

**Avis n° 18-A-10 du 23 octobre 2018
concernant un projet de décret portant application
de l'article L. 3120-6 du code des transports**

L'Autorité de la concurrence (commission permanente),

Vu la lettre enregistrée le 9 avril 2018 sous le numéro 18/0036 A par laquelle le ministre de l'économie et des finances a saisi l'Autorité de la concurrence d'une demande d'avis relatif à un projet de décret portant application de l'article L. 3120-6 du code des transports 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 ;

Le rapporteur général adjoint, le commissaire du gouvernement et les représentants du ministère chargé des transports entendus lors de la séance de l'Autorité de la concurrence du 19 septembre 2018 ;

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

SOMMAIRE

I. Contexte économique et juridique.....	4
A. LA NÉCESSITÉ DE DISPOSER DE DONNÉES PRÉCISES CONCERNANT L'ACTIVITÉ DU SECTEUR DU TPPP.....	4
B. L'INSTAURATION DE L'OBSERVATOIRE NATIONAL DES TRANSPORTS	5
II. Les enjeux concurrentiels du projet de décret	6
A. LA PROTECTION DU SECRET DES AFFAIRES	6
1. LES DONNÉES RECUEILLIES À DES FINS DE CONTRÔLE ET DE RÉGULATION	7
2. LES DONNÉES RECUEILLIES À DES FINS STATISTIQUES.....	7
B. LES RISQUES DE DIFFÉRENCES DE TRAITEMENT ENTRE ACTEURS.....	10
1. LE RISQUE DE TRAITEMENT DISCRIMINATOIRE ENTRE ACTEURS	10
2. LE RISQUE D'INADÉQUATION DE LA MESURE À L'OBJECTIF	11
a) La périodicité des données requises.....	12
b) La finalité du décret.....	12
3. LES SOLUTIONS ENVISAGÉES PAR LE GOUVERNEMENT ET LES RECOMMANDATIONS DE L'AUTORITÉ.....	13
CONCLUSION	14

1. Le projet de décret soumis pour avis à l’Autorité de la concurrence (ci-après « l’Autorité ») vise à préciser les modalités d’application de l’article L. 3120-6 du code des transports, introduit par l’article 2 de la loi n° 2016-1920 du 29 décembre 2016 *relative à la régulation, à la responsabilisation et à la simplification dans le secteur du Transport Public Particulier de Personnes* (ci-après « TPPP »), dite loi Grandguillaume.
2. L’article L. 3120-6 prévoit de la part des acteurs du TPPP l’obligation de transmission à l’ « *autorité administrative* », sur sa demande, de toute donnée utile à des fins :
 - de contrôle du respect des dispositions législatives et réglementaires relatives à l’accès aux professions du TPPP, à leurs conditions d’exercice et aux activités de mise en relation (I. 1°) ;
 - de régulation, en application du deuxième alinéa de l’article L. 410-2¹ et en application du III du L. 420-4² du code de commerce (I. 2°) ;
 - de production de statistiques, dans le but de mieux connaître l’activité du secteur (II).
3. Il précise que ses modalités d’application requièrent un décret en Conseil d’État, pris après avis de l’Autorité, ainsi que de la CNIL.
4. Dans ce contexte, le projet de décret à l’examen fixe le cadre dans lequel l’administration peut demander certaines données aux opérateurs du TPPP (exploitants, conducteurs de taxi ou de VTC et plateformes de mise en relation pour taxis ou VTC) :
 - l’article R. 3120-40 énumère les services de l’État susceptibles de demander des données à des fins de contrôle et à des fins de régulation du secteur : ministère de l’intérieur, ministère chargé des transports, ministère chargé du travail et ministère de l’économie. Il renvoie à deux arrêtés pour la définition des données susceptibles d’être demandées et pour la périodicité de leur communication ;
 - l’article R. 3120-41 précise les modalités de transmission des données demandées à des fins statistiques ainsi que l’autorité compétente pour les recueillir et les traiter, en l’occurrence l’observatoire national des transports publics particuliers de personnes (ci-après « l’Observatoire »), qui relève du ministère chargé des transports. Il précise la périodicité minimale de transmission des données (mensuelle) et renvoie à un troisième arrêté pour la définition des données susceptibles d’être demandées.
5. En ce qui concerne le traitement des données recueillies, le projet de décret garantit qu’il respectera les secrets protégés par la loi.
6. Un dispositif de sanction est prévu en cas de non communication des données ou de communication de données fausses ou incomplètes.

¹ L’article L. 410-2 sert notamment de base juridique pour fixer les tarifs réglementés des prestations de taxi.

² Le III de l’article L. 420-4 peut servir de base juridique pour apprécier les motifs qui justifieraient une dérogation à l’interdiction faite aux centrales de réservation d’imposer des clauses d’exclusivité aux chauffeurs qu’elles mettent en relation avec leur clientèle.

I. Contexte économique et juridique

A. LA NÉCESSITÉ DE DISPOSER DE DONNÉES PRÉCISES CONCERNANT L'ACTIVITÉ DU SECTEUR DU TPPP

7. Dans plusieurs de ses avis rendus dans le secteur du TPPP³, l'Autorité a appelé de ses vœux la mise en place d'un outil statistique concernant les taxis, puis, depuis l'arrivée sur le marché des VTC, la mise en place d'un observatoire englobant à la fois les taxis et les VTC.
8. Ainsi, dès 2009, 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 réglementant les tarifs des courses de taxi*, l'Autorité expliquait déjà que « *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* ».
9. Lors des avis suivants, relatifs à des projets de mesures tarifaires concernant les taxis (forfaits aéroports), à des projets de mesures de régulation concernant notamment les VTC (modalités d'entrée dans la profession et conditions d'exercice de l'activité) et au projet de création d'un open data des taxis (Le.Taxi, plateforme de maraude électronique gérée par l'État), l'Autorité a souligné la difficulté de se prononcer pleinement sur les questions posées, faute de données objectives et précises sur l'activité et la rémunération des acteurs du TPPP, notamment concernant l'activité de maraude des taxis.
10. Dans l'exposé des motifs de l'article 2 de sa proposition de loi⁴, dont le projet de décret à l'examen prévoit l'application, le député Grandguillaume rappelait son objectif premier, à savoir une meilleure connaissance du secteur par l'ensemble des acteurs, publics comme privés : « *Les concertations [qu'il a] conduites ont fait état d'un manque de données fiables pour apprécier de manière satisfaisante les équilibres économiques et les tendances du secteur. Comme l'a souligné le rapport sur l'application de la loi du 1er octobre 2014 susmentionnée, remis au Parlement en début d'année, il est aujourd'hui impossible de connaître avec précision le nombre d'entreprises du secteur, le nombre de conducteurs et son chiffre d'affaires. À titre d'exemple, aucun élément statistique fiable ne vient, à ce jour, faire état d'une baisse certaine du chiffre d'affaires des taxis ; il n'a pas non plus été possible d'obtenir des centrales de réservation le nombre de conducteurs « LOTI » affiliés alors*

³ Avis n° [05-A-02](#) du 24 janvier 2005 *relatif au projet de décret modifiant le décret n° 87-238 du 6 avril 1987 réglementant les tarifs des courses de taxi* ; avis n° [09-A-51](#) du 21 octobre 2009 *relatif au projet de décret modifiant le décret n° 87-238 du 6 avril 1987 réglementant les tarifs des courses de taxi* ; 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* ; avis n° [14-A-17](#) du 9 décembre 2014 *concernant un projet de décret relatif au transport public particulier de personnes* ; 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* ; avis n° [15-A-20](#) du 22 décembre 2015 *concernant un projet de décret et un projet d'arrêté relatifs au registre national de disponibilité des taxis*.

⁴ <http://www.assemblee-nationale.fr/14/propositions/pion3855.asp>

même qu'il s'agit de l'une des origines principale des mouvements. La connaissance du secteur est indispensable à la mise en place éventuelle du fonds de garantie pour les taxis, qui doit être piloté dans la durée, tant du point de vue de ses ressources que des montants garantis. Elle est enfin nécessaire à la conduite des politiques urbaines de la mobilité par les collectivités, les transports publics particuliers étant une composante de l'offre de déplacement en interaction avec les transports collectifs ».

11. Le député rappelait, à cette occasion, sa proposition de création « *d'un observatoire national du secteur* » qui centraliserait toutes les données recueillies et permettrait « *de connaître, dans les différentes zones du territoire, les chiffres d'affaires de chaque profession, leur évolution, le nombre de professionnels concernés mais également l'état des relations avec les centrales de réservation. Elles seront essentielles pour permettre à l'ensemble des acteurs publics intervenant dans ce secteur, ou dans des secteurs connexes (AOT pour le transport collectif, CPAM pour le transport de malades assis, commune délivrant des ADS taxis, État dans ses missions de régulation économique), pour conduire les politiques dont elles ont la charge mais également pour que ces derniers soient en situation d'apporter des réponses fiables et documentées sur l'évolution des différentes professions, dans un contexte où les incertitudes sur ces évolutions sont à l'origine des troubles d'ordre public constatés depuis plusieurs années* ». Il précisait que ces données proviendraient non seulement des données existantes mais aujourd'hui « *éparpillées* » entre différents acteurs institutionnels, mais également de la « *transmission obligatoire de données par les professionnels sur leur activité, en particulier les centrales de réservation (chiffres d'affaires, nombre de conducteurs affiliés, nombres de courses réalisées...)* ».
12. Le législateur a donc clairement affiché son ambition d'améliorer de manière significative la connaissance statistique du secteur du TPPP.

B. L'INSTAURATION DE L'OBSERVATOIRE NATIONAL DES TRANSPORTS

13. Le décret n° 2017-236 du 24 février 2017 a porté création de l'Observatoire, appelé à mener toute étude qu'il juge propre à améliorer la connaissance des TPPP. Il doit établir chaque année un rapport rendant compte de l'évolution du secteur, y compris de l'accès aux différentes professions de conducteurs. Son premier rapport a été publié en juillet 2018.
14. Ce rapport est adressé au Comité national des transports publics particuliers de personnes, entité également créée par le décret, qui doit débattre des « *grands enjeux* » du secteur.
15. Le Comité national comprend « *50 membres au plus* », dont un président, représentant l'État, et un vice-président, nommés par arrêté conjoint des ministres chargés des transports, de l'économie, de la santé et de l'intérieur. Il est composé à parts égales de représentants de ces ministères, mais aussi de représentants de professionnels du secteur, des collectivités territoriales et « *d'associations de défense des consommateurs, de personnes à mobilité réduite, d'usagers des transports, ou d'associations agissant dans le domaine de la sécurité routière ou de l'environnement* ». Il peut être saisi pour avis par le ministre chargé des transports, « *sur tout projet, programme ou étude intéressant le secteur* », et formuler également des recommandations.
16. En outre, dans chaque département est créée une commission consultative dénommée « *commission locale des transports publics particuliers de personnes* ». Pour la zone englobant la ville de Paris, les départements des Hauts-de-Seine, de la Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne, ainsi que des « *parties de Seine-et-Marne et du Val-d'Oise situées sur les*

emprises des aéroports de Paris-Charles-de-Gaulle et de Paris-Le Bourget », une seule commission est créée. La commission locale devra notamment évaluer la satisfaction de la demande de TPPP, l'économie et l'état de l'offre du secteur, les statistiques d'accès aux professions de conducteurs, ainsi que le respect de la réglementation.

17. Les données recueillies auprès des professionnels du TPPP devront par conséquent couvrir un champ particulièrement large et précis afin de permettre à l'Observatoire, au Comité national ainsi qu'aux commissions locales de jouer pleinement leur rôle.

II. Les enjeux concurrentiels du projet de décret

18. L'Autorité n'est pas saisie par le Gouvernement des projets d'arrêtés, qui n'étaient ni visés ni annexés à la saisine du 9 avril 2018. Néanmoins, les personnes interrogées au cours de l'instruction ont fourni spontanément à l'Autorité le contenu prévisionnel de ces arrêtés, composé, d'une part, de la liste des informations susceptibles d'être demandées à des fins de contrôle et, d'autre part, de celle des informations que l'Observatoire est susceptible de demander au niveau de détail qu'il déterminera. Ces listes ont été soumises pour consultation par le ministère chargé des transports aux acteurs du secteur dès décembre 2017, soit plusieurs mois avant la saisine de l'Autorité.
19. Elles sont reproduites dans l'Annexe 1 du présent avis.
20. Sur la base de ces éléments d'information, l'Autorité considère que les dispositions du projet de décret à l'examen susceptibles de soulever des questions concurrentielles portent sur deux sujets :
 - la protection du secret des affaires (A) ;
 - le risque que des différences dans les informations demandées selon les acteurs (B) puissent créer une discrimination (B.1) et empêcher le décret de remplir les objectifs qui lui sont assignés (B.2).

A. LA PROTECTION DU SECRET DES AFFAIRES

21. La loi précise que le traitement des données demandées, que ce soit à des fins de contrôle et de régulation ou à des fins statistiques, est soumis à la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 *relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés*. Cependant, la loi « *informatique et libertés* » ne protège que les données personnelles, c'est-à-dire, au titre de son article 2, toute donnée permettant de reconnaître directement ou indirectement une personne physique. Rien n'est explicitement prévu pour les informations relatives au secret des affaires (secrets industriels et commerciaux) des personnes morales.
22. Or, la Fédération Française des Transports de Personnes sur Réserve (FFTPR qui représente les entreprises Allocab, Chauffeur Privé, Marcel Chauffeur et SnapCar) estime que « *le niveau de détail prévu permet de disposer entreprise par entreprise de l'intégralité de ses données de gestion, trajet par trajet, incluant origine, destination, prix, taux de commission, chauffeur, etc* ». Elle considère que « *s'il n'est pas anormal de demander à nos entreprises de fournir les informations nécessaires à une analyse du secteur d'une part, à fin de contrôle d'autre part (objectifs qu'il s'agit d'ailleurs de séparer rigoureusement), il y*

a un vrai risque concurrentiel à autoriser la manipulation de données de gestion complètes et itemisées d'entreprises privées ».

23. Plus globalement, les centrales de réservations pour taxi et VTC estiment qu'il existe un risque, au regard de la périodicité retenue pour la transmission des données (fixée à un mois pour les données statistiques), de transparence très importante du marché en cas d'agrégation insuffisante des données, pouvant permettre, par exemple, de connaître la localisation géographique de chacun des acteurs, avec un risque de répartition des marchés entre opérateurs.
24. La question du secret des affaires se pose différemment selon que les données sont recueillies à des fins de contrôle et de régulation (1) ou à des fins statistiques (2).

1. LES DONNÉES RECUEILLIES À DES FINS DE CONTRÔLE ET DE RÉGULATION

25. Pour les données recueillies à des fins de contrôle et de régulation, le décret précise que : *« L'autorité administrative assure le traitement des données recueillies dans le respect des secrets protégés par la loi, en garantissant leur anonymat et leur confidentialité ».*
26. Le ministère chargé des transports rappelle à cet égard que les destinataires des données sont soumis à l'obligation de discrétion professionnelle sur le fondement de l'article 26 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires et de l'article 1-1 du décret n° 86-83 du 17 janvier 1986 relatif aux dispositions générales applicables aux agents contractuels de l'État pris pour l'application de l'article 7 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État.
27. En application de ces textes, les destinataires des données *« doivent faire preuve de discrétion professionnelle pour tous les faits, informations ou documents dont ils ont connaissance dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions. En dehors des cas expressément prévus par la réglementation en vigueur, notamment en matière de liberté d'accès aux documents administratifs, les fonctionnaires ne peuvent être déliés de cette obligation de discrétion professionnelle que par décision expresse de l'autorité dont ils dépendent ».*
28. L'article L. 311-6 du code des relations entre le public et l'administration protège en outre les documents administratifs dont la communication *« porterait atteinte (...) au secret en matière commerciale et industrielle, lequel comprend le secret des procédés, des informations économiques et financières et des stratégies commerciales ou industrielles ».* Au regard de la large définition du document administratif que donne l'article 1^{er} de la loi du 17 juillet 1978 et de la définition de l'administration, toute communication à des tiers des documents transmis qui contiendraient des données couvertes par le secret des affaires devrait donc être exclue.
29. Dans ces conditions, l'Autorité estime que le risque concurrentiel résultant de la collecte de données par l'administration, utilisée par elle seule à des fins de contrôle ou de régulation, apparaît faible.

2. LES DONNÉES RECUEILLIES À DES FINS STATISTIQUES

30. À la différence des données recueillies à des fins de contrôle ou de régulation, les données recueillies à des fins statistiques ne sont pas utilisées uniquement par l'administration.

31. L'inquiétude des acteurs concernant la protection du secret des affaires vient du fait que, d'une part, la loi précise que les études réalisées sur la base de ces données sont rendues publiques et, d'autre part, que le décret portant création de l'Observatoire institue également un Comité national, potentiellement destinataire de ces données, où siègeront notamment des représentants des professionnels du secteur.
32. Sur ce point, le décret précise, en ce qui concerne les données recueillies à des fins statistiques pour la réalisation des missions de l'Observatoire, que « *la publication des études réalisées à partir des données recueillies garantit l'anonymat et la confidentialité des données individuelles ainsi que le respect des secrets protégés par la loi* ».
33. Le ministère chargé des transports rappelle que ces données sont soumises au secret statistique qui est défini par la loi n° 51-711 du 7 juin 1951 modifiée sur l'obligation, la coordination et le secret en matière de statistiques et que « *les renseignements d'ordre économique ou financier ne peuvent être communiqués pendant une durée de vingt-cinq ans, sauf dérogation accordée après avis du Comité du secret statistique, pour des finalités excluant strictement toute utilisation de ces informations à des fins de contrôle fiscal ou de répression économique* ». En outre, le ministère chargé des transports souligne que le code pénal (article 226-13) prévoit une peine qui peut atteindre une année de prison et jusqu'à 15 000 euros d'amende pour toute violation du secret statistique. Enfin, la loi dispose que, comme tous les fonctionnaires et agents de l'État, les personnels de la Statistique publique sont soumis aux règles sur la discrétion professionnelle.
34. Néanmoins, s'il apparaît que la loi fournit le cadre général de l'interdiction, elle ne définit pas, pas plus que le projet de décret à l'examen, comment les données doivent être protégées, notamment celles pouvant faire l'objet d'une publication.
35. Le ministère chargé des transports indique sur ce point que le « *Guide du secret statistique* » de l'INSEE s'applique à tous les statisticiens publics. S'agissant des entreprises, ce guide garantit qu'aucun résultat n'est publié s'il concerne moins de trois entreprises, ni aucune donnée pour laquelle une seule entreprise représenterait 85 % ou plus de la valeur obtenue.
36. À la demande de l'Autorité, le ministère chargé des transports a précisé les données qui devraient être protégées au titre du secret des affaires et le degré d'agrégation choisi, sous la forme du tableau suivant :

Données recueillies par l'Observatoire		
Données considérées comme non sensibles (non protégées au titre du secret des affaires)	Données sensibles (protégées au titre du secret des affaires)	
	Données	Niveau d'agrégation choisi
<i>Pour les exploitants du TPPP</i>		
Les formations des conducteurs	Les revenus des conducteurs et les retenues opérées, les horaires travaillés par les conducteurs	Par conducteur, par zone géographique, par exploitant : données moyennes, médianes, minimum, maximum, écarts types, annuelles, mensuelles et horaires
L'âge des véhicules, leurs caractéristiques techniques, l'équipement éventuel pour les personnes en fauteuil roulant	Les véhicules, leur statut (location ou bien propre)	Par exploitant, par zone géographique : nombre moyen, médian, maximum, écarts types, part des véhicules de location et en bien propre
La forme juridique de l'exploitant, les données publiques concernant les comptes et le nombre de salariés de l'exploitant	Les éventuelles données non publiques concernant les comptes de l'exploitant	
	Les informations relatives aux opérations de transport (origine, destination, date et heure de réservation, de prise en charge, de dépose, la longueur des trajets, l'activité conventionnée au titre de l'article L. 322-5 du code de la sécurité sociale, les montants facturés	Par conducteur, par zone géographique, pour diverses périodes temporelles (jour, mois, etc.) ou au kilomètre (facturation en particulier), par exploitant : longueurs moyennes, secteurs de prise en charge, de dépose, typologie générale des trajets effectués, part des opérations avec réservation
<i>Pour les opérateurs de mise en relation</i>		
Les caractéristiques techniques des véhicules	Les versements effectués aux exploitants et les retenues opérées, les horaires de connexion des conducteurs, les horaires et durées des opérations de transport réalisées par les conducteurs	Par conducteur, par zone géographique, par exploitant : données moyennes, médianes, minimum, maximum, écarts types, annuelles, mensuelles et horaires
	L'origine et la destination des opérations de transport, leurs date et heure de réservation, de prise en charge, de dépose, la longueur des trajets, l'activité conventionnée au titre de l'article L. 322-5 du code de la sécurité sociale, les montants réglés par les clients, la part revenant au conducteur, à l'exploitant et celle de l'opérateur de mise en relation	Par conducteur mis en relation, par zone géographique, pour diverses périodes temporelles (jour, mois, etc.) ou au kilomètre (facturation en particulier), par exploitant mis en relation : longueurs moyennes, secteurs de prise en charge, de dépose, typologie générale des trajets effectués, part des opérations avec réservation

37. Les éléments du tableau ci-dessus font apparaître que les données publiées seront des moyennes, des médianes ou des écarts types concernant les différents acteurs, sans que ces données puissent concerner une personne physique ou morale en particulier. De telles précisions ne figurent pas toutefois à ce stade dans le décret à l'examen et pourraient utilement y être intégrées, ou dans les arrêtés à venir.
38. En outre, l'Autorité appelle le gouvernement au respect d'un principe d'équilibre des données publiées entre les différents acteurs du secteur, afin de ne pas organiser une transparence asymétrique des marchés, surtout dans les zones où ces derniers sont très concentrés. Cette préoccupation rejoint celle, plus générale, sur l'équité de traitement entre acteurs.

B. LES RISQUES DE DIFFÉRENCES DE TRAITEMENT ENTRE ACTEURS

39. Les risques de traitement différencié entre acteurs en raison de la nature des données recueillies ou en raison de la publication d'études très détaillées consacrées à un seul acteur font l'objet d'une crainte importante, notamment de la part des représentants des VTC.
40. Si les données demandées devaient dans les faits différer sensiblement entre acteurs, et notamment entre les centrales de réservation pour taxi et celles pour VTC, il en résulterait, d'une part, un possible traitement discriminatoire entre acteurs (1) et, d'autre part, une inadéquation du dispositif par rapport à l'intention du législateur de disposer d'une vision statistique globale et exhaustive à destination de l'Observatoire (2), sans que les solutions envisagées par le gouvernement apparaissent à ce stade satisfaisantes (3).

1. LE RISQUE DE TRAITEMENT DISCRIMINATOIRE ENTRE ACTEURS

41. Parmi les « *publics concernés* » par le projet de décret figurent tous les acteurs du TPPP : « *conducteurs, exploitants, opérateurs de mise en relation* ». Néanmoins, en matière d'obligations statistiques, les acteurs du secteur soulignent que le projet d'arrêté qui leur a été communiqué risque en pratique de concerner essentiellement les centrales de réservation de VTC.
42. Selon eux, à la différence des centrales de réservation pour VTC, qui prélèvent une commission sur le prix de la course, déterminé en fonction notamment du point de départ et d'arrivée, les centrales de réservation pour taxi, qui se financent par un abonnement mensuel forfaitaire auprès de leurs adhérents taxis, ne disposeraient que de peu d'informations sur les courses, alors même que le taximètre de l'exploitant taxi ne permettrait pas non plus de stocker ces données.
43. Ainsi, l'UNIT, qui représente les grandes centrales de réservation de taxi dont la centrale G7, souligne les spécificités des taxis qui rendraient difficile la transmission de données aussi importantes et détaillées que celles dont disposent les VTC : « *leur faculté de prise en charge sur la voie publique et le tarif horokilométrique réglementé, qui ne permettent pas aux exploitants taxis ni aux centrales de réservation de disposer ou de stocker des informations de destination, et donc de trajets ou de prix associés* ».
44. Les acteurs du secteur estiment d'une part qu'aucune information ne serait disponible sur l'activité des taxis en maraude, d'autre part que les informations disponibles en réservation préalable seraient plus restreintes pour les taxis que pour les VTC, car elles excluraient par

exemple des paramètres tels que la durée des courses, leur destination ou leur coût. À l'inverse, les conducteurs de VTC exerçant très majoritairement leur activité via les plateformes de réservation, les données les concernant pourraient être fournies quasi intégralement par ces plateformes.

45. Interrogé en séance, le représentant du ministère chargé des transports a estimé de son côté qu'en l'état actuel du fonctionnement de l'activité des taxis, il était difficile d'obtenir des données précises, qu'il s'agisse d'une activité exercée via une centrale de réservation ou non, sans préciser l'origine d'une telle difficulté de remontée d'informations.
46. Sur ce point, à titre liminaire, l'Autorité relève que l'absence invoquée de données disponibles pour les taxis apparaît surprenante, dans la mesure où, lors de la mise en place des forfaits taxi-aéroports en 2016, le Gouvernement s'est appuyé sur les statistiques agrégées détenues par le groupe G7 afin d'estimer le prix moyen des trajets concernés (voir avis n° [15-A-07](#) du 8 juin 2015 précité). Il paraît également étonnant de considérer que, pour les courses en réservation préalable, les centrales de réservation de taxis ne possèdent pas des données relativement complètes sur la durée des courses, leur destination ou leur coût par taxi, alors que ces informations sont nécessaires pour la facturation et pour l'édition de récapitulatifs à destination des clients abonnés.
47. En matière de contrôle, il est possible que les données recueillies puissent ne pas être les mêmes, en nature et en volume, pour les taxis et les VTC, dans la mesure où leurs obligations législatives et réglementaires respectives diffèrent en partie, par exemple sur les conditions d'accès à la profession ou sur la possibilité ou non de prendre des clients dans la rue.
48. En matière de régulation, le ministère chargé des transports rappelle à juste titre que les données exigées visent à améliorer la connaissance de l'état économique du secteur pour permettre à l'administration « *la rédaction de textes pertinents et adaptés en matière de liberté tarifaire et de règles de concurrence* », en application notamment du deuxième alinéa de l'article L. 410-2 et du III du L. 420-4 du code de commerce. La régulation des prix soulève effectivement des questions spécifiques à la maraude et pourrait conduire à une différenciation entre les informations demandées aux taxis et celles demandées aux VTC. À l'inverse, pour l'application du III de l'article L. 420-4, la situation est identique pour tous les acteurs et il paraîtrait difficilement concevable que les données transmises par les taxis ne soient pas, dans les faits, aussi complètes que celles recueillies auprès des VTC.
49. En matière de statistiques, il apparaît donc souhaitable que, pour celles recueillies à des fins de régulation ou de connaissance statistique du secteur, une égalité de traitement soit assurée entre taxis et VTC et entre leurs plateformes respectives, en matière de charge administrative mais également au regard de l'équité du jeu concurrentiel. En effet, dans le cas contraire, l'Observatoire serait conduit à publier des données plus précises concernant certains acteurs alors même que l'objectif principal du décret est de disposer d'une information globale et symétrique sur l'état du secteur.

2. LE RISQUE D'INADÉQUATION DE LA MESURE À L'OBJECTIF

50. Les centrales de réservation pour taxis comme celles pour VTC soulignent la disproportion de la fréquence des données potentiellement demandées par rapport à l'intention du législateur ainsi que le coût en termes de ressources mobilisées, notamment pour les nouveaux entrants (a). Par ailleurs, le fait que certaines données puissent dans les faits être fournies uniquement par les VTC serait de nature à faire manquer au dispositif une grande partie de son objectif (b).

a) La périodicité des données requises

51. Le projet de décret à l'examen, qui renvoie à un arrêté concernant la nature des données à transmettre, prévoit que la périodicité de transmission exigée puisse être mensuelle.
52. À titre liminaire, l'Autorité relève qu'elle n'a pas vocation à se prononcer sur la périodicité pertinente des données exigées en matière de contrôle. Elle appelle néanmoins le Gouvernement à proportionner les demandes aux données nécessaires à la bonne réalisation des objectifs de police poursuivis.
53. En revanche, une périodicité inférieure à 3 mois pour la transmission de données à des fins de régulation ou de statistiques apparaît disproportionnée. Les chiffres nécessaires à la régulation des activités concernées sont actuellement très parcellaires. En matière statistique, le premier objectif poursuivi est la rédaction d'un rapport annuel et d'études empiriques dont il est peu probable qu'elles soient d'une fréquence supérieure au trimestre. Dans ces conditions, obtenir des informations fiables sur une base annuelle, semestrielle ou trimestrielle apparaît dans un premier temps suffisant et représenterait déjà une avancée importante par rapport à la situation actuelle.
54. À titre de comparaison, les données collectées par l'ARAFER pour son observatoire des transports le sont sur une fréquence annuelle pour une partie des données sur le ferroviaire et trimestrielle pour une autre partie des données sur le ferroviaire et pour les données sur le transport routier de voyageurs. À moins d'un besoin particulier, qu'il appartiendrait à l'administration d'identifier, aller au-delà d'une périodicité trimestrielle pourrait alourdir de manière disproportionnée la charge des opérateurs, et notamment pénaliser les nouveaux entrants, ainsi que la charge supportée par l'administration.
55. Au demeurant, une périodicité fine de transmission des données apparaît moins importante que la nécessité d'imposer à tous les acteurs du TPPP de fournir les données essentielles concernant leur activité. Cet impératif d'exhaustivité de l'information semble d'autant plus important que les réformes et mesures nouvelles, pour la plupart imposées aux VTC, se sont succédées dans le secteur du TPPP, sans possibilité d'évaluation *ex ante* ou *ex post* de leurs résultats. À défaut d'obtenir des informations similaires pour tous les acteurs, le dispositif mis en place manquerait sa finalité première.

b) La finalité du décret

56. Bien que l'article 2 de la loi Grandguillaume poursuive plusieurs objectifs, sa finalité principale est de disposer de statistiques fiables sur l'état du marché, afin notamment de documenter la réalité de son évolution et les conséquences qu'une nouvelle réglementation s'appliquant aux taxis ou aux VTC pourrait avoir sur le secteur. Comme le constatait l'avis n° [15-A-20](#) du 22 décembre 2015 précité, les études et enquêtes concernant l'activité des taxis en maraude, qui sont anciennes, mettent en évidence une pénurie de taxis sur ce marché au profit de celui, censé plus rémunérateur, de la réservation préalable où les taxis sont aujourd'hui en concurrence avec les VTC. C'est la raison pour laquelle l'Autorité rappelait à nouveau au Gouvernement « *l'engagement pris à plusieurs reprises de mettre en place un observatoire des taxis permettant de connaître l'activité et la rémunération des taxis, ainsi que la demande non satisfaite en maraude* ».
57. Les questions souvent discutées dans ce cadre concernent le nombre réel de taxis opérant sur le marché (en intégrant notamment les partages de licences), le nombre de courses réalisées en maraude, les répercussions des différentes mesures normatives adoptées sur le

développement des VTC ou encore les conséquences chiffrées du développement des VTC sur l'activité des taxis en maraude ou en réservation préalable.

58. Aucune de ces questions ne pourra recevoir de réponse satisfaisante sans données pertinentes sur l'activité des taxis, et notamment sans données précises concernant l'activité des taxis sur le marché de la maraude, sur lequel ils disposent d'un monopole. En outre, pour les données recueillies à des fins statistiques, la collecte d'informations supplémentaires fournies par les seuls VTC ne permettrait pas de dresser un tableau unique et exhaustif du marché de la réservation préalable, sur lequel ces deux types d'acteurs sont en concurrence, et n'aurait donc que peu d'intérêt sur le plan de la connaissance statistique.
59. Dès lors, soit toutes les données que pourraient fournir les VTC sont pertinentes, et l'objectif du décret ne sera pas atteint si les mêmes informations ne sont pas obtenues auprès des taxis ; soit les données que peuvent fournir les taxis sont suffisantes, et il serait alors disproportionné par rapport à l'objectif de la loi de demander des données supplémentaires aux VTC.
60. Il en résulte que l'Autorité recommande que les taxis fournissent le même niveau d'informations à des fins statistiques que les VTC, tout en limitant la périodicité et la nature des données demandées au strict nécessaire afin que la charge administrative soit proportionnée pour l'ensemble des acteurs.

3. LES SOLUTIONS ENVISAGÉES PAR LE GOUVERNEMENT ET LES RECOMMANDATIONS DE L'AUTORITÉ

61. Le ministère chargé des transports reconnaît la nécessité de disposer pour chaque acteur de l'ensemble des informations nécessaires à la régulation et à la connaissance du secteur et réaffirme la difficulté d'obtenir des données concernant l'activité des taxis en maraude qui, par définition, s'effectue sans intermédiaire.
62. Dès lors que les centrales de réservation de taxis ne fournissent pas certaines des informations concernées, le ministère chargé des transports affirme explorer plusieurs pistes pour disposer de données précises et complètes concernant l'activité des taxis, tout en soulignant que « *l'inventaire des sources complémentaires susceptibles d'être mobilisées n'est pas achevé* ». Le ministère chargé des transports indique qu'il est « *tout à fait disposé à compléter les informations demandées aux exploitants taxi en la matière (...) lorsqu'elles existent* ».
63. À cet effet, le ministère chargé des transports indique travailler sur les solutions suivantes, définitives ou transitoires :
 - la collecte des données via les nouveaux taximètres qui conservent des données très précises sur les distances, les horaires et les montants facturés et qui sont contrôlés une fois par an par des organismes agréés au titre de la métrologie. Le ministère chargé des transports souligne également que les derniers modèles homologués sont connectés, permettant aux entreprises de connaître et de conserver les courses effectuées par les taxis. Ces taximètres intelligents, encore faiblement développés, devraient permettre de distinguer activité en réservation préalable et activité en maraude ;
 - dans l'attente du développement de ces taximètres, le ministère souligne qu'« *un premier cadrage pourrait intervenir par différence entre l'activité totale et l'activité en réservation préalable, telles que fournies par les centrales de réservation en application du présent projet de décret* ». Cette solution transitoire présente des limites, en raison du

caractère peu précis des données obtenues mais également en raison des difficultés qu'il semble par ailleurs exister pour obtenir des données sur l'activité des taxis en réservation préalable auprès des centrales de réservation ;

- l'obligation à compter du 1^{er} janvier 2019 pour les opérateurs de plateforme d'adresser à l'administration fiscale une déclaration concernant notamment les revenus des conducteurs va conduire les centrales de réservation de taxi à adapter leurs outils en conséquence et pourrait donc permettre, à terme, la disponibilité de ces informations pour l'Observatoire ;
- la préfecture de Police dispose d'informations sur les taxis parisiens qui représentent environ un tiers des taxis à l'échelle nationale, couvrant en outre une zone importante de concurrence entre taxis et VTC. Néanmoins, les informations qu'elle détient ne concerne pas l'activité précise des taxis (profil des courses en maraude et en réservation préalable et revenus générés) ;
- une dernière piste permettant d'obtenir des données plus fiables et plus détaillées à moyen terme consisterait à rendre obligatoire l'inscription des taxis sur le registre de disponibilité des taxis institué par l'article L. 3121-11-1 du code de commerce (pour mémoire, Le.taxi, qui correspond à une plateforme gérée par l'administration et dédiée à la maraude par voie électronique). Il apparaît néanmoins peu probable que cette modification d'ordre législatif, qui risque de susciter un fort mécontentement chez les taxis, puisse être mise en œuvre rapidement.

64. Quelles que soient les pistes retenues, l'Autorité recommande que le Gouvernement mette en place le plus rapidement possible, les mesures et obligations qui permettent de recueillir dans les faits des données identiques pour chaque acteur, en ce qui concerne les données statistiques et les données concernant des missions de contrôle ou de régulation qui seraient identiques pour les taxis et les VTC.
65. À défaut, et dans l'attente que les mêmes informations soient disponibles chez tous les acteurs, elle recommande de limiter les informations recueillies auprès des VTC à celles recueillies auprès des taxis ou dont il serait démontré qu'elles ne concernent que les VTC.
66. Par ailleurs, compte tenu du caractère potentiellement récent des données traitées en vue de la publication des études, il est également recommandé de prévoir une publication concomitante des données concernant les taxis et les VTC.
67. À terme, l'Autorité recommande que les données recueillies permettent de connaître les paramètres essentiels des acteurs du TPPP, quel que soit le marché considéré pour les taxis (maraude ou réservation préalable), notamment le nombre de conducteurs, leur statut, leur relation avec les centrales de réservation, leur répartition sur le territoire, leur rémunération et le profil des courses réalisées. Elle rappelle la difficulté fréquemment rencontrée ces dernières années de se prononcer sans données objectives et précises sur l'activité et la rémunération des acteurs du TPPP, notamment sur le marché de la maraude.

CONCLUSION

68. À titre liminaire, au regard des engagements régulièrement pris par le Gouvernement pour documenter les conditions d'activité des taxis, l'Autorité regrette qu'aucune mesure n'ait été prise jusqu'ici pour permettre la collecte de données fiables et précises, notamment concernant l'activité en maraude des taxis.

69. Aussi, afin de respecter pleinement l'intention du législateur de disposer d'informations fiables et objectives sur le secteur du TPPP pour en améliorer la connaissance et, partant, le fonctionnement, l'Autorité recommande que le Gouvernement prévoie dans des délais rapprochés la mise en place des mesures et obligations permettant de recueillir des données précises sur chacun des marchés considérés (maraude ou réservation préalable).
70. Pour ce qui concerne le niveau d'agrégation et les méthodes de publication des données collectées à des fins statistiques retenues par le gouvernement, l'Autorité recommande que ces informations soient intégrées dans le décret ou dans les arrêtés pris pour son application.
71. S'agissant de la périodicité du recueil des données en matière de régulation et à des fins statistiques, l'Autorité recommande qu'elle soit trimestrielle plutôt que mensuelle.
72. Afin d'éviter tout risque de traitement discriminatoire entre acteurs du TPPP, l'Autorité recommande :
- pour ce qui concerne les données statistiques et les données relatives à des missions de contrôle ou de régulation qui seraient identiques pour les taxis et les VTC, de recueillir des informations de même niveau pour chaque acteur, tout en limitant la nature des données demandées au strict nécessaire ;
 - dans l'attente que les informations pertinentes soient également disponibles pour les taxis, de limiter les informations recueillies auprès des VTC à celles également recueillies auprès des taxis ou à celles dont il serait démontré qu'elles ne concernent que les VTC ;
 - de publier de façon concomitante les études qui seraient spécifiques à chaque acteur.

Délibéré sur le rapport oral de M. Umberto Berkani, rapporteur général adjoint, par M. Emmanuel Combe, vice-président, président de séance, Mme Élisabeth Flüry-Hérard, Mme Fabienne Siredey-Garnier et M. Thierry Dahan, vice-présidents.

La secrétaire de séance,
Armelle Hillion

Le président de séance,
Emmanuel Combe

Annexe 1

Recueil d'informations par l'autorité administrative à des fins de contrôle :

« Les données susceptibles d'être demandées portent sur:

1° En ce qui concerne le conducteur :

- a) son identité;
- b) son adresse ;
- c) son permis de conduire ;
- d) sa carte professionnelle ;
- e) le cas échéant, le contrat de travail conclu avec l'entreprise de transport routier ainsi que ses bulletins de salaire ;
- f) les caractéristiques des opérations de transport réalisées, y compris :
 - la localisation ainsi que les dates et heures précises de l'origine et de la destination des déplacements effectués ;
 - la durée et la distance des trajets effectués ;
 - le cas échéant, les modalités de réservation du véhicule ;
- g) ses revenus tirés de son activité de conducteur ;
- h) ses horaires travaillés ;
- i) l'accomplissement de ses obligations de formation;

2° En ce qui concerne l'exploitant:

- a) sa forme juridique ;
- b) le cas échéant, le numéro de l'autorisation de stationnement détenue et/ou le numéro d'inscription au registre mentionné à l'article L. 3122-3;
- c) l'assurance des véhicules utilisés;
- d) l'assurance de responsabilité civile professionnelle;
- e) le cas échéant, pour les conducteurs qu'il salarie :
 - leur identité ;
 - leur contrat de travail ainsi que leurs bulletins de salaire ;
 - les caractéristiques des opérations de transport réalisées, y compris la localisation et les dates et heures précises de l'origine et de la destination du déplacement effectué, la durée et la distance du trajet effectué, ainsi que les modalités de réservation du véhicule ;
 - les revenus tirés de leur activité de conducteur ;
 - les horaires travaillés ;

3° En ce qui concerne le véhicule :

- a) son modèle et ses caractéristiques techniques
- b) le cas échéant, sa signalétique distinctive.

4° En ce qui concerne l'opérateur de mise en relation :

- a) copie des documents mentionnés aux articles R. 3141-1 et R. 3141-2

L'autorité administrative peut demander la communication des données, par agrégation de tout ou partie d'entre elles, pour tout ou partie des déplacements réalisés sur une période donnée. »

- Recueil d'informations par l'Observatoire :

« L'observatoire peut demander, au niveau de détail qu'il détermine, à tout exploitant de transport public particulier de personnes, toute donnée ou information portant sur :

1° Pour chaque conducteur :

- a) les revenus de son activité, le cas échéant en précisant toute somme retenue à sa charge par l'opérateur de mise en relation ou l'exploitant et en distinguant, en particulier, les revenus retirés d'une opération de transport réalisée par l'intermédiaire d'une centrale de réservation ;
- b) ses horaires travaillés ;
- c) ses formations ;

2° Pour chaque véhicule :

- a) son statut : bien propre ou location ;
- b) son âge ;
- c) ses caractéristiques techniques ;
- d) l'utilisation ou non d'équipements permettant l'accès aux personnes en fauteuil roulant ;

3° Pour les opérations de transport qu'il assure, le cas échéant distinguées par conducteur :

- a) l'origine et la destination du déplacement ;
- b) le cas échéant, la date et heure précise de réservation ;
- c) les dates et heures précises de prise en charge du client, aux lieux du départ et d'arrivée ;
- d) la durée et la distance des trajets effectués ;
- e) le cas échéant, si le transport est réalisé dans le cadre du conventionnement prévu à l'article L. 322-5 du code de la sécurité sociale, les références de l'organisme payeur ;
- f) le montant facturé au client ;

4° En ce qui concerne sa situation :

- a) sa forme juridique ;
- b) tout élément se rapportant à ses comptes ;
- c) le cas échéant, le nombre des salariés qu'il emploie.

Le service visé à l'article D. 3120-15 peut demander, au niveau de détail qu'il détermine, à tout opérateur visé à l'article L. 3141-1, toute donnée ou information portant sur :

1° Pour chaque conducteur qu'il met en relation avec un client :

- a) les versements effectués au profit de l'exploitant au titre des opérations que le conducteur réalise, le cas échéant en précisant toute somme retenue par l'opérateur ;
- b) ses horaires de connexion ;
- c) les horaires et durées des opérations de transport qu'il réalise ;

2° Pour tout véhicule utilisé dans le cadre d'un déplacement réalisé en voiture de transport avec chauffeur, pour lequel il assure la mise en relation :

- a) ses caractéristiques techniques ;

3° Pour tout déplacement pour lequel il assure la mise en relation, le cas échéant distingué par conducteur et exploitant :

- a) l'origine et la destination ;*
- b) le cas échéant, la date et heure précise de réservation ;*
- c) les dates et heures précises de prise en charge du client, aux lieux du départ et d'arrivée ;*
- d) la durée et la distance des trajets effectués ;*
- e) le cas échéant, si le transport est réalisé dans le cadre du conventionnement prévu à l'article L. 322-5 du code de la sécurité sociale, les références de l'organisme payeur ;*
- f) le prix réglé par le client, en décomposant le cas échéant, la part revenant au conducteur ou à l'exploitant dont il relève et celle revenant à l'opérateur de mise en relation ;*

Les centrales de réservation mentionnées à l'article L. 3142-1 communiquent au plus tard le dernier jour de chaque mois l'ensemble des informations précédentes, agrégées selon des modalités précisées par le service visé à l'article D. 3120-15 ».