

Conseil de la concurrence

Le marché des auto-écoles

Enquête sectorielle

22 janvier 2016

1) Index

2) Introduction.....	3
3) Les anomalies relevées dans le secteur	4
4) Description du marché.....	5
a) Les acteurs.....	5
b) Disparités tarifaires nationales et locales.....	6
c) Le cadre légal et réglementaire	9
i) Quant au permis de conduire	9
ii) Quant au métier d'instructeur de la conduite automobile	9
d) Comparaison internationale.....	9
i) France	10
ii) Belgique	11
iii) Allemagne	11
iv) Conclusion de la comparaison	13
5) Analyse de la demande	14
6) Analyse de l'offre	16
a) Evolution de l'offre sur dix ans	16
b) Evolution et rôle des coûts.....	18
c) L'offre transfrontalière.....	21
7) Mesures recommandées.....	22
a) Accès à la profession	22
b) Autorisation d'établissement	25
c) Libre prestation de services.....	25
d) Préparation de l'examen du permis de conduire	26
e) Monitoring des résultats d'examens	27
8) Conclusion	28

2) Introduction

L'article 30 de la loi du 23 octobre 2011 relative à la concurrence confère au Conseil de la concurrence (ci-après le « Conseil ») la faculté de procéder à une enquête sectorielle lorsqu'il existe des éléments indiquant que la concurrence pourrait être faussée ou restreinte au sein d'un secteur particulier. L'article 30 est libellé de la façon suivante :

Art. 30. Enquêtes sectorielles ou par type d'accords

(1) Lorsque l'évolution des échanges, la rigidité des prix ou d'autres circonstances font présumer que la concurrence peut être restreinte ou faussée, le Conseil peut mener une enquête sur un secteur particulier de l'économie ou un type particulier d'accords dans différents secteurs. Dans le cadre de cette enquête, le Conseil peut demander aux entreprises ou aux associations d'entreprises concernées les renseignements nécessaires à l'application des articles 101 et 102 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ou des articles 3 à 5 de la présente loi et effectuer les inspections nécessaires à cette fin.

Le Conseil peut notamment demander aux entreprises ou associations d'entreprises concernées de lui communiquer tous accords, décisions et pratiques concertées.

Le Conseil peut publier un rapport sur les résultats de son enquête portant sur des secteurs particuliers de l'économie ou des types particuliers d'accords dans différents secteurs et inviter les parties intéressées à faire part de leurs observations. Sur base des résultats de l'enquête, le Conseil peut également mettre en oeuvre l'article 10.

C'est dans ce cadre légal que le Conseil avait ouvert une enquête sectorielle dans le secteur des auto-écoles au Grand-Duché de Luxembourg en décembre 2013.

Jusqu'au 11 juillet 2011 les prix des leçons de conduite (pratiques et théoriques) des auto-écoles faisaient partie du régime des prix administrés. Les prix maxima pour ces leçons étaient fixés par l'article 23 du règlement grand-ducal du 8 août 2000¹. Sous ce régime, les prix étaient fixés par un règlement grand-ducal suite à une négociation entre le Ministère des Transports et les auto-écoles. C'est par le règlement grand-ducal du 12 mai 2011 que la liberté des prix des services des auto-écoles a été consacrée.

Alors que la logique économique sous-tendant une politique de libéralisation des prix veut que les prix soient contenus par le jeu de la concurrence, les prix des leçons de conduite ont augmenté de 24,10% dans le mois suivant cette libéralisation. Comme le niveau atteint correspondait au niveau que les auto-écoles avaient réclamé auprès du Ministère du Développement durable et des Infrastructures, le Conseil s'est interrogé sur la possibilité d'une entente –formelle ou tacite- entre les auto-écoles sur les prix des leçons de conduite.

¹ Règlement grand-ducal modifié du 8 août 2000 déterminant le contenu de l'instruction préparatoire aux examens du permis de conduire ainsi que l'exercice de la profession d'instructeur de candidats conducteurs.

La question qui se pose de façon plus générale est celle de savoir si cette augmentation non-négligeable intervenue en juillet 2011 est le résultat d'une action concertée entre les entreprises du secteur afin d'élargir les marges bénéficiaires, d'un déséquilibre entre l'offre et la demande ou simplement d'une adaptation des prix aux coûts.

Pour cette raison le Conseil avait décidé de procéder à la présente enquête sectorielle.

3) Les anomalies relevées dans le secteur

Selon une étude thématique de l'Observatoire de la formation des prix² (ci-après « l'Observatoire »), le prix des leçons de conduite a été constant pendant des périodes assez longues sous le régime des prix administrés et n'a connu que deux grandes augmentations sous ce régime, notamment en 2004 (+7%)³ et en 2007 (+9%)⁴. L'Observatoire a constaté dans son dernier rapport⁵ que les prix des leçons de conduite ont augmenté de 38,5%⁶ depuis la libéralisation du secteur en juillet 2011. La plus grande progression fut constatée, au cours du premier mois après la libéralisation où les prix ont fait un bond de 24,10%. Pendant les mois suivants, il n'y a eu que des augmentations mineures (en novembre 2011 et en janvier 2012), probablement suite à une adaptation tardive des tarifs de quelques auto-écoles. Plus récemment, les prix ont encore progressé, notamment de 4.1% en janvier 2015.

² Analyse de l'impact de la libéralisation des prix des leçons des instructeurs de conduite sur l'évolution des prix des leçons de conduite, Premier rapport semestriel 2012 de l'Observatoire de la formation des prix, pages 23-49 ; Analyse des prix à la consommation au Luxembourg, Rapport du 2^{ième} semestre 2012, page 17 ; http://www.odc.public.lu/publications/rapports_ofp/index.html

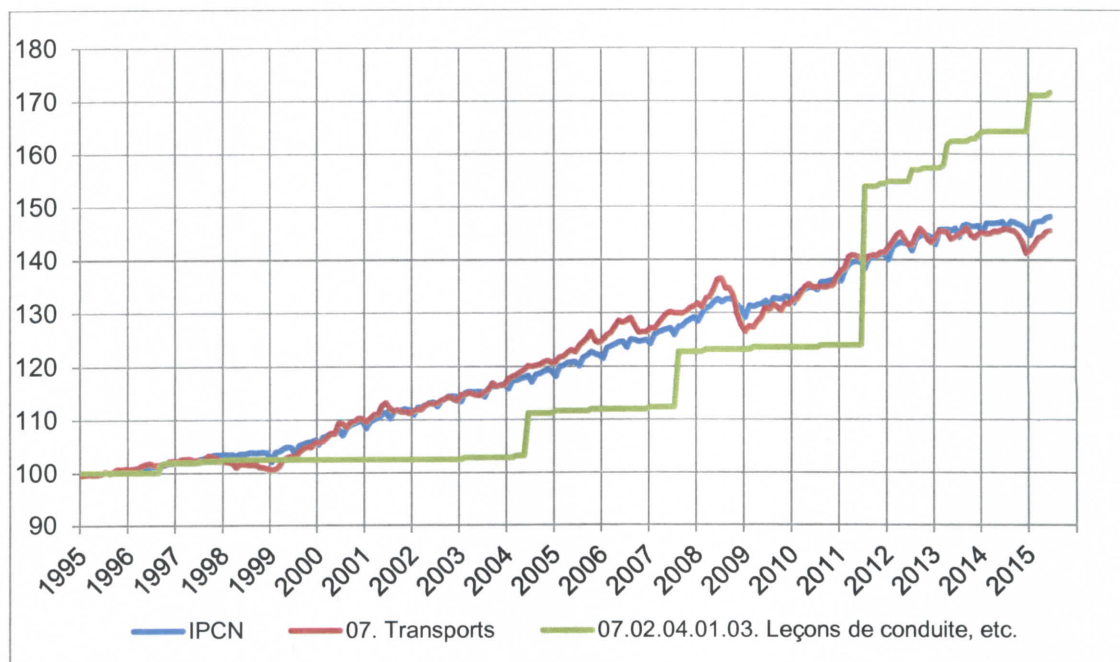
³ Règlement grand-ducal du 17 mai 2004;

⁴ Règlement grand-ducal du 1 mars 2007;

⁵ Rapport du 1^{er} semestre 2015

⁶ En juin 2015

Evolution de l'IPCN, de la catégorie Transports et des prix des leçons de conduite de 1995 à juin 2015 (indice 1995 = 100)



Source: STATEC. Calculs: Observatoire de la formation des prix - Rapport du 1^{er} semestre 2015.

4) Description du marché

a) Les acteurs

L'enquête du Conseil s'est limitée essentiellement aux services dispensés par les auto-écoles aux candidats-conducteurs préparant les examens en vue de l'obtention du permis de conduire de la catégorie B. Le permis de conduire B autorise « *la conduite de véhicules automoteurs, autres que les motocycles, les tracteurs et les machines automotrices, dont la masse maximale autorisée n'excède pas 3.500 kg et conçus et construits pour le transport de huit passagers au maximum, outre le conducteur.* »⁷ Ces services consistent essentiellement à enseigner l'art de conduire par des leçons de théorie et des leçons de conduite.

⁷ Arrêté grand-ducal modifié du 23 novembre 1955 portant règlement de la circulation sur toutes les voies publiques, art. 76. 5.

Selon les données de la SNCA, 33 auto-écoles sont actuellement (octobre 2015) autorisées au Luxembourg⁸. L'enquête effectuée par le Conseil en mars 2014 portait sur 34 auto-écoles actives sur le marché, employant en tout 135 instructeurs, y-compris les apprentis-instructeurs.⁹

Toute auto-école est dirigée par un patron-instructeur, qui peut ou non employer des instructeurs salariés, y compris des apprentis-instructeurs (voir point c infra).

b) Disparités tarifaires nationales et locales

Tableau 1 : Tarifs des auto-écoles au niveau national (septembre 2015)

	Ancien prix réglementé	Prix moyen	Prix minimal	Prix maximal	Diff. entre le moins et le plus cher
Partie théorique	96,80	127,83	90,00	190,00	111%
Prix leçons pratique	51,00	63,39	58,00	71,00	22%
Prix Examen		73,84	0,00	155,00	
Autres coûts		71,21	15,00	110,00	
Permis		1 287,17 €	1098,00	1511,00	38%

Source : enquête sectorielle du Conseil de la concurrence, état septembre 2015.

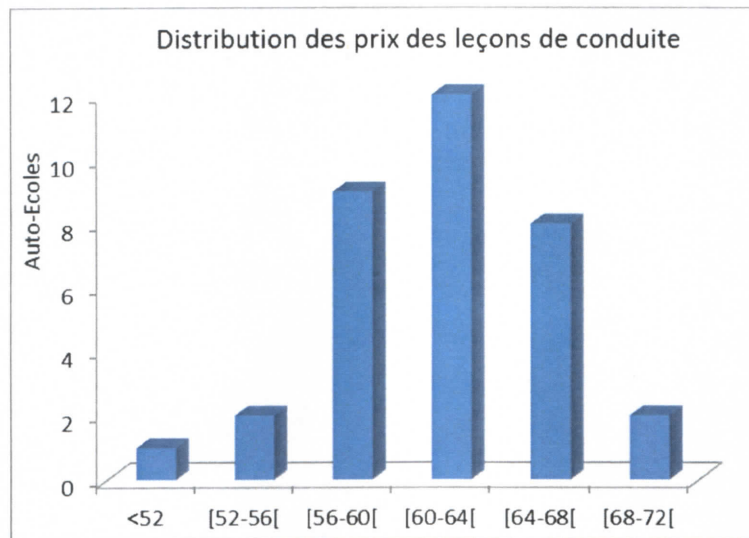
Le tableau 1 reprend les résultats de l'enquête relative aux tarifs de leçon de conduite précitée. La dépense totale nécessaire pour obtenir un permis de conduire se compose des leçons de théorie, leçons de conduite pratiques, d'un paiement unique pour l'épreuve d'examen et d'autres éléments tels que des frais d'inscriptions.

Le tableau met en lumière des différences de prix importantes entre l'offre la moins chère et la plus chère au niveau national. Ainsi, on peut constater une différence de 111% entre l'offre la moins chère et la plus chère pour la partie théorique et de 22% pour la partie pratique. La différence de prix entre le permis le moins cher et le plus cher est de 38%.

L'histogramme des prix des leçons de conduite confirme des disparités relativement importantes, s'étalant pour l'essentiel à l'intérieur d'une fourchette de 56 à 71 euros.

⁸ <http://www.snca.lu/content/view/161/259/lang.french/> visité le 16 octobre 2015.

⁹ Enquête effectuée en 2014 auprès de 34 auto-écoles autorisées et exerçant activement.



La disparité des prix avait par ailleurs déjà été révélée par une enquête menée par l'Union luxembourgeoise des consommateurs au troisième trimestre 2011.

Vu ces disparités importantes quant aux prix, il n'y a pas lieu a priori de soupçonner une concertation sur les prix entre les auto-écoles au niveau national.

Toutefois, une vue d'ensemble des tarifs appliqués par les auto-écoles sur le plan national est susceptible de cacher des spécificités locales ou régionales. A part de répondre à la question intéressante de savoir s'il existe des différences de prix entre les régions, une analyse régionale peut montrer si les tarifs appliqués se rapprochent plus les uns des autres à l'intérieur des régions que sur le territoire national. En effet, si les écarts de prix sont moins importantes à l'intérieur d'une région qu'entre les régions, alors la possibilité d'une concertation entre les entreprises d'une même région serait d'autant plus réelle.

Afin d'aborder cette question, une analyse régionale a été réalisée, distinguant entre les cantons de Luxembourg, d'Esch et le reste du pays. En effet, comme les autres cantons du pays ne comptent guère plus de 2 auto-écoles, une segmentation plus fine n'aurait pas été pertinente. Les résultats de cette analyse régionale des tarifs des différents éléments de l'apprentissage de la conduite sont résumés dans le tableau 3 infra.

Tableau 2 : Tarifs des auto-écoles au niveau régional

Canton	Nombre d'écoles	Partie théorique	Leçon de conduite	Examen pratique	Autres	Total permis
Prix moyen						
Luxembourg	11	136,14	63,73	85,55	16,00	1257,32
Esch	11	126,30	62,54	93,73	29,18	1249,92
Autres	12	111,79	59,25	67,92	30,75	1158,46
Moyenne	34	124,36	61,76	81,97	25,47	1220,03
Ecart-type						
Luxembourg		34,62	3,77	15,42	20,88	93,00
Esch		25,95	4,44	15,12	29,87	100,63
Autres		15,67	2,98	32,93	24,14	73,31
Moyenne nationale		27,46	4,13	25,00	25,32	98,08
Ecart-type en % de la moyenne						
Luxembourg		25%	5,9%	18%	131%	7,4%
Esch		21%	7,1%	16%	102%	8,1%
Autres		14%	5,0%	48%	79%	6,3%
Moyenne nationale		22%	6,7%	30%	99%	8,0%

Partie théorique : 12 heures de cours théoriques obligatoires.

Total permis : 12 heures de cours théoriques, 16 leçons de conduite, Examen pratique, autres.

Source : enquête du Conseil de la concurrence. Les prix moyens diffèrent légèrement de ceux du tableau 1 qui ont été prélevés en septembre 2015.

Le tableau montre que les disparités de prix à l'intérieur des régions sont proches de la moyenne nationale en ce qui concerne les cantons de Luxembourg et d'Esch, mais moins importantes en ce qui concerne les cantons restants, c'est-à-dire, en quelque sorte, les régions plus rurales du pays. Ce constat se fait à la lecture de l'écart-type (une mesure de la dispersion d'une population) du coût total du permis de conduire (colonne de droite).

Comme les clients comparent les prix des auto-écoles les plus proches, la concurrence ne se fait pas au niveau national mais entre auto-écoles sur un même marché régional ou local. Or, afin d'avoir une indication d'une concertation au niveau régional, il aurait fallu constater une dispersion bien moins importante à l'intérieur d'une des deux régions qu'au niveau national. Mais tel n'est pas le cas.

Un deuxième constat que l'on peut faire est que la plus faible variation de prix (entre 5-7% au niveau de l'écart-type en % de la moyenne) porte sur le facteur représentant la partie la plus importante du prix total du permis de conduire, à savoir les leçons de conduite. Celles-ci représentent approximativement 80% du coût total du permis de conduire. Par contre, le prix pour les leçons de théorie, l'examen pratique et les autres frais varient de façon plus importante (14-131%). Une raison de cette particularité est peut-être que les auto-écoles spéculent que le client, estimant correctement que le prix de la leçon de conduite constitue le principal coût du permis de conduire, choisit son auto-école principalement en fonction du prix des leçons de

conduite et néglige les autres frais. Ainsi, ces derniers seraient moins soumis aux pressions de la concurrence.

Néanmoins ce comportement des auto-écoles ne laisse pas conclure à ce qu'il y ait une concertation ou des comportements collusifs quelconques entre auto-écoles.

c) Le cadre légal et réglementaire

i) Quant au permis de conduire

L'obtention d'un permis de conduire luxembourgeois est régie par le Code de la Route, et plus précisément par l'arrêté grand-ducal modifié du 23 novembre 1955. Un candidat doit suivre au moins 12 heures de leçons théoriques et 16 heures de leçons pratiques pour être admissible à l'examen théorique, respectivement pratique (art. 80 de l'arrêté précité).

ii) Quant au métier d'instructeur de la conduite automobile

L'article 1er de la loi modifiée du 14 février 1955 renvoie au pouvoir réglementaire pour poser les conditions d'accès à la profession d'instructeur. L'article 2 de cette même loi dans son troisième paragraphe dispose que les instructeurs civils¹⁰ doivent être agréés par le ministre des Transports ou son délégué. Le règlement grand-ducal du 8 août 2000 modifié définit les conditions d'une autorisation pour l'exercice de la profession de patron instructeur, d'instructeur salarié ou d'apprenti-instructeur. Ces conditions sont examinées plus en détail à la section 7)a) (Mesures recommandées- Accès à la profession).

d) Comparaison internationale

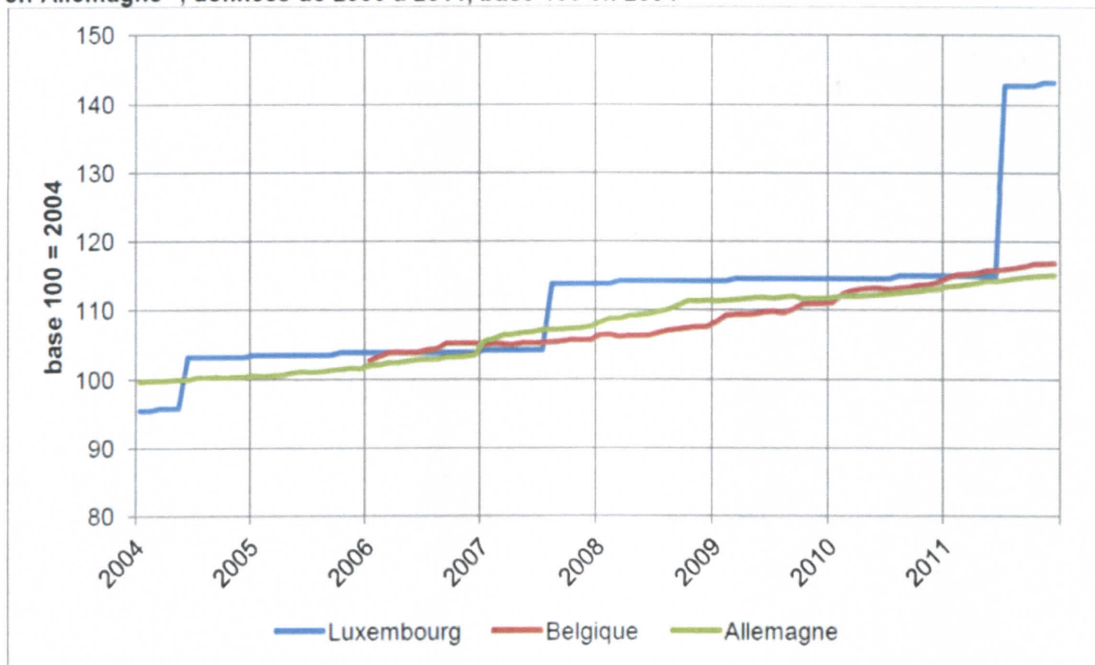
Le graphique produit par l'Observatoire relatif à la comparaison de l'évolution des prix des leçons de conduite au Luxembourg avec celle en Belgique et celle en Allemagne (cf. ci-dessous) montre que les prix ont progressé nettement plus vite au Grand-Duché qu'à l'étranger depuis la libéralisation des prix au Luxembourg.

Cependant, ce constat doit résister à la réflexion suivante : si les prix au Luxembourg avaient été inférieurs à ceux pratiqués à l'étranger avant 2004, alors cette augmentation en 2011 n'aurait rien d'étonnant, car elle ne ferait que rattraper le niveau des prix à l'étranger. Cette comparaison ne

¹⁰ Par opposition aux instructeurs militaires.

concerne que les progressions, alors que la valeur des indices calculés dépend de la base de départ. Il faudra donc vérifier les prix absolus plutôt que leur évolution.

Graphique 3-9 : Evolution des prix des leçons de conduite au Luxembourg²⁴, en Belgique²⁵ et en Allemagne²⁶, données de 2000 à 2011, base 100 en 2004



Source: STATEC, Statistisches Bundesamt Deutschland, Statistics Belgium. Calculs: Observatoire de la formation des prix

i) France

En France, la CLCV¹¹, une association nationale de défense des consommateurs et usagers, a conduit une enquête au premier semestre 2013 relative aux tarifs et pratiques de 447 auto-écoles¹². Le forfait le plus couramment proposé, c'est-à-dire le minimum légal consistant en 20 heures de conduite¹³, est facturé presque du simple (780 € à Lille) au double (1425 € à Paris), avec une moyenne de 1067 €, sachant que le tarif unitaire d'une heure de conduite est de 50 €. L'enquête souligne qu'en cas d'une deuxième présentation à l'examen (nécessitant un minimum de 6 leçons de conduite supplémentaires) le tarif médian monte de 1250 € à 1780 €.

¹¹ Consommation Logement et Cadre de Vie.

¹² <http://www.clcv.org/nos-enquetes/tarifs-et-pratiques-des-auto-ecoles.html>, 22 août 2013.

¹³ Arrêté du 22 décembre 2009 relatif à l'apprentissage de la conduite des véhicules à moteur de la catégorie B dans un établissement d'enseignement agréé.

ii) Belgique

Au cours de l'année 2013, il fallait compter en Belgique, selon le Vif/L'express¹⁴, environ 1200 € pour préparer le permis de conduire B avec le concours d'une auto-école (20 heures¹⁵ de conduite à 60 € l'heure pour un cycle complet). Mais il existe la possibilité de faire le permis de conduire en filière libre, c'est-à-dire passer un examen sans avoir eu recours à une auto-école. D'abord, il est possible de se présenter à l'examen théorique sans avoir suivi des leçons. Le passage à l'auto-école s'impose uniquement après deux échecs à l'examen théorique. Ensuite, le candidat ayant passé l'examen théorique en filière libre peut demander un permis de conduire provisoire qui lui permet de se lancer dans la circulation accompagné d'un guide (autocollant L, quelques restrictions). Pour valider ce permis provisoire, il devra passer un examen pratique dans un délai de trois à dix-huit mois. Cette variante permet de réduire le coût total du permis de conduire aux seuls examens, aux frais administratifs et aux taxes éventuelles, soit approximativement 50 €¹⁶.

iii) Allemagne

En Allemagne, chaque candidat au permis B doit suivre 14 leçons théoriques à 90 minutes. Il n'existe pas de minimum légal en ce qui concerne le nombre de leçons pratiques – il incombe à l'instructeur de déterminer la fin de l'apprentissage en fonction de l'aptitude de l'élève. Toutefois, le candidat doit, en plus des heures de conduite « ordinaires », prendre au moins 12 leçons (à 45 minutes) de conduite spéciale qui doivent être dispensées sur autoroute, sur routes de campagne et pendant la nuit.¹⁷

L'automobile club allemand (ADAC) a conduit en 2011 une enquête¹⁸ auprès de 30 auto-écoles dans 15 villes afin d'évaluer le coût du permis de conduire (tableau 3).

En se basant sur une moyenne de 25 leçons de conduite ordinaires et 12 leçons de conduite spéciales obligatoires, les auteurs de l'étude calculent un tarif moyen pour un permis de conduire en Allemagne de 1706 €, avec toutefois d'importantes disparités régionales ; le permis de conduire le moins cher était de 1371 € (tarif moyen à Wittenberg, Saxe-Anhalt) alors que le plus cher était de 2219 € (tarif moyen pour Freising, Bavière). Le permis serait moins cher dans les grandes villes (1689 €) que dans les villes plus petites (1805 €) ; cependant les prix varieraient de façon plus importante dans les grandes villes. Ces tarifs comprennent l'inscription, l'instruction théorique et pratique et l'inscription aux examens, mais ne comprennent pas les taxes administratives ni certains autres frais préalables.

¹⁴ <http://www.levif.be/info/actualite/belgique/une-loterie-le-permis-de-conduire-belge/article-4000284740339.htm>.

¹⁵ Arrêté royal du 10 juillet 2006 relatif au permis de conduire pour les véhicules de catégorie B.

¹⁶ <http://www.autocontrole.be/actfr/pages/text/rijbewijs/tarievenrijbewijs.html>.

¹⁷ Informations disponibles sur <http://www.fahrtipps.de/fuehrerschein/fuehrerschein.php>.

¹⁸ ADAC – Motorwelt » Ausgabe : Heft 3/ März 2011.

Tableau 3 : tarifs des auto-écoles en Allemagne

Womit Fahrschüler rechnen müssen

Im Durchschnitt kostete der Führerschein in Deutschland 1706 €. Bei dieser ADAC Studie wurden ausschließlich die Preise, nicht aber die Qualität der Schulen untersucht

Stadt (Bundesland)	Durchschnittspreis in Euro	Stadt (Bundesland)	Durchschnittspreis in Euro	Stadt (Bundesland)	Durchschnittspreis in Euro
Wittenberg (ST)	1371	Dortmund (NW)	1666	Homburg (SL)	1886
Leipzig (SN)	1372	Köln (NW)	1678	Rodgau (HE)	1888
Berlin (BE)	1406	Essen (NW)	1689	Stuttgart (BW)	1897
Oranienburg (BB)	1453	Düsseldorf (NW)	1706	Peine (NI)	1905
Dresden (SN)	1461	Hof (BY)	1718	Elmshorn (SH)	1957
Freiberg (SN)	1500	Bremen (HB)	1728	Speyer (RP)	1957
Hannover (NI)	1528	Duisburg (NW)	1813	Straubing (BY)	2079
Güstrow (MV)	1572	Nürnberg (BY)	1818	München (BY)	2091
Gotha (TH)	1605	Frankfurt/M. (HE)	1822	Ravensburg (BW)	2118
Hamburg (HH)	1660	Kleve (NW)	1854	Freising (BY)	2219

Source : « ADAC – Motorwelt » Ausgabe : Heft 3/ März 2011

Plus récemment, un magazine allemand a publié un article basé sur les statistiques du portail « Fahrschulvergleich.de », qui permet de comparer les tarifs pour le permis B de 700 auto-écoles. Basé sur une moyenne de 24 leçons de conduites (ordinaires), le prix du permis varie entre 950 et 2255 €, avec une moyenne nationale de 1445 €. En analysant les prix ville par ville, de grandes disparités peuvent être constatées (tableau 4 ci-dessous). La différence avec l'enquête précitée s'explique par le fait que cette deuxième enquête ne tient pas compte des éléments de coût en dehors de l'instruction théorique et pratique (inscription, examens...).

	Deutschland	Berlin	Hamburg	München	Köln	Frankfurt
Günstigster Preis	950,00 €	950,00 €	1.168,00 €	1.457,00 €	1.095,00 €	1.379,00 €
Durchschnittlicher Preis	1.445,25 €	1.201,69 €	1.508,88 €	2.021,67 €	1.479,31 €	1.603,90 €
Teuerster Preis	2.255,00 €	2.218,00 €	2.255,00 €	2.231,00 €	2.021,00 €	2.120,00 €
Günstigste Übungsfahrt (45 min.)	19,99 €	19,99 €	27,00 €	27,00 €	25,00 €	39,00 €
Durchschn. Übungsfahrt (45 min.)	31,07 €	27,41 €	33,60 €	38,19 €	31,37 €	42,99 €
Teuerste Übungsfahrt (45 min.)	45,00 €	42,50 €	41,50 €	45,00 €	44,50 €	50,00 €

www.fahrschulvergleich.de

Source: «In diesen Städten kassieren Fahrschulen richtig ab», Focus, 21. März 2014.

iv) Conclusion de la comparaison

Avant de procéder à une comparaison de prix du permis de conduire entre les différents pays avoisinants, il faut garder à l'esprit que cette comparaison, quoique informative, reste néanmoins imparfaite. Les raisons étant :

- qu'il existe des différences réglementaires quant au nombre de leçons de conduite exigées ou encore quant à la nécessité de suivre un cours théorique afin de pouvoir présenter l'examen théorique ;
- que le nombre de leçons réellement nécessaires afin d'obtenir le permis de conduire peut être, selon les pays, beaucoup plus important que le nombre minimal prescrit par la loi – surtout en cas d'échec à l'examen;
- que les prix retenus constituent une moyenne nationale, or dans des pays plus grands les prix peuvent varier de façon importante par rapport à la moyenne nationale ;
- - le niveau des coûts – y inclus notamment le coût du travail – varie dans les différents pays.

Tableau 4 : comparaison selon la réglementation actuelle

	Luxembourg	Belgique (1)	France	Allemagne
Partie théorique	124,36			300
Nombre minimal de leçons	16	20	20	--
Prix d'une leçon de conduite (2)	61,76	60	50	31
Partie pratique	988,16	1200	800	1145
Autres coûts	107,44	50	267	261
Total permis	1220	1250	1067	1706

(1) en-dehors de la "filiale libre"

(2) Estimations ; pour l'Allemagne : leçon de 45 minutes.

Source : Allemagne: ADAC 2011 et Fahrטיפps.de (<http://www.fahrtipps.de/fahrschule/fuehrerschein-kosten.php>) ; Belgique: source citée note 14 ; France: page 10, Luxembourg: enquête 2014 du Conseil de la concurrence. N'inclut pas de taxes ou autres frais administratifs.

Le tableau montre que l'Allemagne est le pays le plus cher pour obtenir un permis de conduire, suivi par la Belgique et le Luxembourg; le pays le moins cher est la France. Il est toutefois à noter que les différences entre ces trois ne sont pas importantes. Si le prix total du permis de conduire au Luxembourg n'est pas le plus cher, le prix des leçons de conduite est cependant le plus élevé au Luxembourg et le moins élevé en Allemagne. Ce résultat s'explique

vraisemblablement par des différences de coûts grevant les prestations des auto-écoles, dont notamment les salaires et les loyers.

Dès lors il a semblé intéressant de voir quel serait le prix du permis de conduire sous l'hypothèse que tous les pays seraient soumis à un régime réglementaire identique au niveau des frais administratifs et du nombre d'heures de leçons de conduite minimal prescrit.

Tableau 5 : Simulation des tarifs sous l'hypothèse d'une réglementation uniforme

	Luxembourg	Belgique (1)	France	Allemagne
Partie théorique	124,00			300
Prix d'une leçon de conduite (2)	61,76	60	50	41
Partie pratique (16 heures)	988,16	960	800	663
Autres coûts	107,44	50	260	261
Permis	1220	1010	1060	1224

(1) en-dehors de la "filière libre"

(2) Estimations

Hypothèse : 12 heures de théorie et 16 heures de conduite obligatoires dans chaque pays

Source : prix des leçons de conduite issus du tableau 4, autres informations provenant de sources en ligne diverses.

Le Luxembourg serait à côté de l'Allemagne le pays le plus cher, mais les différences ne seraient pas très importantes sous l'hypothèse d'absence de disparités réglementaires.

En guise de conclusion, il n'apparaît pas que l'acquisition du permis de conduire serait exagérément cher au Luxembourg en comparaison internationale.

5) Analyse de la demande

Selon le président de la Fédération des maîtres instructeurs de conducteurs de véhicules automoteurs, la libéralisation des prix aurait coïncidé avec un pic de demande pour des leçons de conduite, survenu après que l'examen théorique ait été rendu plus accessible afin de remédier aux taux d'échecs jugés trop élevés. L'évolution des taux de réussite à cet examen repris dans le rapport d'activités 2013 du Ministère du Développement durable et des Infrastructures (ci-après : « MDDI ») semble corroborer cette affirmation.

Tableau 6 : Examens théoriques et pratiques

	Examens théoriques			Examens pratiques (permis B)	
	Total	Evolution	Taux de réussite	Total	Evolution
2003	n.d.	n.d.	n.d.	5 635	n.d.
2004	12 754	n.d.	47%	6 834	21,3%
2005	13 912	9,1%	49%	9 152	33,9%
2006	14 019	0,8%	51%	8 794	-3,9%
2007	14 486	3,3%	51%	10 312	17,3%
2008	14 110	-2,6%	50%	10 088	-2,2%
2009	14 961	6,0%	49%	10 112	0,2%
2010	13 585	-9,2%	69%	9 232	-8,7%
2011	8 991	-33,8%	87%	12 160	31,7%
2012	9 252	2,9%	89%	12 221	0,5%
2013	9 122	-1,4%	90%	11 319	-7,4%
En moyenne:		-3,7%			8,3%

Source : Rapport d'activités du Ministère du Développement durable et des infrastructures (2007-2013)

Selon les chiffres du tableau 6, le taux de réussite à l'examen théorique a considérablement augmenté à partir de 2010. Il s'ensuit une baisse du nombre d'examens passés. En effet, la comparaison entre la série annuelle des nombres d'examens et celle du taux de réussite montre une corrélation fortement négative¹⁹. La tendance baissière du nombre d'examens théoriques est très marquée à partir de 2010, lorsque le taux de réussite annuelle monte largement au-dessus de la moyenne de 50% prévalant jusqu'en 2009. Notons en marge, afin d'écarter la possibilité qu'une diminution de candidats soit à l'origine de la baisse du nombre d'examen théoriques, que sur la même période (2004-2012) l'évolution de la population a progressé annuellement en moyenne de 1,8%²⁰.

Par déduction, comme plus de personnes passent leur examen théorique au premier essai, plus de candidats peuvent se présenter aux examens pratiques. Ainsi, en 2011, le nombre d'examens théoriques a baissé de 33,8% alors que le nombre d'examens pratiques a progressé de 31,7% (voir tableau 6). En effet, sur la période de 2010 à 2012, caractérisée par une facilitation de l'examen théorique, on constate une corrélation inverse parfaite entre le nombre d'examens de théorie et celui d'examens pratiques.

Il convient encore de préciser que le nombre d'examens pratiques constitue un bon indice quant au niveau de la demande pour les services des auto-écoles, car contrairement aux leçons

¹⁹ Avec un coefficient de corrélation à -0,91

²⁰ Source: Statec, tableau « Population par sexe et par nationalité ».

théoriques, les leçons pratiques sont toujours dispensées de façon individuelle, et reflètent donc fidèlement la demande s'adressant aux instructeurs en termes d'heures prestées. Il importe peu qu'il y ait des candidats se présentant plusieurs fois à l'examen pratique, augmentant ainsi le nombre d'examens pratiques enregistrés. Comme les candidats échoués devront obligatoirement reprendre des leçons de conduite, ils ont un impact direct sur la demande en leçons de conduite.

On peut donc conclure dès à présent que l'année 2011 a été caractérisée par une augmentation importante quoique temporaire de la demande en termes de leçons de conduite. Si les auto-écoles n'ont pas été en mesure de faire face à cette soudaine progression importante de la demande, cette progression peut contribuer à expliquer le bond constaté au niveau du prix du permis de conduire au moment de la libéralisation des prix.

Il faudra alors analyser l'évolution de l'offre émanant des auto-écoles lors de la période charnière.

6) Analyse de l'offre

a) Evolution de l'offre sur dix ans

Un premier indicateur des conditions de concurrence sur le marché des leçons de conduite est le nombre d'auto-écoles actives sur le marché. Entre 2003 et 2011, celui-ci n'a progressé que de 13,3% (quatre entreprises, tableau 7). Ce constat corrobore les affirmations de certains instructeurs lors de l'enquête du Conseil que peu d'instructeurs se seraient intéressés à cette époque à créer leur propre auto-école vu les médiocres perspectives financières dans cette profession.

En même temps, comme développé supra, la libéralisation des prix des leçons de conduite coïncidait avec une forte augmentation de la demande. Entre 2003 et 2011, le nombre d'examens pratiques, un indicateur des heures prestées, a progressé de 116%. On peut donc constater qu'un certain déséquilibre entre l'offre et la demande s'était créé avant la libéralisation des prix.

Alors que le nombre d'auto-écoles n'a progressé que légèrement entre 2003 et 2011, le rythme s'accélère par la suite. Sur les neuf entreprises qui se sont ajoutées au parc des auto-écoles sur la période considérée (2003-2013), cinq ont été établies en 2012 et 2013. Avec l'arrivée de celles-ci, les conditions de concurrence ont été renforcées, mais seulement à partir de l'année 2012. Il est probable que l'augmentation des prix survenue en 2011 ait encouragé certains instructeurs de lancer leur propre entreprise.

En tout état de cause, le fait que le nombre d'auto-écoles a progressé beaucoup plus lentement et de façon moins importante que le nombre d'examens pratiques jusqu'à la libéralisation des prix doit être retenu comme élément explicatif d'une pression à la hausse sur les prix au moment de la libéralisation.

Alors que le nombre d'auto-écoles est un élément important des conditions de concurrence prévalant sur le marché, le nombre d'instructeurs est sans doute un meilleur indicateur quantitatif de l'offre sur le marché des leçons de conduite. Le nombre de leçons de conduite pouvant être offertes sur le marché est en effet directement proportionnel au nombre d'instructeurs qui peuvent les dispenser.

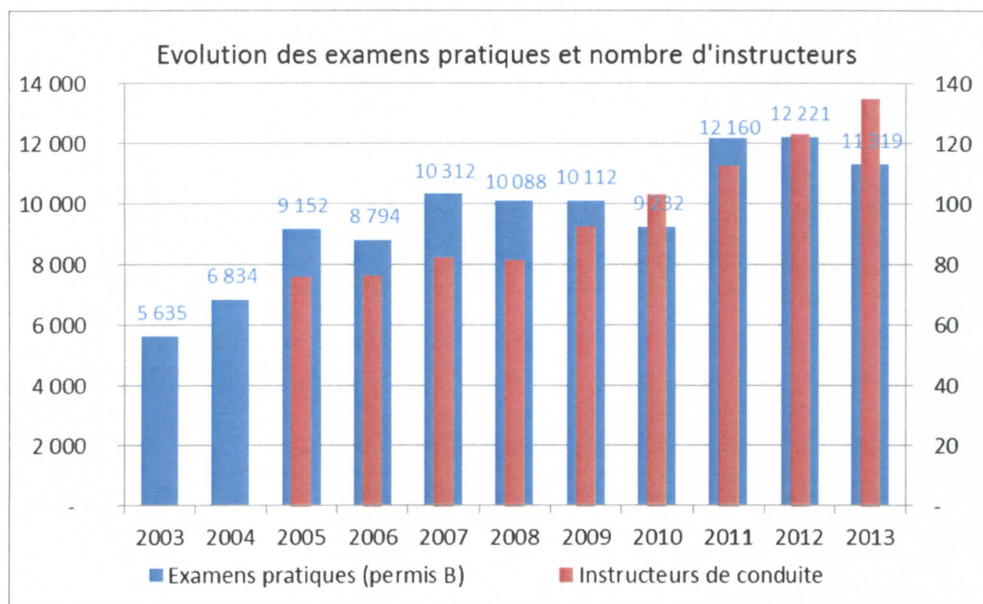
En substituant au nombre des auto-écoles le nombre des instructeurs sur les deux périodes analysées supra, on arrive à un résultat plus mitigé. Entre 2005 et 2011, jusqu'au moment de la libéralisation des prix, le nombre d'instructeurs augmente de 49%, comparé à une progression de 33% des examens pratiques, notre indicateur de la demande. Rappelons toutefois que la progression du nombre d'examen pratiques était de 116% sur la période 2003-2011. Alors que le Conseil ne dispose pas du nombre d'instructeurs pour les années 2003 et 2004, il reste très improbable que l'évolution du nombre d'instructeurs ait dépassé celle des examens sur la totalité de la période 2003 à 2011.

Il reste à noter que, suite à l'augmentation du nombre de candidats et la libéralisation des prix en 2011, le nombre d'instructeurs a évolué de façon très dynamique de 2011 à 2013 (+8.8% par an), alors que le nombre d'examen a stagné.

Tableau 7 : Entreprises disposant d'une autorisation d'auto-école et nombre d'instructeurs

	Auto-écoles		Instructeurs de conduite	
	Total	Evolution	Total	Evolution
2003	30	n.d.	n.d.	n.d.
2004	30	0,0%	n.d.	n.d.
2005	31	3,3%	76	n.d.
2006	32	3,2%	77	0,3%
2007	33	3,1%	83	7,8%
2008	31	-6,1%	82	-1,2%
2009	32	3,2%	93	13,8%
2010	34	6,3%	103	11,3%
2011	34	0,0%	113	9,2%
2012	37	8,8%	123	9,3%
2013	39	5,4%	135	9,5%
En moyenne:		3,0%		7,5%

Source : Chambre des Métiers du Grand-Duché de Luxembourg.



Au vu de ce qui précède, l’hypothèse que l’émergence d’une demande excédentaire émanant des candidats-conducteurs durant les années précédant la libéralisation des prix aurait mis les auto-écoles dans une position de force au moment de l’implémentation de cette dernière paraît très plausible.

b) Evolution et rôle des coûts

Un dernier élément important dans la formation des prix sont les coûts à supporter par les auto-écoles. Rappelons que sous le régime des prix administrés, les prix maxima des leçons de conduite étaient inchangés sur les 4 années précédentes²¹, et il se peut que la forte augmentation intervenue juste après la libéralisation soit simplement due à un réajustement des prix aux coûts réellement supportés par les auto-écoles. C’est en effet ce que la grande majorité des auto-écoles interrogées dans le cadre de l’enquête sectorielle du Conseil a invoqué.

Afin de vérifier si l’évolution des coûts peut expliquer la progression des prix, il est utile de se référer à une simulation des coûts des leçons de conduite réalisée par l’Observatoire de la formation des prix, repris dans le tableau 8 ci-dessous.²²

L’Observatoire mentionne que « faute de sources fiables de la structure des coûts à supporter pour une auto-école luxembourgeoise », il s’est basé sur des données publiées dans un bulletin de

²¹ Cf. Graphique à la p 4.

²² Observatoire de la formation des prix, Rapport du premier semestre 2013.

la « Fédération des Auto-Ecoles Professionnelles de Belgique ». Cette étude détermine l'évolution du prix de revient d'une heure de cours par rapport à l'année précédente et prend en compte l'évolution des différents frais fixes et variables des écoles de conduite. A titre d'exemple, le salaire des maîtres instructeurs constitue environ 2/3 du coût total, suivi par le coût des véhicules ; les produits pétroliers ne représentent que 5% du coût total.

En faisant l'hypothèse d'une structure de coûts similaire pour les auto-écoles luxembourgeoises, l'Observatoire entreprend de simuler le « prix de revient » d'une leçon de conduite. L'évolution des différentes composantes de coût sera retracée à l'aide des sous-indices pertinents des prix à la consommation calculés par le STATEC.²³

Tableau 8 : Simulation du coût d'une heure de conduite

Tableau 1-13: Evolution des éléments constitutifs entre 2000 et mars 2013 (indice 100 en 2000)

	2000	Juillet 2004	Août 2007	Juin 2011	Juillet 2011	Mars 2013
<i>Prix réel</i>	100	108,52	119,75	120,94	150,09	154,00
<i>Simulation</i>	100	108,28	119,32	138,89	130,61	142,19
Coût de la main d'œuvre	100	107,57	119,81	144,58	131,78	147,04
Loyers pour appartement	100	109,47	117,50	129,84	129,98	133,59
Voitures neuves	100	107,42	110,97	116,21	116,07	117,98
Carburants et lubrifiants	100	111,24	137,39	162,97	160,80	173,30
Entretien et réparations	100	122,09	137,71	156,14	156,67	163,93
Assurances liées aux transports	100	112,24	112,26	112,40	112,40	121,71
Ensemble des biens et services	100	108,43	118,04	129,25	128,07	135,05

Source : Observatoire de la formation des prix, Rapport du premier semestre 2013

Le graphique ci-dessous montre que le prix des leçons était nettement en dessous des prix simulés sur base des coûts avant la libéralisation, mais l'observatoire remarque que « *les deux augmentations réglementaires en 2004 (7,8%) et en 2007 (9,2%) ont pu compenser l'augmentation des coûts* ». Cependant, après la libéralisation en juillet 2011, « *l'adaptation des prix des leçons de conduite constatée par le STATEC semble cependant être supérieure au niveau qu'aurait atteint le coût de revient simulé avec l'aide du modèle de l'Observatoire de la formation des prix* » et « *qu'une augmentation des prix de 15% aurait permis de compenser l'augmentation des coûts depuis 2007.* »

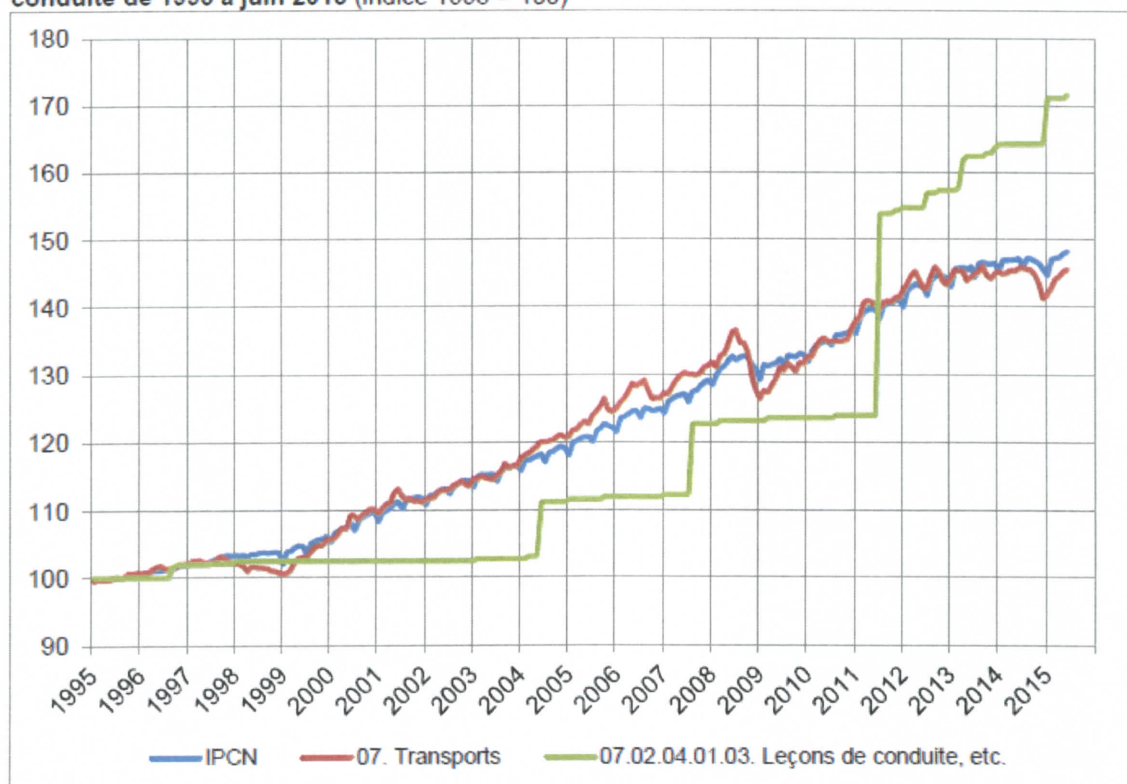
²³ Les détails méthodologiques peuvent être consultés dans : Observatoire de la formation des prix, Premier rapport semestriel 2012, pp.40-45 ;

Il faut en déduire que, selon l'analyse menée par l'OFP, 15% de la hausse des prix de 24% constatée par le STATEC en juillet 2011 s'expliquent par l'évolution des coûts, et que les 9% restants doivent être expliqués par d'autres facteurs.

Toutefois, ce résultat repose sur l'hypothèse que les prix se trouvaient initialement, c'est-à-dire en l'an 2000, lors de l'entrée en vigueur du règlement grand-ducal du 8 août 2000, dans une situation d'équilibre, c'est-à-dire correspondaient aux coûts. En effet, le calcul de l'Observatoire est basé sur un calcul indiciel de base 100 en 2000. Or, il ne peut être exclu que, pour quelque raison que ce soit, les tarifs administrés se trouvaient déjà à ce moment en dessous (ou en dessus) d'un niveau qui aurait été justifié par les coûts.

Un élément qui pourrait corroborer cette hypothèse est que, par exemple, selon les calculs de l'Observatoire, les prix des leçons de conduite réglementés étaient à la traîne de l'indice des prix du secteur des transports depuis au moins 1995.²⁴

Graphique 1-13 : Evolution de l'IPCN, de la catégorie Transports et des prix des leçons de conduite de 1995 à juin 2015 (indice 1995 = 100)



Source: STATEC. Calculs: Observatoire de la formation des prix

²⁴ Observatoire de la formation des prix, Premier rapport semestriel 2012, p. 28.

c) L'offre transfrontalière

Alors que, selon les informations du Conseil, les auto-écoles établies à l'étranger n'offrent pas jusqu'à présent leurs services sous le régime de la libre prestation de services (ci-après : « LPS ») sur le territoire luxembourgeois, il pourrait être envisageable que les candidats au permis de conduire acquièrent un permis de conduire à l'étranger, qui sera également valable au Luxembourg.

La directive modifiée 2006/126/Ce du Parlement européen et du Conseil du 20 décembre 2006 relative au permis de conduire règle la compétence de l'Etat qui peut délivrer le permis de conduire, ainsi que la reconnaissance mutuelle des permis des ressortissants de l'UE. Ces dispositions ont été transposées dans la législation nationale et figurent dans l'arrêté grand-ducal modifié du 23 novembre 1955.

Selon l'article 84, point 1 de l'arrêté grand-ducal modifié du 23 novembre 1955, le titulaire d'un permis de conduire délivré par un autre Etat membre qui a établi sa résidence normale au Luxembourg peut à tout moment échanger ce permis contre un permis de conduire luxembourgeois, ou le faire enregistrer²⁵. Toutefois, selon la directive modifiée 2006/126/CE, un candidat au permis de conduire ne peut effectuer les cours théoriques et pratiques du permis de conduire à l'étranger et y passer les examens théorique qu'à condition d'y avoir sa résidence normale.

Dans ce sens, pour pouvoir accomplir son permis de conduire à l'étranger, le candidat au permis de conduire doit :

- soit y demeurer habituellement, c'est-à-dire au moins 185 jours par année civile ;
- soit y avoir des attaches personnelles, révélant des liens étroits entre lui-même et le lieu où il habite ;
- soit y avoir des attaches personnelles, alors même qu'en raison d'attaches professionnelles il est amené à séjourner alternativement dans des lieux différents, à condition d'y retourner régulièrement. Cette dernière condition n'est pas requise lorsque la personne effectue le séjour professionnel pour une durée déterminée ;
- soit y fréquenter une université ou une école. Toutefois, cette hypothèse n'implique pas forcément le transfert de la résidence normale.²⁶

²⁵ Cependant il n'y a pas d'obligation pour un ressortissant de l'UE d'échanger son permis de conduire national contre un permis luxembourgeois, alors que cette obligation s'impose pour les ressortissants d'un Etat tiers de l'UE. Voir aussi: <http://www.guichet.public.lu/citoyens/fr/citoyennete/installation-demenagement-luxembourg/arrivee/transcription-enregistrement-permis/index.html>.

²⁶ Selon la définition de la résidence normale par l'arrêté grand-ducal modifié du 23 novembre 1955 en son article 2, point 5.14 (transposition de la directive européenne 2006/126/CE du Parlement européen et du Conseil du 20 décembre 2006 relative au permis de conduire).

La Cour de justice de l'Union a confirmé que, dans le contexte de la reconnaissance mutuelle des permis de conduire, il est essentiel que chaque ressortissant d'un Etat membre ne dispose que d'une seule résidence normale, ceci dans le but de prévenir le « Führerschein-Tourismus ».²⁷

7) Mesures recommandées

Alors qu'il peut être retenu d'ores-et-déjà que la flambée des prix dans le secteur des auto-écoles s'explique par des facteurs économiques ayant trait au jeu de l'offre et de la demande et à l'évolution des coûts, le Conseil s'est néanmoins interrogé sur les mesures administratives et réglementaires qui seraient aptes à améliorer l'efficacité du secteur par un renforcement de la concurrence et une ouverture du marché (et qui auraient pu mitiger les effets de la libéralisation sur les prix).

a) Accès à la profession

L'article 2 paragraphe 3 de la loi modifiée du 14 février 1955 dispose que les instructeurs civils doivent être agréés par le ministre des Transports ou son délégué. Ainsi, l'article 1^{er} du règlement grand-ducal modifié du 8 août 2000²⁸ déterminant le contenu de l'instruction préparatoire aux examens du permis de conduire ainsi que l'exercice de la profession d'instructeur de candidats-conducteurs, prévoit que « *toute personne qui enseigne l'art de conduire un véhicule doit être agréée par le ministre des Transports (...)* ». Cet agrément porte tant sur l'enseignement théorique que sur l'enseignement pratique (article 6 du règlement grand-ducal précité).

Il est fait distinction entre l'agrément des « maîtres-instructeurs indépendants », qualifiés de patrons-instructeurs, (article 2 du règlement grand-ducal précité), et l'agrément des « *maîtres-instructeurs salariés et des compagnons-instructeurs exerçant leur profession auprès d'un patron-instructeur* » (article 3 du règlement grand-ducal précité) ou encore de l'agrément des « *apprentis-instructeurs* » (article 4 du règlement grand-ducal précité).

Les conditions pour obtenir l'agrément ministériel diffèrent selon les professions envisagées.

Pour être autorisé à exercer la profession de patron-instructeur, les conditions suivantes doivent être remplies (article 2 du règlement grand-ducal précité) :

- « – être titulaire du permis de conduire « instructeur »
- être titulaire de la carte d'artisan autorisant à exercer le métier d'instructeur;

²⁷ Arrêt de la Cour du 26 juin 2008, -C-329/06 et C-343/06 *Wiedemann et Funk*, ECLI:EU:C:2008:366.
²⁸ Modifié par le règlement grand-ducal du 8 décembre 2011.

- *disposer du local et du matériel d’instruction prescrits par le chapitre III du présent règlement;*
- *posséder les qualités physiques, intellectuelles et morales nécessaires pour enseigner l’art de conduire. »*

Pour la profession de maître-instructeur salarié ou de compagnon-instructeur, les conditions suivantes s’imposent (article 3 du règlement grand-ducal précité) :

- «
- *être titulaire du permis de conduire « instructeur » ;*
 - *présenter un certificat d’affiliation d’un organisme de sécurité sociale attestant l’activité professionnelle de l’intéressé dans le métier d’instructeur;*
 - *disposer du local et du matériel d’instruction conforme aux prescriptions du chapitre III du présent règlement;*
 - *posséder les qualités physiques, intellectuelles et morales nécessaires pour enseigner l’art de conduire. »*

Quant à l’agrément de l’apprenti-instructeur, ce dernier doit (article 4 du règlement grand-ducal précité) :

- «
- *être titulaire du permis de conduire « apprenti-instructeur »*
 - *justifier d’un contrat d’apprentissage, conclu avec un patron-instructeur agréé et enregistré à la Chambre des Métiers conformément à l’arrêté grand-ducal du 8 octobre 1945 sur l’apprentissage;*
 - *justifier de l’inscription aux cours de formation obligatoires préparant à la profession d’instructeur de candidats-conducteurs de véhicules automoteurs;*
 - *posséder les qualités physiques, intellectuelles et morales nécessaires pour enseigner l’art de conduire. »*

L’agrément ne pourra pas porter sur d’autres catégories de permis de conduire que celles pour lesquelles le permis de conduire « instructeur » est validé. En plus, l’agrément délivré aux maîtres-instructeurs salariés, aux compagnons-instructeurs et aux apprentis-instructeurs ne peut porter que sur les catégories de permis de conduire pour lesquelles le patron-instructeur dispose d’un agrément. (article 7 du règlement grand-ducal précité)

L’article 10 du règlement grand-ducal précité renvoie à l’article 78 modifié de l’arrêté grand-ducal du 23 novembre 1955 portant règlement de la circulation sur toutes les voies publiques, afin de préciser la liste des pièces qui doivent accompagner la demande en obtention d’un permis de conduire « apprenti-instructeur » ou « instructeur ». Les dispositions relatives aux examens théoriques et pratiques des permis de conduire « instructeur » et « apprenti-instructeur » se trouvent aux articles 11 à 16 du règlement grand-ducal modifié du 8 août 2000, précité.

Dans tous les cas, l'article 17 de ce règlement dresse une liste du matériel destiné à l'instruction théorique et pratique dont doit disposer la personne voulant exercer la profession d'instructeur, que ce soit un « *patron-instructeur* », un « *maître-instructeur salarié* » ou un « *compagnon-instructeur* ». L'article 18 de ce même règlement vient toutefois préciser que « *toute personne agréée pour exercer la profession d'instructeur en tant que patron-instructeur doit justifier disposer, outre le matériel d'instruction prescrit par l'article 17, d'une salle d'instruction :*

- *d'une grandeur appropriée : comportant une superficie minimale de 1,5 m²/personne*
- *offrant des places assises avec possibilité d'écrire*
- *aérée, chauffée et munie d'installations sanitaires ainsi que d'un extincteur*
- *qui dispose d'un accès séparé (au cas où la salle d'instruction dépend d'un domicile privé) et d'un éclairage de secours marquant la sortie*
- *qui ne doit pas dépendre d'un débit de boissons*
- *qui est munie d'un panneau fixé à un endroit visible et indiquant l'interdiction de fumer. »*

Or, ce règlement mérite une simplification. A titre d'exemple, il n'est pas compréhensible pour quelle raison le « *maître-instructeur salarié* » et le « *compagnon-instructeur* » doivent « *disposer du local et du matériel d'instruction conforme aux prescriptions du chapitre III du présent règlement* » (article 3, alinéa 2 du règlement grand-ducal modifié du 8 août 2000).²⁹

Un instructeur ressortissant de l'UE voulant exercer le métier d'instructeur au Luxembourg doit faire reconnaître ses diplômes étrangers auprès du Ministère de l'Education nationale et passer un examen devant une commission du Ministère du Développement durable et des Infrastructures, afin de démontrer la connaissance des spécificités du Code de la route luxembourgeois. En cas de succès, le candidat obtient un permis d'instructeur et peut soit travailler comme salarié auprès d'un « *patron-instructeur* », soit demander une autorisation d'auto-école en tant qu'exploitant d'auto-école.

A cet égard, le Conseil propose que le Département des transports établisse un inventaire des spécificités du Code de la route luxembourgeois, afin d'être en mesure d'apprécier la nécessité de l'examen additionnel auquel doivent se soumettre les instructeurs étrangers.

²⁹ D'autant plus que l'article 17 de ce règlement (Chapitre III auquel renvoie l'article 3 en question) ne prévoit pas que le maître-instructeur salarié et le compagnon-instructeur devraient disposer d'un local. Cette obligation est uniquement prévue à l'article 18, mais seulement en ce qui concerne le patron-instructeur. Dans tous les cas, à défaut d'une simplification de l'accès à la profession, une simplification rédactionnelle s'impose.

b) Autorisation d'établissement

Au niveau de l'autorisation d'établissement, l'exploitant d'auto-école figure dans le groupe 3 - mécanique- de la liste A des métiers principaux de l'artisanat. Toutefois, ce métier est soumis à une double autorisation. Après avoir obtenu l'autorisation d'établissement « exploitant d'auto-école » auprès du département des Classes moyennes du Ministère de l'économie et prévue par la loi du 3 septembre 2011, le candidat doit encore obtenir un agrément du Département des transports.

Etant donné que l'autorisation d'établissement du Ministère de l'Economie couvre déjà les aspects de qualification professionnelle, l'agrément du Département des Transports n'est justifié que par la nécessité de contrôler les dispositions (techniques) du chapitre III du règlement grand-ducal du 30 août 2000, c'est-à-dire les exigences au niveau des salles et du matériel d'enseignement et des véhicules d'apprentissage.

Dans un souci de renforcer les conditions de concurrence dans le secteur des auto-écoles en facilitant la création d'entreprises et l'accès à la profession de l'exploitant d'auto-école, ainsi que d'une meilleure application de la directive Services, le Conseil propose de remplacer l'agrément ministériel par des contrôles ex-post du matériel utilisé à effectuer par les agents du Département des Transports.

c) Libre prestation de services

Les auto-écoles sont couvertes par la directive Services et devraient à cet égard aussi pouvoir proposer des services au Grand-Duché à partir d'un autre Etat Membre. En pratique, ceci pourrait s'avérer difficile étant donné que ni les Codes de la Route ne sont pas harmonisés au niveau européen, ni les règles techniques applicables aux voitures et aux locaux nécessaires à l'instruction de candidats. Comme cette activité est couverte par la liste des métiers, les prestataires de l'Union européenne (ci-après : « UE ») devraient notifier leur intention de LPS une fois par an auprès du Ministère de l'Economie (articles 22 et 23 de la loi du 19 juin 2009³⁰).

³⁰ Loi du 19 juin 2009

1) ayant pour objet la transposition de la directive 2005/36/CE pour ce qui est

a) du régime général de reconnaissance des titres de formation et des qualifications professionnelles

b) de la prestation temporaire de service

2) modifiant la loi du 17 juin 1963 ayant pour objet de protéger les titres de l'enseignement supérieur

3) abrogeant la loi du 13 juin 1992 portant

a) transposition de la directive du Conseil (89/48/CEE) relative à un système général de reconnaissance des diplômes d'enseignement supérieur qui sanctionnent des formations professionnelles d'une durée minimale de trois ans

b) création d'un service

En cas de LPS, le MDDI n'a donc pas à soumettre l'activité à un agrément. De plus, l'activité d'instructeur de conduite ne figure pas sur la liste des activités ayant des implications en matière de santé ou sécurité publiques permettant de procéder à une vérification préalable des qualifications du prestataire (articles 1 à 5 du règlement grand-ducal du 19 mai 2014³¹).

Afin de favoriser la LPS en matière d'auto-écoles, il faudrait :

- soit que la législation soit rendue conforme à la directive Services par la modification de l'article 20 du règlement grand-ducal modifié du 8 août 2000 déterminant le contenu de l'instruction préparatoire aux examens du permis de conduire ainsi que l'exercice de la profession d'instructeur de candidats conducteurs,
- soit accorder aux instructeurs un agrément « pro forma »,
- établir un tableau comparatif des Codes de la Route des pays voisins et proposer des formations permettant de combler les différences substantielles,
- afin de ne pas créer une discrimination à rebours au détriment des entreprises luxembourgeoises, il est cependant indiqué d'obliger les auto-écoles opérant en LPS de disposer d'un local d'instruction au Luxembourg et de véhicules qui respectent les conditions légales et réglementaires requises.

Il est à noter qu'à leur tour, les auto-écoles implantées au Luxembourg devraient également pouvoir saisir l'opportunité de la LPS s'ils le souhaitent.

d) Préparation de l'examen du permis de conduire

Le candidat-conducteur doit suivre un minimum de 12 leçons de théorie et de 16 heures de conduite avant d'être admis à l'examen pratique pour l'obtention du permis de conduire. Il est vrai que ces exigences ne sont pas exceptionnellement élevées en comparaison avec la

³¹ Règlement grand-ducal du 19 mai 2014 modifiant le règlement grand-ducal du 1er décembre 2011 ayant pour objet:

1. d'établir la liste et le champ d'application des activités artisanales prévues à l'article 12 (1) de la loi du 2 septembre 2011 réglementant l'accès aux professions d'artisan, de commerçant ainsi qu'à certaines professions libérales;
2. de déterminer les critères d'équivalence prévus à l'article 12 (3) de la loi du 2 septembre 2011 réglementant l'accès aux professions d'artisan, de commerçant ainsi qu'à certaines professions libérales;
3. d'abroger le règlement grand-ducal du 4 février 2005 déterminant le champ d'activité des métiers principaux et secondaires du secteur artisanal;
4. d'abroger le règlement grand-ducal du 4 février 2005 ayant pour objet d'établir une nouvelle liste des métiers principaux et secondaires, prévus à l'article 13 (1) de la loi modifiée du 28 décembre 1988;
5. d'abroger le règlement grand-ducal modifié du 15 septembre 1989 fixant les critères d'équivalence prévus à l'article 13 de la loi modifiée du 28 décembre 1988

réglementation dans certains pays voisins. Il est également certain que les candidats-conducteurs doivent pouvoir bénéficier d'une bonne formation afin de devenir de bons conducteurs qui ne posent pas de risque en termes de sécurité routière.

Toutefois, les capacités des candidats sont examinées lors des examens théorique et pratique qu'ils doivent passer. Leur aptitude de conduire un véhicule ne dépend pas du nombre de leçons qu'ils ont prises, mais de leur aptitude de conduire un véhicule avec aisance et en respectant le code de la route, aptitude qui est testée lors de l'examen pratique. Cette dernière ne dépend pas en premier lieu du nombre de leçons qu'ils ont pris, notamment dans le cas de ceux qui sont passés par le régime de la conduite accompagnée. Il n'existe à la connaissance du Conseil aucune analyse qui conclurait à l'existence d'un lien entre le nombre de leçons de conduite prises par un candidat et son accidentalité subséquente durant sa carrière de conducteur. C'est pourquoi le Conseil préconise un assouplissement des obligations imposées aux candidats-conducteurs en matière de leçons de théorie et de conduite.

e) Monitoring des résultats d'examens

Finalement, le moyen le plus simple, le plus sûr et le plus efficace d'améliorer à la fois les conditions de concurrence au sein des auto-écoles et la formation des candidats au permis de conduire est de rendre public les statistiques des résultats aux examens, pour chaque auto-école ainsi que pour chaque examinateur.

Une telle publication permettrait

- aux consommateurs de comparer les offres des auto-écoles non seulement en termes de prix, mais aussi en termes de qualité de la formation ;
- aux instructeurs d'évaluer, et, au besoin, d'améliorer la qualité de leur enseignement ;
- aux auto-écoles de résoudre le conflit d'intérêt qui résulte du fait qu'elles bénéficient des échecs de leurs élèves (qui restent des élèves en cas d'échec, mais pas en cas de réussite) ;

L'amélioration subséquente de la qualité de l'enseignement et de l'aptitude des jeunes conducteurs ne pourraient avoir que des retombées positives sur la sécurité routière. Dans le cadre d'une prochaine réforme du permis de conduire, cette mesure simple et peu coûteuse s'inscrirait dans les efforts gouvernementaux en matière de lutte contre l'insécurité routière.

8) Conclusion

L'enquête sectorielle menée par le Conseil permet de retenir en guise de conclusion les éléments suivants :

- l'analyse des prix appliqués par les auto-écoles a fait ressortir des disparités importantes qui ne permettent pas de soupçonner des concertations sur les prix entre les entreprises du secteur ;
- la comparaison internationale avec les tarifications appliquées par les auto-écoles en Belgique, en France et en Allemagne montre que l'acquisition du permis de conduire n'est pas exagérément chère au Luxembourg, compte tenu des spécificités connues ;
- l'année 2011 - année de la libéralisation des prix - a connu une augmentation importante et exceptionnelle de la demande en leçons de conduite suite aux changements dont a fait l'objet l'examen de théorie, exerçant une pression à la hausse sur les prix ;
- durant les années précédant la libéralisation des prix, l'émergence d'une demande excédentaire par rapport aux services offerts par les auto-écoles en place a très vraisemblablement mis les auto-écoles dans une position de force au moment de l'implémentation de la libéralisation ;
- selon l'analyse menée par l'Observatoire, une partie substantielle de la hausse des prix de 24% constatée par le STATEC en juillet 2011 s'explique par le rattrapage des coûts qui n'a pu être réalisé durant le régime des prix administrés.

La flambée des prix en juillet 2011 n'est finalement qu'une illustration des faiblesses d'un régime de prix administrés. De façon générale, l'autorité publique en charge de la fixation des prix ne peut disposer des informations nécessaires pour assurer que les prix fixés ou plafonnés correspondent durablement à des prix d'équilibre, qui égalisent l'offre et la demande sur le marché concerné, qui sont à même de couvrir les coûts des entreprises et qui maximisent la production réalisée, en l'occurrence le nombre d'heures prestées et donc l'emploi dans le secteur. Lors du passage d'un régime de prix fixes ou plafonnés à un régime de prix libres, les déséquilibres accumulés sous le régime administré deviennent visibles à travers la violence des adaptations du marché.

Un régime de prix administrés ne peut se justifier que dans des circonstances de marché exceptionnelles, telles que prévues par les articles 2.(2) et 2.(3) de la loi du 23 octobre 2011 relative à la concurrence. Or, les circonstances citées par la loi – insuffisance de la concurrence pour des raisons structurelles ou dysfonctionnement conjoncturel - ne sont pas avérées dans le marché des leçons de conduite. Ceci étant, il est clair que la libéralisation des prix est intervenue à un moment peu propice en raison de l'augmentation simultanée de la demande en raison du changement au niveau de l'examen théorique. Comme les prix sont souvent inélastiques à la

baisse, il en résulte probablement un niveau de prix des leçons de conduite durablement plus élevé.

Afin d'endiguer la tendance haussière des prix appliqués par les auto-écoles, le Conseil propose une série de mesures dans le but de dynamiser la concurrence dans ce secteur, tout en améliorant la formation reçue par les candidats-conducteurs. Ces mesures visent à :

- faciliter l'accès à la profession d'instructeur par une simplification administrative des conditions d'accès (7.a.) ;
- faciliter la création d'entreprises dans le secteur des auto-écoles, par exemple en supprimant l'agrément requis du MDDI, Division des transports (7.b.);
- encourager la fourniture de leçons de conduite sous le régime de la LPS (7.c.);
- assouplir les conditions imposées aux candidats-conducteurs, par exemple au niveau des heures de théorie et conduite obligatoires ;
- améliorer à la fois les conditions de concurrence au sein des auto-écoles et la formation des candidats au permis de conduire par la publication régulière, par le MDDI, des statistiques des résultats aux examens pour chaque auto-école ;
- favoriser la LPS.

Ainsi délibéré et avisé en date du 22 janvier 2016.



Pierre Rauchs
Président



Marc Feyereisen
Conseiller



Mattia Melloni
Conseiller



Jean-Claude Weidert
Conseiller