

**MISSION D'AUDIT
POUR UNE MÉTHODOLOGIE DU CONTRÔLE INTERNE
ET DE L'INSPECTION DES ENTITÉS DÉPARTEMENTALES
CHARGÉES DE L'ÉDUCATION ROUTIÈRE
DANS LE CADRE DE LA RÉFORME DU PERMIS DE CONDUIRE
DU 13 JANVIER 2009**

Jean LALOT

Conseiller d'Administration de l'Écologie,
du Développement et de l'Aménagement durables

Jean-Yves LE GALLOU

Inspecteur général de l'Administration

François RENVOISÉ

Ingénieur général des Ponts et Chaussées

Septembre 2009

**SOMMAIRE DU RAPPORT D'AUDIT POUR UNE MÉTHODOLOGIE
DU CONTRÔLE INTERNE ET DE L'INSPECTION
DES ENTITÉS DÉPARTEMENTALES CHARGÉES
DE L'ÉDUCATION ROUTIÈRE
DANS LE CADRE DE LA RÉFORME DU PERMIS DE CONDUIRE
DU 13 JANVIER 2009**

PARTIE PRINCIPALE

Sommaire	p.3
Résumé	p.7
I - Présentation du rapport	p.9
II - La commande et le déroulement de l'audit	p.10
2.1 – La commande	p.10
2.2 – La démarche et le calendrier	p.11
2.3 – Les limites de l'audit	p.11
III – Les impératifs d'organisation de la démarche	p.12
3.1 - La nécessité d'inscrire réflexion et propositions dans un triptyque de contrôle	p.12
3.2 - L'élaboration du référentiel ne peut qu'accompagner la mise en œuvre opérationnelle de la réforme ; elle ne saurait la précéder	p.13
3.3 - La chaîne d'établissement du document de permis de conduire devra voir sa fiabilité améliorée	p.13
3.4 – La perspective de la prochaine mise en œuvre de la Directive 2006/126/CE du Parlement européen et du Conseil du 20 décembre 2006 doit être aussi prise en compte	p.14
IV – L'actuelle situation des cellules d'éducation routière	p.15
4.1 - La déconcentration de 2002 et le positionnement en DDE : une longue marche encore souvent inachevée	p.15
4.2 - L'infocentre AURIGE: un outil précieux insuffisamment utilisé	p.16
4.3 - Les tendances principales mises en évidence par diverses inspections de régularité de cellules d'éducation routière ou autres audits	p.18
4.4 - Une situation non satisfaisante qui peut d'autant moins perdurer qu'il convient désormais de relever le défi de la réussite de la réforme du permis de conduire	p.19
V – Les inspecteurs du permis de conduire et de la sécurité routière (IPCSR) et les écoles de conduite : deux mondes à la fois très proches et antagonistes - les principaux points de conflit	p.20
5.1 - Les délais d'attente pas toujours faciles à réellement évaluer	p.20
5.2 - Des perceptions des candidats quelquefois très différentes entre inspecteurs	p.20
5.3 - Un degré variable de préparation des candidats	p.21
5.4 - L'inégale valeur de l'enseignement des écoles de conduite	p.22

VI – L'organisation de l'examen du permis de conduire: une répartition des rôles variable d'un département à l'autre	p.23 3
6.1 - Un partage des rôles variable et parfois confus, des moyens qui n'ont pas toujours suivi les transferts de compétence	p.23
6.2 – Bien positionner les cellules d'éducation routière dans le cadre de la réforme de l'administration départementale	p.24
VII – Les enjeux et difficultés à caractère sociétal	p.24
VIII - Faire porter l'organisation de l'examen du permis de conduire portée par l'ensemble de la chaîne hiérarchique	p.26
IX – Réorienter rapidement et résolument l'utilisation effective de l'infocentre au bénéfice des acteurs locaux	p.27
X - Engager une action forte d'information et de formation de chacun des acteurs de l'administration déconcentrée sur la réforme du permis de conduire	p.28
XI - Lever dans certaines conditions l'anonymat des demandes de places par les écoles de conduite	p. 29
XII - L'élaboration du titre doit être sécurisée et fiabilisée pour prévenir autant que possible les actes de corruption.	p.30
XIII - Le nouveau référentiel du contrôle interne et de l'inspection obtenu par « croisement » de l'actuel référentiel et des textes organiques de la réforme du CISR du 13 janvier 2009, objet principal de la mission d'audit	p.32
13.1 - L'organisation de l'activité	p.33
13.2 - Le pilotage de l'activité et le contrôle de gestion	p.33
13.3 - L'implication du directeur départemental dans la politique de l'éducation routière, en particulier dans sa pratique de dialogue avec les écoles de conduite.	p.34
13.4 – La gestion proprement dite des examens du permis de conduire	p.34
13.5 - La qualité de l'enseignement des écoles de conduite	p.34
XIV – Utiliser un tableau de bord de situation dans chaque direction départementale	p.35 4
Conclusion	p.35

ANNEXES PRINCIPALES

I - La proposition de nouveau guide méthodologique du contrôle interne et de l'inspection issu de la réforme du permis de conduire du 13 janvier 2009	p.41
II - Une proposition de tableau de bord mensuel obtenu pour chaque DDT par extraction à l'aide d'un logiciel complémentaire géré par la DSCR, de renseignements synthétisés à partir des données fournies par le délégué départemental au permis de conduire	p.61

AUTRES ANNEXES

III – La lettre du 19 janvier 2009 de la Déléguée interministérielle à la Sécurité routière au Vice-président du CGEDD	p.65
IV – Le relevé de conclusions du Comité interministériel à la Sécurité routière du 13 janvier 2009	p.67
V – La réponse du Vice-président du CGEDD du 4 février 2009	p.81
VI – La note de demande de mission du Directeur du Cabinet de la Ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer et des Collectivités territoriales en date du 30 avril 2009 et l'ordre de mission IGA correspondant	p.83
VII – Le guide méthodologique d'inspection - domaine « éducation routière – la version du 2 octobre 2007	p.87
VIII – Des extraits de la Directive 2006/126/CE du Parlement européen et du Conseil du 20 décembre 2006 (p 1,8 et 36)	p.99
IX – Une liste des personnes rencontrées	p.103
X - Glossaire	p.105

Résumé

Les Ministres de l'Intérieur, de l'Outre-mer et des Collectivités territoriales, et de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de l'Aménagement du Territoire ont chargé le CGEDD et l'IGA d'une mission d'audit sur le pilotage et le contrôle des cellules d'éducation routière dans le cadre de la réforme du permis de conduire arrêtée par le Comité interministériel sur la sécurité routière du 13 janvier 2009 aux fins d'établir un référentiel des contrôles internes des entités départementales en charge de l'éducation et de la sécurité routières, et des inspections de régularité.

Ce référentiel qui figure en annexe principale au présent rapport, ne doit pas être considéré comme un document figé d'utilisation obligatoire, mais, au contraire comme un document qui a avant tout une fonction d'aide et qui fixe un cadre général, et sera susceptible d'aménagement pour chaque utilisation en fonction de la situation locale. Par ailleurs même s'il est d'ores et déjà opérationnel, il devra selon toute vraisemblance être complété dans quelques mois quand chacun des items de la réforme aura été pleinement arrêté en termes opératoires.

Les principales conclusions de cette mission sont les suivantes :

1 - L'organisation de l'examen du permis de conduire doit être portée par l'ensemble de la chaîne hiérarchique. Le chef de la cellule routière et les directeurs et directeurs adjoints du service à laquelle elle est rattachée doivent pleinement s'investir. C'est désormais, non l'administration centrale, mais l'État déconcentré départemental - aujourd'hui dans le cadre des DDEA, demain dans celui des DDT dans la majorité des cas – qui doit assurer le bon fonctionnement quotidien du dispositif avec l'appui des DREAL. Les anomalies dans les taux de réussite au permis de conduire créant une inégalité de fait entre candidats de même mérite doivent être corrigées par une action soutenue et dans la durée de la chaîne hiérarchique pour rapprocher les modes d'évaluation des IPCSR.

2 - Pour connaître la situation, en suivre l'évolution et l'améliorer un outil précieux doit être pleinement mis à la disposition de l'État déconcentré : l'infocentre AURIGE. La Direction de la sécurité et de la circulation routière (DSCR) devra communiquer sur un rythme mensuel ou trimestriel aux échelons déconcentrés des statistiques de réussite à l'examen du permis de conduire par département, par centre d'examen, par inspecteur du permis de conduire et de la sécurité routière (IPCSR) et par école de conduite. En cas de besoin les échelons déconcentrés pourront croiser les données (réussite par école et par IPCSR).

3 - Pour maîtriser les délais d'attente des candidats à l'examen, l'État déconcentré doit d'abord disposer d'une vision objective de la situation. C'est la raison pour laquelle il convient de lever dans certains départements, à titre expérimental et sous certaines conditions, l'anonymat des demandes de place aux examens présentées par les écoles de conduite (les noms des candidats étant fournis à titre indicatif par les écoles de conduite). Cette mesure pourrait être ensuite vraisemblablement généralisée en fonction des résultats de l'expérimentation.

4 - Pour fiabiliser et sécuriser le titre « permis de conduire », la vérification de l'identité du postulant, effectuée à partir de titres sécurisés, limitativement énumérés, doit être renforcée ; la circulaire de 2007 fixant la liste des titres acceptables doit être révisée ; la cellule routière doit organiser la traçabilité des dossiers et former et sensibiliser son personnel à la sécurisation des procédures ; un brassage régulier des IPCSR entre les différents centres d'examen doit être effectué ; enfin, l'organisation du permis de conduire et de la délivrance du titre doivent demeurer placées dans deux entités différentes ; en l'état actuel et dans l'attente de la prochaine mise en place du projet FAETON en 2011/2012, il est expédient de conserver l'organisation actuelle où les services des préfectures sont en charge de l'édition du titre permis de conduire.

I – Présentation du rapport

Le présent rapport expose le déroulement et les conclusions de la mission d’audit sur le pilotage et les contrôles des cellules d’éducation routière dans le cadre de la réforme du permis de conduire qu’a arrêtée le Comité interministériel de la sécurité routière (CISR) du 13 janvier dernier.

Le chapitre 2, « La commande et le déroulement de l’audit » rappelle la demande formulée par les commanditaires, expose la démarche retenue par les trois auditeurs et indique les limites de l’audit.

Le chapitre 3, « Les impératifs d’organisation de la démarche » présente l’axe majeur de l’audit, l’inscription de la réflexion dans le triptyque ; pilotage des cellules d’éducation routière par le chef de service concerné et le Directeur de la direction départementale, contrôle interne ou hiérarchique de ces cellules par ces mêmes autorités et inspection des cellules par les organismes d’inspection ~~doivent en effet être organisés de manière cohérente avec la mise en place d’un système d’échanges d’informations opérationnel et continu avec l’administration centrale~~. En particulier, le référentiel pour les inspections doit être prévu pour également servir de référentiel pour les contrôles hiérarchiques.

Par ailleurs la réflexion doit être conduite de manière à s’inscrire dans le cadre de la mise en œuvre de la Directive 2006/126/CE du Parlement européen et du Conseil du 20 décembre 2006 relative au permis de conduire, dont la transcription devrait bientôt intervenir.

Le chapitre 4, « L’actuelle situation des cellules d’éducation routière », présente les principes de leur décentralisation de 2002 et de leur positionnement en DDE puis en DDEA, rappelle les difficultés longtemps persistantes pour faire passer la réforme dans les esprits et identifier un pilotage opérationnel, expose en ce qui concerne l’infocentre Aurige à la fois la puissance de cet outil, mais aussi une utilisation opérationnelle tout à fait insuffisante, et, enfin rappelle les principales tendances apparues lors des dernières inspections de cellules d’éducation routière.

Le chapitre 5, « Les inspecteurs du permis de conduire et de la sécurité routière (IPCSR) et les écoles de conduite : deux mondes la fois très proches et antagonistes - les principaux points de conflit », rappelle les principaux points de conflit qui peuvent apparaître entre ces deux ensembles et également l’extrême diversité des situations.

Le chapitre 6, « L’examen du permis de conduire : la répartition des rôles », rappelle le partage actuel des rôles entre les préfetures et les DDE ou DDEA ainsi que les éléments connus à ce jour du positionnement prochain des entités en charge de l’éducation routière dans l’administration départementale.

Le chapitre 7, « Enjeux et difficultés à caractère sociétal » rappelle le rôle marquant du permis de conduire et donc de son processus d’obtention dans l’organisation de la société française actuelle.

Le chapitre 8 « L’organisation de l’examen du permis de conduire doit être portée par l’ensemble de la chaîne hiérarchique », présente un certain nombre de mesures à mettre en œuvre pour que la délivrance du permis de conduire par l’État fasse désormais l’objet d’un véritable pilotage au niveau de l’État déconcentré, en relation étroite et coordonnée avec l’administration centrale.

Le chapitre 9, « L’utilisation effective de l’infocentre doit être résolument et rapidement réorientée au bénéfice des acteurs locaux », présente les conditions pour que cette base de données devienne à la fois un outil de management des cellules d’éducation routière dans chaque direction départementale et une aide puissante à la mise en œuvre de l’actuelle réforme. Son utilisation doit

désormais accompagner et conforter les réformes entreprises et ne plus les nier.

Le chapitre 10, « La réforme du permis de conduire doit donner lieu à une action forte d'information et de formation de chacun des acteurs de l'administration déconcentrée », présente les conditions de mise en œuvre d'une telle politique.

Le chapitre 11, « Une proposition de levée de l'anonymat des demandes de places par les écoles de conduite, sous certaines conditions » expose l'intérêt qu'il y aurait à lever l'actuelle règle de l'anonymat des demandes de place d'examen par les écoles de conduite qui rend très malaisée la résolution de la problématique des temps d'attente avant le premier examen pratique ou entre des examens pratiques successifs. Il est ainsi proposé de lever à titre expérimental cette règle sous plusieurs conditions.

Le chapitre 12, « L'élaboration du titre doit permettre de prévenir autant que possible les tentatives de corruption », présente un certain nombre de réflexions sur la sécurisation ; cette dernière constitue en effet à l'évidence le corollaire d'une démarche de qualité pour la délivrance du permis de conduire, d'autant que ce document sert souvent de justificatif d'identité.

Le chapitre 13, « Le nouveau référentiel du contrôle hiérarchique et de l'inspection obtenu par « croisement » de l'actuel référentiel et des textes organiques de la réforme objet du Comité interministériel de la sécurité routière (CISR) du 13 janvier 2009, objet principal de la mission d'audit », définit le cadre dans lequel, en l'état actuel des connaissances, peut être conçu l'objet de la commande. Ce référentiel pourra être enrichi et complété au fur et à mesure qu'auront été définis les éléments de mise en œuvre de la réforme du permis de conduire. Il fait lui-même l'objet de l'annexe principale I.

Le chapitre 14, « Un tableau de bord de la situation dans chaque direction départementale », propose la forme que pourrait revêtir une extraction mensuelle automatique de l'infocentre dont les destinataires seraient les responsables de la direction départementale à laquelle appartient la cellule d'éducation routière; la connaissance régulière et aisée des faits constitue en effet un élément majeur en faveur d'un pilotage effectif de l'activité. Cette proposition fait l'objet de l'annexe principale II.

La conclusion, enfin, met en relief les principaux constats et recommandations de l'audit.

II – La commande et le déroulement de l'audit

2.1 - La commande

La mission d'audit sur le pilotage et les contrôles des cellules d'éducation routière dans le cadre de la réforme du permis de conduire qu'a arrêtée le Comité interministériel de la sécurité routière (CISR) du 13 janvier dernier est une mission conjointe d'audit du Conseil Général de l'Environnement et du Développement durable (CGEDD) et de l'Inspection générale de l'Administration (IGA). Elle a ainsi été diligentée, d'une part, par le Vice-Président du CGEDD par note en date du 4 février 2009 (cf. annexe IV), qui faisait suite à la demande formulée par la Déléguée interministérielle à la Sécurité Routière (DSCR) dans sa note en date du 19 janvier 2009 (cf. annexes II et III) et, d'autre part par le Directeur du cabinet de la Ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer et des Collectivités territoriales par note en date du 30 avril 2009 (cf. Annexe V).

Dans sa note précitée, la Déléguée rappelait que le CISR avait décidé de réformer l'apprentissage de la conduite et l'examen du permis de conduire et précisait qu'il lui paraissait utile, pour assurer le succès de la réforme, que des contrôles des cellules d'éducation routière puissent être régulièrement menés suivant une méthodologie construite puis confortée, d'une part, par diverses et récentes inspections des MIGT et, d'autre part, par les pratiques générales du CGEDD en la matière. Elle demandait l'élaboration d'un projet de dispositif permettant de réaliser de manière régulière à l'initiative du chef de service local, de tels contrôles internes. Elle mettait de plus l'accent sur le rôle majeur d'un tel référentiel pour favoriser le dialogue de gestion entre les niveaux départemental et régional et la nécessaire harmonisation des politiques relatives à cet examen national.

La Déléguée ajoutait ne pas exclure des audits ou inspections de régularité du CGEDD utilisant le même référentiel et permettant d'évaluer l'efficacité et la pertinence des dispositions prises au niveau départemental, et proposait l'établissement par le CGEDD d'un bilan annuel permettant d'apprécier les ajustements éventuellement nécessaires dans les modalités du contrôle.

Dans sa lettre de mission, la Ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer et des Collectivités territoriales soulignait en outre l'importance à attacher aux questions de régularité d'établissement du titre.

2.2 La démarche et le calendrier

Pour répondre au souhait de la Déléguée interministérielle, contact a été rapidement pris début février 2009 avec la Secrétaire générale de l'IGA par l'un des deux auditeurs du MEEDDAT. Le principe d'une intervention conjointe des deux inspections figurait d'ailleurs dans le relevé de décisions du comité interministériel du 13 janvier.

C'est le 6 mars 2009 qu'a été indiquée officiellement au CGEDD l'identité du futur auditeur de l'IGA. La note précitée du Directeur du Cabinet de la Ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer et des Collectivités locales a ensuite confirmé le principe de la collaboration entre IGA et CGEDD. On peut donc considérer que la phase opérationnelle de la mission a débuté fin mars 2009.

Le contact avec la DSCR a été constant et deux réunions ont notamment eu lieu avec la Déléguée interministérielle, le 1er avril 2009 et le 11 juin 2009. Cette dernière a permis d'aboutir à une convergence de vues sur les ambitions, les enjeux, les limites et les développements de la mission.

Le reste du délai a été consacré à définir complètement l'ensemble des propositions, prendre en compte les préoccupations de sécurisation et de fiabilisation du titre, s'assurer de la cohérence d'ensemble de la mission et procéder à la rédaction du rapport.

2.3 - Les limites de l'audit

La mission d'audit s'est déroulée de la mi mars à la fin août 2009, c'est-à-dire durant la période où la DSCR avait engagé un certain nombre de chantiers visant à traduire en processus opérationnels d'application effectivement uniforme sur l'ensemble du territoire les diverses mesures qui figurent dans le relevé de conclusions du CISR.

La mise en œuvre de ces diverses mesures correspond à des modalités ou des contraintes très diverses ; si certaines ne nécessitent que quelques réflexions ou concertations rapides de quelques semaines, la grande majorité implique la préparation de documents complexes qui peuvent aller jusqu'au niveau du décret ou qui doivent faire l'objet d'une préparation minutieuse, soit parce qu'ils sont destinés à revêtir la forme d'un accord entre plusieurs parties à l'issue de négociations, soit parce qu'il s'agit de documents qui seront utilisés par les IPCSR en tant que futurs guides de

pratiques professionnelles rénovées. De tels documents doivent être bien sûr très précis et dépourvus d'ambiguïté et un délai de plusieurs mois est à l'évidence indispensable; le tableau de bord de suivi de la mise en œuvre de la réforme dans sa version de mai 2009 que la DSCR a fourni aux auditeurs en témoigne et pour plusieurs points il est indiqué que l'aboutissement du processus aura lieu en 2010.

On peut ainsi citer entre autres à titre d'exemple la situation de la transformation de l'épreuve de conduite pour laquelle le passage du décompte d'erreurs à un véritable bilan de compétences et de comportement implique la mise en place d'un processus complexe que la DSCR ne prévoit à l'heure actuelle de n'achever qu'en avril 2010.

Il est bien évident que pour être pleinement en mesure d'élaborer un référentiel de contrôle interne et d'inspection des services qui soit complètement opératoire, il convient d'abord que l'ensemble des mesures qui composent cette politique publique ait été entièrement défini en termes opérationnels. Tel n'était pas le cas durant le deuxième trimestre 2009.

Le référentiel de contrôle – inspection, objet du présent rapport, doit donc être considéré comme un produit qui n'est pas complètement définitif en ce qu'il apporte sur certains points des éléments plus méthodologiques que totalement opérationnels. Il est ainsi obtenu par « croisement » d'un référentiel préexistant dans une version de la mi-2007 et utilisé pour diverses inspections de régularité de cellules d'éducation routière citées par la Déléguée dans sa lettre de commande, du relevé de conclusions du CISR, et de divers documents de mise en œuvre des dispositions retenues. Quoi qu'il en soit, le référentiel proposé par le présent rapport a vocation à être utilisé dès les prochains mois lors des contrôles internes ou des inspections de régularité, il permet en effet d'ores et déjà d'obtenir une appréciation précise de la cellule d'éducation routière et du stade de mise en œuvre effective de la réforme du permis de conduire.

Il serait ainsi expédient qu'à l'échéance d'environ un an, une mission complémentaire soit demandée au CGEDD et à l'IGA, qui aurait pour objet de finaliser totalement le référentiel ; la préparation des divers documents de mise en œuvre de la réforme aura en effet été alors achevée, et un grand nombre d'entre eux aura bénéficié d'une expérimentation. Il pourrait être utile que cette même mission complémentaire permette d'obtenir un autre référentiel qui permette de réaliser des contrôles internes ou des inspections des activités relatives aux examens du permis de conduire des DREAL. Ces activités font en effet l'objet de quelques développements dans la suite du présent rapport.

Le rapport a été rédigé dans ce contexte, à la suite du dernier entretien avec la Déléguée et le Chef de projet « réforme du Permis de conduire », qui a eu lieu le 11 juin 2009.

III - Les impératifs d'organisation de la démarche

3.1 - La nécessité d'inscrire réflexion et propositions dans un triptyque de contrôle

Le relevé de conclusions du Comité interministériel du 13 janvier 2009, qui figure en annexe II au présent rapport, a notamment prévu en ce qui concerne l'objectif d' « une organisation administrative plus efficiente » d'améliorer « le pilotage au niveau national » par trois mesures dont la seconde est ainsi libellée : « -la mise en place d'inspections de régularité et, en cas de

dysfonctionnements particuliers, d'inspections de déontologie ; ces inspections seront conduites conjointement par le CGEDD et l'IGA. ».

De même la Déléguée, dans son courrier du 13 janvier, présenté en annexe I au présent rapport proposait-elle au Vice-président du CGEDD de préparer « un dispositif permettant de réaliser de tels contrôles internes à l'initiative du directeur local, et de manière régulière ». Elle indiquait également que « cette démarche structurante (n'exclue) pas, bien entendu, les audits utilisant le même référentiel et permettant d'évaluer l'efficacité et la pertinence des dispositions prises au niveau départemental, tant pour ce qui est du fonctionnement des entités en charge de l'éducation et de la sécurité routières, que pour ce qui est du management par le directeur de la direction départementale où seront installées ces entités, et par le cadre de deuxième niveau plus particulièrement en responsabilité ».

Chacun comprendra qu'à l'évidence ces deux demandes sont particulièrement cohérentes et complémentaires, mais considèrera aussi qu'avant d'inspecter ou de contrôler en interne le management, il faut donner à ceux qui sont en charge de ce management les moyens nécessaires de pilotage de l'activité de la direction départementale consacrée aux examens du permis de conduire. De ce fait la présente mission d'audit est-elle très rapidement apparue comme devant dégager une méthode et des propositions permettant d'assurer au mieux chacun des éléments du triptyque suivant :

- 1 - Le pilotage des cellules d'éducation routière par le chef de service, cadre de deuxième niveau, et le niveau de la direction départementale ;
- 2 - Le contrôle interne ou hiérarchique des cellules ;
- 3 - L'inspection des cellules par les organismes d'inspection CGEDD-MIGT et/ou IGA ;

3.2 - L'élaboration du référentiel ne peut qu'accompagner la mise en œuvre opérationnelle de la réforme; elle ne saurait la précéder

L'élaboration du référentiel commun aux inspections et aux contrôles internes ou hiérarchiques doit accompagner et suivre au plus près la mise en œuvre opérationnelle de la réforme et l'élaboration des documents de déclinaison opérationnelle de celle-ci; elle ne peut à l'évidence la précéder ainsi que c'est indiqué au paragraphe 2.3 précédent. De ce fait la présente mission visera davantage à faire des propositions méthodologiques et à fournir un document intermédiaire à compléter progressivement qu'à fournir un document finalisé et prêt à l'emploi ;

3.3 - La chaîne d'établissement du document de permis de conduire devra voir sa fiabilité améliorée.

Celle-ci présente de nombreuses fragilités alors même que le document permis de conduire a une double fonction :

- c'est un titre permettant la conduite d'un véhicule à moteur sur la voie publique ;
- c'est de facto un titre servant à son titulaire pour justifier de son identité auprès de personnes publiques et privées.

Or, la qualité d'un titre d'identité repose sur la qualité du face à face entre l'autorité qui le délivre et la personne qui le reçoit ; ce face à face n'est pas aujourd'hui assuré : en l'état actuel, la préfecture délivre un titre sur la seule base de photocopies de documents d'identité ; photocopies de plus en plus ou moins bonne qualité qui lui ont été transmises par le futur titulaire du permis de conduire,

généralement par l'intermédiaire de son auto-école qui a recueilli les documents.¹

La qualité du titre de conduite n'est pas non plus parfaitement établie. La vérification de l'identité du candidat est effectuée dans des conditions qui ne sont pas toujours optimales par l'IPCSR qui fait passer l'examen.

Lorsqu'il est réellement effectué, ce contrôle se fait à partir de documents insuffisamment limitatifs. En sus des documents d'identité sécurisés (cartes nationales d'identité ou CNI, passeports, titres de séjour en cours de validité), la circulaire n° 2007-54 du 10 septembre 2007 « relative aux modalités de l'épreuve pratique de l'examen du permis de conduire de la catégorie B et de la sous-catégorie B1 » permet de présenter pour justifier de son identité d'autres documents : « s'ils ont été délivrés par une administration publique et s'ils comportent une photographie ressemblante. C'est le cas en particulier du permis de chasser, du livret de circulation, de la carte de séjour temporaire ou de la carte de résident, de la carte d'identité professionnelle ou encore de la carte d'étudiant ». Tous les documents de cette liste, établie sous la seule signature de la directrice de la Sécurité et de la circulation routière, sont inégalement sûrs.

De plus ce contrôle d'identité n'est pas toujours effectué dans des conditions sereines ; pour limiter les risques d'agressions d'IPCSR, beaucoup de DDE/DDEA ont choisi de recourir à la procédure d'annonce différée des résultats (ADR) ; néanmoins, certains candidats viennent se présenter accompagnés de groupes de soutien du même âge qu'eux² ; d'ailleurs, malgré la procédure d'annonce différée des résultats, des cas d'agression d'IPCSR subsistent³.

3.4 - La perspective de la prochaine mise en œuvre de la Directive 2006/126/CE du Parlement européen et du Conseil du 20 décembre 2006 doit aussi être prise en compte.

Cette Directive concerne le permis de conduire et comporte notamment un certain nombre de dispositions relatives aux examinateurs du permis de conduire ; sa transposition devrait bientôt intervenir, la date au plus tard ayant été fixée au 19 janvier 2011. Des extraits de cette Directive sont présentées en annexe VIII.

Ce document de l'Union européenne comporte une annexe 4 intitulée « normes minimales applicables aux personnes qui font passer les épreuves pratiques de conduite » dont le paragraphe 4.1 Assurance de la qualité comporte les dispositions suivantes :

« 4.1.1 Les États membres mettent en place des dispositions relatives à l'assurance de la qualité permettant de maintenir le niveau des examinateurs du permis de conduire.

4.1.2 Les dispositions relatives à l'assurance de la qualité devraient prévoir le contrôle des examinateurs sur leur lieu de travail, leur perfectionnement professionnel et le renouvellement de leur accréditation, leur formation continue et l'examen périodique des résultats des épreuves de conduite qu'ils ont fait passer.

4.1.3 Les États membres doivent prévoir que chaque examinateur est soumis à un contrôle annuel mettant en œuvre les dispositions relatives à l'assurance de la qualité énumérées au point 4.1.2. Les États membres doivent en outre prévoir que, au moins une fois tous les 5 ans, chaque examinateur est examiné et observé lors du déroulement des épreuves qu'il fait subir, pendant une période cumulée d'au moins une demi-journée, ce qui permet l'observation de plusieurs épreuves. Lorsque des problèmes sont constatés, des mesures

¹ Observations du rapport Castera / Lalot à propos du département de la Drôme.

² Cas évoqué dans le rapport Renvoisé/Schmitt sur les services du permis de conduire dans le Territoire de Belfort

³ 2 IPCSR sur 22 concernés dans le Val d'Oise en 2008/2009 par des cas d'agressions.

correctrices doivent être prises. La personne chargée du contrôle doit être habilitée à cet effet par l'État membre concerné.

4.1.4 Les États membres doivent prévoir que, lorsqu'un examinateur est autorisé à faire passer des épreuves de conduite dans plusieurs catégories, le fait de s'acquitter de l'obligation de contrôle pour les épreuves relatives à une catégorie revient à s'acquitter de cette obligation pour plusieurs catégories.

4.1.5 Le travail d'examen de la conduite doit faire l'objet d'un suivi et d'un contrôle par un organisme habilité par l'État membre concerné, afin de garantir la mise en œuvre appropriée et cohérente de l'évaluation. »

Même si la transposition n'a pas encore eu lieu, il convient à l'évidence que la présente réflexion soit conduite :

- avec le souci d'être compatible avec les termes de la Directive et notamment de son annexe 4,
- mais aussi en s'attachant à en définir un outil de mise en œuvre opérationnelle.

Les contrôles internes et les inspections doivent ainsi contribuer à la vérification puis, le cas échéant, à la consolidation des caractéristiques professionnelles demandées aux IPCSR, de manière à leur permettre d'aborder dans les meilleures conditions possibles l'examen quinquennal prévu au paragraphe 4.1.3 ci-dessus. Se posera bien sûr le moment venu le choix des personnes chargées de l'assurer. Le délégué à la conduite et à la sécurité routières dont dépend l'IPCSR qui subit cet examen, ne peut à l'évidence en effet l'assurer puisque ce serait revenir sur son caractère externe. Une solution pourrait consister à le faire assurer par un délégué d'un autre département, après avoir vérifié qu'il n'y a pas eu dans le passé de relation hiérarchique entre ce délégué et l'IPCSR examiné.

IV - L'actuelle situation des cellules d'éducation routière

4.1 - La déconcentration de 2002 et le positionnement en DDE : une longue marche encore souvent inachevée

C'est en 2002 que la gestion directe par l'administration centrale des cellules d'éducation routière a été abandonnée et remplacée par une incorporation dans les DDE et un nouveau mode de gestion découlant de cette transformation. Pour ce qui concerne plus particulièrement la répartition des places d'examen entre écoles de conduite et IPCSR, la situation est restée très variable : dans certains départements la répartition est restée en préfecture, dans d'autres, elle a désormais été exercée en DDE avec ou sans transfert des personnels correspondants.

On ne saurait ignorer que durant les premiers mois cette déconcentration n'a que rarement fait l'objet d'une sensibilisation suffisante des deux parties, direction de la DDE, d'un côté, Délégué, chef de la cellule et IPCSR de l'autre ; les métiers des uns et des autres étaient très différents, les relations du délégué et des IPCSR avec l'administration centrale DSCR, d'un côté, les services correspondants habituels des préfectures, d'autre part, étaient en fait maintenues ; de plus les directeurs de DDE rencontraient de vraies difficultés pour bien comprendre les modes de fonctionnement des cellules et n'en acquéraient une connaissance un peu fine que progressivement, souvent malheureusement au gré des difficultés rencontrées vis à vis des écoles de conduite ou des candidats avec des phénomènes d'amplification médiatique. De plus les messages portés par la DSCR-Sous-direction de l'éducation routière, dans les DDE jusqu'à son niveau direction ou jusqu'au niveau du cadre de deuxième niveau qui supervisait la cellule en charge de l'éducation routière

étaient rares et portaient peu souvent sur des problèmes opérationnels ou des questions de méthode.

Enfin, et tout à la fois, les directeurs pouvaient rencontrer de vraies difficultés à obtenir une information précise, argumentée et complète (ou à peu près) de la part du responsable de leur cellule alors même que celui-ci ou les IPCSR avaient fréquemment à l'inverse le sentiment que le directeur de la DDE et ses subordonnés directs pouvaient très difficilement leur être d'une vraie aide pour surmonter les difficultés qu'ils rencontraient. Cela était d'autant plus ressenti que les DDE étaient en toute hypothèse largement accaparés par les réorganisations des services, conséquence de la Loi de décentralisation du 15 août 2004.

C'est en tout cas le jugement que se fit l'un des trois membres de la présente mission d'audit dans les mois qui suivirent sa nomination comme directeur d'une DDE le 1er mai 2003 ; certains esprits pouvaient à l'époque considérer même que le rôle de la direction de la DDE vis à vis de la cellule était avant tout logistique!

En fait les deux questions essentielles étaient d'une part l'identification du pilote, d'autre part, une fois le pilote identifié et reconnu, la mise à sa disposition de moyens effectifs de pilotage.

Depuis cette époque des toutes premières années de la déconcentration des cellules en DDE, la situation s'est progressivement améliorée ; les différentes personnes ont appris à se connaître, chacun a désormais une meilleure connaissance de l'ensemble du système, de ses finalités, de ses contraintes et des moyens à disposition. D'une direction départementale à l'autre, une certaine consolidation mutuelle des expériences de chacun s'est produite, mais l'ensemble de ces évolutions positives reste cependant plus le fait d'un pragmatisme partagé par un nombre croissant de personnes que d'une véritable structuration affirmée et opérationnelle des relations entre les différents acteurs. C'est en tout cas le sentiment du même membre de la mission quand il quitta son poste de DDE au 1er janvier 2007.

Toutefois un autre inspecteur a pu constater lors de l'audit d'une fusion DDE/DDDAF, par ailleurs réussie, que le pôle routier restait en marge de la nouvelle DDEA.

4.2 - L'infocentre AURIGE : un outil précieux insuffisamment utilisé

La DSCR a mis en place le logiciel AURIGE pour la gestion des examens du permis de conduire. Il sert :

- aux délégués du permis de conduire pour élaborer les plans de travail des IPCSR et assurer leur gestion ;
- aux IPCSR pour la saisie des contrôles pédagogiques des auto-écoles et surtout pour la saisie des résultats des examens pratiques.

Grâce à cette collecte de renseignements, la DSCR dispose donc au niveau central d'une vue globale performante de la situation. C'est l'infocentre AURIGE qui permet de connaître l'évolution des résultats aux examens du permis de conduire au plan national. Ainsi, en 2007, le taux de réussite à l'examen a été de 53,77 % ; 48,4 % pour les femmes ; 59,9 % pour les hommes.

L'infocentre AURIGE permet de connaître aussi les résultats avec une maille fine : par département mais aussi par centre d'examen, par auto-école et par IPCSR. D'importantes distorsions sont ainsi observables ; ainsi en ne retenant que les cas d'IPCSR faisant passer plus de 500 examens en première présentation, on observe des taux de réussite à la première présentation des candidats notablement plus faibles que les moyennes nationales et départementales pour les IPCSR les plus

« sévères »⁴ :

- 25,08 % dans le Rhône ;
- 23,70 % à Paris ;
- 36,97 % dans le Val d'Oise.

Certes, ceci peut s'expliquer pour partie par les aléas statistiques et les écarts de situation tenant tant à la géographie des lieux d'examen qu'à la diversité des populations concernées et/ou qu'aux différences de qualité des formations. Toutefois, les « zooms » effectués montrent que ces facteurs ne suffisent pas à expliquer les différences de situation :

- Dans la Côte d'Or, en 2006, un IPCSR accordait 33,8 % de réussite, un autre 59,8 % alors même que la politique du DDE consistait à faire tourner les IPCSR sur chacun des centres d'examen⁵

- Dans le Val d'Oise, en 2008, pour les premières présentations, la mission a pu constater un écart de 23 % pour le centre d'examen de Cergy (de 37,30 % à 60,20 %) et de 20 % pour celui d'Argenteuil (de 45,70 % à 65,80 %).

Ces écarts devraient alerter les décideurs car ils traduisent des problèmes réels :

- soit une mauvaise qualité de la formation délivrée par certaines auto-écoles ;
- soit, à capacité de conduite équivalente, une inégalité des chances des candidats en fonction de la plus ou moins grande « sévérité » de l'IPCSR qui leur fait passer l'examen ;
- soit même des irrégularités.

Ces anomalies peuvent aussi déboucher sur des manœuvres, voire des fraudes, consistant à orienter les candidats sur tel ou tel examinateur plus ou moins favorable. Or, les décideurs utilisent rarement les informations disponibles de l'infocentre pour connaître, comprendre et corriger les anomalies existantes :

- Les délégués à l'éducation routière parce qu'ils répugnent souvent à s'ingérer dans les décisions des IPCSR au nom du respect de leur liberté pédagogique.

- Les chefs de services à l'éducation routières et a fortiori les DDE/DDEA et DDE/DDEA adjoints parce qu'ils utilisent fort rarement l'accès à ces informations... dont ils ont souvent ignoré l'existence. En toute hypothèse on doit considérer que leur charge de travail et la diversité de leurs tâches leur permettent très difficilement, même s'ils venaient à être formés à l'utilisation d'AURIGE, d'interroger cet infocentre de manière suffisamment experte.

L'infocentre AURIGE est donc un outil de pilotage précieux et précis mais bien peu utilisé aux échelons de décisions pertinents, c'est-à-dire les échelons départementaux.

Ainsi des renseignements très précieux restent dans l'ensemble inexploités. La mise en œuvre d'AURIGE se caractérise de la manière suivante dans la majorité des départements :

- une remontée régulière de renseignements directement depuis les délégués, chefs des cellules, vers la DSCR ;
- une absence quasi-systématique de réaction de la DSCR en retour,
- des DDE/DDEA et des chefs de service ignorés. Si la majorité de ceux-ci connaît désormais l'existence d'AURIGE, alors que ce n'était pas le cas en 2002, ils n'ont toujours pas reçu de numéro de code leur permettant d'interroger le système, et ont encore moins reçu une formation leur permettant de l'interroger effectivement à leur convenance.
- un outil informatique dont on peut dire pour faire court qu'il ignore et nie la réforme de 2002 : AURIGE est en effet dans les faits exploité de manière quasi-identique à ce qui était pratiqué

⁴ Chiffres transmis par l'infocentre AURIGE.

⁵ Rapport Renvoisé/Brunetière sur les services du permis de conduire dans la Côte d'Or.

avant l'incorporation des cellules d'éducation routière dans les DDE.

4.3 - Les tendances principales mises en évidence par diverses inspections de régularité de cellules d'éducation routière ou autres audits

Deux des auditeurs avaient été précédemment en situation de management de cellules d'éducation routière essentiellement dans la période qui avait suivi leur transfert dans les DDE.

Les auditeurs de la présente mission ont eu connaissance de diverses missions d'inspection de régularité de cellules d'éducation routière ou d'autres missions relatives à la sécurité routière, qui ont eu lieu depuis environ deux ans. Il convient d'être prudent dans les enseignements à retirer de la lecture de ces différents rapports, parce qu'ils constituent un échantillon assez faible en nombre de cas, que la diversité des situations départementales est importante et qu'un certain nombre de ces inspections ont été demandées à la suite d'une situation de crise avérée.

Sous ces réserves quelques impressions dominantes peuvent toutefois être portées à l'attention des lecteurs du présent rapport :

- La première impression est que l'examen des situations décrites montre avant tout des situations d'une extrême diversité dans à peu près toutes les composantes de l'examen ; on peut ainsi citer dans la grande majorité des départements une grande dispersion des taux de réussite suivant les inspecteurs, suivant les centres d'examen, ou suivant les écoles de conduite d'un même centre d'examen. On peut également citer une grande dispersion des taux de réussite entre centres d'examens situés dans des agglomérations très comparables mais dans des départements différents.

- Dans ce contexte l'utilisation de l'infocentre peut être d'une grande aide en ce qu'elle permet de passer d'une simple impression de diversité à la mesure de celle-ci puis à la mise au point de mesures susceptibles de corriger des situations trop diverses ; l'utilisation de l'infocentre par les niveaux direction, cadres de deuxième niveau et délégué départemental au permis de conduire est à l'évidence une composante essentielle d'un management ambitieux et efficace de l'activité permis de conduire.

- Les constats établis lors des inspections font apparaître que diverses mesures structurelles sont à l'évidence de nature à conduire à un état plus uniforme et équitable dans les départements où elles n'ont pas été mises en œuvre; on citera à titre d'exemple le choix de faire « tourner » chaque IPCSR d'un département donné sur l'ensemble des centres d'examen, ou le choix de diminuer le nombre de centres d'examen afin que chaque candidat puisse être davantage confronté durant son examen à des difficultés du même ordre.

- Il est d'un grand intérêt que les niveaux direction et cadre de deuxième niveau organisent des réunions périodiques avec les responsables des écoles de conduite. L'absence de relations se traduit souvent, en cas de difficultés, par un recours rapide aux médias locaux, ce qui rend ensuite plus difficile la résolution des problèmes. Il faut s'attacher à passer d'un mode d'évolution des situations par la crise à un mode d'évolution plus partenarial, plus « à froid ».

- L'une des difficultés récurrentes les plus fréquentes de l'activité est celle des délais d'attente des candidats pour passer l'examen pratique, une fois que leur école de conduite les a jugés prêts ; la règle de l'anonymat des demandes de places par ces dernières, si elle présente l'avantage de laisser aux écoles de conduite l'entière responsabilité de la convocation des candidats et de leur éventuelle absence, ne permet pas d'obtenir une connaissance précise et objective des délais d'attente. Des examens statistiques sur les intervalles de temps entre deux examens successifs peuvent certes permettre d'obtenir certains enseignements et montrent souvent que le problème des

délais d'attente, s'il est réel, n'a souvent pas l'ampleur que certains lui attribuent. Il y a néanmoins une vraie difficulté à bâtir un discours argumenté vis à vis des écoles de conduite qui se plaignent le plus des délais d'attente ; celles-ci, souvent, fournissent des estimations très vraisemblablement assez exagérées aux médias qui s'en font l'écho, alors qu'elles sont par ailleurs fréquemment les établissements dont les taux de réussite sont les moins bons. A l'inverse des échanges avec les écoles de conduite qui font preuve de bons taux de réussite montre que pour ces dernières il n'y a pas de problème de délai d'attente.

- Le choix en 2007 de l'ancienne Déléguée interministérielle de recentrer l'activité des IPCSR sur les examens a permis d'améliorer la situation dans un grand nombre de départements, mais a eu aussi pour conséquence de délaissier la pratique des suivis d'enseignements. Il y a un vrai intérêt à les reprendre dans le cadre nouveau créé par des relations plus suivies et partenariales en mettant l'accent sur les écoles de conduite dont les taux de réussite sont les plus faibles et en présentant ces suivis sous l'angle d'une assistance pédagogique.

Enfin il convient de rappeler que, récemment, l'inspection IGA/CGEDD sur une suspicion de fraude dans la Drôme a établi que la fraude y était bien réelle. Les observations effectuées à l'occasion de missions dans le Loiret, la Savoie, la Haute-Savoie et le Val-de-Marne ont montré la variété des modes d'établissement des documents et la vulnérabilité de certains processus. Il apparaît ainsi que l'actuelle politique de management des cellules d'éducation routière qui a l'ambition de parvenir à une amélioration globale conséquente des prestations des cellules au service à la fois de la sécurité routière et du citoyen dans un esprit d'équité républicaine, doit par souci de cohérence comporter une action suivie en matière de prévention et de détection des fraudes au permis. La richesse des informations de l'infocentre AURIGE et la grande variété de possibilités d'utilisation et de combinaison de ces données peuvent, dans ce cadre, faire de l'infocentre un outil précieux, soit pour détecter des situations susceptibles de poser problème, soit pour confirmer ou infirmer des premiers soupçons.

4.4 - Une situation non satisfaisante qui peut d'autant moins perdurer qu'il convient désormais de relever le défi de la réussite de la réforme du permis de conduire

Depuis 2003 la situation a évolué, les deux parties - DDE et cellule d'éducation routière - ont appris progressivement à mieux se connaître, des modes de fonctionnement ont fini par se rapprocher, Ainsi à titre d'exemple peut-on constater que les inspecteurs acceptent désormais beaucoup plus que directeur de la DDE(A) ou cadre de deuxième niveau recherchent et obtiennent les pourcentages de réussite aux examens par centres d'examen, par IPCSR ou encore par écoles de conduite ; de leur côté les directeurs savent désormais qu'un logiciel AURIGE existe qui permet de faire des extractions. La perception des risques correspondant à des comportements erratiques dans l'organisation et le déroulement des examens du permis de conduire est bien partagée par les uns et les autres, le sentiment d'un certain niveau de solidarité dans l'organisation de cette activité s'est progressivement fait jour et lors des réflexions du début de l'année 2009 sur la réorganisation de l'administration départementale il est apparu qu'une assez large majorité des IPCSR souhaitaient plutôt que leur cellule fasse partie des DDT, « héritières » des DDE(A).

Il n'en demeure pas moins que nombreux sont encore les départements qui connaissent des difficultés assez fortes dont les média locaux se font souvent l'écho, de plus on ne peut nier le fait que des difficultés qui ont pu exister dans le passé, même si elles ont été résolues depuis en totalité ou en grande partie, font souvent l'objet d'un phénomène de rémanence certain dans l'opinion publique, certaines écoles de conduite l'entretenant pour essayer de dissimuler leurs propres difficultés. On ne peut ainsi nier le fait que l'opinion publique n'a pas de manière générale une bonne opinion de l'action de l'État dans la délivrance des permis de conduire.

Cette opinion ne saurait perdurer, ne serait-ce que par le fait qu'elle ne favorise pas en tant que telle une conduite respectueuse des règles du Code de la route, ni qu'elle milite pour diminuer dans les faits le recours à la conduite sans permis.

La réforme du permis de conduire du 13 janvier 2009, dans ce contexte, doit marquer une véritable rupture par rapport à une situation encore difficile: c'est à la fois son objectif premier, un vrai défi et une opportunité ; bien mailler les actions du triptyque pilotage, contrôle interne et inspection, précédemment décrit est donc particulièrement nécessaire.

V – Les inspecteurs du permis de conduire et de la sécurité routière (IPCSR) et les écoles de conduite : deux mondes à la fois très proches et antagonistes - les principaux points de conflit

5.1 - Les délais d'attente pas toujours faciles à réellement évaluer

La question des délais de présentation aux épreuves du permis est celle qui suscite le plus de critiques des candidats et le plus de polémiques entre les services et les écoles de conduite. Encore faut-il différencier les délais d'instruction des demandes et les délais d'attente pour l'obtention des places d'examen. Il convient en outre de noter que les délais fournis par les services sont loin des délais d'attente qui peuvent être parfois annoncés dans la presse, laquelle met en exergue non pas les délais moyens mais les délais excessifs.

Au demeurant le service n'a que peu de prise sur les délais puisque ce sont les écoles de conduite qui, au regard des places qu'elles ont chaque mois, décident de présenter tel ou tel candidat. Il n'est pas rare que certains établissements ne prennent pas et n'attribuent pas les places à certains de leurs élèves qui en toute ignorance vont se plaindre de la lenteur des services de l'État.

Les représentants des écoles de conduite expliquent que la formation est longue mais surtout que l'administration est dans l'incapacité d'offrir des places d'examens en nombre suffisant au moment où les candidats sont prêts à passer l'épreuve.

Les services prétendent pour leur part que cette situation serait entretenue par certaines écoles de conduite qui présenteraient des candidats insuffisamment préparés, en facturant des frais de présentation, sachant que les candidats ont de fortes chances d'échouer et de devoir prolonger leur formation.

En pratique il n'y a aujourd'hui aucun moyen de vérifier le délai d'attente réel des candidats. Le fichier sur les délais d'examen tenu par les services ne prend en compte que les dossiers des candidats reçus que les inspecteurs retournent au service. Il fait ainsi apparaître pour chaque école de conduite les délais entre l'examen théorique général et le premier examen pratique ou entre un examen pratique sanctionné par un échec et l'examen suivant, seuls délais pouvant effectivement être appréhendés après coup.

Le caractère collectif et anonyme des demandes de place de chaque école de conduite ne permet pas de connaître le délai entre la date de demande d'examen par l'école de conduite et la date effective de cet examen. La levée de l'anonymat dans des conditions concertées avec les écoles de conduite permettrait de disposer de données objectives pour mesurer de façon précise les délais d'attente.

Une proposition de levée de l'anonymat est ainsi développée dans le chapitre X du présent rapport.

5.2 - Des perceptions des candidats quelquefois très différentes entre inspecteurs

Les professionnels dénoncent assez souvent les écarts importants entre les différents IPCSR dans les taux de réussite à l'examen pratique du permis B, et mettent parfois ouvertement en cause les pratiques professionnelles de certains d'entre eux. Dans les cas extrêmes ces différents peuvent prendre un véritable caractère polémique, souvent amplifié par les médias locaux.

La nature même de l'épreuve pratique ne peut conduire à des résultats strictement uniformes. Pour autant convient-il d'éviter une trop grande dispersion des taux de réussite ce qui suppose d'en assurer un suivi régulier et de mener des actions de management auprès des inspecteurs qui accordent des résultats aux examens présentant des écarts importants avec la moyenne départementale. La responsabilité du délégué départemental en la matière est essentielle et doit être réaffirmée.

On peut par ailleurs suggérer que l'Institut national de Sécurité routière et de Recherche (INSERR) mette au point un module de formation permanente qui aurait pour objet d'aider les IPCSR ainsi en difficulté à s'approprier des critères de jugement qui leur permettent de se rapprocher de la pratique de leurs collègues. On ne saurait en effet oublier le caractère nécessaire d'une telle évolution, afin d'assurer à l'ensemble du système d'examen un niveau d'équité républicaine satisfaisant.

5.3 - Un degré variable de préparation des candidats

Le degré de préparation des candidats le jour de l'examen pratique est sans conteste un point essentiel de l'actuelle organisation. Il est sous l'entière responsabilité des écoles de conduite, à la fois bien sûr parce qu'il est la conséquence directe de la qualité et de la durée de l'enseignement que ces mêmes écoles de conduite auront dispensé, mais aussi parce que ce sont les écoles de conduite qui déterminent le moment où les candidats peuvent être considérés comme suffisamment préparés pour avoir les meilleures chances de succès à l'examen.

De ce fait le système de répartition des places entre les différentes écoles de conduite prend en compte le nombre de candidats que chaque école de conduite a récemment présentés en première présentation de sorte que les écoles de conduite qui ont de bons résultats, et donc un faible taux de candidats en deuxième ou troisième présentation (voire plus) n'ont pas de difficulté pour trouver une place pour chacun de leurs candidats ; à l'inverse les écoles de conduite dont les taux de réussite sont plus faibles se retrouvent face à un véritable goulot d'étranglement quand il s'agit pour elles de choisir entre leurs candidats de première présentation ou non ceux qui se verront attribuer les places qu'elles ont pu obtenir. Leur réaction fréquente est de considérer que le nombre de places offertes par la cellule est insuffisant et/ou que beaucoup d'IPCSR font preuve d'une sévérité excessive.

La question se pose ainsi de savoir pour quelle raison certaines écoles ne sont pas suffisamment exigeantes dans leur choix des élèves qu'elles présentent. L'explication est vraisemblablement double, il peut y avoir un certain problème de qualité de l'enseignement, mais il y a souvent le fait que ces mêmes écoles de conduite sont confrontées aux demandes des candidats ou de leurs parents de passer rapidement l'examen. Cela est dû soit à l'impatience de pouvoir conduire, soit au fait que les intéressés craignent de voir augmenter le budget de préparation à l'examen au fil des heures de conduite alors même que la publicité des écoles de conduite repose souvent sur la promesse qu'un nombre limité d'heures de conduite permettra d'obtenir le permis.

Il apparaît ainsi clairement que le degré de préparation des candidats suivant les écoles de conduite et délais d'attente moyens par écoles de conduite sont deux problèmes liés ; les auditeurs qui ont eu

l'occasion d'inspecter des cellules d'éducation routière et de rencontrer différentes écoles de conduite ont pu facilement constater que la perception de leurs responsables vis à vis des délais d'attente variait énormément suivant leur taux de réussite. Ce n'est pas pour autant que le problème des candidats insuffisamment prêts pourra être facilement résolu ; fournir une information comparative publique sur les taux de réussite des diverses écoles créerait à l'évidence un vrai bouleversement dont il serait difficile de prévoir à l'avance toutes les conséquences.

Dans un premier temps l'accent doit plutôt être mis sur une information régulière des écoles de conduite sur leur propre taux de réussite moyen et sur le positionnement de celui-ci par rapport à l'ensemble des taux de réussite des écoles du même centre d'examen, ainsi que sur une pratique régulière par les cellules d'éducation routière des suivis d'enseignement. Ces derniers devront concerner avant tout les écoles dont le taux de réussite est faible et être présentés aux intéressés dans une logique d'aide.

5.4 - L'inégale valeur de l'enseignement des écoles de conduite

La valeur de l'enseignement des écoles de conduite peut faire l'objet de deux sortes de remarques :

- d'un point de vue général, le rôle des écoles de conduite paraît déterminant dans l'enseignement des règles de base de la conduite et de respect du code de la route ; a contrario l'aisance et la fiabilité des nouveaux conducteurs dépend largement du nombre d'heures d'apprentissage de la conduite : or leur coût est supporté par les intéressés et doit pouvoir être acceptés de ceux-ci, de sorte que le nombre des heures payantes d'apprentissage est nécessairement limité ; d'où l'intérêt des formules de conduite accompagnée (avec ou non location de véhicules à double commande) ; l'intérêt de la conduite accompagnée est d'ailleurs validé par les tarifs préférentiels accordés par les compagnies d'assurance aux nouveaux conducteurs ayant bénéficié de cette formule.

- d'un point de vue particulier on ne peut qu'être frappé par les distorsions importantes des taux de réussite d'une auto-école à l'autre comme le montrent les exemples ci-dessous :

- En Savoie, à Chambéry, si l'on retient les écoles de conduite ayant présenté le plus grand nombre de candidats en 2008, les taux de réussite varient de 74% (sur 60 candidats) à 37% sur 37 candidats en passant par 69% (sur 53 candidats) et 58% (sur 60 candidats). Le taux de réussite tombe même à 29% (pour une école de conduite ne présentant que 15 candidats).

- Dans le Val d'Oise : 171 écoles de conduite ont présenté des candidats au permis B en 2008 ; la moyenne des taux de réussite en première présentation s'établit à 53%. Mais treize écoles de conduite ont un taux de réussite inférieur à 35% (19% pour le taux le plus bas) et 8 ont un taux de réussite supérieur à 70% (76% pour le taux le plus élevé).

Certes une partie de ces différences peut s'expliquer par les aléas statistiques, les différences différentes capacités des candidats et les efforts financiers qu'ils sont prêts à consentir.

Néanmoins à une question de la mission à la DDEA 95 sur l'explication des différences de réussite à la première présentation entre deux écoles de conduite : l'une obtenant un taux de réussite de 76% pour 157 candidats) et l'autre un taux de 28% pour 79 candidats ; la réponse a été nette : « La différence entre les pourcentages de réussite entre les deux auto-écoles se justifie par la différence de qualité des candidats proposés. Un examen par inspecteur montre que l'auto-école deuxième auto-école a vraiment présenté de mauvais candidats en 2008. ».

VI – L'organisation de l'examen du permis de conduire : une répartition des rôles variable d'un département à l'autre

6.1 - Un partage des rôles variable et parfois confus, des moyens qui n'ont pas toujours suivi les transferts de compétence

Depuis 2002 et en dehors du passage de l'examen proprement dit (en DDE puis en DDEA) et de l'édition du titre (en préfecture), la répartition des rôles entre DDE (puis DDEA) et préfectures n'a pas été homogénéisée : jusqu'à cette date les équipes locales d'IPCSR dépendaient en effet directement, sous l'autorité hiérarchique d'un délégué, de la DSCR ; ces équipes trouvaient par ailleurs un certain soutien logistique de la part des préfectures. C'est durant l'exercice 2002- 2003 qu'il a été décidé de placer l'ensemble de ces cellules d'éducation routières dans les DDE après une phase d'expérimentation dans quelques départements. Ce choix correspondait à la recherche d'une gestion plus rigoureuse de l'activité des examens du permis de conduire et d'un pilotage plus efficient.

De ce que les auditeurs ont pu recueillir de la part d'un certain nombre de leurs interlocuteurs ou de leur propre expérience de chefs de service à cette époque, force est de constater que, souvent, la mise en œuvre de cette réforme fut, au moins au début, très malaisée :

- Les délégués et IPCSR l'ont souvent perçue comme correspondant pour eux à une importante perte d'autonomie : ils ont eu tendance à conserver des relations fonctionnelles directes et privilégiées avec leurs interlocuteurs habituels des préfectures, d'une part, et avec la Sous-direction de l'Éducation routière de la DSCR, d'autre part, aidés dans ce dernier cas par le mode de fonctionnement de l'infocentre AURIGE qui n'a été en rien impacté par la réorganisation. La relation avec le reste de la DDE était souvent perçue par eux comme devant se limiter à des aspects logistiques.

- De leur côté, les directeurs de DDE, directeurs-adjoints ou cadres de deuxième niveau n'ont pas réellement fait l'objet d'une politique d'information et de sensibilisation de la part de la DSCR pour comprendre les ressorts et les difficultés de la réforme, les challenges à relever, alors que l'activité de l'éducation routière est à l'évidence très différente des autres activités qu'ils sont appelés à gérer et piloter. De ce fait leur implication a été au début très variable et était souvent la conséquence, soit d'une curiosité ou d'un intérêt personnel, soit d'une expérience familiale récente en matière d'obtention du permis de conduire, soit enfin de l'obligation de traiter une situation de crise, à la suite de campagne de presse des écoles de conduite qui se plaignaient de délais d'attente trop importants.

- Les préfectures, quant à elles, ont conservé le traitement des inscriptions des candidats par les écoles de conduite, ainsi que le processus de préparation et de signature des permis de conduire au vu des documents indiquant les résultats de l'examen pratique. Pour ce qui concerne l'exercice de répartition des places d'examen la situation était très variable d'un département à l'autre; dans certains départements les préfectures ont conservé cette mission, dans d'autres, elles l'ont cédée aux DDE en transférant les moyens correspondants, dans d'autres encore, elles l'ont cédée aux DDE mais sans transférer les moyens correspondants.

L'ensemble de ces circonstances a eu bien sûr pour conséquence dans beaucoup de départements des résultats assez mitigés en matière d'efficacité de gestion avec souvent des renvois de responsabilités entre les divers acteurs et certains ressentiments réciproques. Toutefois, les années aidant, les différents acteurs ont progressivement appris à mieux se connaître, la sensibilisation aux difficultés de l'activité s'est développée de manière le plus souvent pragmatique et un certain

nombre de graves difficultés survenues dans des départements ont été autant de sources d'expériences et de connaissances à l'intérieur de ces départements, mais aussi dans les départements proches.

Ainsi au fil des années la situation s'est-elle améliorée, mais on ne peut pas pour autant encore considérer que l'organisation actuelle bénéficie au niveau de l'ensemble de l'appareil administratif déconcentré d'un modus operandi reconnu et partagé. La demande de la Déléguée interministérielle de disposer d'un dispositif permettant de réaliser des contrôles internes à la demande du directeur local, et objet de la présente mission doit ainsi contribuer à rétablir pleinement la situation alors que les recommandations du rapport CGPC / IGA de 2004.⁶ restent pour la plus grande part d'actualité.

6.2 – Bien positionner les cellules d'éducation routière dans le cadre de la réforme de l'administration départementale

La circulaire du Premier ministre du 31 décembre 2008 prévoit (dans sa partie B-5) que les missions de prévention d'information et de lutte contre la Sécurité routière peuvent être intégrées à l'appréciation du préfet dans différents services :

- la direction départementale de la protection des populations (DDPP) ;
- la direction départementale des territoires (DDT) ;
- ou la préfecture.

La circulaire précise toutefois que ce choix doit être harmonisé à l'intérieur des régions. Dans le prolongement de la situation actuelle d'attachement aux DDE / DDEA, il semble que dans la très grande majorité des départements, les services de sécurité routière aient vocation à rejoindre la DDT; les seules exceptions semblent en effet concerner les quatre départements de la région Auvergne ainsi que les départements de la partie est de l'arc méditerranéen (Bouches du Rhône, Var et Alpes maritimes).

Toutefois, la circulaire du 31 décembre 2008 réserve la question du positionnement du service de délivrance des titres aux conséquences de la mise en œuvre de la nouvelle application de gestion des permis de conduire (FAETON), application qui doit remplacer l'actuel fichier national des permis de conduire (FNPC) en 2011 / 2012, sauf nouveaux retards⁷.

VII - Les enjeux et difficultés à caractère sociétal

L'examen du permis de conduire constitue à l'évidence un moment fort de la vie du citoyen ; il concerne chacun dans la société à un ou plusieurs moments de sa vie, mais les ressorts de fonctionnement de cet examen ne sont pas pour autant facilement perceptibles. C'est à l'évidence, avec le baccalauréat, l'un des deux examens de masse de l'actuelle société française. Encore plus que pour ce dernier, chaque jeune français ou étranger durablement installé en France considère avoir vocation à entrer rapidement dans les mois ou au pire les quelques années qui suivent l'âge de 18 ans, en possession du permis de conduire, et, sans doute encore plus que l'obtention du droit de vote à la majorité, la possession du permis de conduire est perçue comme un symbole du passage à l'âge adulte.

⁶ IGA -0 4-072-01 CGPC 2004-00-16-01.

⁷ L'application devait initialement être disponible en 2008

De fait la possession du permis de conduire constitue souvent un passage obligé pour entamer un parcours professionnel ; beaucoup de personnes sont en effet tenues d'utiliser un véhicule pour se rendre de son domicile à son lieu de travail ou pour effectuer les déplacements professionnels qui constituent une partie intégrante de leur métier. Dans ce contexte, la pratique de la conduite sans permis se développe, soit que le conducteur n'en ait jamais été détenteur, soit qu'il lui eût été retiré; on ne peut être réellement certain que cette pratique fasse l'objet d'une nette condamnation de la société dans sa profondeur et sa complexité.

En outre, chaque adulte, après avoir connu cette étape de la vie sociale pour lui-même et pour ses camarades du même âge, est souvent appelé, quelques décennies après, à être de nouveau confronté à l'examen au travers de ses enfants. Cette nouvelle expérience lui permet d'ailleurs d'en apprécier l'évolution en terme de processus, de complexité, de réalité des connaissances et des compétences exigées,.... et de coût. De plus une opinion encore réellement répandue au sein de la société consiste à considérer que l'on ne devient un conducteur réellement « délié » et fiable que plusieurs mois après avoir obtenu le précieux sésame. Face à la prétention d'à peu près chaque français adulte d'avoir un avis autorisé sur la bonne préparation et la bonne organisation de l'examen du permis de conduire, il est difficile à l'État de délivrer un message pleinement audible sur l'examen du permis de conduire.

De leur côté les écoles de conduite, confrontées aux plaintes de leurs candidats et de leurs familles vis à vis du coût ou des délais, expliquent souvent que ces problèmes sont en fait la conséquence des choix de l'administration, et critiquent ses représentants et en premier lieu les IPCSR, soit globalement, soit de manière ciblée, quelques IPCSR étant alors perçus et présentés comme particulièrement sévères. Les médias locaux se font volontiers le relais de ces reproches et placent de fait l'appareil d'État et ses représentants locaux en position d'accusés. Les articles de presse dans lesquels l'action publique est présentée de manière positive avec une vraie capacité d'initiative constituent une exception.

Le déroulement pratique de l'examen est par ailleurs représentatif de quelques unes des difficultés et des dysfonctionnements de notre société. C'est en effet un examen coûteux qui implique généralement de recourir aux services d'une école de conduite pendant 20h ou 30h, voire davantage, pour des coûts pouvant s'élever de 900 à 1500€, voire beaucoup plus. Cet examen est aussi long et difficile ; il faut d'abord réussir une épreuve théorique avant de pouvoir se soumettre à une épreuve pratique où le taux de succès de l'ordre de 55 % est très inférieur à celui du baccalauréat. Dans ces conditions, il n'est pas surprenant que des pressions « peu légales à tout le moins », puissent s'exercer sur les acteurs pour rendre l'obtention du permis de conduire plus rapide ou plus facile.

C'est pour limiter ce risque et réduire le nombre des agressions contre les IPCSR que la procédure d'annonce différée du résultat (ADR) a été adoptée dans de nombreux départements. Mais cela ne suffit pas à régler tous les problèmes : implantées dans les mêmes quartiers que leur clientèle, les écoles de conduite peuvent se trouver soumises, à des pressions de leurs clients. Ainsi, les incidents signalés à la mission dans le Val d'Oise (deux agressions d'IPCSR) correspondent à une situation bien particulière ; la présentation par des écoles de conduite de candidats insuffisamment préparés auxquels leurs moniteurs n'osaient pas refuser d'être présentés à l'examen.

Ces attitudes peuvent aussi s'accompagner de tentatives de corruption, mentionnées là aussi à la mission dans le Val d'Oise, même si ces faits ne semblent pas avoir été l'objet de signalements au parquet, voire de cas de corruptions et de fraudes récemment avérées comme dans la Drôme ou les Bouches du Rhône.

On doit enfin, avant de porter un jugement sur les qualités pédagogiques de certaines écoles de conduite implantées dans des quartiers difficiles et dont le taux de réussite moyen des candidats en première présentation apparaîtrait comme particulièrement faible, intégrer le fait que de tels établissements ont souvent des élèves au niveau d'instruction générale bien plus plus faible que la moyenne et ayant eu peu d'occasions depuis leur première enfance d'être les passagers de voitures conduites par leurs parents.

VIII – Faire porter l'organisation de l'examen du permis de conduire par l'ensemble de la chaîne hiérarchique

On ne saurait nier qu'en 2002, quand ont été créées au sein des DDE des cellules d'éducation routière rassemblant le délégué et l'ensemble des IPCSR, ce rattachement a été essentiellement vécu comme un rattachement à caractère essentiellement logistique. Le type de fonctionnement des cellules étant très différent de tous les autres métiers existant dans les DDE, la difficulté de la période avec la préparation des réorganisations à venir et un certain manque d'appétence de chacune des deux parties pour se rapprocher de l'autre l'expliquent assez facilement.

Depuis direction des DDE, chef de service et cellules ont progressivement appris à se connaître et à davantage travailler ensemble, sans qu'on puisse encore considérer que les cellules d'éducation routière sont désormais intégrées dans les DDE ou les DDEA comme les autres composantes des directions.

En fait les situations sont très variables d'un département à l'autre mais il apparaît à l'évidence que le succès de la réforme du permis de conduire passe notamment par une intégration complète des cellules d'éducation routière au sein des DDEA et à partir de l'an prochain au sein des DDT dans la très grande majorité des départements. Pour y parvenir il est proposé la mise en œuvre des mesures suivantes :

1) Chaque nouveau directeur, directeur-adjoint ou chef de service se voit rapidement invité après sa prise de poste à une réunion de présentation des enjeux, des contraintes et des moyens de l'État en matière d'éducation routière ; la DSCR pourrait organiser à cette fin une session tous les quatre mois par exemple.

2) Le directeur et le directeur-adjoint sont désormais les interlocuteurs naturels et effectifs de la DSCR, via le préfet et le DREAL. Les relations directes DSCR – délégué au permis de conduire doivent devenir l'exception et donner lieu à une information du niveau direction. (à moduler avec point 6).

3) Un rôle conséquent doit être réservé au chef de service dont dépend la cellule d'éducation routière. En particulier la fourniture du tableau de bord mensuel doit rapidement donner lieu à un dialogue de gestion entre celui-ci et le délégué suivant une démarche en quatre temps : détermination des éléments du tableau de bord posant problème, explication de ces évolutions, actions correctives à prévoir et à mettre en place, suivi de l'évolution de la situation.

4) Ce dialogue de gestion pourra se dérouler une fois par trimestre sous la présidence du directeur.

5) L'ensemble des dialogues de gestion fera l'objet d'un bilan annuel adressé au préfet, qui mettrait l'accent sur les évolutions de fond, l'efficacité des mesures entreprises et le positionnement

des valeurs du département par rapport aux valeurs moyennes nationales.

6) Un club régional sous la présidence du DREAL pourrait faire un examen comparatif des divers bilans départementaux et jouerait un rôle-ressource en cas de difficulté persistante. Cette structure légère compléterait l'organisation qu'envisageait jusqu'à présent la DSCR (conférence des DREAL, réseau des chefs de service régionaux et réseau métier et prochaine exclusion d'une relation directe entre DSCR et administration départementale).

7) Chaque Directeur de DDT (ou son adjoint) rencontrera une fois l'an l'ensemble des écoles de conduite de son département (en plusieurs groupes suivant le nombre des écoles de conduite) pour procéder avec elles à un suivi de l'évolution de la situation des examens du permis de conduire et de l'enseignement de la conduite (aucun renseignement à caractère nominatif ne sera fourni durant ces réunions pour éviter les polémiques).

8) Une action coordonnée du Préfet et du DDT sera régulièrement organisée pour faire passer à la presse et aux autres média un message positif d'information vis à vis sur l'action de l'État déconcentré sur le processus de délivrance des permis de conduire ; on peut à titre d'exemple suggérer l'idée d'une communication sur la conduite accompagnée qui donne connaissance du différentiel de taux de réussite en première présentation des candidats ayant pratiqué la conduite accompagnée par rapport au taux de réussite de l'ensemble des candidats.

Bien évidemment les diverses dispositions indiquées ci-dessus ont un certain caractère indicatif et pourront être adaptées aux situations locales précises à la diligence des responsables locaux.

IX – Réorienter rapidement et résolument l'utilisation effective de l'infocentre au bénéfice des acteurs locaux

Ainsi qu'il a été indiqué précédemment, le succès de la mise en œuvre de la réforme passe d'abord par un véritable management au sein de la direction départementale concernée, du service de celle-ci où se situe la cellule d'éducation routière en charge de l'organisation et de la réalisation des examens théoriques et pratiques. Un management efficace et rénové doit permettre en effet de piloter l'ensemble de la cellule de manière à assurer le succès de la réforme.

Cela implique bien évidemment que l'ensemble des acteurs concernés puisse disposer régulièrement d'une information pertinente, tout à la fois suffisamment précise, facile d'accès et synthétique qui permette de réagir à temps quand une dérive apparaît, c'est à dire avant qu'elle ait pu avoir des conséquences sur un trop grand nombre d'examens et qu'elle ait pu provoquer des réactions à caractère médiatique. Un tel outil pour obtenir l'information existe, c'est l'infocentre dont on a pu constater plus haut qu'il était à la fois très performant dans l'absolu, et le plus souvent bien peu utilisé par rapport à ses capacités.

Il est donc proposé d'améliorer la situation pour que l'infocentre devienne à la fois un outil de management des cellules d'éducation routière dans chaque DDT (ou DDP), accompagnant et confortant les réformes entreprises depuis 2002 et non plus comme ce fut trop souvent le cas jusqu'à présent les ignorant ou les niant.

Cette amélioration de la situation doit être menée suivant trois axes :

- 1) Fournir à chaque directeur de DDT (ou DDPP), à chaque directeur-adjoint, à chaque

chef de service ayant autorité sur la cellule d'éducation routière les codes d'accès ainsi qu'une présentation de l'infocentre, et de ses possibilités. Leur apprendre à réaliser quelques consultations et extractions.

2) Faire passer le message que tout délégué au permis de conduire et tout adjoint au permis de conduire doit déférer à des demandes de sa hiérarchie de réaliser des extractions. Une formation est par ailleurs à prévoir pour qu'un ou deux membres de la cellule informatique de la DDT (ou de la DREAL si cette dernière a un rôle support vis à vis des DDT) soient également en capacité de réaliser de telles extractions.

3) Compléter l'actuelle modernisation de l'infocentre par la réalisation et la mise en service dans des délais rapides d'un logiciel complémentaire qui extraira de manière automatique et avec une fréquence mensuelle ou trimestrielle les principaux éléments du tableau de bord standard objet de l'annexe II. Ce logiciel sera mis en œuvre par la DSCR au bénéfice de chaque DDT. Le tableau de bord standard fournira des renseignements sous forme de séries glissantes sur douze mois, la DSCR fournissant de plus les valeurs moyennes nationales des divers éléments du tableau de bord.

4) Une Utilisation de ces informations permettra de conduire une action résolue et dans la durée de la chaîne hiérarchique pour rapprocher effectivement les modes d'évaluation des IPCSR afin de supprimer les anomalies incompatibles avec le principe d'égalité des chances, à égalité de mérite, des candidats,

X – Engager une action forte d'information et de formation de chacun des acteurs de l'administration déconcentrée sur la réforme du permis de conduire

La DSCR a entrepris depuis plusieurs mois de procéder à une action d'information et d'explication de la réforme du permis de conduire et des modalités de pilotage des services du permis de conduire à l'attention des préfets, DREAL et DDEA. A l'heure actuelle la majorité de ces réunions a déjà eu lieu et les dernières seront organisées d'ici le mois de septembre 2009. Il est à l'évidence inutile de revenir sur le grand intérêt de ces réunions qui permettent de fournir une information précise et homogène aux principaux acteurs de l'administration déconcentrée, soit directement en réunion, soit par une diffusion organisée au sein des divers services par les soins des responsables présents à ces réunions des éléments fournis alors.

Il n'en demeure pas moins que cette action va devoir être régulièrement renouvelée et approfondie sur le plan de la mise en œuvre pratique, notamment pour assurer une véritable formation de l'ensemble des acteurs concernés et favoriser des pratiques homogènes et consolidées par les expériences de chacun.

Il est ainsi proposé compte-tenu du rôle d'animation et de gestion qui va désormais être dévolu au niveau régional de l'administration déconcentrée, une organisation régionale de cette action de formation – information, les DREAL en assurant la maîtrise d'œuvre ; dans ce cadre une grande part des actions sera plus particulièrement ciblée vers les délégués et les IPCSR pour conforter leur exercice professionnel quotidien.

On ne saurait omettre de souligner que ces nouvelles pratiques effectives dans les examens dans le cadre de la réforme vont conduire à une meilleure image des délégués et des IPCSR dans l'opinion publique, ce qui sera en soi un facteur de stabilité de l'organisation et de ses valeurs.

XI – Lever dans certaines conditions l'anonymat des demandes de places par les écoles de conduite

L'un des principaux points d'opposition entre les entités départementales chargées de l'éducation routière et des examens du permis de conduire et de nombreuses écoles de conduite est le temps d'attente entre l'inscription et l'examen théorique ou le temps d'attente avant l'examen pratique, qu'il s'agisse du premier examen pratique ou d'un examen pratique consécutif à un échec à un examen précédent. De récents articles parus dans la presse comme l'article du Figaro du 18 août 2009 intitulé « *Quatre mois d'attente pour passer son permis* » montrent qu'il s'agit à l'évidence d'un point récurrent de différend entre les divers partenaires et que l'actuelle impossibilité de fournir des délais d'attente précis ne peut que rendre très difficile une perception partagée de l'évolution de la situation et un apaisement des esprits et des interventions médiatiques sur le sujet.

Le choix en 2007 de la DSCR de demander aux cellules d'éducation routière des DDE de consacrer le maximum possible de leurs moyens aux examens plutôt qu'à leurs autres missions, une gestion qui se veut désormais plus attentive dans les faits de suivi des taux de réussite aux examens aux niveaux des centres d'examen, des écoles de conduite ou de chaque IPCSR, les mesures de gestion administrative des délais qui figurent dans les conclusions du CISR du 13 janvier 2009, la réorganisation des méthodes d'examen avaient été ou vont être à l'évidence en toute logique de nature à améliorer dans des proportions conséquentes la situation en matière de délais d'attente.

Il n'en demeure pas moins que la problématique des délais d'attente continuera à constituer un des axes majeurs des actions tant de pilotage, que de contrôle interne ou d'inspection des entités en charge de l'éducation routière ; on doit cependant constater tout de suite que la règle de demande de places d'examen sous une forme anonyme par les écoles de conduite, qui existe maintenant depuis de nombreuses années crée une vraie difficulté pour chacune de ces actions et rend très malaisée la résolution de la problématique des temps d'attente avant le premier examen pratique ou entre des examens pratiques successifs.

La mesure du phénomène n'est en effet pas possible à l'heure actuelle et on peut supposer qu'il existe une certaine exagération, faute de données objectives mesurées, dans les plaintes de certaines écoles de conduite ; on ne peut à l'évidence considérer par exemple que pour chaque candidat qui a subi un échec à l'examen pratique, celui-ci a toujours tout mis en œuvre pour se préparer dans des délais les plus rapides possibles pour passer très rapidement le nouvel examen ; ainsi à titre d'exemple peut-on rappeler qu'à la veille d'examens universitaires, les candidats étudiants privilégieront leurs révisions plutôt que les séances de conduite, ou encore que peu de candidats en périodes de congés choisissent de sacrifier leurs vacances en restant sur place pour prendre des leçons de conduite. Le problème du coût des cours supplémentaires se pose aussi : il entraîne souvent un certain ralentissement de leur fréquence; le nombre quelquefois important de cours complémentaires nécessaires est aussi à prendre en compte ; ce sont autant d'éléments, indépendants de l'administration, qui peuvent conduire à un délai au final important.

Il est donc proposé qu'à titre expérimental dans quelques départements il soit demandé aux écoles de conduite d'indiquer les noms de leurs candidats quand elles demandent des places. Une telle démarche sous-tend plusieurs conditions :

- La mesure fera d'abord l'objet d'une concertation préalable étroite avec les représentants des écoles de conduite et sera proposé dans un premier temps à titre expérimental ;

- Chaque école de conduite demandera donc des places en indiquant pour chacune d'elles le nom du candidat qu'elle aura considéré comme prêt à passer l'examen ;
- Le service affecté à la répartition des places indiquera pour chaque place le nom du candidat retenu figurant dans la liste ainsi établie ;
- Chaque école de conduite gardera, pour éviter que le phénomène d'absentéisme statistique ne détériore l'économie de l'examen et que la gestion de fait des candidats absents ne soit transférée aux cellules d'éducation routière, la possibilité d'échanger entre elles des places de candidats, ou de remplacer un candidat dont l'absence est acquise par un autre candidat qu'elle aura entretemps considéré comme prêt ;
- Parallèlement à la mesure des délais d'attente ainsi rendue possible, il conviendra de s'attacher à fournir des renseignements précis sur l'évolution du nombre de séances d'examens effectivement proposées dans le département considéré par l'ensemble de la cellule d'éducation routière sur une période caractéristique. Il sera intéressant de plus de fournir pour chaque école de conduite la moyenne des mesures de délais d'attente et de mettre en relation cette moyenne avec le taux de réussite moyen de l'école de conduite considérée ;
- L'ensemble de la démarche devra être présenté aux écoles de conduite comme une démarche partenariale de type « gagnant- gagnant » et les résultats des observations désormais possibles seront régulièrement partagés avec leurs représentants ;
- La Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) sera informée de l'existence du dispositif.

Il serait bien sûr préférable que le choix des départements expérimentateurs soit fait en retenant notamment des départements où la problématique des délais d'attente se manifeste avec une certaine importance.

Enfin cette disposition, si elle s'avère apporter dans les faits plus d'objectivité dans la perception du phénomène, et concourir à sa résolution, aurait vocation à être généralisée dans un deuxième temps à l'ensemble des départements.

XII – Sécuriser et fiabiliser l'élaboration du titre pour prévenir autant que possible les actes de corruption.

La lettre de commande adressée à l'IGA par la Ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer et des Collectivités territoriales précisait que la mission devait élaborer des propositions sur la sécurisation et la fiabilisation du titre.

Il y a d'ailleurs deux raisons d'être particulièrement vigilant dans le processus de délivrance du titre permis de conduire :

- c'est un titre de réussite à un examen particulièrement utile ;
- c'est dans les faits, à l'heure actuelle, un titre d'identité moins sécurisé que les cartes nationales d'identité (CNI), les passeports ou les titres de séjour ; et ce n'est sans doute qu'en 2011 ou 2012 que le ministère de l'Intérieur aura pu mener à bien son plan de rénovation et de sécurisation des permis de conduire dans le cadre du projet FAETON.

Quel que soit le positionnement de la cellule d'éducation routière, c'est le préfet du département considéré qui délivre actuellement et délivrera à l'avenir les permis de conduire. C'est donc sous son autorité que doit être mis en place une procédure garantissant la sécurité et la qualité du

document délivré.

Il faut donc :

1 – Réviser la circulaire de 2007

La circulaire de 2007 énumérant les pièces d'identité susceptibles d'être présentées par un candidat à un IPCSR doit être révisée : seules les pièces sécurisées, limitativement énumérées (CNI, passeport, titre de séjour), pouvant être acceptées. Dans la suite du paragraphe l'expression « pièce d'identité » sera à comprendre par référence à cette circulaire ;

2 - Vérifier l'identité du postulant à trois reprises :

- lors de l'inscription du postulant auprès de l'école de conduite, cette dernière est tenue de demander au postulant de présenter une pièce d'identité attestant de son identité ; si l'école de conduite a de bonnes raisons de douter de l'identité du demandeur, elle le signalera à l'autorité administrative lors de la transmission du dossier initial ; le suivi d'enseignement des écoles de conduite assuré par les membres de la cellule d'éducation routière doit aussi porter sur les modalités de respect de cette obligation par l'école de conduite. ;
- lors de la création dans le fichier national du permis de conduire (FNPC) du numéro d'enregistrement préfectoral harmonisé (NEPH) à partir de photocopies couleurs de bonne qualité de la pièce d'identité transmise par l'école de conduite ; le service créant le NEPH et celui émettant au final le titre, demandent à un agent du service habilité à cet effet de procéder au contrôle nécessaire dans les fichiers informatiques, pour s'assurer que le document dont la photocopie a été produite est valide ;
- par l'IPCSR s'assurant sérieusement de l'identité du postulant à partir d'une vérification de celle-ci fondée sur présentation par le candidat d'une pièce d'identité ;

3 – Organiser la cellule d'éducation routière selon des principes stricts

L'organisation de la cellule d'éducation routière doit :

- mettre en place un système de traçabilité des dossiers ;
- veiller à la formation effective des personnels de ce service à la lutte contre la fraude documentaire suivant les principes du ministère de l'intérieur qui leur ouvrira ses formations ;
- et enfin susciter puis entretenir chez le personnel de ce service une culture de l'esprit critique dans son exercice professionnel vis à vis du risque de fraude ;

4 - Créer des conditions favorables à la régularité, la sincérité et l'impartialité de l'examen

Et pour cela veiller, lorsque c'est possible, à un brassage régulier des IPCSR dans les différents centres d'examens ; veiller aussi à leur faire passer les examens pour un nombre important d'écoles de conduite différentes. Procéder à un examen fin des statistiques de l'infocentre et notamment étudier les résultats croisés par IPCSR et par écoles de conduite ; et déceler d'éventuelles anomalies par rapport aux moyennes ;

5 - Procéder chaque mois, par sondages aléatoires, à un réexamen complet de certains dossiers de délivrance des permis de conduire

Cette démarche permettra de s'assurer de la compatibilité des données indiquées (centre d'examen, auto-école, horaire de l'examen) avec les réalités. Faire enregistrer en préfecture les signatures (et non de simples paraphes) des IPCSR assurant les examens et vérifier leur validité lors des contrôles aléatoires ;

6 – Envisager le face à face autorité/réциpiendaire lors de la délivrance du titre

Par ailleurs, pour sécuriser le titre et établir le nécessaire face à face entre l'autorité qui délivre et le récipiendaire, le mode de délivrance du permis de conduire pourrait aussi se voir modifié. Le récipiendaire aurait l'obligation de se rendre dans le service en charge de l'établissement du document ou du moins, ainsi que c'est déjà le cas pour les passeports et les cartes d'identité, dans la mairie de sa commune, pour se faire remettre le permis de conduire ; cette dernière solution suppose évidemment un accord avec les collectivités territoriales dès qu'aura été absorbée la prise en charge nouvelle pour elles des passeports électroniques ;

7 – Conserver une procédure qui institutionnalise le contrôle en séparant le service qui examine et celui qui délivre

Il est en effet incompatible du point de vue de la sécurité et de la régularité, que la seule cellule d'éducation routière (a fortiori une seule personne) puisse à la fois traiter la procédure d'examen et celle de la délivrance du titre. La notion de « guichet unique » ne saurait s'entendre comme impliquant l'unité de lieu et de service pour l'organisation de l'examen et la délivrance du titre.

En attendant la nouvelle organisation qui découlera de la mise en œuvre de l'application FAETON, en 2011/2012, il paraît donc raisonnable de maintenir en préfecture la délivrance du titre permis de conduire. Il y a deux raisons à cela :

*Fonctionnellement les services des préfectures connaissent les risques et les procédures ; ils sont équipés pour conserver en sécurité les titres vierges ; ils peuvent facilement être habilités à la consultation des fichiers ;

*De plus, il serait prématuré et coûteux de mettre en œuvre une nouvelle organisation de la délivrance des titres avant la prochaine mise en œuvre de l'application FAETON⁸ en 2011/2012 ; l'Agence nationale des titres sécurisés (ANTS) ayant probablement vocation à éditer les nouveaux permis de conduire comme elle le fait déjà aujourd'hui pour les passeports et les CNI ; les communes pouvant être le cas échéant mises dans la boucle pour réaliser le face à face final entre l'autorité de délivrance et le récipiendaire ; en attendant il paraît donc expédient de conserver l'organisation actuelle où les services des préfectures sont en charge de l'édition du titre.

Par ailleurs et afin d'aider les Directeurs de direction départementale et les cadres de 2ème niveau ayant autorité sur la cellule d'éducation routière dans la prévention des fraudes, il est proposé de diffuser à ces derniers, dont beaucoup n'auront pas acquis une connaissance précise des problématiques des cellules d'éducation routière, la plaquette "repères déontologiques pour les missions de délégué à l'éducation routière et d'inspecteur du permis de conduire et de la sécurité routière" élaborée par la DSCR et la DGPA en 2007 ; il pourrait d'ailleurs être utile qu'elle soit complétée, sous une forme à définir, par l'exposé des diverses pratiques délictueuses constatées ces dernières années.

XIII - Le nouveau référentiel du contrôle interne et de l'inspection obtenu par « croisement » de l'actuel référentiel et des textes organiques de la réforme objet du CISR du 13 janvier 2009, objet principal de la mission d'audit

Le référentiel proposé est un document cadre qui sera aménagé progressivement au fur et à mesure

⁸La future application FAETON devra permettre aux services des préfectures, de l'ANTS, de police et de gendarmerie, de disposer de la liste des duplicata de permis de conduire successivement délivrés. De plus, l'application FAETON devra permettre une extraction facile des permis de conduire volés ou perdus de sorte que cette liste vienne alimenter la future base des titres d'identité volés ou perdus.

de la mise en place par la DSCR des différents items de la réforme. Il a été d'ores et déjà bâti autour des principales préoccupations de la réforme, la simplification de l'organisation administrative, l'amélioration du pilotage de l'activité au niveau départemental, la rénovation du déroulement des épreuves et l'amélioration de la qualité de l'enseignement de la conduite.

Après avoir exposé dans une première partie, les éléments de contexte général, les différentes missions afférentes à l'activité d'éducation routière, les objectifs du contrôle hiérarchique et des inspections de régularité, et formulé des conseils sur les méthodes de contrôle et d'inspection, le référentiel présente un guide de conduite de contrôle ou d'inspection comportant les cinq points suivants :

13.1 - L'organisation de l'activité

La réforme du permis de conduire du 13 janvier 2009 prévoit de rassembler d'ici 2011 en un guichet unique dans chaque département les six missions suivantes : agrément des écoles de conduite, agrément des enseignants de la conduite, enregistrement des candidats à l'examen, calcul du nombre de places d'examen, répartition des places d'examen et organisation des examens.

Les missions de répartition des places d'examen entre écoles de conduite et d'enregistrement des candidats à l'examen sur le fichier national des permis de conduire (FNPC) ont déjà été transférées par les préfetures en DDE dans un certain nombre de départements, à la suite de la déconcentration de la gestion du service des examens du permis de conduire dans les DDE en 2003.

Le regroupement des missions au sein d'une même direction départementale, dans la très grande majorité des départements la direction départementale des territoires, se poursuit dans le cadre de la mise en place de la nouvelle organisation de l'administration départementale de l'État, selon les dispositions de la circulaire du Premier ministre du 31 décembre 2008.

Le rassemblement de ces diverses missions et le regroupement des moyens qu'il induit, amènent à s'interroger sur la fiabilité des organisations mises en place tant sur le plan de la continuité du service aux usagers que de la sécurité juridique des procédures.

Il importe ainsi de s'assurer que le service n'ait pas sous estimé les tâches administratives d'instruction des demandes d'inscription des candidats et de répartition des places d'examen aux écoles de conduite qui, même si elles sont appelées à se simplifier, notamment avec la dématérialisation des inscriptions prévue pour fin 2011-début 2012, nécessitent un minimum de moyens humains et une organisation permettant de pallier le cas échéant les absences de personnels.

Il convient également de ne pas négliger les risques de fraude, en s'assurant en particulier que le service est attentif à la justification, aux différentes phases de la procédure, de l'identité des candidats ainsi qu'à la sécurisation de la chaîne d'établissement du document permis de conduire. La prévention de la fraude documentaire doit être une préoccupation du service dans l'attente de la refonte du fichier national des permis de conduire (projet FAETON) et de la mise en place après transcription de la directive européenne, d'un nouveau titre de conduite européen et sécurisé.

13.2 - Le pilotage de l'activité et le contrôle de gestion

La réforme du permis de conduire induit un renforcement du pilotage de l'activité par l'ensemble de la chaîne hiérarchique, direction, chef de service ayant en charge l'éducation routière, délégué du permis de conduire, inspecteurs. Ce pilotage doit s'appuyer sur des connaissances objectives et statistiques dont l'infocentre AURIGE constitue la principale source.

Il importe ainsi de s'assurer de l'usage managérial de l'infocentre : la consultation régulière de l'infocentre, l'exploitation effective des données, la production de tableaux de bord, de rapports d'analyse, l'engagement d'actions correctives.

Doivent également être appréhendées les capacités de management du délégué départemental à piloter la cellule d'éducation routière, à encadrer les IPCSR, à organiser le guichet unique.

13.3 - L'implication du directeur départemental dans la politique de l'éducation routière, en particulier dans sa pratique de dialogue avec les écoles de conduite

On constate souvent un climat de méfiance, sinon d'opposition, entre le monde des enseignants de la conduite et celui des inspecteurs du permis de conduire. Les écoles de conduite connaissent souvent encore mal le directeur départemental et ne l'identifient pas comme l'un de leurs interlocuteurs essentiels. Son implication directe apparaît donc indispensable, et si, bien évidemment, un dialogue régulier n'est pas en soi suffisant pour toujours régler chaque différend, il peut largement y contribuer et, en tout cas permettre à chacune des parties de connaître la position précise de l'autre et ses motivations.

13.4 – La gestion proprement dite des examens du permis de conduire

Il importe de vérifier les pratiques professionnelles des IPCSR dans le déroulement des épreuves théoriques et pratiques du permis de conduire. En particulier conviendra-t-il de s'assurer de la mise en œuvre des nouvelles épreuves de code et de conduite prévues par la réforme du 13 janvier 2009 dès lors que les dispositifs auront été précisés.

13.5 - La qualité de l'enseignement des écoles de conduite

L'amélioration de la qualité du système de formation au permis est une préoccupation forte de la réforme du permis ; les services doivent ainsi pouvoir porter une appréciation sur la valeur moyenne des écoles de conduite mais aussi sur la valeur précise de l'enseignement de certaines auto-écoles, tant pour s'attacher à favoriser une hausse du niveau moyen que pour éviter qu'un certain nombre de candidats continuent à se trouver objectivement défavorisés, du simple fait qu'ils ont choisi une école de conduite dont les pratiques d'enseignement s'avèrent assez largement inférieures à celles des autres écoles de conduite du même secteur.

La manière dont est assuré le suivi de l'enseignement sera examinée, tant pour ce qui concerne le suivi lui-même par les inspecteurs qui disposent de la qualification correspondante, que pour ce qui concerne la méthode de choix des écoles de conduite qui vont faire l'objet de ce suivi d'enseignement ou encore le dialogue avec la direction de l'école de conduite qui doit conclure le suivi d'enseignement. Il est en effet manifeste que le suivi d'enseignement doit concerner en priorité les écoles de conduite dont le taux de réussite s'avère assez sensiblement inférieur au taux moyen des écoles comparables ; quant au dialogue avec la direction de l'école de conduite, il doit bien sûr présenter le suivi d'enseignement comme étant avant tout une aide pour l'école, mais il doit aussi permettre de mettre en perspective les conclusions du suivi avec les résultats de l'école de conduite en matière de taux de réussite et avec les délais d'attente constatés pour les candidats de cette dernière.

En 2007, face à une situation générale très dégradée en matière de délais d'attente, l'ancienne Déléguée interministérielle avait fait le choix de concentrer de manière très forte l'activité des IPCSR sur les examens ; Ce choix justifié par la situation de crise que l'on connaissait alors, doit maintenant être aménagé pour permettre une pratique plus intensive des suivis d'enseignement, qui contribueront à leur tour à une amélioration générale de la situation, ainsi qu'à un positionnement

plus équitable de l'ensemble des candidats face à l'examen.

Les auditeurs, pour mener à bien l'élaboration du référentiel demandé, se sont par ailleurs attachés à mettre à profit l'expérience déjà acquise dans le domaine des inspections des cellules d'éducation routière, pour lesquelles le CGEDD disposait déjà d'un guide méthodologique d'inspection - domaine « éducation routière – version du 2 octobre 2007, qui fait l'objet de l'annexe VIII.

XIV – Utiliser un tableau de bord de situation dans chaque direction départementale

Tous les acteurs- DSCR, DDT (ou DDPP), préfectures, DREAL, doivent pouvoir disposer d'un tableau de bord permettant presque d'un seul coup d'œil de juger de l'évolution de la situation et des problèmes susceptibles de se poser à court ou moyen terme.

Ce tableau de bord, présenté à l'annexe principale II, sera extrait à partir des données de l'infocentre. Il donnera mois par mois ou trimestre par trimestre⁹ les taux de réussite moyen sur le département (avec une comparaison sur l'ensemble du territoire national) et aussi par centre d'examen, par IPCSR et pour les cinq meilleures auto-écoles et les cinq moins bonnes.

Ce tableau de bord sera la pierre angulaire du nouveau dialogue constructif entre la DSCR, les DREAL et les directions des DDT qui sera en fait un chaînage de deux dialogues successifs entre DSCR et DREAL et entre DREAL et directions départementales.

Conclusion

Les commanditaires de la présente mission d'audit avaient fixé comme principal objectif l'établissement d'un référentiel des contrôles internes des entités départementales en charge de l'éducation et de la sécurité routières, et, par voie de conséquence, des inspections de régularité. Ce référentiel devait concourir à la mise en œuvre effective de la réforme de l'apprentissage de la conduite et de l'examen du permis de conduire décidée lors du récent Comité interministériel de sécurité routière du 13 janvier 2009.

Les destinataires du présent rapport trouveront en pièce jointe une proposition de référentiel qui reprend, comme il était demandé, les grandes lignes de la méthodologie utilisée par des MIGT pour diverses et récentes inspections de cellules d'éducation routière, ainsi que les pratiques générales d'audit du CGEDD et de l'IGA.

La proposition de référentiel comporte trois parties : des considérations générales, un guide de conduite, et, enfin, un exemple de questionnaire. Il convient de plus que chaque utilisateur de ce référentiel s'attache à acquérir puis à conserver un bon niveau de connaissance du relevé de

⁹ La périodicité définitive devra être arrêtée au vu d'une période expérimentale permettant d'arbitrer entre la meilleure réactivité d'une périodicité mensuelle et le moindre risque d'évolution erratique des données d'une périodicité trimestrielle;

décisions du CISR précité : (« Le permis de conduire se réforme en 15 mesures (permis B) »).

Ce document doit être avant tout considéré comme une aide à ses destinataires directs, directeurs de direction départementale, cadres de 2ème niveau ayant autorité sur la cellule d'éducation routière et inspecteurs du CGEDD ou de l'IGA ayant à examiner les activités d'une cellule d'éducation routière ; Il apparaît en outre que de manière plus générale il pourrait être utile de le porter à la connaissance de chacun des acteurs de l'administration de l'examen du permis de conduire ; il peut en effet constituer un document d'explicitation de la réforme et contribuer à la bonne perception par chacun de ce que l'on attend de lui.

Pour les trois auditeurs cinq points du document et de la démarche qui a présidé à son élaboration sont plus particulièrement à mettre en exergue :

- Le document ne doit pas être considéré comme un document figé d'utilisation obligatoire ; c'est au contraire un document qui a avant tout une fonction d'aide et qui fixe un cadre général ; il sera susceptible d'aménagement pour chaque utilisation en fonction des particularités de la situation locale. Par ailleurs même s'il est d'ores et déjà opérationnel, il devra selon toute vraisemblance être complété dans quelques mois quand chacun des items de la réforme aura été pleinement arrêté en termes opératoires.

- L'organisation de l'examen du permis de conduire doit être portée par l'ensemble de la chaîne hiérarchique. Le chef de la cellule routière et les directeurs et directeurs adjoints du service à laquelle elle est rattachée doivent pleinement s'investir. C'est désormais, non l'administration centrale, mais l'État déconcentré départemental - aujourd'hui dans le cadre des DDEA, demain dans celui des DDT dans la majorité des cas – qui doit assurer le bon fonctionnement quotidien du dispositif avec l'appui des DREAL. Les anomalies dans les taux de réussite au permis de conduire créant une inégalité de fait entre candidats de même mérite doivent être corrigées par une action résolue et dans la durée de la chaîne hiérarchique visant à rapprocher les modes d'évaluation des IPCSR.

- Pour connaître et suivre l'évolution de la situation un outil précieux doit être pleinement mis à la disposition de l'État déconcentré : l'infocentre AURIGE. La Délégation à la sécurité et à la circulation routière (DSCR) devra communiquer sur un rythme mensuel ou trimestriel aux échelons déconcentrés des statistiques de réussite à l'examen du permis de conduire par département, par centre d'examen, par inspecteur du permis de conduire et de la sécurité routière (IPCSR) et par école de conduite. En cas de besoin les échelons déconcentrés pourront croiser les données (réussite par école et IPCSR par exemple).

- Pour maîtriser les délais d'attente des candidats à l'examen et être à même de répondre aux plaintes récurrentes d'un certain nombre d'écoles de conduite que relaient fréquemment les médias, l'État déconcentré doit d'abord disposer d'une vision objective de la situation. C'est la raison pour laquelle il convient de lever dans certains départements, à titre expérimental et sous certaines conditions, l'anonymat des demandes de place aux examens présentées par les écoles de conduite (les noms des candidats étant fournis à titre indicatif par les écoles de conduite de manière que celles-ci conservent la responsabilité de l'effective présentation des candidats le jour prévu de l'examen. Cette mesure pourrait être ensuite vraisemblablement généralisée en fonction des résultats de l'expérimentation.

- A l'évidence, l'amélioration et la simplification des procédures d'examen du permis de conduire doivent aller de pair avec un renforcement de la lutte contre la circulation de titres acquis de manière malhonnête et contre la corruption. Ces deux volets concourent en effet l'un et l'autre à l'amélioration de la conduite automobile et à la sécurité routière. Pour fiabiliser et sécuriser le titre « permis de conduire », la vérification de l'identité du postulant, effectuée à partir de titres

sécurisés, limitativement énumérés, doit être renforcée ; la circulaire de 2007 fixant la liste des titres acceptables doit être révisée ; la cellule routière doit organiser la traçabilité des dossiers et former et sensibiliser son personnel à la sécurisation des procédures ; un brassage régulier des IPCSR entre les différents centres d'examen doit être effectué ; enfin, l'organisation du permis de conduire d'un côté, de la délivrance du titre de l'autre doivent demeurer placées dans deux entités différentes ; en l'état actuel et dans l'attente de la prochaine mise en place du projet FAETON en 2011/2012 qui fournira l'occasion de mettre en œuvre l'ensemble des dispositions ci-dessus, il est expédient de conserver l'organisation actuelle où les services des préfetures sont en charge de l'édition du titre permis de conduire.

Jean LALOT
Conseiller d'Administration
de l'Écologie,
du Développement et de
l'Aménagement durables

Jean-Yves LE GALLOU
Inspecteur général de
l'Administration

François RENVOISÉ
Ingénieur général
des Ponts et Chaussées