

Information sur le rapport du CGEDD sur le programme 207 - sécurité et circulation routières

La mission d'audit confiée à une équipe de rapporteurs du CGEDD s'est déroulée durant le dernier trimestre 2010 et le premier semestre 2011. Ce rapport est daté de novembre 2011 mais n'a été publié que le 2 février dernier.

Ce rapport souligne qu'au cours de la mission, une modification des périmètres de compétence ministérielle a affecté de manière significative le mode de gouvernance de la sécurité routière : le programme 207, jusqu'alors placé sous l'autorité du ministre chargé des transports, a été transféré au ministre chargé de l'intérieur, le délégué à la sécurité routière étant placé sous leur double autorité ; toutefois, les moyens affectés à ce programme restent inscrits au budget du MEDDTL et le personnel reste géré par ce même ministère, pour l'exercice 2011. Il devrait très probablement en être de même pour 2012 et ce au moins jusqu'à la constitution du gouvernement issu de la prochaine élection présidentielle.

Les inspecteurs du CGEDD estiment souhaitable que les périmètres ministériels soient stabilisés dès que possible dans un sens ou dans l'autre, et que le programme 207 et les moyens en personnel et en fonctionnement qui lui sont associés, relèvent de la même autorité ministérielle, une dissociation prolongée étant préjudiciable à une bonne gouvernance du programme.

Les recommandations :

La mission formule 24 recommandations dont 3 concernent directement les IPCSR :

- ▶ La réforme du permis de conduire engagée en janvier 2009 s'est traduite par une série de textes d'application ; s'il est encore trop tôt pour en dresser un bilan de l'application sur le terrain, des inspections de cellules d'éducation routière, réalisées dans les DDI, soit par le CGEDD seul, soit conjointement avec l'Inspection Générale de l'Administration (IGA), devraient permettre de faire le point sur cette mise en œuvre.



- ▶ La nécessité de remédier dans les meilleurs délais aux déséquilibres constatés entre régions ou entre départements en matière d'IPCSR, par une affectation prioritaire dans les départements en situation de tension sur les effectifs et **par une gestion plus rigoureuse des mutations**, et l'opportunité de réaffirmer et de renforcer si nécessaire le contrôle hiérarchique des inspecteurs par chaque délégué départemental sous l'autorité du DDI.
- ▶ L'opportunité d'engager des actions visant à **réduire la dispersion des taux de réussite** à l'examen du permis de conduire entre inspecteurs d'un même ressort territorial.

Actions et objectifs :

Le programme 207, est placé sous la responsabilité du délégué interministériel à la sécurité routière (DISR), il est structuré en trois actions :

- ▶ 01 : observation, prospective, réglementation et soutien au programme ;
- ▶ 02 : démarches interministérielles et communication ;
- ▶ 03 : éducation routière.

Il comporte également trois objectifs, celui concernant l'éducation routière est l'améliorer le service du permis de conduire dans le cadre du développement de l'éducation routière tout au long de la vie.

Trois indicateurs de suivi ont été élaborés (action éducation routière) :

- ▶ Indicateur 2.1 : Evolution du taux de réussite des écoles de conduite en première présentation au permis de conduire B (du point de vue du citoyen) ;
- ▶ Indicateur 2.2 : Dépense moyenne d'un examen pratique du permis de conduire pour l'administration relevant du ministère chargé de la sécurité routière (du point de vue du contribuable) ;
- ▶ Indicateur 2.3 : Part des conducteurs ayant leur permis depuis moins de deux ans impliqués dans un accident corporel (du point de vue du citoyen).

Indicateur 2.1 :

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Taux de réussite des candidats %	nd	nd	nd	56,5	57,4	58,2
% écoles taux de réussite > 50%	56,2	56,3	56,3	68,7	71,7	73,6

L'interprétation de cet indicateur est ambivalente, l'amélioration de ce taux pouvant refléter soit une amélioration de la performance du système de formation (qui repose essentiellement sur les écoles de conduite), soit une moindre sévérité des inspecteurs.

Indicateur 2.2 :

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Coût total (K€)	nd	nd	48562	51630	55252	59189
Nombre de permis délivrés			879 436	920 984	929 481	934 108
Coût unitaire (€)	nd	nd	55,2	56,1	59,4	63,4

A compter de la loi de finances 2010, la définition de cet indicateur a été modifiée afin de prendre en compte le coût complet d'obtention du permis, alors que précédemment seul le coût direct du permis était pris en compte (le numérateur inclut désormais le *pro rata temporis* de la masse salariale des IPCSR consacrée aux examens et le compte d'affectation spéciale pension civile ; le dénominateur reste le nombre total de permis délivrés dans l'année) ; les données selon la nouvelle définition, plus pertinente que l'ancienne, ont été reconstituées pour les années 2007 à 2009. Pour les années antérieures, les résultats ne sont disponibles que selon l'ancienne définition.

La performance de l'appareil public mesurée par cet indicateur évolue dans un sens défavorable au cours des quatre

dernières années, le coût unitaire croissant plus vite que l'inflation.

Indicateur 2.3 :

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Permis < 1 an	nd	nd	nd	11,0	10,9	10,7
Permis < 2 ans	18,8	18,6	18,7	19,0	19,2	18,7
Permis < 3 ans	nd	nd	nd	25,6	25,8	15,5

Cet indicateur ne montre pas d'évolution marquée dans un sens ou dans l'autre, marquant une certaine stabilité dans le temps. Ce constat serait à affiner par une prise en considération séparée des 4 et des 2 roues-motorisés. Cette stabilité globale paraît à première vue décevante, au regard de l'augmentation des moyens consacrés par l'État au service public du permis de conduire. Toutefois, ce constat est à nuancer, les accidents survenant à de jeunes conducteurs résultant pour partie seulement de la qualité de la formation initiale reçue, et pour une grande part des comportements individuels, qui peuvent évoluer dans le temps.

Le transfert de la DSCR et du programme 207 au ministère chargé de l'intérieur.

Les décrets d'attribution des ministres chargés respectivement des transports et de l'intérieur en date du 25 novembre 2010 consacrent le transfert de la DSCR et du programme 207 du MEDDTL vers le MIOMCTI.

Cette situation, sans être exceptionnelle, apparaît à première vue incohérente au regard de la LOLF, la responsabilité du programme étant dissociée de celle des moyens en personnel de sa mise en œuvre. Ainsi par exemple, un engagement pris par le ministre chargé de l'intérieur pourrait théoriquement rester sans effet si le ministre chargé des transports et du développement durable ne « suivait » pas. De même, ce dernier peut être tenté par un redéploiement d'effectifs vers des tâches plus proches de son « cœur de métier ».

Il est en tout état de cause très souhaitable que les périmètres ministériels se stabilisent à échéance rapprochée, afin que soit assurée la continuité de la politique publique de sécurité et d'éducation routières.

UNSA SANEER

Dans l'hypothèse où le **transfert du programme au ministère de l'intérieur** serait pérennisé, ce qui aurait **l'avantage de réunir au sein d'un même ministère la plupart des outils tant de prévention (DSCR) que de répression (police nationale, gendarmerie nationale)** ainsi que la direction de la modernisation et de l'action territoriale (DMAT) rattachée au secrétariat général, il y aurait lieu de porter attention à plusieurs questions d'organisation.

La majorité des agents de la DSCR comme les organisations syndicales représentatives des personnels (délégués et inspecteurs du permis de conduire et de la sécurité routière) perçoivent leur situation actuelle comme « bancale » et appréhendent l'avenir. Ils manifestent leur attachement à rester gérés par le MEDDTL, craignant d'être négligés (en termes d'indemnités, d'avancements, de mutations...), voire marginalisés au sein d'un ministère qu'ils ne connaissent pas. **Or il s'agit d'une population revendicative et prompte à la mobilisation.** Cette considération semble avoir pesé fortement dans l'attitude prudente observée en l'occurrence par la DSCR.

Organisation départementale

Au niveau départemental l'organisation actuelle, qui repose sur des directions interministérielles (DDI), n'a pas de raison d'être remise en question. Il conviendrait seulement d'adopter pour tous les départements d'une même région une répartition uniforme des responsabilités en ER et en SR dans une seule et même DDI comme l'avait prévu la circulaire du Premier ministre relative à la mise en place des DDI.

Cette circulaire adressée aux préfets leur permet de décider de l'organisation de la sécurité et de l'éducation routières dans leur département, sous la coordination du préfet de région qui veille à l'uniformité de cette organisation pour l'ensemble des départements d'une même région. Cette règle n'est pas toujours respectée (c'est notamment le cas dans les régions Auvergne et PACA).

Les inspecteurs du **CGEDD estiment indispensable que soit assurée l'uniformité de l'organisation départementale au sein de chaque région**, comme le prévoit la circulaire précitée : cela permet de **bénéficier au niveau régional d'un effet de réseau, qui n'existe pas dans le cas où la sécurité routière est rattachée à des organes différents selon les départements.**

Les inspecteurs du permis de conduire et de la sécurité routière

Les propositions de la mission :

La charte de gestion de la DSCR date de janvier 2007 et n'a pas été actualisée depuis cette date en dépit des changements importants survenus dans la structure et dans

l'exécution du programme 207. La mission propose que cette charte soit actualisée, en cohérence avec les documents de pilotage élaborés par le secrétaire général du ministère de rattachement.

Dans l'hypothèse où le transfert du programme 207 et de son responsable sous l'autorité du ministre chargé de l'intérieur serait pérennisé il conviendra :

- ▶ de gérer avec la plus grande attention le transfert de la gestion des délégués et des inspecteurs du permis de conduire (DPCSR et IPCSR) vers le ministère de l'intérieur. Ce transfert ne devrait pas avoir de conséquence sur leur rattachement aux DDI, par nature interministérielles,
- ▶ étant observé que dans la très grande majorité des cas, l'éducation routière (action 3) est confiée à la DDT, la mission s'abstient de recommander une forme d'organisation de préférence à une autre concernant la sécurité routière (actions 1 et 2), ces actions pouvant indifféremment être confiées à la DDT, à la DDPP ou à un service de la préfecture. La mission rappelle toutefois une récente instruction du Premier ministre aux préfets prévoyant l'uniformité de l'organisation retenue pour l'ensemble des départements d'une même région.

Contribuer à la rationalisation des effectifs d'IPCSR dans chaque département :

- ▶ résorber rapidement les sur-effectifs en utilisant l'ensemble des possibilités réglementaires offertes sur la mobilité dans la fonction publique,
- ▶ ramener vers des postes classiques d'IPCSR les personnes qui n'occupent pas des fonctions d'IPCSR, ou les reclasser sur d'autres catégories pour pouvoir recruter de jeunes IPCSR sur leur ancien poste ainsi libéré; cette disposition ne concerne bien évidemment pas les IPCSR responsables syndicaux,
- ▶ poursuivre la mutualisation des cellules de deux petits départements adjacents ou des cellules d'un petit département et d'un département adjacent plus important, en optimisant les trajets des inspecteurs entre lieux de résidence et de travail,
- ▶ s'orienter vers une gestion plus limitative de la délivrance des temps partiels et/ou gager après concertation avec la DRH un certain nombre de recrutements supplémentaires d'IPCSR en raisonnant en termes d'ETPT plutôt que d'effectifs autorisés sur le constat d'une certaine régularité statistique dans la délivrance des autorisations de temps partiel.

www.unsa-saneer.org

UNSA SANEER

Les délégués au permis de conduire et à la sécurité routière (DPCSR) :

Taux d'encadrement :

Le ratio moyen de quatorze IPCSR par délégué, chef de cellule, cache en fait des situations extrêmement différentes puisque le nombre théorique d'IPCSR correspondant aux droits ouverts pour chaque cellule par le nombre de candidats en première présentation enregistrés dans le département, oscille entre un et cinquante deux ! de fait vingt six cellules avaient un effectif inférieur ou égal à cinq IPCSR et huit cellules avaient au contraire un effectif égal ou supérieur à vingt cinq IPCSR à la fin de l'année 2010, Il est certain que l'on ne peut prétendre piloter de la même manière l'activité d'une cellule d'éducation routière quels que soient ses effectifs, et **il est ainsi nécessaire de poursuivre et d'achever le processus de renforcement de l'encadrement** qu'avait récemment entamé la DSCR par **la nomination d'adjoints appartenant bien au corps des délégués départementaux** dans les services comportant un effectif égal ou supérieur à vingt cinq IPCSR.

Il convient en toute hypothèse de **mettre fin au système qui consiste à nommer de manière souvent officieuse un des IPCSR** d'expérience de la cellule adjoint du délégué départemental. D'une part celui-ci ne saurait suppléer ou assister réellement le délégué dans un certain nombre de ses missions vis à vis des IPCSR qui restent ses pairs ; d'autre part cet usage aboutit à rendre plus délicate l'adéquation des effectifs d'IPCSR et des besoins. En revanche on peut bien sur admettre qu'un IPCSR parmi les plus anciens assure les seules fonctions d'intérim du délégué chef de cellule pour les tâches courantes durant les périodes où le délégué en titre est en congé, quand il n'y a pas de délégué adjoint.

La modernisation du service des examens du permis de conduire s'impose.

D'une façon générale, les services (DDI) reconnaissent les difficultés de plus en plus conséquentes, résultant de l'état actuel du service des examens du permis de conduire et regrettent l'absence d'un projet d'ensemble au plan national. Des initiatives sont certes prises, mais de manière déconnectée, isolée et épisodique. La situation est éminemment variable d'un département à l'autre, mais soulève des problèmes dans pratiquement tous les cas sur le territoire national.

Ces difficultés portent notamment sur **les conditions de travail d'un autre temps, les outils supports, les centres d'examens, le contrôle pédagogique des écoles de conduite, l'absence de dématérialisation des procédures**, l'usage ainsi que

l'affectation de la réserve en inspecteurs, les réformes successives du permis de conduire, les tâches et contrôles administratifs, le défaut d'articulation avec le fichier national des permis de conduire, la répartition des places d'examen et la gestion des personnels.

Même si le rattachement de l'éducation routière au ministère de l'Intérieur fait craindre à certaines unités concernées un affaiblissement du volet pédagogique de la conduite, l'attente est devenue forte pour que soit engagé au plan politique un vrai projet concerté de modernisation du service des examens du permis de conduire.

Des attentes fortes à l'égard d'un pilotage national rénové.

En général, depuis la réorganisation de l'administration territoriale, le pilotage national paraît ne pas avoir complètement retrouvé ses marques et est parfois peu présent. C'est tout particulièrement vrai en matière de sécurité et d'éducation routières. Les services tant départementaux que régionaux dressent ce constat et le regrettent. **Les attentes à l'égard de la DSCR sont nombreuses**. Pour ce qui concerne le service du permis de conduire, cette situation remonte pratiquement à 2003 avec la déconcentration et le rattachement aux DDE.

Si les axes stratégiques nationaux sont clairement connus des services déconcentrés, c'est **l'animation et la déclinaison adaptées au terrain qui semblent être en retrait**. L'administration centrale est aussi, à regret, peu présente et impliquée dans les actions locales. **L'apport de la DSCR reste trop peu lisible** pour les services déconcentrés, même sur le suivi et le rendu compte des actions d'envergure nationale.

De plus, les services déconcentrés ne disposent pas forcément des outils nécessaires à leur propre pilotage.

Un pilotage national passe également par l'animation de réseaux métiers et de réseaux de fonctions. Or aujourd'hui, les réseaux relevant de la DSCR ne fonctionnent pratiquement plus. De nos jours, il n'y a pas réellement un réseau national chargé de la sécurité et de l'éducation routière.

Le constat est donc plutôt négatif. **L'ensemble des services est fortement demandeur de rénover et de re-dynamiser rapidement le pilotage national**, tout en tenant compte de la place clarifiée du niveau régional. **Le rattachement de l'intégralité de la sécurité et de l'éducation routières au ministère de l'Intérieur peut être l'occasion d'aller en ce sens, à travers un projet stratégique global et ambitieux.**

www.unsa-saneer.org