

n°- 006689-01

mai 2010

TRANSPORTEURS PUBLICS ROUTIERS: MISE EN OEUVRE DE L'EXIGENCE DE CAPACITÉ PROFESSIONNELLE

Ressources, territoires, habitats et logement
Énergie et climat Développement durable
Prévention des risques Infrastructures, transports et mer

Présent
pour
l'avenir



CONSEIL GÉNÉRAL
DE L'ENVIRONNEMENT ET DU DEVELOPPEMENT DURABLE

Rapport n° : 006689-01

**TRANSPORTEURS PUBLICS ROUTIERS: MISE EN
OEUVRE DE L'EXIGENCE DE CAPACITÉ
PROFESSIONNELLE**

établi par

Isabelle Vulont

Inspectrice générale de l'administration du développement durable

Jacques Sicherman

Ingénieur général des ponts des eaux et des forêts

mai 2010

TABLE DES MATIÈRES

RÉSUMÉ	3
1. UN NOUVEAU RÈGLEMENT EUROPÉEN : OCCASION D'UNE RÉFLEXION SUR L'ATTESTATION DE CAPACITÉ PROFESSIONNELLE	5
1.1. Des agents impliqués au service d'une organisation qui atteint ses limites.....	5
1.1.1. Les voies d'attestation de la capacité professionnelle sont gérées par des services de l'administration.....	7
1.1.1.1. <i>La validation de l'expérience professionnelle : des commissions régionales contestées.....</i>	<i>7</i>
1.1.1.2. <i>Une voie d'accès par équivalence de diplômes dont la compatibilité avec la directive est incertaine.....</i>	<i>8</i>
1.1.1.3. <i>Un dispositif d'examen qui s'appuie sur des bonnes volontés plus que sur des procédures structurées, et qui atteint ses limites.....</i>	<i>9</i>
1.1.2. L'administration des transports recherche depuis plusieurs années déjà les voies d'une gestion « externalisée » des examens de capacité	11
1.2. Un nouveau règlement qui introduit des modifications profondes.....	13
2. UNE PROFESSION ET DES FORMATEURS EN ATTENTE D'ÉVOLUTIONS	16
2.1. Des organismes formateurs concernés par des projets de réformes profondes.....	17
2.1.1. Les organismes de formation jouent, dans le domaine de l'attestation de capacité, un rôle important et multiple qui est appelé à évoluer.....	17
2.1.1.1. <i>Lorsqu'ils sont conventionnés les organismes de formation jouent un rôle institutionnel particulier dans le dispositif de l'attestation de capacité.....</i>	<i>17</i>
2.1.1.2. <i>L'expertise des organismes conventionnés est sollicitée pour l'élaboration des sujets et la composition des jurys.....</i>	<i>18</i>
2.1.1.3. <i>Les organismes de formation professionnelle délivrent des titres donnant un accès direct à l'attestation de capacité.....</i>	<i>19</i>
2.1.1.4. <i>Une proportion élevée des attestations est délivrée à des personnes ayant suivi un ou des stages ad hoc dans un organisme de formation professionnelle....</i>	<i>20</i>
2.1.2. Les organismes conventionnés, prêts à une évolution de leur rôle au titre de l'attestation de capacité, sont également concernés par des réformes plus vastes.....	21
2.2. Des organisations professionnelles de transporteurs désireuses de s'impliquer dans l'organisation et l'orientation du dispositif.....	22
3. PLUSIEURS MODES D'ORGANISATION SONT ENVISAGEABLES.....	24
3.1. Des organisations différentes retenues dans d'autres états de l'union.....	25
3.1.1. Les modes de preuve de la capacité choisis par la France la singularisent.....	25

3.1.1.1.	<i>Les modes de preuves singularisent la France pour la voie de l'expérience professionnelle</i>	25
3.1.1.2.	<i>Les pratiques de la France la singularisent également pour la voie des diplômes</i>	25
3.1.1.3.	<i>Pour l'examen, des pratiques qui tendent à s'uniformiser</i>	26
3.1.2.	Dans les pays voisins, la délivrance de l'attestation de capacité est le plus souvent décentralisée ou déléguée dans le cadre d'une réglementation précise	27
3.2.	Des modes d'organisation diversifiés sont possibles économiquement et autorisés par le législateur sous certaines conditions	29
3.2.1.	Un modèle de financement par les candidats à l'examen de capacité qui peut fonctionner	30
3.2.2.	Au plan juridique, des délégations sont possibles	31
3.3.	Des dispositifs qui ont leurs avantages et leurs inconvénients	35
3.3.1.	Un mode particulier d'organisation est envisagé par l'Etat de longue date	35
3.3.1.1.	<i>L'administration envisage depuis plusieurs années de déléguer sa compétence à un organisme ayant les organisations professionnelles parmi ses membres</i>	36
3.3.1.2.	<i>Elle privilégie, pour ce faire, la création d'une association ad hoc</i>	37
3.3.2.	Une première solution : organisation prise en charge par l'administration	38
3.3.3.	La mission peut être confiée à un organisme le cas échéant créé à cet effet	40
3.3.3.1.	<i>Un délégataire, le cas échéant créé en vue de mettre en oeuvre l'examen, peut-être directement désigné</i>	41
3.3.3.2.	<i>Le choix peut se faire aussi par appel à candidatures</i>	43
3.3.4.	Il n'est pas exclu d'habiliter simultanément plusieurs organismes	43
3.3.5.	Des missions qui doivent être prises en charge en tout état de cause par les services de l'Etat	44
4.	EN CONCLUSION : DES PROPOSITIONS	46
	ANNEXES	48
1.	Lettre de mission	49
2.	Compte rendu d'une réunion (juillet 2009) d'explicitation de la mission	51
3.	Liste des personnes rencontrées	55
4.	Statistiques 2003-2009 de reconnaissance de la capacité professionnelle	56
5.	L'organisation de la reconnaissance de la capacité dans 7 Etats voisins	59
6.	Note (Juillet 2004) de la direction des transports terrestres tirant les conclusions d'un groupe de travail sur l'organisation de la reconnaissance de la capacité professionnelle	67
7.	Glossaire des acronymes	78

RÉSUMÉ

En décembre 2011, le règlement européen 1071/2009 du 21 octobre 2009 sur les conditions à respecter pour exercer la profession de transporteur routier sera applicable. Il modifie profondément les conditions dans lesquelles devra désormais être attestée la capacité professionnelle des personnes candidates à la direction d'entreprises de transports.

Objet de la mission et méthode

La perspective de la publication prochaine de ce règlement a conduit le directeur général des infrastructures des transports et de la mer à demander au conseil général de l'environnement et du développement durable, par lettre du 27 avril 2009, de constituer une mission chargée de préciser les conditions institutionnelles, financières et matérielles qui pourraient permettre de confier à une personne morale autre que l'État, à la date d'entrée en application de la nouvelle législation européenne, l'organisation des examens conduisant à la délivrance des trois attestations de capacité professionnelle de transporteurs routiers et de commissionnaire, et la délivrance de ces titres.

La mission s'est attachée à rencontrer toutes les parties susceptibles d'être concernées par des évolutions en la matière : du côté de l'administration, les responsables des services chargés de gérer les processus de test des aptitudes et de délivrance des titres, et leurs collaborateurs, et du côté du secteur économique concerné, les représentants des professions en cause ainsi que les principaux organismes qui proposent des formations de préparation à l'examen. Elle s'est attachée également à comprendre la manière dont étaient organisés les pays voisins pour faire face à leurs obligations issues de la législation européenne dans ce domaine.

Des questions juridiques difficiles et importantes que les analyses entreprises par la mission ont soulevées ont conduit la direction générale à demander une consultation à Monsieur Alain Ménéménis, conseil juridique du directeur général, qui a permis d'éclairer la mission de manière extrêmement utile.

Le constat général : une réorganisation indispensable

Le règlement de 2009 va avoir comme conséquence que, des trois voies actuelles, la reconnaissance des diplômes, la reconnaissance de l'expérience professionnelle et l'examen, les deux premières verront leurs domaines d'application très sérieusement réduits, et par conséquent la troisième deviendra le mode principal d'accès à la reconnaissance de la capacité professionnelle, et non un mode parmi d'autres. Dans ces conditions, l'actuel dispositif d'examen qui s'appuie sur des bonnes volontés plus que sur des procédures structurées, et qui atteint dès à présent ses limites, ne sera plus viable, et une réorganisation s'avère indispensable.

Des propositions pour cette réorganisation

L'analyse a mis en évidence l'intérêt qu'il y aurait à mettre à la charge des candidats le coût de l'examen comme le font les pays voisins. Tout en constituant une dépense supplémentaire faible par rapport au coût de la formation que suivent, pour préparer l'examen, les candidats qui veulent se donner des chances importantes de réussir, ceci aurait pour intérêt de dissuader des candidats insuffisamment formés de s'y présenter et de faire remonter un taux de succès particulièrement bas.

La mission s'appuie sur ce constat et sur l'analyse juridique des possibilités ouvertes, depuis sa réforme de 2005, par la LOTI, pour avancer des propositions qui reposent sur une externalisation, sous un contrôle étroit de l'Etat, de l'organisation des examens et de la délivrance des titres correspondants.

Dans le cas où des modalités d'externalisation seraient retenues qui n'assureraient pas à elles seules un lieu de concertation entre les pouvoirs publics et les parties intéressées, il est suggéré de mettre à nouveau en place une commission consultative, avec pour mission d'assurer une évaluation permanente, concertée avec la profession, du dispositif de reconnaissance de la capacité professionnelle.

La mission attire enfin l'attention sur le fait que l'introduction dans la loi d'une disposition instituant explicitement un droit pour l'examen serait de nature à éliminer tout risque de fragilité juridique à cet égard.

1. UN NOUVEAU RÈGLEMENT EUROPÉEN : OCCASION D'UNE RÉFLEXION SUR L'ATTESTATION DE CAPACITÉ PROFESSIONNELLE

1.1. DES AGENTS IMPLIQUÉS AU SERVICE D'UNE ORGANISATION QUI ATTEINT SES LIMITES

Les professions de transporteur par route et de commissionnaire de transport sont réglementées. L'activité des entreprises qui les exercent est notamment soumise à des conditions de capacité professionnelle. Les dispositions législatives qui sont nécessaires pour fonder une telle réglementation figurent aujourd'hui dans la loi du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs (LOTI), aux articles 7 et 8, dans une rédaction qui a été modifiée, s'agissant des modalités de preuve de la capacité professionnelle, par une ordonnance du 26 août 2005. Elles sont mises en oeuvre, en ce qui concerne la capacité professionnelle, par des dispositions figurant dans trois décrets en Conseil d'Etat distincts. Il s'agit :

- pour les transporteurs de marchandises, de dispositions du décret n°99-752 du 30 août 1999 différentes selon que l'entreprise utilise ou non exclusivement des véhicules de plus de 3,5 tonnes (elles ont été modifiées en 2007) ;
- pour les transporteurs de personnes, de dispositions du décret n°85-891 dont la principale a reçu une rédaction nouvelle par un décret du 3 juillet 1992 (elles ont également été modifiées en 2007) ;
- pour les commissionnaire de transport enfin, de dispositions du décret n°90-200 du 5 mars 1990 (elles ont été modifiées en 2009).

Dans chaque profession, un arrêté précise les modalités de preuve de la capacité professionnelle. Celui qui concerne les transporteurs de marchandises date de novembre 1999¹ et a été accompagné, le même mois, d'un arrêté définissant un dispositif de commissions consultatives commun aux trois professions.

Depuis le 1er janvier 1977 les dispositions nationales de réglementation des professions de transporteur par route doivent mettre en oeuvre une ou des directives européennes adoptées au titre de la politique commune des transports. A ce titre, depuis le 1er janvier 1978, les transporteurs doivent en règle générale être en possession d'un titre prouvant qu'ils respectent l'exigence communautaire de capacité professionnelle. Le texte aujourd'hui applicable est une directive unique, la directive 96/26/CE du Conseil, modifiée, s'agissant de l'exigence de capacité, par la directive 98/76/CE du 1er octobre 1998 (les dispositions nationales concernant les commissionnaires de transport doivent quant à elles respecter la directive du Conseil n°82-470 qui ne comporte pas d'exigence de capacité professionnelle).

Les exigences communautaires citées ci-dessus ne s'appliquent, s'agissant du transport de marchandises, qu'aux activités s'exerçant avec des véhicules de plus de 3,5t. La France de son côté impose aux entreprises utilisant exclusivement des véhicules de moins de 3,5t des exigences adaptées. Les procédures correspondantes (qui conduisent à l'attribution de "justificatifs"), organisées sur des modes totalement spécifiques, ne sont pas dans le champ de la demande formulée par la DGITM et ne sont pas traitées dans le présent rapport.

¹ Dans les 2 autres professions, les arrêtés en cause sont des arrêtés modifiés du 20 décembre 1993.

Un règlement du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 (CE n°1071/2009), considérant notamment que les règles d'accès à la profession de transporteur sont les principales conditions d'accès au marché communautaire du transport par route et que les instruments communautaires mis en oeuvre en matière d'accès au marché communautaire sont les règlements, a abrogé la directive 96/26/CE et lui a substitué ses propres dispositions sur l'accès à cette profession. Le droit européen en vigueur comporte donc désormais de nouvelles dispositions concernant la capacité professionnelle. Ces dernières seront directement applicables en droit national à compter du 4 décembre 2011.

Trois modes de preuve de la capacité professionnelle sont aujourd'hui prévus en droit national :

- la réussite à un examen écrit ;
- la justification d'une expérience pratique à un niveau de direction dans une entreprise et le contrôle par l'administration du niveau des connaissances ainsi acquises avec le concours d'une commission régionale ;
- La possession d'un diplôme de l'enseignement supérieur ou technique dont l'obtention implique une bonne connaissance des matières faisant l'objet de l'examen évoqué ci-dessus.

L'analyse détaillée des statistiques, importante dans la perspective, qui est l'objet de ce rapport, des évolutions induites par le règlement 1071/2009 du 21 octobre dernier, fait l'objet de l'annexe n°4. Pour fixer les idées, voici la répartition globale (toutes régions, y compris les DOM) du nombre d'attestations délivrées par profession et par filière en 2008 :

	Examen	Expérience	Diplôme	Total
Marchandise	586	321	2728	3638
Voyageur	130	37	1747	1914
Commissionnaire	67	66	1737	1870
Total	783	427	6212	7422

De 2008 à 2009 le nombre d'attestations délivrées par les voies de l'expérience et des diplômes a peu varié ; en 2009, il s'est établi respectivement à 401 et 6295 ; de même le nombre des inscrits à l'examen et des personnes qui y ont effectivement pris part a peu bougé en un an, en revanche le taux de réussite a fortement chuté et le nombre d'attestations délivrées par cette voie s'est ainsi établi à 325 en 2009.

Un arrêté du 15 novembre 1999, aujourd'hui abrogé, avait créé, auprès du directeur des transports terrestres, une commission nationale consultative pour la délivrance des attestations et justificatifs de capacité. Cette commission, formée de représentants de l'administration, des organisations professionnelles de transporteurs et d'organismes de formation, et présidée par un membre du Conseil général des ponts et chaussées, était chargée en particulier d'examiner les conditions dans lesquelles sont délivrés les attestations et justificatifs de capacité

professionnelle, de donner notamment son avis sur l'adéquation du contenu des examens aux objectifs de niveau préalablement définis.

Cette commission avait été instituée en réalité le 3 juillet 1992 en même temps qu'étaient pris un décret et des arrêtés transformant l'examen de capacité jusque là oral en un examen écrit, afin de transposer une directive du 21 juin 1989 qui avait exigé cette modalité de contrôle. Elle a, dans les premiers temps de son existence, activement travaillé sur les modalités d'organisation des procédures de délivrance de l'attestation de capacité. Elle a produit des analyses très utiles, et s'est livrée à des bilans qui ont servi à faire évoluer les procédures et ont notamment accompagné le passage, au 1er janvier 1994, d'un examen régionalisé à un examen portant sur des sujets choisis à l'échelon national. Mais, à partir de 1997, elle n'a plus été réunie, et a finalement été supprimée au début de l'année 2009, dans le cadre de la politique de réduction du nombre des commissions consultatives.

1.1.1. Les voies d'attestation de la capacité professionnelle sont gérées par des services de l'administration

Des arrêtés fixent les modalités d'organisation et de sanction des examens, et de l'obtention d'une dispense d'examen par les titulaires de certains diplômes et par certaines personnes expérimentées. Ils prévoient la délivrance d'une attestation de capacité professionnelle aux personnes reconnues aptes à l'exercice de la profession selon ces trois modalités de preuve.

1.1.1.1. La validation de l'expérience professionnelle : des commissions régionales contestées

L'obtention de l'attestation à travers l'expérience professionnelle consiste à faire vérifier le niveau des connaissances ainsi acquises (pendant cinq ans au moins au niveau direction) par une commission consultative régionale de 6 membres, composée en nombre égal de représentants de l'administration, des organisations professionnelles et d'organismes de formation professionnelle liés par convention avec le ministère chargé des transports. Les candidats se présentent devant elle en vue d'un entretien. Ses membres et son président, choisi parmi les fonctionnaires régionaux du ministère chargé des transports, sont nommés par arrêté du préfet de région sur proposition, pour leurs représentants, des organismes concernés.

Après avoir pris l'avis des directeurs régionaux de l'équipement et du travail sur le comportement, au regard des réglementations, de l'entreprise dans laquelle le demandeur a exercé, la commission peut donner au préfet un avis soit défavorable soit favorable à la délivrance de l'attestation, soit proposer de la soumettre à la condition que le candidat suive avec succès, auprès d'un organisme de formation professionnelle, un ou deux stages structurés à cet effet et approuvés par le préfet de région, de dix jours au moins. En 2008, environ 15% des attestations délivrées au titre de l'expérience professionnelle l'ont été à des candidats ayant été appelés à suivre de tels stages.

L'action de cette commission est critiquée. Le règlement 1071/2009 supprime au

demeurant cette filière d'accès à la profession et ne laisse subsister qu'une possibilité extrêmement limitée, non pas de validation des connaissances acquises par la voie de l'expérience, mais de dispense d'examen pour des personnes déjà présentes de très longue date à la tête d'une entreprise (cf ci-après). Ceci est considéré, notamment par les représentants de la profession, unanimes sur ce point, comme un progrès certain, malgré la suppression qui en résulte de possibilités de solution à des situations urgentes mettant en cause la pérennité d'entreprises.

L'analyse très généralement partagée (par les professionnels, un peu moins par les services) conduit à conclure que la nature même des missions et de la composition d'une telle commission régionale, ne peut que limiter la pertinence de l'entretien avec le candidat, et conduire à proposer d'attribuer plus ou moins consciemment l'attestation, sous réserve ou non d'un stage qui est loin de donner les mêmes garanties que la réussite à un examen, pour des raisons qui ont plus à voir avec la situation d'une entreprise qu'avec les exigences de la réglementation.

Il n'est du reste pas certain que la pratique de prescrire des stages de courte durée à des personnes dont les connaissances sont jugées « presque suffisantes » et plus généralement la procédure de passage devant la commission, qui tient lieu de l'examen de contrôle des connaissances imposé par la directive 96/26/CE depuis une modification (98/76/CE) entrée en vigueur en 1999, respecte l'esprit voire la lettre de la norme communautaire.

1.1.1.2. Une voie d'accès par équivalence de diplômes dont la compatibilité avec la directive est incertaine

La directive 96/26/CE autorise les Etats à dispenser de l'examen les titulaires de certains diplômes de l'enseignement supérieur ou technique dont l'obtention implique une bonne connaissance des matières qui font l'objet de l'examen, les Etats devant désigner spécialement les diplômes en question.

Ils le sont, pour la France, dans les arrêtés d'application des décrets cités ci-dessus. Ces arrêtés ne citent expressément qu'un petit nombre de diplômes (2 seulement encore délivrés aujourd'hui). Ils utilisent pour le reste une formule générale qui vise, sans les énumérer, les diplômes de niveau Bac+2 spécialisés dans les transports ou comportant une option transports. Un article élargit par ailleurs l'accès à l'attestation de capacité aux bacheliers transports à la condition que ces derniers suivent un stage agréé dans un organisme de formation professionnelle. Enfin un article élargit l'équivalence à des diplômes supplémentaires de niveau Bac+2, eux aussi non énumérés, sous réserve de la démonstration de connaissances complémentaires, soit à travers une expérience professionnelle, soit pour avoir suivi avec succès, auprès d'organismes de formation professionnelle, des stages agréés par le préfet, apportant ces connaissances.

Il n'est pas certain que ces dispositions soient compatibles avec la formulation de la directive, et puissent, a fortiori être pérennisées sous le régime du règlement du 21 octobre dernier qui reprend l'exigence d'une désignation préalable par les Etats des diplômes dispensant de l'examen et qui souligne que ces diplômes doivent impliquer une bonne connaissance de toutes les matières objet de l'examen.

D'ores et déjà, la directive semble bien imposer une liste précise et exhaustive des

diplômes dispensant de l'examen parce qu'ils impliquent la reconnaissance de la possession par leurs titulaires des connaissances exigées pour la réussite à ce dernier. Et si l'on peut admettre que ces connaissances puissent résulter de la conjonction de plusieurs diplômes, il semble bien qu'il doive s'agir de diplômes de l'enseignement supérieur ou technique, et non d'attestations de suivi de stages.

Par ailleurs, le dispositif repose sur des décisions d'attribution d'équivalence prises au niveau local, qui ne font pas l'objet d'une gestion centralisée, qui pourrait pourtant paraître nécessaire pour aboutir progressivement à une harmonisation fondée sur une évaluation des décisions prises.

En 2008, un peu plus de 1 900 attestations au plan national soit environ 30 % des plus de 6 000 attestations délivrées au titre de l'équivalence, l'ont été sur le fondement de la justification d'une telle formation complémentaire au diplôme principal. Cette proportion (30 %) est la résultante de chiffres régionaux qui opposent l'Île de France, où la proportion est très élevée, et le reste de la France.

1.1.1.3. Un dispositif d'examen qui s'appuie sur des bonnes volontés plus que sur des procédures structurées, et qui atteint ses limites

Les arrêtés ont disposé qu'il y aurait, pour chaque profession, 7 jurys d'examen et fixé leur siège et leur circonscription. Un jury est composé par le préfet de la région de son siège, après avis des différentes commissions consultatives régionales de sa circonscription. Il est présidé en règle générale par un fonctionnaire du MEEDDM qui, s'agissant du jury pour le transport de marchandises, représente le préfet de région, président en titre.

Ces centres organisent les examens, une fois par an, simultanément, et avec les mêmes sujets, arrêtés au niveau national, après un processus d'élaboration et de choix qui implique les présidents de jury, et des spécialistes, fonctionnaires du ministère ou issus, principalement, des organismes de formation professionnelle conventionnés.

La mission s'est déplacée dans l'un des centres d'examen (Metz). Elle a pu s'entretenir avec la personne responsable de l'organisation des sessions en région parisienne, et avec les personnes gérant, au niveau national, le processus d'élaboration des sujets.

Elle a pu percevoir à quel point les personnes concernées s'impliquent avec conscience et ardeur, dans le processus d'organisation de l'examen et de délivrance des attestations aux candidats qui l'ont passé avec succès.

L'élaboration des sujets est lancée dès le début de l'année et donne lieu, on l'a dit, à des propositions émanant de fonctionnaires du ministère, de spécialistes le plus souvent issus d'organismes de formation, parfois de membres de jurys régionaux, et qui sont examinées lors de réunion de présidents de jurys organisées à l'initiative des échelons centraux.

Les échelons locaux se chargent de la publication des informations sur l'examen, de

la réception et de la gestion des candidatures, de la réservation des salles, de l'impression du nombre adéquats de sujets, de la préparation des salles et de la surveillance, de la correction par binômes de manière à donner une assurance d'homogénéité, de la publication des résultats et de la délivrance des attestations.

L'échelon central organise une réunion des présidents de jurys avant décisions, de manière à assurer une gestion homogène des éventuelles difficultés qui auraient pu apparaître au moment de l'examen ou de la correction.

L'analyse de cette organisation, qui repose sur la mobilisation, à tous niveaux, de personnes dont ce n'est pas l'activité unique, ni même principale, fait apparaître, en contrepartie d'avantages certains (implication forte de personnes motivées, maîtrise totale par l'administration), et malgré une attention de tout moment à la qualité du processus, un certain nombre de limites :

- le fait même que les personnes impliquées dans ce processus aient de nombreuses autres responsabilités, ainsi qu'une certaine tradition d'autonomie des services déconcentrés de la sphère "Équipement" conduisent à une difficulté à homogénéiser et formaliser les processus et les outils.

L'administration centrale mène bien une action en ce sens, mais elle ne se traduit pas par des procédures homogènes qui pourraient, par exemple, s'intégrer dans un processus d'assurance de qualité. Une circulaire de 1992, élaborée au moment où, on l'a dit, l'examen est devenu écrit, du reste de grande qualité, et qui a du être un appui très utile aux services, est le seul élément en ce sens que la mission ait pu trouver, et elle est en partie dépassée par l'évolution de certains aspects de l'organisation de la préparation des examens (par exemple sur la préparation des sujets, la circulaire traite d'un mode déconcentré, alors que les sujets d'examens sont aujourd'hui et depuis 1994, les mêmes pour des épreuves simultanées).

Les services des centres d'examen n'ont visiblement que peu d'échanges entre eux sur leurs modalités d'action, et développent de manière séparée les outils qu'ils jugent utiles (par exemple l'outil informatique de gestion des candidatures).

De la même manière, la mission a pu noter, à travers les difficultés qu'elle a eues à réunir des statistiques complètes et cohérentes, qu'il n'avait pas été mis sur pied un suivi statistique couvrant tous les aspects de la question, permettant une évaluation continue du dispositif, de manière à en tirer le cas échéant, des conséquences utiles. Cet aspect lui semble comme ceux qui ont été mis en avant plus haut, lié au mode d'organisation aujourd'hui retenu qui repose au niveau local comme au niveau national, sur des personnes de grande qualité, mais dont ce n'est là qu'une mission parmi beaucoup d'autres.

- **l'appel à des ressources internes aux services limite les possibilités d'adaptation**, par exemple à une extension éventuelle du nombre des candidats. Dans le centre de Metz visité par la mission, la surveillance des salles est assurée en grande partie par des contrôleurs des transports terrestres, puisqu'ils sont affectés au service des transports chargé de l'organisation de l'examen, et si cela reste encore possible, non sans quelques difficultés parfois, avec le nombre actuel de candidats, le même dispositif ne résisterait pas à une augmentation

sensible du nombre de ces derniers. ²

Il convient enfin de souligner que l'examen actuel est gratuit, ce qui **mobilise sans doute des ressources inutilement**, comme le montrent :

- le fait qu'en 2008, 2 586 seulement des 3 577 candidats inscrits se sont présentés aux épreuves, même si le fait de ne proposer qu'une session annuelle peut conduire certains candidats à ne pas pouvoir se présenter pour des raisons impératives le jour prévu pour l'examen;
- le fait que 771 seulement (et en 2009, 325 seulement) de ces candidats ont passé l'examen avec succès, et qu'il est donc probable que l'état de préparation d'une partie d'entre eux n'était pas à la hauteur de ce qui aurait été nécessaire, ce que semble confirmer une statistique établissant un taux de réussite en 2008, d'à peine plus de 20 % pour les candidats libres, contre 47 % en moyenne pour ceux présentés par des organismes de formation.

Par conséquent, indépendamment même des évolutions que va entraîner le règlement du 21 octobre dernier, il n'était pas inutile de s'interroger sur d'autres organisations possibles de l'examen préalable à la délivrance de l'attestation de capacité professionnelle, ainsi que sur l'intérêt d'instituer un droit d'examen.

De fait l'administration réfléchit en ce sens depuis plusieurs années.

1.1.2. L'administration des transports recherche depuis plusieurs années déjà les voies d'une gestion « externalisée » des examens de capacité

La loi a été modifiée en 2005 pour permettre une gestion « externalisée » des examens de capacité.

La direction en charge des transports routiers envisage depuis longtemps une « externalisation » de la gestion et de la sanction des examens de capacité imposés par le droit communautaire, c'est à dire une délégation de compétence de l'Etat à une personne autre.

En 2000, peu après l'entrée en vigueur de la réforme ayant mis en œuvre la directive 98/76/CE qui a étendu l'exigence d'un examen d'aptitude à la voie de l'expérience, cette direction a constitué un groupe de travail avec la profession afin d'étudier les fondements juridiques et les modalités possibles d'une telle délégation. Le groupe a jugé qu'un fondement législatif était nécessaire pour rendre possible une « externalisation » et le ministère a alors proposé d'inclure une disposition permettant de modifier le droit des transports dans le sens recherché dans un projet de loi d'habilitation à modifier le droit par ordonnance alors en cours d'élaboration. Cette proposition faite (en 2003) la direction a demandé à M. Maurice Méda de présider le groupe de travail créé en 2000.

En mars 2004 le Gouvernement a déposé devant l'Assemblée Nationale un projet de loi comportant une disposition l'habilitant à modifier par ordonnance « le régime de

²il est étonnant, mais bien dans la culture traditionnelle des services, que l'idée de s'appuyer, dans l'organisation des examens, sur les savoir faire et ressources des cellules "examens-concours" des anciennes DRDE n'a apparemment pas été envisagée, et en tout cas n'a pas prospéré

reconnaissance » de la capacité professionnelle exigée dans les professions du transport par route. Quelques jours plus tard, M. Méda a été nommé directeur du cabinet du ministre délégué aux relations avec le Parlement. Le groupe a alors cessé ses travaux.

Sur le fondement de la loi d'habilitation dont on a dit que le projet avait été déposé en 2004, une ordonnance (2005-1039) du 26 août 2005 portant modification du régime de reconnaissance de la capacité professionnelle des transporteurs routiers a introduit, dans les articles 7 et 8 de la LOTI qui ont trait aux conditions d'exercice des différentes professions du transport par route, une même phrase précisant, à propos des exigences de capacité professionnelle que la LOTI autorise le pouvoir réglementaire à édicter, que **cette « capacité professionnelle peut être reconnue par un organisme présentant des garanties d'impartialité et de compétence, habilité à cet effet dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat.»** Cette ordonnance a été ratifiée par la loi n°2006-10 du 5 janvier 2006 relative à la sécurité et au développement des transports.

Les dispositions modifiées en 2005 n'ont pas reçu de textes d'application

En 2005, le législateur a autorisé l'autorité administrative à habilitier un organisme à reconnaître, chez les candidats au transport par route, la capacité professionnelle exigée par la réglementation de ces professions à la condition que cette personne morale présente des garanties d'impartialité et de compétence. L'habilitation doit être donnée dans des conditions fixées par un décret en Conseil d'Etat auquel a ainsi été renvoyée la définition des garanties d'impartialité et de compétence que doit donner un organisme pour être désigné, définition qui peut concourir à déterminer le champ des possibles s'agissant de la nature des organismes susceptibles d'être retenus ainsi que de leurs règles constitutives.

A ce jour, il n'a pas été pris de disposition réglementaire permettant que le recours à la faculté de délégation ouverte en 2005 par la LOTI soit possible et la mission n'a pas eu connaissance d'une réflexion de l'administration sur les garanties qu'il conviendrait qu'un organisme apporte dans la cadre d'une procédure d'habilitation pour respecter les exigences posées en 2005.

La solution généralement envisagée est, de longue date, la création d'une association ayant les organisations professionnelles parmi ses membres

Le groupe qui a travaillé entre 2000 et 2004 avait envisagé une solution d'une certaine précision : la création par les organisations professionnelles d'employeurs d'une association *ad hoc*.

Le 12 juillet 2004, la DTT a tiré pour le cabinet du ministre les conclusions de ses travaux, le faisant en substance dans les termes suivants :

- pour le groupe, juridiquement, "le principe du transfert [...] ne pose pas de problème de principe" ;
- le groupe a souhaité que le transfert porte sur l'ensemble des trois modes de preuve de la capacité professionnelle ;
- il a examiné la possibilité de recourir à deux organismes existants – le comité national routier (CNR) et le comité interprofessionnel pour le développement de la

formation dans le transport des marchandises dangereuses (CIFMD) - mais a jugé qu'aucune de ces solutions n'était souhaitable ;
– il a estimé en définitive que c'était la création d'une association *ad hoc* ayant les organisations professionnelles parmi ses membres qui devait être envisagée.

La DGITM a par ailleurs remis à la mission un projet de schéma de statuts et un projet de convention avec l'Etat datés de mai 2004.

La mission n'a pas retrouvé trace des analyses qui avaient conduit le groupe de travail à considérer que la solution d'une association *ad hoc* pouvait, en droit, être adoptée. Le président du groupe au demeurant lui a confié que les analyses du groupe demeuraient à approfondir au moment où ses nouvelles fonctions l'ont appelé à en quitter la présidence.

En revanche, elle a pu constater au cours de ses entretiens que les conclusions du groupe en faveur de cette solution ont toujours le soutien des organisations professionnelles; elle a constaté en outre que ces dernières acceptaient sans difficulté le principe de l'institution d'un droit à acquitter pour se présenter à l'examen, droit qui, s'il pouvait être affecté à l'association, assurerait la viabilité économique de cette solution.

L'ensemble des analyses qui précèdent conduit à la conclusion **qu'une évolution des modalités de gestion du régime actuel** de délivrance des attestations de capacité professionnelle de transporteurs ou de commissionnaires de transport **est souhaitable** et possible, deux voies étant ouvertes à cette fin, celle de la réforme de l'actuel fonctionnement en régie mais aussi celle autorisée en 2005 par le législateur, consistant à confier, sous certaines conditions, la reconnaissance de la capacité professionnelle à un organisme habilité. L'analyse des implications du règlement qui sera applicable à compter du 4 décembre 2011 conduite au point ci-dessous conforte la mission dans sa conclusion qu'une évolution est souhaitable.

1.2. UN NOUVEAU RÈGLEMENT QUI INTRODUIT DES MODIFICATIONS PROFONDES

La situation créée par le nouveau règlement peut se résumer ainsi :

- Les Etats reconnaissent mutuellement les attestations de capacité qu'ils délivrent à l'issue de l'examen défini par le règlement ;
- Les candidats doivent se présenter à l'examen dans le pays où ils ont leur résidence principale ou dans celui où ils travaillent ;
- Un Etat peut dispenser de l'examen les titulaires de diplômes d'enseignement général ou technique délivrés dans ce même Etat qu'il "désigne spécialement" comme reconnaissant la possession des connaissances requises ;
- La filière de la reconnaissance de l'expérience professionnelle est supprimée ;
- Lui est substituée, la possibilité – qui ne concernera en pratique qu'un très faible nombre de personnes- de dispenser d'examen les personnes qui fournissent la preuve qu'elles ont géré en permanence une entreprise de transport pendant les dix ans précédant le 4 décembre 2009. Cette filière ne concerne que des personnes ayant géré une entreprise de transport sans être titulaire d'une

attestation de capacité or une telle possibilité n'était offerte sous les régimes ayant précédé celui du règlement qu'à des personnes déjà présentes dans la profession avant le 1er janvier 1978 ou ayant à leur côtés un attestataire ;

- Le règlement fixe le programme et le niveau minimal des connaissances dont les candidats doivent faire la preuve. Ce niveau est celui « atteint lors de la scolarité obligatoire complétée soit par une formation professionnelle et une formation technique complémentaire, soit par une formation technique scolaire ou autre, de niveau secondaire. » La Commission est compétente pour adapter ce programme. Les éventuelles exigences supplémentaires que les Etats membres sont autorisés à fixer doivent être « proportionnées et non discriminatoires ».

Par conséquent :

- **La voie de la preuve de la capacité par l'expérience professionnelle**, qui, dans les conditions actuelles était l'objet de critiques très partagées au sein de la profession, malgré la solution qu'elle offrait à des situations ponctuelles difficiles, **va pratiquement disparaître.**

300 à 400 personnes obtiennent aujourd'hui chaque année l'attestation au titre de l'expérience. Le nombre de celles qui sollicitent la reconnaissance de leur capacité par cette voie n'a pas été communiqué à la mission; il est sans doute de l'ordre du double. On peut estimer que les personnes qui sollicitent et obtiennent l'attestation par cette voie en ont réellement besoin et seront donc incitées à passer l'examen mais que le taux d'échec aujourd'hui observé dissuadera peut-être néanmoins une partie d'entre elles de s'y présenter.

- **La voie de la reconnaissance du diplôme** n'ouvre plus la possibilité (dont on peut du reste se demander si elle était vraiment ouverte dans une interprétation rigoureuse de la directive) de dispenser de l'examen dans certains cas sous réserve de suivre des stages avec succès.

Comme il a été indiqué plus haut, 1900 personnes environ, ont, en 2008, obtenu l'attestation avec de tels stages complémentaires. Cela ne leur sera plus possible. L'effort que ces personnes ont fait de financer et de suivre des stages laisse supposer qu'elles se porteraient candidates à l'examen si cela devenait pour elles la seule solution possible pour obtenir l'attestation. Cela représenterait à soi seul, dans une organisation qui ne serait pas modifiée (et donc sans l'introduction d'un droit à acquitter) une augmentation de plus de 50% du nombre des candidats.

La voie de l'examen deviendra donc, avec l'application du nouveau règlement, la voie prépondérante de preuve de la capacité professionnelle.

Les conséquences de la mise en œuvre du règlement de 2009 renforcent ainsi la conclusion déjà tirée de l'observation du fonctionnement actuel du dispositif, qu'il est nécessaire de faire évoluer l'organisation présente.

Plusieurs points du règlement doivent enfin être soulignés.

Les Etats membres désignent, selon des critères qu'ils définissent, les autorités ou instances qui certifient l'examen et « vérifient régulièrement que les conditions dans

lesquelles ces instances ou organismes organisent les examens sont conformes à l'annexe I [du règlement] ». Par conséquent la France devra mettre en oeuvre un contrôle externe des entités responsables de l'examen, qu'il soit ou non externalisé.

Le règlement autorise les Etats membres à imposer une formation préalable à l'examen.

Il les autorise par ailleurs à instituer, selon des critères qu'ils définissent, un régime d'autorisation des organismes dispensant des formations préparant à l'examen de capacité ainsi que des formations continues pour les gestionnaires de transports et prévoit que les États membres choisissant d'instaurer un tel régime « vérifient régulièrement que les organismes en question remplissent toujours les critères au regard desquels ils ont été autorisés ». Cette disposition devrait conduire à modifier la pratique française qui est une pratique de conventionnement pour lui substituer un dispositif d'autorisation reposant sur des critères et comportant un dispositif de contrôle.

Enfin, le règlement impose aux Etats membres d'établir chaque année un rapport indiquant le nombre d'attestations délivrées sur leur territoire et comportant une « vue d'ensemble du secteur en ce qui concerne l'honorabilité, la capacité financière et la capacité professionnelle ».

2. UNE PROFESSION ET DES FORMATEURS EN ATTENTE D'ÉVOLUTIONS

La mission s'est attachée à rencontrer les principales organisations et les principaux formateurs intéressés à l'évaluation et à l'évolution du dispositif de reconnaissance de la capacité professionnelle.

Elle a constaté que ce dispositif a comporté mais ne comporte plus de lieu opérationnel permanent de concertation et préconise de recréer un tel lieu.

Certes, les organisations professionnelles de transporteurs publics routiers de marchandises et de personnes, ainsi que de commissionnaires de transports représentatives au niveau national, de même que les organismes de formation ayant signé une convention avec le ministre chargé des transports au titre de la préparation à l'examen sont représentés, on l'a dit, dans une commission consultative régionale pour la délivrance des attestations de capacité professionnelle. Mais ces commissions, qui, dans leur principe, ont une large capacité à prendre en charge toutes les questions qui concernent la délivrance de la capacité dans tous ses aspects, se centrent en général sur leur rôle d'avis (pratiquement toujours suivi, ce qui les transforme en décideurs de fait) sur les demandes d'attestations sur justification d'une expérience professionnelle.

De la même façon, il ne semble pas qu'elles jouent systématiquement le rôle qui leur est ouvert dans la constitution des jurys d'examens : elles peuvent en effet en principe, proposer au préfet de la région siège d'un centre d'examens, une liste de personnes compétentes dans les matières du programme en vue de la composition de ce jury.

On a dit par ailleurs qu'il avait existé jusqu'à février 2009 au niveau national une commission consultative dont le domaine d'intervention était défini de manière très large pour ce qui est des conditions de délivrance de l'attestation de capacité : elle pouvait « être sollicitée pour toute question relative aux objectifs de formation et de niveau, à l'organisation et au contenu des examens, en particulier sur l'adéquation de ceux-ci aux objectifs de formation et de niveau préalablement défini ». Jusqu'au début de l'année 2009 les organismes représentant les professions du transport public, et les organismes conventionnés de formation, disposaient ainsi d'un lieu d'expression sur le volet "capacité" de la politique d'accès à ces professions. Cette commission, qui a été très largement sollicitée dans les premières années de sa création, et a entrepris un travail qui a fait évoluer, on l'a dit, les conditions de la délivrance de l'attestation de manière substantielle en 1994, a, depuis plus de 10 ans cessé toute activité, ce qui a conduit logiquement à la supprimer, dans le cadre des mesures de simplification administrative.

Les organismes de formation restent impliqués, nous l'avons indiqué plus haut, à la fois dans la préparation des sujets d'examens, par l'intermédiaire d'experts qui en sont issus et qui concourent à l'élaboration des sujets, mais aussi dans les jurys locaux, ainsi que les organisations professionnelles qui y sont cependant très minoritaires.

2.1. DES ORGANISMES FORMATEURS CONCERNÉS PAR DES PROJETS DE RÉFORMES PROFONDES

2.1.1. Les organismes de formation jouent, dans le domaine de l'attestation de capacité, un rôle important et multiple qui est appelé à évoluer

Le système français d'acquisition et d'attestation des capacités professionnelles requises en droit pour l'exercice des fonctions de direction d'entreprise de transport par route fonctionne depuis plus de quarante ans. En effet, avant l'exigence communautaire applicable à l'ensemble des transports depuis le 1er janvier 1978, une obligation nationale était déjà en vigueur, depuis le 1er janvier 1967, dans le domaine du transport de marchandise, sur le fondement d'une exigence posée en 1963. Dans la mise en oeuvre de ce système, les dispensateurs de prestations de formation professionnelle jouent depuis l'origine un rôle important.

Ce rôle a plusieurs aspects, qui ont leurs fondements dans les arrêtés d'application du dispositif ou dans des conventions. Ils ont été évoqués dans l'exposé général mais il n'est pas inutile d'être plus précis pour prendre la mesure des évolutions nécessaires du fait de l'adoption du règlement 1071/2009 du 21 octobre 2009.

2.1.1.1. Lorsqu'ils sont conventionnés les organismes de formation jouent un rôle institutionnel particulier dans le dispositif de l'attestation de capacité

Deux des dispensateurs de formation professionnelle intervenant dans le champ particulier de l'attestation de capacité ont un rôle spécifique. Il s'agit d'associations qui ont été fondées par, et ont principalement pour membres, des organisations syndicales d'employeurs de la branche : l'association pour le développement de la formation professionnelle dans les transports (AFT-IFTIM) créée en 1957 et l'association pour la promotion sociale et la formation professionnelle dans les transports (Promotrans) créée en 1967.

La spécificité de l'intervention de ces organismes dans le champ de l'attestation de capacité tient à ce que tous deux - et eux seuls- sont liés au ministre chargé des transports, depuis respectivement juillet 1965 et septembre 1967, par des stipulations conventionnelles qui portent sur les conditions dans lesquelles ils offrent, selon un programme approuvé par ce ministre, des formations préparant à l'examen de capacité. Adoptées initialement pour un an, elles sont tacitement reconduites depuis lors.

Depuis l'origine, des commissions consultatives fonctionnent auprès des autorités responsables du dispositif d'attestation de capacité : une commission nationale de 1967 à 1977 et de 1992 à février 2009 et des commissions régionales depuis 1971. Dans chacune de ces commissions des sièges ont été ou sont expressément réservés aux organismes conventionnés³. Leur nombre dans la première commission nationale a été fixé à 1 puis 2 à partir de 1971. Dans les commissions régionales, il

³ S'agissant de la première commission nationale et des commissions régionales jusqu'en 1999, les textes disaient non pas « organismes liés par une convention » mais « associations liées par une convention ».

est fixé à 2 depuis 1971⁴, soit, par formation, 1/6^{ème} des membres à l'origine et 1/3 depuis 1987.

La première commission nationale donnait son avis sur les conditions de mise en oeuvre de la réglementation⁵. Elle avait aussi le rôle, dans lequel les commissions régionales lui ont succédé, de donner un avis sur les candidatures des personnes demandant qu'il soit établi qu'elles avaient acquis par l'expérience les connaissances requises. Entre 1992 et 2009, la commission nationale, recrée en même temps qu'était institué un examen désormais écrit, a eu, on l'a dit, pour mission d'examiner les conditions dans lesquelles étaient délivrées les attestations et toute question relative « aux objectifs de formation et de niveau, à l'organisation et au contenu des examens ».

Les commissions régionales dont les organismes conventionnés forment un tiers de l'effectif, donnent un avis sur les demandes d'attestation de capacité professionnelle par la voie de l'expérience. Le cas échéant, elles conditionnent leur avis positif au suivi par le candidat d'un stage en organisme de formation professionnelle. Le préfet peut les consulter sur les demandes d'agrément que déposent des organismes de formation souhaitant offrir des stages de la nature de ceux qui doivent être suivis avec succès par certaines personnes qui souhaitent être candidates par la voie des diplômes. Elles proposent, si elles le jugent utile, une liste de personnes susceptibles de devenir membres du jury de l'examen et examinent les conditions dans lesquelles sont délivrées les attestations par les trois voies. Elles sont informées des décisions préfectorales agréant les stages qu'il est demandé à certains candidats de suivre dans la voie de l'équivalence de diplôme ou celle de l'expérience.

2.1.1.2. L'expertise des organismes conventionnés est sollicitée pour l'élaboration des sujets et la composition des jurys

A la fin de l'année 1992, l'examen précédemment exclusivement oral, on l'a dit, est devenu exclusivement écrit. Après une expérience d'un an de fonctionnement entièrement régionalisé de l'examen écrit, les fonctions antérieures des jurys régionaux ont été réparties entre le directeur des transports terrestres, désormais compétent pour arrêter le sujet – national - de l'examen et les jurys régionaux, en charge de l'organisation de la correction et de la proclamation des résultats et compétents pour proposer des sujets. Les jurys peinant dans la pratique à formuler des propositions, le directeur se prononce en réalité sur celles d'un groupe d'experts dont il arrête librement la composition dans une décision non publiée.

Ce groupe est composé de fonctionnaires du ministère des transports et de personnes qualifiées exerçant le plus souvent leur activité principale au sein des organismes conventionnés. Sa composition actuelle est la suivante :

⁴ A certaines époques les arrêtés régissant les commissions précisait que les sièges y étaient répartis entre les organismes conventionnés au besoin par arrêté du ministre et en fonction de la représentativité de ces organismes, qualifiés par ces mêmes textes d'organisations professionnelles à l'instar des organisations syndicales d'employeurs et de salariés (ces dernières étaient à ces mêmes époques représentées dans les commissions) cf. arrêtés du 21 mars 1973 et du 17 janvier 1978.

⁵ Ainsi que sur la liste des diplômes admis en équivalence de la réussite à l'examen.

	Agents de l'Etat	Agents des associations conventionnées	Autres experts
Marchandises			
QCM	6	2	1
Question rédigée	3	3	1
Voyageurs			
QCM et QR	8	4	
Commissionnaires			
QCM et QR	8	2	1

Il a été dit à la mission que le groupe avait, à l'instar d'un jury, un réel fonctionnement collégial, que les experts des associations y avaient principalement un rôle de relecture et que les projets de sujets faisaient également l'objet d'une relecture dans une réunion des présidents de jurys.

Lorsque l'examen était oral, et dans la brève période où les jurys ont arrêté les sujets de l'examen écrit, les textes ont garanti aux associations conventionnées de formation professionnelle deux représentants au sein des jurys⁶. Aujourd'hui, le texte concernant les transporteurs de personnes et les commissionnaires indique, sans autre précision, que le jury se compose « de personnes compétentes dans les matières prévues au programme » mais celui concernant le transport de marchandise indique quant à lui que le jury, présidé par le préfet, se compose « notamment de personnes qualifiées de l'administration, des organisations professionnelles, des organismes de formation et des chefs d'entreprise ». Les 3 jurys sont composés « compte tenu des propositions des commissions régionales », dans lesquelles, on l'a vu, siègent des représentants des organismes conventionnés.

2.1.1.3. Les organismes de formation professionnelle délivrent des titres donnant un accès direct à l'attestation de capacité

Les titres donnant accès direct à l'attestation de capacité sont soit des titres expressément cités dans un arrêté du ministre des transports soit des titres entrant dans une catégorie que cet arrêté définit par une formule générale. Dans la délivrance de ces titres, les organismes de formation continue prennent une part que la mission n'a pu déterminer, faute de statistiques, mais qu'il convient de mentionner.

Les titres expressément cités sont un diplôme d'Etat et trois titres « actifs » non enregistrés dans le répertoire national des certifications professionnelles⁷ (RNCP) : un certificat délivré « par le Conservatoire national des arts et métiers dans le cadre d'une convention avec l'AFT-IFTIM » et les diplômes de fin d'études de l'école de maîtrise du transport routier (EMTR) et de l'école du transport et de la logistique (ETL). L'EMTR et l'ETL sont des entités respectivement constituées au sein de l'AFT-

⁶ ainsi que, de 1972 à 1993, une répartition de ces sièges en fonction de leur « représentativité ».

⁷ Ce paragraphe utilise le vocabulaire des textes en vigueur depuis la loi 2002-73 du 17 janvier 2002 de modernisation sociale ; les textes sur les équivalences de diplômes en matière d'attestation de capacité sont rédigés quant à eux avec le vocabulaire des dispositions auxquelles la loi de 2002 et ses textes d'application ont succédé.

IFTIM et de Promotrans. Le diplôme d'Etat⁸ précité et le diplôme de fin d'études de l'EMTR ne sont plus délivrés.

La formule générale dont il est question plus haut vise les titres enregistrés dans le RNCP au niveau III (Bac +2) au moins qui sont spécialisés dans les transports ou comportent une option transport. Il ne semble pas que le RNCP comporte aux niveaux III et I (Bac +5) de la rubrique « Techniciens et cadres du transport et de la logistique » des titres délivrés par des organismes de formation professionnelle. Il en comporte en revanche 3 au niveau II (Bac +3), délivrés par le Groupe AFT et Promotrans⁹. Ce sont les services, on l'a dit, qui décident si un titre entre ou non dans la catégorie dispensant de l'examen et il n'est pas établi de liste nationale des diplômes ainsi reconnus, on peut toutefois penser que les diplômes précités de l'AFT et de Promotrans en font partie.

2.1.1.4. Une proportion élevée des attestations est délivrée à des personnes ayant suivi un ou des stages ad hoc dans un organisme de formation professionnelle

Les personnes réussissant l'examen sont majoritairement des personnes préparées par un organisme de formation professionnelle. Le conventionnement qui assure à l'AFT et à Promotrans un rôle institutionnel spécifique est un conventionnement au titre de cette préparation. Aux termes de ces conventions, le programme de ces préparations est agréé par le ministère. D'autres organismes assurent de leur côté une préparation selon des modalités librement choisies.

Les personnes obtenant l'attestation en dehors de la voie de l'examen sont également, dans une proportion non négligeable, des personnes ayant suivi, dans un organisme de formation professionnelle, des stages définis et agréés par le ministère. Dans la voie de l'expérience, ce stage est prescrit par le préfet après avoir été proposé par la commission régionale. Dans la voie de l'équivalence de diplômes, il est prescrit aux personnes détenant des diplômes dont le préfet juge qu'ils ne leur apportent que partiellement les compétences requises, suffisamment toutefois pour les dispenser de l'examen. Cette politique de prescription de stages a été adoptée en 1986 dans la voie de l'équivalence de diplômes et en 1994 dans la voie de l'expérience professionnelle. Ces stages sont principalement mais non exclusivement, du moins dans certaines régions, organisés par les associations conventionnées.

Il existe en définitive un régime propre des prestations de formation concourant à l'obtention de l'attestation de capacité. Il comporte une notion spécifique d'organismes de formation professionnelle conventionnés, une notion spécifique de stages de formation professionnelle agréés, une procédure de prescription de stages agréés à laquelle les organismes conventionnés sont associés, et une procédure spécifique de reconnaissance de diplômes. Lorsque le règlement 1071/2009 du 21 octobre dernier sera applicable, ce régime ne sera plus pertinent, pour des raisons

⁸ Il s'agit du brevet professionnel des transports. Un brevet professionnel « est un diplôme national qui atteste l'acquisition d'une haute qualification dans l'exercice d'une activité professionnelle définie [...]. En outre, lorsque des dispositions législatives ou réglementaires le prévoient, il atteste l'aptitude du titulaire à exercer des fonctions réglementées ou son aptitude à la gestion d'une entreprise. » (Code de l'éducation, Article D337-95). Il a été supprimé à la création du baccalauréat transport.

⁹ Il comporte par ailleurs des titres délivrés par des établissements privés d'enseignement technique.

déjà présentées, s'agissant des stages agréés offerts en dehors de la voie de l'examen et devra évoluer, s'agissant du conventionnement pour la préparation de l'examen, de manière à inclure l'expression, requise par le règlement (à l'article 8.4), des critères d'agrément et de leurs modalités de contrôle. La procédure de reconnaissance des diplômes non inscrits au RNCP mais dispensant néanmoins de l'examen gagnerait également à évoluer de manière à inclure, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui, l'expression de critères et de modalités de contrôle garantissant la permanence de la conformité du titre aux exigences de la réglementation en matière de programme et de niveau et l'équité de la procédure de délivrance.

2.1.2. Les organismes conventionnés, prêts à une évolution de leur rôle au titre de l'attestation de capacité, sont également concernés par des réformes plus vastes

La mission a rencontré l'AFT et Promotrans.

Les deux associations sont prêtes à une évolution de leur rôle dans le dispositif de l'attestation. Elles n'envisagent pas d'en devenir l'opérateur, conscientes, l'une d'entre elles tout particulièrement, qu'une forme de séparation est nécessaire entre le rôle de celui qui organise l'examen et en arrête les résultats et le rôle de ceux qui offrent des formations dispensant de l'examen ou préparant à ce dernier. Elles estiment cependant, malgré ce qui précède, qu'au cas où il serait envisagé que la réforme offre la possibilité que des établissements ou organismes de formation soient agréés pour organiser l'examen, il conviendrait que cette possibilité soit offerte y compris aux organismes dont les formations préparent à, ou dispensent de, l'examen, et elles se porteraient alors candidates.

De même qu'elles jouent un rôle spécifique dans le champ de l'attestation de capacité, ces deux associations occupent plus généralement une place spécifique au sein de l'offre privée de formation professionnelle aux métiers du transport:

- l'AFT a été désignée par le législateur¹⁰ pour collecter une ressource affectée à la formation dans la branche - la taxe, aujourd'hui fiscale¹¹, perçue depuis 1963 en addition à la taxe sur les certificats d'immatriculation des véhicules utilitaires-ressource qu'elle utilise directement ou réparti, sous le contrôle de l'Etat, en vue du développement de la formation dans la branche, celle des jeunes et des conducteurs notamment;
- toutes deux sont habilitées, à l'échelon national, à collecter et répartir des versements donnant lieu à exonération de la taxe d'apprentissage.

Des réflexions sont en cours entre les associations et les ministères de tutelle (Education, Economie, Transports) en vue d'un autre mode de gestion du produit de la taxe sur les véhicules utilitaires et d'une simplification des modalités de la collecte à l'échelon national des versements exonérant de la taxe d'apprentissage. Les deux associations sont par ailleurs concernées, comme tous les dispensateurs de formation continue, par les changements que la loi relative à l'orientation et à la formation professionnelle tout au long de la vie du 24 novembre 2009 apporte au

¹⁰ Dans la loi de finances rectificative pour 2002.

¹¹ A l'origine et jusqu'en 2002 parafiscale.

régime des prestataires et à leurs modes de conventionnement avec les régions.

Elles souhaiteraient, dans ce cadre en transformation, qu'un lien soit fait entre les discussions en cours avec les tutelles au titre des circuits nationaux de financement de la formation en alternance et continue et celles qui devraient s'ouvrir sur la réforme du dispositif de l'attestation de capacité, l'une d'entre elles évoquant à ce propos les enceintes que constituent la commission professionnelle consultative transport et logistique¹² compétente en matière de titres professionnels et la commission paritaire nationale de l'emploi et de la formation professionnelle de la branche.

La mission pour sa part est réservée à l'égard de cette proposition de jonction des dossiers car elle craint qu'il en résulte pour la réforme institutionnelle du régime de l'attestation une complexité sans réel bénéfice quant à la qualité des solutions élaborées ; elle préconise que des modalités *ad hoc* de concertation soient trouvées pour définir le nouveau cadre d'organisation de l'examen de capacité.

2.2. DES ORGANISATIONS PROFESSIONNELLES DE TRANSPORTEURS DÉSIREUSES DE S'IMPLIQUER DANS L'ORGANISATION ET L'ORIENTATION DU DISPOSITIF

La mission a entendu, de la part des organisations professionnelles représentant les transporteurs qu'elle a rencontrées l'expression d'une volonté variable, mais parfois forte, de s'impliquer dans l'organisation du dispositif, et une adhésion globale aux conclusions du groupe de travail présidé par M. Méda, qui ont été présentées plus haut.

Elles expliquent leur souhait de s'impliquer par la distance qu'elles ressentent parfois entre les conditions d'organisation de l'examen et ce qu'est ou devrait être à leurs yeux le niveau de compétence qu'il a pour objectif de vérifier. Elles évoquent également les inconvénients des modes actuels de reconnaissance de la capacité professionnelle par les autres voies, et la nécessité de les faire évoluer : s'agissant de ces voies toutefois, on a vu que le règlement a lui seul, en quelque sorte, opérerait les réformes que les organisations appellent de leurs vœux sous le régime de la directive.

On peut à cet égard, observer que le lieu de concertation que constituait l'ancienne commission consultative nationale qui avait pour objet de leur assurer la possibilité de concourir à l'évaluation du dispositif et de proposer des pistes de progrès a été supprimé.

Comme on l'a vu, les commissions régionales ne constituent pas non plus les sources de réflexions évaluatives qu'elles ont aussi vocation à être.

Les organisations professionnelles soulignent que les questions de preuves de la capacité professionnelle sont à considérer dans leur ensemble, et que leur

¹² Arrêté du 2 juillet 2009 relatif à la composition et au fonctionnement des commissions professionnelles consultatives instituées auprès du ministère chargé de l'emploi pris pour l'application des codes du travail et de l'éducation.

implication ne se conçoit que pour l'ensemble des trois modes de preuve, mais ici encore, on l'a vu, le règlement change la donne, en réduisant ou supprimant la place dans le dispositif des voies autres que l'examen. Ce sujet sera abordé ci-après dans l'analyse précise des solutions d'organisation de la délivrance des attestations, et des rôles respectifs possibles de l'Etat et d'organismes auxquels serait éventuellement déléguée une partie de ses attributions.

Les organisations, dans l'hypothèse d'une externalisation au profit d'un organisme qu'elles constitueraient, ne seraient pas opposées, voire appellent à une présence forte de l'Etat sous une forme à définir mais un certain nombre d'entre elles a exprimé le souhait qu'un tel organisme ne comporte, outre l'État, que des représentants de groupes professionnels directement intéressés à la direction des entreprises du secteur.

C'est ce qui explique leur réticence à adhérer à un schéma proposé par le CIFMD, dont il sera question ci-après, dans la mesure où figurent, au conseil d'administration du CIFMD, des organismes représentants d'autres secteurs d'activité. Ce point sera discuté plus loin.

En revanche, ces organisations n'ont exprimé aucune opposition au principe de l'établissement d'un droit à acquitter pour se porter candidat à l'examen, qui serait de toute façon très inférieur au coût des formations permettant de s'y préparer, et par ailleurs très faible par rapport aux frais à engager pour se lancer dans la création d'une entreprise, même de taille modeste.

Il ressort clairement des entretiens que la mission a eus avec les représentants d'organisations professionnelles, que ces dernières ont des points de vue à exprimer sur ce que doit être, dans le respect de la réglementation européenne, la politique de l'examen, et que, dans l'hypothèse où la solution retenue pour l'organisation de la délivrance des attestations ne serait pas la création d'un organisme dont les instances dirigeantes pourraient concourir à l'évaluation d'une telle politique, la création (recréation) d'un lieu de concertation sur ces questions à l'échelon national serait indispensable.

3. PLUSIEURS MODES D'ORGANISATION SONT ENVISAGEABLES

En conclusion des deux parties qui précèdent on a dit, en tirant les enseignements de l'étude du dispositif actuel et des implications du règlement européen qui sera applicable à compter du 4 décembre 2011, qu'il était éminemment souhaitable de modifier le dispositif de la reconnaissance de la capacité professionnelle, tout particulièrement de l'examen.

Un dispositif de reconnaissance de la capacité professionnelle comporte plusieurs volets :

- une politique générale tranchant les questions que le règlement laisse à l'appréciation des Etats membres et exprimant le cas échéant ces choix dans le droit national (nature des épreuves de l'examen, règles de composition des jurys, nombre de ses sessions, diplôme en dispensant...) et une procédure d'évaluation de la mise en oeuvre de cette politique ;
- des modalités pratiques de mise en oeuvre des différents modes de preuve de la capacité professionnelle (mise sur pied des jurys et établissement des sujets de l'examen, instruction des dossiers pour les autres voies d'accès, délivrance et archivage des titres, permettant de délivrer des duplicata etc.) ;
- enfin, un système – que le règlement européen exige- de contrôle de cette mise en oeuvre.

La conception du dispositif, de même que le contrôle, relèvent de la responsabilité de l'État -dont l'action gagne bien évidemment en pertinence s'il arrête sa politique après concertation avec les parties concernées et s'il les associe à l'évaluation de ses résultats.

Les procédures de preuve de la capacité, quant à elles, peuvent être mises en oeuvre :

- par l'administration du MEEDDM, seule ou avec l'appui des autres ministères,
- ou, depuis la réforme de la LOTI, par un ou plusieurs organismes habilités, le cas échéant choisis après appel à candidatures.

Le présent chapitre a pour objet l'examen des réformes possibles du dispositif de la capacité professionnelle sous tous leurs aspects, juridiques, financiers, rapports avec la profession..., selon les deux options en présence, en définissant dans chaque hypothèse ce qu'il reviendrait au MEEDDM et ce qu'il reviendrait le cas échéant à d'autres structures ou organismes de prendre en charge.

Il rendra compte de cet examen en apportant l'éclairage d'expériences étrangères, en rappelant les réflexions de l'administration que l'on a déjà évoquées, enfin en exposant le cadre juridique, les conditions pratiques de mise en oeuvre et le mode de financement des différentes organisations envisageables dans les deux options évoquées ci-dessus.

3.1. DES ORGANISATIONS DIFFÉRENTES RETENUES DANS D'AUTRES ÉTATS DE L'UNION

Pour s'informer sur les dispositifs en vigueur dans les autres Etats membres, la mission a disposé comme point de départ d'une étude réalisée en 2002 par Samarcande Transport Logistique Territoire pour le compte de la direction des transports terrestres. Au moment où se déroulait cette étude, les modifications apportées à la directive 96/26/CE par la directive 98/76/CE du 1er octobre 1998 étaient applicables depuis un peu plus de deux ans.

L'étude a porté sur une aire géographique dite « limitrophe de la France » constituée de 7 Etats membres : Allemagne, Belgique, Italie et Pays-Bas, Royaume-Uni, Espagne et Portugal.

La mission a pris connaissance avec intérêt de cette étude malgré sa date, en raison de la précision de son contenu s'agissant des modalités de preuve de la capacité retenues dans chaque Etat ainsi que des attentes des partenaires des différents dispositifs.

Elle s'est efforcée d'actualiser et de compléter les informations qu'elle trouvait dans ce rapport par des recherches documentaires et des entretiens, en vis à vis ou téléphoniques en s'attachant à mieux comprendre le fonctionnement institutionnel des dispositifs, peu abordé par Samarcande.

L'annexe 1 détaille les enseignements que la mission a tirés de ces analyses, enseignements qui peuvent se résumer ainsi :

3.1.1. Les modes de preuve de la capacité choisis par la France la singularisent

3.1.1.1. Les modes de preuves singularisent la France pour la voie de l'expérience professionnelle

En effet, sur les sept États dont les dispositifs ont été analysés, trois pays (Grande Bretagne, Belgique et Espagne) n'avaient pas instauré de possibilité d'accès par cette voie, et les contraintes imposées pour obtenir par ce moyen l'attestation conduisent à une conclusion identique pour les Pays Bas.

Deux pays (Italie et Portugal) imposent un examen, certes différent de l'examen de droit commun.

Seule l'Allemagne a une pratique proche de la pratique française.

3.1.1.2. Les pratiques de la France la singularisent également pour la voie des diplômes

Deux pays n'ont pas instauré une telle possibilité (l'Italie et la Belgique, qui l'a instaurée pour le transport de voyageur, mais n'a pas encore défini de diplôme la

rendant possible). La Grande Bretagne révisé périodiquement la liste, limitée, des diplômes qu'elle admet en équivalence (la liste des 4 ou 5 titres aujourd'hui admis, selon la profession, est de fait en cours de réexamen selon le guide du Vehicle and Operator Services Agency, VOSA).

L'Espagne en 2002, selon Samarcande, admettait son diplôme d'Etat de technicien supérieur en gestion du transport comme équivalent à la réussite à l'examen. Tel est semble-t-il toujours le cas. Quant à l'Allemagne, elle accordait une dispense aux titulaires de 3 des diplômes délivrés par les chambres de commerce par la voie de la formation continue ainsi qu'aux titulaires de 3 diplômes spécialisés délivrés par 2 établissements de formation professionnelle supérieure initiale (Fachhochschule) et aux titulaires d'un diplôme d'universitaire (Dresde) spécialisé. Le site de différents organisateurs de l'examen donne aujourd'hui une liste qui pour partie a évolué mais ne comporte toujours que 6 diplômes.

Les conditions sont par conséquent précisées de manière bien plus nette qu'en France là où la possibilité d'établir une équivalence avec des diplômes est utilisée. On observera aussi qu'aucun pays en dehors de la France n'admet de stages complétant des diplômes incomplets au regard de la directive.

Deux pays (Portugal et Pays-Bas), qui organisent l'examen par modules, en dispensent de certains les candidats titulaires de certains diplômes post secondaires.

La voie de l'examen, minoritaire en France, est donc prépondérante dans le reste de l'aire étudiée. Elle est appelée à le devenir plus encore, sous le régime du règlement, avec la réforme du dispositif français de la voie du diplôme et l'abandon de l'essentiel de la voie de l'expérience par les deux pays qui la pratiquent de manière significative.

3.1.1.3. Pour l'examen, des pratiques qui tendent à s'uniformiser

Avec l'entrée en vigueur d'une réforme italienne - annoncée par Samarcande - les modalités de l'examen se sont, dans la zone sous revue, uniformisées : l'écrit se compose partout d'un QCM et d'exercices pratiques. L'oral complémentaire n'est pas une modalité majoritaire : il n'est systématique qu'en Belgique. En Allemagne il est proposé aux candidats dont les notes à l'écrit sont à elles seules insuffisantes pour accorder l'attestation, en Italie dans certaines provinces, pour une présentation des réponses écrites aux cas pratiques, et aux Pays-Bas aux personnes, peu nombreuses, éprouvant des difficultés pour manifester leurs compétences à l'écrit.

L'Italie, la Belgique et, plus récemment, le Portugal ont instauré une formation préalable obligatoire. Un seul formateur est agréé en Belgique, cinq au Portugal dans le transport de marchandises.. Il semble qu'il n'existe ailleurs ni obligation de formation ni dispositif d'agrément, ce qui n'exclut nullement l'existence d'organismes de statut privé offrant des préparations à l'examen. Ces derniers peuvent même (Grande-Bretagne, selon l'organisateur de l'examen) être très nombreux.

3.1.2. Dans les pays voisins, la délivrance de l'attestation de capacité est le plus souvent décentralisée ou déléguée dans le cadre d'une réglementation précise.

En dehors de la France, seule la Belgique n'a ni décentralisé ni délégué la délivrance des attestations de capacité professionnelle.

Dans ce pays, une association sans but lucratif (asbl), l'Institut Transport routier & Logistique Belgique (ITLB), est désignée par le ministre pour assurer l'organisation matérielle des opérations de l'examen. Elle est pour ce faire rémunérée par le produit des droits d'examen. Son conseil d'administration de 8 membres est composé paritairement de représentants du ministère des transports et de représentants des organisations professionnelles membres de l'association. Il est présidé par le membre le plus important de la parité administrative.

Mais les textes donnent compétence au ministre pour délivrer les attestations de capacité, composer les jurys, fixer la date des examens et désigner le ou les organismes agréés pour dispenser les cours obligatoires, et les jurys de l'examen sont nécessairement présidés par un magistrat ou un haut fonctionnaire, les autres membres du jury étant des personnalités qualifiées qui ne peuvent être choisies, contrairement à ce qu'on trouve dans d'autres pays, et notamment en France, parmi les dirigeants ou salariés d'entreprises ou d'organisations professionnelles du transport.

Le modèle dominant dans les pays voisins de la France est une décentralisation ou une délégation à des organismes de droit public, encadrée par une réglementation d'une grande précision.

Trois pays, l'Espagne, l'Italie et le Portugal, ont fait le choix d'une délégation totale ou presque totale de la compétence de décision individuelle de l'État à une ou des personnes publiques désignées par la loi, communautés autonomes en Espagne, provinces en Italie, l'établissement public Institut de la mobilité et des transports terrestres (IMTT) au Portugal. L'Allemagne a également fait le choix d'une délégation de compétence à des personnes morales de droit public : les chambres de commerce et d'industrie.

L'attestation de capacité est délivrée dans ces pays après réussite à un examen dont les épreuves diffèrent dans deux cas selon que le candidat dispose ou non d'une expérience professionnelle de 5 ans au moins, examen qui comporte parfois un oral. Le cas échéant la reconnaissance de la capacité professionnelle peut également y être accordée aux titulaires de certains diplômes. La production de diplômes peut également (Portugal), dispenser d'une partie de l'examen.

Une formation préalable dans des organismes agréés est obligatoire dans deux pays (Italie, sauf pour certains diplômés, Portugal).

Le programme de l'examen, la nature de ses épreuves et le niveau à atteindre pour être reçu, et les règles de composition des jurys sont partout fixés par l'Etat, dans des textes très détaillés.

Dans deux pays une banque de questions est constituée au sein de laquelle les jurys sont appelés à puiser pour composer les sujets. Cette banque est gérée et alimentée par l'Etat (Italie) ou une structure fédérant les organes publics auxquels est déléguée la vérification de la capacité professionnelle (assemblée permanente des chambres de commerce en Allemagne). En Italie, le contenu de cette banque est public.

L'existence d'une telle banque permet de donner à des responsables régionaux la possibilité de programmer des sessions d'examen indépendamment les uns des autres, tout en conservant l'homogénéité indispensable du niveau des épreuves.

La fréquence des sessions d'examen est très variable, mais pratiquement partout bien supérieure à la fréquence annuelle de la France.

Les jurys sont composés de magistrats ou de fonctionnaires parmi lesquels est généralement désigné le président et de personnalités qualifiées, parfois désignées par les organisations professionnelles. Ils peuvent aussi comporter des enseignants.

Les Pays-Bas et la Grande Bretagne quant à eux ont confié l'examen de reconnaissance de la capacité à des organismes à but non lucratif.

Dans ces pays, l'examen est organisé par modules qui peuvent être obtenus successivement.

Le cas des Pays-Bas est intéressant et assez spécifique : une fondation privée à statut ad hoc, la Stichting Examenbureau Beroepsvervoer (SEB), est chargée de la certification de la compétence professionnelle des candidats au transport par route.

La SEB, créée en 1947, est administrée par un conseil coopté sous le contrôle du ministre, les organisations professionnelles pouvant faire des propositions. Elle définit la politique de l'organisme et adopte la réglementation de l'examen, le ministre toutefois doit approuver les changements dans les objectifs et la structure de l'examen et son tarif. Les examinateurs étaient en 2002 selon Samarcande choisis à parité parmi les fonctionnaires du ministère et des candidats proposés par les organisations d'employeurs.

La SEB délègue depuis 2008 au Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen (CBR), autre fondation ad hoc, chargée principalement de la délivrance des autorisations de conduire pour une grande variété de véhicules et du contrôle médical des conducteurs, la réalisation de l'examen pour son compte, à travers une division spécifique de cet organisme. CBR désigne aujourd'hui les jurys et examinateurs. Les deux fondations préparent leur fusion.

Le cas de la Grande Bretagne est également intéressant et original. C'est l'organisme Oxford Cambridge and RSA Examinations Board (OCR) qui a été désigné après un appel à candidatures. Cet organisme, qui, d'une manière générale, a le statut, régulé, de certificateur d'examens, est issu de la fusion de trois institutions plus que centenaires fondé notamment par l'Université de Cambridge ; il a pour mission l'organisation d'examens de toutes sortes certifiant, dans l'ensemble du monde de langue anglaise, les compétences générales et professionnelles de

candidats de tous âges et de tous niveaux. Le mandat qu'OCR tient de l'Etat en matière de capacité professionnelle est limité dans le temps. Il est actuellement de 3 ans. Il est renouvelable. Il a été attribué après un appel à candidatures adressé aux organismes certificateurs d'examens. Dans ce mandat OCR, s'est succédé à lui-même ou a succédé à l'un des organismes dont il est issu, depuis les années 80. Il s'appuie, pour l'organisation matérielle de l'examen, sur des institutions agréées par ses soins pour ouvrir un centre d'examen, qui peuvent être, et sont le plus souvent, des institutions de formation préparant aux dits examens.

L'OCR associe à son travail les professionnels des branches concernées au sein d'une commission consultative à laquelle participe le ministère ; il recourt par ailleurs très largement à des membres de la profession, notamment des membres des instituts professionnels de perfectionnement (Chartered institutes¹³) des différentes branches du transport, pour la conception des sujets et la correction des copies.

Il convient de noter que si l'OCR est compétent pour organiser l'examen et le sanctionner par la délivrance d'une attestation de capacité, c'est l'agence d'Etat VOSA déjà citée qui examine les demandes de dispense de l'examen. Elle délivre aux personnes qu'elle reconnaît compétentes et qui désirent offrir des prestations dans d'autres pays de l'Union mais qui ne sont pas titulaires d'un certificat de l'OCR, un « certificat de reconnaissance mutuelle »(20£)

D'une manière générale, la délégation se fait, soit directement, soit indirectement (cas des Pays Bas) à des collectivités locales ou organismes dont les examens de capacité professionnelle de transporteur ne constituent pas la seule mission, ce qui est de nature à réduire le coût de la prestation.

L'implication des professionnels concernés est tout à fait générale, mais se fait de manière très diverse : directe par la participation dans les jurys – les membres du jury pouvant être, comme en Allemagne, proposés par les organisations professionnelles -, indirecte par la participation de représentants des organisations professionnelles d'employeurs et d'employés au CA d'un organisme délégataire (Pays-Bas) ou la participation d'institutions professionnelles à une commission consultative (GB) ou à un organisme prestataire de services (Belgique).

3.2. DES MODES D'ORGANISATION DIVERSIFIÉS SONT POSSIBLES ÉCONOMIQUEMENT ET AUTORISÉS PAR LE LEGISLATEUR SOUS CERTAINES CONDITIONS

3.2.1. Un modèle de financement par les candidats à l'examen de capacité qui peut fonctionner

C'est évidemment l'examen qui mobilise les ressources les plus importantes et c'est son organisation qui doit conduire à vérifier la crédibilité d'un modèle économique de rémunération par des droits perçus sur les candidats.

Les conséquences du nouveau règlement sur le nombre prévisible des candidats à

¹³ Les Chartered Institutes ne sont pas des organisations professionnelles au sens français du terme (au sens du code du travail).

l'examen de capacité sont difficiles à apprécier (on se reportera à l'annexe 4 pour l'analyse des statistiques des différentes voies d'accès).

On peut faire l'hypothèse que les candidats qui n'auront plus la possibilité d'un accès par la voie du diplôme (c'est à dire ceux se voient actuellement délivrer l'attestation sur la base de stages de complément à leur formation initiale, environ 1 900 en 2008) passeront l'examen, dans la mesure où ils font aujourd'hui l'effort de suivre des stages.

Le report sur l'examen des personnes qui se présentent aujourd'hui devant les commissions régionales est plus délicat à apprécier. 300 à 400 d'entre elles sont reçues chaque année; il y en a probablement autant qui ne le sont pas, bien que les modalités d'accès à l'attestation de capacité par cette procédure ne soient pas réputées difficiles. On peut certes penser que ces personnes ont un véritable besoin de l'attestation, mais les taux d'échecs observés à l'examen en dissuaderont peut-être certaines de se présenter dans cette voie lorsqu'elle sera la seule ouverte.

Par ailleurs, le fait d'établir un droit à percevoir auprès des candidats pour la présentation à l'examen, est de nature à décourager au moins la plupart de ceux qui s'inscrivent puis ne viennent pas (environ 1 000 en 2008) et probablement d'autres, compte tenu du faible taux de réussite, et de la différence de ce taux entre les personnes préparées par les organismes qui offrent une formation à l'examen, et les candidats libres, qui peut conduire à penser qu'une partie d'entre eux ne se porteraient pas candidats à un examen payant.

Dans ces conditions, on peut estimer d'une manière grossière à environ 4 200 à 4 700 (2 000 à 2 400 pour l'actuelle voie de l'examen, 1 900 de report de la voie actuelle de la reconnaissance partielle de diplômes, et 300 à 400 pour l'actuelle voie de la reconnaissance de l'expérience), le nombre de candidats auquel on doit pouvoir s'attendre.

La note de la DTT du 12 juillet 2004 citée plus haut, faisait l'hypothèse que sur les 11 000 personnes à l'époque candidates à l'attestation dans l'une ou l'autre des trois voies, 5500 maintiendraient leur démarche dans l'hypothèse de l'instauration d'un droit de présentation dans chacune de ces voies.

Dans une étude évoquée plus haut et présentée plus loin, le CIFMD envisage des hypothèses allant de 3000 à 5000 candidats, mais uniquement pour l'examen.

Pour ce qui est des coûts de fonctionnement de l'ensemble du système, la note de la DTT les estimait à 1M€, alors que l'analyse du CIFMD, plus précise (mais qui ne porte que sur l'examen) les situe, en fonction du nombre de candidats, à hauteur de 350 000€ pour les coûts totaux dans une hypothèse de 3 000 candidats, et de 600 000€ environ pour une hypothèse de 7 000 candidats.

Dans l'hypothèse la plus défavorable (petit nombre de candidats) même avec une marge de précaution de 50 % par rapport aux sommes avancées dans l'étude du CIFMD, destinée à tenir compte des frais de gestion dans une solution qui ne s'appuierait pas sur des structures existantes, on en arrive à un droit à percevoir auprès des candidats de 170€ pour le haut d'une fourchette dont le bas peut être très

inférieur, somme qui n'est pas en complète rupture avec ce qu'on trouve dans d'autres pays (mais dans le haut de la fourchette toutefois) ; ce montant diminue rapidement lorsque les hypothèses retenues sur le nombre de candidats qui se présenteraient à l'épreuve augmentent.

Il est donc permis de dire qu'un modèle économique financé par les candidats à la reconnaissance de leur capacité professionnelle est globalement de nature à fonctionner, même si les organismes envisageant la prise en charge de ces missions doivent aller le moment venu plus loin dans l'analyse. S'il s'agit d'organismes exclusivement créés en vue de l'attestation de capacité, ils devront prévoir la constitution progressive d'un fonds de roulement et la façon dont ils assureront la trésorerie initiale nécessaire, mais aussi la manière dont ils s'organiseront pour éviter ou limiter les surcoûts de fonctionnement résultant du caractère étroit de leur mission.

3.2.2. Au plan juridique, des délégations sont possibles

L'étude des modalités de mise en oeuvre des dispositions de la LOTI qui autorisent l'Etat à confier la reconnaissance de la capacité professionnelle à un organisme habilité a fait apparaître des difficultés. La mission a présenté ces difficultés à la DGITM qui, en accord avec elle, a sollicité l'appui de Monsieur Alain Ménéménis, conseil juridique du directeur général dont l'intervention a permis de préciser le cadre dans lequel une externalisation peut être envisagée.

La reconnaissance de la capacité met en oeuvre une prérogative de puissance publique

Les professions du transport par route font l'objet d'une réglementation de police économique reposant sur la LOTI qui permet que l'autorité administrative, selon des modalités fixées par décret en Conseil d'Etat, subordonne l'exercice de ces professions à différentes conditions, dont une condition de capacité professionnelle. Cette réglementation est notamment instituée en vue de la sécurité des usagers de la route. Dans les deux professions de transporteur, une condition de capacité définie par le règlement de 2009 sera directement applicable à compter de 2011. Ce règlement nécessite des mesures de droit national dont la LOTI donne ainsi le fondement.

La décision qui reconnaît qu'une personne possède la capacité professionnelle requise pour exercer une des professions du transport par route et lui donne la possibilité d'exercer cette profession si elle remplit les autres conditions modifie unilatéralement l'état du droit. Elle met en oeuvre une prérogative de puissance publique. Une intervention du législateur a donc été nécessaire pour que l'Etat puisse la confier à une personne autre que lui. L'activité consistant à prendre de telles décisions est une activité de service public administratif et c'est devant le juge administratif que ces décisions peuvent être contestées, qu'elles soient le fait de l'Etat ou d'un organisme habilité.

La LOTI permet de confier à une ou plusieurs personnes autres que l'Etat les décisions individuelles de reconnaissance de la capacité selon tout ou partie

des modes de preuve possibles

La LOTI permet à l'évidence de confier à un organisme habilité l'organisation et la proclamation des résultats d'un examen des connaissances.

Une « voie des diplômes » peut en outre être ouverte par décret à côté de la voie de l'examen. Le décret relatif à la condition de capacité qui rendra la réglementation présente compatible avec le règlement de 2009 établira, ou prévoiera l'établissement, d'une liste fermée des titres délivrés en France qui dispenseront de l'examen. Il serait fragile de considérer que la décision arrêtant cette liste est au nombre de celles que la LOTI permet de confier à un organisme habilité, cette liste étant sans doute constitutive des modalités de la condition de capacité. La mission, pour des raisons de sécurité juridique comme d'opportunité, préconise que cette liste soit établie par arrêté.

Un organisme habilité pourrait être désigné pour se prononcer sur la capacité des candidats dans les voies des diplômes et de l'expérience, au vu des titres que ces derniers présenteront. C'est donc pour des raisons pratiques et non de droit que la mission ne recommande pas d'externaliser la reconnaissance de la capacité dans ces voies.

La LOTI ne doit pas être lue comme imposant de retenir un organisme habilité au plus. Plusieurs pourraient être simultanément habilités.

L'habilitation en vue de la reconnaissance de la capacité peut être conférée à une personne publique ou privée.

Le législateur a imposé qu'une personne morale habilitée à reconnaître la capacité professionnelle présente des garanties d'impartialité et de compétence mais n'a pas limité les catégories de personnes morales susceptibles d'être habilitées. Une personne morale privée – une association notamment- à laquelle son régime et son statut autoriseraient l'activité de reconnaissance et qui offrirait des garanties de la nature requise est donc susceptible être habilitée. Toutefois la reconnaissance de la capacité est une mission de service public administratif, c'est pourquoi une solution à laquelle on est conduit naturellement à penser pour l'externalisation d'une telle mission est le procédé de l'établissement public, constatation qui ne préjuge pas l'analyse que l'on peut faire de cette solution à d'autres égards.

La création des catégories d'établissement public, groupant des établissements aux spécialités analogues et relevant de règles constitutives communes, est réservée au législateur, en revanche la création d'un établissement au sein d'une catégorie relève du pouvoir réglementaire.

Il semble possible qu'un décret confie l'organisation et la certification de l'examen de capacité à un établissement public. Il existe en effet de nombreux établissements publics d'enseignement dont la mission comporte l'organisation d'examens et auxquels il paraît envisageable qu'un décret confie une mission de certification de la capacité par la voie de l'examen. Un décret pourrait aussi créer un établissement de

cette catégorie. La certification par la voie des diplômes et de l'expérience paraît en revanche une mission plus originale et dès lors plus difficile à confier à un établissement existant ou créé sur le modèle d'un établissement existant.

L'examen de leurs titres ou connaissances imposé aux candidats à la profession ne leur bénéficie pas directement et principalement ce qui ne permet pas de mettre à leur charge une redevance pour service rendu

La réglementation de la capacité étant notamment instituée dans l'intérêt de l'ensemble des usagers de la route, l'activité de la personne qui met en oeuvre une procédure de reconnaissance ne semble pas source de prestations bénéficiant **directement et principalement** aux personnes qui sollicitent une décision selon cette procédure. L'autorité administrative ne semble donc pas pouvoir prendre un règlement imposant à ces personnes une redevance pour service rendu (CE, N° 205266¹⁴, 20 mars 2000 et N°227746, 10 avril 2002). En outre, à supposer que l'instauration d'une telle redevance soit possible au profit de l'Etat ou d'une personne publique, il n'est pas établi qu'elle serait possible au profit d'une personne privée.

En revanche, au vu d'exemples récents¹⁵ relatifs à la carte nécessaire pour exercer les activités commerciales et artisanales ambulantes et au permis de chasser, il peut être envisagé de mettre à la charge des candidats à la reconnaissance de leur capacité, si celle-ci est confiée à une personne publique, une redevance pour la fabrication et l'expédition de l'attestation de capacité ou d'un duplicata.

Il est sans doute envisageable de percevoir un droit d'examen au profit d'un établissement public habilité, sur le fondement de la loi qui permet d'en établir un pour un examen organisé par l'Etat.

Si l'examen de capacité demeurerait organisé par l'Etat il pourrait être exigé un droit d'examen ayant pour fondement l'article 48 de la loi de finances du 24 mai 1951¹⁶ qui dispose que :

« Sont fixés par arrêtés du ministre intéressé et du ministre du budget :

«

« Les taux et modalités de perception des droits d'inscription, de scolarité, d'examen, de concours et de diplôme dans les établissements de l'Etat ; ...»

Dans l'hypothèse où il serait envisagé d'habiliter un établissement public d'Etat à organiser et certifier l'examen de capacité, il peut sans doute également être envisagé d'instaurer sur le fondement de la loi de 1951 un droit d'examen qui serait acquitté à son profit. Des arrêtés instituant des droits de scolarité ou des droits

¹⁴ Un arrêté ne peut mettre à la charge des étrangers qui présentent une demande initiale de titre de séjour en France en vue d'y exercer une profession salariée et que le code du travail et la réglementation du séjour en France des étrangers assujettissent à ce titre à un contrôle médical, une redevance pour service rendu à verser à l'office des migrations internationales à l'occasion de l'examen médical dont ce contrôle prend la forme ; ce contrôle médical en effet « n'a pas été institué dans le seul intérêt de ces personnes, mais a essentiellement pour objet la protection de la santé publique ».

¹⁵ Décrets en CE 2009-1700 et 2010-181 .

¹⁶ La profession d'expert comptable fait l'objet d'une réglementation qui comporte une condition de capacité professionnelle à laquelle satisfont notamment les titulaires du diplôme d'expertise comptable. Ce diplôme est décerné aux candidats qui, après avoir accompli un stage professionnel ont passé avec succès différentes épreuves. Elles sont organisées en régie. Le décret du 30 décembre 2009 (2009-1789) qui régit aujourd'hui ce diplôme vise la loi de 1951 et dispose que le montant des droits d'inscription à ces épreuves est fixé par arrêté interministériel.

d'examen acquittés au profit d'établissements publics nationaux d'enseignement supérieur visent en effet¹⁷ cette loi.

La reconnaissance de la capacité ne fait pas partie des missions qui relèvent de la mise en oeuvre de la loi Sapin.

Le législateur, qui a disposé que l'habilitation à reconnaître la capacité professionnelle serait conférée selon une procédure définie par décret en Conseil d'Etat, n'a exclu aucun type de procédure d'habilitation. L'absence de dispositions de procédure dans la LOTI ne doit toutefois pas conduire à conclure que la loi de 1993 relative à la transparence de la vie économique et des procédures publiques (loi Sapin) s'applique à la dévolution de la mission de reconnaissance de la capacité qui ne semble pas consister à rendre un service à un usager. Le terme « habilitation » utilisé dans la LOTI se réfère au demeurant habituellement non pas à une dévolution par voie contractuelle mais à une procédure de décision unilatérale.

Un organisme habilité ne pourrait donc financer l'examen de capacité ni par une redevance pour service rendu ni par un prix perçu dans le cadre d'une délégation de service public.

Un dispositif qui permettrait le financement de cet organisme par des versements des candidats sans avoir un fondement législatif serait sans doute fragile. Il paraît par exemple difficile d'admettre un dispositif dans lequel cet organisme demanderait aux candidats le paiement d'un prix, fût-ce dans le respect d'un plafond imposé dans un cahier des charges. **La mission déconseille cette voie. Elle préconise d'autoriser par la voie législative la perception, à l'occasion de l'inscription à l'examen de capacité, d'un droit affecté au financement de ce dernier.** L'organisme serait alors tenu d'assurer la neutralité pour son résultat des opérations effectuées au moyen de cette ressource.

Si la reconnaissance de la capacité n'a pas à être dévolue en mettant en oeuvre la loi Sapin, rien n'exclut que la procédure d'habilitation s'inspire de cette loi : l'habilitation pourrait être conférée à l'issue d'une procédure d'appel à candidatures qui pourrait prévoir la remise de propositions et la décision d'habilitation pourrait s'accompagner de la conclusion d'une convention prenant en considération la proposition de l'organisme retenu.

La réglementation de l'habilitation ne peut être conçue indépendamment de celle des modes de preuve de la capacité. Toutes deux doivent donner aux candidats la garantie d'un examen impartial et compétent de leur capacité.

Pour permettre « l'externalisation » de l'examen de capacité, un décret en Conseil d'Etat est nécessaire, comportant des dispositions de deux types :

¹⁷ Arrêté du 30 juillet 2009 fixant les taux des droits de scolarité dans les établissements publics d'enseignement supérieur relevant du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche.

Arrêté du 4 novembre 2009 fixant pour l'année 2009-2010 les taux des droits de scolarité, d'examen et d'inscription ainsi que les montants des droits d'inscription en vue de l'obtention d'un diplôme par validation des acquis de l'expérience dans les établissements d'enseignement supérieur relevant du ministère de la culture et de la communication.

- les premières portant sur l'examen lui-même – natures des épreuves, mission et composition des jurys principalement;

- les secondes définissant la nature des garanties que les organismes habilités doivent apporter – par exemple leur statut, leur expérience, la composition de leurs organes dirigeants et leur projet pour l'examen – et la procédure par laquelle l'autorité administrative vérifiera que ces garanties sont apportées et confèrera l'habilitation.

Il convient de noter que les versements des candidats pour financer l'examen ne peuvent être la source d'un résultat affecté à d'autres usages que l'organisation de ce dernier, a fortiori d'un résultat distribué.

Des garanties de compétence peuvent être apportées par l'expérience et les résultats propres de l'organisme ou à défaut, si l'organisme n'a pas de passé, par ceux de ses membres ou des personnes au concours desquels il s'engage à recourir.

L'impartialité d'une personne morale candidate à l'habilitation, par ailleurs, pourrait éventuellement être mise en cause si elle avait parmi ses membres, à un moment ou à un autre de son existence en qualité d'organisme habilité, une partie et une partie seulement des organisations syndicales d'employeurs du secteur.

3.3. DES DISPOSITIFS QUI ONT LEURS AVANTAGES ET LEURS INCONVÉNIENTS

Il convient maintenant de décrire ce que pourraient être plus précisément les modes d'organisation évoqués ci dessus, en définissant le cas échéant le partage des rôles entre l'Etat et son ou ses délégataires, et de présenter les avantages et les inconvénients de chacun.

L'administration des transports ayant, on le sait, réfléchi à ces questions, en concertation avec la profession, l'exposé commencera par un rappel de ces travaux .

3.3.1. Un mode particulier d'organisation est envisagé par l'Etat de longue date

3.3.1.1. L'administration envisage depuis plusieurs années de déléguer sa compétence à un organisme ayant les organisations professionnelles parmi ses membres

Le Gouvernement a adopté en 2002 un programme de simplification administrative qui devait notamment avoir pour instrument, comme proposé par le groupe de travail sur la qualité de la réglementation présidé par Dieudonné Mandelkern, un projet annuel de loi d'habilitation à simplifier le droit. Sur le fondement de programmes ministériels de réforme, deux tels projets de loi ont été déposés devant l'Assemblée,

en mars 2003 et mars 2004, le domaine des transports relevant du second. Les propositions faites dans ce cadre par le ministère¹⁸ comportaient, on l'a dit, une habilitation à "modifier par ordonnance le régime de reconnaissance de la capacité professionnelle¹⁹..."

La disposition proposée par le Gouvernement au législateur en 2004 concernant la capacité professionnelle – qui a été adoptée en l'état- n'indiquait pas le sens de la modification à opérer et l'exposé des motifs quant à lui ne l'évoquait que très indirectement : " Dans un souci à la fois de simplification administrative et d'harmonisation de nos pratiques avec celles de nos partenaires européens, notamment la Grande-Bretagne, la Belgique et les Pays-Bas qui ont fait le choix d'une délégation totale ou partielle du dispositif de gestion de la délivrance de la capacité professionnelle, une réflexion a été engagée avec les organisations professionnelles du secteur²⁰. "

Mais les rapporteurs du projet de loi en revanche faisaient état de projets plus précis de l'autorité administrative. Le rapporteur à l'Assemblée²¹ reprenait la phrase précitée de l'exposé des motifs en poursuivant ainsi : ... cette réflexion « pourrait aboutir, sur le fondement du présent article, à des modifications législatives permettant de leur confier [aux organisations professionnelles] la délivrance et le suivi des conditions relatives à la capacité professionnelle. **L'organisme professionnel qui serait créé sera mieux à même de juger des connaissances que les responsables d'entreprise doivent avoir pour exercer la profession.** » Le rapporteur de la disposition devant le Sénat²² surtout indiquait : « ...Il est envisagé, au terme d'une réflexion actuellement conduite par le Gouvernement et les organisations professionnelles, de transférer à ces dernières l'attribution de la capacité professionnelle. **Ce transfert pourrait être réalisé au bénéfice d'une structure nouvelle constituée sous la forme d'une association.** »

Le rapport au Président de la République présentant l'ordonnance n°2005-1039 du 26 août 2005 qui a réformé le régime de reconnaissance de la capacité professionnelle (JO du 27 août) indique que ce texte a pour objet de " Simplifier les conditions d'accès à la profession de transporteur routier, de loueur de véhicules industriels et de commissionnaire de transport ". Après ici un bref état du droit, le rapport présente ainsi les dispositions de l'ordonnance :

" Dans un souci à la fois de simplification administrative et d'harmonisation de nos pratiques avec celles de nos partenaires européens qui ont fait le choix d'une délégation totale ou partielle du dispositif de gestion de la délivrance de la capacité professionnelle, une réflexion a été menée afin d'examiner la possibilité de transférer à un organisme professionnel la gestion du dispositif de délivrance de la capacité professionnelle et ses impacts.

"C'est ainsi qu'il a été convenu que l'organisme professionnel qui pourrait être ainsi créé serait mieux à même de juger les connaissances que les responsables d'entreprises doivent avoir pour exercer les professions du transport routier. En outre

¹⁸ Une note du 11 février 2003 de la DTT indique que la proposition est, à cette date, formulée.

¹⁹ Article 45, adopté dans les termes proposés par le Gouvernement, de la loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004 habilitant le Gouvernement à simplifier le droit.

²⁰ L'exposé des motifs, s'agissant de la capacité professionnelle, commence par un bref état des lieux et se termine par cette phrase.

²¹ Rapport n° 1635 de M. Etienne BLANC, au nom de la commission des lois, déposé le 2 juin 2004.

²² Rapport de M. Christian GAUDIN, fait au nom de la commission des affaires économiques, déposé le 7 octobre 2004.

le transfert de la reconnaissance de la capacité professionnelle à l'organisme professionnel permettrait à l'administration de se concentrer sur les tâches qui relèvent exclusivement du domaine de l'action de l'Etat, en particulier la politique de régulation du secteur.

" La possibilité de ce transfert doit être intégrée dans la loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs dont il est proposé à cet effet la modification. La mesure législative, qui nécessitera un décret en Conseil d'Etat, ouvre ainsi une possibilité dont la réalisation interviendra le moment venu. "

3.3.1.2. Elle privilégie, pour ce faire , la création d'une association *ad hoc*

La direction des transports terrestres a établi le 12 juillet 2004 un compte-rendu, déjà évoqué, des réflexions conduites au sein du groupe Méda dans lequel elle conclut (à un moment où le projet de loi contenant la disposition autorisant le Gouvernement à réformer le régime de la capacité venait d'être adopté en première lecture à l'Assemblée) à la faisabilité juridique d'un « transfert de la gestion de la capacité professionnelle à la profession ».

Elle indique également que la possibilité d'une délégation de compétence, soit au comité national routier (CNR) soit au comité interprofessionnel pour le développement de la formation dans les transports de marchandises dangereuses (CIFMD) a été examinée, et conclut à l'existence d'obstacles à ces solutions et à la nécessité de susciter une structure nouvelle sous forme associative.

Bien que chacun de ces deux organismes jouisse d'une réputation extrêmement favorable dans son domaine de compétence, la mission partagée, pour des raisons liées à la nature de leur statut et/ou de leurs missions, les conclusions de cette note.

Le CNR est un comité professionnel de développement économique au sens de la loi n°78-654 du 22 juin 1978. Les comités professionnels « exercent une mission de service public qui a pour objet de concourir à la préservation de l'emploi et à l'équilibre de la balance des paiements en organisant l'évolution des structures de création, de production et de commercialisation pour assurer leur compétitivité ». A supposer qu'une mission concernant la reconnaissance de capacité professionnelle soit compatible avec cette définition du champ d'action d'un comité de développement économique, elle serait très éloignée des missions confiées au CNR, et sans rapport avec elles. Le CNR, au demeurant, qui n'est compétent que pour une partie des professions en cause, ne pourrait être délégataire, à supposer la délégation possible dans son principe, que pour une partie de l'activité d'attestation, ce qui irait à l'encontre du but de simplification recherché, puisqu'un double processus de délégation, cloisonné, devrait être organisé.

Le CIFMD est une association qui a pour objet l'étude et la promotion de toute question relative à la formation dans le domaine du transport des marchandises dangereuses et l'organisation et la proclamation des résultats de l'examen conduisant à la délivrance du certificat de conseiller à la sécurité pour le transport de ces marchandises. La composition de son assemblée est en adéquation avec cet objet : en sont membres les organisations professionnelles représentatives des transporteurs et des chargeurs de marchandises dangereuses. Il en va de même de

son conseil d'administration. L'objet du CIFMD, qui ne lui permet pas d'entreprendre des missions en dehors du champ du transport des matières dangereuses, conduit donc par ailleurs à une composition de ses instances de gouvernement qui ne conviendrait pas pour un délégué de l'Etat dans le domaine de la capacité professionnelle au transport par route.

En considération de ce qui précède, le CIFMD, qui a une très forte expérience de l'organisation d'examens, sanctionnée par une certification ISO, a fait la proposition que cette expérience soit mise au service de l'organisation de l'examen de capacité soit dans le cadre d'une convention entre lui-même et l'organisme habilité pour conduire cet examen soit dans le cadre d'une convention entre cet organisme et une structure à créer à laquelle lui-même transférerait son équipe (le CIFMD serait alors lié à cette nouvelle structure par une convention au titre de l'examen de conseiller de sécurité). Ces schémas, outre leur intérêt en termes de capitalisation d'expérience, présentent l'intérêt économique et financier de réduire les coûts fixes rapportés au nombre d'examens, de limiter le besoin de fonds de roulement et d'en faciliter le financement. De fait, le CIFMD a présenté, on l'a dit, une étude économique détaillée à l'appui de sa proposition, qui établit le caractère viable, dans un tel schéma, d'une opération d'externalisation accompagnée de l'institution d'un financement par les candidats.

Certaines organisations professionnelles du transport routier ont toutefois, on l'a déjà dit, fait part de réticences à l'intervention du CIFMD, dans le cadre du schéma présenté ci-dessus, quelle qu'en soit la variante. La mission regrette cette expression a priori de réticences à l'égard d'une formule sur l'intérêt de laquelle il appartiendra à l'éventuel organisme habilité par l'Etat de se prononcer en temps voulu, dans le respect de l'ordonnance n°2005-649 du 6 juin 2005 relative aux marchés passés par certaines personnes publiques ou privées non soumises au code des marchés publics si elle trouve à s'appliquer en raison du mode d'organisation choisi. Il convenait cependant qu'elle les rapporte.

3.3.2. Une première solution : organisation prise en charge par l'administration

Les procédures mises en oeuvre pour juger de la capacité professionnelle sont aujourd'hui pilotées par la sous-direction des transports routiers, et en son sein, par deux bureaux, respectivement en charge de l'organisation des transports routiers de marchandises et de voyageurs. Elles sont mises en oeuvre on l'a dit par des agents de la DREIF et de 6 DREAL pour ce qui est de l'examen, de la DREIF et de l'ensemble des DREAL pour ce qui est des autres voies.

Une réforme profonde de ces procédures est nécessaire en raison des implications du règlement de 2009 mais aussi pour rapprocher la qualité de l'organisation de l'examen de ce qu'elle est dans les Etats voisins de l'Union en termes de fréquence des sessions, de nombre de centres d'examen et de conditions matérielles de l'épreuve (inscription et notification des résultats en ligne et QCM sur écran par exemple).

Avant d'examiner ce que pourrait être un dispositif réformé de la capacité entièrement pris en charge par l'administration, il convient de souligner deux points :

- Le règlement va certes augmenter, tout particulièrement en Ile de France, le nombre de candidats à l'examen mais il va en contrepartie considérablement simplifier les tâches d'instruction des demandes dans les voies de preuve de la capacité alternatives à l'examen ;
- Il exige de l'administration qu'elle développe un contrôle externe des entités qui organisent l'examen et le cas échéant des organismes agréés pour offrir une formation y préparant. Il exige également qu'elle mette en place un registre électronique des transporteurs, interconnecté avec ses homologues européens, qu'elle l'alimente en données intéressant la capacité, enfin qu'elle communique une statistique et un rapport annuels sur la capacité aux autorités européennes.

Sous le régime du règlement, l'administration centrale devra donc en tout état de cause être étoffée, qu'il soit ou non décidé d'externaliser certaines de ses tâches et de celles des échelons régionaux. Il conviendra en effet que la direction générale prenne en charge les tâches nouvelles évoquées ci-dessus, qui ne peuvent être déléguées, et qu'elle entreprenne d'établir et réviser périodiquement une liste fermée de diplômes admis en dispense de l'examen, peut-être en s'appuyant sur les délibérations d'une instance consultative spécifique. Il est enfin souhaitable qu'elle développe sa pratique de l'évaluation.

Il paraît ainsi nécessaire qu'un pôle permanent se consacrant exclusivement aux procédures intéressant la capacité professionnelle soit désormais constitué au sein de la DGITM, quelles que soient les modalités - externalisées ou non- retenues pour les autres tâches incombant à l'administration.

Il paraît par ailleurs possible que les DREAL continuent d'instruire les demandes dans les voies d'attestation de la capacité alternatives à l'examen puisque ces tâches seront à l'avenir simplifiées et porteront sur un nombre de dossiers réduit. Or le maintien de ce mode d'organisation est souhaitable en raison de l'avantage de proximité qu'il représente pour les candidats à l'attestation de capacité par ces modes de preuve.

Il reste ainsi à examiner ce que pourrait être un dispositif réformé de l'organisation de l'examen qui ne recourrait pas à la faculté d'externalisation offerte par la LOTI.

Un tel dispositif serait piloté par le pôle national permanent décrit ci-dessus dont le statut dans cette hypothèse pourrait à terme être celui d'un service à compétence nationale. Dès lors qu'il n'existerait dans cette option aucune entité extérieure susceptible d'offrir un lieu de concertation, une instance consultative doit être placée auprès du pôle, assurant la participation des parties concernées à l'évaluation de la politique mise en oeuvre. Le pôle par ailleurs devrait – après avoir centralisé les attestations déjà délivrées dont la mémoire est aujourd'hui conservée en région, ce qu'il sera en tout état de cause nécessaire de faire – créer et gérer un fichier national des attestations.

Les coûts de la procédure d'examen pourraient être couverts par l'affectation du produit d'un droit instauré sur le fondement, déjà cité, de la loi de finances du 24 mai 1951 qui dispose que :

« Sont fixés par arrêtés du ministre intéressé et du ministre du budget :

[...] Les taux et modalités de perception des droits d'inscription, de scolarité, d'examen, de concours et de diplôme dans les établissements de l'Etat; ... »

L'existence de ce financement donnerait au pôle les moyens de conclure des marchés de prestations pour multiplier comme c'est souhaitable les centres d'examen en recourant, comme le fait le CIFMD, à des locations de locaux spécialement équipés et à des entreprises spécialisées pour assurer la surveillance des épreuves. Il ne semble en effet pas possible en l'état des priorités assignées aux services déconcentrés du MEEDDM et de leurs effectifs, de mobiliser ceux d'entre eux qui n'ont jamais participé à l'organisation de l'examen pour l'ouverture de centres nouveaux.

Le pôle national prendrait en charge la conception des sujets et des corrigés et la désignation d'un jury national et des correcteurs relevant de ce jury. Des procédures matérielles modernisées devraient être conçues. Elle pourraient être bâties en s'inspirant de l'expérience d'autres services d'Etat qui mettent en oeuvre en régie des examens, notamment des examens de capacité professionnelle pour l'accès à des professions réglementées²³ - service interacadémique des examens et des concours (SIEC), rectorats et préfectures²⁴ - voire en s'appuyant sur de tels services (leur expérience pourrait au demeurant être utile y compris dans l'hypothèse d'un examen externalisé, pour construire la réglementation de ce dernier.)

Il s'agit donc là d'une piste possible d'organisation. Compte tenu des difficultés pratiques de mise en place qu'elle soulève pour les services centraux de l'Etat, **la mission ne la recommande pas.**

3.3.3. La mission peut être confiée à un organisme le cas échéant créé à cet effet

Comme il a été indiqué dans l'analyse juridique, la LOTI permet que l'autorité administrative confie à une personne morale une mission de reconnaissance de la capacité professionnelle ne se limitant pas à l'organisation et à la certification de l'examen prévu par le règlement de 2009.

La mission pour sa part propose cependant, pour des raisons pratiques, de limiter la délégation envisagée à l'examen car il lui semble possible et utile que les services régionaux du MEEDDM continuent d'instruire les demandes de reconnaissance de leur capacité professionnelle formulées par des personnes souhaitant bénéficier d'une dispense de l'examen.

Lorsque le règlement de 2009 sera applicable, les critères de reconnaissance de la capacité professionnelle dans les voies autres que l'examen deviendront en effet objectifs et le travail d'instruction ne nécessitera plus de faire appel à des données ne figurant pas dans le dossier des candidats. Une instruction externalisée,

²³ De nombreuses professions sont règlementées dans l'intérêt du public par des dispositions subordonnant leur exercice à des conditions d'aptitude professionnelle. Pour plusieurs d'entre elles ces conditions d'aptitude consistent en la possession d'un diplôme ou en la réussite à un examen spécifiquement conçus. La lecture de l'ordonnance 2008-507 du 30 mai 2008 portant transposition de la directive 2005/36/CE relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles fournit un fil directeur pour en retrouver un certain nombre..

²⁴ Cf.. notamment l'examen de capacité professionnelle de conducteur de taxi (préfectures), les examens en vue de l'exercice en qualité de guide interprète et de guide conférencier, organisés notamment par les directions régionales des affaires culturelles, l'examen du diplôme national d'expertise comptable, confié pour l'ensemble de la France au service interacadémique des examens et des concours (SIEC) et les examens organisés par les rectorats en vue de la délivrance de diplômes prévus par le code de l'action sociale.

nécessairement centralisée en pratique, constituerait dans ces conditions une réduction de la qualité du service aux demandeurs alors qu'elle ne déchargerait pas significativement l'État. L'administration pourrait, pour gérer ses procédures maintenues en régie, bénéficier, dans le respect des règles de la commande publique, de prestations de service, informatiques essentiellement, qui tireraient partie des outils développés pour la gestion déléguée de l'examen. S'il est demandé au législateur d'instituer un droit d'examen, il pourrait être simultanément proposé l'institution d'un droit perçu à l'occasion de l'instruction des demandes d'attestations en dispense de l'examen ; il convient toutefois de souligner que ce droit concernerait un faible nombre de personnes et que le coût fixe de gestion de cette ressource pourrait ainsi représenter une proportion élevée de son produit.

A l'occasion de l'élaboration de la réglementation définissant les critères et la procédure d'habilitation à la conduite et à la certification de l'examen, les services devront veiller à traiter avec précision des questions importantes pour le bon fonctionnement du dispositif :

- la nature des dispositions à exiger de l'organisme en matière d'assurance qualité ;
- les précautions à prendre pour garantir la régularité et la fiabilité des données qu'il mettra en œuvre et le retour à l'État de ses archives de service public pour le cas où il serait mis fin à son habilitation ;
- l'étendue du contrôle externe de son activité enfin.

Deux hypothèses doivent être évoquées quant à la manière de mettre sur pied un dispositif reposant sur le choix d'un tel organisme :

- la mission est confiée à un organisme choisi sans appel à candidatures ;
- la délégation se fait après appel à candidatures.

3.3.3.1. Un délégataire , le cas échéant créé en vue de mettre en oeuvre l'examen, peut-être directement désigné

Il n'est pas exclu a priori, comme on l'a dit plus haut, que l'État retienne comme délégataire une personne morale existante que son statut autoriserait à mettre en œuvre l'examen et qui présenterait les garanties requises. Toutefois, la direction générale n'est pas favorable pour des raisons que la mission partage à la désignation directe d'un des deux organismes auxquels il était naturel de penser – le CNR et le CIFMD – et n'envisage pas non plus favorablement l'hypothèse, que la mission n'a dès lors pas particulièrement creusée, de recourir directement à un établissement public existant, par exemple un établissement d'enseignement.

La question que l'on examine au présent point est donc de savoir si une personne morale nouvelle remplissant les conditions requises peut voir le jour.

Cette hypothèse présente deux différences avec celle de l'habilitation d'un organisme existant :

- le candidat à l'habilitation, qui ne pourra donner son expérience et ses résultats comme garantie de sa compétence, présentera à ce titre, si de tels modes de preuve ont été admis dans le décret définissant les conditions de l'octroi de l'habilitation, la compétence des membres de ses organes de gouvernance ainsi que la rigueur des méthodes de travail qu'il s'engagera à adopter et l'étendue du contrôle auquel il proposera de se soumettre dans le projet qu'il proposera ; on a dit qu'il semblait possible que de tels modes de preuve soient prévus ;

- les statuts du candidat, parce qu'ils seront expressément conçus en vue de la délégation à solliciter, pourront être construits en vue d'offrir avec la plus grande clarté possible les garanties d'impartialité et de compétence qu'exigera le décret en question.

De même qu'il pouvait être envisagé de retenir une personne publique existante dont les missions lui auraient permis d'être délégataire de l'Etat, il peut être envisagé de constituer un établissement public spécifique pour la reconnaissance de la capacité professionnelle. Cette solution, on l'a dit, comme celle du recours à un établissement public existant, est sans doute celle qui permet le plus aisément de d'offrir simultanément toutes les garanties requises ainsi que de mettre en oeuvre un dispositif de financement par des ressources affectées versées par les candidats à l'examen.

Pour autant une autre solution est envisageable, celle de l'association ad hoc. L'administration la suggère de longue date aux organisations syndicales d'employeurs du transport routier représentatives à l'échelon national auxquelles elle propose de se regrouper entre elles et le cas échéant avec lui au sein d'une association ayant pour objet de recevoir délégation pour la reconnaissance de la capacité professionnelle.

La mission souligne qu'il est important, du point de vue du critère d'impartialité, qu'une association constituée en réponse à cette sollicitation comporte bien parmi ses membres et dans son conseil d'administration, à sa naissance et à tout moment, **l'ensemble des organisations professionnelles représentatives à l'échelon national.**

Ainsi composé, le conseil d'administration, pourrait être appelé à jouer, au-delà de son rôle à l'échelle de l'association, un rôle de fait dans l'évaluation de la politique de reconnaissance de la capacité professionnelle à la mise en oeuvre de laquelle l'organisme participerait.

La mission propose, en vue d'assurer au mieux la sécurité juridique de la construction de cette association, que le projet de ses statuts soit élaboré et soumis à la critique des conseils de la direction générale en même temps que celui du ou les décrets modifiant le droit national pour le rendre conforme au règlement de 2009 et pour définir les conditions de l'habilitation autorisée par la LOTI depuis 2005.

La question de la place de l'Etat dans le gouvernement de l'association devra être étudiée avec soin. La mission souligne à cet égard l'intérêt de l'institution de censeurs disposant au nom de l'Etat du droit de demander le réexamen, voire de s'opposer à certaines décisions du conseil d'administration s'ils les estiment contraires à la bonne exécution de la mission de service public confiée à l'organisme.

3.3.3.2. Le choix peut se faire aussi par appel à candidatures

Il est possible, on l'a dit, que le décret qui définira les conditions dans lesquelles sera choisi un organisme habilité prévoie une procédure d'appel à candidatures. Le décret définirait la nature des informations qu'il serait demandé aux candidats de soumettre pour donner des garanties de leur impartialité et de leur compétence et permettre

d'apprécier la pertinence de leur mode de financement prévisionnel et décrirait la procédure de choix que mettrait en oeuvre l'administration.

Cette solution pourrait notamment être retenue dans le cas où il ne pourrait pas être formé une association *ad hoc* ayant parmi ses membres l'ensemble des organisations professionnelles d'employeurs représentatives au niveau national. Dans ce cas il serait nécessaire de recréer une commission consultative nationale analogue à celle qui a existé de 1992 à 2009 de manière à associer la profession à l'évaluation du dispositif de reconnaissance de la capacité professionnelle. En effet, dans cette hypothèse, les instances de gouvernement de l'organisme qui serait choisi ne seraient pas composées d'une manière qui feraient d'elles un tel lieu de concertation.

3.3.4. Il n'est pas exclu d'habiliter simultanément plusieurs organismes

Pour être complet, il est indispensable d'évoquer une dernière formule qui consisterait à habiliter simultanément plusieurs organismes après un appel à candidatures analogue à celui envisagé ci-dessus. Comme dans le cas précédent et pour les mêmes raisons, la création d'une commission consultative nationale serait nécessaire si cette formule était retenue.

Plusieurs variantes sont envisageables :

- la définition d'une carte de circonscriptions, un organisme étant agréé pour opérer dans les limites de chacune d'elles;
- la fixation dans l'appel à candidatures du nombre maximal des organismes qu'il est envisagé de retenir, pour éviter une trop grande dispersion;
- l'habilitation de tout organisme remplissant les conditions fixées dans l'appel à candidatures.

Dans les deux dernières options, les organismes habilités seraient autorisés à opérer à l'échelle de la France.

Dans le dispositif du justificatif de capacité pour les entreprises utilisant des véhicules de moins de 3,5t, voisin de celui de l'examen de capacité, une pluralité d'intervenants agréés par l'Etat exerce une même fonction de contrôle des connaissances.

L'observation du fonctionnement de ce dispositif met en évidence deux points sensibles pour son bon fonctionnement :

- l'organisation du contrôle du respect des conditions de l'agrément par les services de l'Etat, qui doit être explicite et formalisée;
- l'organisation de la pérennité des données enregistrées s'agissant des justificatifs délivrés.

Le choix d'une formule comportant une pluralité d'organismes habilités à organiser l'examen de capacité professionnelle impliquerait que l'Etat prenne lui-même la responsabilité d'un traitement de données rassemblant l'ensemble des attestations délivrées. Il impliquerait aussi que, dans un souci d'équité, l'Etat gère lui-même un dispositif d'harmonisation des pratiques, reposant par exemple sur une banque des données de sujets d'examens. Le financement de ces fonctions pourrait être assuré

par une fraction du produit du droit d'examen, mais au prix de l'institution de circuits spécifiques source de complexité (selon le statut et les modalités de gestion de ce droit, prélèvement à la source ou versements des organismes). L'organisation des tâches de contrôle dévolues à l'Etat serait par ailleurs dans une telle formule considérablement plus lourde que dans celles évoquées jusque là.

Aucun avantage déterminant ne compense donc la complexité de cette formule que la mission ne conseille pas.

3.3.5. Des missions qui doivent être prises en charge en tout état de cause par les services de l'Etat

L'administration du MEEDDM devra, quelle que soit l'organisation retenue, exercer une mission de conception, de contrôle et d'évaluation. Dans le cas où la reconnaissance de la capacité professionnelle demeurerait intégralement administrée en régie, ces missions relèveraient principalement du pôle chargé du pilotage d'ensemble du dispositif qui a été décrit plus haut.

Plusieurs aspects de cette mission doivent être soulignés

La mission de conception et de contrôle tout d'abord concernera notamment la voie de l'équivalence de diplômes qui doit reposer à l'avenir sur la publication d'une liste fermée de titres délivrés en France. Cette liste pourrait, comme aujourd'hui, comporter des diplômes et des titres à finalité professionnelle délivrés au nom de l'Etat, et des certificats de qualification enregistrés dans le RNCP ainsi que peut-être des certificats non enregistrés dans ce registre et délivrés par des organismes de formation professionnelle. Les services du MEEDDM devront élaborer cette liste et contrôler sa conformité dans le temps aux exigences du règlement. Pour donner aux autorités européennes la garantie que les diplômes et certificats figurant sur cette liste sanctionnent bien la possession des connaissances inscrites au programme de l'examen quelle que soit la date à laquelle ils sont délivrés, une procédure d'instruction et d'audit doit être définie et publiée. Il est peut-être souhaitable qu'elle prévoie la délibération d'une instance consultative ad hoc. La mission de contrôle portera d'une part sur les conditions d'exercice des organismes de formation agréés si le principe d'un agrément, que le règlement on l'a dit autorise, est retenu, d'autre part sur l'action des services ou organismes chargés d'organiser et sanctionner l'examen.

Enfin, l'administration gagnerait, dans l'exercice de sa mission de conception et d'évaluation, si elle nouait des relations d'échange plus soutenues avec ses homologues pour mieux s'informer des pratiques de reconnaissance de la capacité en Europe et de leurs résultats.

4. EN CONCLUSION : DES PROPOSITIONS

L'examen de la situation actuelle, des réflexions déjà entreprises, des modes d'organisation des Etats voisins, des évolutions à attendre de la mise en application du règlement du 21 octobre 2009 ainsi que l'analyse des données juridiques de la question, concourent à la conclusion qu'**une autre organisation de la reconnaissance de la capacité professionnelle des transporteurs routiers, principalement fondée sur l'externalisation d'une partie de la procédure, est éminemment souhaitable et, à certaines conditions, possible.**

L'externalisation souhaitable ne porte pas, pour la mission, sur la gestion des modes de preuve de la capacité dans lesquels les candidats à l'exercice de la profession sont dispensés de l'obligation de passer l'examen. Elle suggère au contraire que l'administration régionale du MEEDDM continue de gérer comme elle le fait aujourd'hui ces deux voies de reconnaissance de la capacité.

En effet à l'avenir, la voie de l'expérience professionnelle, qui deviendra très étroite, fera exclusivement appel à la vérification de données objectives et l'admission de diplômes en équivalence de la réussite à l'examen se fera exclusivement en référence à des listes de diplômes délivrés en France. Dans ces conditions, la solution proposée ne présente pas d'inconvénients pour l'administration ; or, pour les candidats à la reconnaissance de leur capacité professionnelle par ces modes, son intérêt – la proximité – est incontestable. Il conviendra seulement de veiller à concevoir et piloter au niveau national des outils efficaces de gestion de données et d'archivage des décisions prises, le cas échéant avec l'appui de l'organisme qui se sera vu confier la responsabilité de l'examen.

Pour la voie de l'examen, qui va devenir prépondérante, deux cas de figure sont à envisager :

- Si l'ensemble des organisations professionnelles d'employeurs représentatives à l'échelon national propose le schéma précis d'une association ayant pour objet de devenir délégataire de l'Etat, en indiquant notamment des modalités de fonctionnement garantissant son impartialité et sa compétence ainsi que des coûts prévisionnels permettant d'orienter la fixation d'un droit d'examen affecté au financement de la procédure, l'association pourrait être constituée avec l'accord voire la participation de l'Etat et recevoir délégation de ce dernier.

Le conseil d'administration d'une telle association pourrait concourir au suivi et à l'évaluation permanents du dispositif de reconnaissance de la capacité professionnelle.

- Dans le cas contraire, dans la mesure où il serait à craindre qu'une organisation qui ne rassemblerait pas la totalité des organisations professionnelles représentatives ne puisse être considérée comme apportant, comme l'exige la LOTI, des garanties d'impartialité, il conviendrait de procéder par appel à candidatures.

Dans cette hypothèse, la reconstitution d'une commission consultative nationale permettrait d'associer les organisations professionnelles au suivi et à l'évaluation permanente du dispositif.

Dans les deux cas, l'Etat, qui assurera le contrôle de l'organisme habilité, devra notamment s'assurer de la régularité et de la fiabilité des traitements de données et d'archivage que ce dernier mettra en œuvre dans l'exercice de sa mission de service public, de manière notamment à ce que les modifications dans l'organisation générale que les circonstances ou des évolutions dans le cadre juridique conduiraient à imposer soient aisément praticables, les transferts de données et d'archives entre entités responsables de l'examen notamment.

Deux réglementations doivent être bâties par l'administration des transports :

- celle qui permettra que soit mise en œuvre la faculté de déléguer sa compétence en matière de capacité que l'autorité administrative tient de la LOTI;
- celle qui doit rendre le droit national compatible avec le règlement du 21 octobre 2009.

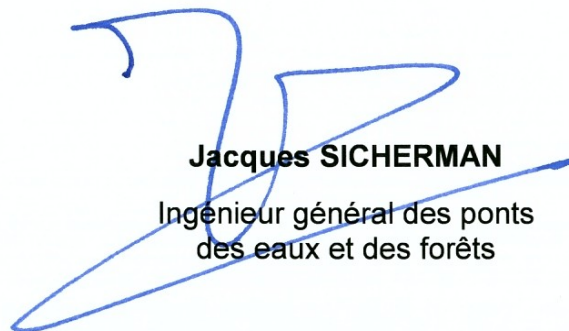
Elles ne peuvent être conçues indépendamment l'une de l'autre et les deux solutions présentées ci-dessus devront être étudiées de manière poussée, la première surtout au regard de l'ensemble qu'elles formeront. Cette considération doit conduire la DGITM à présenter un dossier à l'appui de la réglementation qu'elle proposera, comportant, dans la première hypothèse, les statuts envisagés pour l'association à créer.

Il convient enfin de souligner qu'il ne semble pas possible de considérer l'organisation de l'examen comme une prestation susceptible d'être rémunérée par une redevance pour service rendu. Dès lors la création par la voie réglementaire d'une ressource affectée au financement de cette organisation par une personne morale autre que l'Etat serait d'une fragilité certaine. Il est donc hautement préférable de donner un fondement législatif aux versements obligatoires qu'il est proposé de demander aux candidats à l'examen pour financer l'administration de ce dernier par un organisme délégataire.



Isabelle VAULONT

Inspectrice générale de
l'administration du
développement durable

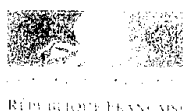


Jacques SICHERMAN

Ingénieur général des ponts
des eaux et des forêts

Annexes

1. Lettre de mission



direction générale des infrastructures,
des transports et de la mer

La Défense, le

27 AVR 2009

Monsieur le Vice Président,

Dans le cadre des démarches de simplification administrative, des réflexions ont été menées à différentes reprises avec les organisations professionnelles sur la possibilité de transférer la gestion de la délivrance de la capacité professionnelle nécessaire à l'exercice des professions de transporteurs publics routiers de marchandises, de personnes et de commissionnaires.

Des réflexions sur cette question avaient été engagées en 2000, puis en 2003 dans le cadre d'un groupe de travail piloté par un membre du Conseil d'Etat.

Afin de permettre, le moment venu, ce transfert à un organisme, la LOTI a été modifiée. Elle précise que « la capacité professionnelle peut être reconnue par un organisme présentant des garanties d'impartialité et de compétence, habilité à cet effet dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat »

En 2008 près de 7 500 attestations de capacité professionnelle ont été délivrées :

- 11% l'ont été après la réussite à l'examen professionnel, dont l'organisation relève de la sous direction des transports routiers qui élabore avec des représentants des services déconcentrés les sujets d'examen.
- 84% des attestations sont délivrées par équivalence de certains diplômes et 5 % des attestations par reconnaissance de l'expérience professionnelle.

Dans le projet de règlement européen sur l'accès à la profession en cours d'adoption dans le cadre du paquet routier, l'examen va devenir la voie principale pour l'obtention de la capacité professionnelle, l'équivalence des diplômes et l'expérience professionnelle devraient en revanche être très limitées. Ce nouveau contexte communautaire va nécessiter, d'ici la mise en application du règlement (2011), de modifier la réglementation nationale et de mettre en place une nouvelle organisation pour l'accès à la profession, permettant de faire face à un nombre sensiblement plus important de candidats et à l'organisation d'au moins deux sessions annuelles.

Monsieur Claude MARTINAND
Vice Président du Conseil Général de l'environnement
et du développement durable
Tour Pascal B
92055 LA DEFENSE Cédex

Présent
pour
l'avenir

www.developpement-durable.gouv.fr

Arche Sud - 92055 La Défense cédex - Tél : 33 (0)1 40 91 22 22

A l'occasion des discussions sur le paquet routier, la question de la délivrance de la capacité professionnelle a été de nouveau abordée avec les professionnels qui ont exprimé le souhait que la profession soit « partie prenante » dans sa gestion.

Afin de préparer cette évolution, je vous demande de bien vouloir préciser les conditions organisationnelles, matérielles et juridiques qui pourront permettre de confier à un organisme l'organisation des examens des trois attestations de capacité ainsi que la délivrance des titres. Les modalités d'organisation et de gestion de la délivrance de l'attestation de capacité devront être définies avec pour objectif un transfert en 2011.

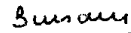
Les organisations professionnelles ayant vocation à jouer un rôle important dans ce nouveau dispositif, la mission devra les associer étroitement à la mise au point des propositions.

Les services de la direction des services de transport, et en particulier, la sous direction des transports routiers, se tiennent à votre disposition pour vous apporter leur concours.

Je souhaite que vous puissiez m'adresser les conclusions de cette mission au plus tard le 30 septembre 2009.

Je vous prie de croire, Monsieur le Vice Président, à l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Pour le ministre d'Etat et par délégation
Le directeur général des infrastructures,
des transports et de la mer



Daniel Bursaux

2. Compte rendu d'une réunion (juillet 2009) d'explicitation de la mission

Accès à la profession de transporteur par route Relevé de conclusions de la réunion du 10 juillet 2009 au sujet de la mission n°006889-01 du CGEDD

Participants : CGEDD, Jacques Sicherman et Isabelle Vaulont ;

Direction des services de transports, Véronique Guégan et Patrick Vieu ;

Excusés : Loïc Charbonnier, Nicole Lhomme, direction des services de transports.

Etat des lieux

1. Situation actuelle : **La directive 96/26/CE** exige que les candidats à l'accès à la profession de transporteur par route soient titulaires d'une attestation de compétence professionnelle. Cette attestation peut être obtenue par 3 voies :

- la réussite à un examen ad hoc témoignant de l'acquisition des connaissances requises,
- l'admission d'un diplôme dispensant de l'examen dans les matières couvertes par le diplôme.
- l'admission d'une expérience professionnelle de 5 ans à condition de passer un examen de contrôle dont les modalités sont fixées par les Etats membres.

Les Etats membres peuvent décider ou non de recourir à ces deux voies alternatives. L'examen peut être organisé, et la réussite à l'examen attestée, soit par une autorité publique soit par un organisme désigné par l'Etat membre.

La France a institué les trois voies pour obtenir l'attestation de capacité professionnelle. L'admission de diplômes en équivalence est aujourd'hui la voie d'accès la plus utilisée et l'admission de l'expérience professionnelle en équivalence la moins utilisée. L'admission de diplômes en équivalence se pratique, pour les diplômes de niveau bac+2. Elle est directe pour les diplômes « transport ». Pour les autres diplômes elle fait l'objet d'un examen de la nature des cursus suivis. Il est exigé en tant que de besoin et en tenant compte d'une éventuelle expérience professionnelle que le candidat complète ses connaissances par le suivi avec succès d'un ou deux stages.

L'examen ad hoc est organisé par le ministère en régie les organismes de formation de la profession sont associés uniquement au stade de la préparation des épreuves de l'examen.

Le modèle français est sans équivalent dans la Communauté au sein de laquelle au demeurant les organisations nationales varient grandement. La France a instauré non seulement une attestation de compétence obligatoire pour les transporteurs de marchandises et les transporteurs de voyageurs mais aussi une attestation

analogue, que la Communauté n'exige pas, pour les commissionnaires.

2. Un projet de règlement sur l'accès à la profession de transporteur devrait être publié avant la fin de l'année 2009. Il serait applicable fin 2011. Le texte publié maintient deux voies pour obtenir l'attestation de compétence professionnelle (examen ad hoc et admission de diplômes en équivalence), la première voie est obligatoire, la seconde facultative laissée à l'initiative des Etats membres. Il ne modifie pas le niveau d'exigence des connaissances à atteindre dans les matières de l'examen. Il permet l'admission de l'expérience professionnelle en équivalence de l'examen dans des conditions très limitées et à titre transitoire. Il impose aux Etats membres d'instaurer un contrôle du déroulement de l'examen. Il instaure aussi un dispositif de registres électroniques nationaux inter connectés des gestionnaires de transport. Ces registres comporteront des éléments sur les attestations de capacité professionnelle délivrées.

Les objectifs du projet de règlement peuvent être résumés comme étant une plus grande harmonisation des conditions d'obtention de l'attestation et l'élévation des connaissances professionnelles des dirigeants d'entreprise dans un souci de sécurité sur la route et de bon fonctionnement du marché.

3 - Au début des années 2000, le ministère avait étudié la possibilité de confier l'organisation des examens à un organisme tiers. Le dossier n'avait toutefois pas abouti. En 2003, afin de reprendre la réflexion, il a été décidé de confier la présidence d'un groupe de travail à un conseiller d'Etat.

Plusieurs réunions avec les représentants des organisations professionnelles se sont déroulées. Ces réunions ont fait l'objet de compte rendus validés par les membres du groupe. Il n'y a pas eu formellement de rapport final mais un relevé de conclusions du groupe de travail.

La Loti ne comportant pas de dispositions interdisant le transfert ni l'autorisant, pour sécuriser la démarche et pour une plus grande sécurité juridique, il a été décidé de la modifier.

A cette fin, l'article 45 de la loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004 de simplification du droit a autorisé le gouvernement à modifier le régime de reconnaissance de la capacité professionnelle. L'ordonnance n° 2005-1039 du 26 avril 2005 portant modification du régime de reconnaissance de la capacité professionnelle des transporteurs routiers a ainsi permis en modifiant les articles 7 et 8 de la Loti à un organisme, présentant des garanties d'impartialité et de compétence, de reconnaître la capacité professionnelle.

Le dossier de l'éventuelle délégation à un tiers est maintenant rouvert pour la DGITM et les professionnels le savent : la perspective a été évoquée avec eux au cours de la discussion d'ensemble sur le « paquet routier » dont fait partie le projet de règlement sur l'accès à la profession.

La DGITM précise en outre que le comité interprofessionnel pour le développement de la formation dans les transports de marchandises dangereuses (CIFMD) a manifesté, il y a plusieurs années, son intérêt pour être le délégué de l'Etat. Cette piste n'a pas été poursuivie à l'époque.

A l'occasion des discussions sur le paquet routier, le CIFMD s'est à nouveau manifesté et des échanges avec la DGITM ont eu lieu.

Objet de la mission

Lorsque le règlement sera applicable, l'examen doit devenir, pour la DGITM, la voie par excellence de l'accès à l'attestation de capacité professionnelle. En effet la voie de la reconnaissance de l'expérience professionnelle se fermera rapidement et la voie de l'admission des diplômés en équivalence ne pourra pas fonctionner sous le régime du règlement comme elle fonctionne sous celui de la directive et cette voie est donc appelée à devenir, dans des conditions à étudier par la mission, plus étroite qu'aujourd'hui. Le nombre des candidats à l'examen devrait donc augmenter grandement. Certes la direction ne peut pas dire dans quelle proportion car le changement de réglementation n'entraînera pas des reports mécaniques des voies alternatives vers la voie de l'examen mais un nouveau dispositif d'organisation de l'examen apparaît en tout état de cause nécessaire à la direction lorsque le règlement sera applicable.

C'est cette nouvelle organisation de l'examen pour les trois attestations (marchandise, voyageurs et commissionnaires) qui est l'objet central de la mission demandée au CGEDD. A titre complémentaire elle porte aussi sur les modalités d'organisation des voies alternatives à l'examen.

Attentes de la DGITM

La DGITM attend de la mission qu'elle examine, sans exclusive, la palette des outils disponibles pour une gestion du dispositif résultant du futur règlement respectant au mieux les exigences d'impartialité, de transparence et de compétence dans le traitement des candidats et limitant les dépenses. Elle croit souhaitable que, contrairement à ce qui se passe aujourd'hui, les usagers participent à son financement. Elle n'exclut pas en tant que de besoin le recours à l'outil législatif.

Elle demande à la mission d'établir un état des lieux des attentes des organisations professionnelles à l'égard du nouveau dispositif et lui indiquera quelles sont les organisations qu'il lui paraît indispensable de rencontrer. Elle souhaite également connaître la position des organismes de formation professionnelle spécialisés dans la formation aux métiers du transport et donnera également leur liste. Elle souhaite enfin que la mission rencontre le CIFMD.

La DGITM demande plus particulièrement à la mission de regarder quelle est la portée des exigences du règlement s'agissant des matières que doivent « couvrir »

les diplômes admis en équivalence et d'examiner quels sont les diplômes français existants qui peuvent répondre à ces exigences.

Elle lui demande également de faire des propositions d'une part pour un dispositif de contrôle de la délivrance des attestations quelle qu'en soit la voie, d'autre part pour un dispositif d'alimentation du registre électronique des transporteurs par les informations concernant les attestations de capacité.

Elle espère que les incertitudes sur la dimension du dispositif pourront être quelque peu réduites et qu'une maquette financière du nouveau dispositif pourra être proposée par la mission. Elle fournira les données dont elle dispose à cette fin.

Méthode et délais

S'agissant de la visite d'une DRE centre d'examen (il y en a 7), Metz paraît un bon choix.

La DGITM indique l'existence d'une étude de comparaison européenne, déjà un peu datée cependant. Elle suggère que la mission recueille des informations plus précises sur les trois Etats membres qui ont délégué l'organisation des examens : Le Royaume Uni, les Pays-Bas et la Belgique. Elle signale également que l'Espagne a confié la compétence de certification aux autonomies régionales et/ou aux provinces et donnera des correspondants en Espagne pour étudier ce modèle.

Elle suggère également à la mission une comparaison avec d'autres professions qui, en France, ne peuvent être exercées sans la réussite à un examen ad hoc de niveau III ou moindre et cherchera des exemples.

Elle suggère enfin, dans une perspective de rationalisation des coûts, que la mission, lorsqu'elle étudiera l'hypothèse d'une délégation à un tiers, le fasse non seulement pour l'examen mais aussi pour les autres voies d'accès à la certification de la compétence.

Les membres du CGEDD précisent que lorsque la mission leur a été proposée leur plan de charge ne leur permettait pas de l'engager avant l'été ce qui renvoyait à septembre la plupart des rencontres avec les professionnels et à fin novembre la remise du rapport. La DGITM indique que ce terme lui convient.

3. Liste des personnes rencontrées

Monsieur Alain Ménéménis, Conseiller d'Etat, conseiller auprès du directeur général des infrastructures, des transports et de la mer

Monsieur Maurice Meda, Conseiller d'État, vice président de la Commission de régulation de l'énergie, (président en 2004 d'un groupe de travail sur la question de la délivrance de l'attestation de capacité)

Madame Marie-Laurence Claudon, adjointe au chef de la division transports routiers à la DRE de Lorraine, présidente du Jury du centre d'examen pour l'est de la France

Monsieur Moussa Belouassa, adjoint au directeur de la division transports à la DRE de l'Ile de France

Monsieur Patrick Marcet, Directeur délégué général du groupe PROMOTRANS

Madame Eliane Rakomanana, responsable du service pédagogique du groupe Promotrans

Monsieur Maurice Marsalet, responsable de la formation à l'attestation au groupe Promotrans

Monsieur Yves Decourchelles président du CIFMD

Monsieur Dominique Rain, vice président du CIFMD

Madame Mélina Augustines Leduc, chef de projet au CIFMD

Madame Catherine Pons, présidente de l'UNOSTRA

Monsieur Bernard LIEBARD, président du CNR

Monsieur Patrick Vermot Desroches, président de la FNTR

Monsieur Jean Paul Deneuille, délégué général de la FNTR

Madame Florence Berthelot, secrétaire générale de la FNTR

Monsieur Philippe Choutet, responsable des affaires sociales juridiques et financières à TLF

Madame Laure Dubois, responsable du pôle social à TLF

Monsieur Michel Seyt, président de la FNTV

Monsieur Vincent Dumont, président de la commission formation à la FNTV

Monsieur Marc Weugue, président de la commission sociale à la FNTV

Madame Morgane Chusseau, responsable à la FNTV des questions réglementaires et des contrats publics

Monsieur Bernard Lataste, président de OTRE

Monsieur Gilles Mathélie-Guinlet, secrétaire national de OTRE

Monsieur Michael Arnold responsable du secteur transports et télécommunication à la Chambre de Commerce et d'Industrie de la Sarre (Industrie und Handels Kammer Saarland)

4. Statistiques 2003-2009 de reconnaissance de la capacité professionnelle

ATTESTATIONS DE CAPACITE DELIVREES PAR LES 3 VOIES

ANNEE	MARCHANDISES			VOYAGEURS			COMMISSIONNAIRES			TOTAUX PAR REGION			
	Examen	Exp. Prof.	Diplôme	Examen	Exp. Prof.	Diplôme	Examen	Exp. Prof.	Diplôme	Examen	Exp. Prof.	Diplôme	TOTAL
TOTAL METROPOLE 2003	126	196	1 828	44	19	1 005	43	81	1 213	213	296	4 046	4 555
TOTAL DOM 2003	1	0	12	1	0	13	1	0	4	5	0	29	32
ANNEE 2003	127	196	1 840	45	19	1 018	44	81	1 217	216	296	4 075	4 587
TOTAL METROPOLE 2004	402	215	1 883	49	25	1 096	47	76	1 222	498	316	4 201	5 015
TOTAL DOM 2004	15	3	84	4	0	49	0	0	10	19	3	143	165
ANNEE 2004	417	218	1 967	53	25	1 145	47	76	1 232	517	319	4 344	5 180
TOTAL METROPOLE 2005	283	206	1 918	96	28	1 179	55	79	1 243	437	313	4 340	5 097
TOTAL DOM 2005	11	28	61	12	2	43	0	0	11	23	28	115	166
ANNEE 2005	294	232	1 979	111	30	1 222	55	79	1 254	460	341	4 455	5 263
TOTAL METROPOLE 2006	363	234	1 859	44	32	1 062	50	73	1 082	457	339	4 003	4 799
TOTAL DOM 2006	16	32	116	6	9	66	0	0	31	22	41	213	278
ANNEE 2006	379	266	1 975	50	41	1 128	50	73	1 113	479	380	4 216	5 075
TOTAL METROPOLE 2007	463	263	2 278	129	37	1 312	63	99	1 289	655	399	4 879	5 933
TOTAL DOM 2007	15	20	168	11	9	69	1	0	43	27	29	280	336
ANNEE 2007	478	283	2 446	140	46	1 381	64	99	1 332	682	428	5 159	6 269
TOTAL METROPOLE 2008	566	310	2 560	114	36	1 674	67	66	1 691	747	412	5 925	7 084
TOTAL DOM 2008	20	14	168	16	1	73	0	0	46	36	15	287	338
ANNEE 2008	586	324	2 728	130	37	1 747	67	66	1 737	783	427	6 212	7 422

analyse des attestations accordées par équivalences de diplômes en 2008
(résultats légèrement différents des totaux du tableau ci dessus, pour des raisons probablement liées à la définition précise de la période concernée)

Equivalence directe	Equivalence avec stage	Stage imposé en complément d'une expérience professionnelle
4459	1919	61

Proportion des attestations obtenues par équivalence de diplôme (France entière)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Marchandises	85%	76%	79%	75%	76%	75%
Commissionnaires	91%	91%	90%	90%	89%	93%
Voyageurs	94%	94%	90%	93%	88%	91%

Nombre et proportion des reçus

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Nombre de reçus	216	517	460	479	682	783
proportion du nombre de présents	8%	20%	19%	19%	25%	30%

Nombre total d'attestations délivrées France entière

2003	2004	2005	2006	2007	2008
4 587	5 180	5 263	5 075	6 269	7 422

	Diplôme	Examen	Expérience
2003	4 075	216	296
2004	4 344	517	319
2005	4 455	460	341
2006	4 216	479	380
2007	5 159	682	428
2008	6 212	783	427

répartition par centres d'examens des attestations délivrées

CENTRE D'EXAMEN	REGIONS			MARCHANDISES			VOYAGEURS			COMMISSIONNAIRES			TOTALS PAR REGION			
	Examen	Expér. profés.	Diplôme	Examen	Expér. profés.	Diplôme	Examen	Expér. profés.	Diplôme	Examen	Expér. profés.	Diplôme	Examen	Expér. profés.	Diplôme	TOTAL
LILLE	NORD	24	21	176	221	102	95	107	128	35	36	378	449			
	PICARDIE	-	9	107	116	72	71	72	4	4	14	250	264			
	sous-total	24	30	283	337	174	166	179	202	5	18	431	713			
PARIS	ILE DE FRANCE	18	15	335	368	401	369	401	24	9	237	270	1 038			
	HTE-NORMAN.	-	12	157	168	132	132	134	-	4	130	134	435			
	sous-total	18	27	492	536	533	501	535	568	24	13	601	1 715			
NANTES	PAYS DE LOIRE	45	6	192	243	120	113	120	9	3	119	131	494			
	POTOU-CHAR,	-	7	56	63	32	32	32	-	2	37	39	134			
	sous-total	45	13	248	306	152	145	152	9	5	156	170	628			
METZ	BRETAGNE	-	7	140	147	86	85	86	-	2	79	84	317			
	CENTRE	-	3	57	60	37	37	38	-	4	42	46	144			
	sous-total	45	10	197	207	123	122	124	38	6	81	90	461			
TOULOUSE	CH. ARDENNES	-	9	66	75	47	47	47	-	1	57	58	180			
	LORRAINE	32	7	105	144	73	62	73	4	3	76	83	300			
	sous-total	32	16	171	218	120	109	120	4	4	126	131	480			
LYON	ALSACE	-	8	46	54	38	38	38	-	5	43	48	140			
	BOURGOGNE	-	5	107	112	83	83	86	-	1	95	96	294			
	sous-total	32	13	153	166	111	121	124	38	6	101	104	434			
MARSEILLE	FR. COMITE	-	1	56	57	41	41	41	-	0	46	46	144			
	LIMOUSIN	32	30	380	442	285	271	285	4	10	317	331	1 058			
	sous-total	32	31	436	489	285	271	285	4	10	327	331	1 058			
MARSEILLE	AQUITAINE	-	7	27	34	12	12	12	-	3	12	15	61			
	MIDI-PYREN.	-	23	128	151	78	78	79	-	0	76	76	282			
	sous-total	32	30	380	442	285	271	285	4	10	317	331	1 058			
MARSEILLE	ALPES	13	10	128	151	48	42	48	2	6	54	62	261			
	RHONE-ALPES	-	4	283	336	139	132	139	2	9	142	153	628			
	sous-total	13	14	211	287	139	132	139	2	15	156	168	689			
MARSEILLE	AUVERGNE	-	5	39	44	20	17	20	-	0	24	24	88			
	RHONE-ALPES	34	28	254	316	174	161	174	4	6	178	188	678			
	sous-total	34	33	293	360	194	178	194	4	6	202	212	766			
MARSEILLE	L.-ROUSSILLON	-	11	93	104	50	46	50	-	3	49	52	206			
	PACA	19	44	194	257	172	163	172	6	20	147	173	602			
	sous-total	19	55	287	361	222	209	222	6	23	196	225	808			
TOTAL GENERAL	185	243	2 564	2 992	1 891	1 789	1 744	1 894	54	96	1 744	1 894	6 777			
DOM	GUYANE	1	2	14	17	2	2	2	0	0	2	2	22			
	MARTINIQUE	0	19	12	31	13	12	13	0	0	12	12	56			
	sous-total	1	21	26	48	15	14	15	2	0	12	14	78			
DOM	GUADELOUPE	1	1	68	86	46	43	46	0	0	33	33	165			
	REUNION	5	13	46	86	46	43	46	0	0	33	33	144			
	sous-total	6	14	114	172	92	86	92	0	0	66	66	309			
TOTAL GENERAL	192	277	2 658	3 127	1 953	1 846	1 791	1 941	54	96	1 791	1 941	6 295			

5. L'organisation de la reconnaissance de la capacité dans 7 Etats voisins.

Pour s'informer sur les dispositifs en vigueur dans les autres Etats membres, la mission a disposé comme point de départ d'une étude réalisée en 2002 par Samarcande Transport Logistique Territoire pour le compte de la direction des transports terrestres. Au moment où se déroulait cette étude, les modifications apportées à la directive 96/26/CE par la directive 98/76/CE du 1er octobre 1998 étaient applicables depuis un peu plus de deux ans.

L'étude a porté sur une aire géographique dite « limitrophe de la France » constituée de 7 Etats membres : Allemagne, Belgique, Italie, Pays-Bas, Royaume-Uni, Espagne et Portugal.

Samarcande, dans un processus par entretiens, a rassemblé des informations sur les modalités de preuve de la capacité professionnelle retenues dans les Etats étudiés, sur l'organisation adoptée pour la mise en œuvre de ces modalités et le cas échéant sur les réformes en cours, enfin sur la manière dont les autorités publiques et les organisations professionnelles du transport de chaque Etat jugeaient le fonctionnement de leur dispositif national et sur leurs propositions éventuelles en vue d'une évolution de la réglementation nationale ou européenne.

La mission a pris connaissance avec intérêt de cette étude malgré sa date, en raison de la précision de son contenu s'agissant des modalités d'examen retenues dans chaque Etat ainsi que des attentes des partenaires des différents dispositifs.

Elle s'est efforcée d'actualiser et de compléter les informations qu'elle trouvait dans ce rapport par des recherches documentaires et des entretiens, en vis à vis ou téléphoniques, d'une part sur les points à propos desquels le rapport annonçait des réformes à venir en Belgique et en Italie, d'autre part et d'une manière générale, en s'attachant à mieux comprendre le fonctionnement institutionnel des dispositifs, peu abordé par Samarcande, notamment le partage de compétence entre les autorités de l'Etat et les collectivités territoriales ou d'autres organismes publics ou privés.

I. Les modes de preuve de la capacité choisis par la France la singularisent

Le point de départ de Samarcande est le bilan des choix faits par les Etats s'agissant des modes de preuve : voie de l'examen, voie de l'expérience assortie (depuis 1999) d'un examen de contrôle et voie des diplômes, bilan qu'il n'est pas inutile de résumer.

A. La voie de l'expérience

Trois pays (Grande Bretagne, Belgique et Espagne) n'admettaient pas, dès 2002, la voie de l'expérience professionnelle. On peut considérer qu'il en allait de même en pratique des Pays-Bas, qui ne l'admettaient que pour les personnes ayant dirigé une entreprise avant 1978 ainsi que pendant plus de 20 ans après cette date.

On sait que depuis 1999, la voie de l'expérience professionnelle ne peut plus être offerte si ce n'est couplée avec un examen de contrôle des connaissances acquises par l'expérience : Le Portugal a instauré un tel examen, version simplifiée de

l'examen de droit commun et la réforme italienne en a également instauré un, qui prend la forme d'une adaptation des règles de réussite à l'examen de droit commun. L'Allemagne seule a une pratique proche de la pratique française : en Allemagne la chambre de commerce territorialement compétente reçoit, examine et évalue les titres des candidats à l'attestation de capacité par la voie de l'expérience et le cas échéant – mais en pratique rarement- reçoit ces derniers pour un entretien oral avant de prendre la décision de leur délivrer ou non l'attestation.

B. La voie des diplômes

En Belgique cette voie n'était pas ouverte en 2002. Depuis lors un texte de 2007 a ouvert la possibilité qu'elle le soit pour le transport de voyageurs, mais il n'a pas reçu d'application à ce jour. En Italie selon Samarcande, la voie des diplômes n'était pas non plus ouverte en 2002 ; elle ne l'est pas aujourd'hui même si certains diplômes dispensent de la formation obligatoire préalable à l'examen.

En 2010 en Grande-Bretagne la liste de titres dispensant de l'examen comporte, pour le transport de marchandises, 5 titres et pour le transport de voyageurs 4 titres délivrés par les instituts professionnels (Chartered Institutes) de la branche transport²⁵. Selon le guide du Vehicle and Operator Services Agency (VOSA) destiné aux candidats à l'exercice de la profession, cette liste est en cours de révision par le department for transport (DfT).

L'Espagne en 2002, selon Samarcande, admettait son diplôme d'Etat de technicien supérieur en gestion du transport comme équivalent à la réussite à l'examen. Tel est semble-t-il toujours le cas. Quant à l'Allemagne, elle accordait une dispense aux titulaires de 3 des diplômes délivrés par les chambres de commerce par la voie de la formation continue ainsi qu'aux titulaires de 3 diplômes spécialisés délivrés par 2 établissements de formation professionnelle supérieure initiale (Fachhochschule) et aux titulaires d'un diplôme d'universitaire (Dresde) spécialisé. Il s'agissait là aussi de dispenses complètes. Le site de différents organisateurs de l'examen (IHK, cf. ci-dessous) donne aujourd'hui une liste qui pour partie a évolué mais ne comporte toujours que 6 diplômes.

Comme aux Pays-Bas, l'examen est, au Portugal, organisé par modules (6 ou 7 aux Pays-Bas) : ces deux pays dispensent de certains modules les titulaires de certains diplômes post-secondaires, lorsque leur cursus a couvert les matières du module. En 2002, le Portugal accordait en outre une dispense complète, pour un diplôme spécialisé. Elle n'est plus accordée aujourd'hui.

Les choix actuels de la France en matière d'équivalence de diplômes, dont on a déjà dit qu'ils ne paraissaient pas pouvoir être maintenus sous le régime du futur règlement, apparaissent donc tout à fait originaux au sein de l'ensemble étudié.

C. La voie de l'examen

Minoritaire en France, elle est prépondérante dans le reste de l'aire étudiée et est appelée à le devenir plus encore, sous le régime du règlement, avec la réforme du dispositif français de la voie du diplôme et l'abandon de l'essentiel de la voie de

²⁵ Plus précisément, r 5 et 4 selon le transport pour la licence internationale, 4 et 3 pour la licence nationale.

l'expérience par la France et l'Allemagne, les deux pays qui la pratiquent de manière significative.

Avec l'entrée en vigueur de la réforme italienne les modalités de l'examen se sont, dans la zone sous revue, uniformisées : il se compose partout d'un QCM et d'exercices pratiques écrits. L'oral complémentaire n'est pas une modalité majoritaire : il n'est systématique qu'en Belgique et, mais seulement dans certaines provinces et pour une présentation des réponses écrites aux cas pratiques, en Italie. En Allemagne il est proposé aux candidats dont les notes à l'écrit sont à elles seules insuffisantes pour accorder l'attestation et aux Pays-Bas aux personnes, peu nombreuses, éprouvant des difficultés pour manifester leurs compétences à l'écrit.

L'Italie, la Belgique et, plus récemment, le Portugal ont instauré une formation préalable obligatoire. Un seul formateur est agréé en Belgique, 5 au Portugal pour le transport de marchandises. Il semble qu'il n'existe ailleurs ni obligation de formation ni dispositif d'agrément. Aux Pays-Bas il existe, selon une note de la CEMT (2004), une quinzaine d'organismes de formation professionnelle de statut privé offrant des préparations. En Grande-Bretagne, selon l'organisme organisateur de l'examen de très nombreux centres offrent des préparations à ce dernier. C'est le cas notamment de plusieurs universités. Pour une part, ces centres sont aussi des centres retenus par l'organisateur en qualité de centres d'examen.

II. Dans les pays voisins, la délivrance de l'attestation de capacité est le plus souvent décentralisée ou déléguée dans le cadre d'une réglementation précise

A. En dehors de la France, seule la Belgique n'a ni décentralisé ni délégué la délivrance des attestations de capacité professionnelles.

Le modèle Belge est le plus proche du modèle français en raison de l'importance des pouvoirs directement exercés par le ministre ou ses agents, ceci bien qu'une association sans but lucratif (asbl), l'Institut Transport routier & Logistique Belgique (ITLB) joue de longue date un rôle important dans l'organisation de l'examen. Le rôle de l'ITLB en effet est exclusivement matériel : les textes parlent de la mission « d'assurer un soutien logistique au jury d'examen ».

La Belgique n'admet on l'a vu ni la voie de l'expérience ni, à ce jour, celle de l'équivalence de diplôme. Le principe de l'examen est posé au niveau législatif par des dispositions qui confient au ministre chargé des transports le pouvoir de délivrer l'attestation de capacité professionnelle aux personnes ayant suivi une formation agréée par lui et subi avec succès un examen devant un jury choisi par lui.

L'examen et le cours qui le précède sont réglementés avec une grande précision par des textes d'application de deux niveaux (arrêtés royal et ministériel des 7 et 8 mai 2002 pour le transport de marchandises, du 27 avril 2007 pour le transport de personnes).

Ces textes, aussi détaillés voir plus que leurs homologues français, fixent le programme des cours obligatoires et celui de l'examen, la nature des épreuves, leur mode de notation et les règles de réussite, les règles de composition du jury, la durée (3 ans) de son mandat et les pouvoirs de son président et de son secrétaire.

Ils définissent le montant maximum des droits d'inscription aux cours obligatoires, le montant du droit d'examen et le montant de la rémunération des membres du jury et des correcteurs qui leur sont adjoints.

Ils donnent compétence au ministre pour composer les jurys, fixer la date des examens et désigner le ou les organismes agréés pour dispenser les cours obligatoires.

Les jurys se composent d'un président et d'un vice-président, de 4 autres membres du jury au moins et d'un secrétaire ayant voix consultative. Le président, le vice-président et le secrétaire sont nécessairement magistrats ou hauts fonctionnaires. Les autres membres du jury sont des personnalités qualifiées qui ne peuvent être choisies parmi les dirigeants ou salariés d'entreprises ou d'organisations professionnelles du transport. Le président du jury arrête la durée des épreuves, la répartition des matières entre l'oral et l'écrit et les sujets. Il assure la surveillance de l'examen et désigne les surveillants qui l'assistent. Le secrétaire conserve les sujets jusqu'au jour de l'examen et arrête la liste des candidats. Ces derniers s'inscrivent sur des formulaires qu'il délivre et qui sont remis aux élèves des cours de formation obligatoire s'ils ont fait preuve de l'assiduité requise. Le président du jury a voix prépondérante dans les délibérations. Le secrétaire du jury proclame les résultats. Les certificats fondés sur ces résultats sont délivrés par le ministre.

L'ITLB est désigné par le ministre pour assurer l'organisation matérielle des opérations de l'examen. Il est pour ce faire rémunéré par le produit des droits d'examen.

Depuis une loi entrée en vigueur à la mi-2003, la formation obligatoire préalable à l'examen pourrait en principe être organisée par plusieurs organismes agréés, toutefois l'ITLB est demeuré à ce jour le seul organisme retenu par le ministre. Si d'autres organismes étaient agréés, il leur reviendrait de collecter le montant du droit d'examen et de le reverser à l'ITLB en lui transmettant les demandes d'inscriptions de leurs élèves.

L'ITLB est on l'a dit une association. Son CA de 8 membres, composé paritairement de représentants du ministère des transports et de représentants des organisations professionnelles membres de l'association, est présidé par le membre le plus important de la parité administrative. Son assemblée comporte 10 membres choisis sur une base paritaire ainsi que le directeur de l'association.

L'ITLB a été créée en 1966 à l'initiative des pouvoirs publics et des organisations professionnelles d'employeurs. Il présente ainsi son objet social :

- 1.Promouvoir le transport professionnel routier de marchandises ainsi que les activités de prestations logistiques qui en découlent en entreprenant, promouvant et coordonnant des études et des recherches.
- 2.Fournir un appui logistique au Service Public Fédéral Mobilité et Transports en organisant et en développant les activités susmentionnées.

L'appui qu'il apporte au ministère fédéral des transports concerne la capacité professionnelle mais aussi la formation et les examens des chauffeurs routiers et des conseillers à la sécurité en matière de transport de matières dangereuses, enfin la

gestion technique du tachygraphe digital.

Il a par ailleurs une activité d'études juridiques et économiques, d'enquête, d'information, et de publication.

B. Le modèle dominant dans les pays voisins de la France est une décentralisation ou une délégation à des organismes de droit public, encadrée par une réglementation d'une grande précision

1. Trois pays, l'Espagne, l'Italie et le Portugal, ont fait le choix d'une délégation totale ou presque totale de la compétence de décision individuelle de l'Etat à une ou des personnes publiques désignées par la loi

Il s'agit :

1. des communautés autonomes en Espagne (lois 5/1987 et 16/1987 du 30 juillet 1987);
2. des provinces en Italie (loi de transfert de compétence du 15 mars 1997 dont l'entrée en vigueur, longtemps retardée, s'est opérée progressivement selon des modalités prévues dans un décret du 28 avril 2005);
3. de l'établissement public Institut de la mobilité et des transports terrestres (IMTT) au Portugal (créé et désigné comme délégataire par le décret-loi 147/20076 de 2007).

Dans ces pays l'attestation de capacité est délivrée exclusivement après réussite à un examen (dont les épreuves diffèrent au Portugal selon que le candidat dispose ou non d'une expérience professionnelle de 5 ans au moins) et/ou sur production d'un diplôme dispensant de tout (Espagne) ou partie (Portugal) de l'examen. Ce dernier est exclusivement écrit en Espagne et au Portugal tandis qu'en Italie les réponses écrites, on l'a dit, sont en outre, dans certaines provinces, exposées par le candidat au cours d'un oral. Une formation préalable dans des organismes agréés est obligatoire en Italie (sauf pour certains diplômés) et au Portugal. L'agrément des organismes de formation est prononcé par l'IMTT au Portugal (5 organismes sont agréés pour la formation dans le domaine du transport de marchandises). .

Le programme de l'examen, la nature de ses épreuves et le niveau à atteindre pour être reçu, les règles de composition des jurys, et, en Italie, la banque des questions au sein de laquelle ces derniers sont appelés puiser pour composer les sujets sont fixés dans chaque pays par l'Etat. Comme en Belgique les textes correspondants sont très détaillés. La banque de questions en Italie est publique.

Les jurys sont composés de magistrats, de fonctionnaires et/ou d'enseignants, parmi lesquels est généralement désigné le président et de personnalités qualifiées, parfois désignées par les organisations professionnelles :

Espagne : 5 personnes dont 3 fonctionnaires publics diplômés de l'enseignement supérieur dans les matières objet de l'examen parmi lesquels le président et un représentant de l'Etat ;

Italie : 7 personnes soit deux fonctionnaires du ministère des transports dont le président, deux enseignants, trois délégués des organisations professionnelles.

2. L'Allemagne a également fait le choix d'une délégation de compétence à des personnes morales de droit public : les chambres de commerce et d'industrie et, pour certaines fonctions, leur fédération nationale.

En Allemagne, les décrets pris après avis favorable du Bundesrat ("Verordnung") sur l'accès à la profession pour les transports routiers de marchandise et pour les transports routiers de voyageurs confient aux chambres de commerce et d'industrie (Industrie- und Handelskammer, IHK) l'organisation des examens pour l'obtention de la capacité professionnelle (§5.1) mais aussi l'instruction des demandes par la voie de l'équivalence de diplômes (§6.3), ainsi que celle des demandes de reconnaissance de l'activité dans des fonctions de direction (§7.2).

Les chambres de commerce travaillent de manière autonome, mais en réseau, avec une animation, et un rôle central pour la préparation des sujets d'examen, à la DIHK (Deutsche Industrie- und Handelskammertag, l'équivalent de notre assemblée permanente des chambres d'industrie et de commerce).

Les IHK choisissent les dates d'examen, et sont obligées d'organiser au moins une session par trimestre. En Sarre, la périodicité est de deux mois environ, avec 6 à 12 candidats à chaque fois. Du coup, la correction par le jury est immédiate.

Chaque IHK définit le niveau des frais d'inscription à l'examen (de 120 à 230€ environ) et des frais d'instruction de dossier et de délivrance de l'attestation pour les autres voies (59€ à Sarrebrück, mais certaines IHK, font payer la même redevance que pour l'examen).

Le jury ("Prüfungsausschuss") est formé d'un président et de deux assesseurs. Le président est nommé par la chambre de commerce, parmi les personnes éligibles à l'assemblée générale de la chambre, ou parmi ses employés, les assesseurs étant choisis sur proposition des organisations professionnelles de transporteurs, qui doivent proposer deux personnes pour chaque poste (§5.3).

L'organisme fédérateur des chambres de commerce établit des listes de sujets d'examen, avec un groupe de travail composé d'experts des chambres et de représentants des professions du transport. Ces sujets sont placés sur un site internet à accès limité et sécurisé, où les chambres vont rechercher les sujets des sessions qu'elles organisent, moyennant le paiement d'une redevance à chaque sujet téléchargé.

Le taux de réussite en Sarre se situe à 65% pour l'année 2008.

B. Les Pays-Bas et la Grande Bretagne quant à eux ont confié la délivrance de l'attestation de capacité à des organismes à but non lucratif disposant d'une grande autonomie

C'est à propos des solutions institutionnelles adoptées aux Pays-Bas et en Grande-Bretagne que l'étude Samarcande est la plus laconique. Ces deux pays ont fait des choix originaux au sein de l'aire étudiée mais classiques au regard de leurs cultures respectives de la dévolution des missions de service public.

La reconnaissance de la capacité professionnelle y repose principalement sur la voie de l'examen et est confiée (en Grande-Bretagne pour la seule voie de l'examen) à un organisme de droit privé à but non lucratif : fondation aux Pays-Bas, « charity » du type « company limited by guarantee » en Grande-Bretagne.

Les Pays-Bas ont une tradition d'administration déléguée à des personnes morales de droit public à statut *ad hoc* ou à des fondations privées à statut adapté qui accomplissent pour le compte et sous le contrôle des administrations centrales des tâches d'intérêt public. Tel est par exemple le cas, dans le domaine des transports de trois fondations : Nationale en Internationale Wegvervoer Organisatie (NIWO) chargée de la délivrance des autorisations d'exercice aux entreprises de transport routier, du Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen (CBR) chargé de la délivrance des autorisations de conduire pour une grande variété de véhicules et du contrôle médical des conducteurs et de la Stichting Examenbureau Beroepsvervoer (SEB) chargée de la certification de la compétence professionnelle des candidats au transport par route. SEB et CBR ont entrepris, postérieurement à l'étude Samarquande, un rapprochement encouragé par le ministère. Depuis le 1er janvier 2008, une division du CBR organise les examens de certification confiés à la SEB pour le compte de cette dernière. Le Conseil de CBR, organe administratif externe, s'assure que les examens que conduit cette division « correspondent bien à la situation réelle et tiennent compte des souhaits et intérêts des employeurs et salariés ». SEB et CBR préparent leur fusion qui devrait avoir lieu à la fin de l'année. CBR a 1000 salariés.

La SEB a été créée en 1947 par des organisations professionnelles de la branche. Le ministère chargé des transports lui a confié – sans limitation dans le temps- une mission de certification de l'aptitude à exercer les profession du transport par route, qui est son seul objet. Elle est administrée par un conseil coopté pour lequel les organisations d'employeurs et de salariés peuvent faire des propositions. Le ministre a un pouvoir d'approbation des nominations. Il approuve également les objectifs et la structure de l'examen ainsi que le montant des droits à acquitter.

La réussite à l'examen repose sur un système de capitalisation de modules (6 ou 7) dont l'acquisition peut être étalée dans le temps. La SEB établit la liste des diplômes qui dispensent de passer certains de ces modules. Elle choisit le calendrier et les lieux de l'examen et arrête son règlement.

En 2002, selon Samarquande, les examinateurs étaient nommés par un comité de sélection de trois personnes dont un délégué des examinateurs et choisis à parité parmi les fonctionnaires du ministère et des candidats proposés par les organisations d'employeurs. Aujourd'hui un comité consultatif d'experts choisis parmi les membres des organisations d'employeurs et de salariés de la branche est placé auprès de CBR pour la conception de l'examen ainsi que des commissions plus spécialisées. Les membres du jury et examinateurs sont désignés par CBR. Ils ne peut s'agir de formateurs dans une entreprise qui offre des formations dans la spécialité dont relève l'examen.

En 2008 et 2009, les taux de réussite se sont situés entre 40 et 70% selon les modules.

Les directives sur l'accès aux professions du transport par route en Grande-Bretagne sont transposées par des lois et des instruments réglementaires d'une rédaction très proche du texte transposé - Public Passenger Vehicles Act 1981 ; Goods Vehicles (Licensing of Operators) Act 1995 et Goods Vehicles Operators (Qualifications) Regulations 1999. S'agissant de l'examen, ils posent qu'il est, en Grande-Bretagne, organisé, et le certificat délivré, par une instance désignée par le ministre compétent. Ils ouvrent la voie des diplômes et confient au ministre compétent la désignation de ceux qui dispensent de l'examen.

C'est l'organisme Oxford Cambridge and Royal Society of Arts Examinations Board (OCR) qui a été désigné. OCR est issu de la fusion de trois institutions plus que centenaires fondés notamment par l'Université de Cambridge, ayant pour mission l'organisation d'examens de toutes sortes certifiant, dans l'ensemble du monde de langue anglaise, les compétences générales et professionnelles de candidats de tous âges et de tous niveaux. Le mandat qu'exerce OCR lui a été attribué après appel de candidatures auprès des « Awarding bodies (cf. ci-dessous) ». Il est limité dans le temps (3 ans pouvant être prolongés de 2 ans). Le présent mandat de l'OCR – qui n'est pas le premier - expire le 31 août 2010. Fin 2009 le DfT a annoncé qu'il préparait une nouvelle consultation.

En Grande-Bretagne, OCR inscrit son action dans le cadre législatif (aujourd'hui The Apprenticeship, Skills, Children and Learning Act 2009) adopté par cet Etat pour la régulation par un organisme indépendant (Office of qualifications and examinations regulation - Ofqual) de l'ensemble des activités de certification des compétences autres que celles dévolues par des actes spéciaux aux Universités. Seuls des organismes à but non lucratif peuvent être accrédités par l'Ofqual. Pour exercer, un organisme accrédité (Awarding body) doit être titulaire d'une autorisation d'ensemble puis faire accréditer chacune des qualifications qu'il délivre qui est alors inscrite dans un registre national avec la spécification de son niveau. L'attestation de capacité en matière de transport par route est ainsi enregistrée.

Les examens de l'OCR sont matériellement organisés par des institutions agréées par ses soins pour ouvrir un centre d'examen, qui peuvent être des institutions de formation préparant aux dits examens. Comme aux Pays-Bas, l'examen est organisé par modules (3 ou 4 selon l'attestation). Le coût d'inscription aux modules est compris entre £14.60 et £42.50.

L'OCR associe à son travail des professionnels des branches auxquelles préparent ses qualifications qui participent à l'élaboration des sujets et à la correction des examens. Il existe en outre un « Transport Qualifications Committee » compétent pour l'examen de capacité, auquel participent des professionnels et le ministère.

6. Note (Juillet 2004) de la direction des transports terrestres tirant les conclusions d'un groupe de travail sur l'organisation de la reconnaissance de la capacité professionnelle

DTT/TR
JUILLET 2004

RELEVÉ DE CONCLUSIONS DU GROUPE DE TRAVAIL SUR LE TRANSFERT DE LA GESTION DE LA CAPACITÉ PROFESSIONNELLE À LA PROFESSION

L'activité de transporteur routier s'exerce dans le cadre d'une profession réglementée au niveau communautaire. L'accès à la profession est régi par la directive européenne 96/26 du 26 avril 1996 modifiée par la directive 98/76 du 1^{er} octobre 1998. En France, la profession de transporteur routier de marchandises est réglementée par le décret n° 99-752 du 30 août 1999, la profession de transporteur routier de personnes par le décret n° 85-891 du 16 août 1985 modifié.

La profession de commissionnaire de transport est régie par le décret n° 90-200 du 5 mars 1990 modifié.

Dans le cadre de la simplification administrative, le transfert de la capacité professionnelle à la profession est envisagé.

Un groupe de travail comprenant des représentants des organisations professionnelles : la FNTR, la FNTV, l'UNOSTRA, TLF et de l'administration avait été constitué en 2000 afin d'examiner les conditions du transfert de l'examen qui constitue une des voies pour obtenir la capacité professionnelle.

Dans le cadre de ce groupe de travail, les organisations professionnelles avaient manifesté le souhait d'un transfert plus large portant non seulement sur l'examen mais également sur les autres voies d'accès (diplômes et expérience professionnelle).

En 2002, les discussions ont été poursuivies sur les modalités juridiques du transfert et le financement de la structure à mettre en place.

En 2003, dans le cadre de la politique entreprise par le gouvernement sur les simplifications administratives, il a été décidé de rouvrir le dossier, compte tenu des difficultés juridiques qu'il soulevait. La présidence du groupe de travail ad hoc a été confiée à M. Maurice MEDA, maître des requêtes au Conseil d'Etat.

L'objectif du groupe de travail a été de :

- 1) vérifier la faisabilité juridique du transfert,
- 2) définir la forme juridique de la structure et les outils juridiques à élaborer,
- 3) préciser les modalités et conditions du transfert y compris financières,
- 4) préciser le rôle des différentes organisations dans la structure et clarifier leur position sur le transfert.

Le groupe de travail s'est réuni 5 fois. Ces réunions ont fait l'objet d'un compte rendu validé par les membres du groupe de travail.

I- RAPPEL DU DISPOSITIF EN VIGUEUR -

L'accès aux professions de transporteur routier de marchandises et de personnes est régi par la directive 96/26 du 26 avril 1996 modifiée par la directive 98/76 du 1^{er} octobre 1998.

La profession de commissionnaire de transport n'existe pas dans tous les pays de l'Union Européenne. La directive 82/470 du 29/6/82 précise toutefois les règles à respecter lorsque cette activité est réglementée dans un Etat membre.

En droit national, l'accès à la profession de transporteur routier de marchandises, de personnes et de commissionnaires de transport fait obligation aux entreprises de s'inscrire aux registres des transporteurs et des loueurs, ou des transporteurs de personnes ou celui des commissionnaires de transport.

Cette inscription est soumise au respect à trois conditions : honorabilité professionnelle, capacité financière et capacité professionnelle.

La capacité professionnelle peut être obtenue par trois voies différentes, l'examen professionnel, l'expérience professionnelle et les diplômes.

- 1) L'examen professionnel : il est organisé par le ministère de l'Équipement (la DTT en liaison avec les DRE), en collaboration avec les organismes de formation (AFT, et PROMOTRANS). Il se déroule une fois par an, dans 7 centres d'examen en métropole et 4 centres dans les DOM. L'inscription est gratuite.

Au fil des années, cette voie devient marginale pour accéder à la profession. En 2003, elle n'a représenté qu'environ 5% des attestations de capacité délivrées alors qu'en 1996 elle représentait environ 20%.

- 2) L'expérience professionnelle : elle est prise en compte pour les personnes ayant au moins 5 ans d'expérience professionnelle dans le cadre d'une entreprise de transport routier.

Le demandeur, dont le dossier est recevable, se présente devant une commission régionale qui apprécie le niveau du candidat en matière de gestion et ses connaissances dans la réglementation du domaine des transports, et donne au préfet de région un avis, favorable ou défavorable, à l'octroi de la capacité professionnelle. Elle peut aussi émettre un avis favorable sous réserve du suivi d'un ou 2 stages de 10 jours par le demandeur.

- 3) Les diplômes : la délivrance de l'attestation de capacité professionnelle par cette voie est fonction du niveau du diplôme détenu :

- pour un diplôme homologué niveau III (bac + 2) spécialisé transports : l'attestation de capacité professionnelle est délivrée directement,

- pour un diplôme homologué niveau III (bac + 2) sanctionnant de bonnes connaissances en droit civil, commercial, social, fiscal, gestion commerciale et financière de l'entreprise et la réglementation des transports et pour le baccalauréat professionnel spécialisé « exploitation transports » : l'attestation est délivrée sous condition :

- * si le candidat possède également une expérience professionnelle dans des fonctions de direction d'une entreprise de transport, l'attestation est délivrée directement,

- * dans tous les autres cas le candidat doit suivre un stage de dix jours sur la réglementation des transports et / ou de gestion.

Les moyens humains consacrés dans les services déconcentrés aux tâches liées aux différentes voies d'accès à la profession ont été évalués approximativement à 17 agents temps plein sur une année, dont majoritairement (15) agents de catégories B et C.

En administration centrale, on peut estimer que 50% du temps d'un agent de catégorie A et un agent de catégorie B sont consacrés à ces tâches.

Le dispositif représente un travail administratif important tant au niveau national que régional, dans la mesure où les dossiers donnent lieu à un traitement au cas par cas (notamment pour l'accès par la voie des diplômés et celle de l'expérience professionnelle).

En 2003, le coût matériel de l'organisation de l'examen professionnel (fournitures, locations de salles) est ressorti à 60 000 €.

II- LE TRANSFERT ET SES CONDITIONS -

II- 1 - La faisabilité du transfert

- La directive 96/26 concernant l'accès à la profession de transporteur routier de marchandises et de voyageurs prévoit explicitement (art.3) que l'attestation de capacité professionnelle est délivrée par l'autorité ou l'instance désignées à cet effet par l'Etat membre. Elle ne fait donc pas obstacle au transfert de la délivrance de la capacité professionnelle à un organisme non étatique qui peut être une émanation de la profession.

- En droit national, la loi sur les transports intérieurs (loti) ne comporte pas de dispositions interdisant le transfert, elle ne prévoit pas non plus que la capacité professionnelle puisse être délivrée par une autre autorité que l'Etat. Pour une plus grande sécurité juridique, le 2^{ème} projet de loi habilitant le gouvernement à simplifier le droit qui est en cours d'examen par le Parlement comporte un article autorisant le gouvernement à modifier, par ordonnance, la Loti en ce sens.

- Enfin, la gestion de la capacité professionnelle par la profession va dans le sens de la simplification administrative, en supprimant des formalités administratives.

Dans ces conditions le principe du transfert de la gestion de la capacité professionnelle aux professionnels du secteur ne pose pas de problème de principe.

II-2 - Les conditions du transfert

S'agissant de transférer des compétences de l'Etat vers la profession, cette opération doit être réalisée dans des conditions « sécurisées », à savoir :

- le respect des règles communautaires, en particulier des directives sur l'accès à la profession,
- en veillant à garantir l'égalité de traitement entre les candidats indépendamment de la voie utilisée pour accéder à la profession,
- en assurant un contrôle de l'Etat à posteriori.

Au delà de ces principes, les organisations professionnelles ont été unanimes pour demander que le transfert porte sur :

- les 3 métiers du transport (marchandises, voyageurs et commissionnaires de transport),
- les 3 voies d'accès telles qu'elles existent dans la réglementation nationale.

Ces demandes ont été intégrées dans la réflexion. En effet, le transfert doit être total, c'est à dire couvrir à la fois toutes les voies d'accès à la profession et les 3 métiers concernés. Toute autre solution comporterait un risque de rupture d'égalité de traitement entre les usagers, serait critiquable et irait à l'encontre de l'objectif de simplification recherché.

Le principe de la perception d'un droit de dossier pour toutes les demandes de délivrance de capacité professionnelle a été évoqué et n'a pas été exclu à priori.

II- 3- La simplification du dispositif

Une étude comparative réalisée en 2002, à l'initiative de la DTT, sur les modalités d'obtention de la capacité professionnelle chez nos principaux voisins a mis en évidence que la France, en prévoyant 3 voies d'accès autonomes, a instauré un dispositif qui intègre la diversité des situations, mais dont la gestion est particulièrement complexe.

De plus, le dispositif ne comporte, à l'inverse de ce qui existe chez plusieurs de nos voisins qui ont retenu 2 ou 3 voies pour obtenir la capacité professionnelle, aucune articulation entre l'examen et les autres voies (système d'unités de valeur), ce qui ne permet pas de garantir un niveau de compétence équivalent entre les différents cursus pour accéder aux professions du transport.

Dans ces conditions, à l'initiative de la DTT, l'opportunité de simplifier le dispositif d'accès à la profession a été examinée, indépendamment de l'autorité chargée de la délivrance de la capacité professionnelle. Cette réflexion paraît d'autant plus nécessaire quelle est de nature à faciliter le transfert, et s'inscrit dans le cadre de la politique de simplification administrative menée par le gouvernement.

Les représentants des organisations professionnelles ont accepté de se prononcer sur la simplification du dispositif après avoir rappelé leur attachement au maintien des trois voies d'accès, et pris une position de principe selon laquelle la simplification du dispositif ne pouvait être réalisée qu'une fois le transfert intervenu.

Les simplifications envisageables :

a) Les diplômes

Le principe de l'établissement « d'une liste fermée de diplômes » est admis. Cette liste étant établie par l'administration, mais élaborée en collaboration avec les organisations professionnelles. Elle devrait, toutefois, être évolutive afin de tenir compte de l'évolution des diplômes et de leur contenu.

Il a été observé que la question des diplômes européens devra faire l'objet, le moment venu, d'un examen particulier, en raison de la non reconnaissance des diplômes dans tous les Etats de l'Union dans le cadre de la délivrance de l'attestation de capacité.

b) L'examen

Les résultats de la session d'octobre 2003 font apparaître des taux de réussite particulièrement faibles : 6.39 % en marchandises et 10.62 % en voyageurs, alors que les sujets ne présentaient pas de difficulté particulière d'interprétation ou de compréhension.

Dans ce contexte ont été évoqués :

- la pertinence de l'examen par rapport aux autres voies,
- le rôle des organismes de formation dans la préparation des candidats,
- le niveau des candidats.

Les représentants des organisations professionnelles ont indiqué que les résultats confortent leurs craintes de « perte en ligne » qui se produirait si des droits de dossier étaient mis en place. Le coût supplémentaire pour l'obtention de la capacité professionnelle risque de décourager les candidats les moins motivés ou les moins préparés.

Pour les organisations professionnelles, les résultats semblent confirmer la désaffection pour cette profession, liée à l'importance des responsabilités civiles et pénales qui pèsent sur les attestataires, certains titulaires du certificat de capacité préférant travailler dans d'autre secteur ou dans des postes où leur responsabilité est moindre.

Les organisations professionnelles sont favorables à l'augmentation du nombre des sessions.

Le moment venu une réflexion devra être menée sur le rôle attribué à l'examen et sur l'opportunité de le repositionner dans un dispositif global.

c) L'expérience professionnelle

Les organisations professionnelles confirment leur attachement à cette voie qui permet la promotion sociale. Elles considèrent cependant qu'il serait nécessaire de simplifier les exigences actuelles afin de faciliter la transmission familiale de petites structures « artisanales » (entreprise possédant un parc de véhicules inférieur à 5).

L'objectif doit être que les enfants de ces chefs d'entreprises, qui ont réellement été associés à la gestion de l'entreprise, puissent se présenter au titre de leur expérience, même s'ils n'ont pas été déclarés en tant que cadre, en raison, le plus souvent du niveau élevé des cotisations.

En outre, il conviendra, le moment venu d'intégrer la réglementation nouvelle relative à la « validation des acquis de l'expérience ». Sa mise en œuvre devrait pouvoir être mise à profit pour recadrer la voie de l'expérience professionnelle.

En ce qui concerne la commission de transport, les représentants des organisations professionnelles ont observé que s'agissant d'une activité spécifique les conditions pour obtenir la capacité professionnelle devront faire l'objet d'une réflexion spécifique.

III – LA NATURE ET L'ORGANISATION DE LA STRUCTURE

III-1- La nature juridique de l'organisme

A ce stade deux solutions ont été évoquées :

- soit l'utilisation d'une structure existante comme le Comité interprofessionnel pour le développement de la formation dans les transports de marchandises dangereuses (CIFMD) ou le Comité National Routier (CNR),
- soit la création d'une structure nouvelle.

1) Le transfert vers une structure existante (CIFMD ou CNR)

D'emblée les organisations professionnelles ont écarté cette solution qui n'est pas de leur point de vue appropriée, en raison notamment de la composition de ces deux organismes, et de leur objet social très différent de celui de la nouvelle structure.

- le CNR est constitué en comité professionnel de développement économique depuis mars 1999. Il a un rôle consultatif, centré exclusivement sur le domaine économique du transport de marchandises.

- Le CIFMD est constitué quant à lui en association de la loi de 1901. Son objet social est de faire passer les examens et de délivrer les certificats de qualification professionnelle se rapportant au transport de matières dangereuses. En raison de cette spécificité, les membres qui le constituent sont d'origines très diverses et plus large que ceux qui seront amenés à constituer l'organisme chargé de la capacité professionnelle.

2) Le transfert vers une structure nouvelle

Les quatre organisations professionnelles ont indiqué leur préférence en faveur du transfert au bénéfice d'une structure nouvelle constituée sous forme d'une association, selon le schéma élaboré conjointement par les organisations professionnelles et communiqué à la DTT en mai 2002.

La constitution d'une association ne soulevant aucune difficulté, c'est sur cette base que se sont poursuivies les réflexions.

III -2- L'organisation de la structure

A la demande des organisations professionnelles, la DTT a été amenée à préciser les exigences auxquelles devrait satisfaire le nouveau dispositif :

- le nombre de centres d'examen pourrait être limité à 3 ou 4. L'hypothèse d'un centre unique, au niveau national est à exclure.

Concernant les DOM, il conviendra de procéder à une analyse particulière et d'envisager des possibilités de regroupement, notamment aux Antilles. En revanche l'île de la Réunion devrait rester centre d'examen,

La réglementation européenne impose l'organisation d'une session d'examen chaque année. L'augmentation du nombre des sessions annuelles peut être envisagé, mais la charge que cela représente pour la conception et la correction des sujets est très lourde et contraignante du fait notamment du très petit nombre d'experts. Dans un 1^{er} temps il serait raisonnable de s'en tenir à une session annuelle

- pour les autres voies un regroupement interrégional correspondant au même découpage que les centres d'examen est envisageable. Les structures interrégionales seraient chargées de la tenue des commissions d'expérience professionnelle.

Une structure centrale serait chargée des procédures administratives et de l'instruction des dossiers

- Les délais d'instruction des dossiers devront être adaptés aux différentes voies d'accès, en tenant compte du volume de dossiers à traiter. Pour les diplômés le délai raisonnable pour prendre une décision, est de l'ordre de 3 semaines à un mois. Pour l'expérience professionnelle on peut considérer que l'organisation de 2 sessions par an serait satisfaisante.
- L'impact de l'instauration d'un droit de dossier sur le nombre de demandes en vue d'obtenir la capacité professionnelle est difficile à appréhender. Le montant éventuel des droits de dossier devra être fixé ultérieurement, il sera nécessaire de préciser s'il est identique ou différencié selon le mode d'accès.

Compte tenu de ces précisions, les représentants des organisations professionnelles ont fait une proposition d'organisation qui reposerait sur :

- Une structure centrale chargée du traitement administratif des dossiers, de l'analyse des diplômes et de l'examen des dossiers d'équivalence professionnelle, chapeautant également les centres et commissions interrégionaux
- 4 centres interrégionaux d'examen en métropole complétés par 2 centres dans les DOM ,
- 4 commissions interrégionales (correspondant au découpage retenu pour les centres d'examen), en charge des dossiers d'expérience professionnelle déclarés recevables.
- L'effectif de l'organisme pourrait être constitué de 10 personnes (en l'absence de données fiables sur le nombre de candidats après la mise en place d'un droit d'inscription, les organisations professionnelles ont eu beaucoup de difficultés pour évaluer les effectifs nécessaires)

La difficulté essentielle pour les représentants des organisations professionnelles a été d'ajuster l'importance et l'organisation de la structure nouvelle aux besoins des entreprises, à la volonté des fédérations de transporteurs d'améliorer le dispositif, tout en veillant à ce que cette structure, soit compatible avec les contraintes financières et que sa pérennité soit assurée.

III-3- Les outils juridiques

Pour préciser le contenu des « outils juridiques » nécessaires au transfert, un schéma de statuts de l'association, un projet de convention entre l'association et l'Etat a été élaboré.

- Les statuts de l'association ont pour objet essentiel de déterminer le cadre de son intervention, en précisant :
 - le rôle et la mission de l'association,
 - les membres,
 - les organes (conseil d'administration ,assemblée générale),
 - les modalités essentielles de son fonctionnement (l'organisation des différentes voies pour obtenir la capacité professionnelle notamment la fréquence de l'examen, la gestion des recours),
 - le principe de l'instauration d'un droit d'inscription,
 - le financement de l'association,
 - le contrôle de l'Etat sur l'association.

Concernant les membres de l'association il y aura lieu de préciser les membres « fondateurs » à savoir ceux auxquels l'Etat décide de transférer la gestion de la capacité professionnelle (les 4 organisations professionnelles : FNTF, FNTV, UNOSTRA, TLF). Les conditions à satisfaire pour qu'une ou des organisations professionnelles deviennent membre de l'association ultérieurement ainsi que le rôle des organismes de formation dans l'association devront être précisés

- la convention entre l'association et l'Etat, approuvée par arrêté ministériel ou interministériel , devra préciser notamment :
 - le principe du transfert de la capacité professionnelle,
 - les compétences transférées
 - le principe de l'instauration d'un droit d'inscription,
 - les modalités du contrôle de l'Etat,
 - l'éventuel financement de l'Etat

IV - BUDGET ET FINANCEMENT

IV-1- Esquisse de budget

Hors DOM, les organisations professionnelles ont estimé que le budget annuel nécessaire au fonctionnement de la structure devrait être de l'ordre du 1 Million d'€, décomposé comme suit :

Frais de personnel	400 000 €
Locaux	110 000 €
Mise en place de l'examen	250 000 €
Frais de gestion + DOM	200 000 €

IV-2- Financement du dispositif

La position des représentants des organisations professionnelles est unanime, dans le contexte économique actuel il n'est pas envisageable pour les fédérations d'apporter un quelconque financement de la structure, reposant sur de nouvelles cotisations ou de nouveaux prélèvements sur les entreprises.

- SOURCES DE FINANCEMENTS ENVISAGEABLES

a) Les droits de dossier

Cette solution s'impose mais nécessite la détermination du montant acceptable pour les candidats. Il conviendra également de préciser si le montant des droits doit être identique, quelle que soit la voie d'accès choisie ou s'il convient de prévoir des montants différenciés.

L'instauration de droits de dossier pour obtenir la capacité professionnelle aura un impact sur le nombre de candidats, qu'il est difficile d'évaluer. Actuellement, près de 11 000 dossiers sont instruits chaque année. Une baisse de près de 50 % du nombre des candidats est sans doute à prévoir avec le nouveau système.

Dans ces conditions, les représentants de organisations professionnelles ont considéré impossible d'évaluer les ressources attendues à ce titre.

b) Une subvention de l'Etat

Le montant consacré par l'Etat au financement de l'examen, hors moyens en personnel, est de l'ordre de 60 000 €. Ce montant devrait pouvoir être transféré à l'association.

c) Autres modalités de financement envisagées

Une réforme du Conseil national des transports a été entreprise, elle aboutira en 2005 à la suppression du financement des emplois de cet organisme sur fonds de concours. Les cotisations versées par les transporteurs qui représentent 56% des ressources du CNT, soit environ 1 million d'€, pourraient être pour partie affectées au fonctionnement de l'association constituée pour gérer la capacité professionnelle.

L'institution d'une nouvelle taxe ou la création d'une nouvelle recette de l'Etat a été évoquée et écartée, considérée comme peu réaliste.

VI - CONCLUSIONS

Des réflexions menées avec les organisations professionnelles et l'administration, il ressort que le transfert de la gestion de la capacité professionnelle à la profession est du point de vue strictement juridique tout à fait réalisable, et ne soulève pas de difficulté particulière.

Le cadre du transfert devra être fixé dans la convention établie entre l'Etat et l'association. Cette convention devra notamment préciser le rôle de l'Etat afin qu'il veille à ce que l'association exerce ses missions en toute impartialité.

Les points sur lesquels pèsent la plus grande incertitude sont relatifs au coût de fonctionnement et au financement, les différentes pistes explorées n'ont pas permis de faire émerger une solution, il s'agit véritablement d'une difficulté importante, qui pèse sur la pérennité du dispositif.

Les autres points importants

1. le transfert devra être global, c'est à dire porter à la fois sur les 3 métiers : le transport de marchandises, le transport de personnes et la commission de transport et concerner les 3 voies d'accès.

La commission de transport est un métier spécifique les conditions pour obtenir la capacité professionnelle devront faire l'objet de mesures particulières.

2. la préférence des organisations professionnelles pour que le transfert soit fait au bénéfice d'une structure nouvelle ayant la forme d'une association celle-ci passant une convention avec l'Etat,
3. la très grande complexité du dispositif actuel pour la délivrance de la capacité professionnelle, et la nécessité de le simplifier.

Les organisations professionnelles sont très attachées au maintien des 3 voies pour accéder à la profession, et considèrent que la simplification du dispositif ne pourra intervenir que dans un second temps.

4. l'instauration d'un droit d'inscription pour obtenir la capacité professionnelle ne soulève pas de problème de principe, il conviendra de préciser s'il s'applique quelque soit le mode d'obtention ou non et son montant.

L'impact de la mise en place d'un droit d'inscription sur le nombre de dossiers est difficile à évaluer. De ce fait les organisations professionnelles ont eu beaucoup des difficultés à préciser les effectifs nécessaires à son fonctionnement de la structure.

5. l'organisation de la structure proposée par les organisations professionnelles paraît satisfaisante qui prévoit la mise en place d'une structure centrale et de limiter, en métropole, les centres d'examen et les structures interrégionales pour l'expérience professionnelle en métropole à 3 ou 4 ainsi que dans les DOM est satisfaisante.

La question du financement de la nouvelle structure reste non résolue : les droits de dossier ne pouvant suffire à couvrir la totalité du budget estimé par les organisations professionnelles, d'autres ressources qui ne sont pas nécessairement nouvelles, pourraient être envisagées, notamment le transfert des cotisations versées par les entreprises de transport pour financer sur fonds de concours le personnel du CNT

ANNEXE 1

Composition du groupe de travail

M. Maurice MEDA Président,
 Maître des requêtes au Conseil d'Etat

Représentants des organisations professionnelles :

M. Yannick HENRY	FNTV
M. Jean Yves THOMAS	UNOSTRA
M. Christian ROSE	UNOSTRA
Mme Florence BERTHELOT	FNTR
M. DENEUVILLE	FNTR
Mme Laure DUBOIS	TLF

Représentants de l'administration :

Mme Pascale BUCH	DTT-TR
Mme Nicole LHOMME	DTT-TR1
M. Hervé SIFFERLEN	DTT-TR1
Mme Mauricette DELPLANQUE	DTT-TR1
Mme Martine JOURDAIN	DTT-TR1

ANNEXE 2

Dates des réunions du groupe de travail

1^{er} JUILLET 2003

17 SEPTEMBRE 2003

22 OCTOBRE 2003

12 NOVEMBRE 2003

5 DECEMBRE 2003

7. Glossaire des acronymes

AFT-IFTIM	Association pour le développement de la formation professionnelle dans les transports
AFTRI	Association Française du Transport Router International
ASBL	Association sans but lucratif
CA	Conseil d'Administration
CBR	Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen
CEMT	Conférence Européenne des Ministres des Transports
CIFMD	Comité Interprofessionnel pour le développement de la Formation dans les transports de Marchandises Dangereuses
CNAM	Conservatoire national des arts et métiers
CNR	Comité National Routier
DfT	Department for Transport
DIHK	Deutsche Industrie- und Handelskammertag,
DTT	Direction des Transports Terrestres
DRDE	Direction régionale et départementale de l'équipement
ETL	Ecole du transport et de la logistique
EMTR	Ecole de maîtrise du transport routier
EP	Etablissement public
FIMO	Formation initiale minimale obligatoire
FCOS	Formation continue obligatoire de sécurité
IdF	Ile de France
IHK	Industrie und Handelskammer
IMTT	Institut de la mobilité et des transports terrestres
ISO	International Organization for Standardization
ITLB	Institut Transport routier & Logistique Belgique
LOTI	Loi du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs
ND	non diplômés
NIWO	Nationale en Internationale Wegvervoer Organisatie
OCR	Oxford Cambridge and RSA Examinations Board
OP	Organisations professionnelles
QCM	Questionnaire à choix multiples
PROMOTRANS	Association pour la promotion sociale et la formation professionnelle dans les transports
RNCP	Répertoire national des certifications professionnelles
SEB	Stichting Examenbureau Beroepsvervoer

Ressources, territoires, habitats et logement
Énergie et climat Développement durable
Prévention des risques Infrastructures, transports et mer

**Présent
pour
l'avenir**

Conseil général de l'Environnement
et du Développement durable

7^e section – secrétariat général

bureau Rapports et Documentation
Tour Pascal B - 92055 La Défense cedex
Tél. (33)01 40 81 68 12/45