

CAHIER DES CHARGES DE LA MISSION D'ÉVALUATION

« **EVALUATION DE LA POLITIQUE PUBLIQUE DE CONTRÔLE DES
TRANSPORTS ROUTIERS** »

Rédacteurs du document :		Marc d'Aubreby (CGEDD), Alain Bodon (IGF), Jean-Pierre Dalle (IGA), Michel Raymond (IGAS)	
Version :	V4	Date :	14/01/2016
Statut :	Visa	Version finale	

Sommaire

1. Objectifs de la mission.....	5
1.1 L'objet de la mission : l'évaluation de la politique de contrôle des transports routiers.....	5
1.1.1 Les transports routiers en France : définitions.....	5
1.1.2 La situation du transport routier	5
1.1.3 Le cadre des contrôles.....	5
1.1.3.1 Les différentes natures de contrôle :	6
1.1.3.2 Moyens de contrôle et modalités opératoires particulières (tous types de contrôles confondus) :	7
1.1.4 Axes de travail de la mission.....	8
1.2 Organisation générale de l'évaluation.....	9
2. Périmètre de l'évaluation.....	9
2.1 Définition du périmètre.....	9
2.3 Les acteurs relevant de ce périmètre.....	10
2.3.1 Acteurs de la fixation des contrôles et des objectifs.....	10
2.3.2 Acteurs déconcentrés ou assimilables en charge de l'exécution des contrôles ou venant à leur appui :	12
2.3.3 Les autres acteurs des activités routières.....	13
3. Référentiel d'évaluation.....	15
4. Approche méthodologique retenue et problématiques prioritaires.....	16
Les procédures retenues au regard des objectifs de la mission pourront être complétées par d'autres formes d'investigations en fonction des besoins et des constats opérés.....	16
5. Modalités de restitution des conclusions de la mission.....	17
6. Equipe d'évaluation.....	17
Annexe 1 : Lettre de mission	18
Annexe 2 : Composition du comité d'évaluation	19

Introduction

Le transport routier, secteur économique majeur et très concurrentiel.

Les transports routiers sont opérés par 48 000 entreprises françaises dont 7 000 de transport de voyageurs. Ce sont principalement des petites ou moyennes entreprises : 82% ont moins de 10 salariés, pour seulement 4 % qui en ont plus de 50.

Avec 440 000 emplois et un chiffre d'affaires général de l'ordre de 50 milliards d'euros, le secteur des transports routiers de marchandises (TRM) et de voyageurs (TRV) est majeur pour l'économie.

Mais au-delà de son poids direct, le secteur du transport routier de marchandises, qui assure 90% du transport fret en France, est le poumon de l'ensemble de l'économie. Il a connu, malgré les difficultés conjoncturelles des dernières années, une croissance très forte au cours des dernières décennies. Livraisons entre entreprises qui externalisent certaines parties de production, réduction des stocks, approvisionnement des marchés, livraison des particuliers avec achats par internet, déménagements, etc. concourent au développement de ce secteur.

Avec l'ouverture de la concurrence au sein de l'Union Européenne et, surtout, l'extension de celle-ci à l'Est vers des pays à faibles coûts salariaux, le secteur du transport routier est soumis à une très forte concurrence malgré les régulations européennes et nationales. Le non respect de règles et des dérives est constaté qui nécessite des contrôles multiples.

Pour sa part, le transport routier de voyageurs, largement orienté jusqu'ici sur le transport urbain, le transport scolaire et le tourisme, est appelé à un développement rapide avec l'ouverture récente à la concurrence (Loi Macron).

L'accidentologie se caractérise par un nombre d'accidents peu élevé mais avec un grand nombre de victimes. En 2014, 2 762 accidents corporels, soit 5% du total, ont impliqué un poids lourd (PL), provoquant 480 décès, dont 56 usagers de poids lourd, soit 14% de la mortalité routière. Les véhicules utilitaires légers (VUL - moins de 3,5 tonnes) sont impliqués dans 8,8% des accidents corporels (5 123 accidents) ayant provoqué 381 décès, soit 11% de la mortalité routière. 143 des décédés sont des conducteurs ou passagers de ces véhicules utilitaires.

La mortalité impliquant les poids lourds est en forte baisse depuis 2000, alors que celle impliquant des véhicules utilitaires légers a augmenté depuis cette date, malgré une légère baisse depuis 2010.

Les autocars ne sont impliqués que dans 0,3% des accidents corporels (201) et 1% de la mortalité routière (33 personnes tuées, dont 6 passagers) en 2014, les chiffres 2015 devant être mauvais. Quant aux autobus, impliqués dans 1,2% des accidents corporels (721), ils ont provoqué 24 décès.

Au total, si les transporteurs routiers de marchandises et de voyageurs sont impliqués dans un peu plus de 15% des accidents corporels, ceux-ci provoquent plus de 27% de la mortalité routière. Même si ces chiffres sont à la baisse depuis 2000, ils ont été en hausse en 2014 et témoignent d'un problème majeur de sécurité routière.

L'enjeu de la mission d'évaluation de la politique publique de contrôle des transports routiers est de conforter ce secteur économique au niveau national, de le préserver de concurrences déloyales, tout en assurant aussi bien la sécurité routière que des conditions de travail et de vie décentes aux conducteurs.

1. Objectifs de la mission

1.1 L'objet de la mission : l'évaluation de la politique de contrôle des transports routiers

La politique des transports routiers est sous la responsabilité du secrétariat d'Etat chargé des transports, de la pêche et de la mer et de la direction générale des infrastructures, des transports et de la mer – direction des services de transport. La régulation et le contrôle sont définis par des règlements européens et nationaux.

La mise en œuvre opérationnelle de cette politique dans son volet régulation - contrôle est très interministérielle. Les ministères chargés de l'intérieur, du travail et des affaires sociales, des douanes et de la concurrence sont parties prenantes aux côtés du ministère chargé des transports, ainsi que la justice, pénale et administrative, pour le volet sanction.

La mission d'évaluation porte bien sur la politique de contrôle des transports routiers de voyageurs et de marchandises, et non sur la politique elle-même des transports routiers, même s'il peut y avoir des rétroactions en fonction de l'utilité de tel ou tel aspect des contrôles.

1.1.1 Les transports routiers en France : définitions

Le transport routier de marchandises est assuré par des PL, semi-remorques et autres attelages de transport de fret, convois et convois exceptionnels, VUL marchandises. La réglementation du transport par camion établit une frontière entre véhicules d'un poids total en charge (PTC) égal ou inférieur à 3,5T et ceux d'un poids supérieur, mais elle s'applique cependant à ces deux catégories, nonobstant les particularités propres à chacune d'entre elles. La mission a choisi de prendre d'abord en compte les véhicules d'un PTC supérieur à 3,5T, dont la réglementation est soumise à harmonisation européenne, notamment à une exigence minimale quantifiée de réalisation de contrôles. Mais, au regard des enjeux, le développement du transport par VUL et l'impact qu'il peut avoir tant sur les modalités d'exercice de la profession que sur la loyauté de la concurrence, nécessitent aussi d'apprécier la réalité de l'action de contrôle et ses résultats dans ce secteur.

Le transport routier de voyageurs, ou transport collectif routier de personnes, est assuré par des cars, bus et minibus (limite basse : 9 personnes plus conducteur). Les véhicules de moindre capacité - dont monospaces, véhicules légers (VL) de type berline et 3 ou « 2 roues motorisés » (3 RM et 2 RM) - s'ils assurent du transport de voyageurs, ne sont pas pris en compte dans le périmètre direct de la mission. De même, les activités de transport public de particuliers (taxi, véhicules de transport avec chauffeur - VTC - ou assimilables, dont ambulances) sont l'objet de missions interministérielles spécifiques. La mission ne traitera donc pas de ce secteur particulier d'activités.

1.1.2 La situation du transport routier

Le transport routier est concerné par de multiples enjeux encadrés par de nombreuses réglementations européennes et nationales de sécurité routière, d'économie et d'emploi, environnementales, avec des impératifs européens de nombre minimum de contrôles. L'inégalité des économies nationales et l'absence d'harmonisation européenne des politiques sociales, salariales et fiscales ont eu pour conséquence une forte dégradation de l'activité internationale française du transport, aggravée par la crise économique. On constate une baisse d'activité de 25% depuis 2008, une structure bilancielle fragile et un taux de marge faible, autour de 1%. Les entreprises, très nombreuses (41 000 entreprises de TRM et 7 000 de TRV en 2013 pour, respectivement, 350 000 et 90 000 emplois pour le secteur « lourd »), résistent mal à une concurrence fondée principalement sur des coûts de main d'œuvre très

bas. L'apparition d'entreprises collaboratives, au fonctionnement fondé sur l'implication d'acteurs privés individuels sans lien permanent à une entreprise, peut accentuer cette tendance, comme le recours à des véhicules « blancs », sans marque d'entreprise.

La nature de territoire de fort transit de la France favorise les situations potentielles de cabotage, régulier ou non, qui peuvent accentuer le recours à des prestations de transport à bas coût dès lors que les cadres réglementaires de détachement ne sont pas appliqués ou sont contournés et que les contrevenants ne sont que peu sanctionnés. Il y a là un fort enjeu de lutte contre le travail illégal et la concurrence déloyale.

1.1.3 Le cadre des contrôles

Les contrôles sont assurés principalement par les personnels en tenue du ministère de l'intérieur (gendarmerie et police nationales), du ministère des finances et des comptes publics (douaniers et agents de la direction générale de la consommation, de la concurrence et de la répression des fraudes), par des services spécialisés du ministère chargé des transports et de la mer (contrôleurs des transports terrestres et agents du service du registre des entreprises de transport), du ministère du travail (inspection du travail), et enfin par ceux des unions pour le recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales (URSSAF).

Les missions de régulation et de contrôle que les services déconcentrés de l'Etat exercent dans le secteur des transports conditionnent le respect des réglementations européennes et nationales qui encadrent ce secteur. Elles sont, en conséquence, des leviers essentiels pour en atteindre les objectifs.

L'instruction interministérielle du 24 décembre 2013 fixe des objectifs ministériels généraux, chaque ministère devant déterminer ses enjeux de contrôle et mettre en œuvre l'instruction par la définition d'indicateurs portant sur les objectifs en matière de :

- concurrence saine et loyale ;
- réglementation sociale et du travail ;
- sécurité routière ;
- protection du patrimoine routier ;
- sécurité du transport de matières dangereuses ;
- progrès environnemental.

Les contrôles ont lieu, soit en entreprise, soit en bord de route, aux péages ou sur des aires spécifiquement aménagées, très rarement sur les aires de repos car les opérations pourraient empêcher les conducteurs de bénéficier, précisément, de leur temps de repos. Ils s'inscrivent dans le cadre du plan régional de contrôle (PRC), établi en partenariat entre les contrôleurs spécialisés des transports, les inspecteurs du travail et les forces en tenue (gendarmerie et police nationales, douanes) et mis en œuvre au niveau territorial. Ils peuvent s'exercer également à quai dans des zones logistiques et dans les bâtiments des entreprises. Ils portent à la fois sur des prestations nationales et internationales, que le transport soit réalisé par des entreprises établies en France ou à l'étranger (Union européenne et pays tiers). Ils peuvent enfin s'exercer à l'international. Certaines entreprises leur reprochent leur aspect un peu désuet et lourd puisqu'il leur faut rechercher dans leurs archives et fournir beaucoup de preuves « papier », ce qui est encore trop consommateur de moyens. Elles considéreraient comme un progrès d'en augmenter l'automatisation, avec accès direct aux systèmes informatiques de l'entreprise, éventuellement même à distance.

1.1.3.1 Les différentes natures de contrôle :

L'activité de contrôle concerne tous les aspects du transport routier, y compris la lutte contre la concurrence déloyale (travail dissimulé et cabotage illégal) avec, notamment, l'application de la procédure de consignation pour les transporteurs étrangers. Elle couvre les principaux domaines suivants :

- contrôles généraux du véhicule (tout élément de contrôle technique visuellement détectable en bord de route, chargement et indications éventuelles de sa nature dangereuse, tonnage, équilibrage et arrimage...);
- contrôle documentaire professionnel général : documents de l'entreprise et du véhicule dont lettres de voiture et preuves de régularité du transport, y compris exceptionnel et de matières dangereuses, documents du conducteur dont contrôles médicaux obligatoires, contrôles de capacité technique à la conduite (formation initiale minimale obligatoire et formation continue de sécurité) ;
- respect du code de la route ;
- respect des droits sociaux : contrats, dont détachements, temps de travail et de repos (chrono-tachygraphes) et vigilance, conditions de repos, conditions de roulage résultant des contrats entre affréteurs et transporteurs ;
- respect du droit du travail général, le transport ayant été retenu comme une priorité du plan national de lutte contre le travail illégal (PNLTI) 2013/2015 ;
- respect des règles de transport d'animaux vivants ;
- respect des règles de transport des denrées alimentaires (dont transport en vrac), sous température dirigée ou non ;
- respect des règles de transport de déchets ;
- contrôle technique du chrono-tachygraphe (certificats périodiques délivrés par des organes de contrôles agréés par l'Union européenne (UE)), des risques de fraude et de dépassement des heures de conduite autorisées, de non respect des durées minimums de repos, des conditions de prise de repos, des vitesses atteintes ;
- établissement du taux de pollution, consommations en carburants et autres liquides polluants ;
- respect des règles de cabotage (nombre d'opérations dans une période fixée adossées à une prestation de transport internationale) et respect des contingents multilatéraux d'autorisations de transport de la conférence européenne des ministres des transports (ECMT) et des conditions généralement acceptées/établies par le forum international des transports (FIT) ;
- pesage des véhicules pour des questions de sécurité routière, de protection du patrimoine routier et de concurrence loyale ;
- contrôles particuliers pour les véhicules transportant des passagers (éthylotest anti démarrage – EAD, ...);
- contrôles de la nature de la cargaison ;
- intervention en entreprise pour contrôle documentaire (accès aux bases de données informatisées des entreprises), conditions tarifaires et de concurrence, contrôle du respect de la réglementation sociale européenne (RSE) ;
- contrôles internationaux (organisation d'opérations coordonnées, objectifs, modalités, intensité, résultats) ;
- contrôle annuel de la solidité financière des entreprises de transport routier (le droit d'exercer y est suspendu) ; contrôles réguliers des autres critères d'accès à la profession de transporteur (établissement, honorabilité, capacité professionnelle) ;

- arrêt de véhicules en déplacement ou contrôles sur aires de stationnement, en opération – combinée ou non - avec d'autres services de l'Etat (transports et douanes par ex.) ;
- suites données aux contrôles (immobilisation du véhicule, amendes, consignations, procédures pénales ...).

Ces contrôles sont complémentaires à d'autres types de contrôles de masse qui ne relèvent pas spécifiquement des cadres législatifs et réglementaires du « transport routier » :

- lutte contre les trafics, avec intégration des éléments de fiscalité directe et indirecte dans le cadre des contrôles de cargaison ;
- contrôles des documents passagers relatifs à l'autorisation de présence sur le territoire français ;
- opérations de prévention au sein d'entreprises au moyen de différents ateliers et débats dans le cadre de la prévention du risque routier en entreprise ;

1.1.3.2 Moyens de contrôle et modalités opératoires particulières (tous types de contrôles confondus) :

Les moyens de contrôle et les principales modalités opératoires sont les suivants :

- moyens humains (effectifs, formations initiale et continue, carrière) ;
- moyens roulants et moyens volants de surveillance du ministère de l'intérieur (avions et hélicoptères) ;
- dispositif de vidéosurveillance et radars automatisés ;
- stations de pesage en marche et sur aire dédiée ;
- dispositifs informatiques fixes et mobiles permettant l'identification des véhicules, l'exploitation des données des matériels embarqués et des fichiers d'entreprises ;
- adaptation des conditions d'accueil aux flux routiers et autoroutiers et au caractère international des activités de transport :
 - capacité d'accueil du réseau et surveillance de celui-ci ;
 - capacité à communiquer avec les gestionnaires du réseau : directions interrégionales des routes, sociétés d'autoroute et collectivités locales ;
 - capacité à communiquer en temps réel avec des acteurs d'origine étrangère variée (agents de tous ministères et acteurs du réseau routier et du contrôle, conducteurs, chefs d'entreprise) ;
- suites données aux contrôles (immobilisation du véhicule, retraits de points sur permis, amendes, consignations...), procédures pénales.

A noter qu'il existe, dans chaque région, une commission régionale des sanctions administratives (CRSA). Présidée par un magistrat de l'ordre administratif, elle réunit des représentants de l'État, de la profession, des salariés et des usagers. Les CRSA examinent notamment la situation des entreprises résidentes au comportement particulièrement infractionniste. Elles entendent leurs représentants et proposent aux préfets de région des sanctions administratives à l'encontre de ces entreprises.

Le préfet de région peut retirer, temporairement ou définitivement, des titres administratifs de transport de marchandises et de personnes et prononcer des mesures d'immobilisation des véhicules. Il peut aussi prononcer l'interdiction de réaliser des transports de cabotage en France à l'encontre d'une entreprise de transport d'un autre État membre de l'UE ayant eu un

comportement infractionniste grave en France lors de la réalisation d'un transport de cette nature.

Les CRSA peuvent aussi proposer le retrait de l'honorabilité des gestionnaires d'entreprises.

Le procureur du TGI intervient lorsque les sanctions prennent un caractère pénal (contraventions de 5^{ème} catégorie et délits).

1.1.4 Axes de travail de la mission

La mission d'évaluation porte sur :

- l'impact et l'efficacité de la politique de contrôle des transports routiers au regard des différents objectifs affichés par le gouvernement ;
- la cohérence de l'organisation actuelle, notamment interministérielle ;
- l'efficacité globale des contrôles (coûts complets à déterminer).

Elle se concentre sur les véhicules utilisés et leurs conducteurs, plutôt que sur le contenu de leur chargement en ce qu'il peut nécessiter des contrôles particuliers (hors marchandises dangereuses). Elle doit aboutir à la formulation de scénarios d'évolutions possibles en vue d'améliorer :

- l'utilité, l'efficacité et l'efficacité globales des contrôles,
- ainsi que leur compréhension par les contrôlés,
- tout en veillant à simplifier l'environnement administratif et juridique des entreprises
- et à renforcer leur compétitivité. A cet égard, il conviendra d'identifier :
 - o les marges de manœuvre existantes afin de :
 - satisfaire aux obligations européennes,
 - dans le respect des contraintes budgétaires,
 - o ainsi que les pratiques permettant :
 - d'atteindre une bonne articulation interministérielle des politiques de contrôle,
 - d'optimiser sa gouvernance,
 - et de valoriser les actions des agents.

1.2 Organisation générale de l'évaluation

La maîtrise d'ouvrage de l'évaluation est assurée par le secrétaire d'Etat chargé des transports, de la pêche et de la mer et son délégué au sein de la direction générale des infrastructures des transports et de la mer (DGITM), le directeur des services de transport.

La maîtrise d'œuvre est assurée par les représentants de quatre inspections générales : inspection générale des finances (IGF), inspection générale de l'administration (IGA), inspection générale des affaires sociales (IGAS), conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD).

L'évaluation est une démarche ouverte. Un comité d'évaluation (CodEv) a été mis en place qui doit suivre les travaux et peut proposer des orientations. La politique évaluée concernant un nombre très important d'acteurs de divers statuts, ce comité en est une sélection, ceux n'y figurant pas ayant néanmoins l'occasion d'échanger avec les membres de la mission. La liste de ces acteurs apparaît au paragraphe 2.3 ci-après, celle des membres du CodEv figure en annexe 2.

Tout au long du processus, le secrétariat général à la modernisation de l'administration publique (SGMAP) accompagne la maîtrise d'ouvrage et la maîtrise d'œuvre.

Après prise en compte des apports de chaque CodEv, les documents produits par la mission sont mis en ligne sur le site du SGMAP.

2. Périmètre de l'évaluation

2.1 Définition du périmètre

Comme indiqué ci-avant, il s'agit des transports routiers de marchandises, par poids lourds comme par VUL, et des transports publics collectifs de passagers.

La mission doit recueillir les données essentielles relatives aux différentes activités contrôlées et aux contrôles. Elle doit évaluer la politique menée quant au respect du cadre juridique des activités de transport (2.2) s'appliquant à toute la variété des acteurs concernés (2.3).

Les sujets non abordés par l'évaluation sont les suivants :

- les transports publics particuliers de personnes (taxis, voitures de transport avec chauffeur...) et les véhicules sanitaires ou affectés au transport de personnes à mobilité réduite ;
- les transports publics de voyageurs conventionnés urbains ;
- les véhicules affectés au transport de fonds ;
- les spécificités législatives et réglementaires s'appliquant dans les territoires ultramarins (qui font régulièrement l'objet de missions spécifiques) ;
- les règles de transport d'animaux vivants ;
- les règles de transport des denrées alimentaires (dont transport en vrac) ;
- les règles de transport de déchets.

2.2 Cadre juridique correspondant à ce périmètre

- Directives et règlements européens (dont -réglementation sociale européenne - RSE) ;
- code des transports ;

- code de la route (TPR - Transports publics routiers) ;
- code de la voirie routière (dont MD - Marchandises dangereuses) ;
- code du travail ;
- code des douanes ;
- code de la consommation ;
- statuts et règlements affectant l'engagement dans l'action des personnels des différents corps de contrôle mobilisés ;
- instruction interministérielle du 24 décembre 2013.

2.3 Les acteurs relevant de ce périmètre

2.3.1 Acteurs de la fixation des contrôles et des objectifs

Acteurs mondiaux et européens :

- au titre du droit du travail : le Bureau international du travail (BIT) à Genève ;
- au titre de la régulation : la représentation permanente de la France auprès de la Commission européenne et, au sein de la Commission : la DG MOVE, la DG EMPLOI et la DG HOME ;
- au titre du contrôle parlementaire : la commission « transports » du Parlement européen à Strasbourg.

Acteurs nationaux centraux :

- Ministère de l'environnement, du développement durable et de l'énergie (MEDDE) :
 - o la direction générale des infrastructures de transport et de la mer (DGITM) et le directeur des services de transport (DGITM/DST) ;
 - la sous-direction des transports routiers de la DGITM/DST ;
 - la sous-direction du travail et des affaires sociales de la DGITM/DST ;
 - le service de l'administration générale et de la stratégie (DGITM/SAGS) ;
 - o la direction des infrastructures de transport, notamment s'agissant de l'usure des routes, de systèmes intégrés de contrôle de poids des PL, de liens avec les gestionnaires d'autoroutes ;
 - o la direction générale de la prévention des risques (DGPR – Mission transport des matières dangereuses) ;
 - o la direction générale de l'énergie et du climat (DGEC) : caractéristiques des véhicules, performance environnementale ;
- Ministère de l'intérieur :
 - o la délégation à la sécurité et à la circulation routières (DSCR) ;

- la direction générale de la gendarmerie nationale (DGGN) avec la direction des opérations et de l'emploi ;
- la direction générale de la police nationale (DGPN) avec :
 - la direction centrale des compagnies républicaines de sécurité (DCCRS) ;
 - la direction centrale de la sécurité publique (DCSP) et la préfecture de police de Paris (PP) avec la direction de l'ordre public et de la circulation (DOPC) : sous-direction régionale de la circulation et de la sécurité routière ;
 - l'office central de lutte contre le travail illégal (OCLTI) ;
- l'unité de coordination PN-GN de la lutte contre l'insécurité routière (UCLIR) ;
- la direction de la coopération internationale ;
- le secrétariat général du ministère de l'intérieur et, plus particulièrement la direction de la modernisation et de l'administration territoriale (DMAT) ;
- l'agence nationale de traitement automatisé des infractions (ANTAI) ;
- l'agence nationale des titres sécurisés (ANTS) ;
- le service commun d'achats : le service de l'achat de l'équipement et de la logistique de la sécurité Intérieure (SAELSI) ;
- la délégation ministérielle aux industries de sécurité (DMIS) ;
- la direction des systèmes d'information et de communication (DSIC) et le service technique des systèmes d'information commun à la police et à la gendarmerie (ST(SI)².
- Ministères sociaux :
 - la direction générale du travail (DGT) ;
 - la direction de la sécurité sociale ;
 - le Centre des Liaisons Européennes et Internationales de Sécurité Sociale (CLEISS) ;
 - l'agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS).
- Ministères économiques et financiers :
 - la direction générale des douanes et des droits indirects (DGDDI) ;
 - la direction générale de la consommation, de la concurrence et de la répression des fraudes (DGCCRF) et son service national d'enquête (SNE) ;
 - la direction générale des finances publiques (DGFIP) ;
 - la direction générale des entreprises (DGE), sous-direction « métrologie » ;
 - la délégation nationale à la lutte contre la fraude (DNLF).
- Ministère de la justice :
 - la direction des affaires criminelles et des grâces (DACG).
- Ministère des affaires étrangères et du développement international (missions économiques en ambassade : problèmes consulaires et statistiques).
- Premier ministre :
 - le secrétariat général aux affaires européennes (SGAE) (au titre des travaux concernant la coordination internationale sous l'égide de l'UE).

2.3.2 Acteurs déconcentrés ou assimilables en charge de l'exécution des contrôles ou venant à leur appui :

- préfets régionaux et départementaux ;
- directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL), direction régionale et interdépartementale de l'équipement et de l'aménagement (DRIEA – Ile-de-France), département régulation des transports routiers, direction de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DEAL) ;
- commandement et formations de la gendarmerie nationale au niveau régional et départemental ;
- directions zonales (DZ) des compagnies républicaines de sécurité (DZCRS) avec leurs unités spécialisées rattachées ;
- directions zonales des systèmes d'information et de communication (DZSIC) ;
- directions départementales de la sécurité publique (DDSP) ;
- inspections du travail, rattachées aux pôles « Travail » des DIRECCTE ;
- directions régionales des finances publiques (DRFiP) ;
- unions de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales (URSSAF) ;
- directions interrégionales des douanes et droits indirects (DIRDDI) ;
- pôles concurrence des directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE) ;
- tribunaux de grande instance (TGI) avec leur tribunal de police (contraventions de la 1^{ère} à la 5^{ème} classe) et leur tribunal correctionnel pour les délits ;
- Commissions régionales des sanctions administratives (CRSA).

2.3.3 Les autres acteurs des activités routières

- Gestion des routes :
 - o directions interdépartementales des routes ;
 - o association française des sociétés d'autoroutes (AFSA) ;
 - o collectivités locales : conseils départementaux, communes et leurs groupements, via l'association des départements de France (ADF) et l'association des maires de France et présidents d'intercommunalité (AMF) ainsi que le président ou le vice-président de l'association des directeurs généraux de services départementaux.
- Transport routier de marchandises :
 - o transporteurs de marchandises et leurs organisations professionnelles et syndicales, celles de leurs personnels :
 - comité national routier ;
 - fédération nationale du transport routier (FNTR), union des entreprises de transport et de la logistique de France (TLF), union nationale des organisations syndicales des transporteurs routiers automobiles (UNOSTRA), chambre syndicale des déménageurs (CSD), syndicats de transporteurs, organisation des transporteurs routiers européens (OTRE) ;

- association des utilisateurs des transports et de fret (AUTF).
- Transporteurs routiers de voyageurs :
 - conseils régionaux ;
 - groupement des autorités responsables des transports (GART) ;
 - fédération nationale des transports de voyageurs (FNTV), union des transporteurs publics et ferroviaires (UTP), union nationale des organisations syndicales des transporteurs routiers automobiles (UNOSTRA), organisation des transporteurs routiers européens (OTRE) ;
 - fédération nationale des acteurs et utilisateurs de transports (FNAUT) ;
- association française des transporteurs routiers internationaux (AFTRI) ;
- syndicats de transporteurs : union internationale des transports routiers (international road transport union - Genève - IRU) ;
- organisations syndicales représentatives des conducteurs : fédération internationale des travailleurs du transport/fédération européenne des travailleurs du transport - Bruxelles (FIT, ITF/ETF) ;
- sociétés fabricant des matériels de contrôle ;
- services et sociétés en charge du contrôle normé des matériels routiers et des matériels de contrôle : groupe union technique de l'automobile, du motorcycle et du cycle/centre d'essais routiers automobiles de Mortefontaines (UTAC/CERAM), son bureau de normalisation de l'automobile et son organisme technique central.
- sociétés spécialisées dans l'informatique « routière », les radars, la vidéosurveillance de la circulation, l'analyse d'images et de flux, le contrôle de poids des véhicules ;
- sociétés et services en charge de l'établissement des statistiques (observatoire interministériel de la sécurité routière - ONISR - et service de l'observation et des statistiques – SOeS - du MEDDE) ;
- centres régionaux d'information et de coordination routière (CRIR), lors des déplacements en région ;
- coordination : au titre des dispositifs de coordination européens et des organisations professionnelles : Euro-contrôle route – Bruxelles.

3. Référentiel d'évaluation

Référentiel évaluatif		
Thématique	Critère évaluatif	Questions évaluatives
1.L'état des lieux des contrôles		
(marchandises et voyageurs)	Connaissance	Données générales sur le secteur des transports de marchandises et de voyageurs, et son évolution
		Existence d'une définition, connue et admise par tous les acteurs du "contrôle des transports routiers"? Est-elle unique? Ou bien multiforme?
		Quelles sont les données disponibles sur les contrôles, et leur origine? Quelle fiabilité?
		Quels sont les objectifs généraux et opérationnels assignés à ces contrôles? Sont-ils partagés par les acteurs?
		Quelles données a-t-on sur les résultats de ces contrôles? Les sanctions administratives et pénales? Les fraudes? Les contournements?
		Y a-t-il des croisements de fichiers possibles entre les fichiers " transport" (fichier entreprises, cartes grises...) avec les fichiers liés aux ressources fiscales, parafiscales... (Taxe spéciale sur certains véhicules routiers dite "taxe à l'essieu", Remboursement de TICPE, taxe intérieure sur la consommation des produits énergétiques...)
	Quelle centralisation et utilisation des données des contrôles fondant la politique de contrôle du transport routier?	
(Enjeux: concurrence loyale, sécurité routière, respect de la réglementation sociale européenne (RSE) et du droit du travail, réglementation des transports, protection de l'environnement)	Efficacité	Le nombre, et les types de contrôles sont-ils suffisants? Permettent-ils d'atteindre ou d'approcher les objectifs recherchés?
		Les sanctions sont-elles prononcées, appliquées? Pour les transporteurs français et étrangers? Les sanctions financières sont-elles anticipées par les opérateurs et intégrées dans les prix, réduisant ainsi l'impact de la politique?
		Quels sont les comportements des procureurs et quel devenir pour les actions pénales? Y a-t-il des instructions de politique pénale en la matière?
	Cohérence	Les objectifs de la politique de contrôle sont-ils cohérents et complémentaires?
		Les sanctions sont-elles adaptées, incitatives, dissuasives?
	Effcience	Quels sont les moyens humains et budgétaires mobilisés pour les différents contrôles?
		Quelles sont les recettes directes (amendes...) liées au contrôle du transport routier ?
	Pertinence	Les objectifs et la fréquence des contrôles imposés par l'Union Européenne sont-ils suffisants? Justifiés?
		D'autres types de contrôle et/ou de connexions de données sont-ils possibles?
	Utilité	L'utilité des contrôles du transport de marchandises et de voyageurs fait-elle l'objet de contestations?

2. La coordination interministérielle, nationale et territoriale

	Connaissance	Quelle est l'organisation de la coordination? Au niveau national et aux niveaux régional/départemental? Y a-t-il un ou des responsable(s) désigné(s) à chaque niveau? Des réseaux de travail? Ou laissés à l'initiative de chacun? Existe-t-il un dispositif de cotation des risques induits par l'activité de transports routiers? Y a-t-il un bilan annuel des contrôles, avec examen y compris des écarts au regard des objectifs, au niveau régional et au niveau national? Y a-t-il un bilan des coûts et recettes liés aux contrôles des transports routiers? Avec comparaison avec les objectifs et enjeux?
	Efficacité	La coordination nationale est-elle opérationnelle? La coordination régionale et départementale est-elle opérationnelle? Ces coordinations permettent-elles de couvrir les risques estimés dans le temps, et la géographie?
	Cohérence	Comment les objectifs de contrôle imposés par l'UE sont-ils déclinés et complétés au niveau national? Les enjeux, les objectifs et les méthodes de contrôle sont-ils partagés? Juxtaposés? La multiplicité des services de contrôle permet-elle une véritable politique? Services spécialisés et services généralistes sont-ils complémentaires? Générateurs d'efficacité? Ou de gaspillage de moyens?
	Efficienc e et pertinence	Au vu des bilans annuels de la politique de contrôle des transports routiers, y a-t-il un réexamen périodique du dispositif des contrôles et de ses modalités?

3. Les outils technologiques, matériels et logiciels

	Connaissance	Quels sont les outils matériels actuellement utilisés? En France et en Europe? Quels sont les registres et logiciels actuellement utilisés? Leurs interconnexions? Au niveau de l'UE et avec les autres pays? Les registres nationaux et européens sont-ils opérationnels, interconnectés?
	Efficacité	Ces outils sont-ils performants? Quelles sont les insuffisances? Les failles? Les incompatibilités de logiciels entre services? Quels sont les matériels et logiciels en préparation pour améliorer le ciblage et la performance? Peut-on concevoir de nouveaux outils, plus automatiques? En marche? L'utilisation de la géolocalisation? L'utilisation des données des transporteurs? Des gestionnaires de voirie?
	Cohérence	Y a-t-il une ou des politiques de conception de matériels et logiciels pour le contrôle des transports routiers? L'UE travaille-t-elle à concevoir, harmoniser, codifier ces outils?
	Efficienc e	Ces outils, matériels et logiciels, permettent-ils de mieux cibler et/ou démultiplier les contrôles? De contrôler en marche? À distance?
	Pertinence	La démultiplication et le ciblage doivent-ils entraîner la révision des objectifs, notamment européen, de contrôle? De transformer les logiques de contrôle?

4. La mise en œuvre de la politique européenne par la commission

	Connaissance	A-t-on une bonne connaissance de la mise en œuvre de la politique européenne de contrôle dans tous les pays de l'Union? Quel est le niveau de mise en œuvre de ses engagements par l'Union Européenne? Comment sont déterminés les objectifs de contrôle de chaque Etat?
	Efficacité	Les moyens mis en place par l'UE répondent-ils aux objectifs? L'UE apporte-t-elle une attention suffisante, et identique, à tous les domaines du contrôle des transports routiers? À tous les pays? Aux règles du cabotage, des travailleurs détachés etc. ? L'UE contrôle-t-elle elle-même tout ou partie de sa politique de régulation du secteur des transports routiers
	Cohérence	La réglementation européenne, multiple, est-elle lisible et opérationnelle au regard des objectifs affichés?
	Efficience	Les résultats à l'échelle de l'UE sont-ils à la hauteur des moyens mis en œuvre par l'UE et les Etats membres?
	Pertinence	Les objectifs chiffrés de contrôle pour chaque Etat forment-ils une politique de contrôle?

4. Approche méthodologique retenue et problématiques prioritaires

Les procédures retenues au regard des objectifs de la mission pourront être complétées par d'autres formes d'investigations en fonction des besoins et des constats opérés.

4.1. L'approche méthodologique repose sur :

a) une phase de cadrage opérationnel de la mission comprenant :

- une étape de compréhension générale du sujet et des processus concernés reposant sur la mobilisation de la documentation accessible et des entretiens de prise de connaissance ;
- une étape d'identification des objectifs d'évaluation et questions évaluatives en résultant, traduits par l'élaboration du référentiel d'évaluation ;
- une étape de préparation des travaux ;

b) une phase de diagnostic au cours de laquelle le processus de mise en œuvre des procédures spécifiques est évalué au moyen :

- d'entretiens et d'enquêtes à distance réalisés avec les principaux acteurs ;
- de constats sur le terrain (déplacements en région) : la mission se déplacera notamment dans trois régions (Auvergne-Rhône-Alpes, Nord-Pas-de-Calais-Picardie, Alsace-Champagne-Ardenne-Lorraine) ;
- de déplacements et d'analyses comparatives à l'international (trois à quatre pays) : pays où l'on trouve de grands axes transversaux et des rocadeurs accueillant un trafic comparable à celui de la France ou connus pour la densité et/ou l'efficacité et/ou la compétitivité de leurs sociétés de transport et la sécurité de leurs routes ; pays de l'Est accueillant des entreprises/conducteurs ayant une forte activité en Europe de l'Ouest.

c) une phase de rédaction du rapport de diagnostic ;

d) une phase d'établissement de différents scénarios d'évolution ;

e) une phase de rédaction du rapport final, intégrant la présentation des scénarios de transformation et l'estimation de leurs coûts et de leurs impacts.

4.2. Les problématiques prioritaires pour l'évaluation

Pour ses investigations, la mission retient quelques problématiques prioritaires, sous réserve du résultat des analyses faites lors de la phase diagnostic :

- l'amélioration de la coordination interservices ;
- le développement d'échanges de données et d'outils matériels, pour mieux cibler les contrôles et les automatiser ;
- les propositions d'amélioration du dispositif de contrôle au niveau européen ;

- la question des véhicules utilitaires légers (VUL).

5. Modalités de restitution des conclusions de la mission

Le projet de cahier des charges a été diffusé rapidement après la première réunion du CodEv à l'ensemble de ses membres qui ont eu 15 jours pour retourner leurs remarques et propositions d'amendement.

Le rapport de diagnostic sera présenté au Codev en vue d'être remis pour le 15 avril 2016.

Les scénarios de transformation devront avoir été discutés en Codev et être livrés deux mois après (mi-juin 2016).

Des points d'étape pourront être réalisés à l'initiative du commanditaire ou de la mission en fonction des besoins.

Calendrier de la mission et charges prévisionnelles

Phase	Livrable	Destinataires	Calendrier
	Lettre de mission Document de cadrage opérationnel	Secrétaire d'Etat aux transports Comité d'évaluation SGMAP (réfèrent méthodologique)	après CodEv du 26 novembre
	Investigations et analyses Réponse aux questions évaluatives	Idem	Mi-avril 2016 après CodEv de fin mars
	Définition de plusieurs scénarios de transformation Documentation des principaux impacts des scénarios	Idem	Mi juin 2016 après CodEv de mi-mai

6. Equipe d'évaluation

La mission est composée de MM. Marc d'Aubreby, ingénieur général au CGEDD, Alain Bodon, inspecteur général des finances, Jean-Pierre Dalle, inspecteur général de l'administration, et Michel Raymond inspecteur général des affaires sociales.

Annexes

Annexe 1 : Lettre de mission

Le Premier Ministre



Paris, le 16 JUN 2015

Madame la Ministre,

Le Gouvernement s'est fixé une ambition forte pour une action publique plus efficace, plus économe et plus juste.

Les évaluations menées dans le cadre de la modernisation de l'action publique (MAP) contribueront directement en 2015 à poursuivre notre effort collectif en ce sens. L'objectif de ces évaluations est en effet de réinterroger les politiques publiques, leurs résultats, leur utilité et leur adéquation avec les attentes des bénéficiaires, et d'identifier leurs marges d'amélioration et d'évolution. Ces évaluations s'inscrivent par ailleurs dans une logique démocratique d'association des parties prenantes de la politique évaluée et de transparence quant à leurs objectifs, leur déroulement et leurs conclusions.

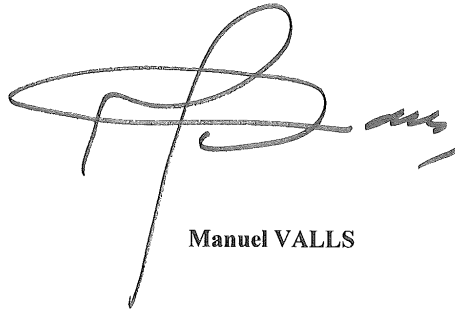
J'ai décidé de retenir votre proposition de réaliser une évaluation de la **politique de contrôle des transports routiers**. La conduite de cette évaluation est placée sous l'autorité et la responsabilité de Monsieur le secrétaire d'État en charge des transports, de la mer et de la pêche pour être conduite dans le cadre et selon les modalités que vous avez précisés dans la fiche jointe. Je demande par lettre séparée à la cheffe de service de l'inspection générale des finances, au vice-président du conseil général de l'environnement et du développement durable et au chef de service de l'inspection générale de l'administration de bien vouloir désigner les membres de leurs services qui en assureront la réalisation, le cas échéant en association avec des experts ou évaluateurs externes à l'administration que Monsieur le secrétaire d'Etat chargé des transports jugera bon de solliciter.

Conformément à la méthodologie élaborée par le secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP) et pour garantir l'appropriation des travaux, je vous saurais gré de réunir et de présider ou de faire présider par Monsieur le secrétaire d'Etat chargé des transports, à trois reprises au moins, un comité d'évaluation qui sera composé des principales parties prenantes et auquel la maîtrise d'œuvre présentera ses travaux de cadrage opérationnel et de diagnostic, ainsi que les scénarios de transformation qu'elle proposera. Tout au long de la mission, je souhaite que le SGMAP puisse rendre compte à mon cabinet de l'avancement des travaux engagés et de leur bon déroulement.

.../...

Madame Ségolène ROYAL
Ministre de l'écologie,
du développement durable et de l'énergie
Hôtel de Roquelaure
246, boulevard Saint-Germain
75007 Paris

Afin d'assurer la transparence des évaluations, la présente lettre de mission, l'état d'avancement du processus d'évaluation et les rapports de diagnostic et de scénarios seront mis en ligne.



Manuel VALLS

Copie à :

- ✓ Monsieur le secrétaire d'Etat chargé des transports
- ✓ Madame la garde des sceaux, ministre de la justice
- ✓ Monsieur le ministre des finances et des comptes publics
- ✓ Monsieur le ministre de l'intérieur
- ✓ Monsieur le ministre du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social
- ✓ Monsieur le ministre de l'économie, de l'industrie et du numérique
- ✓ Madame la cheffe de service de l'inspection générale des finances (IGF)
- ✓ Monsieur le vice-président du conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD)
- ✓ Monsieur le chef de service de l'inspection générale de l'administration (IGA)

Annexe 2 : Composition du comité d'évaluation

- **Président :**

- Monsieur Thierry Guimbaud, directeur des services de transport

- **Membres :**

Administration

- Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie
 - Monsieur Francis Rol Tanguy, secrétaire général
- Ministère des finances et des comptes publics
 - Madame Hélène Croquevieille, directrice générale des douanes et des droits indirects
 - Madame Nathalie Homobono, directrice générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes
- Ministère de l'intérieur
 - Monsieur Emmanuel Barbe, délégué interministériel à la sécurité routière
 - Monsieur Devis Favier, directeur général de gendarmerie nationale
 - Monsieur Jean-Marie Falcone, directeur général de la police nationale
 - Madame Sophie Thibault, directrice de la modernisation et de l'action territoriale
- Ministère du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social
 - Monsieur Yves Struillou, directeur général du travail
- Ministère de la justice
 - Monsieur Robert Gelli, directeur des affaires criminelles et des grâces

Fédérations professionnelles

- Monsieur Marc Grolleau, président de l'Association française des transports routiers internationaux (AFTRI)
- Monsieur Yannick Collen, président de la chambre syndicale du déménagement (CSD)
- Monsieur Jean-Christophe Pic, président de la Fédération nationale du transport routier (FNTR)
- Monsieur Michel Seyt, président de la Fédération nationale des transports de voyageurs (FNTV)
- Monsieur Yves Fargues, président de l'Union des entreprises du transport et de la logistique de France (TLF)
- Monsieur Roland Bacou, président de l'Union nationale des organisations syndicales des transporteurs routiers automobiles (UNOSTRA)
- Madame Alines Mesples, présidente de l'Organisation des transporteurs routiers européens (OTRE)
- Monsieur, Jean-Pierre Farandou, président de l'Union des transports publics et ferroviaires (UTP)

Associations d'usagers

- Monsieur Denis Choumert, président de l'Association des utilisateurs des transports et de fret (AUTF)
- Monsieur Bruno Gazeau, président de la Fédération nationale des associations d'usagers des transports (FNAUT)

Organisations syndicales – Conducteurs des transports routiers

- Monsieur Thierry Douine, président fédéral – CFTC
- Monsieur Gilles Bonnefoi, président de la fédération nationale CFE-CGC
- Monsieur Thierry Cordier, secrétaire général FGTE-CFDT
- Monsieur Patrice Clos, secrétaire général FO
- Monsieur Jérôme Vérité, secrétaire général CGT
- Monsieur Raymond Pigeon, secrétaire confédéral FNCR

Organisations syndicales – Fonction publique

- Monsieur Christian Grolier – Secrétaire général de la FGF FO
- Madame Bernadette Groison – Secrétaire Générale de la FSU
- Monsieur Luc Farrre – Secrétaire général de l'UNSA FP
- Madame Brigitte Jumel – Secrétaire générale de l'UFFA CFDT
- Monsieur Jean Marc Canon – Secrétaire général de l'UGFF CGT
- Monsieur Denis Turbet-Delof – Délégué Général de Solidaires FP
- Monsieur Serge Herard – Président de la fédération des fonctions publiques CFE CGC

En qualité d'experts

- Monsieur Eddy Liegeois, chef de l'unité transports terrestres - Commission européenne - direction générale de la mobilité et des transports (DG Move)
- Monsieur Claude Cham, président de l'Union Routière de France (URF)
- Monsieur Gérald Schipper, délégué général d'Euro Control Route (ECR)
- Monsieur Emmanuel Duret, vice-président de la commission nationale des sanctions administratives (CSA)
- Monsieur Jean-Pierre Galland, chercheur, Laboratoire Techniques, Territoires et Sociétés (LATTTS)