



HAL
open science

L'action publique de sécurité routière, entre rêve et réalisme

Fabrice Hamelin, Vincent Claude Spenlehauer

► **To cite this version:**

Fabrice Hamelin, Vincent Claude Spenlehauer. L'action publique de sécurité routière, entre rêve et réalisme. Réseaux : communication, technologie, société, 2008, sécurité routière, 26 (147), pp. 49-86. hal-01961863

HAL Id: hal-01961863

<https://enpc.hal.science/hal-01961863v1>

Submitted on 20 Dec 2018

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

**L'ACTION PUBLIQUE DE SECURITE ROUTIERE
EN FRANCE : ENTRE REVE ET REALISME**

Fabrice HAMELIN et Vincent SPENLEHAUER

Il ne fait aucun doute que le comportement des conducteurs soit stigmatisé dans les définitions causales de l'insécurité routière. Il serait pourtant abusif d'en déduire que ce cadrage du problème forme non seulement le principal vecteur de production des politiques publiques dans ce domaine, mais également une incitation forte à l'ignorance et, par conséquent, à la négligence pratique de toute une série d'autres facteurs d'insécurité routière. La définition réductrice du problème comme relevant de la déviance comportementale ne place pas mécaniquement les orientations de l'action publique de sécurité routière devant l'alternative simple consistant à ériger la sanction et/ou l'éducation en réponses évidentes des pouvoirs publics.

Une approche diachronique de la politique de sécurité routière met en relief dans celle-ci des changements suffisamment nombreux et conséquents pour que l'image dominante et relativement figée de l'insécurité routière comme une affaire de comportements déviants, pris en charge par le contrôle des forces de l'ordre et la sanction des autorités¹ ne puisse seule l'inspirer. L'action publique de sécurité routière qui prend naissance dans l'immédiat après-guerre apparaît mouvante et complexe. Les deux images publiques - médiatisées - identifiant les gisements de solutions dans une conduite « apaisée et civilisée » et/ou dans une conduite « contrôlée et sanctionnée » la façonnent indéniablement. Mais dès que l'on cherche à comprendre pourquoi, sur la « moyenne » période, tantôt l'une prime sur l'autre, puis l'inverse, ou pourquoi tantôt elles sont opposées, tantôt elles sont mises en synergie, l'examen des variables plus institutionnelles et des configurations d'intérêt rationalisées – de manière limitée, bien entendu - devient nécessaire. On découvre alors une palette très animée de solutions – souvent discrètes - bien plus large que celle, binaire, évoquée ci-dessus.

¹ REIGNER 2004, p.115

L'hypothèse que nous défendons ici est que l'orientation politique donnée dépend non seulement du rôle dévolu à l'Etat par ceux qui en ont la responsabilité, mais aussi de l'étendue et de la qualité des ressources que les administrations concernées ont pu mobiliser au cours de l'une ou de l'autre des périodes étudiées. Ainsi, ce sont les transformations de l'administration publique d'Etat qui nous semblent constituer un des facteurs les plus déterminants pour expliquer les transformations repérées. L'action publique de sécurité routière apparaît ainsi particulièrement sensible aux modalités successives de modernisation de l'Etat depuis la fin de la seconde guerre mondiale. L'action et la structuration de l'appareil d'Etat se révèlent être des facteurs essentiels des (re)formulations successives de cette politique interministérielle et davantage que ne le sont les définitions publiques du problème de l'insécurité routière.

Deux diptyques servent à illustrer cette thèse. Le premier, qui réunit et distingue dans le même ensemble la IV^e République et les débuts de la V^e République dépeint le temps de l'Etatisation. Longtemps retardé, brutalement accéléré à certaines périodes, ce mouvement non linéaire prend néanmoins les formes d'une mise en normes et d'une mise en administration contraignantes et ambitieuses de l'action publique de sécurité routière. L'échec de cette définition de la sécurité routière comme affaire d'Etat n'est entérinée que lors de l'alternance politique de 1981. Pendant près de vingt ans, les gouvernements successifs misent alors davantage sur la société civile en s'appuyant sur un double mouvement de décentralisation et de déconcentration. En 2002, une autre alternance politique permet aux administrations de l'Etat de réaffirmer leur centralité dans l'action publique de sécurité routière, et cela grâce au recours aux nouvelles technologies de l'information et de la communication.

PREMIER DIPTYQUE : QUAND LA SOCIETE INAUGURE UNE ACTION PUBLIQUE QUE L'ETAT NE CHERCHE QUE TARDIVEMENT A S'APPROPRIER.

Tout au long de la décennie qui suit la fin du second conflit mondial, l'Etat se montre en France peu présent dans l'action contre l'insécurité routière. Ce sont des représentants de la société civile aux intérêts bien particuliers – les sociétés d'assurance – qui jouent un rôle moteur. Lorsque l'Etat intervient, il le fait en temps que législateur. La régulation étatique intervient ainsi d'abord par la loi et le règlement. Il faut attendre les années 1960 pour que s'opère une véritable mise en administration de l'action publique de sécurité routière.

Panneau 1. La mise en action publique de la sécurité routière

En 1947, un ou deux pourcents des ménages français disposent d'une voiture. En 1953, ils sont plus de 20%.² Le premier Plan arrive alors à son terme et compte indéniablement pour beaucoup dans ce bouleversement sociétal³. Mais, la médaille a son revers. Sur la même période, on passe d'environ 1000 accidents de la route mortels par an à plus de 8000⁴. La dynamique de modernisation catalysée et orchestrée par la planification produit une insécurité routière objectivement importante, sans précédent et, année après année, les statistiques de mortalité routière croissent avec une implacable et effrayante régularité. Pour autant, on doit pudiquement invoquer pour cette période une « action publique de non-décision » en matière de sécurité routière. Les atouts du « miracle » automobile permettent de comprendre la lenteur avec laquelle les pouvoirs publics se saisissent du problème.

Nous rappellerons les éléments factuels suivants. Au printemps 1946, négociations et consultations vont bon train entre le Commissariat général au plan et à la productivité (CGP), le patronat industriel et les syndicats ouvriers, en vue de la formation de « commissions de modernisation » au sein desquelles, après délibération, des décisions planificatrices majeures sont prises donnant corps au premier plan (1947-1953). L'arrêté du 6 avril 1946 porte ainsi création de la « commission des transports intérieurs ». Celle-ci est composée d'une trentaine de membres dont un seul représente l'industrie automobile. Il s'agit de Pierre Prevost, ancien président de l'association des ingénieurs de l'automobile. Mais, deux mois plus tard, le 3 juin, est constituée une « Commission de l'automobile » que préside Pierre Prevost et qui regroupe entre autres les PDG de la Régie Renault, Citroën, Ford France, Peugeot et Simca. Ainsi, en l'espace de quelques semaines, l'industrie automobile sort de la marginalité planificatrice pour être promue

² Le chiffre pour 1960 s'élève à 30%. Les 50% sont dépassés en 1966.

³ Proche est peut-être le jour où des historiens établiront que le développement farouche de l'industrie automobile française à partir de 1946 constitue un indice supplémentaire de l'américanité partielle, hybride, mais cruciale des structures et procédures dites de planification, en contradiction avec la mythologie « nationaliste » qu'elles ont longtemps suscitée (FOURQUET 1980).

⁴ Données de la Direction des Routes (DR) du Ministère des travaux publics corrigées par le SETRA en appliquant la norme des tués dans les six jours après l'accident.

au rang d'acteur central du plan de reconstruction et de développement de l'appareil de production national.

Cette industrie offre en effet des débouchés à d'autres : les industries électriques, sidérurgiques et métallurgiques, et donc charbonnières. Elle justifie la remise à niveau d'un réseau routier passablement abîmé par la guerre, ainsi que de nouveaux aménagements et ouvrages d'art ; elle favorise aussi les déplacements de main d'œuvre, l'industrie des loisirs, l'intensification des échanges entre territoires, etc. Du fait d'une forte tradition exportatrice, elle peut également générer d'importantes entrées de devises. Sur ce dernier point, le résumé du rapport de la commission de l'automobile du 1^{er} Plan indique que « *les besoins sont grands. L'industrie américaine ne peut commencer à les satisfaire avant 18 mois ou deux ans, nous avons donc de larges marchés ouverts, mais pour deux ans au plus*⁵ ».

Cette référence à l'« adversaire américain » ne doit cependant pas occulter le fait que les principaux constructeurs français ne proposent rien d'autre qu'une motorisation à l'Américaine de la société française. A l'opposé du modèle élitiste, sportif et malthusien prévalant dans l'entre-deux-guerres, le secteur automobile français adopte d'un seul coup les modèles américains du fordisme (production de masse pour les masses ; la Ford T sort en 1910) et du « Sloanisme » (« *A car for every purse and for every purpose* »⁶ selon les termes du patron de GM en 1928). Les « missions de productivité »⁶ du Plan jouent à plein dans ce processus d'importation de schémas de production américains. Les uns après les autres, les petits constructeurs français d'avant-guerre (Delahaye, Latil, Huchkiss, etc.), jugés trop artisanaux, sont absorbés par les gros, l'objectif étant de hisser rapidement les rendements français au niveau de ceux de l'industrie d'outre-atlantique.

Ces éléments factuels permettent de mieux contextualiser la lenteur avec laquelle les pouvoirs publics entreprennent de traiter le problème de l'insécurité routière. Nul doute néanmoins que l'action publique de sécurité routière prend naissance dans l'immédiat après-guerre, mais dans un tout autre cadre : celui du marasme qui touche le milieu des compagnies d'assurance restées privées après octobre 1945. A cette date, une loi crée la sécurité sociale, porte nationalisation de toutes les sociétés privées

⁵ Cité dans BARJONET, et al. 1979

⁶ Ces missions désignent des voyages d'études de quelques semaines aux Etats-Unis, voyages pris en charge par le département d'Etat américain (BOLTANSKI 1981).

d'assurance dont l'encaissement annuel est supérieur au million de francs, et supprime le droit pour les petites compagnies non nationalisées de pratiquer l'assurance des accidents du travail (à l'exclusion de l'activité agricole), assurance qui devient le monopole de la sécurité sociale⁷. L'hypothèse selon laquelle la couverture du risque automobile n'a pas fait l'objet d'une nationalisation en partie parce qu'il formait une branche déficitaire du secteur assurantiel demande à être vérifiée.

Quoi qu'il en soit, l'euphorie de l'immédiat après-guerre génère une forte augmentation des accidents de la route et place les sociétés d'assurance dans une situation financière délicate. Au-delà du fort rehaussement des tarifs que cette situation provoque, « l'association générale des assurances contre les accidents » (AGACA), sous l'impulsion de la FFSA, s'engage aussi dans une quête renouvelée de connaissances concernant le risque d'accidents de la route. L'objectif consiste notamment à connaître plus finement le comportement des conducteurs afin de séparer le bon grain de l'ivraie dans la clientèle potentielle ou effective. Cette volonté de savoir (au sens foucauldien de l'expression) porte les compagnies d'assurance à chercher auprès des forces de l'ordre des informations utiles. A ce propos, toujours dans le cadre de l'établissement de relations privilégiées avec la force publique, mais sur un tout autre registre, l'AGACA crée début 1946 « l'assistance routière des assurances » (ARA). Il s'agit d'une sorte de petite police privée de la route composée d'une trentaine de motocyclistes en uniforme⁸ chargés, sur les grands axes routiers menant à la Capitale, de montrer une présence dissuasive, de secourir les accidentés, de prêter assistance aux usagers en détresse, etc., le tout en concertation permanente avec les gendarmes. De la sorte, les assurances revendiquent de manière très visible un droit de propriété⁹ sur la gestion du problème de l'accidentologie routière, en même temps qu'elles enclenchent, sans le savoir, un processus de mise à l'agenda public de ce problème¹⁰.

Ainsi, les sociétés d'assurance acquièrent à la fois des motivations et des dispositions pour faire d'une sinistralité automobile en pleine croissance leur cible principale de développement. Cependant, la partie est loin d'être facile.

⁷ RICHARD 1956 ; RUFFAT, CALONI et LAGUERRE 1990

⁸ La légende urbaine les qualifie « d'anges blancs de la route » ou « d'anges gardiens de la route ».

⁹ GUSFIELD 1980

¹⁰ KLETZLEN 2000

D'un point de vue politique, d'abord, le spectre de la nationalisation du risque automobile demeure menaçant. Qualifier légalement d'accidents du travail ceux survenus lors des trajets domicile-travail reviendrait, par exemple, à une demi-nationalisation de la couverture assurantielle de ce risque. D'un point de vue financier, ensuite, le niveau de risque demeure extrêmement élevé à cette époque. Le taux de tués par kilométrage parcouru étant, par exemple en 1953, environ 22 fois supérieur à celui d'aujourd'hui (soit 20 tués par centaine de millions de kilomètres parcourus contre 0,8 en 2006). A ce niveau de risque, peu en France peuvent s'offrir les contrats de police d'assurance pour responsabilité civile (et/ou pour dommages matériels) que proposent les sociétés d'assurance. Pour parler vite, la popularisation rapide de l'automobile n'entraîne pas, voire empêche celle de l'assurance, tout en faisant miroiter un formidable marché pour les assureurs.

Entre Charybde et Scylla, les Ulysse de l'assurance automobile vont en 1949 prendre une initiative beaucoup plus novatrice et profonde qu'il n'y paraît : ils créent l'association de loi 1901 toujours existante aujourd'hui : la Prévention Routière (PR). Celle-ci prend en main les motards de l'ARA et en accroît le nombre, afin de rendre public son travail autour des grands pôles urbains de province (essentiellement Bordeaux, Lille, Lyon, Marseille). Jusqu'en 1974, le président de l'Union routière préside la PR et incarne plus largement la formation d'un réseau d'alliance entre les assureurs et le lobby routier (Fédération de clubs automobiles, FNTR, etc.) à l'exception des constructeurs automobiles¹¹. Le but n'est pas de réduire l'usage des véhicules à moteurs, mais le risque d'accident jusqu'à ce qu'il devienne financièrement gérable. En plus d'associer le lobby routier à sa cause, la PR installe des « comités départementaux de prévention routière » présidés en règle générale par d'anciens officiers de gendarmerie ou d'anciens ingénieurs des Services ordinaires des Ponts et Chaussées, les ancêtres des DDE (Thoenig 1973). Ces comités locaux, forts de l'expertise et de la bienveillance des services de gendarmerie et des travaux publics, pilotent l'action de prévention de la PR dans les départements : pose de panneaux indiquant le nombre de tués à tel endroit, projection de films,

¹¹ La scène française diffère ainsi de celle des Etats-Unis où l'avènement de la société de l'automobile s'est inscrit après la première guerre mondiale dans le cadre d'une alliance directe et délibérée entre constructeurs et assureurs dans le but de promouvoir la mobilité automobile contre d'autres modes de transport ayant l'avantage d'une bien moindre grande morbidité. Comme on vient de le voir, l'histoire de la France d'après 1945 a ses spécificités (planification, sécurité sociale) qui empêche le développement de la société de l'automobile dans notre pays d'être un *bis repetita* de l'histoire américaine.

distribution de tracts ou de livrets pédagogiques dans les écoles, sensibilisation des élus locaux, etc.

L'action de prévention des comités locaux, dont il ne faut pas négliger l'ampleur, offre aussi à la PR une opportunité pour structurer une action publique de sécurité routière à caractère national. A la base de cette structuration figure en effet une mise en statistiques de l'accident de la route et de sa causalité. Ce cadre statistique de documentation du risque d'accident de la route est d'abord renseigné grâce à la connexion établie entre les comités locaux de la PR, les forces de l'ordre et les SOPC. Malgré ou à cause de leur caractère rudimentaire, ces premières statistiques nationales des accidents de la route trouvent largement preneurs dans la presse locale et nationale¹² donnant corps à l'idée de « fléau des temps modernes » et consolident la légitimité du titre de propriété du problème de la sécurité routière alors acquis par les assureurs.

Dans le même temps et dès l'automne 1945, la Direction des Routes, par le biais d'un influent comité d'experts qu'elle contrôle, intitulé « commission centrale des automobiles et de la circulation générale » (CCACG), a échafaudé un projet de code de la route moderne¹³. L'idée consistait à réguler le comportement des conducteurs (vitesse, alcool, aptitude à la conduite, etc.) ainsi que les caractéristiques des véhicules à moteur lourds (vitesse maximale, poids à l'essieu, etc.), afin de limiter la détérioration du réseau routier et de son fonctionnement qu'allait occasionner la reprise du trafic après les « calmes » années d'occupation. Mais ce projet est resté lettre morte au niveau législatif, les parlementaires jugeant notamment que le CCACG n'avancait pas assez d'éléments d'expertise prouvant que la pratique intentionnelle de la vitesse, de l'imprégnation alcoolique, etc. constituaient des facteurs importants d'accidents et de dommages, et donc des fautes codifiables en infractions. Ce n'est qu'une demi-douzaine d'années plus tard, et notamment après avoir repris à sa charge la fabrication de statistiques d'accidents routiers corporels initiée par la PR, que la Direction des Routes dispose des pièces à conviction qui lui manquaient pour donner vie à son projet de code de la route. A ce titre, l'année 1954 marque un tournant important puisque paraît un décret limitant les vitesses en ville et qu'une loi autorise la mesure du taux d'alcoolémie des conducteurs

¹² PEREZ-DIAZ, 1997

¹³ KLETZLEN, 2000

impliqués dans les accidents graves¹⁴. Cette loi dénote l'investissement du « lobby » anti-alcoolisme, très santé publique, dans le champ de l'action publique de sécurité routière¹⁵.

Et le spectre de la nationalisation de l'assurance automobile, qu'est-il devenu ? Très menaçant au début des années 1950 et de nouveau en 1957, il a à chaque fois été écarté. En 1952, la lutte entre pro- et anti-nationalisation tourne finalement en faveur des assureurs avec la création d'un fonds de garantie automobile budgété dans la loi de finances. Le FGA indemnise les dommages corporels causés par les véhicules terrestres à moteur si le responsable de l'accident est inconnu ou non assuré ou insolvable, ainsi qu'éventuellement son assureur. Comme l'indique une chroniqueuse juridique française dans un journal américain¹⁶, le FGA, de par sa constitution (décret du 30 juin 1952) ne ressortit en rien d'un régime de sécurité sociale. Quant à la menace de 1957, elle aurait pu se montrer dévastatrice puisqu'elle rend obligatoire l'assurance automobile. Les compagnies d'assurance ne peuvent alors plus se décharger des mauvais risques sur l'Etat et son fonds de garantie, sauf à se déclarer insolvable et, en conséquence, devenir des proies faciles pour une nationalisation. Le secteur de l'assurance passe néanmoins ce cap a priori difficile ; la baisse de moitié entre 1950 et 1958 du taux de tués par kilomètres parcourus y étant probablement pour quelque chose (en plus d'autres facteurs, dont l'enrichissement des Français).

En résumé, on observe entre 1946 et 1960 l'instauration d'un « régime » d'action publique de sécurité routière qui appelle les deux remarques interprétatives suivantes. Primo, la logique dominante de ce régime ne contrarie pas le développement effréné de l'usage de véhicules à moteur et notamment de la voiture, ni même ne cherche à le tempérer. Il s'agit principalement de réduire le risque d'accident corporel de la route pour différentes raisons dont aucune ne traduit une volonté de limiter la motorisation de la société française. Secundo, ce régime d'action publique de sécurité routière ne repose guère sur une *policy coalition*¹⁷ ou un *policy*

¹⁴ L'ordonnance du 15 décembre 1958 permettra aux forces de l'ordre et de justice de sanctionner la conduite en état d'ivresse ou, tout simplement, sous l'empire de l'alcool (sans néanmoins qu'un taux légal d'alcoolémie dans le sang soit fixé).

¹⁵ KLETZLEN 2007

¹⁶ TUNC 1953

¹⁷ JENKINS-SMITH et SABATIER, 1993

*subsystem*¹⁸. Il se fonde plutôt sur un *policy network* - dont le point d'origine se situe dans le secteur assurantiel resté privé et placé en situation critique en 1946 – avec, d'une part, toutes les discontinuités épistémiques et d'intérêt entre les acteurs du réseau et, d'autre part, l'évolutivité et l'ouverture à d'autres réseaux que la notion de *policy network* véhicule. Ce phénomène peut être illustré de la manière suivante. Pour la Direction des Routes du Ministère des travaux publics, l'accident, et pas seulement le risque d'accident de la route, ternit l'image du transport routier et perturbe le système de circulation. Par ailleurs, pour cette administration, l'accident de la route constitue un bon prétexte pour promouvoir des règles comportementales dont le respect par les conducteurs, en plus de diminuer le risque d'accidents, réduit les coûts d'entretien de la route. Bref, dans le domaine routier, pour la DR, à l'inverse des sociétés d'assurance, le risque d'accident n'est pas tout. Sans entrer dans davantage de détails, leurs manières d'envisager le risque « optimal » d'accident différent, ce qui peut faire naître des divergences, voire des oppositions stratégiques entre ces deux grandes composantes du système d'acteurs. Ainsi, le régime dont nous venons d'analyser la mise en place s'apparente à une « configuration », au sens que Norbert Elias donne à ce terme¹⁹, qui n'a rien de figée.

Panneau 2 : Quand l'Etat central entreprend de prendre la main

Alors que l'épicentre de la construction du *policy network* évoqué se situe clairement à la Prévention Routière, la Direction des Routes cherche à se positionner comme « centre de calcul » de l'intérêt général en matière de sécurité routière. En 1955, le Directeur des routes écrit ainsi : « *On a justement comparé [les accidents de la circulation] à un fléau et si l'on veut pouvoir le réduire, il faut d'abord dresser, sur des informations dûment contrôlées, un bilan complet et l'analyser avec la plus grande objectivité. C'est ce que s'efforce de faire le MTP qui est chargé d'établir la statistique de ces accidents avec l'indispensable collaboration des services de la Gendarmerie, de la Sûreté Nationale et de la Préfecture de Police. (...) [Les résultats statistiques] pourront ainsi servir de base à l'action que mènent, dans leur sphère respective, ingénieurs et techniciens de la circulation,*

¹⁸ BAUMGARTNER et JONES 1990

¹⁹ "L'interpénétration des plans et des actes peut susciter des transformations et des structures qu'aucun individu n'a projetées ou créées... L'interdépendance entre les hommes donne naissance à un ordre spécifique, ordre plus impérieux et plus contraignant que la volonté et les raisons des individus qui y président." (ELIAS 1975 : 189)

officiers de police, éducateurs et propagandistes. D'une manière plus générale, ils doivent contribuer à l'information des usagers, en leur donnant une conscience plus aiguë de l'importance des risques qu'ils courent et en les fortifiant dans une salubre prudence ».

Bref, grâce à l'outillage statistique, la DR se revendique au centre du réseau d'acteurs et tend de fait à reléguer la Prévention Routière au rang de propagandiste auxiliaire dans la poursuite de l'intérêt général. L'heure est alors au développement de « sciences de gouvernement ». Le tarissement brutal et définitif en 1953 de la très massive aide Marshall, ainsi que l'auto-planification croissante des grandes entreprises privées ou publiques²⁰ font que le Plan planifie de moins en moins l'économie française et de plus en plus l'action de l'Etat. Au cours du second Plan (1953-1957), beaucoup des commissions²¹ du Commissariat général du Plan deviennent ainsi des lieux de préparation des arbitrages budgétaires, en particulier pour les secteurs très « dépensiers », dont l'équipement routier fait partie. L'avènement de la Ve République et l'arrivée de Pierre Massé à la tête du CGP confirme cette nouvelle configuration où chaque administration sectorielle rivalise avec les autres pour obtenir les faveurs budgétaires des Finances.

Dans ce jeu, l'expertise constitue une arme défensive ou offensive déterminante. Ainsi, le thème de la sécurité routière fait sa première apparition en terre planificatrice en 1958 au sein de la sixième section de la commission Transports du 3^{ème} Plan (1958-62). Le rapport de section débute de façon fort ironique et défiante en mettant en regard l'année catastrophique (1957) vécue par la SNCF avec plusieurs accidents ayant au total tué 70 personnes et les près de 10 000 morts recensés sur les routes au cours de la même année ! Est ensuite avancé le contre-argument de l'hétérogénéité du trafic : ¼ seulement des victimes de la route sont des automobilistes, les 2-roues et les piétons représentant respectivement la moitié et le quart des victimes ; l'argument de l'indiscipline et de l'imprudence des usagers de la route ; et une série de propositions d'ingénierie routière : signalisation, résorption des « points noirs », construction d'autoroutes, etc. On devine bien les joutes argumentatives expertes entre ingénieurs des ponts pro-rail et pro-route et, en 1961, un Service des affaires économiques et du Plan (SAEP), directement rattaché au cabinet du ministre des Transports, voit le jour pour mieux régler ces conflits fratricides.

²⁰ BOLTANSKI 1981, SPENLEHAUER 1999

²¹ Composée en très large majorité de fonctionnaires (ROUSSO 1986)

Le recours aux experts se lit également dans la mise en place, au même moment et par le ministère, d'une association de loi 1901, reconnue d'utilité publique : l'Organisme National de Sécurité Routière (ONSER). Pour autant, cette création constitue un événement institutionnel à l'interprétation délicate. On ne saurait en effet appréhender l'ONSER comme une simple dépendance de la DR fournissant cette dernière en arguments scientifiques d'autorité. La DR dispose certes dans son budget de la ligne de financement correspondant à l'ONSER et c'est souvent un ancien de la DR qui se trouve nommé, par le ministre, directeur de l'organisme. Mais le premier directeur, Serge Goldberg, proche de Paul Delouvrier, ne ressortit pas de ce sérail. Il importe par ailleurs de constater que la DR dispose à cette époque et depuis longtemps d'un « service d'études sur la circulation routière et sa sécurité » (SECRS, qui deviendra plus tard le SETRA). En d'autres termes, s'il n'avait tenu qu'à la DR de décider, elle aurait pu choisir d'étoffer le « S » du SECRS.

La composition du conseil d'administration de l'ONSER mérite également attention. On y recense des représentants de l'Intérieur et de la Défense, mais pas de la Justice, ce qui suggère que le ministère des Transports entend, à travers l'ONSER, être force de proposition réglementaire et légale. La représentation de la Prévention routière et de la FFSA rend hommage au caractère pionnier de l'action du milieu des assurances dans le domaine de la sécurité routière. Mais cette composition peut faire également la démonstration publique du déplacement de l'épicentre du *policy network* vers le secteur public. Les ministères de la Santé publique, du Travail et de la Sécurité sociale y sont également présents (Kletzlen 2000). Bref, avec l'ONSER et la cooptation formelle d'une large palette de *stakeholders* dans le CA de l'association, le ministère des transports se dote de ressources supplémentaires pour s'arroger le statut de propriétaire principal du problème de l'insécurité routière et également celui de grand gestionnaire de la co-propriété du problème.

On note cependant à ce propos qu'aucune des composantes du lobby automobile, au premier rang desquelles figurent les constructeurs ainsi que le services des mines du ministère de l'Industrie, ne participe à la gouvernance de l'ONSER. Faute d'enquête fouillée sur archives au sujet de cette absence, contentons-nous de formuler deux hypothèses explicatives. La première, très plausible, est que cette absence manifeste une politique

symbolique²² de l'intérêt général assez typique des débuts de la Ve République et de ce que Jean-Claude Thoenig a appelé « l'ère des technocrates »²³. La seconde hypothèse, inspirée des premiers travaux de Philip Selznick sur le fonctionnement de la *Tennessee Valley Authority* (1949), se décline en deux propositions. La première est que les constructeurs automobiles sont assez puissants pour se passer de siéger au CA de l'ONSER, se préservant ainsi du risque de cautionner par leur présence des recherches pouvant aller à l'encontre de leurs intérêts stratégiques et industriels. Seconde proposition, plus audacieuse, les constructeurs sont tellement puissants qu'ils peuvent, sans siéger au CA de l'ONSER, s'assurer par d'amicales pressions informelles que l'établissement de l'agenda de recherche de l'ONSER ne contrariera pas leurs intérêts. Barjonnet, Lhoste et Cauzard²⁴ appuient cette proposition, sans toutefois en administrer la preuve de manière convaincante. En effet, ils admettent que sur les trois pôles de l'ONSER – enquêtes et études statistiques en accidentologie, laboratoire des chocs, études psychosociologiques de la conduite – les deux premiers ont bénéficié d'une grande liberté jusqu'à la fin des années 1960 pour mener des recherches dont certaines mettaient clairement en évidence le « facteur véhicule » comme cause d'accident.

L'histoire de la place occupée par les grands constructeurs automobiles français dans le réseau des partenaires de l'action publique de sécurité routière est encore largement à faire en France²⁵. Pour autant, plusieurs données fortes peuvent ici être rappelées²⁶. Dès le début des années 1950, et d'une façon plus marquée à partir des années 1970, des progrès considérables ont été effectués dans les tests et mesures des accidents de la route. L'accidentologie et la biomécanique prennent alors une place très conséquente dans la recherche en sécurité routière, donnant toute son importance à la sécurité passive restée jusque-là largement en retrait. Mais, ces recherches s'effectuent à l'intérieur des firmes, les constructeurs français offrant à des médecins des postes de responsables de laboratoires en interne, à la différence des constructeurs américains qui restent sourds aux appels des épidémiologistes et des réformateurs sociaux. On peut ainsi admettre à la

²² EDELMAN 1964

²³ THOENIG 1973

²⁴ BARJONNET, LHOSTE et CAUZARD, 1979.

²⁵ A la différence des Etats-Unis, où cette histoire est bien davantage documentée (NADER 1965 ; EASTMAN 1984). Pour la France, les travaux en cours de Marine Moguen-Toursel offrent cependant des pistes déjà très intéressantes.

²⁶ MOGUEN-TOURSEL 2007

suite de Marine Moguen-Toursel que cette politique des constructeurs français a pu contribuer au confinement du problème de l'insécurité routière au domaine de la recherche et de l'expertise, alors qu'aux Etats-Unis, l'ignorance volontaire des constructeurs et leurs efforts pour détourner les responsabilités vers le seul conducteur encouragent les médecins à rejoindre le mouvement social, participant à la mobilisation des victimes et à la mise à l'agenda médiatique du problème de l'insécurité routière. De plus, si les constructeurs ont tardé dans la mise en œuvre des travaux sur la sécurité passive, ils l'ont tout de même fait à une période où la législation, nationale et européenne, ne les y obligeait aucunement : l'amélioration de la capacité de dissipation des véhicules aux chocs et de leur aménagement intérieur est néanmoins encouragée par les pouvoirs publics. Les automobilistes n'étaient pas non plus particulièrement demandeurs d'innovation dans ce domaine.

Des deux propositions « selnickiennes » nous ne garderons donc ici que la première. En clair, la création de l'ONSER consacre le fait que le travail de tissage par la Prévention routière d'un réseau national de gouvernances locales prosélytes de sécurité routière est en passe d'être surclassé par le développement au sein de l'administration centrale du ministère des travaux public d'une capacité de diagnostic scientifique panoptique (couvrant le triangle véhicule-infrastructure-conducteur)²⁷ alimentant la formulation de solutions « rationnelles ». Mais, c'est en rencontrant le processus de la rationalisation des choix budgétaire (RCB) que ce flux de solutions rationnelles donne naissance, au début des années 1970, à la première politique publique officielle de sécurité routière.

Dès 1966, la décision est prise aux Finances d'importer le modèle américain du PPBS (*Program Planning and Budgeting System*) qui est renommé RCB. Si le CGP n'est pas consulté, le corps des Ponts et Chaussées²⁸ apparaît en revanche à son avantage dans cette dynamique : nombreux sont maintenant ses membres solidement formés à l'économie et, en particulier, au calcul économique, technique reine du PPBS. Certains exercent même leur talent au sein de la toute jeune direction de la Prévision du ministère des Finances. Courant 1967, la DP, le SAEI et la direction du Budget s'accordent pour faire de trois secteurs d'intervention du ministère de l'Equipement l'objet d'études pilotes de RCB.

²⁷ SPENLEHAUER, LASSARRE 2003

²⁸ ... et notamment sa jeune frange qui a réussi à faire fusionner le ministère de la construction et de l'urbanisme avec celui des travaux publics pour donner le « grand » ministère de l'Equipement.

La sécurité routière fait partie du lot. Les enjeux économiques et sociaux sont énormes, fortement médiatisés, et concernent plusieurs ministères. Ce qui se passe outre-manche pèse également lourd. La ministre britannique des transports Barbara Castle a en effet obtenu de haute lutte (contre les constructeurs et les assurances) le vote d'un « *road safety act* » s'attaquant aux accidents de la route de façon très complète²⁹. Les expérimentations sur lesquelles cette loi se fonde laissent entrevoir une amélioration très significative de la sécurité routière. Les concepteurs de la politique RCB, dont le dispositif pan-ministériel n'est décrété que le 8 mai 1968 (!), ne sont pas les seuls à penser que, a priori, une fenêtre d'opportunité s'ouvre en France pour la mise en place d'une politique publique volontariste de sécurité routière. La DR prend ainsi – probablement en catimini – l'initiative de demander à l'ONSER de constituer un dossier faisant un état des lieux en matière de connaissances en sécurité routière et traçant toutes les pistes d'amélioration possibles. La DR pense de la sorte pouvoir utiliser une argumentation scientifique de sécurité routière comme label légitimant son très coûteux programme routier, dont la poursuite de la construction d'autoroutes ne forme qu'une partie. Une part significative de ses projets d'aménagement routier (rectification de tracés, élargissement de chaussées ou de bas-côtés, etc.) se retrouvent versés de façon souvent forcée dans le cadre d'une « politique de résorption de points noirs »³⁰ fondée sur la théorie d'action selon laquelle beaucoup d'accidents de la route proviennent d'erreurs et non pas de fautes de conduite et qu'une bonne infrastructure peut briser le lien causal erreur/accident.³¹

L'entreprise de la DR prend les hommes de la RCB de court, mais il est fort plausible qu'un arrangement de « synchronisation » soit conclu avec la DR puisque son dossier « bleu » intitulé « *programme d'action portant sur la sécurité de la circulation routière* » est porté conjointement par les ministres de l'Équipement, de l'Intérieur et de la Défense à la connaissance du Président de la République et du Premier ministre lors du Conseil des ministres du 8 mai 1968. « *L'étude pilote RCB concernant la sécurité routière* », lancée officieusement par le SAEI en mars 1968, n'apparaît donc ni en concurrence, ni en porte-à-faux par rapport au dossier bleu, sa raison

²⁹ DUDLEY 1994

³⁰ Pour une histoire de cette politique et des débats qu'elle a suscités au sein de la communauté des experts de sécurité routière (GALLAND 1991).

³¹ Ce « récit causal » reprend aujourd'hui vigueur sous l'appellation de « route pardonnante ».

d'être consistant à le rationaliser politiquement, à le rendre raisonnable d'un point de vue gouvernemental. Pour conduire cette étude, le SAEI a constitué autour d'un jeune ingénieur des Ponts et Chaussées, Michel Ternier, une équipe d'une demi-douzaine de personnes, certaines détachées de la DP, d'autres déjà en poste au SAEI. Après une première prise de contact glaciale avec le directeur des routes et celui de l'ONSER, ce dernier accepte progressivement l'idée de mettre à disposition de l'équipe du SAEI quelques uns de ses agents.

On pourrait considérer qu'à ce moment-là la mise à l'agenda gouvernemental de la sécurité routière a été réussie, idée qu'accrédite l'inscription en bonne place du thème de la sécurité routière dans le projet de « Nouvelle société » du nouveau Premier ministre, Jacques Chaban-Delmas, en 1969, suivie de la création en décembre de cette année d'une grande « table ronde » consacrée à ce thème, et dont le rapporteur général n'est autre que Michel Ternier³². Mais la nomination de ce dernier à cette charge n'est qu'en grande partie fortuite, dit le principal intéressé. En fait, le long maintien de la sécurité routière comme priorité gouvernementale s'explique principalement par l'augmentation semble-t-il inexorable du nombre de victimes de la route ces années-là, avec le chiffre fatidique de 15 000 morts franchi en 1970³³. Car, concrètement, et nous rejoignons en cela l'analyse développée par Jean-Pierre Cauzard³⁴, la longévité de la sécurité routière dans l'agenda gouvernemental de l'époque va de pair avec une « mise en purgatoire décisionnel ».

Ainsi, l'étude pilote RCB a beau tenté de pratiquer le pragmatisme politique – par exemple, transiger avec les constructeurs : équipement obligatoire des voitures avec ceinture de sécurité à l'avant contre report de la mise en place d'un dispositif public de contrôle technique -, les forces favorables au statu quo se révèlent supérieures à celles promouvant une politique globale et volontariste. Les constructeurs luttent bec et ongles contre le principe des limitations de vitesse au motif officiel qu'il stériliserait le progrès

³² Sans oublier, la constitution, suite à la Table ronde, d'une mission interministérielle à la sécurité routière (devenant délégation en 1972), et l'inscription de la sécurité routière comme objet d'une opération pilote dans le cadre du 6^{ème} Plan (1971-1975).

³³ Notons au passage le changement de régime définitionnel : années 1950 insécurité routière = taux de tués par kilométrage parcouru, années 1960 insécurité routière = nombre de tués de la route.

³⁴ CAUZARD 1991

technologique dans leur branche³⁵. Ils bénéficient de la bienveillance du Premier ministre et bientôt Président de la République. Quant aux assureurs, en cette fin des années 1960, ils évoluent désormais dans une situation radicalement différente de celle prévalant au début des années 1950 : une baisse durable du nombre d'accidents fait, selon la formule d'un rapport de l'OCDE³⁶, que « *ceux-ci [les assureurs] considèrent que leur rôle consiste à indemniser les victimes d'accidents plutôt que de prévenir ces accidents* ». Moins puissants que les constructeurs, les assureurs peuvent néanmoins s'appuyer sur la Prévention routière et son alors demi-million d'adhérents. Pour celle-ci, l'Etat doit d'abord emporter l'assentiment des usagers de la route pour pouvoir prendre ensuite des mesures plus règlementaires. On trouve là une des explications de l'investissement massif et précoce de l'Etat français dans la communication publique en matière de sécurité routière (campagnes télévisuelles, sondages d'opinion, etc.)³⁷. Enfin, et bien qu'ils ne soient pas partisans de l'immobilisme, la direction des routes et les forces de l'ordre n'accordent qu'un appui très mitigé aux concepteurs « Rcbistes » d'une première véritable politique nationale de sécurité routière. En effet, ces derniers estiment que l'ambitieux plan autoroutier défendu par la DR dans le cadre du « dossier bleu » n'aura qu'un impact faible sur la sécurité routière. Les gendarmes et les policiers peuvent, quant à eux, voir poindre avec la RCB une fixation exogène d'objectifs de performances et d'activités.

La Table ronde de sécurité routière se met en place fin 1969 comme une sorte de mise en délibération des propositions de l'étude pilote RCB entre les divers groupes d'intérêt publics et privés concernés. Son fonctionnement ne fait que confirmer le nombre important des blocages et résistances rencontrés pendant l'étude. La configuration française s'articule alors rapidement vers un mode décisionnel « incrémental disjoint d'ajustement mutuel partisan ³⁸ », pas à pas, chaque pas évitant d'être conditionné par le précédent. Ce mode de décision est piloté à partir de juillet 1972 par un Délégué Interministériel à la sécurité routière (DISR), qui est un ingénieur des ponts et chaussées. On commence ainsi, en juillet 1970, par le vote d'une loi fixant pour la première fois les taux d'alcoolémie autorisée en conduite automobile (simple contravention entre 0,8 et 1,2 g/litre ; au-delà de 1,2

³⁵ Le principal motif officieux étant que l'addiction (passionnelle et non utilitariste) des sociétés à l'automobile se fonde sur la production de bolides que l'homme moderne (dans cette expression, nous n'embrassons pas ici la femme) rêve de posséder et/ou de conduire.

³⁶ O.C.D.E. 1990, p. 63

³⁷ BRUNET 2007

³⁸ LINDBLOM 1959

c'est le délit). L'année 1973 constitue probablement le grand millésime de la décennie avec les débuts d'une imposition généralisée par voie réglementaire (non législative) des limitations de vitesse, l'obligation du port de la ceinture hors agglomération aux places avant, et du port du casque pour les 2-roue-moteurs. Mais ce n'est qu'en 1975 qu'est rendu obligatoire le port de la ceinture en ville, et encore, seulement la nuit de 22 heures à 6 heures du matin. En 1978, un procureur ou un préfet peut demander aux forces de l'ordre d'effectuer des contrôles préventif et/ou aléatoires d'alcoolémie. Et ce n'est qu'en... 1990 que le port de la ceinture à l'arrière des voitures devient obligatoire. La « douceur » de la mise en place du cadre législatif et réglementaire - que l'on hésite pour le coup à qualifier de disciplinaire - à l'endroit du comportement des usagers motorisés de la route apparaît d'autant plus marquée que sa mise en œuvre stricte par les forces de l'ordre et de Justice au niveau local est hors de contrôle du DISR.

SECOND DIPTYQUE : L'ACTION PUBLIQUE DE SECURITE ROUTIERE ENTRE REVOLUTIONS ET REACTIONS.

L'alternance politique de 1981 fait prendre à la politique de sécurité routière de l'Etat un virage considérable. Au-delà du renouvellement des acteurs centraux – l'IPC Pierre Mayet succède à l'IPC Christian Gerondeau en tant que DISR, on assiste à une restructuration profonde de la politique en question autour des impératifs de décentralisation de l'action publique et de participation de la société à sa définition et à sa mise en œuvre. Au milieu des années 1990, cette orientation peut sembler pérenne. Pourtant, à ce moment-là, dans plusieurs pays, on teste et déploie les premiers radars automatiques. Au regard de la voie empruntée en 1982, le recours à cet instrument, à partir de 2002 en France, opère une nouvelle révolution qui, par certains aspects, fait paradoxalement figure de réaction.

Panneau 3 : de 1982 à 2002, l'enlisement d'une première révolution ?

« Le CISR et son nouveau délégué réexplorent alors de nouvelles voies visant à mobiliser en profondeur les citoyens, les conducteurs et toutes les professions de l'automobile pour qu'ils développent en commun une culture automobile qui intègre pleinement la préoccupation de sécurité routière³⁹ » ;

³⁹ MAYET 1996

« *La sécurité routière est perçue comme une compétence de l'Etat qui dispose de moyens insuffisants pour l'assumer et sollicite de ce fait d'autres partenaires*⁴⁰ ». Ces formules des DISR en fonction aux deux extrémités de la période⁴¹ permettent d'en saisir les enjeux. Dans le cadre de la décentralisation, la politique de sécurité routière se restructure autour de l'impératif de participation de la société à la définition et à la mise en œuvre de l'action publique. Au cours de ces années, l'Etat se fait de moins en moins producteur de la politique publique de sécurité routière et de plus en plus arbitre des procédures mettant en interaction des acteurs qui se multiplient et se diversifient. On repère également dans ce mouvement le passage des politiques publiques à l'action publique⁴² marqué au final par une perte relative de la centralité acquise par l'Etat au cours de la période précédente, ce qui peut aussi se lire dans la formulation de politiques moins « substantielles » et plus « processuelles⁴³ ». Bref, la politique de sécurité routière se révèle bien de son temps mais, comme l'illustre la formule d'Isabelle Massin, au terme de la période, ce mouvement n'est plus tant le produit d'une représentation renouvelée du bon gouvernement de la sécurité routière que la conséquence d'un Etat central qui, faute d'outils et des moyens adéquats, ne parvient plus à agir efficacement dans ce domaine.

Entre 1982 et 1998, le contexte politique et administratif, dans lequel se fabriquent les politiques publiques est celui de la décentralisation engagée par le premier gouvernement socialiste. Fin 1981, la réunion du premier CISR (comité interministériel de sécurité routière) du nouveau gouvernement décide la mise en place d'une politique sollicitant les collectivités locales. L'ambition est précisée lors du CISR suivant qui indique la mise en place nécessaire d'une « *politique locale de sécurité routière* ». Pour autant, avec la création de la DSCR au sein du ministère de l'Equipement et des Transports, les moyens d'action du centre sont renforcés, d'où l'idée que l'on a davantage affaire à un double mouvement conjuguant décentralisation et déconcentration⁴⁴. La création de la DSCR vise en effet à rattacher cette politique interministérielle à un

⁴⁰ MASSIN 1998, p.125

⁴¹ Pierre Mayet est DISR de 1982 à 1985, avant de devenir Vice-Président du Conseil Général des Ponts et Chaussées, et Isabelle Massin l'est de 1998 à mi-2003.

⁴² THOENIG 1998

⁴³ LASCOUMES 1996

⁴⁴ MENERAULT 1993

ministère disposant non seulement d'une expertise technique forte, mais aussi d'un réseau dense de structures déconcentrées pouvant offrir les relais opérationnels nécessaires à la mise en œuvre de cette politique publique⁴⁵. Cet événement institutionnel traduit aussi le divorce consommé au sein de l'Équipement entre la politique de sécurité routière et la politique routière de la DR. La DSCR peut ainsi légitimement se présenter comme l'administration au service du Délégué interministériel.

La mobilisation de l'échelon local et départemental est la grande affaire des années 1980-1990. La sécurité routière devient alors « l'affaire de tous » au sens où ses concepteurs entendent impliquer et mobiliser les Français autour de cet objectif⁴⁶. Au-delà du mouvement général de décentralisation, les effets de la politique inaugurée en 1972 apparaissent épuisés, le seuil des 12 000 morts par an apparaissant comme infranchissable. En effet, après une chute importante de la mortalité routière entre 1972 (16500) et 1975, cette dernière stagne aux alentours de 12500. De plus, en 1982, le choc produit par un accident d'autocar provoquant la mort de plus de 50 personnes (des enfants, pour la plupart) contribue à ériger l'insécurité routière en phénomène concernant l'ensemble de la société. Les programmes caractéristiques de cette période sont aujourd'hui bien connus, ce sont REAGIR et Objectifs – 10%⁴⁷. Instauré en 1986, REAGIR consiste en la réalisation d'enquêtes approfondies sur les accidents graves. Les enquêteurs sont choisis sur la base du volontariat et leurs enquêtes doivent amener non seulement un approfondissement de la connaissance sur les accidents, mais aussi favoriser l'information et le débat au sein des territoires concernés. Comme le note H. Chomienne⁴⁸, REAGIR repose sur la conviction de P. Mayet et de son équipe, que la sécurité routière n'est pas un problème administratif classique sectoriel qui serait de la seule responsabilité de l'État. Il concerne tous les acteurs de la société. Régulièrement ajusté depuis, le programme prend en 2004 le nom d'« Agir pour la sécurité routière ». Le programme « Objectif – 10% » s'adresse très directement aux collectivités territoriales. L'État s'engage à récompenser financièrement celles qui parviennent à faire diminuer d'autant le taux d'accidents corporels sur leur territoire. Mais, en 1987, un rapport de la Cour des comptes épingle les

⁴⁵ CHOMIENNE 2005, p. 149.

⁴⁶ GALLAND 1991, p. 121.

⁴⁷ MENERAULT 1993, p. 72-79 ; REIGNER 2004, p. 34-35 ; CHOMIENNE 2005, p. 150-154.

⁴⁸ CHOMIENNE 2005, p.152.

modalités de versement des dotations aux collectivités locales et le programme est arrêté à la fin de la décennie sans que son efficacité soit évaluée. En milieu urbain, cette décennie voit aussi le déploiement du programme « ville plus sûre, quartier sans accident » qui bénéficie également d'un financement significatif de l'Etat (60 millions de francs)⁴⁹. Imaginés par des urbanistes, des ingénieurs et des sociologues, les aménagements opérés modifient l'aspect et le tracé de la voirie dans le but de modérer la vitesse de circulation (*traffic calming*). Le développement et l'entretien de ce type de programme montrent que les concepteurs de cette action ont largement dépassé et même rejeté la simple stigmatisation du comportement des conducteurs. L'idée défendue est bien de modeler l'environnement pour qu'il n'incite pas à la vitesse et conduise au contraire à sa modération, une représentation qui inspire aussi l'aménagement de « zones 30 ».

Cette double décennie voit donc bien le développement d'une politique locale et partenariale en complément des dispositifs nationaux existants. Les *policy-makers* misent désormais sur le partenariat et la coopération entre des acteurs multiples et divers pour faire progresser la sécurité routière. Néanmoins, les acteurs que l'Etat cherche à mobiliser à partir de ces programmes phares demeurent pour l'essentiel des groupes intermédiaires – agents motivés de l'Etat, militants associatifs, élus. Leur mobilisation passe par des contrats d'objectifs et des incitations, dont les PDASR (1987) deviennent le principal instrument procédural. S'ils visent à investir la Préfet d'une fonction outillée de fédération de l'ensemble des initiatives privées et publiques destinées à améliorer la sécurité routière dans le département, ils orientent fortement la politique décentralisée vers les actions de prévention et ne parviennent pas à faire le lien entre le local et le national (Routes espaces incertains : 75-76). En effet, un des résultats de cette réorientation assez radicale de la politique de sécurité routière engagée au début des années 1980 est d'avoir, au fil de ses réaménagements successifs, accru la complexité du système d'action, au point de le rendre difficilement gérable, ou du moins, lisible pour les pouvoirs publics.

Pour autant, cette représentation enchantée de la politique de sécurité routière visant à la promotion d'une conduite « apaisée », « civilisée », « conciliant le respect de la vie avec les valeurs de plaisir, de liberté et de commodité (...) » reste d'actualité pour les décideurs avec le Livre blanc de

⁴⁹ ROBIN 1996

1989 et plus tard sous la première présidence de Jacques Chirac⁵⁰. La volonté de ne pas accroître la répression des comportements déviants se trouve réaffirmée. Seules les associations de victimes, nées au cours de cette période, se déclarent alors clairement pour un durcissement de la politique de contrôle et de sanction des infractions au code de la route⁵¹. Au niveau central, l'objectif d'amélioration du comportement du conducteur passe d'abord par la formation, même si l'accent mis sur cette dimension de l'action publique remonte là encore aux années 1980, puisque la conduite accompagnée est expérimentée dès 1984 et généralisée en 1986.

Ainsi, au milieu des années 1990, l'élan impulsé en 1982 peut bien sembler « pérenne » à son promoteur, Pierre Mayet. Cependant, au cours de cette même période, les prémisses de la révolution opérée au début des années 2000 apparaissent sous la forme d'une interrogation sur les faiblesses de la chaîne de contrôle et de sanction formulée dans les milieux de la recherche en sécurité routière. S'il faut trouver un événement déclic, on peut mettre en avant la fabrication et la publication du Livre blanc de la sécurité routière en 1988-1989, dont les propositions stipulent notamment la nécessité de rendre la dissuasion plus efficace par une amélioration du système de contrôle-sanction. On notera également que la crédibilité de l'adoption en juillet 1989 du permis à points, entré en application en janvier 1992, se fonde sur la promesse d'intensification des contrôles que favoriserait son caractère administratif (non judiciaire)⁵². Enfin, un travail de recherche conjoint sur ce thème mobilise le CESDIP et le DERA de l'INRETS qui se conclut notamment par la publication des travaux de recherche de C. Pérez-Diaz sur le phénomène des indulgences. Bref, dès cette période, il est établi, dans les milieux experts comme chez de nombreux responsables publics, que la lutte contre l'insécurité routière repose en partie sur un renforcement de

⁵⁰ BRUNET 2007, p. 374.

⁵¹ Une représentant de la Ligue contre la Violence routière évoque « En Angleterre, une politique de contrôle et de sanction immédiate et efficace qui ne permet pas d'échappatoire » (Collectif 1996 : 49). Certains experts font aussi ce constat, en 1996, dans ce même numéro, P. Mayet préconise « *davantage de constats pour que le constat trop improbable ne soit pas vécu comme une injustice* ». Cela suppose la mise en œuvre d'appareils automatiques et remet en question le tabou de l'identification judiciaire du conducteur » (1996 : 127) et cela à côté d'une évolution du comportement du conducteur vers une « conduite apaisée et civilisée ».

⁵² Ces travaux sont à l'origine d'un projet d'évaluation de la politique de contrôle-sanction. Le 21 mars 1991, le comité interministériel de l'évaluation des politiques publiques décide l'évaluation de la politique de sécurité routière. La DISR souhaite qu'elle porte sur le contrôle sanction. Mais Intérieur, Justice, Défense et Budget veulent l'élargir aux actions de communication, prévention et éventuellement d'aménagements routiers.

l'efficacité de la chaîne de contrôle-sanction. Néanmoins, le cheminement politico-administratif qui, à la fin de la décennie suivante, donne à ce renforcement la forme des radars automatiques s'avère des plus tortueux.

En 1998, la lettre de mission de J.C. Gayssot à I. Massin et le rapport que lui remet celle-ci au milieu de l'année 1998, marquent l'apogée de la représentation militante du bon gouvernement de l'action publique de sécurité routière qui s'est imposée dans les années 1980. La synthèse du rapport d'Isabelle Massin est éloquent : « (...) [il] dresse le cadre rénové dans lequel pourrait s'inscrire des politiques locales de sécurité routière plus efficaces, parce que mieux articulées avec les actions nationales et mieux coordonnées entre elles » ; « l'Etat n'est pas seul compétent en matière de sécurité routière (...). Il doit se comporter en vrai partenaire »⁵³. Pourtant le contenu du rapport suggère également que cette apologie de « l'Etat modeste » en matière de sécurité routière ne résulte pas uniquement d'une représentation idéologique inchangée depuis le début des années 1980. L'Etat décrit dans le rapport apparaît désormais dépourvu des moyens financiers nécessaires et des outils permettant le développement d'une politique étatique dans ce domaine. C'est donc par défaut, qu'il sollicite d'autres partenaires : collectivités locales, société civile et citoyens : « chacun peut, par son action personnelle, concrète et quotidienne, œuvrer à la réalisation de l'ambition que nous nous sommes fixés : diviser par deux le nombre de morts en cinq ans ». Bref, l'appareil d'Etat se voit largement réduit à une fonction d'« animation » de l'action publique de sécurité routière. Il cherche moins à faire qu'à faire faire.

Le rapport Massin, intitulé « *Pour une sécurité routière plus citoyenne* », marque ainsi le summum de la représentation selon laquelle la sécurité est l'affaire de la société. Pour plus de clarté, il conviendrait de lui substituer le terme de « nation ». L'usage du terme n'est pas anecdotique. La nation - ou la société - est jugée responsable de l'insécurité routière tout autant qu'elle l'est de la sécurité routière. C'est donc de sa mobilisation qu'on attend l'amélioration des résultats. Faire de la sécurité routière, comme le gouvernement Jospin, « *une grande cause nationale* » n'a pas les mêmes implications que d'en faire une priorité de l'Etat ou un « *chantier prioritaire* » pour celui qui l'incarne, comme ce sera le cas cinq ans plus tard, et cela même si l'on appuie cette démarche sur la manifestation d'une volonté politique forte. En effet, rien n'illustre mieux une volonté politique affirmée

⁵³ Ce n'est pas nous qui soulignons.

que les ambitions alors affichées et chiffrées du gouvernement Jospin lors du CISR du 26 novembre 1997. Malheureusement, celui-ci n'a pas ou n'a plus les outils administratifs pour transformer le discours politique en réalité sociale.

Néanmoins, et c'est sans doute son principal paradoxe, la période ouverte par la remise du rapport Massin se caractérise aussi par un important et incontestable travail de renforcement des moyens d'action de l'Etat en matière de sécurité routière. Dans le rapport, celle-ci propose d'ailleurs de « *travailler à développer la recherche, promouvoir des expérimentations à une échelle significative, évaluer les expérimentations et diffuser les connaissances* ». Nul doute qu'entre 1998 et 2002 la DISR a tenu parole.

D'une part, au cours de cette courte période, le travail des experts en sécurité routière apparaît considérable, que ce soit à l'université, au niveau européen, au sein des institutions et des administrations dédiées. Toute une série de rapports d'expertise sont publiés en parallèle. La déléguée utilise ainsi au mieux ses capacités à « faire faire » et notamment en s'appuyant sur la création du CNSR (décret du 28 août 2001). Mais elle lance également un programme ambitieux d'évaluation de la politique de sécurité routière, obtient encore le budget nécessaire pour mettre en place des expérimentations en matière de contrôle automatisé de la vitesse. Elle recrute également une chargée de mission pour explorer cette piste et coordonner le travail à réaliser pour promouvoir cette solution. La communication en sécurité routière est profondément redéfinie, à travers la campagne Depardon (1999). Le travail ainsi réalisé sous le gouvernement Jospin va fortement contribuer à rendre possible, lors de la législature suivante, ce qui lui était impossible jusque-là faute d'outils adéquats.

D'autre part, ce travail multiforme et souvent redondant offre un indice de la reprise en main engagée par le centre, qu'il s'agisse de la DISR ou de l'exécutif gouvernemental. Le projet de loi déposé par Jean-Claude Gayssot et débattu à l'Assemblée nationale en décembre 1998 en offre un bon témoignage⁵⁴. La nouvelle DISR prend aussi conscience de l'importance d'une représentation française dans les forums européens où ces questions sont abordées et les expériences des autres présentées. On observe en effet durant cette période une édification de la sécurité routière comme problème

⁵⁴ On notera que les principaux griefs portés sur le texte, par la droite parlementaire, est qu'il se focalise trop sur la répression et insuffisamment sur la formation ! « Liberticide » est le qualificatif employé alors par le député Gilles de Robien.

européen et cela à rebours du constat qui pouvait être encore fait, au milieu des années 1990, selon lequel la sécurité routière n'avait encore que très partiellement mobilisé les institutions communautaires⁵⁵. Cette montée en puissance de l'échelon européen dans l'action publique de sécurité routière se matérialise par le plan de réforme 1997-2002 intitulé « *Promouvoir la sécurité routière dans l'union européenne* », puis par le livre blanc adopté fin 2001.

Mais le principal levier dont dispose la Commission européenne réside dans le financement de recherches comparatives et d'expérimentations, dont l'étude SARTRE a longtemps constitué le symbole⁵⁶, et qui prend alors de l'ampleur au travers d'autres projets - VERA, GADGET, ESCAPE – dont les résultats et les usages vont contribuer à la reformulation de la politique de sécurité routière française. Ainsi, la comparaison des résultats français avec ceux de ses voisins européens forme la première justification utilisée par J.C. Gayssot dans sa lettre de commande à I. Massin : « *La France, avec 8000 tués par an sur ses routes, se situe loin derrière la moyenne des pays européens. Le risque d'être tué sur les routes y est deux fois plus élevé qu'au Royaume-Uni ou dans les pays scandinaves* ». Elle s'avère être tout aussi présente dans le discours tenu par Jacques Chirac, le 14 juillet 2002 : « *Je suis absolument horrifié par le fait que les routes françaises sont les plus dangereuses d'Europe* ». Ce *benchmarking* politique et administratif constitue désormais une composante essentielle des réflexions menées par les acteurs politiques centraux et ouvre la voie à des processus d'importation de solutions étrangères.

Panneau 4 : le tournant de 2002, une seconde révolution ?

Ces travaux, peu médiatisés et fortement confinés aux cercles et réseaux d'expertise contribuent au consensus qui, à la fin des années 1990, s'opère autour du problème de l'inefficacité de la chaîne de contrôle-sanction des infractions au Code de la route et aussi à l'identification des réponses pertinentes. Pour autant, celles-ci sont nombreuses et les décideurs politiques ne disposent pas des données permettant de les départager⁵⁷. De la même

⁵⁵ DECRETON 1996

⁵⁶ Id., p.141

⁵⁷ Le rapport du Préfet R. Guyot (2002) présente, par exemple, à travers la recherche de « gisements » de sécurité routière, une large panoplie de propositions au regard d'une analyse très exhaustive des problèmes posés par la sécurité routière.

manière, la définition causale du problème pose encore des difficultés. Dans plusieurs des rapports d'expertise réalisés au cours de cette période, le faible impact de l'action publique en matière de contrôle et de sanction est attribué soit à une présence policière insuffisante au bord des routes, soit aux comportements défaillants des professionnels en charge de ce volet de la politique de sécurité routière⁵⁸. Ces jugements ne sont évidemment pas acceptables par toutes les parties prenantes : pour les pouvoirs publics, il n'est ni souhaitable ni envisageable d'accroître le nombre des policiers ; pour les corps professionnels concernés, la stigmatisation est injuste et repose sur une méconnaissance de la réalité de leurs conditions de travail.

La réalisation, sur proposition de la DISR et sous l'égide du Commissariat général au Plan, d'une « *utilization-focused evaluation* » du système existant contribue largement à faire sauter ces verrous aussi bien en termes de définition du problème que de sélection des solutions pertinentes⁵⁹. Le groupe d'évaluation de la politique de sécurité routière, constitué autour de Michel Ternier en juin 2001, se concentre sur la seule évaluation du fonctionnement de six systèmes locaux de contrôle-sanction correspondant à six ressorts judiciaires⁶⁰. Il s'agit tout particulièrement d'actualiser et surtout de généraliser les travaux qu'avait développés Claudine Pérez-Diaz sur un ressort au début des années 1990 et qui montraient que, au-delà du peu d'entrain des forces de l'ordre et de justice vis-à-vis des déviances routières, un pourcentage très élevé des infractions constatées (délivrance d'un procès verbal) ne donnait lieu à aucune sanction pour les contrevenants concernés (de l'ordre de 60% s'agissant des P.V. vitesse)⁶¹. Partant du constat solidement établi d'un système défaillant et saturé dans lequel, tant du côté de la force publique que de la Justice, la périphérie se révèle presque hors de contrôle du centre, cette évaluation aboutit soit à l'idée d'un abandon, soit à celle d'une réforme profonde. Au final, le rapport milite plus particulièrement pour l'adoption rapide de mesures de contrôle-sanction

⁵⁸ Un rapport, remis en 2000 et portant sur l'analyse des améliorations de la chaîne de contrôle-sanction des infractions accidentogènes, bien que resté confidentiel, a fait l'objet d'un traitement par le *Canard Enchaîné* qui met en émoi gendarmes et policiers.

⁵⁹ TERNIER et al. 2003

⁶⁰ Un des auteurs du présent article, missionné en 1999 par I. Massin pour concevoir un projet d'évaluation de « sa » politique de sécurité routière, a fait partie du petit nombre de personnes s'étant employées début 2000 à convaincre (avec succès donc) la Déléguée de la pertinence de ce choix de focalisation.

⁶¹ PEREZ-DIAZ 1998

automatique des infractions vitesse⁶². Au-delà de l'exhaustivité de la sanction, ce sont les qualités gestionnaires de l'outil qui sont mises en exergue. L'automatisation permet de simplifier, d'accroître la rapidité et d'obtenir une meilleure qualité des prestations de police et de justice dans ce domaine. Ce groupe, nourri par les travaux de sciences sociales consacrés au phénomène des indulgences mais pas seulement, se montre ainsi tout particulièrement attentif aux enjeux juridiques et institutionnels qui accompagnent le déploiement du CSA, c'est-à-dire à l'insertion du dispositif dans la politique de sécurité routière, à son impact sur les activités des forces de l'ordre et de justice, et à la légitimation du dispositif en direction des populations.

Mais le point essentiel tient à ce que cette évaluation, condamnant les faiblesses du contrôle-sanction existant jusque-là en France complète en les « politisant » les rapports d'experts formés aux sciences de l'ingénieur et appartenant au réseau scientifique et technique du Ministère de l'Équipement. En effet, des spécialistes français de la télématique appliquée à la gestion des transports, jusque-là plus mobilisés sur l'aide que la télématique peut apporter à la gestion des flux, s'intéressent à cet usage nettement plus coercitif des nouvelles technologies. Cette réorientation du questionnement s'appuie sur les expériences menées à l'étranger dans ce domaine. Les leçons du *benchmarking* apparaissent ici essentielles pour comprendre ce mouvement. Plus précisément encore, des travaux commandés et financés par la Commission européenne ont identifié les enjeux technologiques, mais aussi, dans une moindre mesure certes, juridiques et politiques du contrôle automatisé et ce sont eux qui nourrissent les réflexions des experts français, dont les rapports publiés au cours de cette période sont dépourvus d'ambiguïté⁶³. Pour les ingénieurs, les enjeux essentiels sont d'ordre technologique et concernent autant l'exhaustivité du contrôle et de la sanction que la fiabilité de l'outil. Cette dernière justifie le recours au numérique de préférence à l'argentique en dépit des problèmes judiciaires que cela peut induire. Leur contribution va ainsi jouer un rôle

⁶² L'instance d'évaluation a été mise en place en avril 2001 et le rapport final est daté de septembre 2003. Composée de 18 experts, elle s'est réunie une vingtaine de fois, a mis en place un vaste système d'enquête. Dans sa préface au rapport, Alain Etchegoyen, alors Commissaire au Plan, écrit : « *retenons surtout de ce rapport l'insistance qu'il met à défendre les mesures de contrôle automatique qui sont nettement plus dissuasives que les contrôles humains, plus rares, plus improbables et plus aléatoires* ». La décision politique a cependant « anticipé » ces conclusions, ce qui peut en partie être expliqué par la « multi-positionnalité » de certains des participants au groupe.

⁶³ CERTU 2001 et 2003

crucial auprès de la DSCR dans la promotion du recours aux NTIC les plus pointues et, plus particulièrement, dans la nécessité d'associer le numérique à l'automatisation⁶⁴.

Ainsi en 2002, les décideurs administratifs et politiques bénéficient de connaissances solides, légitimes et accumulées par une expertise publique qui a recensé les principaux atouts et étudié les difficultés pouvant naître de l'adoption d'un tel système. Elle en a identifié les enjeux technologiques, mais aussi juridiques⁶⁵ et politiques et a envisagé les principales solutions pouvant être avancées. Ainsi, les grands paramètres permettant le déploiement du CSA sont repérés, collectés, synthétisés, pour et par les autorités publiques, au cours de la législature 1997-2002 et sont soumis quasiment « clé en main » aux instances décisionnelles que sont la Présidence de la République, le CNSR et la DSCR par les experts eux-mêmes et également par un mouvement associatif actif et de plus en plus médiatisé⁶⁶, depuis longtemps convaincu de l'intérêt de l'outil⁶⁷, et associé à la formulation de l'action publique de sécurité routière.

Cette instrumentation n'est cependant pas uniquement une question d'experts, elle est aussi une question politique⁶⁸. Ainsi, le 14 juillet 2002 peut effectivement être érigé en date charnière, non seulement parce que le chef de l'Etat remet à l'agenda politique le problème de l'insécurité routière, ce qui a un effet mobilisateur fort sur les acteurs de terrain⁶⁹, mais surtout parce qu'il offre parallèlement l'opportunité aux acteurs mobilisés de

⁶⁴ ATEC-ITS France est également très impliquée dans ce travail. Fondée en 1973 par des ingénieurs spécialisés dans les transports terrestres en milieu urbain, l'Association pour le développement des techniques de transport, d'environnement et de circulation (ATEC) est un espace d'échange et de rencontre pour les spécialistes de ce domaine. En juin 2000 est créée ITS France pour promouvoir les « systèmes de transport intelligents ». Le CSA fait partie des thèmes de réflexion que se donne la nouvelle association.

⁶⁵ La loi 99-505 a d'ailleurs fait sauter le principal verrou juridique au déploiement du système, à travers la présomption de responsabilité pécuniaire du propriétaire du véhicule.

⁶⁶ On songe à ces figures médiatiques que sont devenues, au cours de cette période, Geneviève Jurgensen, Claude Got et Christiane Cellier.

⁶⁷ Sans remonter trop loin, le 13 janvier 1999, Claude Got dans « La sécurité routière, un vœux pieux », de la page « Rebonds » de *Libération*, estime qu'« un système purement administratif et automatisé, sans tolérance ni indulgence, avec des sanctions initialement faibles mais progressives selon le niveau de récidive, serait plus équitable et efficace que le système actuel ».

⁶⁸ LASCOUMES, LE GALES 2004

⁶⁹ CHOMIENNE 2005, p. 160.

promouvoir leurs solutions aux déficiences de la mise en oeuvre du contrôle et de la sanction caractéristiques des deux décennies qui s'achèvent. En outre, l'année 2002 se révèle riche de plusieurs moments propres à la sécurité routière et témoignant de la rencontre des agendas politiques conjoncturel et institutionnel⁷⁰. Les premiers états généraux de la sécurité routière ont lieu le 17 septembre 2002. Le 18 décembre, le CISR décide le déploiement du CSA et fixe l'objectif d'une implantation de 1000 radars automatiques à la fin 2005. Mais auparavant, et dès l'automne 2001, la campagne présidentielle a fait surgir un débat sur l'amnistie qui mobilise d'abord des experts et le milieu associatif, puis s'installe peu à peu dans les médias pour finalement entraîner des prises de position des hommes politiques. Ce débat recadre également le thème de la sécurité routière parmi les enjeux de sécurité publique et de délinquance qui animent la campagne. Ce cadrage crédibilise une répression plus affirmée dans ce domaine particulier. Le 6 mars 2002, le CNSR peut faire du déploiement du CSA un de ses sujets prioritaires. En juin et juillet, deux rapports techniques lui sont rendus, l'un sur les points de blocage techniques et l'autre sur les blocages juridiques et leurs solutions. Bref, les opportunités pour les acteurs mobilisés de promouvoir leurs solutions préférées se multiplient tout au long de l'année et cela atteste bien l'ouverture d'une fenêtre d'opportunité suffisamment large pour changer réellement la politique publique dans ce domaine.

La manifestation la plus visible des changements alors en train de s'opérer dans la politique publique de sécurité routière est bien la mise en place d'une chaîne de traitement automatisé de contrôle et de sanction de la vitesse. Pour autant, la mise à l'agenda politique de l'inefficacité du système de contrôle-sanction existant a un autre effet majeur qui est d'éliminer les solutions concurrentes à l'automatisation du contrôle de la vitesse⁷¹. Au cours de l'été 2002, une étape essentielle est franchie avec le rejet de l'hypothèse de création d'une « police de la route spécialisée ». L'adoption du CSA résulte aussi de l'abandon, de la mise en sommeil ou des lenteurs d'autres options pertinentes pour s'attaquer à la vitesse comme facteur d'accident ou d'aggravation de l'accident. La solution apportée par le CSA doit aussi être évaluée au regard des autres instruments alors jugés pertinents. En effet, les

⁷⁰ BRUNET 2007

⁷¹ HAMELIN 2008

groupes d'experts et autres acteurs mobilisés défendent des options à la fois alternatives et complémentaires au CSA⁷².

Certains des membres du groupe présidé par Michel Ternier défendent initialement la création d'une police de la route spécialisée⁷³. Ce vieux serpent de mer de la politique nationale de sécurité routière ressurgit, le 21 juillet 2002, dans une interview que le ministre de l'Équipement et des Transports donne au *Journal du Dimanche*. La proposition de création d'une police de la route faite par Gilles de Robien suscite débats et questions que la presse relaie. Sur la scène politique nationale, des parlementaires s'en emparent avant que Nicolas Sarkozy, Ministre de l'Intérieur, marque son opposition. La proposition fait long feu, mais, tout au long de l'été, d'autres acteurs intéressés par la politique de sécurité routière interviennent dans le débat. Le Syndicat des commissaires et hauts fonctionnaires de la Police nationale, par exemple, publie dans *Le Figaro*, sous la plume de Luc Rudolph et Christophe Soullez, une tribune intitulée : « *Non à une police de la route !* » (18/09/2002). Quelques mois plus tard, suite au décès d'un gardien de la paix percuté par une voiture, l'UNSA-Police (le syndicat majoritaire chez les gardiens de la paix) prend ouvertement position en faveur de la création d'une « *vraie police de la route spécialisée et professionnelle* ». Les auditions de l'instance d'évaluation de la chaîne de contrôle-sanction enregistrent aussi ces oppositions fortes⁷⁴.

Ces débats et la difficulté d'imposer aux forces de l'ordre (police et gendarmerie) la création d'une institution policière autonome en charge de la régulation du risque routier, incitent également à regarder le CSA comme une solution de compromis entre tenants et opposants à la création d'une police spécialisée⁷⁵. L'outil CSA apparaît alors comme la seule option véritablement en mesure de fédérer une « coalition de cause » élargie au sein de l'appareil d'État et à ses marges. Le CSA permet d'emporter l'adhésion de deux types d'acteurs essentiels à l'application de la politique de sécurité routière : les forces de l'ordre, en leur permettant de se consacrer à d'autres tâches, et les constructeurs automobiles: « *le [CSA] doit pouvoir contenir et*

⁷² Pour ATEC ITS, le CSA n'est qu'une des cinq applications des NTIC que l'association recommande (CERTU 2003).

⁷³ TERNIER et al. 2003, p. 15-16.

⁷⁴ Id. p. 29.

⁷⁵ Lors du débat de 2002, Gilles de Robien parle de « *police spécialisée comme aux États-Unis* ». On a montré ailleurs, les difficultés d'importation de systèmes institutionnels de régulation des usages sociaux de la route. Cf. HAMELIN, SPENLEHAUER 2005.

*réduire une tendance à l'infraction de masse, notamment en ce qui concerne les vitesses, sans être trop contraignant, sans "brider", par exemple, la vitesse des véhicules à la construction*⁷⁶».

Enfin, le CSA peut être vu comme l'instrument de la réaffirmation du leadership de l'Etat dans la politique de sécurité routière. Bien davantage qu'un outil marquant un tournant répressif dans la politique de sécurité routière, le CSA doit être regardé comme un instrument de recentralisation de la politique publique de sécurité routière⁷⁷. Il est l'instrument d'une « réaction » régaliennne face aux échecs relatifs des politiques participatives et incitatives caractéristiques des années 1980-1990. Grâce à cet outil, l'Etat se donne d'ailleurs les moyens financiers de son ambition. Les exécutifs territoriaux ne s'y sont pas trompés en revendiquant une part des recettes ainsi engendrées. Pour autant, le recours aux NTIC s'accompagne de l'activation d'outils bien plus classiques. L'année 2003 se caractérise aussi par une production légale déterminante dans l'orientation donnée à la lutte contre l'insécurité routière (loi du 12 juin renforçant la lutte contre la violence routière).

Conclusion

On admet, avec d'autres chercheurs, la stigmatisation du comportement des conducteurs dans les définitions les plus communes et les plus médiatisées du problème public de l'insécurité routière. On peut également reconnaître que l'étude des « histoires causales⁷⁸ » ainsi construites apporte des éléments de connaissance indéniablement riches pour comprendre la mise à l'agenda du problème, identifier comment les acteurs politiques ou économiques, par exemple, les utilisent pour reconstruire la réalité⁷⁹, ou encore comment ils se battent pour contrôler les interprétations et les représentations des problèmes. Mais l'ambition de ce papier consiste à montrer que les analystes de l'action publique ont tout intérêt à ne pas confondre la définition du problème, même si elle peut apparaître à un moment donnée suffisamment consensuelle pour assourdir tout discours divergent, et celle des solutions "réellement" élaborées (y compris sur un mode discursif) par les pouvoirs

⁷⁶ TERNIER et al. 2003, p. 146.

⁷⁷ CARNIS, HAMELIN 2007

⁷⁸ STONE 2000

⁷⁹ HACKING 2000

publics et les autres détenteurs d'enjeux. Les idées jouent indéniablement un rôle de cadrage cognitif, mais ce rôle ne se comprend que si l'on tient compte également – ce que certains jugeront peut-être trop classique – des variables institutionnelles et des intérêts en présence.

A une vision souvent trop simple et relativement statique des causes de l'insécurité routière répond en effet une action publique complexe, mouvante et également cumulative. Les politiques de résorption des points noirs, par exemple, ne cessent pas avec les programmes destinés à en dépasser les limites⁸⁰. C'est sur ces aspects qu'une approche diachronique de l'action publique de sécurité routière conduit à mettre l'accent. En effet, le détour historique met bien en évidence les transformations du réseau d'acteurs impliqués. Ses membres les plus concernés et les plus actifs évoluent sur la moyenne durée. Si les assureurs apparaissent centraux au cours de la première période analysée, ce sont les administrations et les grands corps de l'Etat qui s'approprient ensuite l'action publique de sécurité routière. Mais ici encore, les simplifications apparaissent problématiques. Si les ingénieurs de la Direction des Routes amorcent le mouvement, les agents de la Direction de la Sécurité et de la Circulation Routières sont plus tard en mesure de les concurrencer et en promouvant des programmes et des outils tantôt pédagogiques, tantôt contraignants.

De surcroît, que ce soient les ingénieurs d'Etat qui conçoivent la politique de réduction des points noirs - et travaillent donc à corriger les dangers inhérents aux infrastructures - ou les ingénieurs et médecins qui au sein des firmes automobiles développent les équipements de sécurité passive⁸¹, aucun d'eux ne se représente l'insécurité routière au seul prisme des conducteurs et de leurs déviations potentielles. Idem des chercheurs en sécurité routière dont les travaux sont souvent sans ambiguïtés et non confidentiels, notamment concernant le problème posé par la croissance de la puissance et de la masse des véhicules⁸². Quant aux militants associatifs, il apparaît également bien difficile de leur imputer toute naïveté sur ce point.

Enfin, l'insécurité routière peut n'être qu'un prétexte à l'origine de l'action publique, mais les actions engagées peuvent au final se révéler essentielles pour la sécurité routière. Par exemple, la résorption de l'accidentalité

⁸⁰ GALLAND 1991

⁸¹ MOGUEN-TOURSEL 2007

⁸² MALATERRE, L'HOSTE 2003

routière ne constitue pas la principale motivation de la création en 1929 de la *California Highway Patrol*, qui offre à la Californie la police de souveraineté qui lui fait alors défaut⁸³. Néanmoins, cet instrument policier joue depuis lors un rôle majeur dans la formulation et la réussite de l'action publique de sécurité routière dans cet Etat, et plus largement aux Etats-Unis. Bref, les « interfaces de contingence » que forment et animent ici les partenaires du réseau d'action publique constitué, mais également les représentations plus larges et historiquement situées de ce que doit être un Etat moderne et efficace, participent de manière déterminante à la fabrique de l'action publique de sécurité routière.

⁸³ HAMELIN, SPENLEHAUER 2006

REFERENCES

- BARJONET P.E., CAUZARD J.P., L'HOSTE J. (1979), *Besoins de mobilité et demande de sécurité. Production de modèles de régulation et de contrôle social*, Rapport de Recherche, 1^{ère} phase, ONSER, août.
- BOLTANSKI L. (1981), « America, America... le plan Marshall et l'importation du management », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n°38, mai, pp. 19-41.
- BRUNET S. (2007), *La communication, composante de l'action publique et politique : le cas de la sécurité routière*, Thèse de doctorat en science politique (J.C. Thoenig, V. Spenlehauer : dir.), ENS Cachan, 503 p.
- CARNIS L., HAMELIN F. (2007), « Le contrôle automatisé de la vitesse : une machine à remonter le temps ? Une analyse comparée France / Grande-Bretagne », *Revue Politiques et Management Public*, vol. 25, n°2, juin, pp. 103-128.
- CAUZARD J.P. (1991), « La gestion socio-politique de la sécurité routière : le cas des années 70 » dans C. DOURLENS, J.P. GALLAND, J. THEYS et P.A. VIDAL-NAQUET, *Conquête de la sécurité, gestion des risques*, Paris, L'Harmattan, coll. Logiques sociales, pp. 87-109.
- CERTU (2001), *Etude des systèmes automatiques de contrôle-sanction des infractions routières : rapport de synthèse sur les pratiques internationales*, Collection Dossiers, décembre, 183 p.
- CERTU (2003), *Télématique et sécurité routière*, Collection Dossiers, juin, 351 p.
- CHOMIENNE H. (2002), *La politique locale de sécurité routière en France depuis 20 ans : contours, évolutions et perspectives : 1982-2002*, rapport final résultant de la convention établie entre la DSCR et l'Université Versailles-Saint-Quentin.
- CHOMIENNE H. (2005), « Le management local de la sécurité routière en France : dispositifs, acteurs et outils. Le cas du contrôle de vitesse dans deux départements », dans Robert Delorme (dir.), *Les régimes français et britanniques de régulation du risque routier : la vitesse d'abord*, GO3 du PREDIT, décembre, pp. 147-188.
- Collectif (1996), « Routes, espace incertain. Sécurité routière, les ajustements d'une cause nationale », *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*, n°25, 2^e trimestre.
- DECRETON S. (1996), « L'Europe de la sécurité routière : avancées et blocages », *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*, n°25, 2^e trimestre, pp. 137-147.
- DECRETON S. (1993), « Archéologie d'une politique publique. Le cas de la sécurité routière », *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*, n°11, p. 225-245.
- DUDLEY G. (1994), « The next steps agencies, political salience and the arm's-length principle: Barbara Castle at the Ministry of Transport 1965-1968 », *Public Administration*, 72 (2), pp. 219-240.
- EASTMAN J. W. (1984), *Styling versus Safety : The American Automobile Industry and the Development of Automotive Safety, 1900-1966*, Lanham, University Press of America.
- EDELMAN M. (1964), *The symbolic Uses of Politics*, Urbana, University of Illinois Press.
- ELIAS N. (1975), *La dynamique de l'occident*, Calmann-Lévy, Paris.

- FOURQUET F. (1980), *Les comptes de la puissance*, Paris, Editions Recherches.
- GALLAND J.P. (1991), « Trois façons d'appréhender la sécurité routière », dans C. DOURLENS, J.P. GALLAND, J. THEYS et P.A. VIDAL-NAQUET, *Conquête de la sécurité, gestion des risques*, Paris, L'Harmattan, coll. Logiques sociales, pp. 111-126.
- GUYOT R. (dir.) (2002), *Les gisements de sécurité routière*, Paris, La Documentation française.
- GUSFIELD J. (1981), *The Culture of public problems. Drinking-driving and the symbolic order*, Chicago, Chicago University Press.
- HACKING I. (2000), *The Social Construction of What*, Cambridge (Mass.): Harvard University Press.
- HAMELIN F. (dir.) (2008), *Les radars et nous. Regards croisés sur l'acceptation du contrôle automatisé des vitesses par les Français*, Paris, L'Harmattan, coll. « Logiques sociales ».
- HAMELIN F., SPENLEHAUER V. (2005) « Polices de la route et polices sur la route : premiers éléments de synthèse sur les organisations et les activités de police de la route » dans « Polices et *policing* de la route », *Les Cahiers de la Sécurité*, numéro 58, 3^e trimestre, pp. 9-28.
- HAMELIN F., SPENLEHAUER V. (2006), « Road Policing as a State Tool : Learning from a socio-historical analysis of the California Highway Patrol », *Policing and Society*, 16-3, septembre, pp. 261-284.
- JENKINS-SMITH H.C., SABATIER P.A. (1993) (eds.), *Policy Change and Learning. An Advocacy Coalition Approach*, Colorado, Westview Press.
- KLETZLEN A. (2000), *L'automobile et la loi : comment est né le code de la route*, Paris, L'Harmattan, « Logiques sociales ».
- KLETZLEN A. (2007), *De l'alcool à l'alcool au volant*, L'Harmattan, coll. « Logiques sociales ».
- LASCOUMES P. (1996), « rendre gouvernable : de la traduction au transcodage. L'analyse des processus de changement dans les réseaux d'action publique », dans CURAPP, *La gouvernabilité*, Paris, PUF, pp. 336 et ss.
- LASCOUMES P., LE GALES P. (dir.) (2004), *Gouverner par les instruments*, Paris, Les Presses de Sciences Po.
- LINDBLOM C. (1959), « The Science of Muddling Through », *Public Administration Review*, 19, pp.79-88.
- MALATERRE G., L'HOSTE J. (2003), « La sécurité routière en France et son évolution », *Regards sur l'actualité*, n° 290, avril, pp. 87-100.
- MENERAULT P. (1993), « Le rapport central/local dans les politiques de sécurité routière », dans C. DOURLENS, P.A. VIDAL-NAQUET, J.P. GALLAND, M. ROCHE, *Les insécurités urbaines. Nouvelles approches, nouveaux enjeux*, Paris, les Editions du Service Technique de l'Urbanisme, pp. 65-89.
- MAYET P. (1996), « Chronique d'une politique de sécurité routière » dans *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*, n°25, 2^e trimestre, pp. 118-128.
- MASSIN I. (1998), *Pour une sécurité routière plus citoyenne, Rapport au Ministre de l'Équipement, du logement et des transports*, juin 1998, 34 pages.

- MOGUEN-TOURSEL M. (2007), « Naissance et développement de nouveaux outils d'investigation pour la sécurité routière depuis les années 1950 : expérimentations et simulations en sécurité passive ». Ce papier a été présenté lors de la journée d'étude du 19 décembre 2007, organisée par Pascal Griset à la Maison de la recherche de la Sorbonne. Il sera publié dans les actes de cette journée.
- NADER R. (1965), *Unsafe at any speed, the designed-in dangers of the American automobile*, New York, Grossman.
- OCDE (1990), *L'assurance automobile et la prévention des accidents de la route*, Paris, 137 p.
- PEREZ-DÍAZ C. (1997), « Quelques aspects des évolutions du contrôle de la circulation routière en France », in KELLENS G. et PEREZ-DÍAZ C. (dir.), *Le contrôle de la circulation routière dans les pays de la CEE*, Paris, L'Harmattan.
- PEREZ-DÍAZ C. (1994), « L'indulgence, pratique discrétionnaire et arrangement administratif », *Déviance et Société*, vol.18, n°4, pp. 397-430.
- PEREZ-DÍAZ C. (1998), *Jeux avec des règles pénales, le cas des contraventions routières*, Paris, L'Harmattan.
- REIGNER H. (2004), « La territorialisation de l'enjeu « sécurité routière » : vers un basculement de référentiel ? », dans « Sécurité routière : les savoirs et l'action », *Espaces et sociétés*, 118-3, pp. 23-41.
- RICHARD P.-J. (1956), *Histoire des institutions d'assurance en France*, Paris, Edition l'Argus.
- ROBIN J. (1996), « Agir sur l'environnement : les aménagements de vitesse en ville », *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*, n°25, 2^e trimestre, pp. 129-136.
- ROUSSO H. (sld.) (1986), *De Monnet à Massé, 1946-1965*, Paris, Editions du CNRS.
- RUFFAT M., CALONI E.-V., LAGUERRE B. (1990), *L'UAP et l'histoire de l'assurance*, Paris, Editions MSH/Lattès, 1990.
- SELZNICK P. (1949), *TVA and the Grass-Roots*, University of California Press.
- SPENLEHAUER V. (1999), « Intelligence gouvernementale et sciences sociales », revue *Politix*, n°48, décembre, pp. 95-128.
- SPENLEHAUER V., LASSARRE S. (2003), « La recherche sur l'insécurité routière », revue *Pour la Science*, n°309 juillet, pp. 72-77.
- STONE D. (1989), « Causal Stories and the formation of policy agenda », *Political Science Quarterly*, n°104, pp. 281-300.
- TERNIER M., PHELIPPEAU E., MALIBERT P., VILMART C. (2003), *La politique de sécurité routière : les systèmes locaux de contrôle*, Conseil national de l'évaluation; Commissariat général du plan, la Documentation française.
- THOENIG (1973), *L'ère des technocrates : le cas des Ponts et Chaussées*, Paris, Editions d'Organisation.
- THOENIG J.C. (1998), « Politique publique et action publique », *Revue internationale de politique comparée*, 5 (2), pp. 295-314.
- TUNC S. (1953), « France: Establishment of "Fonds de Garantie" to Compensate Victims of Motor Vehicle Accidents », *The American Journal of Comparative Law*, Vol. 2, No. 2 (Spring, 1953), pp. 232-234.

Liste des sigles :

AGACA : association générale des assurances contre les accidents
ARA : assistance routière des assurances
CCACG : commission centrale des automobiles et de la circulation générale (min. transports)
CGP : commissariat général au plan
CESDIP : centre de recherches sociologiques sur le droit et les institutions pénales
CISR : comité interministériel de sécurité routière (instance non permanente)
CNSR : conseil national de sécurité routière
CSA : contrôle-sanction automatisé (dispositif des radars vitesse)
DDE : direction départementale de l'équipement (min. éponyme)
DERA : département d'évaluation et de recherche en accidentologie
DISR : délégué interministériel à la sécurité routière
DP : direction de la Prévision (ministère des finances)
DR : direction des routes (min. des travaux publics, puis min. de l'Équipement après 1966)
DSCR : direction de la sécurité et de la circulation routières (ministère de l'Équipement)
FFSA : fédération française des sociétés d'assurance
INRETS : institut national de recherche sur les transports et leur sécurité
IPC : ingénieur des ponts et chaussées
MTP : Ministère des travaux publics
ONSER : organisme national de sécurité routière
PR : prévention routière
RCB : rationalisation des choix budgétaires
SAEI : nouveau nom du SAEP après 1966
SAEP : service des affaires économiques et du plan (min. des travaux publics)
SOPC : service ordinaire des ponts et chaussées (devenu DDE en 1966)