



**Avis n° 18-A-05 du 7 mai 2018
concernant un projet de décret relatif au prix des prestations de
contrôle technique pour les poids lourds en outre-mer**

L'Autorité de la concurrence (commission permanente),

Vu la lettre enregistrée le 15 mai 2017 sous le numéro 17/0172 A par laquelle le ministre de l'économie et des finances a saisi l'Autorité de la concurrence, en application de l'article L. 410-2 du code de commerce, d'une demande d'avis concernant un projet de décret relatif au prix des prestations de contrôle technique pour les poids lourds en outre-mer et portant codification des dispositions pris en application du titre 1er du livre IV du code de commerce ;

Vu le livre IV du code de commerce modifié ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Le rapporteur, le rapporteur général adjoint, le chef du service économique et le commissaire du Gouvernement entendus lors de la séance de l'Autorité de la concurrence du 21 mars 2018 ;

Les représentants du ministère de la transition écologique et solidaire et de la société Vivauto PL entendus sur le fondement des dispositions de l'article L. 463-7 alinéa 2 du code de commerce ;

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

SOMMAIRE

I. Présentation de la saisine.....	3
II. La codification des dispositions de réglementation des prix	3
III. La codification d'un principe d'orientation vers les coûts pour la réglementation des prix.....	4
A. UN PRINCIPE QUI PEUT FAIRE L'OBJET D'INTERPRÉTATIONS MULTIPLES	5
B. UNE ILLUSTRATION DE CETTE VARIÉTÉ D'INTERPRÉTATION DANS LES TEXTES À CODIFIER	6
IV. L'instauration d'un dispositif de réglementation des prix du contrôle technique des poids lourds en outre-mer	7
A. CONTEXTE JURIDIQUE ET ÉCONOMIQUE	7
1. CONTEXTE JURIDIQUE	7
2. CONTEXTE ÉCONOMIQUE DU CONTRÔLE TECHNIQUE DES POIDS LOURDS EN OUTRE-MER	7
3. LA SITUATION PARTICULIÈRE DE LA GUYANE	10
a) Les particularités du marché guyanais	10
b) L'ouverture du centre MAM de Matoury	10
c) La décision de réglementer les prix du contrôle technique	11
B. LA JUSTIFICATION DE LA RÉGULATION DES PRIX DES PRESTATIONS DE CONTRÔLE TECHNIQUE DES POIDS LOURDS EN OUTRE-MER.....	11
1. LE DISPOSITIF NOUVEAU AUTORISANT LA RÉGLEMENTATION DES PRIX	11
2. L'APPRÉCIATION DES SITUATIONS DE MONOPOLE	12
3. L'APPRÉCIATION DES BARRIÈRES À L'ENTRÉE	13
4. CONCLUSION SUR LA POSSIBILITÉ DE RECOURIR AUX DISPOSITIONS DE L'ARTICLE L. 410-2.....	14
C. SUR LE PROJET D'ARRÊTÉ RELATIF À LA GUYANE.....	14
1. LA MÉTHODE GÉNÉRALE DE RÉGULATION TARIFAIRE RETENUE	14
2. OBSERVATIONS SUR L'APPLICATION DE LA MÉTHODE.....	15
a) L'utilisation d'une moyenne de prix	15
b) Le niveau de rémunération raisonnable	15
Conclusion	16

I. Présentation de la saisine

1. Le 10 mai 2017, le ministre de l'économie et des finances a saisi l'Autorité de la concurrence (ci-après « l'Autorité ») en application des articles L. 410-2 à L. 410-5 du code de commerce pour avis sur un projet de décret portant codification, pour une large partie à droit constant, de diverses dispositions prises en application du titre I^{er} du livre IV du code de commerce et réglementant les prix du contrôle technique des poids lourds en outre-mer.
2. En ce qui concerne le contrôle technique, il a également transmis, pour information, un projet d'arrêté relatif à la mise en œuvre de ce projet de décret en Guyane.
3. Enfin, le 14 septembre 2017, il a adressé à l'Autorité une saisine rectificative portant sur des éléments complémentaires et rectifiant des erreurs matérielles.
4. Ce projet de texte est assez composite puisqu'il prévoit d'insérer dans le livre IV de la partie réglementaire du code de commerce plusieurs dispositions qui peuvent être classées en trois catégories :
 - la première regroupe des dispositifs anciens qui ont vocation à être mis à jour, supprimés ou codifiés à droit constant ;
 - la deuxième est une disposition nouvelle à caractère transversal relative au principe d'orientation des tarifs réglementés vers les coûts ;
 - la troisième met en place une réglementation nouvelle des tarifs des prestations de contrôle technique des poids lourds en outre-mer.
5. Ces trois groupes de dispositions seront examinés successivement.

II. La codification des dispositions de réglementation des prix

6. Le texte objet du présent avis prévoit de codifier dans la partie réglementaire du code de commerce l'ensemble des mesures d'application des articles L. 410-1 à L. 410-5 du code de commerce. En particulier, ses articles 4 à 8 prévoient à la fois de clarifier et de regrouper dans le code de commerce plusieurs textes de réglementation des prix applicables à l'outre-mer qui sont aujourd'hui dispersés, pour certains devenus obsolètes, sans objet ou inappliqués, voire d'une validité juridique incertaine.
7. La Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (ci-après « la DGCCRF ») précise que « *la suppression totale de la prorogation temporaire des dispositifs en sursis depuis 1986* » est motivée par le fait « [...] soit [...] *qu'ils n'étaient plus mis en œuvre (coiffure, entretien-réparation, ciments...), soit [que] ces dispositifs sont en fait devenus pérennes sur la base de dispositions législatives sectorielles autres que celles du code commerce (par exemple, les tarifs dans le domaine de la santé - dans ce cas, la suppression de la prorogation temporaire ne supprime pas le dispositif [...]* ».

8. Cet effort de mise à jour, de simplification et de codification concerne plusieurs articles du projet de décret, notamment :
- l'article 4 qui abroge les dispositions codifiées et certains textes obsolètes ;
 - l'article 5 qui insère dans le livre IX du code de commerce les dispositions réglementaires prévoyant des adaptations du titre 1^{er} du livre IV aux collectivités d'outre-mer et précisant la non-application de certains dispositifs de réglementation des prix ;
 - cet article 5 prévoit aussi des dispositions dérogatoires concernant le tarif des courses de taxi à Saint-Pierre-et-Miquelon afin de permettre le maintien des tarifs de taxis forfaitaires ;
 - l'article 6 qui crée deux renvois au code de commerce dans le code de l'énergie respectivement pour la régulation des prix des produits pétroliers et la régulation des installations de stockage des produits pétroliers dans les collectivités d'outre-mer ;
 - l'article 7 qui crée deux renvois au code de commerce dans le code de la route respectivement pour les prix du dépannage sur autoroute et les prix du contrôle technique ;
 - l'article 8 modifie la partie du code des transports consacrée aux taxis afin d'assurer la cohérence de certains renvois et de préciser la non-application à Saint-Pierre-et-Miquelon de certaines dispositions en lien avec la réglementation des tarifs.
9. Cette codification de différents dispositifs de réglementation tarifaire qui ne sont pas nouveaux et les ajustements techniques qu'ils reçoivent n'appellent pas d'observations du point de vue de la concurrence.

III. La codification d'un principe d'orientation vers les coûts pour la réglementation des prix

10. Le projet soumis à l'appréciation de l'Autorité envisage d'insérer dans le titre IV de la partie réglementaire du code de commerce, un chapitre I^{er} consacré aux « *Tarifs réglementés dans les secteurs où la concurrence par les prix est limitée* », et dont l'article R. 411-1 nouveau prévoit l'instauration d'un principe d'orientation vers les coûts ainsi rédigé : « *Les prix réglementés en application du deuxième alinéa de l'article L. 410-2 sont fixés, dans les conditions prévues par le présent chapitre, en tenant compte des coûts pertinents et d'une rémunération raisonnable évalués sur la base de critères objectifs. Ces éléments peuvent être évalués pour chaque produit ou service ou pour un ensemble de produits ou services dont les coûts sont partagés ou mutualisés* » (soulignement ajouté).
11. Lors de la séance, le commissaire du Gouvernement a indiqué que cette disposition ne faisait que reprendre un principe consacré par la jurisprudence et largement appliqué pour l'élaboration de différents prix administrés.

12. L'Autorité s'est interrogée sur la légalité de la démarche consistant à prévoir, par décret, un principe de fond applicable à la fixation des prix réglementés en application du deuxième alinéa de l'article L. 410-2 : ce faisant, le décret ajoute en effet aux conditions de fond énoncées par ces dispositions législatives, sans que le législateur lui ait subdélégué ce pouvoir. Le procédé peut donc soulever question au regard de la hiérarchie des normes.

A. UN PRINCIPE QUI PEUT FAIRE L'OBJET D'INTERPRÉTATIONS MULTIPLES

13. En lui-même, le principe de couverture des coûts et de marge raisonnable peut être regardé comme un rappel de la situation normale des prix en situation de concurrence. Les entreprises doivent globalement couvrir leurs coûts, sinon elles feraient des pertes et finiraient par sortir du marché, mais leur marge reste raisonnable car elles subissent une pression concurrentielle des opérateurs rivaux.
14. Du fait de son niveau de généralité, ce principe reste peu contraignant et peut faire l'objet d'applications très variées pourvu que l'on puisse constater que l'objectif poursuivi a bien été atteint, à savoir que l'opérateur économique régulé a conservé une marge bénéficiaire sans que le niveau des prix administrés n'ait créé de rente à son profit. Mais le caractère peu contraignant de ce principe devient un sujet d'interrogation si on envisage de le codifier en tant que méthode générale de fixation des prix administrés. En effet, loin de définir une méthode, il se limite à fixer un objectif de la régulation tarifaire.
15. À cet égard, on doit relever que la mention de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne, présentée comme un précédent, n'est pas très convaincante puisque cette jurisprudence concerne les aides d'État. Ainsi, dans son arrêt *Altmark* du 24 juillet 2003, la Cour a considéré que la compensation financière des obligations de service public imposées à un opérateur privé ne pouvait être qualifiée d'aide d'État dès lors qu'elle « ne dépasse pas ce qui est nécessaire pour couvrir tout ou partie des coûts occasionnés par l'exécution des obligations de service public, en tenant compte des recettes relatives ainsi que d'un bénéfice raisonnable pour l'exécution de ces obligations »¹. On voit bien ici qu'aucun prix administré n'est fixé et qu'il s'agit seulement de définir un test pour savoir si une subvention publique d'équilibre est excessive ou non.
16. En outre, si on considère les précédentes réglementations des prix, force est de constater qu'elles recouvrent des situations économiques assez différentes : fixation des tarifs d'un service public, prix d'un monopole privé régulé, tarif d'accès à des facilités essentielles, contrôle des revenus de professions réglementées, par exemple.
17. Or, la réglementation des prix d'un monopole dont les coûts sont attachés à une entreprise unique n'est pas transposable à l'encadrement des prix d'une profession réglementée qui rassemble un grand nombre d'opérateurs économiques de structure de coûts et de rentabilité différentes.
18. L'horizon temporel de la régulation peut aussi être différent selon qu'on souhaite ou non suivre l'évolution de la rémunération raisonnable chaque année. Ainsi, la réglementation de certains opérateurs en monopole peut prévoir des baisses de prix une année donnée si on a constaté ex post une trop forte rémunération l'année précédente, ou l'inverse. Un tel système est rarement mis en œuvre pour des réglementations de prix touchant plusieurs entreprises d'un même secteur.

¹ CJCE, affaire C-280/00 du 24 juillet 2003, *Altmark Trans GmbH, Regierungspräsidium Magdeburg et Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH*, point 95.

19. Enfin, à ces situations variées, on peut appliquer des méthodes de calcul tout aussi variées, notamment par addition des coûts et des marges (méthode dite du *cost plus*) ou par fixation d'un plafond ajustable au fil du temps sans calcul périodique des coûts (méthode dite du *price cap*). Ces méthodes peuvent elles-mêmes être appliquées de façon différenciée selon les cas : prestation par prestation, à l'échelle d'un ensemble de prestations sur la base d'un « *service type* » ou encore à l'échelle de l'ensemble des entreprises d'un marché constitué de plusieurs entreprises, sur la base d'un coût moyen de production par exemple.

B. UNE ILLUSTRATION DE CETTE VARIÉTÉ D'INTERPRÉTATION DANS LES TEXTES À CODIFIER

20. Pour illustrer cette variété de cas, on peut examiner la manière dont les premiers tarifs réglementés qui seront codifiés dans le code de commerce vont s'accorder avec le principe de l'orientation des prix vers les coûts moyennant une marge raisonnable tel qu'il est exposé dans le projet d'article R. 411-1 nouveau : la tarification des taxis (art. R. 411-2), la tarification du dépannage sur autoroutes (art R. 411-7), la réglementation des prix des carburants en outre-mer (art R. 411-13 à 411-16).
21. En premier lieu, on doit constater que le tarif horokilométrique des taxis n'est pas déterminé par la prise en compte de coûts pertinents auxquels on ajoute une marge raisonnable puisqu'on applique la méthode de la course type de taxi : « *La course type comprend la prise en charge, une ou plusieurs distances kilométriques et une ou plusieurs périodes d'attente ou de marche au ralenti, selon l'heure ou la localisation des trajets* » (art R. 411-4, deuxième alinéa). En outre, au-delà de ces courses types, le ministre peut fixer des cas de majorations tarifaires et de suppléments forfaitaires de prix ou fixer des prix de course forfaitaires comme pour les liaisons avec les aéroports.
22. Cet ensemble complexe de règles tarifaires a sa cohérence et il ne s'agit pas ici d'en faire la critique mais simplement de constater qu'il ne garantit en aucune façon que les prix des taxis seront « *orientés vers les coûts* », au sens où ils assureraient une marge raisonnable une fois couverts les coûts pertinents. Selon leur modèle économique ou leur niveau d'endettement, sans compter les aléas du métier, certains taxis ne bénéficieront pas d'une rémunération raisonnable alors que d'autres pourront jouir d'une forme de rente dont l'existence a pu, à une certaine époque, être reflétée dans le prix de revente des licences.
23. En second lieu, le forfait de dépannage sur autoroute a pour objectif d'empêcher une exploitation abusive des automobilistes en panne sur ces voies dont l'accès sécurisé est réglementé pour les dépanneuses. Il n'est pas déterminé de manière à refléter précisément le coût réel d'une intervention, montant qui est probablement impossible à déterminer avec précision puisqu'il dépend de l'utilisation aléatoire de coûts fixes non dédiés (personnels et véhicules de dépannage), en partie ou en totalité amortis grâce aux activités de dépannage non réglementées que mène l'opérateur avec les mêmes moyens techniques et humains.
24. En dernier lieu, la fixation des prix des carburants en outre-mer est construite à partir de la régulation des prix du monopole, raffinage et stockage, qui assure la mise sur le marché des produits. Cette étape utilise le modèle de l'orientation vers les coûts. En revanche, la fixation des prix à la pompe suit une autre logique qui consiste à ajouter aux prix de gros des carburants une marge commerciale jugée adaptée dans le cas d'une station-service type.
25. Or, comme l'a relevé l'Autorité, cette régulation n'est pas construite pour garantir une marge raisonnable à chaque opérateur puisque le choix d'un prix unique pour toutes les stations

conduit, au contraire, à des situations de rentes avérées : « *la hausse de la marge de détail dans les deux départements concernés n'a pas eu pour seul effet de soulager les comptes de stations en difficulté financière, mais a bien créé une rente captée par les stations les plus favorisées et, dans un second temps, par les pétroliers eux-mêmes* ». ²

26. En conclusion, l'Autorité considère que si elle ne peut opposer une objection de principe à la codification d'une règle générale de fixation des prix administrés par orientation vers les coûts, elle doit faire part de sa perplexité sur l'opportunité d'une telle initiative qui pourrait avoir pour effet d'entraver inutilement la liberté d'appréciation que le pouvoir réglementaire doit conserver pour fixer des prix administrés de la manière la plus efficace en fonction des objectifs poursuivis et du contexte économique dans lequel intervient la régulation.

IV. L'instauration d'un dispositif de réglementation des prix du contrôle technique des poids lourds en outre-mer

A. CONTEXTE JURIDIQUE ET ÉCONOMIQUE

1. CONTEXTE JURIDIQUE

27. Le contrôle technique des poids lourds et véhicules industriels, concernant les véhicules dont le poids total autorisé en charge est supérieur à 3,5 tonnes, existe depuis les années 1940. Il a été successivement opéré par le Service des mines, puis à partir des années 1960 par les Directions régionales de l'industrie, de la recherche et de l'environnement (ci-après « DRIRE »). En application de la réglementation européenne, les États membres sont chargés d'assurer cette mission de service public dans un cadre harmonisé.
28. Ainsi, en France comme dans la plupart des pays européens, le contrôle technique des poids lourds est confié à des entreprises privées par agrément délivré par l'État. Il est aujourd'hui régi par l'arrêté ministériel du 27 juillet 2004. Cet arrêté, pris en application de l'article L. 323-1 du code de la route, définit les modalités de réalisation des visites techniques des véhicules lourds, d'organisation, d'agrément des contrôleurs, installations de contrôle, des réseaux de contrôle et de surveillance.

2. CONTEXTE ÉCONOMIQUE DU CONTRÔLE TECHNIQUE DES POIDS LOURDS EN OUTRE-MER

29. Les volumes de prestations de contrôle technique, qui conditionnent le chiffre d'affaires des centres, les économies de structure qu'elles peuvent réaliser et *in fine* le niveau de leurs tarifs, est directement corrélé à l'ampleur et à l'âge du parc de poids lourds présent sur le territoire considéré. Ce marché, qui regroupe deux services, les visites techniques périodiques (VTP) et des contre-visites (CV), est relativement stable en métropole comme en outre-mer.

² Avis n° [09-A-21](#) du 24 juin 2009 relatif à la situation de la concurrence sur les marchés des carburants dans les départements d'outre-mer, point 131.

Tableau n° 1 : Le contrôle technique poids lourds en métropole et en outre-mer 2011-2017
Nombre total de VTP et de CV en volume

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Métropole	1 154 733	1 143 611	1 146 389	1 142 393	1 136 171	1 133 644	1 145 131
Outre-mer	23 682	23 895	24 617	24 983	24 933	25 535	25 761
<i>Réunion</i>	11 158	11 029	11 389	11 506	11 579	12 136	12 612
<i>Martinique</i>	4 697	4 606	4 707	4 761	4 649	4 855	5 008
<i>Guadeloupe</i>	4 365	4 515	4 624	4 730	4 622	4 393	4 125
<i>Mayotte</i>	1 171	1 278	1 493	1 445	1 430	1 414	1 453
<i>Guyane</i>	2 291	2 467	2 404	2 541	2 653	2 737	2 563

Source : UTAC-OTC – calculs Autorité

30. Le territoire national compte, au 31 décembre 2017, 384 centres dédiés au contrôle technique des poids lourds, dont sept seulement en outre-mer, localisés en Guadeloupe, Martinique, Guyane, à la Réunion et à Mayotte :

Tableau n° 2 : Liste des centres de contrôle technique pour poids lourds agréés en outre-mer

Département	Raison sociale	N° Agrément	Date agrément	CP/Ville
Guadeloupe (971)	CONTROLE TECHNIQUE POIDS LOURDS - ANTILLES GUYANE	S971Z050	28/12/2009	97139 LES ABYMES
Martinique (972)	AUTO BILAN FRANCE	S972K030	13/07/2005	97232 LE LAMENTIN
Guyane (973)	VIVAUTO PL	S973J028	25/07/2016	97351 MATOURY
Guyane (973)	VIVAUTO PL	S973J013	12/08/2005	97354 REMIRE-MONTJOLY
Guyane (973)	VIVAUTO PL	S973J014	12/08/2005	97320 SAINT LAURENT DU MARONI
Guyane (973)	VIVAUTO SAS	S973J016	13/02/2007	97387 KOUROU CEDEX
Réunion (974)	CCTPL	S974Z044	11/08/2005	97490 SAINTE CLOTILDE
Réunion (974)	CONTROLE TECHNIQUE VEHICULES LOURDS DU SUD	S974Z043	18/07/2005	97450 SAINT LOUIS
Réunion (974)	SARL POIDS LOURDS CONTROLE	S974Z056	17/04/2008	97440 SAINT ANDRE
Mayotte (976)	BOURBON CONTROLE SARL	S976Z003	23/04/2007	97600 MAMOUDZOU

Source : UTAC-OTC

31. S'agissant de la Guyane, seul le centre de Matoury est agréé. Les trois autres installations ne sont que des sites « déportés » gérés par le même opérateur et autorisés à pratiquer le contrôle technique dans des conditions dérogatoires à titre temporaire.
32. Dans quatre départements sur cinq, il n'y donc qu'un seul opérateur, la Réunion faisant exception avec trois centres agréés. La situation en outre-mer est donc très différente de celle de la métropole où on compte en moyenne plus d'une trentaine de centres de contrôle technique par département. Cette différence s'explique par le très faible nombre de poids lourds dans ces territoires de petite taille qui n'abritent pas de grands sites industriels et ne sont pas reliés à un réseau routier continental.
33. La comparaison de l'activité et des tarifs des centres de contrôle technique de poids lourds en outre-mer font également apparaître des différences importantes entre départements, avec des chiffres d'affaires très faibles et des prix élevés en Guyane et à Mayotte et un marché réunionnais relativement concurrentiel. On relève une situation atypique en Guadeloupe qui connaît des prix très élevés malgré un volume d'activité comparable à celui de la Martinique où les prix sont beaucoup plus bas.

Tableau n° 3 : Activité des centres de contrôle technique poids lourds en outre-mer 2016

2016	Guadeloupe	Martinique	Guyane	Réunion	Mayotte
VTP	4 034	4 021	2 384	10 454	1 336
CV	359	834	353	1 682	78
Total	4 393	4 855	2 737	12 136	1 414
Moyenne par centre	4 393	4 855	2 737	4 400	1 414
CA	807 141 €	386 178 €	229 374 €	403 692 €* 	259 827 €
Tarifs					
VTP (TCP)	220 €	98 €	180 €	107 €*	190 €
CV (TCP)	70 €	49 €	50 €	53 €*	75 €
VTP (VM)	230 €	87 €	200 €	103 €*	185 €
CV (VM)	70 €	42 €	50 €	51 €*	75 €

Source : Données opérateurs ; *pour la Réunion, le CA est une moyenne pour 2 des 3 opérateurs

La Guadeloupe

34. En Guadeloupe, la société Contrôle technique poids lourds Antilles-Guyane (CTPL AG) gère, depuis janvier 2010, le centre situé aux Abymes, dans l'agglomération de Pointe-à-Pitre. Aujourd'hui, le centre opère sur l'ensemble de la Guadeloupe, ainsi que dans les îles de Saint-Martin et Saint-Barthélemy.
35. La société juge les perspectives d'évolution faibles au regard des difficultés économiques de son principal client, le secteur du BTP mais la plupart des clients estiment possible et nécessaire d'ouvrir un autre centre de contrôle technique dans le territoire compte tenu du niveau des prix pratiqués.

La Martinique

36. Le contrôle technique des poids lourds en Martinique est assuré par un seul centre, Autobilan France SAS, situé au Lamentin et exploité par le réseau DEKRA depuis 2005, dans le cadre de la vente par lots des anciens centres de la DRIRE. Malgré des volumes de visites sensiblement plus élevés que dans la plupart des centres d'outre-mer pour le centre du Lamentin, le réseau DEKRA estime que l'ouverture d'un nouveau centre entraînerait « *un partage du marché et une baisse importante du centre déjà en place* ».
37. Les transporteurs constatent une certaine inertie du marché avec des prix relativement bas et stables. Un certain nombre d'entre eux évoquent l'opportunité de la création d'un centre dans la zone nord atlantique de l'île, à l'opposé du Lamentin.

La Réunion

38. La Réunion accueille trois centres de contrôle technique répartis sur le territoire, deux d'entre eux sont assez voisins, à Sainte-Clotilde et Saint-André à l'est de l'agglomération de Saint-Denis, et desservent le nord de l'île, alors que le troisième, situé à Saint-Louis, dessert le sud de l'île et une partie de la côte ouest. Malgré le volume élevé de contrôles techniques sur l'île, le gérant du centre de Saint-Louis estime que l'entrée sur le marché d'un nouveau concurrent serait non rentable pour celui-ci et « *[...] entraînerait forcément la fermeture d'un des trois autres centres ou une diminution d'effectif* ». Certains transporteurs estiment toutefois que le marché permettrait la création d'un quatrième centre.

Mayotte

39. De toutes les collectivités d'outre-mer objet du présent avis, Mayotte est celle dont l'activité de contrôle technique des poids lourds est la plus faible. Elle ne comporte qu'un seul centre de contrôle technique, situé dans à Mamoudzou, doté de deux contrôleurs. Le nombre de poids lourds est même insuffisant pour permettre à l'un des deux contrôleurs du centre de remplir son quota de visites sur 12 mois glissants.

3. LA SITUATION PARTICULIÈRE DE LA GUYANE

40. Le cas de la Guyane est ici étudié en détail car le Gouvernement a annoncé son intention de réglementer les prix dans ce département et a transmis à l'Autorité un projet d'arrêté de régulation tarifaire. Cette circonstance justifie une présentation plus complète que pour les autres territoires pour lesquels aucune décision de réglementation n'est encore annoncée.

a) Les particularités du marché guyanais

41. L'économie de la Guyane est confrontée à un certain nombre de faiblesses structurelles rendant particulièrement complexe l'exercice des activités de contrôle technique pour poids lourds. L'étroitesse du marché et les délais d'approvisionnement en pièces détachées pénalisent une activité qui doit se déployer dans un département aussi étendu qu'une grande région métropolitaine, dans lequel près de 25 % de la clientèle se trouve dans le bassin de population de Saint-Laurent du Maroni, ville distante de 250 kilomètres de la commune de Matoury où se trouve le centre de contrôle technique.
42. Ainsi, la rareté des ressources en techniciens et en équipements fragilise l'ensemble de la filière de transport routier exposé aux risques de pannes. La faible taille du marché et les surcoûts d'approvisionnement dissuadent les opérateurs de constituer des stocks de pièces ou de multiplier les équipements.
43. Après l'externalisation du contrôle technique des poids lourds en 2005, la reprise du centre géré par l'administration d'État ou la construction d'un centre de contrôle technique nouveau n'a que faiblement attiré les entrepreneurs privés, craignant de ne pas pouvoir rentabiliser leurs investissements.
44. La Guyane a donc bénéficié jusqu'en 2016 d'un régime dérogatoire sur le fondement de l'article 45 de l'arrêté du 27 juillet 2004, pour effectuer des contrôles en bord de route, essentiellement visuels, dans trois centres situés à Remire-Montjoly, Kourou et Saint-Laurent du Maroni. Ce système de dérogations a été renouvelé d'année en année par arrêtés préfectoraux.

b) L'ouverture du centre MAM de Matoury

45. L'ouverture d'un centre de poids lourds à Matoury répond à la volonté des pouvoirs publics de mettre fin aux contrôles « déportés » réalisés dans un cadre juridique et des conditions techniques peu satisfaisantes au regard des objectifs de qualité et de sécurité poursuivis par le code de la route et l'arrêté du 27 juillet 2004.
46. Parmi les quelques repreneurs candidats, le projet MAM Auto, lancé en 2011, s'est heurté à de multiples difficultés, dont la principale a été la rareté du foncier, les terrains adaptés étant trop chers ou trop excentrés.

47. Afin de faciliter la création du centre, la préfecture de Guyane a signé avec le gérant le 25 juin 2014 deux conventions de concours financier public au titre du Fonds européen de développement régional (ci-après « FEDER »), avec un taux de subvention de 60 %. Les travaux de construction du centre ont débuté à la fin de l'année 2015 et son aménagement en outils et bancs de contrôle au début de l'année 2016.

c) La décision de réglementer les prix du contrôle technique

48. L'administration a fait le constat des difficultés rencontrées par les transporteurs face à la situation monopolistique du contrôle technique des poids lourds en Guyane : des files d'attente pour obtenir un rendez-vous, des annulations de visites liées à l'absence d'un contrôleur ou à une panne du seul banc de freinage, l'augmentation brutale en 2016 et en 2017, de près de « 130 % » selon certains transporteurs, des tarifs de la VTP et de la CV. Cette évolution des prix est confirmée par les tarifs transmis par Autovision PL :

Tableau n° 4 : Chiffre d'affaires et tarifs du centre de CT PL à Matoury

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
CA	168 875 €	182 889 €	191 263 €	201 242 €	200 140 €	229 374 €
VTP (TCP)	86,66 €	86,66 €	87,66 €	88,00 €	88,00 €	180,00 €
CV (TCP)	28,00 €	28,00 €	30,00 €	32,00 €	32,00 €	50,00 €
VTP (VM)	75,66 €	75,66 €	78,66 €	79,00 €	79,00 €	200,00 €
CV (VM)	28,00 €	28,00 €	30,00 €	32,00 €	32,00 €	50,00 €

Source : Autovision PL

49. C'est dans ce contexte que, le 14 février 2017, le Préfet de la Guyane a saisi la DGCCRF d'une demande d'intervention au titre du deuxième alinéa de l'article L. 410-2 du code de commerce, qui a abouti au projet de décret et d'arrêté qui font l'objet du présent avis.

B. LA JUSTIFICATION DE LA RÉGULATION DES PRIX DES PRESTATIONS DE CONTRÔLE TECHNIQUE DES POIDS LOURDS EN OUTRE-MER

1. LE DISPOSITIF NOUVEAU AUTORISANT LA RÉGLEMENTATION DES PRIX

50. Le projet de décret du gouvernement propose un dispositif spécifique pour la réglementation des prix du contrôle technique des poids lourds en outre-mer tout en se fondant, au plan législatif, sur les dispositions du second alinéa de l'article L. 410-2 du code de commerce qui dispose qu'une réglementation des prix est possible dans les secteurs ou les zones où la concurrence par les prix est limitée : « *en raison soit de situations de monopole ou de difficultés d'approvisionnement, soit de dispositions législatives ou réglementaires* ».
51. Lors de la séance, le commissaire du gouvernement a confirmé que, s'agissant du contrôle technique de poids lourds, seul le cas d'une situation de monopole est visé dès lors qu'aucune difficulté d'approvisionnement n'est constatée en outre-mer et qu'aucun texte législatif n'impose une réglementation des prix qui d'ailleurs n'existe pas aujourd'hui.
52. Dans ces conditions, l'article R. 411-25 nouveau qui prévoit que « *Le ministre chargé de l'économie peut, dans les collectivités territoriales de Guadeloupe, de La Réunion, de Guyane, de Martinique et du département de Mayotte ... etc.* », peut réglementer les prix du contrôle technique, a pour objet d'accorder au ministre de l'économie une autorisation simultanée de réglementation dans cinq territoires d'outre-mer sans avoir préalablement constaté une situation de monopole dans chacun d'eux.

53. Cette autorisation transversale serait, au cas par cas, soumise à deux conditions cumulatives non prévues par le code de commerce : d'une part, que le nombre de concurrents présents sur un territoire donné « *n'excède pas trois* » et, d'autre part, que le niveau des prix du service de contrôle technique sur un territoire donné « *excède significativement les niveaux constatés dans les autres collectivités d'outre-mer ou en métropole.* ».
54. Mais l'Autorité doit se prononcer sur la validité d'un projet de réglementation des prix sur la base des textes existants. Elle ne peut donc appliquer les nouveaux critères proposés par ce projet de décret et doit, comme l'impose l'article L. 410-2 du code de commerce, vérifier qu'il existe bien une situation de monopole sur des marchés géographiques pertinents, qui restent à définir, alors même que l'administration n'a pas produit d'élément de nature à établir l'existence de tels monopoles sur les territoires concernés.

2. L'APPRECIATION DES SITUATIONS DE MONOPOLE

55. Comme cela a été exposé ci-dessus, les opérateurs de centres de contrôle technique se trouvent de fait en situation de monopole en Guadeloupe, en Martinique, à Mayotte et en Guyane puisqu'ils sont les seuls à opérer sur ces territoires que l'on peut raisonnablement considérer, à ce stade, comme des marchés géographiques pertinents. D'autant que ce monopole serait *a fortiori* établi si des marchés géographiques infra-départementaux pouvaient être définis, ce qui est probablement le cas pour la Guyane dont l'étendue rend vraisemblable l'existence d'au moins deux marchés géographiques pertinents à l'est et à l'ouest du territoire.
56. Pour le cas particulier de la Réunion où trois opérateurs sont présents, l'Autorité rappelle qu'elle a déjà considéré que le marché géographique du contrôle technique des poids lourds est, comme celui du contrôle technique des véhicules légers, un marché local dont l'étendue « *varie en fonction de la densité de l'offre et des axes de circulation* »³.
57. En l'espèce, si l'on ne peut exclure que le centre de contrôle technique situé à Saint-Louis, au sud de l'île, se trouve en situation de monopole sur sa zone de chalandise, il paraît *a priori* très difficile de considérer que les deux centres situés au nord (Sainte-Clotilde et Saint-André) ne sont pas en concurrence. Les déclarations des opérateurs et des clients vont d'ailleurs dans ce sens.
58. Or, le projet de texte vise la Réunion en tant que telle et ne distingue pas des marchés pertinents locaux qui seraient plus étroits que le territoire insulaire dans son ensemble. Force est de constater qu'aucun argument n'est présenté pour justifier qu'un éventuel monopole sur un seul marché pertinent local pourrait entraîner une limitation de la concurrence par les prix suffisante pour conduire à réglementer les prix sur l'ensemble de l'île.
59. Compte tenu de ces éléments, l'Autorité considère qu'une intervention du ministre est a priori possible, en application de l'article L. 410-2 du code de commerce, sur le marché du contrôle technique des poids lourds en Martinique, en Guadeloupe, en Guyane et à Mayotte où des opérateurs locaux uniques sont chacun en situation de monopole sur leur territoire d'implantation, mais ne l'est pas à la Réunion où au moins deux des opérateurs présents sont potentiellement en concurrence.

³ Décision n° [12-D-13](#) du 15 mai 2012 relative à une saisine de la société Desriac et du syndicat national du contrôle technique automobile concernant des pratiques mises en œuvre sur le marché du contrôle technique des véhicules lourds, point 52 et Avis n° [97-A-23](#) du 15 octobre 1997 relatif au projet de regroupement des activités de gestionnaire de réseaux de contrôle technique automobile de la société MAAF Assurances et de l'association DEKRA e.V.

3. L'APPRECIATION DES BARRIERES A L'ENTREE

60. Au-delà du critère légal de l'existence d'un monopole, il faut aussi s'interroger sur l'opportunité d'une réglementation des prix, mesure intrusive, qui ne doit s'imposer qu'en l'absence de remède alternatif. Il faut donc s'assurer que la situation de monopole préalablement constatée n'est pas transitoire ou qu'elle ne pourrait pas être facilement contestée par un nouvel opérateur, d'autant que l'État peut faciliter l'arrivée d'un concurrent en lui accordant un agrément pour l'ouverture d'un nouveau centre.
61. Il faut donc examiner la perspective de l'entrée profitable d'un nouvel opérateur sur le marché, notamment au regard de l'amortissement des investissements dès lors que le coût d'exploitation d'un centre comprend une composante fixe très importante.
62. Selon les données figurant au dossier pour le cas de la Guyane, les coûts fixes pertinents se montent à environ 60 euros par contrôle et les coûts variables pertinents à environ 4 euros par contrôle. Du fait de ces coûts fixes, la possibilité d'entrée est étroitement liée au volume d'activité qui peut être envisagé par un nouvel arrivant.
63. Au-delà des investissements en bâtiments et en matériels, la plupart des opérateurs contactés dans le cadre de l'instruction ont indiqué que le principal coût fixe associé à l'activité de contrôle technique est le poste de contrôleur technique à temps plein. La capacité de production de ce contrôleur technique sur les marchés d'outre-mer serait d'environ 2 000 contrôles techniques par an. L'embauche d'un contrôleur supplémentaire doit ainsi s'analyser comme un coût incrémental car il n'est pas possible de recruter un technicien à temps partiel dont le coût salarial s'ajusterait à la progression de l'activité.
64. De plus, la demande à laquelle font face les opérateurs est relativement contrainte car le contrôle technique est obligatoire et l'élasticité-prix de la demande est vraisemblablement très faible. Le tableau ci-dessous présente un scénario dans lequel un nouveau centre de contrôle technique doté d'un seul technicien entre sur le marché en faisant l'hypothèse que le nombre de contrôles techniques total resterait inchangé et se répartirait de façon égale entre le(s) centre(s) déjà installé(s) et le nouvel arrivant.

Tableau n° 5 : Nombre de visites par centre après l'entrée d'un nouvel opérateur

	Nombre de visites (2016)	Nombre de centres	Nombre actuel moyen de visites par centre (2016)	Nombre de visites par centre suite à l'entrée d'un nouvel acteur
Réunion	12 136	3	4 045	3 034
<i>Réunion Nord</i>	5 563	2	2 781	1 854
<i>Réunion Sud</i>	6 016	1	6 016	3 008
Martinique	4 855	1	4 855	2 427
Guadeloupe	4 393	1	4 393	2 196
Mayotte	1 414	1	1 414	707
Guyane	2 737	1	2 737	1 368

Source : UTAC-OTC - calculs Autorité

65. Ce tableau montre qu'un centre supplémentaire en Guyane et à Mayotte ne pourrait pas atteindre le seuil des 2 000 contrôles techniques par an et ne pourrait donc pas amortir le coût fixe d'un emploi de technicien au prix du marché. À la Réunion, la situation du nouvel

entrant risquerait d'être difficile s'il décidait de s'implanter au nord de l'île mais serait tout à fait viable s'il entrerait à l'ouest ou au sud. Enfin, le seuil des 2 000 contrôles pourrait être dépassé aux Antilles mais d'assez peu ce qui pourrait limiter l'attractivité de ces marchés.

66. À ce stade et faute d'analyses plus précises des marchés pertinents fournies par l'administration, on peut considérer que la pression concurrentielle résultant de l'entrée potentielle d'un nouvel opérateur de contrôle technique des poids lourds serait quasiment nulle en Guyane et à Mayotte, très faible dans la zone nord de la Réunion, limitée en Martinique à cause des prix modérés pratiqués par le monopoleur, significative en Guadeloupe à cause des prix élevés du monopoleur, et importante à l'ouest de La Réunion, notamment parce que c'est dans cette zone que se trouve le port de commerce qui n'est actuellement pas servi par un centre de contrôle technique dédié alors qu'il connaît un trafic de poids lourds important.

4. CONCLUSION SUR LA POSSIBILITÉ DE RECOURIR AUX DISPOSITIONS DE L'ARTICLE L. 410-2

67. On peut considérer que la situation de monopole est suffisamment établie en Martinique, en Guadeloupe, en Guyane et à Mayotte alors qu'elle ne l'est pas à la Réunion où trois opérateurs sont déjà présents et où quatre opérateurs pourraient se faire concurrence de manière viable.
68. La situation en Guadeloupe est ambiguë et demanderait une analyse de marché plus approfondie pour mesurer la viabilité d'un concurrent. Cette entrée pourrait théoriquement être profitable car le monopoleur actuel pratique des prix très élevés et pourrait donc constituer une menace potentielle. Mais au regard de la faible rentabilité espérée, on peut à ce stade, douter de la possibilité de faire baisser les prix de manière significative par la seule menace de l'arrivée d'un nouvel opérateur. On peut donc raisonnablement considérer, qu'à court terme, une réglementation tarifaire adaptée pourrait donner des résultats plus rapides en terme de baisse de prix au bénéfice des transporteurs.
69. En considération de l'ensemble des éléments exposés ci-dessus, l'Autorité donne un avis favorable au projet de décret en ce qu'il prévoit une réglementation des prix du contrôle technique des poids lourds en Martinique, en Guadeloupe, en Guyane et à Mayotte et un avis défavorable à une telle réglementation à la Réunion.

C. SUR LE PROJET D'ARRÊTÉ RELATIF À LA GUYANE

1. LA MÉTHODE GÉNÉRALE DE RÉGULATION TARIFAIRE RETENUE

70. La régulation des prix est fondée sur la notion de « *contrôle technique type* ». L'article 3 du projet d'arrêté prévoit que les tarifs des visites techniques périodiques et des contre-visites sont, pour chacune des catégories de véhicules, fixés librement par l'exploitant mais que ce dernier doit veiller à ce que leur moyenne pondérée soit au plus égale au tarif plafond d'un « *contrôle technique type* ». C'est ce tarif plafond du « *contrôle type* » et non pas le prix de chaque prestation prise isolément qui est établi de manière à couvrir les coûts fixes, y compris les salaires et l'amortissement, ainsi qu'une rémunération raisonnable du capital. Son montant unitaire est calculé sur la base des volumes de l'année précédente, éventuellement corrigés de l'évolution tendancielle de l'activité.

71. De plus, l'article 4 du projet d'arrêté prévoit que les tarifs des prestations de contre-visite ne peuvent excéder un montant fixe établi par comparaison avec les tarifs pratiqués en métropole afin d'éviter une dérive du recours à cette prestation.
72. Pour que le prix plafond reflète le plus fidèlement possible la réalité des coûts supportés par l'entreprise, l'article 5 du projet d'arrêté dispose que le tarif du « *contrôle type* » fait l'objet de majorations ou de minorations pour tenir compte des coûts marginaux d'exploitation, des coûts imprévus et des contraintes diverses pesant sur l'exploitant.
73. Il est également prévu d'intégrer au calcul de rentabilité les recettes tirées de la commercialisation de prestations dont le prix n'est pas réglementé, sous réserve qu'elles se rattachent directement à l'exploitation des installations de contrôle technique. Afin de tenir compte des subventions publiques perçues lors du lancement de l'activité, le tarif du « *contrôle type* » est par ailleurs minoré pendant dix années afin d'amortir ces aides.

2. OBSERVATIONS SUR L'APPLICATION DE LA MÉTHODE

a) L'utilisation d'une moyenne de prix

74. Le projet de décret prévoit que les plafonds de prix « *peuvent consister en des maxima que ne peuvent dépasser les prix pratiqués ou une moyenne des prix pratiqués* ». Le principe d'un prix plafond imposé, non sur chacun des prix, mais sur une moyenne des différents prix est confirmé dans le projet d'arrêté. Son article 3, alinéa 1^{er}, dispose en effet que « [...] *les tarifs des visites techniques périodiques et des contre-visites sont, pour chacune des catégories de véhicules, fixés librement par l'exploitant de manière à ce que leur moyenne pondérée soit au plus égale au tarif du contrôle technique type [...]* ».
75. Un tel « *prix plafond moyen* » peut notamment s'expliquer par la forte proportion de coûts communs au contrôle technique des différentes catégories de véhicules. Toutefois, cette méthode n'est satisfaisante que si les proportions entre ces différentes catégories restent relativement stables. En effet, ce mode de calcul permet à l'entreprise régulée de fixer des tarifs élevés, voire excessifs, sur certaines catégories de véhicules en compensant cette hausse par des prix plus faibles sur les autres.
76. Comme le prix plafond moyen est calculé à partir des volumes observés l'année précédente, l'opérateur régulé pourrait anticiper leurs variations pour modifier son mix de prix en augmentant les prix des prestations dont les volumes augmentent par rapport à l'année précédente et diminuer ceux des prestations dont les volumes diminuent. Le prix moyen réel serait alors supérieur au prix moyen régulé.
77. Même si le risque semble faible à ce stade, l'administration devra vérifier à l'avenir que les volumes des différentes catégories de véhicules restent stables ou évoluent peu.

b) Le niveau de rémunération raisonnable

78. Selon les informations communiquées par la DGCCRF, le tarif serait régulé de façon à permettre à l'opérateur régulé de dégager un taux de rentabilité interne (TRI) de 7 %.
79. Une telle rémunération doit en principe être fixée de façon à couvrir le coût moyen pondéré du capital (« CMPC »), soit une moyenne pondérée des coûts des différentes sources de financement.

80. Comme le coût des emprunts est estimé à 6,1 %, soit un taux net 4,4 % en tenant compte du dégrèvement de l'impôt sur les sociétés et que l'endettement représente, toujours selon les éléments transmis, 60 % des capitaux engagés (hors subventions), un TRI de 7 % équivaut à rémunérer les capitaux propres à hauteur de 11 %.
81. Comme le montre le tableau ci-dessous, un tel taux paraît favorable lorsqu'on le compare à ceux d'autres activités « non-concurrentielles » prises comme point de comparaison par la DGCCRF, soit les Gares et connexions, les aéroports de Paris (dans le cadre de l'accord sur les redevances 2016-2020) ou encore GRDF.

Tableau n° 6 : Taux de rémunération du capital qui constituent des comparaisons pertinentes

	Gares et connexions min	Gare et connexions max	ADP	GRDF
CMPC réel avant IS				5,0 %
CMPC réel après IS				
CMPC nominal avant IS	5,10 %	6,40 %		
CMPC nominal après IS	3,4 %	4,2 %	5,40 %	
Coût des capitaux propres avant IS	6,0 %	7,6 %		7,50 %
Coût des capitaux propres après IS	3,90 %	5 %		

82. La rémunération de 7 %, soit 11 % pour les capitaux propres, définie pour l'activité de contrôle technique en Guyane apparaît donc relativement favorable, d'autant que les risques commerciaux attachés à cette activité sont très limités puisque le contrôle technique est obligatoire. La clientèle est captive et la demande stable ou, à tout le moins, relativement prévisible. La probabilité d'entrée d'un nouveau concurrent est en outre limitée (cf. *supra*). Enfin, la réglementation des prix, qui doit suivre annuellement les variations de coût et de volume, réduit encore le risque résiduel de l'activité.

Conclusion

83. Les dispositions destinées à codifier et à consolider les mesures de réglementation des prix existants, tout en abrogeant les plus obsolètes, n'appellent pas d'observations.
84. L'instauration d'un principe d'orientation des prix règlementés vers les coûts pertinents augmentés d'une rémunération raisonnable relève d'une appréciation d'opportunité du gouvernement et n'appelle pas d'objection sur le fond, si ce n'est sur le plan juridique au regard de la hiérarchie des normes. Il faut toutefois noter que l'inscription de cette nouvelle condition de fond, dans un texte de niveau approprié, pourrait conduire à contraindre inutilement la régulation des marchés en monopole prévue par la loi.

85. L'Autorité de la concurrence émet un avis favorable sur le projet de décret instaurant une régulation des prix des prestations de contrôle technique des poids lourds en Martinique, en Guadeloupe, en Guyane et à Mayotte et un avis défavorable à une telle réglementation à la Réunion.
86. Elle n'a pas de critique significative à formuler sur le projet d'arrêté relatif aux tarifs des prestations de contrôle technique des poids lourds en Guyane qui lui a été soumis à titre facultatif et se limite à quelques recommandations de mise en œuvre. Elle souhaite enfin être de nouveau consultée pour avis sur les arrêtés tarifaires qui pourraient être pris pour les autres territoires ultramarins sur le même sujet.

Délibéré sur le rapport oral de M. Grégoire de Royer, rapporteur, les interventions de M. Joël Tozzi, rapporteur général adjoint, et M. Étienne Pfister, chef du service économique, par M. Thierry Dahan, vice-président, président de séance, Mme Élisabeth Flury-Hérard et M. Emmanuel Combe, vice-présidents.

La secrétaire de séance,
Armelle Hillion

Le président de séance,
Thierry Dahan

© Autorité de la concurrence