

Projet de loi n° 7762 modifiant la loi du 5 juillet 2016 portant organisation des services de taxis

Avis du Conseil de la concurrence

N° 2021-AV-04

(26/05/2021)

1. Contexte général

Par courrier du 27 janvier 2021, Monsieur le Ministre de la Mobilité et des Travaux publics a demandé au Conseil de la concurrence (ci-après : « le Conseil ») de rendre un avis sur le projet de loi n°7762 modifiant la loi du 5 juillet 2016 portant organisation du secteur des services de taxis.

La consultation du Conseil est basée sur l'article 29 de la loi modifiée du 23 octobre 2011 relative à la concurrence qui est libellé comme suit :

« Art. 29. Missions consultatives

Le Conseil émet un avis, d'initiative ou à la demande du ministre, sur toute question concernant la concurrence. (...) »

Comme le projet sous avis renferme plusieurs dispositions affectant les conditions de concurrence sur le marché des services de taxis et des services de voitures de location avec chauffeur (ci-après : « services de VLC »), l'article 29 est d'application.

2. Objet du projet de loi

Le projet de loi sous avis procède à une réforme en profondeur de la législation régissant les services de taxis et les services de VLC. Les dispositions les plus saillantes sont les suivantes :

- abolition du contingentement des licences de taxis (article 6) ;
- abolition de la limitation territoriale des licences de taxi (article 7) ;
- inclusion des services de VLC dans le cadre réglementaire régissant les services de taxis (tous les articles).

Par ailleurs, le projet de loi ajoute ou modifie un certain nombre d'obligations et d'interdictions à l'égard des exploitants et des conducteurs de taxis et de VLC, ainsi que certaines dispositions s'appliquant aux voitures de taxis et aux VLC. Toutefois, dans la mesure où l'ensemble de ces dispositions ne sont pas susceptibles d'ériger des barrières à l'entrée sur les marchés des services de taxis et des services de VLC, ni de créer d'autres restrictions de concurrence sur ces marchés, elles ne feront pas l'objet d'un commentaire de la part du Conseil.

3. Le double cloisonnement du marché des services de taxis

Les services de taxis avaient déjà été réformés en profondeur par la loi du 5 juin 2016 portant organisation du secteur des services de taxis (ci-après : « la loi de 2016 »). Jusqu'à cette date, les services de taxis étaient soumis à un régime de prix réglementés doublé d'un régime de licences territoriales contingentés. Les prix des courses étaient plafonnés pour tout le territoire du pays par règlement grand-ducal. Les licences d'exploitation obligatoires pour la prestation d'un service de taxi étaient émises par les communes en nombre limité et n'autorisaient la prise de passagers que dans la zone géographique pour laquelle elles étaient émises. On pourrait parler d'un double cloisonnement du marché, territorial et quantitatif.

Afin d'arriver à une baisse des prix des courses et une amélioration de la qualité des services prestés par la voie d'un renforcement de la concurrence entre les entreprises de taxis, la pièce maîtresse de la réforme de 2016 était la déréglementation (le déplafonnement) des prix, alors que le régime des licences territoriales a été largement maintenu (le nombre des zones géographiques a été réduit de 44 à 6).

Dans son avis 2014-AV-05 du 12 mai 2015, le Conseil avait analysé cette situation de la façon suivante :

« Cette limitation de l'offre couplée à une libéralisation des prix telle que proclamée s'avère problématique.

En effet, la théorie économique présage que sous cette constellation, le risque d'une augmentation des prix est particulièrement élevé. Dans une économie ouverte et concurrentielle, le prix se détermine par un équilibre entre l'offre et la demande. Ainsi une augmentation de la demande sur le marché pourra être ajustée par une augmentation correspondante de l'offre avec comme conséquence une augmentation de la production, ou, dans le cas présent, des services prestés à des prix inchangés, avec à la clé une augmentation de l'emploi dans le secteur.

Par contre, si l'offre est fixée, toute augmentation de la demande se traduira inévitablement par une augmentation du prix d'équilibre. Un ajustement spontané et naturel du marché – un accroissement proportionnel de l'offre – n'est plus possible. Cette hausse de prix reviendra en intégralité aux exploitants de taxi qui verront leur profit augmenter au détriment des consommateurs.

Il en est de même si un marché sous un régime de restriction quantitative de l'offre passe d'un régime à prix fixes vers un régime à prix libres et que les prix avaient été fixés à un niveau en-dessous de celui qui égalise la demande et l'offre. Il en résultera une augmentation des prix à production égale, à l'instar d'un scénario probable dans le secteur des auto-écoles après la libéralisation des prix. (...)

La littérature économique est toutefois très sceptique à la mise en place d'une régulation quantitative, principalement en raison du risque très probable d'une augmentation des prix ou du temps d'attente. Si le nombre des licences est trop bas, l'insuffisance de l'offre fait augmenter les prix ou les temps d'attente. Si par contre le nombre de licences est trop élevé, il n'a pas d'impact sur le marché et n'est donc pas nécessaire. ».

Dans ces conditions, il n'est pas étonnant que les auteurs du projet de loi sous avis constatent dans l'exposé des motifs que « ...au courant des 4 dernières années, la pratique sur le terrain a toujours démontré certaines défaillances dans le secteur » et que la loi « n'a jusqu'à présent pas eu l'effet escompté sur la politique des prix des différents acteurs ».

Toutefois, le Conseil note au passage que, nonobstant le mécontentement du grand public et du monde politique, et au regard de la conception incohérente de la réforme de 2016, les hausses des prix survenues n'étaient pas aussi prononcées que ce à quoi on aurait pu s'attendre. De plus, elles s'expliquent en partie par la hausse des coûts, notamment des salaires et des prix pétroliers. Ainsi, selon une analyse de l'Observatoire de la formation des prix, les prix observés du transport de personnes par taxi auraient augmenté de 11,3% entre l'entrée en vigueur de la réforme de 2016 et juin 2019, alors que les coûts sous-jacents à cette activité auraient monté de 6,1%.¹

Quant à la limitation de la validité géographique des licences d'exploitation, le Conseil avait fait les constats suivants au sein de son avis précité :

« L'interdiction de prendre en charge des clients en dehors de la zone d'attribution soulève des problèmes d'efficacité économique, et devient absurde lorsque les courses de taxis commandées par voies électronique, téléphonique ou écrite peuvent y déroger comme c'est prévu par le projet de loi. En effet, l'efficacité économique dans le secteur des taxis revient à réduire le plus possible les courses de taxis menées à vide et en réduisant au maximum le temps d'attente. Si un client prend un taxi à Luxembourg-Ville afin de se rendre au sud du pays, le chauffeur de taxis doit retourner en ville en course vide, puisqu'il lui est refusé de charger un client au sud du pays. La probabilité qu'il y ait une demande écrite exactement pour ce trajet et à ce moment est très peu élevée.

Tout aussi probable est l'hypothèse qu'un taxi honore une demande par voie téléphonique d'un client situé sur le territoire d'une zone dans laquelle le taxi n'a pas de licence. C'est alors pour se rendre chez ce client que le taxi doit effectuer une course à vide, en raison de la faible probabilité de trouver un autre voyageur qui, au moment précis de la demande du 1^{er} client, souhaite effectuer exactement ce voyage vers le client que le taxi ira chercher hors de sa zone.

¹ Rapport de l'Observatoire de la formation des prix - Analyse de l'évolution des prix des courses de taxis au Luxembourg - mise à jour (2019), page 32.

L'exploitant de taxi doit supporter les coûts financiers de cette course à vide et la rajoutera soit directement au prix facturé au client soit l'amortira en augmentant le niveau général des prix. Si certains acteurs du secteur se prononcent en faveur d'une régionalisation des licences, c'est parce que, grâce à la restriction de l'accès au marché, ils sont en mesure de faire répercuter ces coûts évitables aux clients, et d'autant plus facilement si les prix ne sont pas plafonnés. »

4. Une législation plus adaptée à l'économie du marché des services de taxis

Le projet de loi sous avis maintient un régime de licences d'exploitation, mais abolit le plafonnement de leur nombre, tout comme les zones géographiques qui délimitent leur validité. Les licences d'exploitation seront désormais valables sur l'ensemble du territoire national et attribuées à toute personne qui en fait la demande auprès du Ministre ayant les transports dans ses attributions et qui satisfait à un ensemble de conditions qui seront à déterminer par règlement grand-ducal (article 6 du projet de loi).

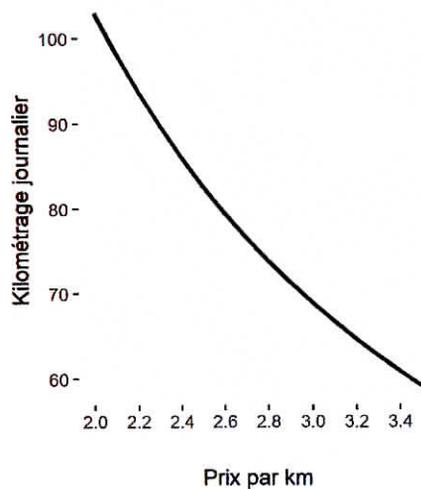
Le Conseil a déjà connu deux affaires dans les marchés des services de taxis². Ces affaires ont fourni au Conseil l'opportunité de se pencher sur les dynamiques économiques régissant le secteur. Des simulations effectuées à l'aide d'un modèle de rentabilité montrent que cette dernière dépend de façon cruciale du kilométrage effectué par jour ou par an. Ce constat peut paraître banal, mais les résultats des calculs effectués en démontrent la pertinence.

Le graphique 1 montre le kilométrage journalier moyen nécessaire pour atteindre la rentabilité en fonction du prix par kilomètre appliqué, avec un prix de prise en charge de 2,60 euros. Par exemple, un kilométrage journalier de 100 km (22.600 par an) est nécessaire si le prix appliqué (au km) est de 2,10 euros. Inversement, si le kilométrage journalier n'est que de 60 km, le prix au kilomètre doit être au moins de 3,50 euros.

Le graphique 2 montre le bénéfice d'exploitation de l'entreprise de taxi (par véhicule) en fonction du kilométrage annuel effectué, pour différents prix au kilomètre appliqués. Par exemple, pour un prix au kilomètre de 2,50 euros, l'exploitant réalise un bénéfice dès un kilométrage de 20.000 kilomètres par an, ou 88,5 kilomètres par jour. Pour un prix au kilomètre de 3.50 euros, l'activité se rentabilise dès un kilométrage de 13.500 par an, soit près de 60 (58,50) kilomètres par jour en moyenne.

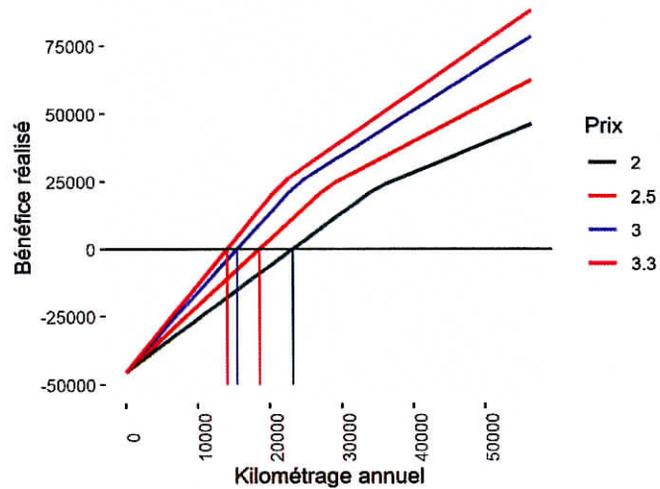
² 2018-FO-11 - Taxis Colux et 2018-FO-01 - Webtaxi - Marché de la réservation préalable des taxis

1 Kilométrage journalier requis



Graphique 1

2 Bénéfice en fonction du kilométrage annuel



Graphique 2

Il en découle que le premier objectif des entreprises de taxis ne doit pas être de maintenir des prix élevés, mais d'augmenter au maximum le kilométrage moyen par jour ou par an, et donc de réduire au maximum le temps mort en station ou au garage ainsi que les courses à vide. Pour cela, les entreprises doivent réfléchir à de nouveaux modèles d'affaires permettant la réduction des temps d'attente et partant, une amélioration cruciale de leur efficacité économique et de leur rentabilité. En effet, les temps morts tout comme les courses à vide donnent lieu à un coût – le conducteur doit toucher un salaire - mais ne génèrent aucun revenu.

Le moyen de prédilection pour réaliser ce type de gains d'efficacité est la mise en place de centres d'appels ou de réservation communs, affiliant un grand nombre de conducteurs, ainsi que l'utilisation d'applications informatiques performantes qui permettent d'optimiser les courses afin de réduire à la fois les temps d'attente pour le client et les courses à vide. D'ailleurs, certaines entreprises actives dans les services de taxis au Luxembourg ont déjà adopté un tel modèle, leur permettant d'offrir des prix très concurrentiels, inférieurs à ceux de leurs concurrents plus traditionnels³.

Il est en cet endroit rappelé que le Conseil avait retenu dans les affaires précitées que la collaboration d'entreprises de taxis indépendantes au sein d'une centrale d'appels peut être exemptée de l'interdiction des ententes en application de l'article 3 de la loi relative à la concurrence à condition notamment qu'une telle collaboration soit bénéfique pour le consommateur, en permettant, par exemple, une baisse des coûts qui est au moins en partie répercutée sur les prix des courses.

³ Voir, par exemple : « Bald ganz frei », Lëtzebuenger Land du 22.01.2021

Il va sans dire que la réforme sous avis est susceptible de renforcer les tendances d'innovation dans le secteur des services de taxis, en ce que le décloisonnement du marché facilite l'accès au marché et renforce la concurrence entre les entreprises de taxi.

Pour l'ensemble de ces raisons, le Conseil approuve la libéralisation du régime des licences et l'abolition de la limitation territoriale prévus dans le projet de loi sous avis.

Quant à la pertinence du régime de licences, même en l'absence de contingentement, le Conseil avait émis dans son avis précité la réflexion suivante :

« Pour obtenir cette licence, les personnes physiques ou morales doivent satisfaire aux exigences d'honorabilité et de capacité professionnelles prévues en matière de droit d'établissement, comme c'est le cas actuellement, et satisfaire aux exigences d'honorabilité et de capacité professionnelle spécifiées aux articles 4 et 5 dudit projet de loi. Le commentaire des articles du projet de loi précise que cette vérification approfondie est nécessaire en vue de garantir et favoriser un certain niveau de qualité des prestations fournies.

Or, à ce titre, il a lieu de relever que la loi d'établissement de 2011 donne une définition assez générale de l'honorabilité professionnelle. Ainsi, constitue un manquement privant une personne de son honorabilité professionnelle « tout comportement ou agissement qui affecte si gravement son intégrité professionnelle qu'on ne peut tolérer, dans l'intérêt des acteurs économiques concernés, qu'il exerce ou continue à exercer l'activité autorisée ou à autoriser ».

Préciser les exigences d'honorabilité et de capacité professionnelle de l'exploitant de taxi via la loi revient en fait à exiger du requérant de parcourir à nouveau la procédure d'accès à la profession, alors que les exigences sont déjà couvertes par les dispositions prévues dans la loi du 22 septembre 2011 réglementant l'accès aux professions d'artisan, de commerçant, d'industrie ainsi qu'à certaines professions libérales, soit une procédure d'autorisation que le futur exploitant de taxi se devait déjà de parcourir en amont de la demande en vue de l'obtention de la licence d'exploitation d'un taxi. Le Conseil de concurrence signale que la procédure envisagée fera double emploi avec celle déjà en place au niveau de loi d'établissement. »

C'est pourquoi le Conseil propose que le législateur ne soumette le secteur des taxis qu'à l'agrément unique prévu par la loi précitée et qu'il soit dispensé de la procédure supplémentaire devant le ministre qui a les transports dans ses attributions.

5. L'inclusion des services de VLC

Les auteurs du projet de loi sous avis mettent un accent particulier sur le troisième volet de la réforme, qui concerne la mise en place d'une réglementation exhaustive et largement nouvelle des services de VLC, et l'intégration de celle-ci dans le cadre légal régissant les services de taxis. Les VLC seront également soumis à un régime de licences sans limitations quantitatives, et les exploitants tout comme les conducteurs de VLC feront l'objet des mêmes obligations et interdictions que les exploitants et conducteurs de taxis.

La loi définit le service de taxis comme un « *transport occasionnel rémunéré de personnes effectué par des taxis* » et le service de VLC comme un « *transport occasionnel rémunéré de personnes effectué par des VLC sur base d'une commande préalable* ». La seule différence opérationnelle entre ces deux activités est alors que les VLC doivent être réservées à l'avance.

L'Autorité de la concurrence française, dans son avis n°13-A-23 du 16 décembre 2013⁴, avait défini le marché des services de taxis comme un marché du « *transport public particulier de personnes à titre onéreux* ». L'autorité de la concurrence fait ensuite la distinction entre deux marchés de services de taxis :

- le marché de la « maraude »: c'est-à-dire la prise en charge immédiate de clients sur la voie publique, ou aux stations taxis, c'est-à-dire les emplacements sur la voie publique réservée aux taxis ;
- le marché de la réservation préalable.

On peut donc retenir que les VLC ne sont autorisées à développer une activité que sur le marché de la réservation, alors que les taxis peuvent prester leurs services sur les deux marchés de la réservation et de la maraude. Les services de VLC constituent donc un sous-ensemble des services de taxis, puisque les taxis peuvent offrir tous les services prestés par les VLC, mais pas vice versa. Il en découle qu'un service de VLC n'offre pas de valeur ajoutée au consommateur comparé au service de taxi. Ce constat amène le Conseil à conclure que le législateur pourrait donc sans risque assimiler les services de VLC aux services de taxis et éliminer la notion de VLC de la législation nationale. Tout transport occasionnel rémunéré de personnes serait alors effectué par des taxis.

Toutefois, le Conseil comprend que les services de VLC pourraient attirer des entreprises souhaitant fournir des services de « *transport occasionnel rémunéré de personnes* » sans être obligées de pourvoir les voitures des signes extérieurs qui les identifient en tant que taxis. On pense à des groupes multinationaux (tels que Uber...) dont la réputation a souffert en de nombreux endroits à l'étranger en raison de leur tendance à développer leurs activités en

⁴ 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, page 10.

dehors de tout cadre réglementaire. Uber, par exemple, ne se voit que comme le prestataire d'un service d'intermédiation entre passagers et conducteurs indépendants, qui de surcroît ne seraient pas des prestataires de services de taxis, et se défend de devoir respecter à la fois la réglementation des services de taxis tout comme le droit social. Mais, comme les conducteurs effectuant les courses transmises par son intermédiation devront opérer soit comme conducteurs de taxi soit comme conducteurs de VLC, ils ne pourront pas, au Luxembourg, échapper au cadre réglementaire régissant le « *transport occasionnel rémunéré de personnes* ».

Ainsi, la réglementation des services de VLC peut être vue comme une démarche visant à empêcher les entreprises d'intermédiation d'opérer dans un vide juridique sous prétexte qu'elles ne prestent pas elles-mêmes des services de transport de passagers, sans toutefois les décourager d'entrer sur le marché et de dynamiser le marché du transport rémunéré de passagers.

Le Conseil n'a pas d'objection à cette démarche.

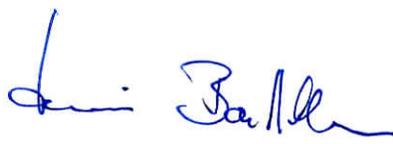
6. Conclusion

Le secteur des taxis revêt une importance qui dépasse son poids limité en termes de PIB en ce qu'il constitue une offre complémentaire au marché des transports des personnes et en ce qu'il peut affecter l'image de marque du pays.

Au Luxembourg, le public souffre depuis longue date des prix élevés des courses de taxis, alors que les entreprises se plaignent des longs temps morts entre les courses qui grèvent leur rentabilité. Cette situation n'a fait qu'empirer au fil des décennies. Le régime réglementaire introduit par la loi de 2016 qui a combiné une offre limitée à un régime de prix libérés est à la fois hérétique du point de vue de la théorie économique et s'est avéré improductif dans la réalité. La seule façon de combiner un objectif de prix raisonnables à une amélioration de la rentabilité des entreprises est de dynamiser l'offre par l'abolition du double cloisonnement du marché. De cette manière, une place sera faite à ceux qui désirent entrer sur le marché et les entreprises seront poussées à adopter des modèles novateurs facilités par les progrès de la digitalisation et susceptible d'amener des gains d'efficacité indispensables.

Pour l'ensemble de ces raisons, le Conseil approuve le projet de loi sous avis.

Ainsi délibéré et avisé en date du 26 mai 2021.



Pierre Barthelmé
Président



Agnès Germain
Conseillère



Jean-Claude Weidert
Conseiller



Mattia Melloni
Conseiller