



**Avis n° 16-A-07 du 26 février 2016
relatif à un projet d'arrêté réformant la méthode d'attribution
des places aux épreuves du permis de conduire**

L'Autorité de la concurrence (commission permanente) ;

Vu la lettre, enregistrée le 17 novembre 2015 sous le numéro 15/0112A, par laquelle le ministre de l'Economie, de l'industrie et du numérique a saisi l'Autorité de la concurrence d'une demande d'avis concernant un projet d'arrêté réformant la méthode d'attribution des places à l'épreuve pratique du permis de conduire ;

Vu le livre IV du code de commerce relatif à la liberté des prix et de la concurrence et notamment son article L. 462-1 ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Le rapporteur, le rapporteur général adjoint, le commissaire du gouvernement et le ministère de l'Intérieur entendus lors de la séance du 15 février 2016 ;

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

1. Par lettre enregistrée le 17 novembre 2015, le ministre de l'Economie, de l'industrie et du numérique a saisi pour avis l'Autorité de la concurrence sur un projet d'arrêté réformant la méthode d'attribution des places aux épreuves du permis de conduire. Ce texte est nécessaire à l'application de l'article 30 de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques.
2. L'avis de l'Autorité de la concurrence sur cet arrêté n'est pas obligatoire mais demandé par le Gouvernement au titre de l'article L. 462-1 du code de commerce.
3. Dans un contexte marqué par une insuffisance du nombre de places d'examens, l'attribution de ces dernières par les préfetures constitue non seulement un enjeu important pour les candidats et les écoles de conduite mais est également susceptible d'affecter le fonctionnement de la concurrence dans ce secteur.
4. Après avoir fait état du contexte juridique et économique dans lequel sont actuellement attribuées les places d'examen (I), l'Autorité présentera le projet d'arrêté et en analysera les enjeux concurrentiels (II).

I. Contexte juridique et économique

A. LE CADRE LÉGAL ET RÉGLEMENTAIRE

5. Le cadre légal du permis de conduire et de l'apprentissage de la conduite a été en partie réformé par la loi du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques.

1. LE 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). L'examen du permis de conduire est gratuit pour tous les candidats.
7. La loi du 6 août 2015 a prévu que l'organisation de l'épreuve théorique générale soit confiée à des organismes agréés.
8. L'organisation des épreuves pratiques est entièrement assurée par l'État, 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).
9. Pour toutes les catégories de permis, le passage des examens théorique et pratique nécessite une inscription en préfecture.

2. L'ENSEIGNEMENT DE LA CONDUITE

10. L'article L. 212-1 du code de la route 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 membre de l'Union européenne). Cette autorisation administrative garantit certaines exigences concernant l'exploitant, les enseignants, le local (25 m² au moins) et les véhicules. Elle est accordée pour cinq ans.
11. Les exploitants agréés détiennent le monopole de l'enseignement de la conduite à titre onéreux. Aucun encadrement tarifaire ne leur est imposé.
12. Ils doivent conclure avec chaque élève un contrat de formation¹. L'autorisation d'enseigner la conduite est délivrée par le préfet aux personnes titulaires du brevet pour l'exercice de la profession d'enseignant de la conduite automobile et de la sécurité routière (BEPECASER) ou de l'un des titres ou diplômes reconnus équivalents.
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 en fonction des places d'examen que leur a attribuées la préfecture.
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 présente durant l'épreuve pratique².

3. LA PRÉSENTATION ET LA FORMATION EN CANDIDAT LIBRE

15. 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.
16. 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.
17. Parmi les candidats libres, on trouve notamment des candidats qui ont déjà échoué deux fois à l'épreuve pratique et que les écoles de conduite ne veulent plus présenter car ils ne sont pas pris en compte dans la méthode de répartition des places (*cf. infra*) ainsi que des personnes qui passant par des auto-écoles qui proposent des formules d'apprentissage aux prix très attractifs ne comprenant pas la présentation et l'accompagnement à l'examen. Le nombre de candidats libres s'est élevé à 18 392 en 2014, en augmentation par rapport à 2013 (17 913), dont 87,8 % à l'épreuve théorique générale et 16,2 % à l'épreuve pratique du permis B.

¹ Depuis la loi du 6 août 2015, ce contrat peut être conclu à distance.

² Arrêté du 20 avril 2012 fixant les conditions d'établissement, de délivrance et de validité du permis de conduire.

B. LE CONTEXTE ÉCONOMIQUE

1. LES ACTEURS DU MARCHÉ

18. Le secteur de l'enseignement de la conduite est très atomisé. En 2013, près de 90 % des auto-écoles employaient moins de cinq salariés et la part d'entreprises unipersonnelles, dans lesquelles l'exploitant s'occupe à la fois de l'enseignement de la conduite et de la gestion de l'établissement, atteint 43,8 %³. Ce phénomène s'explique notamment par le fait que les exploitants d'auto-école devaient obligatoirement être eux-mêmes enseignants de conduite jusqu'en 2011.
19. La répartition des écoles de conduite sur le territoire est assez homogène. En 2013, on comptait plus de 7 600 établissements d'enseignement de la conduite pour 25 000 salariés.
20. Le secteur est marqué par la présence de réseaux associatifs ou de franchises comme l'Association nationale pour la promotion de l'éducation routière (ANPER) ou l'École de conduite française (ECF), qui regroupent chacun plus de 1 000 adhérents. Le troisième réseau est le Centre d'éducation routière (CER) qui compte de l'ordre de 500 adhérents.
21. Les organisations professionnelles représentatives au niveau national des établissements d'enseignement de la conduite sont les suivantes : le CNPA-éducation routière (Conseil national des professions de l'automobile, branche éducation routière), l'Union des indépendants de conduites (UNIC) et l'Union nationale intersyndicale des enseignants de la conduite (UNIDEC).
22. Depuis quelques années, de nouveaux modèles d'entreprises tentent de pénétrer le marché de l'enseignement de la conduite. Grâce à l'apprentissage du code de la route en ligne et à la diminution des frais de structure, ils proposent des prix très attractifs. Certains nouveaux entrants rachètent des établissements traditionnels, ce qui leur permet d'obtenir des places d'examen (voir *infra*). D'autres mettent leurs élèves en relation directe avec des enseignants indépendants et leur recommandent de se présenter à l'examen en candidats libres.
23. Les loueurs de véhicules à double commande se développent. Ils proposent des heures de location à des tarifs bien inférieurs à ceux des leçons de conduite des auto-écoles.

2. LE MANQUE DE PLACES D'EXAMEN

24. Le système français du permis de conduire se caractérise par des délais très longs pour obtenir une place à l'examen et un coût élevé pour les candidats. 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).
25. 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. Depuis la fin des années 90, plusieurs facteurs ont contribué à accroître les besoins, en particulier la suspension du service national, la réduction du temps de travail (applicable aux inspecteurs comme à l'ensemble de la fonction publique) ainsi que l'allongement de la durée de l'épreuve pratique à 35 minutes.

³ Source Xerfi 2015.

26. Malgré l'augmentation du nombre d'inspecteurs, le système s'est trouvé dépassé. Le délai moyen a été ramené à 72 jours fin 2015 grâce à certaines mesures prises en 2014. Il reste élevé au regard de la moyenne européenne qui est de 45 jours.
27. 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.
28. Dans ce contexte, l'obtention de places d'examen revêt un enjeu particulièrement important pour les écoles de conduite. C'est ainsi que l'administration a mis en place un système d'attribution des places par les préfetures aux auto-écoles reposant sur une méthode de calcul objective.

C. L'ATTRIBUTION DES PLACES D'EXAMEN PAR LES PRÉFETURES

29. Les places d'examen sont attribuées par chaque préfeture non pas nominativement mais par école de conduite, sauf pour les candidats libres. Au fil des ans, différentes méthodes d'attribution des places se sont succédées.
30. Ainsi, l'administration n'étant pas en mesure d'honorer les quotas de places qu'elle avait fixés, a été mise en place, en 1984, une méthode d'attribution qui était fonction du nombre d'inscrits de chaque école de conduite (moyenne des inscrits sur les quatre derniers mois glissants) et de la capacité du département. Dans le contexte de l'insuffisance croissante du nombre de places, s'est développée une pratique d'inscriptions fictives en préfeture permettant de gonfler les besoins de certains établissements, si bien qu'une nouvelle méthode a été recherchée.
31. Afin d'encourager la qualité de l'enseignement de la conduite, une nouvelle méthode a été mise en place en 2006, prenant en compte, parmi différents facteurs, le taux de réussite des établissements. Cependant, cette méthode présentait aussi des inconvénients. Il a ainsi été constaté qu'elle incitait certaines écoles de conduite à favoriser uniquement les premières présentations, dans le but de disposer de places d'examen en nombre important. Par ailleurs, elle octroyait aux établissements nouvellement créés un nombre de places nettement insuffisant pour leur permettre de se développer.
32. C'est ainsi qu'il a été décidé de modifier à nouveau la méthode d'attribution des places et de la décrire dans un arrêté afin d'en garantir une application uniforme par toutes les préfetures. Cette méthode est prévue par un arrêté du 22 octobre 2014 pour toutes les catégories de permis.

1. LA MÉTHODE GÉNÉRALE PRÉVUE PAR L'ARRÊTÉ DU 22 OCTOBRE 2014

33. Le nombre de places attribué à chaque école est fonction de sa « population de référence » et d'un « coefficient départemental » qui reflète la capacité de travail des inspecteurs du département par rapport à la population de référence de l'ensemble des écoles du département pour chaque catégorie du permis de conduire.
34. La population de référence de chaque école est la moyenne annuelle sur les douze derniers mois précédant le mois d'exercice :

- pour l'épreuve théorique générale, du nombre d'examens réussis à cette épreuve ;
- pour les épreuves pratiques, du nombre de candidats présentés en première et deuxième présentations⁴.

35. Le coefficient d'attribution départemental de places d'examen s'obtient en divisant le nombre de places d'examen disponibles pour chaque catégorie (c'est la capacité de travail du département, qui dépend de l'effectif d'inspecteurs consacré à ce type d'épreuves) par la somme des populations de référence des établissements du département. Ce coefficient est calculé chaque mois pour le deuxième mois qui suit le mois d'exercice.
36. Les droits à places d'examen d'un établissement pour chaque catégorie sont calculés mensuellement, pour le deuxième mois qui suit le mois d'exercice en multipliant sa population de référence par le coefficient départemental.
37. Les établissements sont responsables de l'utilisation des places qui leur sont attribuées : ils choisissent les candidats qu'ils présentent et les places non honorées sont soustraites des droits à places d'examen de l'établissement le troisième mois suivant. Une place peut être restituée six jours avant l'examen. Dans ce cas, elle est proposée aux autres établissements et elle n'est pas soustraite du droit à places le troisième mois suivant – en revanche, elle impacte la population de référence de l'établissement.
38. Un comité local de suivi de la méthode nationale d'attribution des places d'examen du permis de conduire suit la mise en application de la méthode. Il est compétent, dans le cadre d'une meilleure gestion des transferts de dossiers d'élèves entre établissements, pour définir les critères d'attribution de places d'examen à l'établissement qui accueille un élève d'un autre établissement. Il examine toute demande d'attribution de places d'examen aux établissements connaissant des difficultés de gestion temporaires, notamment lorsque leurs droits à places d'examen sont inférieurs à quatre places d'examen mensuelles. Il est consulté par l'administration pour l'attribution des places restituées par les établissements.

2. LES SITUATIONS PARTICULIÈRES

39. La méthode d'attribution des places est adaptée dans certains cas.
40. En cas de création d'un nouvel établissement, aucune population de référence n'existant, quatre places d'examen à l'épreuve théorique générale et quatre places d'examen pratique sont attribuées dès le mois suivant l'obtention de l'agrément. Les cinq mois suivant la création de l'établissement, l'administration fixe, au vu de la demande motivée effectuée par l'établissement, comprenant notamment la capacité de formation et le nombre d'inscrits mensuel de l'établissement, le nombre de places d'examen à attribuer mensuellement. Ce nombre de places d'examen est pris en compte pour déterminer la population de référence des mois correspondants. À partir du septième mois d'exploitation, la population de référence est calculée selon la méthode de droit commun sur les six derniers mois.
41. En cas de reprise d'un établissement, la population de référence est celle de l'année précédant la reprise. Ainsi, le nouvel exploitant récupère les places de l'établissement qu'il a acquis.
42. L'arrêté mentionne aussi le droit à places des candidats libres, qui ne sont pas présentés sur les droits à places d'un établissement et font l'objet d'une convocation nominative de la

⁴ Pour les catégories autres que la catégorie B, il s'agit des présentations à l'épreuve hors circulation.

part de l'administration : « *Le nombre de places d'examen accordées mensuellement aux candidats libres est établi afin que le délai d'attente pour les candidats libres entre la première présentation et la deuxième soit égal au délai d'attente moyen constaté dans le département* ». Rien n'est énoncé concernant la première présentation des candidats libres.

3. UN SYSTÈME QUI N'EST PAS NEUTRE EN TERME DE CONCURRENCE ET QUI ENTRAÎNE DES EFFETS PERVERS

43. Le fait que la population de référence soit calculée rétrospectivement (sur les douze derniers mois) crée un frein à l'évolution des parts de marché. Ainsi, les établissements en décroissance continuent de bénéficier d'un nombre de places lié à leur activité passée, tandis que les écoles de conduite en croissance se trouvent freinées dans leur développement par le nombre de places d'examen auxquelles elles peuvent prétendre.
44. Dans un tel système conférant un avantage historique, le but premier d'un établissement de conduite est de maintenir son quota de places. En conséquence, des écoles qui, de façon saisonnière ou plus structurelle, n'ont pas l'utilité de toutes les places qui leur sont attribuées, proposent certaines de leurs places à d'autres établissements, éventuellement en échange de places à un autre moment. Ces échanges se font *via* le serveur *Printel*, serveur informatique qui relie, au sein d'un département, la préfecture aux écoles de conduite et qui contient une messagerie entre écoles. Parfois, ces places sont même revendues entre établissements.
45. Ce système permet aux préfectures de reporter sur les écoles le choix des candidats et la responsabilité de leur présence : en effet, si un créneau horaire n'est pas honoré par une école de conduite, une place lui est retirée le troisième mois qui suit. Ces arrangements entre établissements donnent aux préfectures la quasi-certitude que le temps consacré par les inspecteurs aux examens sera intégralement employé.
46. Le critère de calcul de la population de référence pour l'examen pratique n'est pas neutre non plus : celle-ci étant calculée sur les premières et deuxièmes présentations, les écoles de conduite n'ont aucun intérêt à présenter les candidats ayant déjà échoué deux fois à l'examen, puisque leur passage ne sera pas pris en compte dans les attributions futures ; il en résulte que ces candidats éprouvent des difficultés à trouver des écoles acceptant de les présenter.
47. Un autre effet pervers de cette méthode de calcul est que les établissements, pour maintenir leur « droit » à places à un niveau élevé alors qu'ils n'en ont temporairement pas besoin, sont incités à présenter à l'examen des candidats qui ne sont pas prêts. Ainsi, la quantité de places disponibles, déjà insuffisante, n'est pas nécessairement employée de façon optimale.
48. En outre, la méthode d'attribution particulière prévue pour les établissements nouvellement créés constitue une barrière à l'entrée sur ce marché : en effet, si les nouvelles écoles ont encore peu de candidats prêts à passer l'examen dans les six premiers mois, le nombre de places qui leur sera attribué par la suite restera assez bas.
49. Enfin, l'arrêté du 22 octobre 2014 n'est pas respecté par les préfectures en ce qui concerne les candidats libres. Très rares sont les préfectures dans lesquelles le délai d'attente est le même que pour les élèves des auto-écoles.
50. Si le système d'information permet à l'administration centrale de contrôler les délais d'attente entre la première et la deuxième présentation, en revanche la première demande de passage n'est pas répertoriée dans les applications informatiques. Certaines préfectures

annoncent des délais rédhibitoires aux candidats libres (jusqu'à 24 mois), tout en leur conseillant de passer par des écoles de conduite.

II. Les enjeux concurrentiels du projet d'arrêté soumis à l'Autorité

51. Un ensemble de mesures destinées à améliorer l'organisation du permis de conduire a été adopté dans la loi du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques.
52. En application de cette loi, l'Autorité a été amenée à se prononcer dans un avis n° 15-A-15 du 21 octobre 2015 sur un projet de décret relatif aux frais de présentation et d'accompagnement du candidat aux épreuves du permis de conduire et dans un avis n° 16-A-04 du 3 février 2016 sur les modalités d'externalisation de l'organisation de l'épreuve théorique générale du permis de conduire.
53. Si certaines des mesures visent à augmenter le nombre de places d'examen, en particulier en externalisant l'organisation de l'examen théorique auprès d'organismes agréés, le législateur a aussi entendu modifier la méthode d'attribution des places d'examen par les préfetures.

A. LA RÉFORME PROPOSÉE

1. L'ARTICLE 30 DE LA LOI DU 6 AOÛT 2015

54. L'article 30 de la loi du 6 août 2015 précitée donne une base législative à la méthode d'attribution des places d'examen, en créant un article L. 213-4-1 du code de la route qui dispose : *« La répartition des places d'examen au permis de conduire attribuées aux établissements d'enseignement de la conduite et de la sécurité routière est assurée dans des conditions objectives, transparentes et non discriminatoires, ne portant pas atteinte à la concurrence entre ces établissements. Ces places sont attribuées aux établissements d'enseignement de la conduite et de la sécurité routière en fonction notamment du nombre d'enseignants à la conduite dont ils disposent, et de manière à garantir l'accès des candidats libres à une place d'examen. La méthode nationale de répartition ainsi que les pièces nécessaires à l'inscription à une session d'examen du permis de conduire sont définies par arrêté du ministre chargé de la sécurité routière ».*
55. Le cadre fixé par le législateur est précis : si l'attribution des places d'examen se fait toujours par l'intermédiaire des écoles de conduite, le législateur a fixé deux objectifs et une méthode.
56. Les deux objectifs sont les suivants :
 - la méthode d'attribution des places doit être objective, transparente, non discriminatoire, et ne pas porter atteinte à la concurrence entre établissements ;
 - elle doit assurer l'égal accès des candidats libres à une place d'examen ; cela signifie que dans des conditions identiques, un candidat libre ne doit pas attendre plus longtemps qu'un candidat présenté par une école.

57. S'agissant des moyens d'y parvenir, l'article L. 213-4-1 précité impose que la méthode d'attribution des places soit fondée, en partie (« *notamment* »), sur le nombre d'enseignants à la conduite dont disposent les établissements.

2. LE CONTENU DU PROJET D'ARRÊTÉ EXAMINÉ

58. Le projet d'arrêté examiné ne remplace pas mais modifie l'arrêté du 22 octobre 2014 précité.
59. Les modalités pratiques de transmission des droits à place d'examen à chaque établissement d'enseignement de la conduite ainsi que la responsabilité de chaque établissement quant à la présence de ses candidats demeurent inchangées. De même en est-il pour le système de restitution des places ainsi que le traitement de la reprise d'un établissement.
60. La méthode générale de calcul, le traitement des nouveaux établissements ainsi que l'instance de concertation avec les professionnels sont en revanche modifiés. Le droit à place des candidats libres est reformulé, sans véritable changement de fond.

a) La nouvelle méthode d'attribution des places proposée

61. La nouvelle méthode se fonde sur une « population de référence ajustée », c'est-à-dire tenant compte non seulement du nombre de candidats présentés au cours des douze derniers mois, comme c'est le cas actuellement, mais aussi du nombre d'enseignants.
62. La population de référence de chaque école reste la moyenne annuelle sur les douze derniers mois précédant le mois d'exercice :
- pour l'épreuve théorique générale, lorsqu'elle sera organisée par l'autorité administrative⁵, du nombre d'examens réussis à cette épreuve (comme c'est déjà le cas actuellement) ;
 - pour les épreuves pratiques⁶, du nombre de candidats présentés en première et deuxième présentations.
63. La population de référence ajustée est la population de référence additionnée du nombre d'enseignants à la conduite de la catégorie concernée. Les enseignants de la conduite et de la sécurité routière sont les salariés⁷ ainsi que les exploitants et mandataires sociaux titulaires de l'autorisation d'enseigner.
64. Le coefficient d'attribution départemental de places d'examen s'obtient en divisant le nombre de places d'examen disponibles pour chaque catégorie (c'est la capacité de travail du département, qui dépend de l'effectif d'inspecteurs consacré à ce type d'épreuves) par la somme des populations de référence ajustées des établissements du département. Ce coefficient est calculé chaque mois pour le deuxième mois qui suit le mois d'exercice.

⁵ L'organisation de l'épreuve théorique générale va être déléguée à des organismes agréés, dans le cadre de l'application de l'article 28 de la loi du 6 août 2015. Toutefois, les préfetures continueront à organiser des épreuves durant la période transitoire de mise en œuvre de la réforme ainsi que, résiduellement, pour des publics particuliers.

⁶ Pour les catégories autres que la catégorie B, il s'agit de l'épreuve hors circulation.

⁷ Déclarés comme tels dans la déclaration annuelle de données sociales (DADS).

65. Les droits à places d'examen d'un établissement pour chaque catégorie sont calculés mensuellement, pour le deuxième mois qui suit le mois d'exercice, en multipliant sa population de référence ajustée par le coefficient départemental.

b) Le traitement de la création d'un nouvel établissement

66. Le traitement des établissements nouvellement créés n'est pas très différent de celui mis en place en 2014.
67. Quatre places par catégorie sont accordées au nouvel établissement, non plus le premier mois mais dans les deux mois à compter de l'obtention de l'agrément.
68. Les cinq mois suivants, l'administration fixe le nombre de places d'examen à attribuer mensuellement au vu de la demande motivée de l'établissement, comprenant notamment le nombre d'enseignants et le nombre d'élèves « *ayant atteint un niveau suffisant* » – alors que l'arrêté de 2014 retenait le nombre d'inscrits.
69. Au-delà du sixième mois suivant l'attribution des premières places, la méthode générale s'applique.

c) Le traitement des candidats libres

70. Le projet d'arrêté indique que le délai d'attente imposé aux candidats libres ayant échoué une première fois est égal au délai d'attente moyen constaté entre la première et la deuxième présentation dans le département, ce qui revient au même que la formulation de 2014 qui dispose que le nombre de places accordé aux candidats libres est déterminé afin que ce même délai soit égal.

d) Le comité de pilotage, calqué sur l'actuel comité de suivi

71. Le comité local de suivi de la méthode nationale d'attribution des places d'examen du permis de conduire, créé en 2014, est remplacé par un « *comité de pilotage du service public de l'éducation routière et du permis de conduire* » dont les missions sont élargies par rapport à celles du comité local : il suit l'évolution des délais d'attente et la mise en application de la méthode nationale d'attribution, définit les critères d'attribution des places d'examen restées disponibles après répartition ou restitution par les établissements, mais est également compétent pour suivre l'ensemble du service public de l'éducation routière et du permis de conduire.
72. Sa composition est très proche de celle du comité de suivi, mais un peu plus étoffée : il est ainsi composé du préfet, du directeur départemental compétent (cela peut être le directeur départemental des territoires et de la mer mais aussi, le cas échéant, les services de l'éducation nationale, de la gendarmerie ou de la police), du délégué à l'éducation routière, « *d'au moins un* » représentant de chaque organisation professionnelle représentative des établissements d'enseignement de la conduite, d'un représentant de chaque organisation syndicale représentative des inspecteurs du permis de conduire ainsi que « *d'au moins un* » représentant des usagers.
73. Ses réunions ne sont pas publiques : un compte rendu est adressé à chaque membre ainsi qu'au délégué interministériel à la sécurité et à la circulation routières.

B. ANALYSE CONCURRENTIELLE

74. L'analyse se concentrera sur l'attribution des places à l'épreuve pratique, dans la mesure où l'organisation de l'épreuve théorique générale va être externalisée en application de l'article 28 de la loi du 6 août 2015.

1. LE PROJET D'ARRÊTÉ NE RESPECTE PAS LES CONDITIONS FIXÉES PAR LA LOI

75. Le projet d'arrêté ne respecte ni la lettre ni l'esprit de l'article L. 213-4-1 du code de la route créé par l'article 30 de la loi du 6 août 2015.
76. À la lecture des débats parlementaires, il apparaît clairement que le législateur a entendu mettre fin à une méthode d'attribution fondée sur l'activité passée. Ainsi, lors de l'examen en commission du projet de loi en nouvelle lecture à l'Assemblée nationale, M. Gilles Savary, rapporteur et auteur de l'amendement SPE 542 créant l'article L. 213-4-1 du code de la route a indiqué : « *La répartition des places d'examen au permis de conduire devra être « assurée dans des conditions objectives, transparentes et non discriminatoires, ne portant pas atteinte à la concurrence entre ces établissements ». Elle sera en particulier fondée sur la capacité d'enseignement des établissements puisqu'elle se fera « en fonction notamment du nombre d'enseignants à la conduite dont ils disposent ». Cela ira à l'encontre du système en vigueur très inégalitaire qui s'appuie sur des références passées aujourd'hui en total décalage avec la demande, en particulier celle des usagers* »⁸.
77. À la lumière de cet objectif, force est de constater que la méthode d'attribution des places proposée par le projet d'arrêté pour l'ensemble des épreuves pratiques conserve le défaut principal de la méthode actuelle : elle est toujours fondée sur des données relatives à l'activité passée des établissements (sur les douze derniers mois), si bien qu'elle bloque l'évolution du marché, dans la mesure où l'obtention de places d'examen est indispensable au développement de l'activité. Par ailleurs, le critère relatif aux candidats reste le même : seules sont prises en compte les premières et deuxième présentations.
78. Le projet d'arrêté n'est pas non plus conforme à l'article L. 213-4-1 précité en ce qui concerne le traitement des candidats libres, puisqu'il ne met pas en place les conditions propres à garantir l'accès non discriminatoire des candidats libres à une place d'examen. Le traitement des candidats libres n'est pas modifié par rapport à la réglementation en vigueur. Seul le délai entre la première et la deuxième présentation est mentionné. En réponse aux questions posées en séance par le collège, les représentants du ministère de l'Intérieur ont indiqué qu'il n'était pas possible de connaître le délai entre la demande de passage et la première présentation, la demande de passage n'étant pas répertoriée dans les applications informatiques. Il apparaît cependant que cet obstacle pratique n'est pas insurmontable et qu'il doit être techniquement possible de mettre en place un enregistrement informatique de chaque demande de passage.
79. Enfin, le projet d'arrêté ne modifie pas le traitement des nouveaux établissements, alors que les barrières à l'entrée sur le marché ont été évoquées par le rapporteur et par le ministre lors des débats parlementaires.

⁸ Assemblée nationale, Commission spéciale chargée d'examiner le projet de loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, compte rendu de la séance du lundi 8 juin 2015 à 16 heures (compte rendu n° 27).

80. Le problème ne réside pas tant dans le nombre de places accordées au cours des premiers mois que dans l'impossibilité, notamment pour les entreprises nouvelles, de croître rapidement au-delà des six ou sept premiers mois. Une telle période est trop courte pour amorcer l'activité.
81. Pour expliquer leur choix, les représentants du ministère de l'Intérieur ont avancé en séance que la prise en compte des premières et deuxième présentations sur les douze derniers mois serait un moyen de tenir compte de la qualité de l'enseignement de la conduite, sans préciser ce que recouvre exactement cette notion ni en quoi l'indicateur retenu permettait de la prendre en compte.
82. À cet égard, si l'objectif est d'encourager la qualité de la formation, un moyen efficace consisterait à publier les taux de réussite et le nombre moyen de leçons de conduite par candidats dans chaque établissement.
83. À l'inverse, maintenir un système fondé sur l'activité passée reconduit plusieurs effets pervers de la méthode actuelle (cf. *supra*), liés au fait que le but premier des établissements est de conserver le maximum de places pour le futur. Ainsi, dans un tel système, les établissements s'échangent (ou se revendent) des places et réduisent ce faisant l'accès des candidats libres à l'examen. Certaines écoles présentent par ailleurs des candidats qui ne sont pas prêts ou refusent de présenter les candidats à l'examen au-delà de la deuxième présentation. Ce système limite la concurrence des nouveaux entrants, et ce sans lien avec la qualité de la formation.

2. RECOMMANDATIONS

a) Choisir un critère qui ne porte pas atteinte à la concurrence entre établissements et qui garantisse l'égal accès des candidats à l'examen

La définition de la population de référence

84. Afin de respecter les dispositions de la loi selon lesquelles « *La répartition des places d'examen au permis de conduire attribuées aux établissements d'enseignement de la conduite et de la sécurité routière est assurée dans des conditions objectives, transparentes et non discriminatoires, ne portant pas atteinte à la concurrence entre ces établissements* », l'Autorité recommande à titre principal, et indépendamment des autres recommandations formulées par ailleurs, que la méthode d'attribution des places soit fondée non pas sur l'activité passée des auto-écoles, mais sur les besoins présents, c'est-à-dire sur le nombre de candidats qui attendent une place à l'examen pratique.
85. Ainsi, l'Autorité estime que la population de référence d'un établissement doit être égale au nombre de candidats inscrits dans cet établissement à un instant t (par exemple, au premier jour du mois) ayant réussi l'épreuve théorique (et n'ayant pas encore réussi l'épreuve pratique, quel que soit le nombre de présentations).
86. Avec cette méthode, les biais mentionnés au paragraphe 83 sont contenus, puisque le nombre de places accordées un mois donné ne conditionne pas le nombre de places accordées ultérieurement. Par ailleurs, la question du traitement des nouveaux établissements ne se pose plus.
87. Toutefois, si le Gouvernement choisissait de maintenir une méthode fondée sur des données passées, il conviendrait à tout le moins que le dispositif transitoire pour les

nouveaux établissements s'applique pendant les douze premiers mois, afin de laisser du temps au démarrage de l'activité.

La méthode de répartition des places

88. Une méthode reposant uniquement sur le critère du nombre de candidats inscrits dans un établissement à l'instant t serait selon l'Autorité suffisante pour limiter les biais précédemment évoqués. Elle ne serait toutefois pas conforme à la lettre de la loi, qui prescrit la prise en compte du nombre d'enseignants de chaque établissement. Aussi, l'Autorité propose que soit intégré, en plus du nombre de candidats inscrits à l'instant t dans un établissement, un critère subsidiaire, lié au nombre d'enseignants de cet établissement.
89. Une première méthode consiste à additionner le nombre d'enseignants à la population de référence.
90. Une seconde méthode consiste à multiplier la population de référence (telle que définie au paragraphe 85) par un coefficient fonction du nombre d'enseignants de l'établissement. Dans l'idéal, ce coefficient devrait être établi de manière à favoriser les écoles ayant un nombre d'enseignants par élève supérieur à la moyenne nationale. En l'absence d'information sur la moyenne nationale du nombre d'enseignants par élève, une proposition simple de coefficient pourrait être la suivante :

Nombre d'enseignants	Coefficient
1	1
2 à 5	1,05
6 et plus	1,1

91. Afin de ne pas favoriser un modèle économique plutôt qu'un autre, et quelle que soit la méthode choisie, l'Autorité recommande de prendre également en compte les enseignants indépendants affiliés à un établissement, en fonction des heures travaillées.
92. La population de référence ajustée en fonction du potentiel de formation (y compris les enseignants indépendants affiliés à un établissement) serait, comme dans le projet d'arrêté proposé, mise en rapport avec un coefficient départemental reflétant la capacité de travail des inspecteurs du département, égal au rapport entre le nombre de places d'examen disponibles et la somme des populations de référence ajustées.

La situation des candidats libres

93. Concernant les candidats libres, il est avant tout nécessaire que les préfetures respectent l'égalité de traitement avec les candidats des établissements. Pour se conformer à la loi, l'arrêté doit imposer une égalité de traitement dès le premier passage.
94. D'un point de vue pratique, tant que la première demande n'est pas informatiquement enregistrée (étape qui ne paraît pas insurmontable d'un point de vue technique), les préfetures peuvent traiter les candidats libres comme les élèves d'une auto-école fictive dans leur application informatique – c'est d'ailleurs ce que font déjà certaines préfetures.
95. L'Autorité recommande aussi que les places attribuées ne puissent plus être cédées ou échangées entre établissements et que les places restituées par ces derniers soient systématiquement attribuées aux candidats libres. Cela étant, dès lors que l'attribution des places se ferait en fonction des besoins présents et non de l'activité passée de chaque établissement, les écoles de conduite auraient moins d'incitation à se les échanger.

Le rôle des auto-écoles dans l'octroi des places

96. Enfin, il n'est pas souhaitable que le comité de pilotage, qui comporte des représentants des usagers mais aussi des représentants des établissements d'enseignement de la conduite, définisse les critères d'attribution des places d'examen restées disponibles après répartition ou restitution par les établissements. Bien qu'il ne s'agisse pas d'un pouvoir d'autorisation pour l'exercice d'une activité, l'intervention des auto-écoles dans l'octroi de places qui bénéficient indirectement à des opérateurs concurrents (et notamment les nouvelles écoles de conduite dont les élèves se présentent en candidats libres) n'est pas conforme à l'esprit de la directive Services⁹.

b) À moyen terme, basculer vers un système d'inscription directe des candidats

97. En définitive, toute méthode de répartition administrative des places entre écoles de conduite comporte des biais, même si celle proposée par l'Autorité en minimise l'ampleur. Aussi, seule une désintermédiation totale du système d'inscription à l'examen laissera la concurrence jouer librement sur le marché de l'apprentissage de la conduite, permettra à de nouveaux modèles d'apprentissage, potentiellement moins coûteux, d'émerger et garantira l'absence d'inégalité de traitement entre candidats.
98. L'Autorité recommande donc la mise en place d'un système permettant l'inscription individuelle en ligne de tous les candidats, après validation des vingt heures de conduite obligatoires par l'auto-école. Les places seraient attribuées en fonction de la date de dépôt de la demande. Cette réforme impliquerait une modification de l'article L. 213-4-1 du code de la route.
99. Afin d'optimiser le temps de travail des inspecteurs, de responsabiliser les candidats quant à leur préparation et d'éviter les désistements de dernière minute, ce système nécessite le rétablissement du caractère payant de l'épreuve, au travers d'un droit d'inscription. Il existait en effet, jusqu'en 1998, un droit d'examen instauré par la loi du 5 janvier 1924. Il s'élevait à 250 francs pour chaque épreuve en 1998. Ce système payant, destiné d'abord à éviter les désistements de dernière minute, n'exclut pas un remboursement partiel ou total du droit d'inscription, si le candidat s'est effectivement présenté à l'épreuve.
100. Tel est le système retenu au Royaume-Uni, où le candidat s'inscrit en ligne lui-même sur le site de l'agence de la sécurité routière (*Driver and Vehicle Standards Agency*). Le test coûte 62 livres (80 euros). Le prix est remboursable en cas d'annulation au moins trois jours avant.
101. Lors de la séance, les représentants du ministère de l'Intérieur ont indiqué qu'un tel système serait très long à mettre en place, de l'ordre de plusieurs années. Sans mésestimer les délais propres aux procédures administratives et l'investissement nécessaire à la mise en place d'une nouvelle application, le délai estimé apparaît particulièrement long, notamment au regard de ce qui a pu être récemment observé sur d'autres marchés : ainsi, à titre de comparaison, l'application de géolocalisation des taxis a été mise sur le marché un an seulement après que la décision de son lancement a été actée. En tout état de cause, cet argument temporel ne suffit pas à écarter la faisabilité d'un tel système, qui existe à l'étranger et qui va être mis en place en France pour l'épreuve théorique générale dans les mois à venir. En effet, dans le cadre de l'externalisation de l'examen du code, les

⁹ Directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur.

inscriptions à l'épreuve devraient désormais être gérées directement par les opérateurs agréés qui permettront aux candidats de choisir une date de passage en ligne.

CONCLUSION

102. L'Autorité est d'avis que le projet d'arrêté ne respecte en l'état ni la lettre ni l'esprit de l'article 30 de la loi du 6 août 2015.
103. Afin que la méthode d'attribution des places ne fausse pas le jeu de la concurrence entre écoles de conduite, l'Autorité recommande que cette méthode ne repose pas sur l'activité passée de chaque établissement mais sur les besoins des candidats, soit le nombre de candidats inscrits dans chaque établissement ayant déjà réussi l'épreuve théorique. Parallèlement, les préfetures doivent garantir le même délai d'attente aux candidats libres qu'à ceux des auto-écoles, dès la première demande.
104. Cependant, le fait même de maintenir l'intermédiation des écoles de conduite est susceptible de fausser le jeu de la concurrence. C'est pourquoi l'Autorité recommande, à plus long terme, la mise en place d'un système permettant l'inscription individuelle en préfeture de tous les candidats.

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

La secrétaire de séance,
Caroline Chéron

Le président de séance,
Emmanuel Combe