

RÉFORME DU PERMIS DE CONDUIRE

Avril 2015

C

ette fiche présente les effets potentiels de mesures – la réduction des délais et des coûts d'obtention essentiellement – permettant de faciliter l'accès au permis de conduire. Elle mobilise un certain nombre de travaux d'évaluation, sur données françaises et étrangères, qui permettent d'apprécier l'impact d'une élévation du taux de détention du permis sur l'emploi et l'activité. Dans ce qui suit sont présentés les objectifs de la réforme et de ses amendements, ainsi que les indicateurs retenus pour l'évaluation (1), le contenu du projet de loi et des amendements (2), et les enseignements des travaux d'évaluation existants (3).

Dans le cadre du débat parlementaire qui s'est ouvert en janvier 2015 sur le projet de loi pour la croissance et l'activité, Emmanuel Macron, ministre de l'Économie, de l'Industrie et du Numérique, a sollicité Jean Pisani-Ferry pour que France Stratégie assure la mise en place et le fonctionnement d'une commission d'experts indépendante chargée d'évaluer les effets des principales mesures prévues. Après les cinq thèmes prioritaires étudiés par la commission en début d'année, la présente fiche retrace les conclusions de la réflexion menée sur la réforme du permis de conduire.

La commission est présidée par Anne Perrot.

▶ 1. OBJECTIFS DE LA MESURE ET INDICATEURS D'ÉVALUATION RETENUS

1.1. OBJECTIFS

- Accroître le nombre de places d'examen disponibles pour le permis de catégorie B, en réorientant les inspecteurs libérés par :
 - l'externalisation de l'épreuve du code (+ 100 000-150 000 places d'examen) ;
 - l'externalisation de certains permis poids lourds (+ 20 000 places d'examen).

Amendements :

- Permettre à tout citoyen de passer le permis de conduire dans un délai raisonnable et à un prix abordable sur l'ensemble du territoire.
- Promouvoir l'entraînement avec un proche, en complément de la formation en auto-école, en s'appuyant sur les différents modes de conduite accompagnée.
- Améliorer la qualité des prestations de formation.
- Favoriser l'innovation dans le secteur des auto-écoles en dynamisant la concurrence.

1.2. INDICATEURS RETENUS

- Accès à l'emploi
- Salaires
- Réduction des inégalités
- Socialisation

▶ 2. CONTENU DE LA LOI ET MODALITÉS DE MISE EN ŒUVRE

- L'article 9 ouvre à des organismes agréés, présentant des garanties d'impartialité et de compétence, la possibilité d'assurer l'épreuve de l'examen théorique du permis de conduire. S'agissant de l'organisation des épreuves pratiques du permis de conduire des poids lourds, cette possibilité est limitée aux épreuves pratiques des diplômes professionnels nécessaires à l'obtention du permis. Les examinateurs du permis de conduire devront pour leur part également présenter des garanties suffisantes de compétence, d'impartialité et d'honorabilité.

Amendements :

- Instaurer un service universel garantissant que tout citoyen en âge de passer le permis a accès aux épreuves, sous réserve d'avoir atteint le niveau requis, dans un délai raisonnable et à un prix abordable sur l'ensemble du territoire. Cela vaut pour les candidats se présentant librement ou par l'intermédiaire d'un établissement ou d'une association agréés.
- Développer l'entraînement du candidat avec un proche afin d'augmenter ses chances de réussite, de diminuer le coût total de sa formation et d'améliorer la sécurité routière (en réduisant la sinistralité des jeunes conducteurs en ayant bénéficié). L'amendement propose de développer :
 - la conduite supervisée (entraînement effectué dans une voiture classique dans le cadre d'une formation en auto-école – i.e. avec des rendez-vous pédagogiques) sans durée minimale obligatoire ;
 - la conduite libre (entraînement effectué dans une voiture à double commande en dehors d'une formation en auto-école), en permettant aux loueurs de véhicules à double commande de recruter des moniteurs pour apprendre aux locataires à utiliser ce type de véhicule.

- Étendre l'externalisation des permis poids lourds aux titres professionnels (+ 60 000 places).
- Réformer la procédure d'attribution des places d'examen pour qu'elle ne favorise plus artificiellement les acteurs en place au détriment de la concurrence et donc de l'innovation.
- Dans l'ensemble des départements où le délai moyen entre deux présentations d'un même candidat à l'épreuve pratique du permis de conduire des véhicules du groupe léger est supérieur à quarante-cinq jours, à savoir tous les départements en 2014, recourir à des agents publics ou contractuels comme examinateurs autorisés à faire passer des épreuves de conduite en nombre suffisant pour garantir que le délai n'excède pas cette durée.
- Les établissements et associations agréés au titre des articles L. 213-1 ou L. 213-7 s'engagent dans des démarches d'amélioration de la qualité des prestations de formation qu'ils délivrent. La labellisation ou la certification par un organisme accrédité peuvent faire accéder ces établissements à des droits ou des dispositifs particuliers.

3. ÉLÉMENTS D'ÉVALUATION EXISTANTS

3.1 ENJEUX

Quel est le stock de demandeurs de permis ?

La réforme doit permettre de résorber le stock de demandeurs de permis. Il est donc important d'évaluer ce stock pour la calibrer au mieux. En soustrayant au nombre de nouveaux candidats annuel (qui ne se sont jamais présentés à l'examen) le nombre de reçus au permis de conduire (chiffres DSCR¹), on obtient la mesure du flux qui vient grossir le stock des personnes souhaitant obtenir le permis. Par exemple, en 2007, 940 000 nouveaux candidats se sont inscrits et 700 000 ont été reçus. Cela veut dire que, cette année-là, 240 000 personnes supplémentaires n'ont pas eu le permis, parce qu'elles ont échoué ou n'ont pas eu de place d'examen. En 2008, 900 000 nouveaux candidats se sont inscrits en préfecture, et seulement 730 000 permis ont été délivrés (pour un total de 1,3 million de personnes examinées), soit un incrément du stock de demandeurs de permis de 170 000.

En faisant débiter la formation du stock en 2007, et en s'arrêtant en 2013, on aboutit au chiffre de 1,1 million de personnes qui se seront présentées au permis de conduire entre 2007 et 2013 sans l'obtenir et qui viendront s'ajouter aux nouveaux demandeurs en 2014 (ce calcul suppose néanmoins que ces personnes ne se soient pas découragées de passer le permis et que le stock ne se délite pas). En partant de 1997 (date qui marque la fin du service militaire obligatoire, qui offrait à de nombreux jeunes l'occasion de passer le permis), ce chiffre est beaucoup plus élevé, de l'ordre de 4 millions. Si l'on considère – compte tenu du taux de réussite – que ces personnes devront passer le permis en moyenne 1,6 fois avant de l'obtenir, le déficit de places d'examen pourrait approcher les 6 millions.

L'évolution du stock révèle une aggravation progressive de la situation et se traduit dans l'augmentation continue des délais malgré un nombre constant de places d'examen offertes (1,3 million), une baisse des nouveaux candidats chaque année (- 8 % entre 2007 et 2013) et une augmentation du taux de réussite.

	2007 (8 mois)	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Taux de réussite cat. B	53,8 %	55,8 %	56,6 %	57,3 %	57,6 %	58,5 %	59,3 %
Délai moyen entre 1^{re} et 2^e présentation - cat. B en jours	-	-	-	81	82	86	97

1. <http://www.securite-routiere.gouv.fr/medias/documentation/etudes-et-bilans/permis-de-conduire>

L'enjeu est donc, tout d'abord, de résorber le stock existant, ce qui suppose de délivrer tous les ans beaucoup plus de places qu'il n'y aura de nouveaux candidats, et ce, pendant quelques années ; puis, en régime de croisière, c'est-à-dire après résorption du stock, d'offrir chaque année un nombre de places suffisant pour être en mesure de délivrer autant de permis qu'il y a de nouveaux demandeurs (ou légèrement moins si on admet que certains demandeurs n'auront jamais le permis).

Quel est l'impact du permis sur l'accès à l'emploi ?

Les éléments du projet de loi ainsi que les amendements déposés au cours du débat parlementaire visent à faciliter l'accès au permis de conduire en réduisant le coût d'obtention de ce dernier grâce à une réduction des délais de passage. Des travaux académiques ont cherché à mesurer l'impact de l'obtention du permis sur l'accès à l'emploi et sur les revenus. Dans certains pays, l'obtention administrative du permis est relativement aisée, de sorte que le véritable obstacle à la mobilité réside dans l'acquisition d'un véhicule. Plusieurs types de dispositifs ont ainsi été mis en place, et évalués, afin de réduire pour certaines catégories défavorisées le coût d'acquisition d'un véhicule privé. Pour ces pays, on peut donc mesurer l'impact de l'incapacité à conduire sur l'accès à l'emploi. Les résultats de ces études peuvent également être mobilisés pour analyser l'impact potentiel d'une hausse du taux d'accès au permis en France. Dans la section *infra* sont présentés les effets potentiels que pourrait avoir sur l'emploi, les revenus et les inégalités un assouplissement des conditions d'obtention du permis.

3.2 EFFETS SUR L'EMPLOI ET LES SALAIRES

Établir une relation de cause à effet entre le permis de conduire et l'emploi est difficile, car le fait d'obtenir le permis peut résulter de facteurs qui influencent potentiellement l'emploi. Ainsi, un individu ayant des facilités dans le passage des examens aura de fortes chances d'obtenir le permis, mais aussi d'obtenir un diplôme, ce qui est de nature à favoriser son insertion professionnelle indépendamment du permis. À l'inverse, les individus qui ont un emploi disposent d'un revenu leur permettant de financer plus facilement leur permis de conduire. Dans ce cas, le fait que les individus disposant du permis soient plus fréquemment en emploi ne révèle pas nécessairement un effet causal du permis sur l'emploi.

Une série de travaux académiques a néanmoins fait l'effort de contrôler ce biais d'endogénéité et évalué l'effet de l'obtention du permis sur l'emploi. Il faut noter que très peu de travaux sur données françaises ont cherché à mener cette démarche. Une exception est l'étude d'Avrillier, Hivert et Kramarz (2010), qui ont exploité l'expérience naturelle que constitue la fin du service militaire obligatoire en 1997. La période de conscription permettait à de nombreux hommes de passer gratuitement le permis de conduire. Sa suppression a donc engendré une baisse de la proportion des hommes détenant le permis. Entre 1998 et 2006, le taux de détention du permis est ainsi passé de 75 % à 65 % parmi les hommes de 18 à 24 ans. Cette baisse a été particulièrement sensible dans les zones urbaines, où les moyens de transport de substitution sont plus accessibles que dans les zones rurales. Dans la mesure où cette variation dans le taux de détention résulte d'une décision politique et est donc indépendante du niveau de l'emploi, Avrillier, Hivert et Kramarz montrent que la réforme permet ainsi d'établir une relation de causalité. Leurs estimations indiquent que la baisse du taux de détention résultant de la fin du service militaire obligatoire aurait eu des effets négatifs sur l'emploi. Toutefois ces résultats restent difficiles à interpréter, car il est possible que la suppression du service militaire dans sa globalité (les cours professionnels dispensés, l'expérience accumulée, etc.) ait pu jouer un rôle sur la baisse de l'emploi des jeunes hommes. Il convient donc de rester prudent quant à l'effet estimé du permis de conduire sur l'emploi.

Néanmoins, les résultats de Avrillier *et al.* confirment ceux d'autres études qui mettent globalement en évidence l'impact positif de la conduite sur l'accès à l'emploi. Aux États-Unis, l'obtention du permis est régie par un examen moins strict et moins coûteux qu'en France, de sorte qu'elle ne constitue pas l'obstacle principal

à la mobilité. La plupart des travaux portant sur ce pays se sont donc plutôt intéressés à l'effet de la possession d'un véhicule sur l'accès à l'emploi. Gurley et Bruce (2005) analysent ainsi l'effet de dispositifs de déduction fiscale et d'aide à l'achat d'un véhicule dans le Tennessee et dans huit États voisins. Ces dispositifs proposent des aides qui diffèrent d'un État à l'autre, ce qui contribue à faire varier de façon exogène le taux de possession d'un véhicule entre États. Gurley et Bruce (2005) exploitent ces différences pour mesurer l'impact de la possession d'une voiture sur l'accès à l'emploi. Ils trouvent dans ce cadre qu'un véhicule diminue en moyenne de 11 points, soit 69 %, le taux de chômage des individus qui le possèdent. Des effets encore plus importants sont constatés s'agissant du taux de sortie de l'assistance sociale, ce qui suggère selon les auteurs que les subventions à l'achat d'un véhicule ont probablement un rendement positif pour la collectivité, au travers des économies qu'elles génèrent. Ces résultats confirment ceux de Cervero *et al.* (2002), qui montrent en analysant des données du comté d'Alameda en Californie que la possession d'un véhicule accroît fortement la probabilité de passer de l'assistance à l'emploi. Cervero *et al.* (2002) montrent en outre que le développement de véhicules privés a un effet plus significatif que l'accroissement de l'offre de transports publics sur l'insertion professionnelle.

Les évaluations existantes montrent également que l'absence de véhicule ou la non-détention du permis peuvent contribuer à accroître les inégalités d'accès au marché du travail entre groupes sociaux, en particulier au détriment des femmes seules et des personnes les moins qualifiées. Pour ces publics, l'absence de moyen de locomotion limite les possibilités de recherche d'emploi et contribue à renforcer leur éloignement du marché du travail. Danziger *et al.* (2000) montrent ainsi que les mères célibataires dans le Michigan ont une probabilité d'emploi bien plus élevée lorsqu'elles disposent du permis et d'un véhicule, mais ils notent également que la faiblesse de leur revenu initial peut contribuer à les maintenir dans une situation marquée par l'absence conjointe de véhicule et d'emploi. Ong (1996) établit un résultat similaire en analysant la situation des mères célibataires en Californie au cours de la période 1993-1994. En contrôlant le caractère potentiellement endogène de la possession d'un véhicule au moyen de données individuelles riches, il montre qu'elle tend à accroître le taux d'emploi, les heures travaillées et les revenus. Ces résultats semblent indiquer qu'un accès facilité à la mobilité peut contribuer à réduire certaines inégalités sur le marché du travail.

Au-delà de l'impact sur l'accès à l'emploi, il est possible que la mobilité favorisée par la détention du permis et la possession d'un véhicule ait des effets sur les salaires. En élargissant le champ de la recherche d'emploi, la mobilité permet d'accéder à un spectre de postes plus large et d'élever ainsi le niveau des exigences salariales. L'étude de Gurley et Bruce (2005) déjà citée confirme cette hypothèse en montrant que la possession d'un véhicule accroît le salaire horaire de 0,70 dollars en moyenne, mais que cette hausse peut aller jusqu'à 2 dollars, ce qui constitue une augmentation comparable à celle que produit en moyenne une année d'études supplémentaire.

Dans un autre État, le New Jersey, la législation prévoit au contraire la possibilité de supprimer temporairement le permis de conduire, pour des raisons qui ne sont pas nécessairement liées à une mauvaise conduite sur la route comme c'est le cas en France. À titre d'exemple, le fait de ne pas se présenter au tribunal pour répondre d'un délit quelconque peut valoir une suspension de permis. Cette législation permet de mesurer les coûts engendrés par celle-ci sur le bien-être des individus sanctionnés. Une enquête menée auprès de citoyens du New Jersey ayant expérimenté une suspension de permis a ainsi révélé que 42 % d'entre eux avaient perdu leur emploi consécutivement à la suspension, cette proportion étant encore plus forte parmi les individus peu qualifiés et les jeunes. Parmi eux, 45 % déclaraient n'avoir pas retrouvé de travail plusieurs mois après, et parmi ceux ayant retrouvé un emploi, 88 % déclaraient avoir subi une perte de revenus. Les résultats de cette enquête doivent être considérés avec précaution, dans la mesure où elle n'a pas la forme d'une véritable évaluation causale. Néanmoins, l'ampleur des chiffres suggère que la perte du permis peut contribuer à un déclassement, voire à un éloignement durable du marché du travail.

3.3 COMMENT ACCROÎTRE DE FAÇON EFFICACE LE TAUX D'OBTENTION DU PERMIS : ENSEIGNEMENTS D'UNE EXPÉRIMENTATION ALÉATOIRE

Les résultats précédents indiquent que la détention du permis conjuguée à celle d'un véhicule peut avoir des effets très positifs sur l'emploi, notamment pour les travailleurs les moins qualifiés et les familles monoparentales. L'impact sur la croissance des mesures contenues dans la loi et dans ses amendements dépend donc de leur influence sur le taux de détention. Une question importante consiste dès lors à savoir sur quel levier agir pour accroître l'accès au permis. Une piste pourrait consister à subventionner ce dernier. Une récente expérimentation appelée "Dix mille permis pour réussir" a été menée en ce sens, et financée par le Fonds d'expérimentation pour la jeunesse à partir de 2009 (L'Horty *et al.*, 2014). Cette expérimentation a consisté à tirer au sort un groupe de candidats âgés de 18 à 25 ans. Dans le groupe test, dix mille jeunes ont reçu une aide de 1 000 euros pour financer leurs leçons de conduite, tandis que les individus du groupe de contrôle ne recevaient pas d'aide. Rapportée au prix moyen du permis, de l'ordre de 1 500 euros, cette aide apparaissait extrêmement significative. Il faut par ailleurs noter que ce tirage a été réalisé au sein d'une population de jeunes ne se trouvant, dans leur grande majorité, ni dans le système scolaire, ni en emploi, ni en formation. L'expérimentation a été réalisée sur plus d'une centaine de territoires en France, en partenariat avec des missions locales et des auto-écoles sociales. Pour évaluer les effets du programme, la démarche a consisté à suivre une cohorte de jeunes, entrés dans le programme entre janvier et septembre 2010, en comparant un groupe test bénéficiaire du programme et un groupe témoin de non-bénéficiaires, sélectionnés par assignation aléatoire avec consentement éclairé. Pour cette évaluation, L'Horty *et al.* (2014) exploitent les résultats de deux enquêtes réalisées respectivement en avril-mai 2011 et 2012, soit un an puis deux ans en moyenne après l'entrée dans le dispositif.

À court terme, les résultats soulignent l'ampleur des effets d'"enfermement" liés au passage du permis de conduire, qui éloignent les jeunes du marché du travail. Le passage du permis s'apparente à une véritable formation professionnelle, intense, sélective et de longue durée, qui limite d'autres investissements dans la sphère professionnelle tout autant que dans la sphère non professionnelle. À long terme, deux ans après l'entrée dans le dispositif, ces résultats sont contrebalancés par des effets positifs sur l'insertion professionnelle des jeunes qui disposent du permis. En effet, deux ans après le début de l'expérimentation les individus du groupe test sont 44,8 % à avoir obtenu le permis, contre 29,8 % dans le groupe de contrôle, soit un écart de 15 points.

Par ailleurs, les effets de l'aide au permis de conduire sont très différenciés entre les filles et les garçons. Les filles ont recours à davantage de tentatives pour réussir l'épreuve pratique du permis, ce qui induit un nombre d'heures de conduite et un coût plus élevé. Elles tirent des bénéfices plus importants de l'aide, qui leur permet de financer ce surcoût et de réussir le permis aussi fréquemment que les garçons. L'effet du permis sur l'emploi passe également par des canaux très différents pour les filles et les garçons. Pour les garçons, l'aide ouvre l'accès à des emplois qui requièrent le permis de conduire, notamment dans la construction. Pour les filles, le permis permet d'élargir l'horizon de la recherche d'emploi et ouvre l'accès à des emplois éloignés du domicile, ce qui facilite la sortie du chômage.

L'aide au permis exerce en outre des effets favorables sur la sociabilité des jeunes et sur leur intégration sociale. Par exemple, elle favorise la participation électorale et la participation à des associations sportives ou locales, et elle augmente l'intensité des échanges avec ses amis. Ici aussi, les effets sont différenciés pour les filles et les garçons. Les aides financières accordées aux jeunes pour faciliter le passage du permis ont donc des effets de long terme positifs, mais au prix d'effets de court terme défavorables du point de vue de l'insertion professionnelle et de l'intégration sociale des jeunes. Compte tenu de l'ampleur de ces effets d'enfermement, les auteurs affirment qu'il conviendrait de réexaminer les conditions d'une simplification du passage du permis de conduire pour les jeunes, afin d'en réduire le coût financier mais aussi la durée et la difficulté. L'Horty *et al.* concluent en soulignant que simplifier les épreuves du permis sur le modèle de beaucoup d'autres pays produirait un triple dividende sur l'aptitude à la mobilité des jeunes, sur leur accès à l'emploi et sur leur intégration sociale.

RÉCAPITULATIF DES EFFETS D'UN ACCROISSEMENT DU TAUX DE DÉTENTION DU PERMIS DE CONDUIRE

INDICATEUR RETENU	SENS DE L'EFFET
Accès à l'emploi	Positif
Salaires	Positif
Réduction des inégalités	Positif sur les inégalités hommes-femmes et entre qualifiés et non-qualifiés
Socialisation	Positif

► RÉFÉRENCES

Avrillier P., Hivert L. et Kramarz F. (2010), "Driven out of employment? The impact of the abolition of national service on driving schools and aspiring drivers", *British Journal of Industrial Relations*, 48(4), 784-807.

Cervero R., Sandoval O. et Landis J. (2002), "Transportation as a stimulus of welfare-to-work: Private versus public mobility", *Journal of Planning Education and Research*, 22, 50-63.

Gurley T. et Bruce D. (2005), "The effects of car access on employment outcomes for welfare recipients", *Journal of Urban Economics*, 58(2), 250-272.

L'Horty Y., Duguet E., Petit P. et Rouland B. (2014), *Faut-il subventionner le permis de conduire des jeunes en difficulté d'insertion ?*, rapport final pour le Fonds d'expérimentation pour la jeunesse.

Ong P. (2002), "Car ownership and welfare-to-work", *Journal of Policy Analysis and Management*, 21, 239-252.

COMPOSITION DE LA COMMISSION

Antoine Bozio, directeur de l'Institut des politiques publiques (IPP), chercheur associé de l'École d'économie de Paris et enseignant à l'EHESS, membre du CAE

Giuseppe Nicoletti, chef de la Division de l'analyse des politiques structurelles, Département des affaires économiques, OCDE

Pierre Cahuc, directeur du laboratoire de macroéconomie du CREST-ENSAE, professeur à l'École polytechnique, membre du CAE

Anne Perrot (présidente), professeure à Paris-I et à l'ENSAE, associée du cabinet de conseil MAPP

Philippe Choné, professeur à l'ENSAE

Jérôme Philippe, avocat à la Cour, associé du cabinet Freshfields Bruckhaus Deringer

Anne Epaulard, professeure à Paris-Dauphine, conseillère scientifique auprès de France Stratégie

André Sapir, professeur à l'Université Libre de Bruxelles, membre de Bruegel

Marc Ferracci, professeur à l'Université de Nantes - LEMNA, membre du Crest - Laboratoire de microéconométrie, conseiller scientifique auprès de France Stratégie

Etienne Wasmer, professeur à Sciences Po et codirecteur du LIEPP (Laboratoire interdisciplinaire d'évaluation des politiques publiques), membre du CAE

Réforme du travail dominical
Ouverture de l'offre de transport par autocar
Réformes des professions réglementées du droit
Réforme de la justice prud'homale
Mesures touchant à l'urbanisme commercial
Réforme du permis de conduire

Retrouvez toutes les fiches sur www.strategie.gouv.fr