

**Avis n° 15-A-15 du 21 octobre 2015
relatif aux frais de présentation et d'accompagnement du candidat
aux épreuves du permis de conduire**

L'Autorité de la concurrence (commission permanente) ;

Vu la lettre, enregistrée le 7 août 2015 sous le numéro 15/0071A, par laquelle le ministre chargé de l'économie a saisi l'Autorité de la concurrence d'une demande d'avis concernant un projet de décret fixant la définition des frais de présentation aux épreuves du permis de conduire et encadrant les frais d'accompagnement du candidat à ces mêmes épreuves ;

Vu le livre IV du code de commerce relatif à la liberté des prix et de la concurrence et notamment son article L. 462-2 ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Le rapporteur, le rapporteur général adjoint, le commissaire du gouvernement et les représentants du ministère de l'Intérieur entendus lors de la séance du 15 octobre 2015 ;

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

1. Par lettre enregistrée le 7 août 2015, le ministre de l'Economie, de l'industrie et du numérique a saisi pour avis l'Autorité de la concurrence sur un projet de décret fixant la définition des frais de présentation aux épreuves du permis de conduire et encadrant les frais d'accompagnement du candidat à ces mêmes épreuves.
2. Le permis de conduire reste un facteur important pour l'insertion sociale et professionnelle, notamment pour l'accès à certaines catégories d'emplois. Pourtant, d'importants dysfonctionnements du dispositif actuel de passage de l'examen ont tardé à être corrigés. Les articles 22 à 30 de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques visent à y remédier en réformant certains aspects de l'organisation de l'examen et de l'enseignement de la conduite.
3. Le projet de décret dont l'Autorité est saisie est pris pour l'application de l'article 29 de la loi précitée qui dispose que la présentation du candidat aux épreuves du permis de conduire ne donne lieu à l'application d'aucun frais et que les frais facturés au titre de l'accompagnement du candidat à l'épreuve sont réglementés dans les conditions prévues au deuxième alinéa de l'article L. 410-2 du code de commerce, lequel dispose que « *dans les secteurs ou les zones où la concurrence par les prix est limitée en raison soit de situations de monopole ou de difficultés durables d'approvisionnement, soit de dispositions législatives ou réglementaires, un décret en Conseil d'Etat peut réglementer les prix après consultation de l'Autorité de la concurrence* ».
4. Après avoir fait état du contexte juridique et économique dans lequel ont été prises les mesures réformant le permis de conduire (I) et du contenu du projet de décret (II), l'Autorité en analysera les enjeux concurrentiels (III).

I. Contexte juridique et économique

A. LE CADRE LÉGAL ET RÉGLEMENTAIRE ACTUEL

1. LES CONDITIONS DE DÉLIVRANCE DU PERMIS DE CONDUIRE

5. Les règles relatives à la délivrance du permis de conduire sont prévues au chapitre I^{er} du titre II du livre II du code de la route. L'organisation des épreuves est définie dans la partie réglementaire de ce chapitre et précisée par l'arrêté du 20 avril 2012 fixant les conditions d'établissement, de délivrance et de validité du permis de conduire.
6. Le permis de conduire est délivré à tout candidat, satisfaisant les conditions d'âge, qui a réussi les épreuves théorique et pratique en circulation, par le préfet du département de sa résidence ou par le préfet du département dans lequel ces épreuves ont été subies. Ces deux épreuves, théorique et pratique, sont exigées pour tout permis de conduire en fonction de la catégorie de véhicules, à l'exception de la catégorie AM (cyclomoteurs).
7. L'organisation des épreuves est entièrement assurée par l'Etat, via les préfetures. Le permis est délivré sur avis favorable d'un inspecteur du permis de conduire et de la sécurité routière (IPCSR) ou d'experts agréés par arrêté ministériel, sous l'autorité hiérarchique d'un délégué au permis de conduire et à la sécurité routière (DPCSR).

8. Les inspecteurs sont des fonctionnaires de catégorie B, recrutés par un concours à l'issu duquel ils reçoivent une formation d'au moins six mois à l'Institut national de sécurité routière et de recherches (INSERR). Ils sont placés sous l'autorité du ministre de l'Intérieur¹.
9. La délivrance du permis B nécessite un apprentissage et l'accès à l'examen est conditionné au suivi d'une formation pratique minimale de 20 heures. Cette phase de préparation à l'examen et le passage des épreuves sont dans deux situations économiques différentes. La formation obligatoire et la préparation aux épreuves constituent une activité marchande exercée en concurrence et soumise à la liberté des prix. En revanche, l'examen du permis de conduire lui-même est gratuit pour tous les candidats.

2. LES CONDITIONS D'ENSEIGNEMENT DE LA CONDUITE

10. Les règles relatives à l'enseignement de la conduite sont prévues au titre I du livre II du code de la route. L'article L. 212-1 de ce code dispose que l'enseignement, à titre onéreux, de la conduite des véhicules à moteur d'une catégorie donnée est subordonné à la délivrance d'une autorisation administrative (sauf pour les établissements légalement établis dans un autre pays membres de l'Union européenne), après avis de la commission départementale de la sécurité routière (CDSR)². Cette autorisation administrative garantit certaines exigences minimales concernant l'exploitant³, les enseignants, le local (25 m² au moins) et les véhicules. Elle est accordée pour cinq ans (arrêté du 8 janvier 2001 relatif à l'exploitation des établissements d'enseignement, à titre onéreux, de la conduite des véhicules à moteur et de la sécurité routière).
11. Les exploitants agréés détiennent le monopole de l'enseignement de la conduite à titre onéreux. Aucun encadrement tarifaire ne leur est imposé mais ils doivent conclure avec chaque élève un contrat de formation écrit et faire assurer l'enseignement théorique par des formateurs titulaires d'une autorisation d'enseigner.

3. LA PRÉSENTATION ET L'ACCOMPAGNEMENT DES CANDIDATS À L'EXAMEN

12. Pour toutes les catégories de permis, le passage des examens théorique et pratique nécessite une inscription en préfecture.
13. La plupart des écoles de conduite « présentent » elles-mêmes leurs candidats, c'est-à-dire qu'elles se chargent du dépôt du dossier en préfecture et accompagnent le candidat le jour de l'épreuve.
14. Quelle que soit la catégorie de véhicule, un représentant de l'établissement d'enseignement de la conduite et de la sécurité routière ou, dans le cas d'un candidat libre, une personne titulaire du permis de conduire de la catégorie concernée est obligatoirement présent durant

¹ Décret n° 2013-1243 du 23 décembre 2013.

² Présidée par le préfet, la CDSR comprend des représentants des services de l'État, des élus locaux, des représentants des organisations professionnelles et des représentants d'associations d'usagers.

³ Âgé au minimum de 23 ans, l'exploitant d'une école de conduite doit être titulaire du permis B depuis au moins trois ans et justifier, depuis janvier 2010, d'une expérience professionnelle d'enseignant de conduite d'au moins deux ans ou 3 200 heures, contre trois ans auparavant.

l'épreuve pratique, en vertu de l'arrêté du 20 avril 2012 fixant les conditions d'établissement, de délivrance et de validité du permis de conduire.

15. Le 7° de l'article R. 213-3 du code de la route dispose que le contrat passé entre le candidat et l'établissement précise l'engagement de l'établissement à présenter le candidat aux épreuves en fournissant les moyens nécessaires, ce qui signifie que le contrat doit indiquer si cette prestation d'accompagnement est incluse ou non dans le forfait. En pratique, l'auto-école assure souvent le transport du candidat vers le centre d'examen.

4. LA PRÉSENTATION ET LA FORMATION EN CANDIDAT LIBRE

16. En ce qui concerne le permis B, il est possible de se présenter à l'examen du permis de conduire en candidat libre. Dans ce cas, le candidat se charge de son inscription en préfecture et doit se présenter à l'examen pratique avec un véhicule à double commande qu'il aura loué, accompagné d'une personne disposant du permis B.
17. Il est aussi possible de se former de façon autonome en louant un véhicule à double commande, accompagné par une personne titulaire du permis B depuis plus de cinq ans ayant suivi une formation spéciale de quatre heures. Cet accompagnant ne peut pas être rémunéré. Le minimum de 20 heures de formation pratique s'applique.

5. L'ATTRIBUTION DES PLACES D'EXAMEN PAR LES PRÉFECTURES

18. Les places d'examen sont attribuées par chaque préfecture non pas nominativement mais par école de conduite, sauf pour les candidats libres. La méthode nationale d'attribution des places aux examens est prévue par un arrêté du 22 octobre 2014 pour toutes les catégories de permis. Pour la catégorie B, la répartition des places entre écoles est fondée sur la moyenne mensuelle du nombre de candidats présentés en première et deuxième présentations sur les douze derniers mois par chaque établissement.

B. LES CONSÉQUENCES DU SYSTÈME FRANÇAIS SUR LES FRAIS DE PRÉSENTATION ET D'ACCOMPAGNEMENT

1. L'ENGORGEMENT DE L'ACCÈS À L'EXAMEN

19. Le système français du permis de conduire se caractérise par des délais très longs pour obtenir une place à l'examen et un coût monétaire élevé pour les candidats.
20. En 2013, 1,74 million d'examens pratiques ont été organisés (dont 1,325 million pour la catégorie B) et 950 000 permis ont été délivrés (dont environ 800 000 permis B, soit un taux de réussite de 60 % dans cette catégorie). L'organisation administrative du permis B est saturée, avec un délai d'attente moyen entre deux présentations à l'examen de près de 100 jours en 2013 et de plus de quatre mois en région parisienne et Rhône-Alpes d'après le rapport Gilbert⁴. Ce délai s'accroît d'année en année. A titre de comparaison, la moyenne européenne est de l'ordre de 45 jours.

⁴ Rapport au ministre de l'Intérieur du groupe de travail sur les délais d'attente des candidats à l'examen du permis de conduire, avril 2014.

21. Ces délais ont des conséquences économiques importantes pour les candidats, d'une part, parce qu'ils renchérisse le coût global du permis de conduire, les élèves devant prendre des heures de cours supplémentaires pour maintenir leur niveau entre deux passages et, d'autre part, parce que la détention du permis de conduire est requise pour un grand nombre d'emplois. Ainsi, d'après l'étude d'impact du projet de loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, la détention du permis de conduire constitue un critère de recrutement pour 65 % des employeurs.
22. Ces délais d'attente traduisent certes l'insuffisance du nombre de places d'examen que l'Etat est capable de proposer, mais probablement aussi une certaine inefficience dans la répartition de ces places. Le rapport Gilbert évoque à cet égard une « *constante jamais démentie* » selon laquelle, depuis de nombreuses années, « *lorsque le nombre de places d'examen augmente, le taux de réussite diminue* ». La méthode actuelle de répartition des places semble ainsi engendrer certains effets pervers. Par exemple, afin d'augmenter ou de maintenir le nombre de places à l'examen pratique qui leur est accordé, certaines écoles de conduite pourraient être incitées à inscrire en première présentation des candidats qui ne sont pas encore prêts, faisant chuter le taux de réussite.
23. Les délais d'attente peuvent, dans ces conditions, avoir pour conséquence le fait que la concurrence entre écoles de conduite se joue davantage sur le délai de présentation dont peut se prévaloir chaque école que sur leurs prix ou leur taux de réussite.
24. En outre, ces délais ont entraîné une inflation des frais de présentation dans les départements saturés.

2. LES EXCÈS CONSTATÉS EN MATIÈRE DE FRAIS DE PRÉSENTATION

25. Les écoles de conduite facturent des « *frais de présentation* » à l'examen du permis qui sont généralement inclus dans le forfait classique de préparation au code et à la conduite et qui sont refacturés en cas de nouvelle présentation à l'examen après un échec.
26. Certes, la présentation d'un candidat à l'examen génère des coûts pour une auto-école : coût du temps passé par l'enseignant à conduire et accompagner le candidat pendant l'épreuve et coût de la mise à disposition du véhicule à double commande. Mais cela ne justifie pas les niveaux de prix atteints dans certains endroits, nettement déconnectés de ces coûts.
27. Lors de l'examen du projet de loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques en première lecture à l'Assemblée nationale, le rapporteur M. Gilles X... a indiqué en séance que les frais de présentation « *oscillent aujourd'hui entre 60 et 130 euros pour le code et entre 90 et 190 euros pour la conduite* ». Une enquête de l'association de consommateurs CLCV⁵ a relevé des prix de 230 euros pour la présentation à l'examen à Paris en 2013, alors qu'une heure de cours est facturée entre 30 euros et 50 euros. Au-delà de la prestation d'accompagnement, il s'agissait de faire payer au candidat le droit d'être prioritairement présenté à l'examen, alors que ce dernier est organisé gratuitement par l'Etat.
28. Pour les candidats qui échouent au premier passage, ces frais de présentation s'ajoutent au forfait initial et aux heures de conduite supplémentaires.

⁵ Enquête CLCV, « Tarifs et pratiques des auto-écoles », août 2013.

II. Le projet de décret soumis à l’Autorité

A. L’INTERDICTION DES FRAIS DE PRÉSENTATION ET LA RÉGLEMENTATION DES FRAIS D’ACCOMPAGNEMENT PAR L’ARTICLE 29 DE LA LOI DU 6 AOÛT 2015

29. L’article 29 de la loi du 6 août 2015 interdit les frais de présentation, en ajoutant à l’article L. 213-2 du code de la route la disposition suivante : « *La présentation du candidat aux épreuves du permis de conduire ne peut donner lieu à l’application d’aucuns frais* ».
30. En revanche, il autorise la facturation de frais au titre de l’accompagnement du candidat à l’épreuve et prévoit que ceux-ci sont réglementés dans les conditions prévues au deuxième alinéa de l’article L. 410-2 du code de commerce, lequel dispose que « *dans les secteurs ou les zones où la concurrence par les prix est limitée en raison soit de situations de monopole ou de difficultés durables d’approvisionnement, soit de dispositions législatives ou réglementaires, un décret en Conseil d’Etat peut réglementer les prix après consultation de l’Autorité de la concurrence* ».
31. Enfin, l’article 29 crée un article L. 213-2-1 du code de la route prévoyant que les manquements à la réglementation sur les frais de présentation et d’accompagnement sont passibles d’une amende administrative dont le montant ne peut excéder 3 000 euros pour une personne physique et 15 000 euros pour une personne morale. La direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes est chargée de chercher et constater ces manquements et de prononcer ces amendes administratives.

B. LE DÉTAIL DU DISPOSITIF

1. LA DÉFINITION DES FRAIS DE PRÉSENTATION ET LEUR INTERDICTION

32. Le projet de décret définit les frais de présentation, interdits par la loi du 6 août 2015, en remplaçant l’article R. 213-3-2 du code de la route. Il s’agit de « *tous frais, quelles que soient leurs dénominations, ou toute majoration de prix, appliqués spécifiquement par un établissement d’enseignement de la conduite et de la sécurité routière à un candidat au titre de sa présentation à l’une des épreuves au permis de conduire ou dont le paiement est une condition à cette présentation* ».
33. Les montants exigés pour la conclusion du contrat signé entre l’école de conduite et l’élève ou pour le paiement de la formation initiale, ainsi que les « *frais d’accompagnement* » définis à l’article R. 213-3-3, ne constituent pas des frais de présentation.

2. LA DÉFINITION DES FRAIS D’ACCOMPAGNEMENT ET LEUR PLAFONNEMENT

34. Les frais d’accompagnement, autorisés par la loi, sont définis dans un nouvel article R. 213-3-3 comme « *tous frais, quelles que soient leurs dénominations, ou toute majoration de prix, appliqués spécifiquement par un établissement d’enseignement de la conduite et de la sécurité routière aux candidats au titre de la présence d’un membre du personnel de l’établissement lors de l’épreuve ou du transport du candidat sur le site de l’épreuve* ».

35. Le II de ce nouvel article R. 213-3-2 dispose que les frais d'accompagnement sont déterminés préalablement à la prestation d'accompagnement du candidat et fixe un plafond pour ces frais en ces termes : « *Ils ne peuvent excéder le prix appliqué par l'établissement pour une heure de formation pratique* ».
36. Ce plafond équivalent au tarif d'une heure de cours de conduite dans l'auto-école concernée serait donc applicable quelles que soient la catégorie de permis, l'épreuve (théorique ou pratique) et les conditions réelles d'accompagnement (conduite vers le centre ou non, accompagnement d'un ou plusieurs candidats en même temps).

III. Analyse concurrentielle

A. SUR L'ENCADREMENT DES PRIX PAR UN PLAFOND

37. La concurrence entre écoles de conduite apparaît limitée en matière de frais de présentation et d'accompagnement à l'examen, en particulier pour les candidats qui ont déjà échoué à un premier passage de l'épreuve pratique, dans la mesure où ces derniers sont relativement captifs de leur école d'origine. En effet, même si les frais de transfert ont été interdits par la loi du 17 mars 2014 relative à la consommation, la pratique des frais de résiliation, forme de fidélisation du candidat, reste licite. En outre, le changement d'auto-école nécessite des démarches administratives et les candidats ayant déjà échoué ne sont pas toujours les bienvenus dans une nouvelle auto-école.
38. La pénurie de places d'examen ainsi que la méthode régissant leur répartition entre auto-écoles renforcent cette situation et peuvent aboutir à ce que des élèves, dans l'espoir d'une meilleure chance de présentation rapide à l'examen, privilégient les écoles établies disposant de davantage de places, plutôt que de se déterminer en fonction des prix des leçons et des frais d'accompagnement.
39. Dans ce contexte, le choix de la fixation d'un plafond de prix constitue une mesure proportionnée à l'objectif d'intérêt général poursuivi par la loi, permettant de mettre un terme aux excès constatés par le passé tout en ménageant un espace de concurrence par les prix.

B. LA DÉFINITION DES FRAIS D'ACCOMPAGNEMENT

40. Selon les termes du I du nouvel article R. 213-3-3 du code de la route proposé, deux services peuvent être facturés au titre des frais d'accompagnement : la présence d'un membre du personnel de l'école de conduite pendant l'épreuve et la conduite du candidat sur le site de l'épreuve. Indépendamment de la dénomination des frais ou de la majoration tarifaire imposés au titre de l'accompagnement, c'est donc le contenu de la prestation effectuée en contrepartie qui définit les frais d'accompagnement.
41. La présence d'un membre du personnel de l'école de conduite est imposée par la réglementation pour l'épreuve pratique mais le transport des candidats sur le site de l'épreuve ne l'est pas, même s'il est très courant. La mise à disposition obligatoire d'un véhicule à double commande pour l'épreuve pratique explique dans ce cas les frais

d'accompagnement, la conduite des candidats sur le lieu de l'épreuve s'effectuant généralement dans le véhicule qui servira à l'examen.

42. Toutefois, l'article précité permet également la facturation de frais d'accompagnement pour l'épreuve théorique sans la même justification. L'Autorité considère que, s'il n'est pas illégitime de permettre de facturer les frais d'un accompagnement effectif à l'épreuve théorique, les candidats devraient néanmoins toujours avoir la possibilité de se rendre seuls sur le lieu de l'épreuve théorique, afin de ne pas payer de supplément. Le décret devrait donc prévoir explicitement cette possibilité afin d'éviter les risques d'abus.

C. SUR LA DÉTERMINATION DU PLAFOND

43. Le projet de décret ne fixe pas un tarif obligatoire mais un plafond en-deçà duquel les établissements d'enseignement de la conduite conserveraient une certaine liberté tarifaire, ce qui traduit la volonté du législateur de mettre fin aux excès en matière de frais de présentation, tout en laissant la concurrence jouer sur la prestation d'accompagnement du candidat à l'épreuve.
44. En l'espèce, le plafond est fixé non pas en valeur absolue, mais en fonction du prix d'une heure de conduite (« *une heure de formation pratique* ») dans l'établissement concerné. Le choix de l'heure de conduite permet de tenir compte des coûts de l'école, incluant la mise à disposition d'un véhicule ainsi que le coût du travail dans le bassin d'emploi concerné. Un critère souple de ce type est par ailleurs plus judicieux que ne l'aurait été un plafond fixe en euros. Il renvoie en effet à un tarif défini par chacun des opérateurs, en fonction de son contexte économique, et ménage donc un espace de liberté dans la fixation des prix. Ainsi défini, le plafond a également l'avantage de la simplicité et de la lisibilité.
45. Toutefois, le projet a retenu le même plafond d'une heure pour toutes les catégories de permis, alors que la durée des épreuves pratiques, et donc les coûts engagés, varient assez sensiblement selon la catégorie concernée.
46. Ainsi, pour le permis B, l'unique épreuve pratique dure un peu plus de trente minutes, auxquelles s'ajoutent un éventuel temps d'attente ainsi que la durée du trajet d'accompagnement aller et retour qui serait rarement inférieure à un quart d'heure. Le plafond d'une heure semble donc adapté.
47. Il en va de même pour le permis A (deux-roues), pour lequel il y a deux épreuves pratiques, une épreuve hors circulation durant environ quinze minutes et une épreuve en circulation de trente-cinq minutes, hors temps de trajet d'accompagnement.
48. Les permis poids lourds (C) et transports de personnes (D) prévoit également deux épreuves pratiques, l'une hors circulation qui dure trente minutes, l'autre en circulation qui dure une heure, hors temps d'accompagnement. Ces durées, plus longues que les précédentes, laissent penser que le plafond d'une heure de cours pratique pourrait se révéler insuffisant.
49. Dans ces conditions, même s'il n'est ni nécessaire de chercher à couvrir systématiquement les coûts engagés par les opérateurs puisqu'une partie sont des coûts fixes mutualisés et que les accompagnements groupés sont fréquents, ni opportun de le faire sauf à remettre en cause le système du forfait, il pourrait être envisagé de fixer des plafonds différents pour l'accompagnement aux épreuves des permis deux-roues et voitures, d'une part, et celui aux épreuves des permis poids lourds et autocars, d'autre part.

Conclusion

50. L'Autorité est favorable au projet de décret qui lui est soumis, sous réserve qu'il précise que la prestation d'accompagnement du candidat à l'épreuve théorique est facultative et qu'il fixe des plafonds différents pour les permis A et B d'une part, et C et D d'autre part.
51. Elle note également que ces mesures ne trouveront leur pleine efficacité qu'avec la mise en œuvre, dans des conditions favorables à la concurrence, des dispositions de la loi du 6 août 2015 permettant, d'une part, d'accroître le nombre de places d'examen disponibles et, d'autre part, de revoir la méthode de répartition de ces places.

Délibéré sur le rapport oral de Mme Clémentine Jomier, rapporteure, et l'intervention de M. Umberto Berkani, rapporteur général adjoint, par M. Thierry Dahan, vice-président, président de séance, Mme Elisabeth Flüry-Hérard, vice-présidente et M. Emmanuel Combe, vice-président.

La secrétaire de séance,
Caroline Chéron

Le vice-président,
Thierry Dahan

© Autorité de la concurrence