



N° 1676

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 13 février 2019.

## RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES CULTURELLES ET DE  
L'ÉDUCATION SUR LA PROPOSITION DE LOI *relative à la création d'un permis  
de conduire public gratuit*,

TOME I

AVANT-PROPOS ET COMMENTAIRES D'ARTICLES

PAR MME CLÉMENTINE AUTAIN,

Députée.

---

---

Voir le numéro :

*Assemblée nationale* : 1562.



## SOMMAIRE

	Pages
<b>AVANT-PROPOS</b> .....	5
<b>COMMENTAIRE DES ARTICLES</b> .....	9
<i>Article 1<sup>er</sup></i> : Consécration de l'apprentissage de la conduite comme un service public gratuit .....	9
<i>Article 2</i> : Organismes en charge de l'enseignement de la conduite .....	10
<i>Article 2 bis</i> : Demande de rapport sur l'enseignement du code et l'organisation de son épreuve théorique au lycée .....	11
<i>Article 3</i> : Sensibilisation écologique délivrée dans le cadre de l'enseignement des épreuves théorique et pratique du permis de conduire .....	12
<i>Article 4</i> : Suppression des dispositions introduites par les articles 28 et 30 de la loi du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques...	13
<i>Article 5</i> : Décret en Conseil d'État .....	15
<i>Article 6</i> : Majoration de la taxe due par les concessionnaires d'autoroutes.....	15



## AVANT-PROPOS

Le permis B est le premier examen de France avec près d'un million de candidats annuels. Sa détention ouvre des droits non négligeables : le permis de conduire est une pièce d'identité et, en plus de faciliter les déplacements dans certains territoires peu ou mal desservis, il est bien souvent une condition d'accès à de nombreuses offres d'emploi. Son prix excessif – le coût total moyen est de 1 781 euros – et la mise à mal du modèle éducatif qui prévalait jusqu'alors constituent des obstacles forts à sa généralisation et à la qualité des formations délivrées.

S'il existe des **dispositifs d'aide**, tel que le permis à un euro par jour<sup>(1)</sup> ou encore l'aide spécifique aux apprentis récemment mise en œuvre<sup>(2)</sup>, ils ne concernent qu'une **faible part des nombreux candidats à l'épreuve pratique du permis de conduire** des véhicules du groupe léger<sup>(3)</sup>. Ainsi, seuls 83 065 nouveaux prêts ont été souscrits en 2018 par des jeunes de 15 à 25 ans dans le cadre du permis à un euro par jour<sup>(4)</sup>.

Par ailleurs, **ces dispositifs ne couvrent qu'une faible part du coût du permis** : seuls les intérêts de l'emprunt sont pris en charge par l'État dans le cas du permis à un euro par jour, tandis que l'aide aux apprentis ne s'élève qu'à 500 euros. Par ailleurs, si les aides octroyées par les collectivités territoriales assurent parfois la prise en charge d'une part significative du coût du permis, elles ne contribuent pas à l'**égalité territoriale entre tous les candidats**.

Ainsi, **l'accès au permis de conduire s'effectue encore aujourd'hui dans des conditions, notamment financières, difficiles et inégales**. Pourtant, comme l'indique l'exposé des motifs de la présente proposition de loi, « *l'acquisition du permis B est (...) au cœur des enjeux de notre société en ce qu'il constitue un levier d'émancipation de premier plan [et] la maîtrise de la conduite est en outre une condition majeure d'insertion professionnelle* ».

Par ailleurs, et comme c'est le cas dans de nombreux domaines et pour beaucoup de services, **l'enseignement à la conduite n'est pas épargné par le phénomène d'ubérisation**. Des plateformes dématérialisées émergent, qui se nourrissent de la dérèglementation de la profession. En contournant certaines règles garantes d'une formation de qualité, en participant de la dévaluation d'un examen qui doit être protégé, ces auto-écoles digitales menacent la sécurité routière. En l'absence d'un suivi personnalisé des candidats, cette évolution conduit ainsi à une diminution de la qualité de la formation dispensée et porte une

---

(1) Ce dispositif opérationnel depuis 2010 permet la prise en charge, par l'État, des intérêts d'un emprunt de 300 à 1 200 euros afin de financer le permis de conduire des jeunes de 15 à 25 ans.

(2) Décret n° 2019-1 du 3 janvier 2019 relatif à l'aide au financement du permis de conduire pour les apprentis.

(3) Cette catégorie regroupe les permis B, B1 et BE.

(4) Rapport général n° 147 (2018-2019) de M. Jean-Marc Gabouty, fait au nom de la commission des finances du Sénat, déposé le 22 novembre 2018, p. 23.

atteinte considérable aux conditions sociales de l'exercice de la profession d'enseignant. Nous en voulons pour preuves l'emploi de plus en plus fréquent de moniteurs autoentrepreneurs ainsi que la fin de l'agrément départemental au profit d'un agrément national. Ainsi, l'objectif de la proposition de loi est également de **lutter contre le développement du moins-disant éducatif** dans ce domaine.

La loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques dite loi « Macron », présentée comme un remède au coût trop élevé du permis, n'a pas su en faciliter l'accès pour les candidats, ni répondre aux inquiétudes des professionnels du secteur. Le taux de réussite des candidats inscrits en candidats libres – et dont la plupart se préparent donc via une auto-école en ligne – est de dix points inférieur à celui des candidats inscrits par leur auto-école, ce qui induit des coûts supplémentaires liés aux délais d'attente pour la prochaine présentation<sup>(1)</sup>. Ces chiffres sont à mettre en relation avec le taux de recours encore faible à ces structures dématérialisées : en mai 2018, seuls 1,43 % des candidats au permis B étaient inscrits en candidats libres<sup>(2)</sup>.

Cette proposition de loi est donc aux antipodes des choix politiques et économiques privilégiés jusqu'à maintenant par le Gouvernement. L'urgence commande d'assurer aux usagers une formation accessible et de qualité, et aux professionnels la garantie d'une pratique professionnelle dans de bonnes conditions, économiques et de sécurité. La lutte contre l'ubérisation du permis de conduire suppose donc d'assurer un **principe de gratuité pour tous, afin de ne pas faire peser sur les candidats le coût d'une formation onéreuse, sans rogner sur la qualité du service et de l'enseignement délivrés par les auto-écoles.**

Pour garantir l'accès à ce passeport de mobilité, il apparaît donc nécessaire d'instituer un droit à l'apprentissage du code de la route et de la conduite, gratuit et ouvert à tous. Afin de mettre en œuvre ce droit à l'apprentissage de la conduite, la proposition de loi le consacre explicitement comme un service public, assuré soit par l'Éducation nationale, soit par le secteur privé agréé. Elle pose en outre le principe de sa gratuité, mis en œuvre à l'article 2 qui prévoit que le ministère de **l'Éducation nationale finance l'enseignement du code de la route ainsi que trente heures de formation à la conduite**, sans condition d'âge ni de formation. L'obtention du permis de conduire B sera donc financée par l'État.

La proposition de loi prévoit également les modalités de financement de ce droit nouveau. En effet, son article 6 dispose que la taxe due par les concessionnaires autoroutiers au titre de l'article 302 *bis* ZB du code général des impôts, calculée en fonction du nombre de kilomètres parcourus par les usagers, est majorée à due concurrence des dépenses nouvelles induites par la mise en

---

(1) Rapport d'information n° 1454 déposé par la mission d'information commune sur l'évaluation de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques.

(2) Id.

œuvre des dispositions précédemment exposées. Ainsi, **les concessions autoroutières seraient amenées à financer le permis de leurs futurs usagers.**

Enfin, la proposition de loi prévoit de **renforcer de façon notable le volet écologique et environnemental de l'enseignement de la conduite.** Ces préoccupations sont aujourd'hui abordées trop succinctement au cours des épreuves théorique et pratique du permis de conduire pour induire une réelle prise de conscience des futurs conducteurs. Aussi apparaît-il nécessaire de prévoir, dans la loi, que l'enseignement du code et de la conduite comprend une sensibilisation des élèves aux alternatives à la voiture, au coût environnemental de la conduite et au partage de l'espace public entre les différents modes de déplacement.





## COMMENTAIRE DES ARTICLES

**La commission ayant rejeté l'ensemble de la proposition de loi modifiée, aux termes de l'article 42 de la Constitution, la discussion en séance publique aura lieu sur le texte initial de cette proposition de loi.**

### *Article 1<sup>er</sup>*

### **Consécration de l'apprentissage de la conduite comme un service public gratuit**

#### **Rejeté par la commission**

L'article 1<sup>er</sup> vise à inscrire dans la loi le principe selon lequel l'apprentissage de la conduite constitue un service public gratuit.

## **I. LE DROIT EXISTANT**

En l'état actuel du droit, si l'enseignement des épreuves pratique et théorique pourrait d'ores et déjà être considéré comme un service public – cette activité étant contrôlée par l'autorité administrative dans le but de satisfaire un besoin d'intérêt général –, il n'est pas financé par la puissance publique, à l'exception de quelques dispositifs d'aide (cf. *supra*).

En effet, si l'article L. 221-1 A du code de la route, introduit par l'article 28 de la loi n° 2015-990 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, dispose que « *l'accès aux épreuves théoriques et pratiques du permis de conduire est un service universel* », son champ est circonscrit à la présentation des épreuves proprement dite et ne porte nullement sur leur préparation.

## **II. LES DISPOSITIONS DE LA PROPOSITION DE LOI**

Le présent article **reconnait donc explicitement la qualité de service public à l'apprentissage de la conduite en vue de l'obtention du permis de catégorie B** – cette notion est actuellement définie par la partie réglementaire du code de la route <sup>(1)</sup>, la partie législative du code faisant référence, plus largement,

---

(1) Article R221-4 du code de la route.

au « *permis de conduire des véhicules du groupe léger* »<sup>(1)</sup> qui regroupe les permis B, BE et B1.

Il impose par ailleurs un **principe de gratuité** : ainsi, comme l'école, le service public de l'apprentissage de la conduite a vocation à être financé par la solidarité nationale, par le biais du système fiscal, et non directement par le consommateur, auquel serait de fait substituée la qualité d'usager.

## Article 2

### Organismes en charge de l'enseignement de la conduite

#### Rejeté par la commission

L'article 2, dans sa version initiale, tire les conséquences des dispositions prévues à l'article 1<sup>er</sup> de la proposition de loi et confie à l'Éducation nationale le financement de l'apprentissage du permis de conduire. Celui-ci peut être assuré soit par l'Éducation nationale, soit par le secteur privé agréé. La commission a adopté un amendement permettant l'organisation d'une expérimentation pour favoriser le passage de l'examen du code dans les communes situées en zone de revitalisation rurale.

## I. LE DROIT EXISTANT

L'enseignement du code de la route et de la conduite est aujourd'hui assuré par des **établissements agréés**. En effet, en application de l'article L. 213-1 du code de la route, « *l'enseignement, à titre onéreux, de la conduite des véhicules à moteur d'une catégorie donnée et de la sécurité routière (...) ne peuvent être organisés que dans le cadre d'un établissement dont l'exploitation est subordonnée à un agrément délivré par l'autorité administrative* ». C'est également le cas, en application de l'article L. 213-7 du même code, des **associations qui exercent leur activité dans le champ de l'insertion ou de la réinsertion sociale et professionnelle**.

Par ailleurs, en application de l'article L. 312-13 du code de l'éducation, **l'enseignement du code de la route est obligatoire et inclus dans les programmes d'enseignement des premier et second degrés**, de l'école au lycée. En outre, depuis la loi n° 2015-990 précitée, le passage de l'épreuve théorique peut être organisé, en dehors du temps scolaire, dans les locaux des lycées, après autorisation du président du conseil régional<sup>(2)</sup>.

---

(1) Voir notamment l'article L. 221-5 du même code.

(2) Article L. 214-6-2 du code de l'éducation.

## II. LES DISPOSITIONS DE LA PROPOSITION DE LOI

Le premier alinéa du présent article détermine les entités assurant l'enseignement nécessaire à l'obtention du permis de conduire, tant dans ses aspects théoriques – l'apprentissage des dispositions du code de la route – que pratiques. Il s'agit **soit du ministère de l'Éducation nationale, soit d'établissements privés agréés par l'autorité administrative, dichotomie qui correspond au droit existant.**

L'apport du présent article réside principalement dans son second alinéa, qui dispose que le ministère de **l'Éducation nationale finance l'enseignement du code de la route ainsi qu'un volume de trente heures de formation à la conduite.** Ce quota horaire, supérieur aux exigences réglementaires actuelles – de 20 heures sur un véhicule à changement de vitesse manuel et de 13 heures sur un véhicule à changement de vitesse automatique –, se rapproche cependant des pratiques réelles d'apprentissage.

Il est par ailleurs précisé que **l'accès à ce dispositif de financement est valable sans condition d'âge ni de formation,** afin d'être ouvert à tous. Il apparaît qu'un âge minimum doit toutefois être requis pour l'apprentissage de la conduite, aujourd'hui fixé à quinze ans pour la conduite accompagnée <sup>(1)</sup>.

\*

Lors de l'examen de la proposition de loi, la commission a adopté, contre l'avis de la rapporteure, un amendement de M. Bricout mettant en place une expérimentation visant à favoriser le passage de l'examen théorique du code de la route dans les communes en zone de revitalisation rurale.

### *Article 2 bis*

#### **Demande de rapport sur l'enseignement du code et l'organisation de son épreuve théorique au lycée**

##### **Introduit par la commission**

La commission a adopté, contre l'avis de la rapporteure, un amendement de M. Bricout demandant au Gouvernement la remise d'un rapport sur l'opportunité de l'enseignement du code de la route et du passage de l'épreuve théorique du code au lycée pour tous les jeunes scolarisés dans le second cycle.

---

(1) Article L. 211-3 du code de la route.

### Article 3

## Sensibilisation écologique délivrée dans le cadre de l'enseignement des épreuves théorique et pratique du permis de conduire

### Rejeté par la commission

L'article 3 vise à inclure, dans le cadre de l'enseignement théorique et pratique de la conduite, un volet écologique et environnemental.

## I. LE DROIT EXISTANT

Les épreuves théorique et pratique du permis de conduire de catégorie B comportent des éléments ayant trait à l'environnement et notamment à la consommation de carburant.

L'épreuve du code de la route, depuis la réforme intervenue en mai 2016 qui a modifié la banque de questions, aborde dorénavant la **conduite écologique et économique**, afin que les candidats puissent limiter, par leur conduite, l'impact environnemental de leurs déplacements mais connaissent également les conséquences, notamment en matière de sécurité, des conduites ne respectant pas ces principes (usures du véhicule, etc.).

En ce qui concerne l'épreuve pratique du permis de conduire, plusieurs dispositions, prévues par un arrêté<sup>(1)</sup>, doivent permettre **l'évaluation de l'aptitude du candidat à adopter une conduite écologique et économique** : l'inspecteur lui indique, avant l'épreuve, qu'il devra « *adapter sa conduite dans un souci d'économie de carburant et de limitation de rejet de gaz à effet de serre* » ; s'il y est parvenu, il bénéficie d'un point supplémentaire sur les 31 points nécessaires à l'obtention du permis.

## II. LES DISPOSITIONS DE LA PROPOSITION DE LOI

Le présent article vise à inclure, dans le cadre de l'enseignement de la conduite théorique et pratique, un **volet écologique sensibilisant les élèves** à plusieurs enjeux environnementaux : les **alternatives à la conduite**, comme le co-voiturage, l'utilisation des transports en commun ou de modes de transport plus respectueux de l'environnement ; le **coût environnemental de la conduite** ; le **partage de l'espace public** entre les différents modes de déplacement.

Si certains aspects sont d'ores et déjà indirectement traités par le biais des épreuves théorique et pratique du permis, le présent article permet de renforcer notablement le contenu des formations dispensées dans ce domaine et de tenir compte, au-delà de la sécurité, des enjeux écologiques à proprement parler.

---

(1) Arrêté du 19 février 2010 relatif aux modalités de l'épreuve pratique de l'examen du permis de conduire des catégories B et B1.

*Article 4*

**Suppression des dispositions introduites par les articles 28 et 30 de la loi du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques**

**Rejeté par la commission**

L'article 4, dans sa version initiale, tend à abroger les articles 28 et 30 de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, dite « loi Macron ». La commission a adopté un amendement de la rapporteure en modifiant la rédaction.

**I. LE DROIT EXISTANT**

Les articles 28 et 30 de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques ont opéré des modifications substantielles au sein du code de la route et du code de l'éducation :

– à l'article L. 221-1 A du code de la route, la reconnaissance, au niveau législatif et non plus règlementaire, d'un droit d'accès aux épreuves théorique et pratique du permis de conduire pour les **candidats libres**, disposition qui s'est traduite, dans un arrêté <sup>(1)</sup>, par l'obligation de proposer une place à ces candidats dans un délai inférieur à deux mois en cas de première présentation ;

– aux articles L. 221-4, L. 221-6 à L. 221-10 du même code, **l'externalisation de l'organisation de l'épreuve théorique** du permis de conduire et de l'épreuve pratique des diplômes et titres professionnels du permis de conduire des véhicules du groupe lourd à des personnes agréées à cette fin, qui devait alléger les missions dévolues aux inspecteurs du permis de conduire pour augmenter le nombre de places aux épreuves pratiques ;

– à l'article L. 221-5 du même code, le **recours à des examinateurs extérieurs** dans les départements dans lesquels le délai entre deux présentations à l'épreuve pratique du permis de conduire excède 45 jours ;

– à l'article L. 211-2 du même code, l'obligation, pour les établissements d'enseignement de la conduite et les associations agréées, de **proposer à chaque élève, lors de son inscription, un dispositif de conduite accompagnée** ;

---

(1) L'article 5 de l'arrêté du 22 octobre 2014 fixant la méthode nationale d'attribution des places d'examen du permis de conduire dispose, depuis un arrêté modificatif du 21 juillet 2016, que : « Les places d'examen sont accordées aux candidats libres se présentant pour la première fois dans un délai qui ne saurait être supérieur à deux mois, et dans le délai d'attente moyen constaté entre la première et la deuxième présentation dans le département pour ceux ayant échoué une première fois. Ce nombre de places doit permettre d'offrir à l'ensemble des candidats un égal accès aux épreuves, indépendamment des conditions dans lesquelles ces derniers ont été formés. »

– aux articles L. 211-3 à L. 211-6 du même code, l'élévation, au niveau législatif, des dispositions réglementaires relatives à la conduite accompagnée et **la suppression, pour la conduite dite supervisée, accessible à tout élève majeur, de toute condition de distance à parcourir pendant une durée minimale** ; pour la conduite libre sur un véhicule à double commande, la condition de formation spécifique de l'accompagnateur est également supprimée ;

– à l'article L. 213-9 du même code, **la labellisation ou certification des établissements et associations agréées**, dans la perspective d'une amélioration de la qualité des prestations de formation, et la transmission annuelle à l'autorité administrative des informations et statistiques relatives à ces prestations ;

– à l'article L. 213-4-1 du même code, la fixation des règles applicables à la **méthode nationale de répartition des places à l'examen** entre les auto-écoles, dans des « *conditions objectives, transparentes et non discriminatoires* » et de manière à garantir l'accès des candidats libres à cet examen ;

– à l'article L. 312-13 du code de l'éducation, la possibilité d'**organiser l'épreuve théorique du permis dans les lycées**, en dehors du temps scolaire.

## II. LES DISPOSITIONS DE LA PROPOSITION DE LOI

Le présent article prévoit l'abrogation des articles 28 et 30 de la loi précitée. Toutefois, ces articles étant des articles modificatifs et ne comportant aucune disposition qui n'aurait pas fait l'objet d'une codification, la rédaction du présent article n'est pas opérante.

\*

La commission, suivant l'avis de la rapporteure, a adopté un amendement tendant à **supprimer précisément les dispositions ayant conduit à permettre l'agrément et le développement des auto-écoles en ligne**, soit celles qui ont facilité l'accès aux épreuves en candidat libre et la signature, à distance, du contrat avec l'auto-école :

– à l'article L. 213-2, la mention de la possibilité de conclure à distance le contrat entre l'auto-école et l'élève ;

– à l'article L. 213-4-1, la mention des candidats libres, qui n'a que peu à voir avec la méthode nationale de répartition des places entre établissements agréés dont traite ledit article ;

– à l'article L. 221-1 A, la notion de « service universel », plutôt utilisée dans des secteurs concurrentiels pour permettre l'existence d'un service fourni à des prix abordables, qui apparaît moins précise que celle de « service public » proposé par l'article 1<sup>er</sup> de la proposition de loi.

*Article 5*  
**Décret en Conseil d'État**

**Rejeté par la commission**

L'article 5 prévoit que les modalités d'application de la loi sont fixées par décret en Conseil d'État.

Le présent article renvoie à un décret en Conseil d'État le soin de fixer les modalités d'application de la loi qui résulterait de l'adoption des dispositions de la présente proposition.

*Article 6*  
**Majoration de la taxe due par les concessionnaires d'autoroutes**

**Rejeté par la commission**

L'article 6 compense la charge résultant, pour l'État, de l'application de la loi par la majoration de la taxe due par les concessionnaires d'autoroutes.

Le présent article prévoit que les charges résultant, pour l'État, de l'application de la loi sont compensées par la majoration de la taxe prévue à l'article 302 *bis* ZB du code général des impôts.

Celui-ci prévoit que les concessionnaires d'autoroute sont redevables d'une **taxe calculée en fonction du nombre de kilomètres parcourus par les usagers, à raison de 7,32 euros pour 1 000 kilomètres parcourus**. Cette taxe est aujourd'hui affectée au compte d'affectation spéciale « Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs », à hauteur de 117 millions d'euros, et à l'Agence de financement des infrastructures de transport de France, dans la limite du plafond de 528 millions d'euros prévu au I de l'article 46 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012.

Compte tenu du nombre de candidats au permis de conduire des véhicules du groupe léger inscrits en 2017 – 990 443 personnes – et du coût moyen du permis constaté par plusieurs études et rapports, le coût de la mesure peut être évalué à **environ 1,6 milliard d'euros**.