aujourd'hui strictement les mêmes que celles appliquées à la date où le Conseil national de la consommation a rendu son avis.

C. - ANALYSE CONCURRENTIELLE :

Un secteur réglementé

34. Dans son avis n° 87-A-01 du 18 mars 1987 relatif à la réglementation des courses de taxi, le Conseil a considéré que l'industrie du taxi "*constitue un service d'intérêt collectif utilisant la voie publique*", qu'en fonction de considérations tirées "*de la commodité des usagers et de la sécurité de la circulation sur les voies publiques*", des dispositions législatives et réglementaires habilite les maires et les préfets à prendre toutes mesures relatives à son exercice et que "*de telles dispositions font obstacle à ce que puisse être débattu sur la voie publique le prix de chaque course*". En conséquence, les pouvoirs publics sont autorisés "*à imposer, pour des motifs d'intérêt public, des limitations au libre jeu de la concurrence par les prix*". L'activité des taxis est ainsi largement réglementée, notamment du point de vue tarifaire.
35. La réglementation de l'activité des taxis par les pouvoirs publics n'est généralement pas motivée par un objectif de concurrence mais par la recherche d'une certaine stabilité de ce service d'intérêt collectif. L'expérience récente de certains pays montre, en effet, qu'une déréglementation complète de l'activité des taxis peut présenter, de ce point de vue, des inconvénients. Une étude réalisée, en 1999, sous l'égide du Bureau international du travail (*Peter Turnbull : Réglementation, déréglementation ou reréglementation des transports*) a montré que plus de 1 000 compagnies de taxis suédoises ont fait faillite entre 1991 et 1995 à la

suite de la déréglementation de 1990 et qu'aux Etats Unis, sur les 22 villes qui ont déréglementé les services de taxi en 1985, seize ont été conduites à réintroduire une législation limitant l'accès au marché et imposant des plafonds aux tarifs. De même, une étude récente de l'autorité de concurrence britannique ("*The Regulation of licensed taxi and PHV services in the UK*", OFT, November 2003) a conduit cet organisme à ne pas recommander une déréglementation complète des taxis britanniques.

36. Ces constatations revêtent d'autant plus d'importance que la branche des taxis estime faire partie de la chaîne de mobilité et avoir un rôle fondamental à jouer dans l'articulation des différents moyens de transports en commun ainsi que cela a pu être également noté dans le livre vert de la Commission européenne intitulé "*le réseau citoyen*" de 1996.
37. Il n'existe pas d'élément nouveau qui soit de nature à remettre en cause l'approche du secteur des taxis en tant que "*service d'intérêt collectif*", exposée en 1987 dans l'avis du Conseil : les caractéristiques propres à l'exercice de cette profession peuvent rendre souhaitable, aux yeux des pouvoirs publics et dans l'intérêt même de l'utilisateur, une certaine part de réglementation portant sur la qualité et la quantité de l'offre et sur les tarifs. Il convient, en conséquence, de répondre à la demande de la FNTI en examinant les moyens d'améliorer cette réglementation dans le sens d'une meilleure concurrence entre les taxis plutôt que les conditions d'un changement radical qui relève, en tout état de cause, de la décision du législateur.

En ce qui concerne les pouvoirs de police du maire et l'intercommunalité

38. Le Conseil rappelle, en premier lieu, qu'une mesure de police administrative est soumise aux règles du droit de la concurrence, dès lors qu'elle a une influence sur le marché. L'autorité de police administrative se trouve donc tenue, sous le contrôle du juge, de veiller à ce que l'exercice de la puissance publique ne porte au droit de la concurrence que des atteintes proportionnées ne permettant pas à un opérateur d'adopter un comportement anticoncurrentiel (avis du Conseil d'Etat du 22 novembre 2000 Sté L & P Publicité Sarl).
39. Il note, en second lieu, que le terme d'intercommunalité utilisé dans la saisine demande à être précisé car il peut introduire une confusion entre, d'une part, un service commun de taxis, mentionné à l'article 1 bis de la loi du 20 janvier 1995, dans lequel chaque maire conserve son pouvoir de police et délivre personnellement les autorisations de stationnement dans sa commune, et, d'autre part, un véritable service intercommunal de taxis qui serait régulé par une autorité supra communale.
40. Dans le cadre législatif actuel, seule la coopération entre communes qui correspond à la pratique traditionnelle de la zone unique de prise en charge est possible et il n'appartient pas au Conseil de la concurrence de se prononcer sur le point de savoir s'il convient d'introduire dans la loi la possibilité de déléguer le pouvoir de police administrative à une structure intercommunale pour la régulation des taxis. Il relève, néanmoins, que l'ensemble des professionnels considère que le périmètre communal ne constitue pas une zone économique pertinente pour le fonctionnement d'un service de taxis et qu'il est donc indispensable d'organiser le dialogue entre les maires des communes d'une même zone économique pertinente.

Les problèmes posés par le fonctionnement d'un service de taxis sur plusieurs communes

41. Dans un service commun de taxis, les véhicules rattachés à des communes périphériques ou rurales sont supposés assurer un service de proximité dans leur commune car ils offrent à leur clientèle un service avec un prix d'approche inscrit au compteur qui reste faible, ce qui ne

serait pas possible avec des taxis venant de la ville centre. Ce service de proximité est encouragé par l'attribution de licences par les maires.

42. Dans la réalité, les taxis des communes rurales d'un service commun de taxis ont souvent tendance à ne pas stationner dans leur commune d'origine et à attendre en permanence à l'aéroport ou à la gare du centre urbain. Cette pratique est dénoncée par les taxis des villes centres qui considèrent que cette concurrence est d'autant plus illégitime qu'ils ont effectué un investissement important en acquérant à un prix élevé leur propre autorisation de stationnement sur la voie publique.
43. De plus, ces concentrations de voitures venues des communes périphériques ne font qu'aggraver celles des taxis des villes centres qui sont eux-mêmes enclins à privilégier les courses longues vers les aéroports et les gares, plus rémunératrices que les autres trajets, surtout en cas de circulation difficile. En effet, la tarification horokilométrique réglementaire est plus favorable au chauffeur lorsque le compteur fonctionne en mode de prix proportionnel à la distance parcourue que lorsqu'il fonctionne en mode de prix proportionnel au temps écoulé, le changement automatique de mode de tarification intervenant lorsque le taxi est à l'arrêt ou circule très lentement.
44. De telles situations ne sont néanmoins pas imputables à un comportement irrationnel des taxis des villes périphériques mais ne font que traduire le fait que la demande des usagers porte essentiellement sur des trajets intercommunaux et, notamment, sur des trajets vers les grandes infrastructures de transports, gares et aéroports ou vers les équipements des centres villes. Ces caractéristiques de la demande induisent également une dissymétrie des flux intercommunaux et les taxis qui effectuent des courses au départ ou vers des communes périphériques doivent assumer d'importants risques de déplacement à vide, soit à l'aller soit au retour.
45. Le cloisonnement géographique des secteurs d'intervention des taxis, instauré par la gestion communale des licences, porte donc en lui-même une forte contradiction puisqu'il est conçu pour répondre aux besoins d'une catégorie d'usagers qui souhaitent une prise en charge de proximité mais n'ont qu'exceptionnellement besoin d'un taxi pour un déplacement de proximité.

Les pratiques tarifaires

46. Dans son avis n° 87-A-01 du 18 mars 1987 susmentionné (point 34), le Conseil avait indiqué que les pouvoirs publics peuvent "*réglementer les tarifs des taxis dans la mesure nécessaire à la satisfaction de l'intérêt public*". La tarification doit donc répondre à certains objectifs et ne saurait être conçue comme un système de prix imposés. Dans ce cadre, le décret tarifaire du 6 avril 1987 instaure des prix maximum dans un certain nombre de cas. Ce dispositif a pour objet de protéger le consommateur contre des prix abusifs demandés sur la voie publique mais ne fait pas obstacle à ce que les entreprises de taxis pratiquent des prix inférieurs au maximum réglementaire. En pratique, la concurrence par les prix est quasiment nulle et le système de prix maximum fonctionne le plus souvent comme un système de prix imposés.
47. Dans sa décision n° 96-D-53 du 17 septembre 1996, relative à des pratiques relevées dans le secteur de l'exploitation des taxis à Cannes, le Conseil a considéré que "*l'élaboration de prix forfaitaires applicables à certaines courses ne constitue pas en soi une pratique de nature anticoncurrentielle ; qu'en l'espèce, il n'a pas été établi que les prix forfaitaires proposés par la société Allô Taxi aient revêtu un caractère autre qu'indicatif ni qu'ils aient été supérieurs aux prix affichés au compteur horokilométrique pour les mêmes courses dont, en tout état de cause le client final pourrait se prévaloir*".

48. En revanche, dans sa décision n° 97-D-54 du 9 juillet 1997, relative aux pratiques relevées dans le secteur des taxis de Toulon, le Conseil a considéré que "*La gazette du taxi destinée aux membres du GIE, soit 96 % des exploitants de taxi à Toulon, a diffusé auprès d'eux des forfaits de courses dont l'application a été présentée comme une obligation... ; que, dès lors, ces forfaits revêtent le caractère de prix minimaux imposés aux adhérents du GIE ;... par suite, que la fixation de barèmes de prix et de forfaits de courses, respectivement par le syndicat et le groupement, ont pour objet et ont pu avoir pour effet de restreindre le jeu de la concurrence, notamment en ce qu'ils font obstacle à la libre fixation des prix par les membres du groupement et du syndicat dans la limite de la réglementation en vigueur*". Cette position a été confirmée par la cour d'appel de Paris dans un arrêt du 5 mai 1998.
49. La régulation économique du secteur des taxis est donc fortement handicapée par la rigidité du tarif qui, s'il permet d'assurer une certaine protection du consommateur, échoue à instaurer un minimum de concurrence sur le prix des courses.

D. - LES VOIES D'AMÉLIORATION DU SYSTÈME

50. Le Conseil considère comme une donnée législative l'existence d'une réglementation de l'offre et des tarifs de la profession, mais il souligne qu'en se substituant aux règles usuelles de la concurrence, la réglementation doit cependant viser le même but : l'adaptation de l'offre à la juste satisfaction de la demande.
51. Cet objectif global recouvre plusieurs composantes :
- adapter, en volume, l'offre de taxis à la demande sur des zones géographiques économiquement pertinentes ;
 - éviter la circulation des taxis à vide ;
 - assurer la répartition harmonieuse des taxis à l'intérieur de ces zones et durant les diverses périodes de la journée, de façon à ne pas pénaliser une partie de la demande.
52. Pour atteindre cet objectif à composantes multiples, l'autorité publique dispose de plusieurs instruments : la définition des zones géographiques pertinentes, la régulation du *numerus clausus* au sein de ces zones, la cohérence des règles de prise en charge dans une même zone, le niveau global et la structure du tarif. Ces instruments sont interdépendants et complémentaires. Il est donc nécessaire de les utiliser de façon cohérente et hiérarchisée. En outre, leur bonne mise en œuvre implique de développer des moyens d'observation propres à renseigner sur l'adéquation de l'offre et de la demande en service de taxi.

Sur les zones géographiques économiquement pertinentes

53. La dimension géographique des communes est, à l'évidence, trop restreinte pour que puisse s'y développer un service autonome de taxi, commune par commune. Si le *stationnement* d'un taxi peut être limité au territoire de la commune qui en a délivré l'autorisation, sa *circulation* s'opérera nécessairement sur un plus grand nombre de communes, limitrophes ou périphériques.
54. C'est pourquoi le préliminaire essentiel à une amélioration cohérente de la réglementation consiste en la définition de ces zones géographiques pertinentes au sein desquelles les autorités responsables - maires et préfet – devront s'entendre pour édicter, chacun pour ce qui relève de ses compétences, une réglementation harmonisée. Ces zones géographiques pertinentes nécessitent d'être reconnues comme telles à partir d'une existence de fait déjà le plus souvent observable : ville centre et communes périphériques, territoire d'un central d'appel radio, etc. Cette reconnaissance pourrait être efficacement pilotée par l'autorité préfectorale.

Sur le numerus clausus

55. C'est le point capital de la réglementation portant sur l'offre. Dès lors qu'est définie la zone géographique sur laquelle l'exploitation économique d'un taxi est pertinente, la gestion du *numerus clausus* n'a de sens que globalement pour la zone et non commune par commune pour les communes de la zone. Cette gestion globale ne nécessite pas la remise en cause des pouvoirs de police du maire sur le territoire de sa commune mais la simple acceptation d'une règle de répartition : par exemple au *pro rata* de la population des communes d'une zone.
56. En ce qui concerne le nombre global de taxis autorisés à opérer au sein d'une zone pertinente, le Conseil a pris note des suggestions visant à déterminer ce nombre en s'appuyant sur le niveau de la richesse économique de la région ou sur son évolution mais il doute que ces indicateurs suffisent à justifier la mise en place de règles automatiques. L'évolution du nombre des autorisations pour atteindre sa valeur optimale dans une zone pertinente dépend des circonstances locales prévalant dans la zone. Elle ne peut être opérée sans un effort visant à vérifier la satisfaction réelle des habitants de la zone quant à leur service de taxi, ce qui dépend d'une bonne adéquation entre l'offre et la demande.
57. Le prix des licences sur le marché secondaire constitue un indicateur indirect de cette adéquation. Les débats devant le Conseil ont permis de vérifier que le prix atteint par les autorisations de stationnement en cas de cession à titre onéreux est le seul prix de marché disponible dans le secteur. Son augmentation révèle que les acteurs reconnaissent une rentabilité élevée à l'activité de taxi dans la zone considérée. Cette appréciation de rentabilité peut se fonder sur plusieurs motifs : la demande excède globalement l'offre, la rareté de l'offre permet une relative sélection des courses les plus rentables, le niveau des prix obtenus par application du tarif réglementé se révèle trop favorable pour ces courses privilégiées.
58. L'évolution des prix sur le marché secondaire des licences est donc un bon indicateur du degré de tension pouvant exister entre l'offre et la demande sur le marché du service de taxi. Dans plusieurs zones fortement urbanisées, notamment sur la Côte d'Azur et à Paris, le prix de revente des autorisations très supérieur à la moyenne nationale (cf. point 23) montre que le *numerus clausus* est trop bas et qu'une partie de la demande de taxis n'est pas correctement servie. Dans ces zones, les pouvoirs publics ne devraient pas hésiter à augmenter sensiblement le nombre des taxis en activité.

Sur la cohérence des règles de prise en charge

59. La gestion harmonisée du *numerus clausus* à l'intérieur d'une zone pertinente se traduirait par un alignement du prix de revente des licences, permettant de résoudre l'une des difficultés les plus souvent mentionnées : la pratique consistant à laisser opérer sur une même zone des entreprises ayant quasiment les mêmes droits, mais acquis à partir de licences de prix très différents. Le Conseil est d'avis que, une fois harmonisée la gestion du nombre des licences entre les communes d'une même zone pertinente et vérifiée la convergence de leur prix sur le marché secondaire, rien ne s'opposerait plus à ce que deviennent entièrement uniforme le stationnement, la circulation et les règles de prise en charge ou de tarif d'approche et de retour à l'intérieur d'une zone pertinente. Privilégier un service commun de taxi à l'intérieur de zones dans lesquelles les flux de courses se font à double sens réduirait d'autant les risques de circulation des véhicules à vide.

Sur les tarifs

60. Il convient de distinguer entre le niveau global moyen du tarifs et sa structure détaillée. S'agissant du niveau global moyen et de son évolution, il est destiné à offrir aux professionnels une rémunération suffisamment attirante et une évolution convenable. Le

ministre en charge de l'économie et les préfets sont conjointement en charge de s'assurer que ce niveau et son évolution sont adéquats. Le Conseil n'a pas d'avis particulier à formuler sur ces points.

61. En revanche, le Conseil est d'avis que la structure tarifaire offre un moyen efficace pour corriger certaines imperfections couramment observées dues au manque ou à l'excès de l'offre de taxis en certains lieux ou à certaines heures, ou qui pourraient être observées au sein d'une zone pertinente après mise en place de la gestion harmonisée de la zone. Cette structure tarifaire consiste en la possibilité de tarifier différemment selon l'heure, le jour ou la nature de la course (tarifs A, B, C, D), en la rémunération particulière des déplacements à vitesse lente, et en l'octroi des suppléments de prise en charge en certains lieux et pour certains objets transportés.
62. En ce qui concerne la répartition des véhicules à l'intérieur des zones intercommunales pertinentes et en fonction des heures de la journée, il convient de permettre à une concurrence effective de s'exprimer, notamment, en laissant aux acteurs la possibilité de rechercher une demande non satisfaite ou de révéler une demande potentielle négligée. La structure du tarif peut fortement inciter à cette recherche, en utilisant les possibilités actuelles de cette structure, par une moindre rémunération des courses correspondant à des trajets, à des heures ou des points de chargement où l'offre apparaît très abondante, et par une rémunération plus importante des courses présentant les caractéristiques inverses, sans modification de la rémunération moyenne.
63. En ce qui concerne l'adaptation de cette structure, le Conseil n'est pas en mesure de donner des recommandations plus précises, faute de données qui, au demeurant, devraient être collectées au niveau de chaque zone pertinente. Toutefois, il est apparu, à l'occasion des débats, que la tarification en vitesse lente (prix proportionnel au temps) devait être prioritairement revue à la hausse afin d'inciter les entrepreneurs à ne pas réduire leur offre aux heures de pointe et d'imputer aux demandeurs un prix reflétant au mieux le coût de circulation dans les embouteillages, l'inefficacité économique qu'elle constitue et les nuisances qu'elle occasionne.
64. D'une manière générale, il convient de tenir compte de la concentration des taxis sur certaines zones de prise en charge et pour certaines courses pour ajuster les tarifs et permettre à une partie de l'offre de se consacrer à des zones géographiques alternatives dans des conditions économiques viables. Cette utilisation de la souplesse tarifaire paraît plus rationnelle que le maintien d'un cloisonnement géographique inadapté et de restrictions à la prise en charge des clients pour obtenir un service effectif au sein des zones périphériques.
65. Enfin, l'efficacité de l'offre est renforcée lorsque les taxis utilisent les services d'un central radio. La création d'un tel outil ou l'amélioration du fonctionnement d'un central radio existant favorise un ajustement géographique optimal entre l'offre et la demande et constitue un facteur de productivité pour le service de taxis.

Sur les moyens de vérifier l'adéquation de l'offre à la demande

66. Il ne sera pas possible de procéder à ces adaptations sans une meilleure connaissance de l'activité réelle des taxis, aussi bien sur le plan quantitatif que qualitatif, et de la nature de la demande, y compris la demande potentielle non explorée. Pour cette raison, le Conseil de la concurrence regrette que le projet, lancé en 2000 par la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes, de mise en place d'indicateurs statistiques d'activité des taxis, ait dû être abandonné, en large partie sous la pression des organisations professionnelles de taxis.

67. Les débats ont toutefois montré que les différentes fédérations syndicales représentatives de la profession étaient conscientes de la nécessité de reprendre ces études au sein de groupes de travail constitués avec eux par les services de l'Etat. Le Conseil de la concurrence encourage vivement la reprise du projet avorté de 2000 et considère que les études statistiques devront être complétées par des enquêtes régulières auprès des ménages et des usagers du taxi en général, de manière à disposer de renseignements les plus complets possibles sur les attentes de la clientèle et sa satisfaction réelle.

CONCLUSION

68. Le Conseil de la concurrence ne met pas en cause, d'un point de vue concurrentiel, le principe de la compétence communale des autorités désignées par la législation et la réglementation actuelles pour la délivrance des autorisations de stationnement sur la voie publique nécessaires à l'exercice de la profession de chauffeur de taxi, mais il observe que, la circulation des taxis s'opérant nécessairement au delà de leur commune de stationnement, la coopération des maires des communes concernées est, elle aussi, nécessaire à la définition de solutions communes aux problèmes rencontrés. Le conseil se joint ainsi pleinement à l'avis exprimé en 1996 par le Conseil national de la consommation.

69. Il considère que seule une action développée dans plusieurs directions et portant conjointement sur plusieurs paramètres, notamment le découpage de zones économiquement pertinentes de coopération entre communes pour la mise en place de services communs de taxis, la révision du numerus clausus dans certaines de ces zones pertinentes et une modulation tarifaire plus incitative sera de nature à rétablir un meilleur fonctionnement sur un marché où la concurrence par les prix est quasiment nulle.

70. Il estime que les rares signaux de marché disponibles, principalement le prix de revente des licences de taxis et la concentration de l'offre sur certaines courses, devraient être mieux pris en compte par les pouvoirs publics pour réguler l'activité des taxis.

71. Il souhaite que les professionnels de la branche taxis, le ministère de l'intérieur et les services de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes mettent en place les dispositifs de recueil statistique et d'enquête auprès des usagers nécessaires à l'évaluation de l'activité des taxis et à une meilleure connaissance des attentes des clients.

Délibéré sur le rapport oral de Mme Meslin, par M.Nasse, vice-président présidant la séance, Mmes Aubert et Perrot, MM. Bidaud et Charrière-Bournazel, membres.

Le rapporteur général,
Thierry Dahan

Le vice-président, présidant la séance,
Philippe Nasse