

**UNIVERSITÉ DE LILLE II – DROIT et SANTÉ**  
**Faculté des Sciences Juridiques, Politiques et Sociales**  
**Ecole doctorale n° 74**  
**Institut d'Etudes Politiques de Lille**

**LA POLITIQUE PUBLIQUE DE SÉCURITÉ ROUTIÈRE**  
**De la fabrication aux réajustements d'une grande cause nationale**

**Mémoire pour le Diplôme d'Etudes Approfondies en Science Politique**  
*Présenté et soutenu par :*

**Vincent BRAY**

*Sous la direction de :*

**Monsieur Pierre MATHIOT**  
**Professeur de Science Politique**

Document téléchargé sur : <http://edoctore74.univ-lille2.fr>

• Année Universitaire 2002/2003 •

<i><b>Table des matières</b></i>
----------------------------------

<b>Introduction</b> .....	7
<b>Première partie : La sécurité routière au cœur de l’action publique : structuration du système d’acteurs et décisions politiques</b> .....	12
<b>Chapitre 1 : Genèse et mise en œuvre des politiques publiques de sécurité routière</b> .....	12
<b>Section 1 : La période de pré-institutionnalisation : l’étape embryonnaire des années cinquante</b> .....	12
Paragraphe 1 : La notion de sécurité routière .....	12
Paragraphe 2 : Du processus de problématisation vers la constitution de l’enjeu .....	15
<b>Section 2 : L’inscription socio-politique de la sécurité routière dans l’agenda gouvernemental</b> .....	21
Paragraphe 1 : L’émergence d’un savoir à caractère scientifique .....	21
A ] Les « Dossiers bleu et vert » .....	23
B ] L’Etude Pilote de Rationalisation des Décisions Administratives (PRDA) .....	25
C ] Une Table Ronde sur la sécurité routière .....	27
Paragraphe 2 : Institutionnalisation et structuration du système d’acteurs ..	29
A ] Les prémices d’une organisation fonctionnelle .....	29
B ] Les principales structures ministérielles .....	35
<b>Section 3 : La définition programmatique des actions en faveur d’une politique de sécurité routière</b> .....	40
Paragraphe 1 : Le programme REAGIR .....	42
Paragraphe 2 : Le programme “Objectif –10%” .....	44

Paragraphe 3 : Les contrats de programmes locaux de sécurité routière ....	45
Paragraphe 4 : Les plans départementaux d'action de sécurité routière .....	46
<b>Section 4 : Du volontarisme politique à l'impuissance publique ? .....</b>	<b>47</b>
Paragraphe 1 : Un essai de traitement global de l'insécurité routière : le Livre Blanc de 1989 .....	47
Paragraphe 2 : La mise en œuvre du permis à points .....	50
Paragraphe 3 : La mise à l'épreuve de la parole gouvernementale .....	52
<b>Chapitre 2 : Les perceptions différentielles de l'action publique en matière de sécurité routière .....</b>	<b>56</b>
<b>Section 1 : La politique des "points noirs" comme premier paradigme .....</b>	<b>56</b>
Paragraphe 1 : La résorption technique des défauts de l'infrastructure routière .....	56
Paragraphe 2 : Les limites de cette approche .....	59
<b>Section 2 : La réintroduction du facteur humain .....</b>	<b>60</b>
Paragraphe 1 : L'abandon partiel d'une conception techniciste .....	60
Paragraphe 2 : Une difficile évaluation de ce changement de logique .....	62
<b>Section 3 : L'"effet de cliquet" d'une politique publique .....</b>	<b>63</b>
Paragraphe 1 : Le poids du passé .....	63
Paragraphe 2 : Le phénomène de « <i>faible effet</i> » des actions entreprises ..	65

<b>Deuxième partie : Vers une rupture paradigmatique ?</b> .....	68
<b>Chapitre 1 : La résurgence de la thématique dans le débat public</b> ...	69
<b>Section 1 : La renaissance d'une grande cause nationale</b> .....	69
Paragraphe 1 : La notion de « <i>fenêtre politique</i> » .....	69
Paragraphe 2 : La portée du discours présidentiel .....	71
<b>Section 2 : L'évolution sémantique : de l'«insécurité» à la «violence routière»</b> .....	73
Paragraphe 1 : La charge symbolique .....	73
A ] Processus de criminalisation et changement de rhétorique .....	73
B ] La couverture médiatique : une implication citoyenne ? .....	79
Paragraphe 2 : L'influence des mots sur l'opinion publique .....	81
A ] La notion d'effet d'information .....	81
B ] Impact des mesures et mesure de l'impact .....	83
<b>Chapitre 2 : Changement de paradigme ou simple réactualisation de la problématique ?</b> .....	89
<b>Section 1 : Un modèle d'action publique revisité en matière de sécurité routière</b> .....	89
Paragraphe 1 : L'affirmation gouvernementale d'une volonté de rupture ..	89
Paragraphe 2 : L'élaboration d'un nouveau dispositif réglementaire (2002-2003) .....	92

<b>Section 2 : La comparaison européenne</b> .....	96
Paragraphe 1 : Des politiques publiques de sécurité routière disparates ....	96
Paragraphe 2 : L'européanisation de la question de l'insécurité routière ...	100
<b>Conclusion</b> .....	104
<b>Bibliographie</b> .....	107

<b><i>Liste des sigles</i></b>
--------------------------------

**CERTU** : Centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques

**CETE** : Centres d'études techniques de l'équipement

**CETU** : Centre d'études des tunnels

**CISR** : Comité interministériel de la sécurité routière

**CNSR** : Conseil national de la sécurité routière

**CNT** : Conseil national des transports

**CPCSR** : Conseil permanent de la circulation et de la sécurité routière

**CPSR** : Comité permanent de la sécurité routière

**DCPF** : Direction centrale de la police aux frontières

**DCSP** : Direction centrale de la sécurité publique

**DDE** : Direction départementale de l'équipement

**DDSP** : Direction départementale de la sécurité publique

**DISR** : Délégué interministériel à la sécurité routière

**DR** : Direction des routes

**DRAST** : Direction de la recherche et des affaires scientifiques et techniques

**DRE** : Direction régionale de l'équipement

**DSR** : Délégation à la sécurité routière

**DSCR** : Direction de la sécurité et de la circulation routière

**DTT** : Direction des transports terrestres

**GIPSR** : Groupe interministériel permanent de la sécurité routière

**HCSR** : Haut comité de la sécurité routière

- IDSR** : Inspecteur départemental de la sécurité routière
- INRETS** : Institut national de recherche sur les transports et leur sécurité
- LCPC** : Laboratoire central des ponts et chaussées
- MISR** : Mission interministérielle de sécurité routière
- ONISR** : Observatoire national interministériel de sécurité routière
- ONSER** : Organisme national de sécurité routière
- OTC** : Organisme technique central
- PDASR** : Plan départemental d'action de la sécurité routière
- PRDA** : Etude pilote de rationalisation des décisions administratives
- REAGIR** : Réagir par des enquêtes sur les accidents graves et par des initiatives pour y remédier
- SCCRS** : Service central des compagnies républicaines de sécurité
- SERC** : Service d'études et de recherches sur la circulation
- SETRA** : Service d'études techniques des routes et autoroutes

## *Introduction*

L'analyse d'une politique publique suppose, de prime abord, le repérage du problème posé, ainsi que l'identification des acteurs et de leurs stratégies. Le découpage séquentiel, initié par les travaux de Charles O. JONES<sup>1</sup>, révèle notamment les étapes fondamentales d'émergence du problème et de mise en œuvre d'une politique.

Si on s'accorde sur la pédagogie de cet exercice de rationalisation de l'action publique, il n'en demeure pas moins que certaines politiques, à l'épreuve des faits, peuvent être confrontées à un phénomène de léthargie qui atténue leur portée politique et par conséquent, leur efficacité.

Ainsi la politique de sécurité routière, menée en France depuis plusieurs décennies, semblerait pâtir d'une "dépolitisation" progressive de son objet, si tant est qu'elle avait pu acquérir une valeur proprement politique. Abordée de manière ponctuelle par les pouvoirs publics, la sécurité routière serait devenue un produit banalisé et confiné aux cercles administratifs et techniques.

Or, elle conserve toujours son actualité, dès lors que les statistiques sur le nombre d'accidentés de la route sont régulièrement communiquées par les institutions spécialisées et les médias<sup>2</sup>.

Cependant, force est de constater que l'insécurité routière a longtemps été appréhendée comme un phénomène récurrent et une fatalité inhérente aux besoins de mobilité des individus. A ce titre, si la gestion administrative de cette problématique semble continue, elle fut soigneusement écartée des préoccupations et des questionnements du champ politique.

---

<sup>1</sup> JONES C., *An Introduction to the Study of Public Policy*, Belmont, Duxbury Press, 1970.

<sup>2</sup> Selon l'*Observatoire national interministériel de sécurité routière* (ONISR), en 2002, 7655 personnes sont décédées sur les routes françaises, 137 839 ont été blessées, dont 24 091 grièvement. Au total, ce sont 105 470 accidents corporels qui ont été dénombrés lors de cette année. Ce constat, bien que dramatique, témoigne cependant d'une nette amélioration en la matière. Au début des années soixante-dix, en dépit d'une circulation nettement moins dense qu'actuellement, ce sont 17 000 usagers des infrastructures routières qui trouvèrent la mort.



Or, la non-prise en compte de la thématique de la sécurité routière à sa juste mesure par les décideurs publics a constitué un frein indéniable à toute possibilité d'amélioration durable sur ce sujet. En dépit de coûts humains, sociaux et économiques évidents, elle ne fut jamais envisagée complètement comme une priorité nationale à part entière. S'il n'est pas question ici d'évoquer une impuissance publique dans ce domaine dans la mesure où de nombreuses actions ont été entreprises, il s'agit plutôt de suggérer une forme d'apathie qui s'est amorcée dès les années quatre-vingt-dix.

En effet, même s'il existe de longue date une considération minimale des acteurs politiques, la sécurité routière n'a que rarement constitué un enjeu politique fédérateur. Or, comme le précise Clémentine JACOB, « *l'organisation structurelle de la politique de sécurité routière est telle qu'elle n'a de chance d'aboutir que si elle est portée au niveau politique* »<sup>3</sup> renvoyant en l'occurrence au volontarisme de l'appareil étatique.

L'action publique en ce domaine semble donc évoluer moins en fonction de l'identité partisane des décideurs politiques que suivant leurs convictions et leur implication personnelle. Bien que certains gouvernements aient fait preuve d'un engagement affirmé en affichant une réelle volonté de changement, force est cependant de constater le consensus général qui règne sur ce thème.

L'analyse de la politique publique de sécurité routière illustre également l'étape de la négociation dans un environnement complexe où les partenariats établis entre les groupes d'acteurs sont relativement instables. Il s'agit alors de cerner la nature des échanges entre l'appareil gouvernemental, les industries automobiles et les partenaires associatifs.

L'observation de ces différents acteurs et de leurs relations met ainsi en lumière l'existence d'une "toile" institutionnelle qui, en raison de son haut degré de complexité, peut générer une forme d'inertie de l'action publique.

Notre travail prend pour point de départ l'analyse de la politique publique de sécurité routière, de sa genèse dans les années soixante-dix, période durant laquelle l'Etat prend véritablement en

---

<sup>3</sup> JACOB C., *Prise de décisions différées et usages de l'opinion publique : la construction des politiques de sécurité routière*, Mémoire de DEA mention Etudes politiques, WARIN Ph. (dir.), Grenoble, IEP de Grenoble, 1999, p. 7.

charge la question de l'insécurité routière et élabore les premières méthodes de luttes contre les accidents de la circulation à l'échelle nationale jusqu'à la période actuelle la consacrant en tant que grande cause nationale.

Il s'avère cependant que cette tranche chronologique est encore trop étroite pour saisir notamment la naissance de cette politique publique. Comme l'indique Yves MENY et Jean-Claude THOENIG à ce titre, « *la recherche des jalons significatifs qui bornent le champ politique d'une politique dans le temps constitue un pari délicat pour l'analyste* »<sup>4</sup>. Ainsi nous a-t-il paru nécessaire de remonter jusqu'au XIX<sup>ème</sup> pour discerner les racines sur lesquelles se fonde encore aujourd'hui le contrôle de la pratique automobile.

D'ores et déjà, il convient de souligner un trait essentiel de la politique publique de sécurité routière. En effet, l'originalité et le particularisme de la politique étudiée résident notamment dans son identité polymorphe. Ainsi, peut-elle s'analyser autant comme objet social, culturel ou économique. La politique publique de lutte contre l'insécurité routière tente donc de conjuguer différentes logiques sectorielles qui peuvent se révéler à terme antagoniques.

L'objectif premier de cette recherche a été de tenter de reproduire une certaine cohérence dans l'acheminement de la politique publique de sécurité routière. Or, cette analyse est d'autant plus ardue que les différentes actions menées par les pouvoirs publics sur cette question se sont, certes succédées dans le temps, mais également progressivement achevées.

Les interventions gouvernementales nouvelles se télescopent et s'imbriquent dans le réseau complexe des programmes menés antérieurement. En cela, nous accédons l'idée selon laquelle une politique publique est soumise au poids du passé. « *C'est alors l'héritage laissé par les gouvernements précédents qui apparaît comme le facteur déterminant pour les changements possibles de l'action publique* »<sup>5</sup>.

En développant plus avant ce concept d'« *héritage* » (*inheritance*), Richard ROSE a mis en exergue combien les possibilités de choix offertes dans la formulation des politiques publiques

<sup>4</sup> MENY Y., THOENIG J.-C., *Politiques publiques*, Paris, PUF, 1989, p. 319.

<sup>5</sup> MULLER P., SUREL Y., *L'analyse des politiques publiques*, Paris, Montchrestien, p. 131.

sont restreintes par les engagements contractés par les gouvernements antérieurs<sup>6</sup>. Plus encore, « *la connexion entre le passé et le présent est le résultat de l'inertie politique. L'inertie politique est une force persistante : une fois adoptés, les programmes se poursuivent* »<sup>7</sup> de manière presque inexorable.

Dès lors, la question de l'évaluation même des politiques publiques en matière de sécurité routière se révèle être une tâche particulièrement hasardeuse.

Aussi, nous est-t-il apparu certes nécessaire de conserver une approche chronologique afin de saisir la montée en puissance de l'enjeu de la lutte contre les accidents de la circulation mais de la doubler, par moment, d'une perspective plus thématique et sectorielle.

La première partie sera consacrée à la genèse et à la structuration du système d'acteurs de la politique publique. Il s'agit, en l'occurrence, d'explicitier le processus de politisation et de mise en valeur de l'enjeu constitué par la sécurité routière. On verra ainsi que cette problématique est abordée de façon différentielle en fonction des différents paradigmes privilégiés.

La deuxième partie traitera plus spécifiquement de la résurgence du thème de l'insécurité routière dans le débat politique actuel. On tentera de démontrer dans quelle mesure le gouvernement entend se démarquer des initiatives passées par l'emploi notamment d'un discours et de formes de représentation spécifiques. Par ailleurs, il faudra à cet égard insister sur le phénomène de "présidentialisation" de cette grande cause nationale.

Si de nombreuses études ou ouvrages ont déjà été consacrés à ce sujet, notre démarche consiste à nous pencher plus précisément sur le tournant opéré en 2002 à la suite des propos tenus par le Président de la République, et à nous interroger sur les conditions de cette mobilisation autour de la lutte contre l'insécurité routière. Dès lors, on pourrait avancer le fait que ce problème se mue seulement aujourd'hui en enjeu politique, de par la résonance gouvernementale et médiatique qui en a été faite.

---

<sup>6</sup> ROSE R., « Inheritance before Choice in Public Policy », *Journal of Theoretical Politics*, vol. 2, n° 3, 1990, pp. 263-291.

<sup>7</sup> ROSE R., DAVIES Ph., *Inheritance in Public Policy. Change without Choice in Britain*, New Haven, Yale University Press, 1994, pp. 29-30.

Au-delà de la seule identité de politique sectorielle, elle semblerait incarner actuellement une déclinaison nécessaire de la politique globale de sécurité mise en place par le gouvernement. On pourra, à ce titre, se demander si une rupture paradigmatique a vu le jour au regard des expériences précédentes.

## **PREMIÈRE PARTIE**

### **La sécurité routière au cœur de l'action publique : structuration du système d'acteurs et décisions politiques**

Si la première étape pédagogique de l'analyse d'une politique publique suppose de cerner les contours d'un problème comme fondement de l'action publique, il est toutefois essentiel, pour mener à bien cet objectif, de procéder à un repérage socio-historique des éléments qui orientent les initiatives des décideurs publics. La sécurité routière, perçue dès l'origine comme une notion aux contours techniques et réglementaires, sera envisagée comme une problématique plus complexe. On verra dès lors sa mise sur agenda comme l'interprétation d'un sursaut de la part des décideurs publics.

#### **Chapitre 1 : Genèse et mise en œuvre des politiques publiques de sécurité routière**

La naissance d'une politique publique peut être tributaire des programmes politiques passés et supporte, tout en l'intégrant, un héritage de normes et de valeurs. Il est donc primordial, dans le cadre de cette analyse, de délimiter le cadre d'intervention de l'Etat en matière de lutte contre l'insécurité routière. Cette synthèse chronologique et thématique nous permettra, par la suite, de mettre en lumière les différentes représentations et approches qui se sont succédées au fil du temps sur ce problème.

##### **Section 1 : La période de pré-institutionnalisation**

###### **Paragraphe 1 : La notion de sécurité routière**

Avant d'entamer l'analyse proprement dite des politiques publiques de sécurité routière, il convient d'ores et déjà de circonscrire notre objet d'étude afin, notamment, de rendre compte d'une difficulté d'ordre sémantique et historique qu'impliquent les concepts même de "sécurité"

et d'«insécurité routière». En effet, si on tente une rétrospective rapide de la politique publique en matière de sécurité routière, l'usage parfois indifférencié des termes de sécurité ou d'insécurité peut être révélateur du sens conféré à l'action publique.

En effet, si ces expressions ne sont guère nouvelles, elles reflètent, suivant les époques observées, des réalités fort différentes. Au-delà de cette constatation, il convient de souligner que la construction du sens demeure une étape importante, sinon primordiale, pour que soient activés les ressorts de la décision politique et que les acteurs soient mobilisés.

Cette dimension cognitive, que certains auteurs n'ont pas manqué de réactualiser dans l'analyse des politiques publiques, permet de saisir non seulement l'environnement dans lequel évolue l'action publique mais également d'insister sur la complexité intellectuelle à l'origine de l'émergence puis de la mise en œuvre d'une politique<sup>8</sup>.

A l'instar de Jean-Pierre GALLAND<sup>9</sup>, nous avons donc pris le parti de lier l'idée de sécurité routière avec le développement massif du parc automobile et la prise de conscience, par les pouvoirs publics, de la croissance endémique du nombre des accidents de la circulation.

Bien qu'inévitablement réductrice, cette perspective qui associe la sécurité routière à sa prise en charge par l'Etat et qui, historiquement, la définit à partir de l'élaboration par les pouvoirs publics des premières méthodes d'action au plan national, ne doit pas occulter l'ancienneté de cette problématique<sup>10</sup>. En effet, le thème de la sécurité routière agit comme une récurrence dans le débat public.

Ainsi, dès le 10 mars 1893, un décret vient fixer les fondements sur lesquels repose encore aujourd'hui le contrôle de la pratique automobile, à savoir l'établissement d'une règle de vitesse maximum des engins admis sur le réseau public de voirie, en différenciant la rase campagne et

<sup>8</sup> Voir notamment FAURE A., POLLET G., WARIN Ph. (dir.), *La construction du sens dans les politiques publiques. Débats autour de la notion de référentiel*, Paris, L'Harmattan, 1995 ; SUREL Y., « Idées, intérêts, institutions dans l'analyse des politiques publiques », *Pouvoirs*, n° 87, 1998, pp. 161-178.

<sup>9</sup> GALLAND J.-P., « Trois façons d'appréhender la sécurité routière » », in DOURLENS C. (dir.), *Conquête de la sécurité, gestion des risques*, Paris, L'Harmattan, 1991, pp. 111-126.

<sup>10</sup> CALLENS S., « Les âges de la sécurité routière », *Les Cahiers de la sécurité intérieure, Routes, espace incertain*, n° 25, Paris, IHESI, 1996, pp. 107-117.

l'agglomération, l'institution du récépissé de mise en circulation des véhicules et enfin l'instauration du certificat de capacité de conduite.

*« L'essentiel est donc [déjà] en place tandis que l'automobile prend une importance de plus en plus manifeste dans la vie du pays, jusqu'à acquérir pendant la grande guerre une fonction stratégique avec les taxis de la Marne »<sup>11</sup>*, comme le relève Pierre MAYET.

En 1921, les différentes règles de circulation sont rassemblées et institutionnalisées dans un Code de la route. Celui-ci constitue une étape importante dans la formalisation de la sécurité routière.

Cependant, cette notion, telle que nous l'appréhendons dans le cadre de cette étude, semble naître véritablement en France après la Seconde Guerre mondiale, en marge du phénomène de démocratisation de l'automobile. Celle-ci, longtemps considérée comme un objet de convoitise, devient enfin accessible au plus grand nombre.

Contrairement aux idées préconçues, établir strictement l'avènement d'une politique publique de sécurité routière dans les années soixante-dix, ne serait que la résultante *« d'un effet d'illusion, né de la publicité accrue des prises de positions et d'une effervescence créatrice soigneusement orchestrée »<sup>12</sup>*.

Il est en effet nécessaire de relativiser cette *« illusion nataliste »<sup>13</sup>*, selon l'expression de Yves MENY et Jean-Claude THOENIG, c'est-à-dire d'entretenir l'idée selon laquelle l'intérêt manifesté pour cette problématique durant cette période aurait généré de façon presque spontanée et indépendamment des actions menées antérieurement, une politique publique structurée et fonctionnelle.

Si les années soixante-dix reflètent effectivement la propagation d'une telle idée au sein de la sphère publique, l'objet d'une sécurité routière entendu comme un *« processus de médiation*

<sup>11</sup> MAYET P., « Chronique d'une politique de sécurité routière », *Les Cahiers de la sécurité intérieure, Routes, espace incertain*, n° 25, Paris, 1996, p. 118.

<sup>12</sup> DECRETON S., « Archéologie d'une politique publique, le cas de la sécurité routière », *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n° 11, novembre 1992-janvier 1993.

<sup>13</sup> MENY Y., THOENIG J.-C., *op. cit.*, p. 164.

*sociale (...) [dont l'objet] est de prendre en charge les désajustements qui peuvent intervenir entre un secteur et d'autres secteurs, ou encore entre un secteur et la société globale* »<sup>14</sup> semble, quant à lui, se structurer dès les années cinquante par l'intermédiaire de quatre acteurs principaux hétérogènes : les compagnies d'assurances, le Conseil économique et social, les médias et le corps médical.

Toutefois, la perception d'un problème relève du contexte socio-politique, de la hiérarchisation des priorités de la société ou du gouvernement en place. On verra d'ailleurs, par la suite, que la magnitude d'un problème à partir de données quantifiables ou de statistiques ne lui confère pas obligatoirement un caractère prioritaire déterminant ainsi l'urgence de l'action.

En effet, comme le suggère Pierre MULLER, « *le déclenchement de l'action publique, à travers la mise en place d'un programme d'action politique, n'est pas lié à un quelconque seuil d'intensité du problème* »<sup>15</sup>. Un problème politique est la résultante d'un processus de construction sociale dont la configuration dépend de multiples facteurs propres à une société donnée et à son système politique.

## **Paragraphe 2 : Du processus de problématisation vers la constitution de l'enjeu**

L'agencement de l'objet "sécurité routière" est né d'une saisie quantitative permettant d'appréhender le nombre des victimes de la route en rapport avec les coûts occasionnés. Ce traitement statistique des données de l'accidentologie, sur l'initiative des compagnies d'assurance et, par ailleurs, largement relayé par les médias, confère une nouvelle dimension à la problématique de la sécurité routière. De simple fait divers, elle accède désormais au rang de question de société.

A titre d'exemple, le quotidien *Le Monde* s'indigne que « *selon les estimations autorisées, 1 012 000 personnes ont perdu la vie au cours d'accidents de la circulation aux Etats-Unis*

---

<sup>14</sup> MULLER P., *Les politiques publiques*, Paris, PUF, 2<sup>ème</sup> éd., 1994, p. 24.

<sup>15</sup> MULLER P., *op. cit.*, p. 35.



*depuis le début du siècle. L'association des compagnies d'assurances ayant déclaré que ce chiffre est de sept mille supérieur aux pertes enregistrées durant les guerres depuis 1715 ».*<sup>16</sup>

La dramatisation et la théâtralisation des accidents de la route par les médias ont rapidement joué un rôle de catalyseur dans la transformation du problème de la sécurité routière en enjeu politique, puis en enjeu de politique publique proprement dit.

Par la suite, saisir cette question de la qualification du problème en enjeu politique est une donnée essentielle pour la validité de la mise sur agenda de la thématique de la sécurité routière. Pour autant, et suivant la démonstration de Philippe GARRAUD, « *tous les problèmes figurant à l'agenda gouvernemental ne constituent pas nécessairement des enjeux politiques au sens fort du terme* »<sup>17</sup>.

Le passage de la construction d'un problème en enjeu conditionne l'intérêt des élites politiques à rechercher des solutions ou, du moins, des compromis. L'enjeu politique est défini en l'espèce comme « *tout problème qui s'inscrit au cœur du débat politique parce qu'il est devenu une source de conflits entre acteurs aux objectifs opposés, [et] a retenu l'attention d'un nombre important d'acteurs (...) qui l'imposent, le prennent en charge ou se trouvent dans l'obligation de se situer par rapport à lui* »<sup>18</sup>. On verra, lors de cette étude, que la dimension "enjeu" de l'insécurité routière ne paraît acquérir toute sa consistance qu'en 2002.

Ceci étant posé, il est nécessaire de rappeler une nouvelle fois que l'étape de d'identification du problème n'équivaut nullement à celle de l'apparition du problème en tant que tel.

En effet, antérieurement à cette période, l'insécurité routière constituait déjà, pour les élites techniques, notamment les ingénieurs des Ponts et Chaussées et ceux des Mines, un terrain d'études et de recherches en dehors d'un contexte de politisation véritable.

<sup>16</sup> « L'automobile est devenue plus meurtrière que la guerre aux Etats-Unis », *Le Monde*, 19 avril 1979.

<sup>17</sup> GARRAUD Ph., « Politiques nationales : élaboration de l'agenda », *L'Année Sociologique*, n° 40, 1990, p. 21.

<sup>18</sup> GARRAUD Ph., « Politique électro-nucléaire et mobilisation. La tentative de constitution d'un enjeu », *Revue Française de Science Politique*, vol. 29, n° 3, juin 1979, p. 449.

Il semble que ce soit le Conseil économique et social qui se saisit, le premier, de cette question à partir d'une proposition émanant du groupe CGT-FO.

Par un avis du 11 décembre 1953, il s'érige en véritable « artisan d'un droit prospectif en exhortant l'autorité publique à l'initiative, (...) il jette les bases d'un véritable programme d'action dans lequel on ne peut que reconnaître les prémices des grands thèmes toujours d'actualité : la lutte contre l'éthylisme routier, le contrôle technique, la formation à la sécurité routière, les campagnes de communication, etc »<sup>19</sup>.

En effet, « considérant le nombre croissant des accidents et constatant qu'ils ont pour cause, le plus souvent des infractions aux règles de la circulation, le Conseil économique et social émet l'avis qu'il y a lieu : de renforcer la police de la route, qui doit rester à la fois éducative et répressive ; d'assurer la coordination entre les départements interministériels concourant à la police routière ; d'étudier les conditions suivant lesquelles la vitesse des véhicules pourrait, le cas échéant, être limitée sur certaines routes trop encombrées ou dangereuses ; d'étudier les moyens nécessaires pour suivre et proposer les visites techniques à apporter au matériel automobile, en vue d'une meilleure sécurité ; de procéder, après chaque accident d'une certaine importance à une enquête administrative et technique, indépendante de l'action judiciaire, afin que soient déterminées les causes de l'accident et les dispositions à préconiser pour en éviter le retour ; d'autoriser, sur les auteurs ou victimes d'accidents, une prise de sang, et de renforcer la responsabilité civile et pénale des conducteurs reconnus avoir consommé une quantité excessive d'alcool ; de tirer les enseignements des statistiques d'accidents, tant en ce qui concerne la sécurité routière que l'aménagement des voies ; de prévoir que l'éducation de tous les usagers de la route sera commencée dès l'école, inscrite dans les programmes officiels et continuée par les campagnes amplifiant ainsi l'œuvre déjà commencée par la Prévention routière »<sup>20</sup>.

Pour autant, le rôle du Conseil, économique et social dans le paysage institutionnel se limite à une simple force de proposition sans véritable pouvoir.

---

<sup>19</sup> JACOB C., *op. cit.*, pp. 9-10.

<sup>20</sup> Avis du Conseil économique et social, « Le problème de la circulation routière en France », 11 décembre 1953, pp. 985-1007.

Il faut cependant attendre 1954 pour que le Code de la route soit complété par de nouvelles dispositions. Un décret fixe respectivement la limite de vitesse autorisée en agglomération à 60 km/h pour les véhicules de tourisme, et à 50 km/h pour les poids lourds.

En outre, cette même année, la promulgation d'une loi, qui autorise le dépistage du taux d'alcoolémie dans le sang du conducteur en cas d'accident grave, génère des contestations chez les lobbies vinicoles.

Selon Pierre MAYET, il faut imputer, pour partie, au changement de République l'émergence d'un contexte favorable à cette prise de « *conscience de l'importance croissante du nombre et de la gravité des accidents de la route* »<sup>21</sup>.

Dès janvier 1958, sous l'égide du professeur Jacques Monod, un rapport articulé autour du bilan humain, du coût social et de l'aspect comportemental des accidents de la circulation est soutenu au sein de l'Académie de Médecine. Appréhendée déjà comme une véritable pathologie, l'insécurité routière est alors présentée comme le nouveau fléau à venir des sociétés post-industrielles.

Lors d'une conférence de presse donnée le 10 septembre 1958, Robert Buron, alors ministre chargé des Transports, estime en effet, qu'« *on ne peut plus accepter longtemps l'hémorragie que représentent en vies humaines les accidents de la route* » et stigmatise, à l'instar des scientifiques, les méfaits de la délinquance routière.

Faisant écho aux conclusions de Jacques Monod, l'Assemblée nationale adopte un projet de loi relatif à la création d'une police de la circulation routière. En outre, un *Conseil permanent de la circulation et de la sécurité routière* (CPCSR) est institué, au sein du ministère de l'Intérieur, par un arrêté du 3 septembre 1958.

Enfin, un décret du 27 septembre 1958 instaure un *Comité permanent de la sécurité routière* (CPSR). Cet organisme, rattaché au ministère des Travaux publics et du Tourisme a pour mission de « *promouvoir toute mesure législative ou réglementaire ayant pour objet de diminuer le*

---

<sup>21</sup> MAYET P., *op. cit.*, p. 119.

*nombre et la gravité des accidents de la circulation routière, d'orienter et de coordonner l'activité des organismes privés participant à la prévention des ces accidents ».*

Structure à vocation interministérielle, cet organe entend fédérer et instaurer un dialogue entre les acteurs principaux de la lutte contre l'insécurité routière.

Ainsi, à titre indicatif, sont représentés le président de la Prévention routière, le secrétaire général de la *Fédération des travaux publics CGT-FO*, des médecins, le président de la *Fédération nationale des clubs automobiles*, le président de l'*Automobile Club de France* et le secrétaire général de la *Fédération nationale des chauffeurs routiers*.

Cette première tentative de coalition entre des partenaires aux origines éparées et aux impératifs souvent contradictoires, peut dans ce cas être assimilée à la notion de « *forum hybride* »<sup>22</sup> qui « *font se rencontrer dans une même structure de délibération ou de consultation des acteurs répondant à des logiques d'intérêt différentes (politiques, experts, représentants des associations et des groupes d'intérêts...)* »<sup>23</sup>.

Elle révéla néanmoins rapidement son incapacité à endiguer le flot croissant des victimes de la circulation routière. Bien qu'infructueux, cet essai accrédite l'idée selon laquelle la dynamique sécuritaire issue des années soixante-dix, loin de s'être créée *ex nihilo*, constitue davantage l'aboutissement d'un processus spécifique qu'une "apparition miraculeuse" telle que présentée de prime abord.

Cette première période qui s'échelonne jusqu'aux années soixante dénote par le fait que les administrations centrales n'abordent la thématique de la sécurité routière que sous un angle principalement réglementaire. Cette vision restrictive occulte le débat proprement dit.

Aussi, comme le souligne à juste titre, Jean-Pierre CAUZARD, les « *ministères des Travaux publics, de la Justice, de l'Intérieur, des Armées, des bureaux de circulation routière* élaborent

<sup>22</sup> CALLON M., LASCOUMES P., BARTHES Y., *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*, Paris, Editions du Seuil, 2001.

<sup>23</sup> BLONDIAUX L., « La délibération, norme de l'action publique contemporaine ? », *Projet*, n° 268, hiver 2001-2002, p. 83.

*des textes pour l'essentiel réglementaires ; les textes législatifs sont exceptionnels et ne donnent pas lieu à des débats parlementaires spectaculaires* »<sup>24</sup>. Au regard de ces premiers éléments, on peut ainsi estimer que l'objet "sécurité routière" demeure, jusqu'alors, confiné aux cercles techniques et n'a donc pas encore atteint une dimension politique notable.

De fait, le thème de la sécurité routière est appréhendé comme un produit technique et non pas comme un objet politique. L'acquisition de cette consistance politique nécessitera une certaine maturation, comme on le verra par la suite.

En outre, il semble que les études et recherches de terrain, réalisées notamment par le *Service d'Etudes et de Recherches sur la Circulation* (SERC) et le *Laboratoire Central des Ponts et Chaussées* (LCPC), privilégient le développement de nouveaux modes de construction et d'entretien du réseau routier. L'UTAC, une union de syndicats fondée en 1949 par l'industrie automobile, procède, quant à elle, à des recherches, essais et contrôles sur les véhicules<sup>25</sup>.

Les années cinquante constituent une étape certes embryonnaire mais décisive dans la mise en place d'un cadre conceptuel et technique en matière de sécurité routière.

Si l'analyse d'une telle politique publique suppose de repérer le problème comme fondement de l'action politique, il convient également de procéder à un repérage socio-historique des éléments qui orientent l'action de l'Etat. En ce sens, la naissance d'une politique publique reste tributaire des actions politiques passées et supporte, tout en l'intégrant, un héritage de normes et de valeurs.

## **Section 2 : L'inscription socio-politique de la sécurité routière dans l'agenda gouvernemental**

### **Paragraphe 1: L'émergence d'un savoir à caractère scientifique**

---

<sup>24</sup> CAUZARD J.-P., « La gestion socio-politique de la sécurité routière. Le cas des années 70 », in DOURLENS C. (dir.), *Conquête de la sécurité, gestion des risques*, Paris, L'Harmattan, 1991, p. 88.

<sup>25</sup> Organisme technique indépendant, l'UTAC est désormais un laboratoire spécialisé dans la certification et l'homologation dans le secteur automobile. Un décret du 4 octobre 1991 le désigna *Organisme Technique Central* (OTC) du contrôle technique. Dans ce cadre, il se charge, pour le compte du ministre des Transports et selon ses instructions, de recueillir et d'analyser les résultats des contrôles afin de surveiller le fonctionnement des installations, de s'assurer de l'homogénéité des contrôles et de collecter des informations sur l'état du parc automobile national.

L'agenda entendu comme « *l'ensemble des problèmes perçus comme appelant un débat public voire l'intervention des autorités politiques légitimes* »<sup>26</sup> demeure une étape essentielle dans la prise en compte d'un problème, du moins de façon formelle.

La typologie désormais classique présentée par Roger COBB et Charles ELDER, distingue deux catégories d'agendas, l'agenda institutionnel et l'agenda conjoncturel<sup>27</sup>.

Le premier s'élabore donc en fonction du caractère "naturel" ou consensuel des questions à régler par les instances politiques. A l'inverse, l'agenda conjoncturel ou systémique prend en compte les controverses qui émergent dans le débat politique de façon parfois brutale et qui nécessitent une action immédiate des instances concernées.

Comme le soulignent Yves MENY et Jean-Claude THOENIG, cette typologie répond à une logique idéal-typique et à un souci de modélisation théorique. Il faut donc mettre en exergue que, dans la pratique, la frontière entre ces deux types d'agendas est particulièrement perméable<sup>28</sup>.

Ainsi, la question de la sécurité routière pourrait être comprise sous ces deux formes. D'une part, elle s'inscrit sur l'agenda institutionnel. En effet, au-delà de la réglementation de la circulation, il s'agit avant tout pour les autorités de penser une politique globale englobant tous les secteurs de la société concernés par cette thématique. C'est donc une question de fond susceptible de susciter maints controverses et conflits.

Mais la problématique de l'insécurité routière relève tout autant de l'agenda conjoncturel dans la mesure où elle réapparaît de façon cyclique dans le débat public au gré de catastrophes routières ou de faits divers jugés inadmissibles et intolérables.

---

<sup>26</sup> PADIOLEAU J., *L'Etat au concret*, Paris, PUF, 1982, p. 25.

<sup>27</sup> COBB R., ELDER C., *Participation in American Politics. The Dynamics of Agenda Building*, Boston, Allyn and Bacon, 1972.

<sup>28</sup> « *Ces deux types d'agendas représentent des idéaux types. Dans la réalité, la frontière qui les sépare est beaucoup moins nette. Elle est aussi fluctuante. Ce qui, en définitive, caractérise la mise sur agenda est le degré de consensus ou, au contraire, de conflit qui préside au problème considéré* » in MENY Y., THOENIG J.-C., *op. cit.*, p. 168.

Selon Jean-Pierre CAUZARD, les années soixante amorcent un processus d'« *inscription politico-sociale de la sécurité routière* »<sup>29</sup>.

Confrontés au développement anarchique de la circulation automobile et à une augmentation importante du nombre d'accidents corporels, les représentants des administrations centrales et les gestionnaires des voies de circulation souhaitent transposer en France certains modèles de circulation empruntés notamment aux systèmes scandinave et américain.

Or un tel projet nécessite la constitution d'une base théorique à caractère scientifique. En élaborant une méthodologie de cet acabit, l'autorité ministérielle espère ainsi forger une centralisation de l'expertise jusqu'alors inexistante. Fort de ce constat, le ministère des Transports et des Travaux publics crée en 1961 l'*Organisme National de Sécurité Routière* (ONSER).

Le mode de fonctionnement et les caractéristiques structurelles de l'ONSER illustrent parfaitement la manière dont on perçoit les accidents de la circulation et leurs causes durant les années soixante. Ainsi, « *l'utilisateur est à l'origine de la très grande majorité des accidents, mais il est possible d'exercer sur lui une action correctrice dans la mesure où l'on aura compris son fonctionnement par des recherches ad hoc* »<sup>30</sup>.

En conséquence, l'ONSER est subdivisé en trois centres distincts : Etudes psychologiques, Essais de Chocs et Biomécanique, Etudes Statistiques et Enquêtes.

Bien que cette répartition apparaisse fonctionnelle de prime abord, elle ne reproduit pas cependant le traditionnel triptyque "homme-véhicule-route". On pourrait, à cet égard, avancer l'hypothèse d'un souci de la part des acteurs publics de ne pas empiéter sur les prérogatives des services déjà existants (le service des Ponts et Chaussées à titre d'exemple) et également par le fait qu'une éventuelle mise en cause de la conception des véhicules ou des infrastructures routières semble, à cette époque, pour le moins exclue.

En effet, évoquant cette tendance au cloisonnement de la part des ingénieurs des Ponts et Chaussées et les rivalités qui en découlent, Séverine DECRETON conclut que « *chacun semble*

---

<sup>29</sup> CAUZARD J.-P., *idem*.

<sup>30</sup> CAUZARD J.-P., *idem*.

*défendre sa propre culture, son domaine réservé, toute remise en cause des droits acquis devient une atteinte »<sup>31</sup>.*

En dépit d'une nette avancée en la matière, la recherche en sécurité routière demeure cantonnée au rang d'"épiphénomène administratif", à l'écart des circuits de décision et de gestion.

Pourtant, le caractère sans cesse plus alarmant de la courbe des accidents de la route, amplifié et commenté abondamment par les médias, contraint les différents cabinets ministériels et les services techniques des administrations centrales à s'interroger sur des solutions adéquates en l'espèce.

### **A. Les "Dossiers bleu et vert"**

Le 8 mai 1968, les ministères de l'Équipement et de l'Intérieur apportent une première ébauche de réponse en présentant un programme conjoint d'action portant sur la circulation routière, intitulé le "Dossier bleu".

Dans son approche générale du problème, le "Dossier bleu" se veut résolument pragmatique et réaliste. Ainsi les rédacteurs affirment que :

*« La perte économique et sociale due aux accidents de la route deviendra à ce point insupportable que la communauté se verra contrainte d'adopter tôt ou tard les mesures préventives qu'elle rejette actuellement comme trop coûteuses ou trop contraignantes (liberté de conduire le véhicule de ses rêves, à la vitesse désirée, quelles que soient ses aptitudes et ses connaissances...). On a fait croire à l'opinion que l'amélioration de l'infrastructure, qui n'exigerait des usagers que l'effort qu'ils acceptent actuellement, serait de nature à résoudre les problèmes de sécurité routière (...). La limitation de vitesse est probablement inéluctable, seules les modalités d'application restent à préciser (...) ».*

---

<sup>31</sup> DECRETON S., *La sécurité routière : les différents aspects d'un service public morcelé*, Thèse pour l'obtention du diplôme de doctorat en Droit public, Lille, Université de Lille 2, Faculté des sciences juridiques, politiques et sociales, 1989, p. 265.



De surcroît, le “Dossier bleu” laisse transparaître une volonté manifeste de contraindre les pouvoirs publics à l’action :

*« Les pouvoirs publics ont nettement fait connaître que la page des mesures pas trop coûteuses et pas trop impopulaires allait être tournée avec le dernier train de mesures qui ont reçu l’approbation du Conseil d’Etat. Les prochaines mesures seront donc soit plus contraignantes, soit plus coûteuses, soit les deux à la fois (...) ».*

Comme l’observe Jean-Pierre CAUZARD, le “Dossier bleu” entend ne faire aucune « *concession aux intérêts de groupes particuliers ; les constructeurs et même l’économie de marché sont mis en cause, qu’il s’agisse de la conception même des véhicules ou des effets nocifs des arguments publicitaires axés sur les performances* »<sup>32</sup>. Les rédacteurs de ce programme auraient eu ainsi la volonté de s’affranchir des réticences de groupes d’intérêts, particulièrement structurés et à forte capacité d’influence, dont la stratégie relève d’abord d’une logique industrielle et non d’une dimension sociale de préservation des vies humaines.

De plus, l’usager est également directement concerné. Le facteur humain est appréhendé suivant des schèmes d’action simples et de réflexes tant au niveau de sa psychomotricité qu’en matière de décision et d’adaptation à son environnement.

L’idée d’une prédisposition aux accidents chez certaines catégories d’individus figure par ailleurs explicitement dans les conclusions du dossier. En conséquence, on entend privilégier une action sur ce groupe spécifique plutôt qu’« *une réglementation lourde et aveugle frappant uniformément tous les usagers* ».

La démarche ici proposée marque une nouvelle étape du développement de la sécurité routière régulée par la prise en compte de tous les paramètres tant techniques qu’humains, le recours à l’électronique sophistiquée et à la recherche opérationnelle.

---

<sup>32</sup> CAUZARD J.-P., *op. cit.*, p. 90.

Cette perspective tend à déboucher sur un véritable « *marketing social de la sécurité routière* »<sup>33</sup>. Les termes du “Dossier bleu” sont, en effet, éloquentes en la matière. Ce dernier précise que « *la sécurité est un service comme un autre dont l’offre et la demande s’équilibrent à partir des motivations des clients et du progrès technologique. Amener l’usager à accroître la demande de sécurité, c’est amorcer le processus qui, dépassant les possibilités de la seule réglementation, conduit là comme ailleurs au progrès économique et social* ».

En l’occurrence, l’élément nouveau réside dans la perception du rôle de l’Etat en tant qu’arbitre social des forces en présence suivant une connaissance scientifique des paramètres techniques et humains. En septembre 1969, le “Dossier vert” soutenu par le ministère de l’Equipement et du Logement reprendra et approfondira les propositions du “Dossier bleu”. Si ces deux dossiers constituent des programmes d’action proposés au gouvernement par les administrations centrales, l’*Etude Pilote de Rationalisation des Décisions Administratives* (PRDA) implique une approche quelque peu différente, à savoir celle de la rationalisation des choix budgétaires.

## **B. L’Etude Pilote de Rationalisation des Décisions Administratives (PRDA)**

Partant du postulat que l’accidentologie est un phénomène en constante évolution, sont analysés dans un esprit de réforme, d’une part les problèmes d’ensemble qu’engendrent les incidents de circulation et d’autre part, le fonctionnement des institutions en charge de la sécurité routière.

Les espoirs se fondent ici sur une amélioration du conducteur, sur une adaptation de l’homme à la machine par la formation, véritable leitmotiv de la sécurité. L’*Etude Pilote de Rationalisation des Décisions Administratives* (PRDA) inaugure un vaste projet pédagogique associant psychologues, pédagogues et moniteurs usant chacun des méthodes de pointe de leurs disciplines.

A l’issue de l’étude animée par Michel Ternier, ingénieur des Ponts et Chaussées, les coûts et avantages monétaires et non monétaires furent récapitulés pour évaluer la pertinence des actions envisagées. Il s’agit ainsi d’apprécier la complexité de cette problématique suivant une

---

<sup>33</sup> CAUZARD J.-P., *op. cit.*, p. 91.

perspective de management public, c'est-à-dire par l'emploi d'« *un ensemble de méthodes rationnelles au service des décideurs publics* »<sup>34</sup>.

Plusieurs axes de réformes sont alors dégagés : la lutte contre l'alcoolisme, la limitation de la vitesse, le port de la ceinture de sécurité, l'amélioration de la signalisation routière, la lutte contre le verglas et enfin, l'aménagement des "points noirs" c'est-à-dire des sites sensibles ou potentiellement dangereux.

Toutefois, comme le précise Jean-Pierre CAUZARD, cette étude « *ne prétendait pas accéder à un classement réellement hiérarchisé des actions à entreprendre ; elle visait plutôt à déterminer les goulots d'étranglement entravant l'action de l'Etat et à définir des seuils au-delà desquels le pouvoir politique jugerait l'action inacceptable* »<sup>35</sup>.

En octobre 1969, Jacques Baumel, alors secrétaire d'Etat délégué aux relations publiques auprès du Premier ministre, Jacques Chaban-Delmas, soutient devant les parlementaires que « *devant l'importance humaine et économique des conséquences des accidents de la route, le gouvernement ne se contentera pas d'assurer une meilleure coordination entre les administrations concernées, mais procèdera à une véritable mobilisation des "responsables de secteurs publics et privés" qui doivent être étroitement associés à la définition de mesures qui étaient jusqu'à présent entièrement conçues par les administrations* »<sup>36</sup>.

Il s'agit donc pour le gouvernement d'impliquer les acteurs qui éventuellement seraient réticents, voire même opposés aux premières mesures rendues inévitables en raison de la gravité de la situation.

### **C. Une Table ronde sur la sécurité routière**

Le 3 décembre 1969, est organisée une Table ronde sur la sécurité routière réunissant les principaux responsables des secteurs économiques visés (constructeurs automobiles, pétroliers,

<sup>34</sup> HUSSENOT Ph., *La gestion publique par objectifs*, Paris, Editions d'Organisation, 1983, p. 24.

<sup>35</sup> CAUZARD J.-P., *op. cit.*, p. 96.

<sup>36</sup> *Journal Officiel*, Débats de l'Assemblée nationale, n° 51, p. 2447.

compagnies d'assurance, transporteurs routiers), des associations (*Prévention routière, Croix-Rouge française*) et des représentants de la société civile et des usagers.

Répartie en cinq groupes de travail, cette Table ronde s'attachera principalement aux thèmes des infrastructures, des véhicules, des conducteurs, du secours aux blessés ainsi qu'aux campagnes d'information.

Le 15 mars 1970, les conclusions de cette Table ronde sont présentées au Premier ministre. Toutefois, la panoplie de recommandations proposées au gouvernement reflète abondamment « *la présence à la Table ronde des adversaires à toute restriction à la sacro-sainte liberté des automobilistes* »<sup>37</sup>. En effet, le rapport général de la Table ronde précise d'emblée que « *le but d'une politique de sécurité routière ne doit pas être d'entraver le développement de la circulation pour diminuer le nombre d'accidents mais de permettre aux automobilistes de se déplacer avec le maximum de sécurité* ».

Envisagée sous l'optique d'une politique de concertation, la Table ronde se distingue des initiatives précédentes par sa volonté d'ouverture à des groupes d'intérêts privés<sup>38</sup>.

En conséquence, il est significatif de remarquer que la majeure partie des mesures préconisées s'attachent, pour l'essentiel, au comportement des usagers (port de la ceinture, contrôle technique volontaire) et à l'amélioration des infrastructures.

A l'inverse, le texte fait transparaître une vive réticence à l'égard de toute décision générale et définitive en matière de limitation de vitesse et marque une certaine prudence vis-à-vis du port de la ceinture de sécurité qui, bien que devant désormais équiper les places avant des véhicules, reste davantage de l'ordre de l'incitation.

<sup>37</sup> GENTILE F., *La sécurité routière*, Paris, PUF, coll. « Que sais-je ? », 1994.

<sup>38</sup> Ceci amène Philippe Le Corroller au constat suivant : « *si l'on s'aperçoit en mars prochain que la Table ronde a réussi, cela voudra dire que tous ceux qui vivent directement ou indirectement de l'automobile auront accepté de remettre complètement en question un certain nombre d'idées acquises. Cela signifiera aussi que le gouvernement sera prêt à faire plusieurs choix indispensables : décider par exemple de limiter la vitesse sur les routes ou affecter davantage de crédits à l'amélioration du réseau routier existant* », *Le Monde*, 28 février 1970.

En somme, cette Table ronde se solde par l'absence de grandes mesures à l'échelle nationale et par la volonté générale de ne pas entraver le développement de la circulation routière. Il appartient donc aux usagers et au réseau routier de s'adapter à l'automobile. L'accent est donc mis sur la régulation des usages et des comportements, plutôt que sur une transformation de l'objet que représente l'automobile.

Néanmoins, l'intérêt d'un usage massif et systématique des moyens de communication de masse se précise.

Lors de son discours de clôture de la Table ronde du 18 mars 1970, Jacques Chaban-Delmas insiste sur la responsabilité gouvernementale d'une action sur le long terme afin d'endiguer une insécurité routière sans cesse croissante. Ses propos, qu'il convient de reprendre en majeure partie, ne manquent pas d'assimiler la sécurité routière à une grande cause nationale. Cette configuration semble ouvrir désormais la voie à un élargissement du débat public :

*« Le souci de la sécurité l'a emporté sur les réflexes professionnels ou personnels. [L'unanimité] confirme, s'il en était besoin, le gouvernement dans sa décision de traiter la sécurité routière comme un besoin grave et urgent (...).*

*Un gouvernement responsable d'abord des vies humaines doit agir : il y a là un défi, le défi de la sécurité routière. Nous le relevons (...).*

*La nécessité d'expliquer et d'illustrer auprès d'un large public, par la parole, par l'écrit, par l'image, la grande cause nationale qu'est la sécurité routière, qu'il s'agisse du soutien de tous les moyens d'information dont la collaboration est capitale ou des actions parallèles entreprises en réunissant le Public et le Privé, les diverses administrations concernées, les représentants des assurances, les pétroliers, les constructeurs d'automobiles (...).*

*C'est pourquoi, je tiens tellement à ce que la priorité que nous accordons à la sécurité routière soit visible immédiatement et que les mesures arrêtées prouvent à tous que nous agissons et que nous continuerons à agir »<sup>39</sup>.*

Dans le même temps, le Premier ministre annonce la mise en place d'une *Mission interministérielle de sécurité routière* (MISR), dirigée par un membre de son cabinet, afin de s'assurer personnellement du suivi des mesures préconisées. La MISR sera toutefois rapidement remplacée dès 1972 par la *Délégation à la sécurité routière* (DSR).

Deux années supplémentaires seront donc nécessaires pour que soient officiellement instituées les structures qui permettront la définition et la mise en œuvre d'une politique globale de sécurité routière.

## **Paragraphe 2 : Institutionnalisation et structuration du système d'acteurs**

### **A. Les prémices d'une organisation fonctionnelle**

C'est au début des années soixante-dix qu'émerge véritablement une organisation formelle et officielle. Dès lors, vont commencer à se « *structurer des espaces de négociation et de jeu entre acteurs* »<sup>40</sup>.

Il s'agit donc de mettre en cohérence, au travers d'institutions spécifiques, la définition et la pertinence des problèmes et des enjeux autour desquels les acteurs intéressés pourront se mobiliser. On institutionnalise un champ d'action dans lequel les différents acteurs en charge des thèmes de sécurité routière vont intervenir.

Le conseil interministériel du 28 avril 1971 ouvre une ère décisive dans l'institutionnalisation des politiques publiques de sécurité routière et donne lieu, le 5 juillet 1972, à l'adoption de deux décrets majeurs en la matière.

---

<sup>39</sup> Allocution de Jacques Chaban-Delmas, Premier ministre, *Clôture de la Table ronde sur la sécurité routière*, 18 mars 1970.

<sup>40</sup> FRIEDBERG E., *Le Pouvoir et la Règle. Dynamiques de l'action organisée*, Paris, Editions du Seuil, 1993, p. 150.

Ainsi, est mis en place un *Comité interministériel de sécurité routière* (CISR), sous l'égide du Premier ministre et composé de douze ministres, au premier rang desquels figurent les ministres de l'Aménagement et des Transports et de l'Intérieur.

Ce n'est donc seulement qu'en 1972 que le gouvernement français se dote d'un service officiel et spécialisé en matière de sécurité routière. Cette décision semble quelque peu tardive au regard des autres Etats européens, sachant d'autant plus qu'une *Conférence européenne des transports* se constitue dès 1957.

Dans le même temps, la *Délégation à la sécurité routière* (DSR) est instituée. Elle a pour tâche spécifique de « *proposer au gouvernement une politique de sécurité routière et de veiller à son application effective en coordonnant notamment l'action des administrations concernées* ». Elle s'avère ainsi un relais indispensable entre les ministères de l'Intérieur, de la Défense et de l'Équipement.

Le poste de *délégué à la sécurité routière* est attribué à Christian Gerondeau. Ce dernier, désigné par le Premier ministre, assure le secrétariat du comité. Pour l'aider dans ses missions, il est entouré de conseillers techniques mis à disposition par les principaux ministères intéressés par les problèmes de circulation routière (Intérieur, Défense, Éducation nationale, Justice et Santé notamment).

Il assure également la tutelle de l'*Observatoire national interministériel de sécurité routière* (ONISR) afin de centraliser, d'analyser, puis de diffuser les données recueillies auprès des divers ministères.

Les premières mesures apparaissent rapidement et s'échelonnent annuellement jusqu'au début des années quatre-vingt. Elle s'affèrent essentiellement autour de trois thèmes : la limitation des vitesses autorisées, le port de la ceinture de sécurité et du casque pour les cyclomoteurs et, en dernier lieu, l'éthylisme au volant.

Ainsi, le 28 juin 1973, un décret fixe la limitation de vitesse à 110 km/h sur 13 100 kilomètres de routes à grande circulation et à 100 km/h sur les autres routes. Le 3 décembre de la même année, un autre décret établit la vitesse autorisée à 90 km/h sur routes et à 120 km/h sur autoroutes.

De même, le port de la ceinture de sécurité devient obligatoire hors agglomération et se limite aux places avant des véhicules mis en circulation depuis le 1<sup>er</sup> avril 1970. Il en va de la même logique pour le port du casque des usagers de motocyclettes et vélomoteurs.

Le décret du 6 novembre 1974 confirme les nouvelles limitations de vitesse. Elles sont désormais de 90 km/h sur les routes, 110 km/h sur les voies express à deux fois deux voies et 130 km/h sur autoroutes.

Ces nouvelles dispositions réglementaires, renforcées par des campagnes d'information et de sensibilisation du public, produisent des effets encourageants. En effet, la courbe du nombre de décès sur la route infléchit de 16 545 en 1972 pour atteindre 13 327 en 1974.

Pour répondre aux nouvelles attentes en matière de lutte contre l'insécurité routière, le décret du 15 mai 1975 réforme les structures mises en place. Si l'existence du CISR reste confirmée, la fonction de *secrétaire général du Comité interministériel de la sécurité routière* se voit alors substituée à celle de *délégué interministériel à la sécurité routière* (DISR).

Il faut souligner que cet organigramme sera une nouvelle fois modifié au début des années quatre-vingt en fonction des nouveaux objectifs du gouvernement. Le décret du 21 avril 1981 confie, en conséquence, la présidence du CISR, par délégation du Premier ministre, au ministre des Transports l'érigeant dès lors en véritable pivot des politiques de sécurité routière.

Parallèlement, afin d'assurer le secrétariat du CISR, on crée le poste de *délégué interministériel à la sécurité routière* (DISR). Placé auprès du chef du gouvernement, ce dernier a pour charge de présider le *Groupe interministériel permanent de la sécurité routière* (GIPSR) et de diriger la *Direction de la sécurité et de la circulation routière* (DSCR).



La deuxième problématique à laquelle le CISR est confronté est la sécurité des usagers, piétons ou conducteurs. Le décret du 16 juillet 1975 mentionne l'obligation de porter la ceinture de sécurité aux places avant des véhicules, en agglomération, la nuit de 22 heures à 6 heures ou en permanence lors de l'emprunt des voies rapides urbaines.

Ces mesures qui visent à assurer la sécurité des conducteurs et des passagers sont renforcées le 26 août 1975 par un nouveau décret obligeant les piétons à circuler sur la gauche de la chaussée hors agglomération et interdisant la présence d'enfants de moins de 10 ans sur les places avant du véhicule.

Les cyclomoteurs sont également visés et sont contraints de rouler de jour, avec leurs feux de croisement allumés. Enfin, le 1<sup>er</sup> octobre 1976, l'obligation du port du casque en cyclomoteur est généralisée.

Le dernier facteur décelé de mortalité sur les routes, l'alcoolémie, fera quant à lui l'objet d'un traitement législatif. Complétant la loi du 9 juillet 1970 fixant les seuils du taux d'alcool dans le sang des conducteurs<sup>41</sup>, la loi du 12 juillet 1978 insiste davantage sur la prévention de la conduite d'un véhicule sous l'emprise de l'alcool et sur les conditions d'organisation des opérations de dépistage préventif.

Les mesures adoptées durant les années soixante-dix s'articulent autour de deux axes forts : une réduction des vitesses et une sécurité accrue à bord du véhicule. Ces deux thèmes sont les leviers majeurs des politiques publiques de sécurité routière. La lutte contre l'éthylisme, même si elle est indéniablement présente, ne constitue pas le thème phare des controverses, comme elle peut l'être actuellement.

On agit plutôt sur les facteurs accidentogènes évidents et classiques liés à la conduite, c'est-à-dire la prise de risque due à la vitesse et au manque de protection. Si cette conception offre l'avantage d'une mise en place aisée des mesures (sanctions par les gendarmes après constatations d'infractions, aménagement des infrastructures routières), elle reste cependant en butte à certains codes ou "manies" culturels à l'égard de la conduite sous un état alcoolisé. Par ailleurs, les

---

<sup>41</sup> 0,80 g/l de sang pour la contravention et 1,20 g/l pour le délit.

mesures adoptées en l'occurrence témoignent d'une certaine clémence en comparaison de la situation actuelle.

L'action publique présente un conducteur dont le comportement n'est pas, à cette époque, susceptible d'être criminalisé. On insiste ainsi sur les concepts de prévention et de dépistage plutôt que sur celui de sanction.

Bien que déplorées, les conduites à risques n'entraînent pas de réponse politique très vive. Il est vrai que les lobbies vinicoles usent de tout leur poids pour éviter une trop grande sévérité. De plus, à cette époque la tolérance face à la conduite en état d'ébriété est encore grande et reflète, pour certains, un trait spécifique de "l'exception française". L'alcool au volant n'est pas encore perçu comme le fléau tel qu'on le présente aujourd'hui.

Cependant, il convient de ne pas négliger les avancées significatives opérées par les lois de 1970 et 1978 sur les comportements à risques, consolidées par la loi du 8 décembre 1983. Cette dernière établit à 0,80 g/l de sang ou 0,40 mg/l d'air expiré le taux maximum d'alcool autorisé pour la conduite d'un véhicule. De surcroît, le seuil du délit d'alcoolémie, fixé jusqu'alors à 1,20 g/l de sang, se situe désormais à 0,80 g/l.

Les résultats obtenus, en ce premier temps, sont, sinon totalement satisfaisants, du moins favorables et encourageants. En 1978, le nombre de tués sur les routes, s'il est encore de 12 137, n'en a pas moins baissé de plus du quart, alors que le trafic a augmenté de 35 %, et pratiquement triplé depuis 1960.

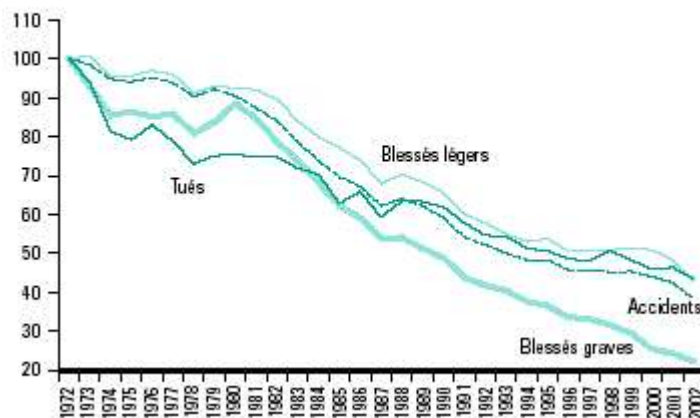
### Évolution du nombre de tués et de l'indice de circulation



(Source : ONISR, Fichier des accidents)

A titre indicatif, il faut évoquer également l'influence manifeste des deux chocs pétroliers sur cette évolution de l'insécurité routière. Ainsi, si l'augmentation du prix de l'essence n'a en soi que peu d'impact, la menace d'une diminution de la quantité de carburant importée, donc de la possibilité de circuler, en a bien davantage<sup>42</sup>.

### Évolution comparée du nombre d'accidents et de victimes sur 30 ans - base 100 en 1972



(Source : ONISR, Fichier des accidents)

<sup>42</sup> Cf à ce propos, VIEVILLE R., ERRIEAU G., *A propos de sécurité routière*, Code Rousseau, 1992.

Lors de la période suivante, la diminution du nombre d'accidents est sensiblement plus lente. De 1979 à 1984, on passe de 12 480 à 11 685 tués, soit une baisse de 6 % mais suivant une moyenne annuelle de 12 250 morts.

Les premières mesures de lutte contre l'insécurité routière ayant montré leurs limites, les pouvoirs publics se devaient d'engager des innovations programmatiques en la matière.

## **B. Les principales structures ministérielles**

Afin de disposer d'une vue d'ensemble des acteurs institutionnels actuels de la politique de la route, il est nécessaire, à présent, de les répertorier. Bien que descriptif et loin d'être exhaustif, cet exercice est nécessaire pour saisir, par la suite, les rapports de force susceptibles de naître dans le cadre de l'évolution d'une politique publique.

On peut noter d'ores et déjà que ces acteurs s'agrègent autour de trois directions sectorielles. En premier lieu, on distingue des organismes rattachés directement au Premier ministre chargés de l'élaboration des règles de sécurité routière.

En second lieu, on observe des structures reliées au ministère de l'Équipement, des Transports, du Logement et de la Mer, prioritairement dédiées à la gestion du réseau routier national, et auxquelles il convient d'ajouter également l'action des collectivités territoriales, en charge de la voirie départementale et communale.

En dernier lieu, il faut mettre en exergue le rôle des services du ministère de la Défense et du ministère de l'Intérieur, dans de la mise en œuvre des actions de lutte contre l'insécurité routière.

Les structures concernées sont ainsi très diverses (organismes interministériels de concertation, centres de recherche, services techniques centraux ou déconcentrés, ou bien encore directions ministérielles assurant l'application concrète des décisions gouvernementales).

Par ailleurs, il convient de souligner que l'action publique en matière de sécurité routière ne doit pas se circonscrire seulement à la dimension nationale : elle relève également de la politique européenne. La réalisation du marché commun dès 1957 a notamment engendré l'élaboration de nombreuses directives dans le domaine de la sécurité routière et du transport routier de marchandises.

Ainsi, la politique de la sécurité routière doit être appréhendée comme le produit d'une polyarchie décisionnelle telle qu'analysée, à une échelle plus vaste, par Robert DAHL<sup>43</sup>. Il n'existe donc pas un bloc homogène de décideurs dominants unis par des objectifs identiques et développant des stratégies similaires.

Au contraire, une grande diversité d'aspirations et d'exigences, de même que des logiques bien spécifiques d'intérêts, se décèlent dans les comportements des divers acteurs aux origines de l'action publique sur les questions d'insécurité routière. On observe en conséquence, des groupes voués soit à s'affronter, soit à négocier entre eux des compromis. Se déclinant selon plusieurs niveaux de décision, cette politique publique est en quelque sorte une action publique à géométrie variable.

#### **a. Les organismes rattachés au Premier ministre**

Depuis le décret du 5 juillet 1972, instituant le *Comité interministériel à la sécurité routière* et le *Délégué interministériel à la sécurité routière*, la politique de sécurité routière de l'Etat privilégie l'action interministérielle. Il s'agit désormais d'aborder cette thématique sous un angle plus global. Ainsi, comme le souligne Jacques FOURNIER, « *les réponses à (...) apporter [en la matière] devront être situées par rapport aux lignes directrices que s'est tracé le gouvernement, à la politique qu'il a définie* »<sup>44</sup>.

Actuellement, les organismes intervenant directement dans la lutte contre l'insécurité routière et rattachés au Premier ministre sont au nombre de quatre :

---

<sup>43</sup> DAHL R., *Qui gouverne ?*, Paris, Armand Colin, 1971.

<sup>44</sup> FOURNIER J., *Le travail gouvernemental*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 1987, p. 199.

- Organe central, le *Comité interministériel à la sécurité routière* (CISR) est présidé par le Premier ministre et regroupe tous les ministres concernés, directement ou indirectement par les problèmes de sécurité routière. Le comité définit la politique du gouvernement dans le domaine de la sécurité routière et ses mesures générales d'application. Organe se réunissant périodiquement, il est assisté du *Délégué interministériel à la sécurité routière*.

- Le *Délégué interministériel à la sécurité routière* (DISR) assure le secrétariat du CISR. Il prépare les délibérations et veille à l'application des décisions du comité. Pour ce faire, il est entouré de conseillers techniques mis à disposition par les ministères intervenant en matière de sécurité routière.

- L'*Observatoire national de la sécurité routière* (ONISR) est directement rattaché au DISR. Il est chargé de centraliser les données recueillies par les différents ministères, de les analyser puis de diffuser les résultats.

- Créé par le CISR du 25 octobre 2000, le *Conseil national de la sécurité routière* (CNSR) est chargé de formuler au gouvernement des propositions en faveur de la sécurité routière, de commander des études permettant d'améliorer la connaissance de la sécurité routière et de procéder à des évaluations des actions engagées. Il réunit les représentants des divers secteurs de la société intéressés aux problèmes de sécurité routière (élus, entreprises, associations).

L'action de ces différents organismes est relayée notamment par les interventions de la *Direction de la sécurité et de la circulation routières* (DSCR), direction affiliée au ministère de l'Équipement, chargée de mettre en œuvre les décisions du CISR.

#### **b. Le ministère de l'Équipement, des Transports, du Logement et de la Mer**

Né en 1966 de la fusion entre les *services des Ponts et Chaussées* et du *ministère de la Reconstruction et de l'Urbanisme*, le *ministère de l'Équipement, des Transports, du Logement et de la Mer* abrite trois directions spécifiquement dédiées aux questions de sécurité routière :

- *La Direction des transports terrestres (DTT),*
- *La Direction de la sécurité et de la circulation routière (DSCR),*
  
- *La Direction des routes (DR).*

Cette dernière est assistée de divers organismes d'études et de recherche (le *Service d'Etudes Techniques des Routes et Autoroutes [SETRA]*, le *Laboratoire Central des Ponts et Chaussées [LCPC]*, le *Centre d'Etudes sur les Réseaux, les Transports, l'Urbanisme et les Constructions Publiques [CERTU]*, le *Centre d'Etudes des Tunnels [CETU]* et les *Centres d'Etudes Techniques de l'Equipement [CETE]*).

Aux trois directions sectorielles sont d'autre part associés un organe consultatif, le *Conseil national des transports (CNT)* et un réseau de directions déconcentrées, les *Directions régionales et départementales de l'Equipement*, réparties sur l'ensemble du territoire.

### **c. Le ministère de la Défense et le ministère de l'Intérieur**

Les *ministères de la Défense et de l'Intérieur* s'illustrent au travers des actions de la gendarmerie et de la police nationale.

Les forces de police, opérant au sein des agglomérations urbaines, et les compagnies de gendarmerie, qui ont compétence sur le reste du territoire, assurent diverses missions (surveiller et faciliter la circulation routière, constater les infractions et dresser les procès-verbaux, exercer une mission d'assistance et de sauvetage en cas d'accident).

Elles prennent également part aux opérations de prévention et d'information parascolaires organisées notamment par *La Prévention Routière*.

Au sein du *ministère de la Défense*, ces tâches sont essentiellement effectuées par les unités de gendarmerie départementale. Celles-ci regroupent des unités spécialisées dans la police de la route (les pelotons d'autoroutes, les brigades rapides d'intervention et les brigades motorisées

autoroutières assurant la surveillance des autoroutes ; les brigades motorisées assurent, quant à elles, la surveillance des routes nationales et départementales à fort trafic).

Ces unités peuvent se voir renforcées par les sections aériennes et les unités de la gendarmerie mobile à l'occasion, notamment, des grandes migrations saisonnières.

Au sein du *ministère de l'Intérieur*, la *Direction centrale de la sécurité publique* (DCSP) regroupe les commissariats de police, organisés autour d'unités spécialisées (unité "ordre public et sécurité routière", équipes de police de proximité), et les *Directions départementales de la sécurité publique* (DDSP). Celles-ci sont dotées d'unités spécifiques, telles les "compagnies départementales de circulation et de sécurité routière" affectées à la surveillance du trafic routier et à des missions de contrôle technique, et les "formations motocyclistes" qui assurent des missions de sécurité routière et d'escorte.

En outre, le *Service central des compagnies républicaines de sécurité* (SCCRS) gère des missions de circulation et de sécurité du réseau routier suburbain et des grands itinéraires. De même, la *Direction centrale de la police aux frontières* (DCPF) est affectée aux problèmes de circulation routière dans les zones frontalières terrestres et aux abords des enceintes portuaires et aéroportuaires internationales.

Enfin, les préfetures ont la responsabilité de la politique locale de sécurité routière et ont en charge la diffusion des titres de circulation, la délivrance des autorisations d'enseignement, la gestion des fichiers et la gestion des commissions médicales du permis de conduire.

Il convient également de ne pas oublier les autres ministères qui, de façon directe ou indirecte, sont en charge de certains aspects de la problématique de l'insécurité routière. Ainsi, le *ministère de la Justice* prépare les projets de loi dans les domaines relevant du droit pénal et de la procédure pénale et en élabore les circulaires d'application. Il anime, coordonne et contrôle l'exercice de l'action publique dans les juridictions et établit les directives de politique pénale générale en ce domaine.



De même, le *ministère de la Santé* organise le cadre réglementaire de la prise en charge médicale des urgences avec pour objectif, d'obtenir la médicalisation des blessés sur le terrain la plus précoce possible et leur transfert dans les moindres délais vers l'établissement de santé le mieux adapté. La réalisation de ces objectifs se fait à travers la mise en place d'une couverture complète du territoire national par des *services d'aide médicale urgente* (SAMU) et des *services mobiles d'urgence et de réanimation* (SMUR) et de moyens de transport sanitaire hélicoptéré.

Enfin, le *ministère de l'Education nationale* conserve un rôle essentiel dans la formation et la sensibilisation des futurs conducteurs.

### **Section 3 : La définition programmatique des actions en faveur d'une politique de sécurité routière**

Les contours d'une nouvelle politique publique se dessinent dans les années quatre-vingt dans la manière d'appréhender la sécurité routière de la part des acteurs étatiques. La politique de sécurité routière décidée en décembre 1981 entend, en effet, « *provoquer une intense mobilisation sociale, et de ce fait, une réelle prise en charge politique locale* »<sup>45</sup>. Cette volonté de changement pourrait s'expliquer par l'alternance politique opérée par l'accession de la gauche au pouvoir lors de l'élection présidentielle de mai 1981.

La représentation des politiques publiques de sécurité routière par les acteurs concernés semble donc connaître une première évolution. Les années quatre-vingt voient la mise en place d'un référentiel nouveau entendu comme « *l'ensemble des normes ou images de référence en fonction desquelles sont définis les critères d'intervention de l'Etat ainsi que les objectifs de la politique publique considérée* »<sup>46</sup>.

L'objet de la politique de sécurité routière s'oriente ainsi désormais vers une responsabilisation accrue des usagers par l'intermédiaire des agents de l'Etat, des préfets et des élus locaux qui sont concernés au premier plan par ce projet.

<sup>45</sup> Propos de MAYET P., Délégué interministériel, *Revue du Comité de sécurité routière*, n° 34, juillet 1982.

<sup>46</sup> MULLER P., *op. cit.*, p. 26.

On explore 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* »<sup>47</sup> qui intègre pleinement la préoccupation de sécurité routière.

Cette transformation de l'action publique s'illustre notamment dans la mise en œuvre d'actions ponctuelles et de programmes tels que "REAGIR", "Objectif -10%" et, par la suite, au travers des Plans départementaux d'actions sur la sécurité routière.

Si on observe certes un rapprochement au niveau local de l'action publique, les grands thèmes envisagés durant les années soixante-dix continuent de faire l'objet de recommandations et de dispositions réglementaires et législatives<sup>48</sup>. La nouvelle orientation suivie par la politique de sécurité routière ne correspond donc nullement à un quelconque achèvement du programme d'action gouvernemental antérieurement mis en place.

Enfin, il faut souligner le contexte spécifique dans lequel s'est inscrite cette restructuration de la politique publique de sécurité routière. En effet, la catastrophe routière de Beaune, le 31 juillet 1982, où 53 personnes dont 46 enfants trouvèrent la mort lors d'un accident d'autocar et qui a provoqué une intense émotion au sein de l'opinion publique, sans compter la mobilisation sociale qui s'ensuivit, a pu constituer un catalyseur dans la réorganisation structurelle de la sécurité routière.

A ce stade de l'analyse, il est nécessaire de répertorier et de décrire l'ensemble des programmes qui agissent comme autant de jalons dans la concrétisation de cette politique.

---

<sup>47</sup> MAYET P., « Chronique d'une politique de sécurité routière », *Les Cahiers de la sécurité intérieure, Routes, espace incertain*, n° 25, Paris, 1996, p. 125.

<sup>48</sup> On peut à titre indicatif citer le décret du 29 décembre 1982 limitant la vitesse des véhicules sur chaussée mouillée ou l'arrêté du 26 août 1983 impliquant l'installation de limiteurs de vitesse sur les poids lourds et les véhicules de transports en commun.

## **Paragraphe 1 : Le programme REAGIR<sup>49</sup>**

Le 13 juillet 1982, à la suite d'une expérience menée originellement dans douze départements cibles, le CISR décide de généraliser le programme REAGIR à l'ensemble du territoire français. Ce programme consiste à réaliser des enquêtes multidisciplinaires approfondies sur les accidents de la circulation, en mobilisant essentiellement des agents de l'Etat, des directions départementales de l'Équipement et des polices urbaines, ainsi que des médecins.

Les préfets ont pour mission de déterminer localement les conditions d'organisation de ce programme. Il leur incombe la composition des commissions d'enquête, la préparation et l'examen des propositions figurant sur les rapports établis par les collègues techniques.

Il faut souligner que ces enquêtes à caractère technique et scientifique, distinctes de l'instruction judiciaire, sont par ailleurs obligatoires lors de la survenance d'accidents mortels. Toutefois, force est de constater que seuls seront traités les accidents porteurs d'une charge émotionnelle et médiatique intense.

Le programme REAGIR est envisagé selon trois échelles différentes, insistant à chaque fois sur la responsabilisation des acteurs concernés.

Au niveau national, le délégué interministériel gère l'orientation du programme global. Il est assisté dans cette tâche par une instance coordinatrice : le groupe de suivi. Au niveau régional, les chargés de mission REAGIR se doivent de participer à toutes actions de conseil, d'animation et de formation exigées par le programme.

Enfin, à l'échelon départemental, le programme est placé sous la responsabilité et l'autorité du préfet. Celui-ci nomme des *inspecteurs départementaux de la sécurité routière* (IDSR) et leur désigne les enquêtes à effectuer.

---

<sup>49</sup> Acronyme pour Réagir par des Enquêtes sur les Accidents Graves et par des Initiatives pour y Remédier.

Tous les quatre mois, le préfet transmet au délégué interministériel à la sécurité routière une synthèse des accidents ayant fait l'objet d'une enquête accompagnée des rapports correspondants.

L'ensemble des IDSR est recruté parmi les fonctionnaires ou agents de l'Etat et des collectivités territoriales : forces de l'ordre, médecins des services d'urgence ou de prévention, techniciens de l'Equipement, et le milieu associatif. La pluridisciplinarité se veut être la pièce maîtresse du dispositif.

L'originalité du programme réside dans le fait que, d'une part, les enquêteurs sont recrutés sur la base du volontariat et que, d'autre part, il leur est demandé de ne privilégier aucun aspect particulier des accidents.

Les perspectives suggérées par chaque examen d'accident font naître des opportunités, pour les pouvoirs publics, de modifier les situations accidentogènes par des recommandations visant l'usager, le véhicule, l'infrastructure par l'intermédiaire de gestionnaires locaux.

Dès que l'autorité préfectorale a transmis les requêtes du rapport REAGIR aux responsables politiques et administratifs locaux en charge du dossier, ceux-ci doivent, dans les meilleurs délais, y donner les suites les plus opportunes.

Selon Pierre MAYET, délégué interministériel à la sécurité routière de 1982 à 1985, « *le programme REAGIR a pour objet de renouveler en profondeur nos connaissances des accidents de la route, de diffuser ce nouveau savoir vers tous les usagers de la route, et d'en tirer au fur et à mesure des enquêtes, des propositions d'actions préventives, qui obligent les administrations et les collectivités responsables à une prise en charge dynamique sous le regard des citoyens* »<sup>50</sup>.

Il s'agit donc véritablement d'orienter la politique de la sécurité routière en faveur de l'action locale et de la recherche. Cette prescription s'inscrit par ailleurs plus globalement dans la

---

<sup>50</sup> JACOB C., *op. cit.*, p. 15.

politique de décentralisation des compétences de l'Etat aux collectivités territoriales<sup>51</sup>, engagée dès mars 1982.

Ce mouvement d'ensemble amène Pierre MAYET à conclure que ce programme a engendré « *le miracle d'un exceptionnel engagement collectif (...) établissant sur le terrain des réalités, dans l'intimité des principaux milieux impliqués, une importante motivation, une compétence et une expérience dont on trouve aujourd'hui encore les traces dans le corps social* »<sup>52</sup>.

## **Paragraphe 2 : Le programme “Objectif –10%”**

Dans le cadre de cette nouvelle mobilisation menée de 1983 à 1988, le choix est laissé aux communes et groupements de communes de plus de 50 000 habitants de s'associer à l'Etat dans une politique contractuelle ceci, ayant pour objectif de réduire de 10 % par an le nombre d'accidents corporels sur leur territoire.

La mobilisation des élus repose en l'occurrence sur une incitation financière. L'Etat verse ainsi en premier lieu une subvention de 1 franc (0,15 euros) par habitant. Si l'objectif est atteint à la fin de l'année, la commune reçoit alors une prime de 10 000 francs (1 500 euros) par accident évité en zone urbaine, et 20 000 francs (3 000 euros) en milieu rural.

L'initiative et la nature des actions à envisager est confiée aux élus locaux, le seul impératif pour eux étant de consacrer 10 % du budget de leur voirie aux mesures relatives à la sécurité routière. Cette liberté de manœuvre locale, inspirée d'une volonté politique décentralisatrice, n'aura pas les effets escomptés.

En effet, le bilan de ces cinq années reste cependant mitigé. Le grand nombre de contrats passés n'a que rarement vu la mise en place d'une adhésion substantielle à la lutte contre l'insécurité routière. En outre, le lien direct entre les actions locales et la sécurité routière fut parfois difficile

---

<sup>51</sup> Ainsi, en guise d'illustration, le 23 mai 1984, le ministre des Transports, Charles Fiterman, présente en Conseil des ministres une communication sur les perspectives d'évolution des transports régionaux et départementaux dans le cadre législatif et réglementaire nouveau instauré par la loi d'orientation des transports intérieurs et par les différentes lois de décentralisation.

<sup>52</sup> MAYET P., *op. cit.*, p. 125.

à établir. Ainsi, certaines communes assimilèrent arbitrairement de simples entretiens de voirie tels que la mise à jour de la signalisation ou la réfection des chaussées, à des opérations de sécurité routière.

Enfin, certaines collectivités atteignirent le seuil des 10 % sans mener de lutte spécifique, à l'inverse d'autres communes qui, bien que témoignant d'une volonté réelle d'amélioration en la matière, ont été quelque peu pénalisées en raison d'une population plus importante ou d'aléas statistiques et mathématiques.

Ainsi, si la logique contractuelle a prévalu afin d'impliquer plus largement les acteurs locaux, et notamment les communes, dans une politique publique préventive en matière de sécurité routière, les effets produits ont été quelque peu marginaux en considération des objectifs à atteindre.

### **Paragraphe 3 : Les contrats de programmes locaux de sécurité routière**

Les actions préconisées dans le cadre des contrats de programmes locaux de sécurité routière ciblent directement les comportements et conduites à risques des usagers. S'inspirant de l'expérience du programme mené précédemment, l'Etat impose cependant comme innovation un plafonnement des dépenses relatives à l'infrastructure et aux équipements.

En outre, seules sont concernées les communes de plus de 30 000 habitants, la dotation reposant sur la densité de population. Ainsi, l'Etat octroie 1 franc (0,15 euros) par habitant, puis 50 centimes (0,07 euros) par habitant dès lors qu'est constatée une réduction effective de 10 % des accidents par rapport à l'année de référence (soit l'année de la signature du contrat). Le seuil passe ensuite à 15 % à partir de la deuxième année.

Une fois encore, les résultats obtenus sont modestes. La faiblesse des montants alloués et la subordination des interventions locales aux objectifs nationaux provoquent rapidement le désengagement de nombreuses communes, pourtant adhérentes au programme "Objectif -10 %".

## Paragraphe 4 : Les plans départementaux d'action de sécurité routière

Le 13 novembre 1987, les *plans départementaux d'action de sécurité routière* (PDASR) sont élaborés par un groupe de travail en concertation avec les élus, les administrations, les associations et les milieux professionnels. Sous l'autorité des préfets, ils assurent la cohérence des actions départementales et favorisent l'échange et le partage d'expériences.

Les PDASR recouvrent des domaines d'intervention multiples et variés (infrastructures, éducation, formation, communication, secours, prévention...). Les actions menées dans ce cadre témoignent également de la grande diversité des partenaires engagés. On y recense des médecins, des représentants de l'industrie automobile, des forces de police.

En 1993, 253 collectivités locales seront liées contractuellement par des PDASR. Une déconcentration plus aboutie eut lieu l'année suivante lors de l'octroi aux préfets de la gestion des crédits publics destinés à l'action locale. On leur impute de surcroît la tâche de négociation et de signature des « *Chartes d'actions communes* » entre départements et collectivités locales.

Si on compare la moyenne des personnes tuées au cours de la seconde, par rapport à la première moitié de la décennie des années quatre-vingt, on distingue une baisse du nombre de tués de l'ordre de 14 %, celle des blessés graves étant de 29 %.

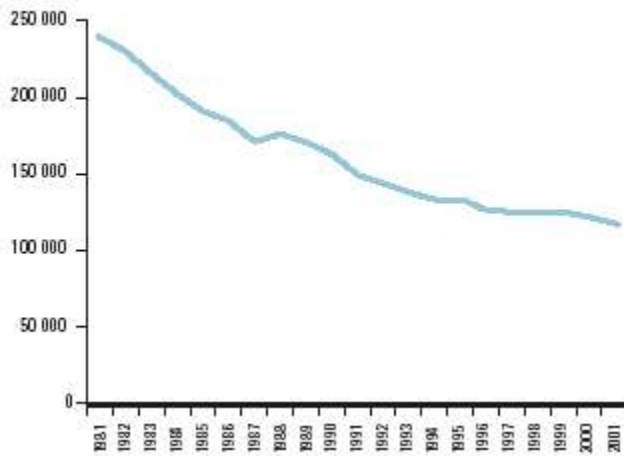
Toutefois, force est de constater que lors des cinq dernières années de la période considérée, les résultats, en dépit de quelques fluctuations, sont restés stables. Aussi, on dénombre 10 448 victimes d'accidents de la circulation en 1985 et 10 528 en 1989.

En outre, si depuis 1972, le nombre de tués et d'accidents corporels a décru de façon constante, il faut néanmoins souligner que ces mêmes accidents deviennent de plus en plus fréquemment mortels<sup>53</sup>. En effet, « *le nombre de tués par 10 000 accidents corporels ne cesse d'augmenter depuis 1978, passant de 489 à 617 en 1989, alors qu'il n'était que de 605 en 1972, l'année noire !* »<sup>54</sup>.

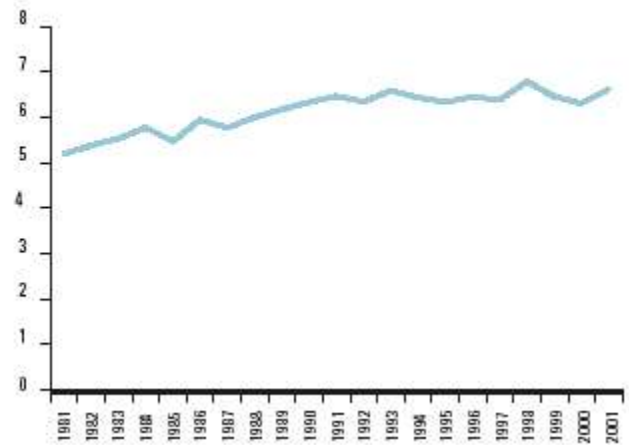
<sup>53</sup> « Des accidents moins nombreux mais plus meurtriers », *La Croix*, 23 mai 2002.

<sup>54</sup> VIEVILLE R., ERRIEAU G., *A propos de sécurité routière*, Code Rousseau, 1992, p. 21.

Évolution du nombre d'accidents corporels



Évolution de la gravité des accidents



(Source : ONISR, Fichier des accidents)

## Section 4 : Du volontarisme politique à l'impuissance publique ?

### Paragraphe 1 : Un essai de traitement global de l'insécurité routière : le Livre Blanc de 1989

Les responsables politiques commandent soit des rapports traitant spécifiquement d'un aspect spécifique d'un problème<sup>55</sup>, soit des rapports plus ambitieux cherchant à aborder un sujet dans sa globalité tel que le risque accidentel sur la route.

Ce fut l'ambition de Michel Rocard alors Premier ministre. En novembre 1988, il charge une commission de treize membres, présidée par Pierre Giraudet, de la rédaction d'un *Livre Blanc sur la sécurité routière*.

<sup>55</sup> Cf à titre d'exemple, NAMIAS R, *Vitesse et sécurité routière*, Rapport au Premier ministre, Paris, La Documentation Française, 1994 et VERRE J., *Formation des usagers de la route et des conducteurs*, Rapport au ministre de l'Équipement, des Transports et du Logements, Paris, La Documentation Française, 1997.



Si la constitution de cette commission illustre une orientation nettement sécuritaire, elle ne se pose nullement comme un groupe d'experts "anti-automobile". Son objectif est, avant toute chose, de pacifier les routes par un ensemble de dispositions afférentes aussi bien aux véhicules, qu'à l'infrastructure routière ou au système de contrôle/sanction.

Ainsi, le 24 avril 1989, la commission Giraudet qui doit « *proposer au gouvernement toute mesure susceptible d'améliorer la sécurité routière* » et « *réfléchir aux moyens d'acquisition de progrès durables en la matière* », soumet ses conclusions au Premier ministre.

On retrouve notamment dans les recommandations faites par cette étude, un ensemble d'actions déjà envisagées dans des programmes antérieurement menés mais jusque là non exploitées.

En premier lieu, on observe un véritable souci d'associer la société aux décisions de sécurité routière sous la forme d'une structure de conseil spécifique, le *Haut Comité de la Sécurité Routière* (HCSR). Cette mesure ne trouvera cependant pas de suite. Certes, un *Conseil d'orientation* auprès de l'ONSER fut créé mais cette structure n'était pas conçue pour revêtir le rôle essentiel de proposition et de stimulation dévolu au HCSR. Il contribua seulement à orienter le recueil d'informations statistiques et à en améliorer la qualité. La crainte de créer un centre de décision concurrent du pouvoir politique et administratif semble être une constante nationale en l'espèce.

En second lieu, on réaffirme avec force la dangerosité et la menace qu'implique la dérive des puissances et des vitesses. Pour la première fois, dans un document destiné à des non-initiés, apparaît un tableau traçant l'évolution des vitesses maximales des véhicules entre 1967 et 1987 ainsi qu'un graphique des dommages corporels provoqués par les différentes classes de véhicules.

L'hypothèse d'une limitation de la vitesse au sein même du processus de construction des automobiles est alors formulée ainsi que celle d'un usage des tickets de péage sur les autoroutes afin de contrôler les vitesses moyennes. Ces orientations furent parmi les plus contestées, notamment par la presse spécialisée. En refusant de développer davantage ces pistes, les pouvoirs publics ont rapidement montré les limites de leur activisme.

En troisième lieu, la demande d'une normalisation des infrastructures et de leur expertise par un organisme spécialisé et indépendant des décideurs locaux devait participer à la "révolution" souhaitée par le Livre Blanc en matière de sécurité routière. Cette mesure, seule apte à garantir une politique homogène sur le territoire, échappant aux multiples centres de décisions qui caractérisent le découpage administratif (Etat, région, département, commune) et capable de donner à la route une lisibilité identique d'un endroit à un autre, fut également refusée. Les responsables de l'infrastructure routière refusèrent, à tous les niveaux, de concéder une part de leur pouvoir de décision.

Enfin, en dernier lieu, en matière de contrôles et de sanctions, la commission avait constaté l'inefficacité du système dans le traitement de la délinquance de masse. Elle prônait la dépenalisation d'une partie des infractions au Code de la route pour permettre une gestion automatique et plus aisée.

Dans la même perspective, on valorise la création d'un permis à points dont l'objectif est similaire, la dissuasion des conduites transgressant la réglementation devant être assurée par la répétition des constats d'infraction permettant de mieux sanctionner les conducteurs habitués aux comportements illicites. Toutefois, si le permis à points fut effectivement institué, force est de constater que, dans un premier temps, l'accroissement des contrôles qui devait lui conférer sa pleine efficacité ne fut pas à la mesure des besoins.

Appelant une nouvelle fois les automobilistes à la vigilance et à une « *conduite apaisée* », Michel Rocard réaffirme que ce rapport « *ne restera pas sans suite* ». Toutefois, force est de reconnaître que seules les recommandations prêtes à être décidées furent l'objet d'une application immédiate.

En conclusion, si le *Livre Blanc sur la Sécurité Routière* de 1988 traduit une intention louable de traiter globalement un problème éminemment complexe dont les tenants et les aboutissants peuvent difficilement être dissociés, il ne rencontre toutefois pas d'écho à la hauteur de ses ambitions.

Certes, « *quelques mesures qui étaient déjà dans les cartons de l'administration [au titre desquelles figure le permis à points ou la limitation de la vitesse en agglomération à 50 km/h] ont été mises en œuvre mais la révolution dans les esprits pour exiger une sécurité assurée par l'outil, avant de l'être par le comportement d'un usager soumis à un système de contrôle sanction peu efficace n'a pas été accepté* »<sup>56</sup>.

## **Paragraphe 2 : La mise en œuvre du permis à points**

Dans le cadre de la gestion d'un problème initialement non politisé telle que celle de l'insécurité routière, l'engagement personnel, la conviction d'un acteur politique dominant le système peuvent être appréhendés comme des facteurs favorisant la mise sur agenda.

En définitive, la politique de sécurité routière est subordonnée au volontarisme de l'Etat, celui-ci étant positionné en tant qu'acteur central. L'engagement du ministre des Transports, du Premier ministre et, le cas échéant, du Président de la République est un élément indispensable à la motivation de l'ensemble du système d'acteurs.

Comme le rappellent Pierre MULLER et Yves SUREL, « *la construction des politiques publiques n'est pas un processus abstrait. Elle est au contraire indissociable de l'action des individus ou des groupes concernés, de leur capacité à produire des discours concurrents, de leurs modes de mobilisation* »<sup>57</sup>.

Si le *Livre Blanc sur la Sécurité Routière* n'atteint guère les objectifs escomptés, il convient néanmoins de noter qu'il existe une réelle volonté de certains acteurs politiques de faire progresser ce dossier. Ainsi, le Premier ministre, Michel Rocard, puis le secrétaire d'Etat chargé des transports fluviaux et routiers auprès du ministre de l'Équipement et des Transports, Georges Sarre témoigneront d'un investissement personnel sur le sujet. Ils jouèrent ainsi un rôle majeur dans la création du permis à points.

---

<sup>56</sup> « La réalité du pouvoir politique en sécurité routière », article consultable sur le site <http://www.securite-routiere.org>, p. 6.

<sup>57</sup> MULLER P., SUREL Y., *op. cit.*, p. 79.

Il faut mettre en exergue que cette disposition aura nécessité dix-sept ans avant de se concrétiser<sup>58</sup>. « *Il semble qu'il était devenu indispensable de la mettre en place, sans quoi, préconisée depuis si longtemps, elle serait toujours présentée comme un contre argument et par conséquent, pourrait être un frein à l'instauration d'autres mesures* »<sup>59</sup>.

Ainsi, la loi du 10 juillet 1989 institue le permis à points et prévoit sa mise en place effective à compter du 1<sup>er</sup> juillet 1992. Le 3 octobre 1990, le ministre de l'Intérieur, Pierre Joxe, présente en Conseil des ministres un projet de loi dont l'objet principal est de permettre l'application pratique du permis à points. La gestion informatisée de ce permis oblige en effet à définir avec précision les règles relatives à l'enregistrement, à la conservation et à la communication des informations concernant les conducteurs.

Le 1<sup>er</sup> décembre 1992, le nombre de points est porté à 12 et le barème est modifié afin de mieux hiérarchiser les infractions selon leur gravité.

Le 6 février 1991, une communication adressée au Conseil des ministres établit un bilan provisoire de la sécurité routière. Celle-ci indique, outre une augmentation en 1990 de 4,3 % du volume de la circulation, une réduction de 4,2 % des accidents corporels par rapport à l'année précédente. Ce sont alors les meilleurs résultats obtenus depuis trente ans.

Cependant, le changement de majorité parlementaire de 1997 fut précédé par une période de faible activisme dans le domaine de la sécurité routière. Un bon indicateur de cet état de fait est la fréquence de la tenue des CISR, ces réunions de ministres destinées à envisager les mesures réglementaires voire des projets de loi, n'ayant pas de périodicité fixe<sup>60</sup>.

---

<sup>58</sup> « *Cela fait dix-sept ans que le permis à points est dans les tiroirs, dans les dossiers des services s'occupant de la sécurité routière, et plus de dix ans que les parlementaires conscients du problème de la sécurité routière ont réfléchi sur le permis à points* », Allocution de Georges Sarre à l'Assemblée Nationale, 12 mai 1989.

<sup>59</sup> JACOB C., *op. cit.*, p. 79.

<sup>60</sup> Sur la période envisagée, on ne constate la tenue que d'un CISR, le 17 décembre 1993. Ce dernier prévoit un renforcement de la sécurité routière selon quatre axes : le développement de la prévention, l'amélioration de la formation, l'efficacité du système dissuasif et la sécurité des véhicules et de l'infrastructure. Parmi les principales mesures préconisées, figurent la création d'un délit en cas de dépassement de 50 km/h de la vitesse autorisée, l'abaissement de 0,8 à 0,7 gramme par litre de sang du seuil maximal d'alcoolémie compatible avec la conduite.

Aux antipodes des politiques volontaristes, on verra, par la suite, que l'action publique en matière de sécurité routière fonctionne également souvent sur le mode des effets d'annonce.

### **Paragraphe 3 : La mise à l'épreuve de la parole gouvernementale**

Yves MENY et Jean-Claude THOENIG mettent en exergue le fait qu'une politique gouvernementale peut se définir comme « *un ensemble d'actes et de non-actes* »<sup>61</sup>. Une stratégie peut donc consister à faire de la politique symbolique, soit, dire et faire croire que l'on agit ou, tout au moins, que l'on se préoccupe d'agir.

Cette politique repose sur le postulat de la « *parole magique* » et performative telle qu'analysée par Pierre BOURDIEU<sup>62</sup> et John AUSTIN<sup>63</sup> selon laquelle dire, c'est faire. A cet égard, « *la persuasion est un instrument de mise en œuvre des politiques publiques souvent indispensable* »<sup>64</sup>.

En guise d'illustration, on peut rapporter les propos du ministre des Transports, de l'Équipement et du Logement, Jean-Claude Gayssot, annonçant lors du CISR du 26 novembre 1997, son intention de diviser par deux la mortalité sur les routes au cours des cinq prochaines années de sa présence au gouvernement<sup>65</sup>. Toutefois, en l'absence de réel soutien financier, les résultats seront décevants et ne correspondront pas aux attentes des acteurs associatifs notamment.

Christiane Cellier, présidente de la *Fondation Anne Cellier*, déplore ainsi, qu'en dépit de la proposition de « *mesures courageuses, (...) il n'y a pas de volonté politique réelle dans ce pays pour s'atteler à [un] problème qui n'est pas électoralement payant* ». Quant à Geneviève Jurgensen, porte-parole de la *Ligue contre la violence routière*, elle se dit également « *déçue* » de constater que « *depuis 1994, il n'y a plus de réelle politique de sécurité routière* »<sup>66</sup>.

En outre, l'annonce d'une nouvelle loi sur la sécurité routière n'eut pas de conséquences véritables sur l'opinion publique compte tenu du caractère timoré du texte envisagé, dont il faut

<sup>61</sup> MENY Y., THOENIG J.-C., *op. cit.*, p. 152.

<sup>62</sup> BOURDIEU P., *Ce que parler veut dire*, Paris, Editions Fayard, 1982.

<sup>63</sup> AUSTIN J. *Quand dire, c'est faire*, Paris, Editions du Seuil, 1979.

<sup>64</sup> GERSTLÉ J., *La communication politique*, Paris, PUF, coll. « Que sais-je ? », 1992, p. 95.

<sup>65</sup> « Comment diviser par deux la mortalité sur la route », *La Croix*, 28 novembre 1997.

<sup>66</sup> « La chasse aux délinquants de la route va s'accroître », *La Croix*, 27 novembre 2000.

rappeler qu'il a été préparé dès 1994 avant d'être écarté par Bernard Pons lors de l'alternance de 1995.

Par ailleurs, il est à noter que lors du débat devant l'Assemblée Nationale, les députés ont ajouté un amendement prévoyant que « *la sécurité des infrastructures routières fait l'objet d'un contrôle dont les conditions sont définies par décret en Conseil d'Etat* ». Soutenu par le gouvernement, le Sénat supprime cette mesure en mars 1999<sup>67</sup>.

Lors de la seconde lecture du projet de loi devant les députés, une reprise timide de cette mesure, appliquée uniquement aux nouvelles infrastructures, est adoptée. Celle-ci ne présente qu'un faible intérêt en pratique dans la mesure où ce sont les infrastructures les plus vétustes qui présentent généralement des défaillances, les nouvelles réalisations incorporant, quant à elles, le savoir-faire et les avancées acquis au cours de la période récente.

L'abandon de cette mesure essentielle pourrait s'expliquer par la crainte d'aggraver la responsabilité pénale des décideurs locaux.

De la même façon, sous la menace d'une saisine du Conseil constitutionnel, le ministre des Transports, de l'Équipement et du Logement est contraint à largement amender la disposition du texte de loi établissant la responsabilité automatique du propriétaire d'un véhicule mêlé à une infraction.

Enfin, l'innovation la plus importante, à savoir, la création d'un délit en cas de grand excès de vitesse, est bridée par une exigence de récidive dans l'année même de commission de la première infraction.

De surcroît, la stratégie qui repose sur l'effet que produit en elle-même l'annonce d'une loi nouvelle ne s'inscrit cependant que dans le court terme. En effet, l'amélioration engendrée

---

<sup>67</sup> Ceci est d'autant plus étonnant que le retrait de cette disposition s'inscrit dans un contexte médiatique très particulier. En effet, le 24 mars 1999, un camion belge circulant dans le tunnel du Mont Blanc s'immobilise et prend feu. L'incendie sera maîtrisé le vendredi 26 mars, soit cinquante-trois heures après l'incident. Le bilan est de 39 victimes.

s'étiolé dès lors que les automobilistes, ressortissants principaux de cette action publique, réalisent que l'application de la mesure n'est pas rigoureuse.

Comme le constate Jean L'Hoste, directeur de recherche à l'INRETS, « *les conducteurs réajustent leurs comportements sur cette faible probabilité d'être contrôlé. En fait, la répression est efficace mais pour qu'elle le soit vraiment, il faut trois conditions : que la sanction ait une très forte probabilité, qu'elle touche tout le monde, qu'elle intervienne rapidement après les faits* »<sup>68</sup>. La présence de ces trois principes cumulatifs que sont la régularité, l'universalité et la réactivité, grève l'efficacité de la mesure.

En raison de la rareté des contrôles, on peut raisonnablement douter de la possibilité d'appréhender nombre de récidivistes.

Si pour certains, « *le projet de loi souffre d'une grave lacune : il ne fait qu'ajouter des mesures techniques à un arsenal déjà riche, il ne contient aucune mesure susceptible de provoquer un choc psychologique et donc de modifier le comportement de la masse des automobilistes* »<sup>69</sup>, d'autres se montrent plus sévères estimant qu'il fait figure de « *consensus mou* »<sup>70</sup>.

On peut ainsi s'interroger à l'instar du président de la *Fédération nationale des usagers des transports*, Jean Sivardière, aux yeux duquel « *certes, la sécurité routière sera déclarée "grande cause nationale" en l'an 2000, mais à quoi bon, si cette initiative ne s'accompagne pas d'une volonté politique plus affirmée ?* »<sup>71</sup>.

En conclusion, même si les discours sont avenants<sup>72</sup>, « *on ne voit [cependant] pas la ligne budgétaire* »<sup>73</sup> correspondante comme le remarque Geneviève Jurgensen, présidente de la *Ligue contre la violence routière*.

<sup>68</sup> Entretien avec Jean L'Hoste, directeur de recherche à l'INRETS, 30 mai 2001. Article consultable sur le site <http://www.ladocumentationfrançaise.fr>.

<sup>69</sup> « La loi reste trop timide pour la sécurité routière », *La Croix*, 30 juin 1998.

<sup>70</sup> « Sécurité routière : un projet de loi bien timide », 20 février 1998, article consultable sur le site <http://www.marianne-en-ligne.fr>.

<sup>71</sup> « Agir pour la sécurité routière », *La Croix*, 22 juin 1999.

<sup>72</sup> Lors du CISR du 25 octobre 2000, le ministre de l'Intérieur, Daniel Vaillant, réaffirma avec force que « *la délinquance routière doit être traitée comme la délinquance de droit commun* ».

<sup>73</sup> « La chasse aux délinquants de la route va s'accroître », *La Croix*, 27 octobre 2000.

## **Chapitre 2 : Les perceptions différentielles de l'action publique en matière de sécurité routière**

Comme toute activité sociale, la conduite des politiques publiques s'exerce à travers un système de représentations dont il est intéressant, voire impératif, dans le cadre de cette étude, d'analyser les caractéristiques propres.

A cet égard, il convient de rappeler que l'évolution de la politique publique de sécurité routière ne s'est pas inscrite dans une perspective strictement linéaire et homogène. « *Elle suit au contraire des rythmes variables, faits d'une succession aléatoire de phases "normales", marquées par une stabilité relative, et de moments de rupture plus ou moins substantiels et plus ou moins durables* »<sup>74</sup>.

Penser le changement de l'action publique en matière de sécurité routière nécessite donc de discerner ces perceptions différentielles ou paradigmes qui se sont, à la fois, succédés et agrégés dans le temps.

### **Section 1 : La politique des "points noirs" comme premier paradigme**

#### **Paragraphe 1 : La résorption technique des défauts de l'infrastructure routière**

Comme le suggèrent Pierre MULLER et Yves SUREL, « *l'action publique ne suit pas (...) un continuum cumulatif mécanique, mais semble au contraire marquée par une alternance de phases et de périodes de changements plus conséquents* »<sup>75</sup>.

Ces phases de mutation peuvent alors soit améliorer, soit altérer l'essence même de la politique publique.

---

<sup>74</sup> MULLER P., SUREL Y., *op. cit.*, p. 146.

<sup>75</sup> MULLER P., SUREL Y., *op. cit.*, p. 137.



Les politiques publiques de sécurité routière ont ainsi vu la succession et l'imbrication de différents référentiels, ce dernier se définissant comme « *une image de la réalité sociale construite à travers le prisme des rapports d'hégémonie sectoriels et globaux. C'est une image codée du réel (...). Mais cette image n'en produit pas moins des effets tangibles : sans rendre le réel complètement transparent, puisqu'elle occulte en général les rapports d'hégémonie, elle le rend un peu moins opaque parce qu'elle permet, à travers les normes qu'elle produit, d'agir sur le réel* »<sup>76</sup>.

Le référentiel suppose la mise à jour de normes d'action qui vont déterminer et encadrer les politiques publiques<sup>77</sup>. L'intérêt majeur de ce concept réside ainsi dans la mise en lumière de l'agencement entre « *la dimension symbolique et les processus concrets qui définissent la nature duale des politiques publiques* »<sup>78</sup>.

En s'appuyant notamment sur les travaux de Jean-Pierre GALLAND, il est aisé de distinguer les différentes perceptions, ou « *rappports au monde* »<sup>79</sup>, qui se sont chronologiquement succédés, et également enchevêtrés, afin de répondre au mieux aux interrogations suscitées par le phénomène d'insécurité routière.

En effet, l'idée de référentiel n'exclut nullement l'idée de conflit. Ainsi, la vision du monde produite dans le cadre d'une politique publique ne fait pas l'objet d'un consensus et offre, en conséquence, l'éventualité d'un changement de paradigme.

Enfin, il est nécessaire de rappeler que « *les changements de référentiel dans l'action étatique ne se font pas par rupture suite à des crises épistémologiques, à l'instar des changements de*

---

<sup>76</sup> JOBERT B., MULLER P., *L'Etat en action*, Paris, PUF, 1987.

<sup>77</sup> Cf à ce propos, JOBERT B., « Représentations sociales, controverses et débats dans la conduite des politiques publiques », *Revue Française de Science Politique*, vol. 42, n° 2, avril 1992, pp. 219-233.

<sup>78</sup> SUREL Y., « Les politiques publiques comme paradigmes » in FAURE A., POLLET G., WARIN Ph. (dir.), *La construction du sens dans les politiques publiques. Débats autour de la notion de référentiel*, Paris, L'Harmattan, 1995, p. 127.

<sup>79</sup> MULLER P., « Les politiques publiques comme construction d'un rapport au monde » in FAURE A., POLLET G., WARIN Ph. (dir.), *La construction du sens dans les politiques publiques. Débats autour de la notion de référentiel*, Paris, L'Harmattan, 1995, p. 153.

*paradigme dans l'histoire des sciences tels que les voit Kuhn, mais plutôt à la manière de modifications "périphériques" (...) »<sup>80</sup>.*

Le premier *modus operandi* mis à contribution, repose sur une résorption technique des sites qualifiés de "points noirs". La politique publique de sécurité routière des années soixante repose essentiellement sur le développement de cette logique.

Cette perspective peut s'analyser de la manière suivante : *« on constate grâce aux statistiques que certaines zones, certains endroits du réseau routier sont le lieu d'accumulation d'accidents, que l'on nommera points noirs à partir d'un certain seuil ; chaque accumulation importante d'accidents est révélatrice d'imperfections ponctuelles dans la géométrie des infrastructures, dans les équipements ; il faut donc par l'analyse des accidents survenus sur chaque point noir déceler la cause locale de ces accidents et y remédier par un aménagement spécifique »<sup>81</sup>.*

L'auteur conclut son raisonnement en jugeant qu'*« il s'agit là d'une logique déterministe, progressiste, qui se territorialise ponctuellement et qui vise à l'éradication des dangers par additions de sécurités partielles »<sup>82</sup>.* On présume donc qu'il suffit de déceler les causes présumées des accidents dans des imperfections ponctuelles du système routier pour que soit définitivement circonscrite l'insécurité routière. Cette croyance envers le progrès technique et les vertus de l'aménagement demeurera intacte jusqu'au milieu des années soixante-dix.

Cette vision première de la politique publique de sécurité routière est axée donc essentiellement autour du réseau routier lui-même et de ses infrastructures. L'utilisateur semble par ailleurs partiellement exclu de cette logique mécanique et unilatérale. Il est considéré comme indépendant du problème, capable de s'adapter ponctuellement et automatiquement à la modernisation des infrastructures routières dès lors que celle-ci lui est clairement signifiée et sans que cela n'emporte une quelconque modification de son comportement général de conduite.

---

<sup>80</sup> PAPADOPOULOS Y., *Complexité sociale et politiques publiques*, Paris, Montchrestien, 1995, p. 15.

<sup>81</sup> GALLAND J.-P., *op. cit.*, p. 113.

<sup>82</sup> GALLAND J.-P., *op. cit.*, p. 114.

Toutefois, ce premier paradigme de la sécurité routière en France va connaître un déclin progressif en terme de légitimité et de crédibilité dès le milieu des années soixante-dix. Il convient néanmoins de mettre en exergue que cette façon d’opérer subsiste aujourd’hui encore bien que reconnue comme peu efficace.

## **Paragraphe 2 : Les limites de cette approche**

En dépit de la disparition et de l’aménagement de différents sites sensibles, il n’en demeure pas moins que d’autres subsistaient ou émergeaient dans le même temps. Loin de fléchir sous la vigueur de ces actions locales, le taux global des accidents sur l’ensemble du territoire national ne cessait de croître. Malgré des gains localisés, la tentative de résorption des “points noirs” semble inefficace à l’échelle nationale. Ainsi, force est de constater que « *la somme des sécurités partielles ne se traduit pas par une augmentation de la sécurité totale* »<sup>83</sup>.

Par ailleurs, la formulation par certains chercheurs spécialisés de théories semi-empiriques cherchant à résoudre l’apparente contradiction entre les perspectives locales et nationales contribua manifestement au déclin progressif de la politique des “points noirs”.

Ces nouvelles recherches tentent de rendre compte davantage de la réalité de la sécurité routière notamment en complexifiant ses tenants et aboutissants. Il apparaît alors nécessaire de confronter le point de vue de l’ingénieur, à caractère essentiellement technique, à celui d’autres acteurs sociaux.

On peut illustrer notre propos en évoquant le “modèle du risque homéostatique” dégagé par le psychologue Gérard WILDE, durant les années soixante-dix. Selon l’auteur, le conducteur ajuste continuellement son comportement, de manière à ce que son évaluation du risque potentiel d’accident soit égale et reste égale à un certain niveau cible de risque ; ceci se faisant indépendamment des modifications apportées dans le système de circulation<sup>84</sup>.

---

<sup>83</sup> GALLAND J.-P., *op. cit.*, p. 115.

<sup>84</sup> SAAD F., « Prise de risque ou non-perception du danger », in Journée de l’INRETS, *Le risque routier : du phénomène à son image sociale et sa gestion*, 11 juin 1987.

De surcroît, ainsi que l'analyse Pierre LASCOUMES, « *le risque est d'abord le résultat d'une construction sociale, il n'y a pas de risque en soi, il n'y a que des façons, toujours spécifiques historiquement et culturellement, d'appréhender les situations d'incertitudes* »<sup>85</sup>.

En conséquence, les seules mesures de sécurité routière susceptibles d'être véritablement efficaces sont celles qui agissent sur l'évaluation de ce seuil de prise de risque et, plus généralement, sur certains des traits culturels du conducteur. On introduit dès lors un changement de paradigme par la prise en considération d'un système "homme-machine-environnement" différent du mode de pensée jusque là envisagé pour aborder les questions de sécurité routière.

La relative impuissance d'une approche que l'on pourrait qualifier de « *techniciste* »<sup>86</sup> et de rationalisatrice face à la montée des accidents de la circulation conduit à la nécessité d'observer la problématique de l'insécurité routière sous un angle différent.

## **Section 2 : La réintroduction du facteur humain**

### **Paragraphe 1 : L'abandon partiel d'une conception techniciste**

Comme de nombreux auteurs l'ont souligné, les politiques traduisent une volonté, expresse ou implicite, d'influencer la conduite ou l'action des individus directement ou indirectement. Les travaux de Théodore LOWI<sup>87</sup> avaient notamment mis en exergue l'effet d'un recours à la coercition pour faire appliquer les politiques. Cette typologie désormais classique dans l'analyse des politiques publiques a eu le mérite de distinguer les différentes formes de rapports entre gouvernants et citoyens.

Dans notre cas d'étude, on remarquera que durant les années soixante-dix, la politique publique de sécurité routière va progressivement changer d'objet. Il s'agit désormais, par l'intermédiaire

---

<sup>85</sup> LASCOUMES P., « Construction sociale des risques et contrôle du vivant » *Revue Prévenir*, n° 24, 1993, p.23. De même, sur la notion de risque en matière de circulation routière, cf ESTERLE-HEDIBEL M., « Le risque, la norme et le groupe », *Les Cahiers de la sécurité intérieure, Routes, espace incertain*, n° 25, Paris, 1996, pp. 19-34.

<sup>86</sup> JACOB C., *op. cit.*, p. 13.

<sup>87</sup> LOWI Th., « Decision-making versus Policy-making. Toward an Antidote for Technocracy », *Public Administration Review*, vol. 30, n° 3, mai 1970.

d'un certain nombre de mesures normatives à caractère national, de modifier le comportement même de l'utilisateur.

Dans ce cadre, on peut concevoir cette évolution comme une volonté de rompre avec une conception institutionnelle et techniciste de la décision que s'arrogeaient généralement les instances expertes et administratives. Dès lors, on peut interpréter cette réorientation normative comme l'abandon partiel d'une mise en œuvre des politiques publiques du type « *top-down* ».

A l'évidence, que ce soit au niveau des limitations de vitesse, de l'obligation du port de la ceinture de sécurité ou du respect d'un certain seuil d'alcool dans le sang, l'action publique tente d'agir directement sur le facteur humain.

*« De même que pendant de longues années, il a fallu aménager l'espace, certaines sections ou carrefours présentant des défauts, de même faut-il maintenant jouer sur le facteur humain, modeler, brider certains comportements dont les statistiques (...) ont montré qu'ils étaient cause d'accidents. On quitte là complètement le territoire de l'ingénieur de génie civil pour celui du gendarme, un peu celui aussi du psychologue et du physiologue qui sont mobilisés pour fixer les seuils, les normes admissibles »<sup>88</sup>.*

La dimension humaine supplante la dimension proprement technique à partir du moment où le débat politique se concentre sur la sécurité routière comme étant un problème de société. Cette perspective sociétale met davantage l'accent sur le comportement individuel des usagers de la route.

Cependant, elle n'occulte pas pour autant la nécessité d'infrastructures routières sécurisées. L'aspect coercitif des mesures préconisées doit donc être interprété comme une tentative de régulation des attitudes de l'automobiliste par l'Etat. Si ces mesures apparaissent de prime abord impopulaires, elles sont rapidement intégrées autant par les groupes socio-professionnels que par les individus. En ce sens, elles peuvent contribuer à l'impératif d'efficacité de l'action publique.

---

<sup>88</sup> GALLAND J.-P., *op. cit.*, p. 119.

« *C'est la puissance publique qui a la responsabilité de l'efficacité, car c'est elle qui fixe les orientations de l'action comme c'est elle qui édicte les normes à travers lesquelles l'action se construit* », ainsi que le rappelle Patrice DURAN<sup>89</sup>.

## **Paragraphe 2 : Une difficile évaluation de ce changement de logique**

Selon de nombreux observateurs, cette politique connaît un succès immédiat et spectaculaire. Aussi, s'accordent-ils sur le fait que l'inversion de la courbe des décès sur les routes de France dès 1974 peut lui être largement imputée.

A ce stade, on constate que la prise en compte effective de l'utilisateur dans l'activation d'une politique publique est susceptible de générer des effets concluants. Toutefois, bien qu'il semble indéniable que cette logique a eu des conséquences particulièrement positives sur les chiffres, il convient néanmoins de tempérer son caractère novateur et les bénéfices à lui accorder.

En effet, bien que s'affirmant comme foncièrement différente, cette perspective n'en présente pas moins certaines analogies avec la précédente. Si l'utilisateur est désormais au centre de toutes les attentions de l'action publique, il est toujours considéré comme un pur objet, un sujet essentiellement passif.

« *En fait, le changement de support, de territoire de l'action de l'Etat, n'implique pas là un changement de rapport au territoire : qu'il s'agisse de carrefours ou de comportements humains, l'action de l'Etat vise dans les deux cas à normaliser, à écrêter les déviations, à standardiser et homogénéiser les territoires selon une logique somme toute mécanique* »<sup>90</sup>.

De surcroît, il faut souligner que ce changement de logique n'a été que partiellement opéré. Durant la même époque, la politique des "points noirs" fut poursuivie et loin d'être officiellement remise en cause.

<sup>89</sup> DURAN P., *Penser l'action publique*, Paris, LGDJ, 1999, p. 67.

<sup>90</sup> GALLAND J.-P., *op. cit.*, p. 120.

A la fin des années soixante-dix, devant l'essoufflement des effets des mesures proclamées, les pouvoirs publics vont proposer une nouvelle politique publique de prévention des accidents de la circulation.

### **Section 3 : L'“effet de cliquet” d'une politique publique**

#### **Paragraphe 1 : Le poids du passé<sup>91</sup>**

Si toute politique doit être dotée d'une orientation normative à laquelle elle est censée se conformer ainsi que d'une forme de légitimité, il n'en demeure pas moins qu'elle peut être confrontée à un “effet de cliquet”. Nous entendons par là que les décisions et les solutions formulées par les autorités gouvernementales restent quelque peu conditionnées par les programmes antérieurement engagés et ce, quel que soit l'étiquette partisane du décideur.

Bien que les acteurs des politiques publiques (ministères, groupes d'intérêts, associations) disposent de leurs propres stratégies pour satisfaire leurs intérêts, leur mobilisation n'engendre pas forcément l'efficacité attendue. Ainsi, si on peut constater un certain activisme décisionnel, la mise en œuvre de la politique publique peut se réduire à une forme de léthargie.

Si la politique des grandes mesures nationales à vocation coercitive a manifestement fait preuve de son efficacité, il semble toutefois difficile et peu souhaitable pour les pouvoirs publics, dans le contexte des années quatre-vingt, de persévérer davantage dans cette direction.

Il s'agit désormais de responsabiliser les Français et de les sensibiliser aux thématiques de la sécurité routière.

L'application pratique de cette volonté d'impliquer et de mobiliser personnellement les Français s'incarnera dans le lancement des programmes REAGIR et “Objectif -10%”. On espère par ces actions amener un approfondissement des connaissances scientifiques sur les accidents et favoriser l'organisation d'un véritable débat social, notamment grâce au relais médiatique.

---

<sup>91</sup> Expression empruntée à MULLER P., SUREL Y., *L'analyse des politiques publiques*, Paris, Montchrestien, 1998.

On tente donc à cette occasion de dépasser l'antagonisme confrontant l'infrastructure routière au facteur humain au profit d'un système de pensée articulant de façon plus cohérente l'homme, le véhicule et l'environnement.

Comme nous l'avons indiqué précédemment, l'approche sous-tendue par ces divers programmes se focalise essentiellement sur la présence d'intermédiaires, agents de l'Etat ou élus locaux, à partir desquels une mobilisation plus générale doit découler.

Or, « *c'est cette stratégie, cet usage des intermédiaires qui fait à la fois la force et la faiblesse de cette troisième politique de sécurité routière. Si la force, l'impact de cette politique s'alimente à coup sûr à un désir réel, chez un nombre important de techniciens de l'Equipement, de gendarmes ou de médecins de travailler autrement, sa faiblesse réside en même temps dans la difficulté, chez ces mêmes acteurs, de concilier les nouvelles pratiques inventées à cette occasion avec les façons de faire habituelles* »<sup>92</sup>.

Il s'agit ici d'insister sur le poids exercé par les politiques publiques antérieurement menées sur les possibilités de choix offertes aux acteurs publics<sup>93</sup>.

Ce processus de « *dépendance au sentier* » (*path dependence*) se caractérise par « *l'existence de mouvements cumulatifs cristallisant les systèmes d'action et les configurations institutionnelles propres à un sous-système donné, et déterminant un cheminement précis à l'action publique* »<sup>94</sup>.

Ainsi, cette « *dépendance au sentier* » engendre notamment une certaine inflexibilité de l'action publique. Selon Paul PIERSON, elle s'accompagne en outre d'un phénomène de routinisation dans lequel les acteurs, habitués à travailler dans un cadre spécifique, s'attachent durablement à des manières de faire et de penser. En définitive, ce mode d'évolution de l'action publique se révèle être un obstacle majeur à toute forme de changement d'envergure.

---

<sup>92</sup> GALLAND J.-P., *op. cit.*, p. 123.

<sup>93</sup> ROSE R., « Inheritance before choice in public policy », *Journal of Theoretical Politics*, n°3, 1990, pp. 263-291.

<sup>94</sup> MULLER P., SUREL Y., *op. cit.*, p. 132.



On a pu ainsi constater que certains fonctionnaires désignèrent de façon autoritaire des volontaires pour l'opération REAGIR en dépit des objectifs affichés ou, des élus locaux, user des groupes de travail mis à leur disposition pour faire réaliser des travaux d'aménagement classiques.

Comme à l'accoutumée, le développement des opérations REAGIR ou "Objectif -10%" n'a nullement entraîné l'abandon des façons de faire traditionnelles. Si l'éventail du dispositif normatif tend à se stabiliser pour le moment, l'aménagement des sites classés comme "points noirs" perdure suivant des techniques traditionnelles plus ou moins innovantes. Il est par conséquent particulièrement ardu d'évaluer les effets objectifs du nouveau référentiel et de sa philosophie.

## **Paragraphe 2 : Le phénomène de « faible effet » des actions entreprises**

Selon Joseph GUSFIELD<sup>95</sup>, un problème public est avant toute chose un construit social, un fait culturel obéissant à une structure cognitive et morale spécifique. La formulation d'une problématique joue un rôle considérable dans la structuration de la politique publique considérée.

L'insécurité routière est le corollaire de la motorisation et du développement accru du parc automobile. Elle incarne, à ce titre, l'un des aspects les plus négatifs des besoins de mobilité, ses conséquences économiques et sociales étant considérables.

Toutefois, si la thématique de la sécurité routière est abordée dans les années soixante et soixante-dix comme un véritable phénomène de société doté de vrais enjeux, force est de constater qu'elle est devenue dans les périodes suivantes, « *un problème banalisé, (...) objet d'un consensus mou* »<sup>96</sup>.

Il semble par ailleurs que la sécurité routière éprouve de grandes difficultés à être considérée comme un objet politique. Une tentative d'explication pourrait résider dans le fait que « *la*

---

<sup>95</sup> GUSFIELD J., *The Culture of Public Problems : Drinking, Driving and the Symbolic Order*, Chicago, University Press, 1981.

<sup>96</sup> JACOB C., *op. cit.*, p. 36.

*sécurité routière n'est pas porteuse aux yeux des politiques d'intérêts ou d'enjeux susceptibles d'opposer fondamentalement les classes sociales, donc de mobiliser les membres d'un parti ou son électorat potentiel »<sup>97</sup>.*

En effet, l'action publique en ce domaine apparaît comme une évidence. Tout gouvernement ne peut être que favorable à une diminution des tués sur les routes. La "politisation" du problème ne semble donc pas se situer à cette échelle.

Elle aurait pu se situer dans les moyens à mettre en œuvre pour enrayer ce fléau. Pourtant, là encore, on n'observe pas de larges remises en question des actions menées par les gouvernements successifs.

On ne peut qu'identifier de manière éparse « *quelques inflexions basées sur l'opposition individuel/collectif. Dans le cadre d'une réponse individuelle, l'accent est mis sur la responsabilisation du conducteur par différents moyens incitatifs et réglementaires, bien qu'au nom du respect de la liberté individuelle ceux-ci furent longtemps l'objet d'opposition. Dans le cadre d'une réponse collective, l'intérêt collectif reste privilégié et passe par des actions réglementaires, mobilisantes de type "REAGIR", combinées à une réflexion sur la redistribution des modes de transports. En définitive, l'action publique en matière de sécurité routière, avant tout clivage politique, reste une nécessité »<sup>98</sup>.*

Il semble que la gestion de l'insécurité routière à un niveau strictement administratif, voire technocratique, ait conduit à exclure cette question du champ politique. La seule décision politique véritable se serait cantonnée en l'espèce à la mise en place de l'appareil institutionnel nécessaire pour gérer et circonscrire ce phénomène.

En ce sens, nous pouvons évoquer dans le cadre de la politique de sécurité routière menée jusqu'alors, un phénomène de « *faible effet* » de l'action publique, tel que développé par Giandomenico MAJONE<sup>99</sup>, dès lors que les objectifs assignés à ces politiques sont rarement

<sup>97</sup> BARJONNET P.-E., CAUZARD J.-P., *Besoins de mobilité et demande de sécurité*, ONSER, 1982.

<sup>98</sup> JACOB C., *op. cit.*, p. 37.

<sup>99</sup> Cité par KIVINIEMI M., « Les politiques publiques et leurs cibles : une typologie du concept de mise en œuvre », *Revue Internationale des Sciences Sociales*, n° 108, 1986, pp. 273-288.

atteints ou du moins partiellement. On ne peut donc pas affirmer que nous sommes en présence d'un véritable échec d'un programme public mais plutôt d'un impact marginal des mesures formulées par les pouvoirs publics.

Si la sécurité routière a acquis, tant bien que mal, la dimension d'objet politique, elle n'en est pas moins réduite à une forme de débat consensuel, voire aseptisé, qui génère en conséquence la banalisation des mesures édictées. A ce titre, il devient nécessaire pour les décideurs politiques d'engager, de nouveau, une véritable mobilisation, dépassant les seuls cercles des administrations centrales et des spécialistes pour responsabiliser les citoyens.

En ce sens, en plaçant la sécurité routière parmi les trois grands chantiers prioritaires de son quinquennat, avec la lutte contre le cancer et l'insertion des handicapés, lors de son allocution du 14 juillet 2002, Jacques Chirac profite de sa stature présidentielle pour manifester un intérêt prononcé à la mise en place d'une action publique performative.

Le Président de la République déplore en effet, à titre personnel, que « *malgré la régularité effrayante des statistiques, on s'est longtemps refusé à voir dans l'insécurité routière un problème politique. Les accidents de la circulation sont restés cantonnés à la rubrique des faits divers. Ils sont encore trop souvent présentés comme des drames individuels, alors qu'ils engagent notre responsabilité collective* »<sup>100</sup>.

Il convient donc désormais de s'interroger sur ce que d'aucuns considèrent, à l'instar de Béatrice HOUCARD, comme « *le coup d'envoi d'une révolution* »<sup>101</sup>. On démontrera dans quelle mesure cette réactivation de l'enjeu est susceptible ou non de constituer une rupture paradigmatique dans la politique de lutte contre l'insécurité routière.

---

<sup>100</sup> Préface de Jacques CHIRAC in HOUCARD B., *Pour en finir avec l'hécatombe routière*, Paris, Notes de la Fondation Robert Schuman, 2003, p. 7.

<sup>101</sup> HOUCARD B., *Pour en finir avec l'hécatombe routière*, Paris, Notes de la Fondation Robert Schuman, 2003, p. 13.

## DEUXIÈME PARTIE

### Vers une rupture paradigmatique ?

Il est relativement délicat de saisir la pertinence du changement opéré dans le cadre de l'analyse d'une politique publique. Pour autant, certains éléments peuvent préfigurer une possible rupture avec les actions politiques antérieurement entreprises. La politique, entendue au sens de *politics*, est un vecteur non négligeable de transformation. Toutefois, il s'agit de comprendre si l'activation, voire l'amélioration, de la visibilité politique du problème, tel que celui de l'insécurité routière est de nature à insuffler une véritable césure, ou davantage une rupture paradigmatique au sein de l'action menée par les pouvoirs publics.

#### Chapitre 1 : La résurgence de la thématique dans le débat public

Comme nous l'avons observé précédemment, les progrès en matière de lutte contre l'insécurité routière semblent largement tributaires de l'investissement personnel des acteurs politiques sur cette question. A ce titre, l'allocution télévisuelle du Président de la République, le 14 juillet 2002, édifiant la sécurité routière au rang de priorité nationale, a semble-t-il généré une dynamique nouvelle.

Toutefois, force est de constater que cette redéfinition du problème dépend d'autres facteurs, plus singuliers, fondés sur les conditions d'usage et de réception des figures et instruments rhétoriques mobilisés par les acteurs concernés.

En effet, comme le précise Yves MENY et Jean-Claude THOENIG, « *les actions publiques sont des formes culturelles, avec leur rhétorique et leurs rites* »<sup>102</sup>. Le langage utilisé semble ainsi constituer une dimension importante dans la réintroduction de la thématique de la sécurité routière dans le débat public.

---

<sup>102</sup> MENY Y., THOENIG J.-C., *Politiques publiques*, Paris, PUF, 1989, p. 176.

## Section 1 : La renaissance d'une grande cause nationale

### Paragraphe 1 : La notion de « *fenêtre politique* » (*policy window*)

Certains auteurs ont mis en exergue le poids des cycles proprement politiques et notamment électoraux dans les processus d'inscription sur l'agenda politique. Selon John KINGDON, les événements politiques évoluent, en conséquence, suivant un calendrier qui leur est propre, en vertu de règles qui leurs sont particulières, qu'ils soient liés ou non à des problèmes et à des propositions<sup>103</sup>.

Dans cette perspective, les problèmes surviennent de manière relativement chaotique en fonction des événements et des mobilisations aléatoires des acteurs.

Aussi, aux modes de fonctionnement traditionnel de l'action publique peuvent s'interposer des "conditions extraordinaires" de mise en œuvre. Selon l'auteur, celles-ci se concrétisent lors de l'ouverture d'une « *fenêtre politique* », conséquence d'un brusque changement dans l'opinion publique et/ou d'une alternance électorale.

En conséquence, « *le succès d'une vague d'innovations politiques n'est possible que lorsque les différentes contraintes qui, d'ordinaire, limitent un gouvernement disparaissent, ouvrant une "fenêtre politique" et offrant une chance de lancer des initiatives politiques* »<sup>104</sup>.

Deux types de facteurs peuvent agir séparément ou en combinaison pour ouvrir ces « *fenêtres* ». Il s'agit d'événements politiques et/ou des problèmes de société. A ce titre, on peut estimer que les propos relatifs à l'insécurité routière tenus au cours de l'année 2002 par le Président de la République, se sont inscrits dans une telle optique.

<sup>103</sup> KINGDON J., *Agendas, Alternatives and Public policies*, Boston, Little Brown, 1984.

<sup>104</sup> KEELER J., *Réformer. Les conditions du changement politique*, Paris, PUF, 1993, p. 13.

En effet, si l'élection présidentielle des 21 avril et 5 mai 2002 permet à Jacques Chirac d'entamer un nouveau mandat, elle le libère également d'une période de cohabitation lui assurant la reconquête d'une marge de manœuvre étendue en matière d'action publique.

John KEELER souligne à ce propos que « *la possibilité pour un gouvernement d'introduire de profondes innovations politiques dépend, en grande partie, de la taille de la fenêtre ouverte pour son action réformiste et, à son tour, la taille de cette fenêtre est déterminée, en premier lieu, par l'ampleur du mandat dont jouit le gouvernement et la gravité de la crise, au moment de l'élection d'un gouvernement qui se veut réformiste, et durant ses premiers mois au pouvoir* »<sup>105</sup>.

Fort d'une majorité parlementaire imposante à l'issue des élections législatives des 9 et 16 juin, le gouvernement dispose pour sa part d'une latitude d'action appréciable quant à l'inscription de problèmes sur l'agenda politique.

Bien que ce succès électoral puisse s'interpréter autant comme un rejet des perdants que sur un accord à l'égard des mesures proposées par les vainqueurs, « *l'impression partagée par beaucoup [est] que le gouvernement a été autorisé à agir* » ajoutant ainsi « *de la légitimité et de la crédibilité à ses propositions* »<sup>106</sup>.

Selon John KINGDON, les « *fenêtres politiques* » se caractérisent par l'ouverture d'une période de plus grande réceptivité de la part des acteurs politiques et constituent une opportunité pour les acteurs mobilisés de promouvoir leurs solutions préférées ou de faire porter l'attention sur leurs problèmes particuliers.

En effet, l'auteur estime que « *the policy window is an opportunity for advocates of proposals to push their pet solutions, or to push attention to their special problems. (...) Advocates lies in wait in around the government with solutions at hand, waiting problems to float by to which they can attach their solutions, waiting for a development in the political stream they can use to their advantage* »<sup>107</sup>.

<sup>105</sup> KEELER J., *op. cit.*, p. 14.

<sup>106</sup> KEELER J., *op. cit.*, p. 16.

<sup>107</sup> « *La fenêtre politique constitue une opportunité pour les partisans d'une cause de présenter leurs solutions ou de faire porter l'attention sur leur problème spécifique. (...) Ces entrepreneurs, à l'extérieur ou au sein du*

Dans cette perspective, grâce à l'impulsion présidentielle reformulée en 2002, le système d'acteurs qui s'étend des institutions ministérielles aux associations se trouve ainsi redynamisé. Sans faire reposer totalement l'élaboration de la politique publique sur l'institution présidentielle, on peut reconnaître que cette dernière a provoqué une catharsis dans le réagencement des acteurs et de leurs intérêts sur le thème de la sécurité routière.

## **Paragraphe 2 : La portée du discours présidentiel**

Lors de sa traditionnelle allocution télévisée du 14 juillet 2002<sup>108</sup>, Jacques Chirac cite la lutte contre l'insécurité routière comme étant un des grands chantiers de son quinquennat. Dans cet esprit et insistant sur les attentes des Français « *prêts à accepter des mesures courageuses* », il confie au gouvernement le soin de mettre en œuvre une « *nouvelle politique de sécurité routière englobant tous les aspects du problème* »<sup>109</sup>.

Ainsi, à la demande du Président de la République, une réunion des acteurs de la sécurité routière est organisée le 17 septembre 2002 au Théâtre de l'Empire. Réunissant sept ministères, des représentants d'association, des forces de police et de gendarmerie, des constructeurs de véhicules, des compagnies d'assurance, des représentants de la Commission européenne et des élus, cette rencontre fut présentée comme un « *rendez-vous national pour agir* »<sup>110</sup> devant prendre la forme d'un vaste appel à idées.

Selon la *Ligue contre la violence routière*, « *il y a là une chance historique de voir une politique de sécurité routière s'installer à nouveau* »<sup>111</sup>. L'association entend, en effet, faire de ces Etats Généraux une caisse de résonance durable pour ses doléances.

---

*gouvernement, attendent avec un certain nombre de solutions préparées à l'avance, que leur cause resurgisse dans le champ politique ou encore un événement occurrent qu'ils pourraient utiliser à leur avantage* » KINGDON J., *op. cit.*, p. 173.

<sup>108</sup> Alors qu'aucune question ne lui avait été posée par les journalistes sur ce thème, Jacques Chirac réaffirma le 14 juillet 2003 son ambition de réduire de façon significative l'insécurité routière. S'il a « *félicité les Français pour leurs efforts* » fournis en la matière, il les a cependant exhortés à rester « *prudents* » et « *vigilants* » sur les routes.

<sup>109</sup> « Un projet de loi sur la sécurité routière sera soumis au Parlement début 2003 », 17 septembre 2002, article consultable sur le site <http://www.maire-info.com>.

<sup>110</sup> « Route : des Etats généraux contre l'hécatombe », *Le Figaro*, 17 septembre 2002.

<sup>111</sup> « Chirac, moniteur d'auto-école des Français », *Libération*, 17 septembre 2002.

Ce premier échange formel est interprété comme le point de départ de l'action gouvernementale devant se poursuivre par une réunion du *Comité interministériel de la sécurité routière* (CISR).

Soulignant « *l'investissement collectif du gouvernement* », Isabelle Massin, alors déléguée interministérielle à la sécurité routière, conclut que l'allocution solennelle de Jacques Chirac a véritablement « *changé la donne de [l'] action collective* »<sup>112</sup> menée jusqu'à présent.

Il semble en effet que l'intervention du chef de l'Etat ait dressé les conditions favorables à l'ouverture d'une période de refonte, plus ou moins substantielle, de la politique publique de sécurité routière. En marquant de son empreinte cette politique, le Président permet une mobilisation, voire même une coalition d'acteurs de différents niveaux, qu'ils soient d'ordre ministériel, associatif, industriel ou médiatique. Dès lors, le mécanisme de transformation du problème d'insécurité routière en enjeu d'action publique n'en est que davantage accéléré.

De plus, le cadre particulier dans lequel est prononcé ce discours en faveur de mesures plus efficaces en matière de sécurité routière n'est pas anodin. L'allocution du 14 juillet est toujours suivie avec attention et intérêt par les médias, et touche un large public en ce jour de célébration de la fête nationale.

Par conséquent, ce problème public acquiert une résonance particulière, en mobilisant les ressorts de la conscience citoyenne. Dès lors, on peut avancer que cette dimension présidentielle symbolique impulse une dynamique certaine dans la mise en œuvre d'une politique publique et qu'elle est un facteur fédérateur des acteurs concernés. Il convient également de rappeler que le Président de la République a peut-être également des motivations personnelles de s'intéresser au sujet<sup>113</sup>. Le 28 novembre 1978, il fut, lui-même, victime d'un accident de la route qui, outre de multiples fractures au fémur, lui fit frôler la paraplégie. « *Je ne savais pas que l'on pouvait souffrir autant* »<sup>114</sup>, dira-t-il plus tard à ce propos.

<sup>112</sup> « La sécurité routière prend de l'allure », *Libération*, 17 octobre 2002.

<sup>113</sup> « Pourquoi Jacques Chirac a décidé d'élever la sécurité routière au rang de cause nationale », *Le Monde*, 5 décembre 2002.

<sup>114</sup> GIESBERT F.-O., *Jacques Chirac*, Paris, Le Seuil, 1987.



Selon Yves CHICH, « *l'insécurité routière est un problème politique qui ne fait pas l'objet d'un débat politisé* »<sup>115</sup>. Même s'il existe une considération minimale de la part des acteurs politiques, l'insécurité routière ne constitue un enjeu politique que de manière ponctuelle.

Or, l'organisation structurelle de la politique routière nécessite un certain volontarisme de la part de l'Etat. L'engagement et la conviction des acteurs politiques sont une condition *sine qua non* à la mise en œuvre de nouvelles mesures. Aussi, la tendance donnée par l'action des pouvoirs publics varie moins en fonction de la sensibilité politique des acteurs qu'en fonction de leur conviction personnelle.

## **Section 2 : L'évolution sémantique : de l'“insécurité” à la “violence routière”**

### **Paragraphe 1 : La charge symbolique**

#### **B. Processus de criminalisation et changement de rhétorique**

L'évolution sémantique des termes propres à la description ou la narration de la sécurité routière mérite, dans ce cadre, d'être soulignée. Ainsi le langage employé dans la construction ou la reconstruction d'une politique publique n'est pas exempt de spécificités. En effet, l'ancrage des mots ou expressions dans le jeu des forces sociales peut être révélateur de certains enjeux politiques.

Ainsi que l'avait démontré Pierre BOURDIEU, les discours ne sont pas seulement destinés à être compris et déchiffrés. Ils peuvent également correspondre à des signes d'autorité afin d'être crus ou obéis<sup>116</sup>. S'instaure alors un rapport de force entre les détenteurs de l'action publique et ses ressortissants.

---

<sup>115</sup> CHICH Y., « L'Etat et la demande sociale de sécurité : la catastrophe au quotidien », *Culture Technique*, n° 11, Risques, sécurité et techniques, 1983.

<sup>116</sup> BOURDIEU P., *Langage et pouvoir symbolique*, Paris, Seuil, 2001.

« Ces différentes figures rhétoriques ont pour fonction de connoter plus ou moins consciemment un phénomène d'une manière particulière, en établissant notamment des connexions suggestives, qui vont définir un espace de sens »<sup>117</sup>.

Le choix des termes employés par les pouvoirs publics n'est donc pas anodin. Ainsi, selon Béatrice HOUCARD, « s'il est vrai que la politique commence par les mots, alors, il est bel et bien en train de se passer quelque chose en France autour de la sécurité routière, que l'on devrait plutôt qualifier d'insécurité routière »<sup>118</sup>.

Les termes utilisés pour évoquer la problématique et les enjeux de la sécurité routière ont, semble-t-il, radicalement évolué depuis l'allocution présidentielle du 14 juillet 2002. Le Premier ministre notamment, dont la fibre discursive n'est pas à démontrer, use de différents registres pour dénoncer les manquements à la sécurité routière.

Cet usage stratégique d'une rhétorique nouvelle et incisive participe de la perspective gouvernementale de réprimer et d'isoler les comportements qualifiés de "déviant". Ce processus de criminalisation est un fait marquant du tournant pris par la politique publique de sécurité routière. Jusqu'à présent, les chauffards n'étaient pas autant assimilés à des criminels.

Au début des années soixante, la sociologie américaine apporta des éclaircissements essentiels sur ces comportements qui transgressent les normes acceptées par tel groupe ou telle institution. Il s'agit en l'occurrence de rappeler les apports précieux de l'interactionnisme symbolique sur la question de la création de la déviance au sein des groupes sociaux.

Ainsi, selon Howard BECKER, l'élément constitutif de la déviance n'est pas le comportement de l'individu en tant que tel mais le fait que la société le qualifie d'une telle façon. Dès lors, « le déviant est celui auquel cette étiquette a été appliquée avec succès »<sup>119</sup>.

---

<sup>117</sup> MULLER P., SUREL Y., *L'analyse des politiques publiques*, Paris, Montchrestien, 1998, p. 63.

<sup>118</sup> HOUCARD B., *op. cit.*, pp. 16-17.

<sup>119</sup> BECKER H., *Outsiders. Etude de sociologie de la déviance*, Paris, Editions A. M. Métailé, 1985.

Aux yeux de l'auteur, ce sont les groupes sociaux qui créent la déviance en instituant des normes dont la transgression constitue cette même déviance. En outre, le caractère déviant ou non d'un acte dépend de la manière dont la collectivité réagit. La déviance n'est donc pas une propriété d'un comportement individuel mais le produit de l'interaction entre la personne qui commet l'acte et celles qui réagissent à cet acte.

Enfin, Howard BECKER précise que les normes créées, loin d'être unanimement acceptées, font l'objet de désaccords et de conflits, dans la mesure où elles relèvent de processus politiques à l'intérieur de la société.

Dans le même ordre d'idée, comme l'indique Erving GOFFMAN, « *le normal et le stigmatisé ne sont pas des personnes mais des points de vues* »<sup>120</sup>. La déviance s'assimile donc à une construction sociale dont l'objectif est la stigmatisation d'un groupe d'individus particuliers. Le registre discursif employé par les acteurs publics en matière de sécurité routière participe à cette fonction de "labellisation".

Rendant hommage, le 4 décembre 2002, aux cinq pompiers de Loriol tués dans la Drôme par un chauffard, le Président de la République n'hésite pas à évoquer l'idée d'un « *scandale national* » et d'ajouter « *qu'une société civilisée ne peut tolérer sur ses routes des comportements barbares. Il est révoltant que l'incivisme et l'irresponsabilité au volant interrompent des vies, brisent des familles, sèment blessures et handicaps* »<sup>121</sup>.

Ce changement de vocabulaire avait également été perceptible lors des Etats généraux de la sécurité routière, organisés le 17 septembre 2002. Le Premier ministre, Jean-Pierre Raffarin, avait ainsi déclaré qu'« *on ne peut plus parler de ce sujet avec des mots qui mentent. La sécurité routière est un mot qui ment. Il faut parler de ce sujet avec les vrais mots : les mots de violence, les mots de délinquance, les mots, quelques fois, qui vont au-delà, y compris jusqu'à*

<sup>120</sup> GOFFMAN E., *Stigmates. Les usages sociaux des handicaps*, Paris, Editions de Minuit, 1975, p. 161.

<sup>121</sup> « Vaincre la barbarie sur les routes », *Le Figaro*, 5 décembre 2002.

*l'assassinat* »<sup>122</sup> avant d'évoquer, en décembre 2002, l'idée d'une « *pathologie nationale* »<sup>123</sup> en ce domaine.

Enfin, le 3 décembre 2002, à l'Assemblée nationale, le ministre de l'Intérieur, Nicolas Sarkozy poussera davantage la stigmatisation en parlant de « *délinquance routière* ». Il ajoutera à cet égard, devant une audience cependant mitigée, que « *la sécurité progressera quand les assassins en puissance auront la certitude d'être sanctionnés, parce que nous allons truffier nos autoroutes d'équipements automatiques. Mais cela ne suffira pas : il faudra également qu'entre l'appareil qui enregistre l'infraction et celui qui fait payer l'amende, la connexion soit suffisamment automatique pour que personne ne puisse intervenir et faire sauter la contravention* »<sup>124</sup>.

Il est intéressant de souligner que le ministre de l'Intérieur entend aborder la question de la sécurité routière dans la perspective plus globale de sa politique de gestion de la délinquance. Ceci illustre les propos de Guillaume PAYEN selon lesquels « *toute nouvelle politique destinée à un domaine limité de la société s'attache, pour être adoptée par les autorités centrales, à faire la preuve rhétorique qu'elle s'inscrit dans la politique générale du moment ou qu'elle répond à des valeurs et des besoins plus globaux (en faisant référence, par exemple, à un intérêt général abstrait)* »<sup>125</sup>.

Cette démarche est confirmée par la politique de sécurité routière menée par Nicolas Sarkozy. Elle rejoint à ce titre les souhaits exprimés par l'opposition qui estime, par l'intermédiaire de Laurent Fabius, qu'« *il ne faut pas isoler la sécurité publique des autres formes de sécurité : la sécurité routière, je m'associe pleinement sur ce point aux orientations actuelles, la sécurité économique, les sécurités sociale, sanitaire, environnementale (...). Notre démarche est donc la recherche d'une sécurité globale* »<sup>126</sup>.

<sup>122</sup> Allocution de Jean-Pierre Raffarin, Premier ministre, *Etats généraux de la sécurité routière*, 17 septembre 2002.

<sup>123</sup> « Un conducteur ivre tue un policier en le percutant sur une autoroute du Val de Marne », *Le Monde*, 17 décembre 2002 ; « Comment le gouvernement entend pacifier la route », *Le Figaro*, 19 décembre 2002.

<sup>124</sup> « Nicolas Sarkozy veut "truffer" les autoroutes de radars », *Le Monde*, 5 décembre 2002 ; « Radars automatiques et sanctions alourdies au menu du prochain plan gouvernemental », *Le Monde*, 17 décembre 2002.

<sup>125</sup> PAYEN G., « Décision et entrepreneurs politiques » in LACASSE F., THOENIG J.-C. (dir.), *L'action publique*, Paris, L'Harmattan, 1996, p. 189.

<sup>126</sup> « Juger M. Sarkozy sur ses résultats réels », *Le Monde*, 28 août 2003.

Depuis l’allocution du 14 juillet 2002 prononcée par le Président de la République, on peut observer qu’à l’insécurité routière, se substituent désormais les notions de « *violence routière* » et de « *délinquance routière* ». Chaque discours semble désormais l’occasion d’une relation d’échanges susceptible d’augurer de nouvelles prescriptions.

A partir du moment où la sécurité routière a été qualifiée de grande cause nationale, il était nécessaire pour le gouvernement de se départir d’un style discursif convenu ou euphémisant afin de privilégier un “effet choc” quant aux expressions utilisées.

La force qui agit à travers les mots se trouve certes dans les discours mais revêt également toute son amplitude grâce aux “porteurs de mots” que sont notamment les professionnels de la politique.

Le législateur a d’ailleurs intégré cette évolution<sup>127</sup>. Parallèlement à cette évolution sémantique, la jurisprudence connaît également une transformation certaine. Ainsi, pour la première fois, le 28 mars 2003, la Cour d’Assises de Douai a condamné à quinze ans de réclusion un chauffard qui, avec 2,1 grammes d’alcool par litre de sang, avait fauché trois enfants et tué une fillette<sup>128</sup>. De même, le 2 avril 2003, un cafetier est condamné à deux mois de prison avec sursis pour complicité de conduite sous l’influence de l’alcool. Cet arrêt de principe démontre une nouvelle fois l’aggravation des peines infligées<sup>129</sup>.

Dans un registre plus formel, la nomination d’un nouveau délégué interministériel à la sécurité routière pourrait relever de cette volonté particulière. En effet, au terme du Conseil des ministres du 26 février 2002, Rémi Heitz, ancien conseiller du Premier ministre pour les questions de justice, est nommé délégué interministériel à la sécurité routière. Il succède dans cette fonction à Isabelle Massin, nommée en juillet 1998 par Lionel Jospin.

Ainsi, le choix d’un magistrat en tant que délégué interministériel à la sécurité routière ne semble pas être le fruit du hasard au regard de son parcours. Il est effectivement aisé d’analyser ce

<sup>127</sup> Cf l’intitulé de la loi n° 2003-495 du 12 juin 2003 renforçant la lutte contre la violence routière, J.O., n° 135, 13 juin 2003.

<sup>128</sup> « Quinze ans de prison pour un chauffard jugé devant une cour d’assises », *Le Monde*, 29 mars 2003 ; « Condamné à quinze ans de prison pour avoir renversé une fillette », *Libération*, 29 mars 2003.

<sup>129</sup> « Le cafetier trinque au tribunal », *Libération*, 3 avril 2002 ; « Un cafetier condamné pour avoir fourni “les moyens de délit de conduite en état d’ivresse” à un chauffard », *Le Monde*, 4 avril 2003.

remplacement comme un signe envers les délinquants de la route afin de traduire, une nouvelle fois, symboliquement une volonté répressive dans ce domaine<sup>130</sup>. Dominique Barella, porte-parole de l'*Union syndicale des magistrats*, estime à ce propos que l'« *on peut espérer que la phase d'exécution des sanctions va être mieux prise en compte et que l'automatisation des sanctions ne sera pas un simple effet d'annonce* ».

Par ailleurs, Rémi Heitz, comme le souligne Geneviève Jurgensen, porte-parole de la *Ligue contre la violence routière*, est « *le premier à ce poste qui aura passé son permis après que les premières grandes mesures sur la sécurité routière ont été prises, en 1973, comme la ceinture ou les limitations de vitesse* »<sup>131</sup>.

Enfin, les derniers courts-métrages en matière de prévention routière témoignent également, depuis décembre 2002, de cette évolution des mœurs<sup>132</sup>. Les chauffards sont donc bel et bien assimilés aujourd'hui à des assassins, à des criminels de droit commun.

Au cours de cette période, au sein de la presse nationale et notamment des journaux télévisés, les accidents de la circulation recouvrent une importance subite et à l'ampleur inégalée comme si on redécouvrait désormais, ce qui envahit quotidiennement la presse régionale depuis des décennies.

---

<sup>130</sup> « Un magistrat nommé délégué à la sécurité routière », *Le Monde*, 28 février 2003.

<sup>131</sup> « Un juge à la tête de la sécurité routière », *Libération*, 27 février 2003.

<sup>132</sup> Ainsi, l'un des films projetés met en scène un groupe d'amis qui passent une soirée, trop arrosée, dans un bar. L'un d'eux, sous les effets de l'alcool, voit alors ses clefs de voiture se transformer en arme de poing puis les abat froidement de plusieurs balles. Cf « Quand la sécurité routière traite les chauffards d'assassins... », *Le Parisien*, 12 décembre 2002.

### C. La couverture médiatique : une implication citoyenne ?

Le sursaut gouvernemental en 2002 en matière de sécurité routière a généré un intérêt certain de la part des médias. Outre le fait que ceux-ci aient relayé activement le discours présidentiel et ses déclinaisons, ils ont usé d'une rhétorique déterminée à sensibiliser davantage l'opinion publique. Le traitement médiatique de la sécurité routière ne s'est donc pas borné à une simple narration des mesures réglementaires en gestation. Comme l'indique William SEAMAN, « *les médias contribuent à "construire" la réalité dans laquelle évoluent les individus* »<sup>133</sup>. L'information n'est donc pas un donné mais un construit social au sens des analyses de Peter BERGER et Thomas LUCKMANN<sup>134</sup>.

Ainsi, toute information n'existe qu'à travers un contexte socio-organisationnel et des stratégies d'acteurs qui vont contribuer à modeler le sens de l'information, à la fois dans sa phase d'élaboration et dans son contexte de réception.

Selon Grégory DERVILLE, « *les médias peuvent [donc] contribuer à construire une certaine "réalité" en attirant l'attention du public sur certains enjeux, déclarations ou faits qu'il peut alors utiliser comme les critères de jugement pour évaluer l'action, le programme et le discours des hommes politiques* »<sup>135</sup>.

Les médias audiovisuels ont particulièrement valorisé l'enjeu de la sécurité routière en France en misant sur une forme de sensibilisation citoyenne. Cette vertu s'explique par le fait que les médias véhiculent une cohésion sociale et qu'« *ils sont tenus comme le creuset de valeurs, un lieu d'apprentissage de la citoyenneté et des représentations culturelles (...)* »<sup>136</sup>.

A ce titre, il convient de noter que « *la réaction du corps social est sélective, la prise de conscience de l'opinion est rythmée par les accidents catastrophiques* »<sup>137</sup>.

<sup>133</sup> SEAMAN W., « La théorie du public actif : un populisme non fondé », *Les Dossiers de l'audiovisuel*, n° 51, p.17.

<sup>134</sup> BERGER P., LUCKMANN T., *La construction sociale de la réalité*, Paris, Méridiens-Klincksieck, 1986.

<sup>135</sup> DERVILLE G., *Le pouvoir des médias. Mythes et réalités*, Grenoble, PUG, 1997, p. 95.

<sup>136</sup> DAGNAUD M., *L'Etat et les médias. Fin de partie*, Paris, Editions Odile Jacob, 2000, p. 64.

<sup>137</sup> JACOB C., *op. cit.*, p. 55.

Il est ainsi significatif de constater que l'opinion publique réagit de façon émotionnelle au gré d'événements dramatiques plus particulièrement médiatisés.

L'opinion publique est motivée par un certain nombre de drames automobiles qui indignent et émeuvent sans pour autant être réellement représentatifs de la réalité du risque automobile. En effet, seuls les accidents impliquant un grand nombre de victimes ou une personnalité semblent bénéficier d'une large couverture médiatique.

En revanche, les accidents de la route quotidiens, éclatés dans l'espace et dans le temps, sont perçus comme autant d'événements individuels, n'acquérant une signification sociale que lors de la publication des bilans statistiques.

Ce phénomène d'implication citoyenne des médias s'est d'autant plus vérifié quand eut lieu le *Salon Mondial de l'Automobile* à Paris du 28 septembre au 13 octobre 2002. Ainsi les émissions thématiques consacrées à l'automobile et aux équipementiers<sup>138</sup> ont insisté, à travers leurs reportages, sur la nécessité du "bon" comportement de l'individu en voiture et ont fait part de leur association à la *Semaine de la sécurité routière* se déroulant du 16 au 23 octobre 2002.

Cet engagement citoyen, davantage mis en valeur par rapport aux années précédentes, avait pour effet de démontrer que non seulement les médias pouvaient être un support utile en matière de relais de l'action gouvernementale mais qu'ils étaient également les vecteurs potentiels d'une information "moralisatrice". A ce titre, il est intéressant de noter que certains reportages ayant pour thème l'insécurité routière ont bénéficié d'une audience accrue<sup>139</sup>.

Dans un esprit plus ludique, certaines chaînes de télévision ont imaginé des jeux télévisés destinés au grand public. Ainsi, dès janvier 2003, France 2 et M6 proposèrent respectivement,

---

<sup>138</sup> Ainsi, l'émission *Turbo*, apparue sur M6 en 1987, produite et présentée par Dominique Chapatte.

<sup>139</sup> A titre d'exemple et de façon non exhaustive, on peut citer : le magazine *Zone interdite* sur M6 consacré à la violence routière du 6 janvier 2003, a attiré près de 5,4 millions de téléspectateurs, soit sa 3<sup>ème</sup> meilleure audience depuis janvier 2000 ; sur TF 1, l'émission *Le Droit de savoir* du 14 janvier 2003 ayant pour thème « Les Français au volant : comportements tous risques » a rassemblé 4,8 millions de téléspectateurs...



dans leurs grilles de programmes, « *Code de la route : le grand examen* » et « *Permis de conduire : le grand test* »<sup>140</sup>.

Si ces initiatives à vocation semble-t-il pédagogique apparaissent, de prime abord, louables, il n'en demeure pas moins qu'elles sont essentiellement motivées pour des raisons d'audience télévisuelle et donc financières de surcroît. La sécurité routière devient un véritable « *produit télévisuel concurrentiel* »<sup>141</sup>.

Cette appropriation d'un thème porteur tel que la sécurité routière, relèverait davantage d'un opportunisme commercial et d'une logique de marketing plutôt que d'un véritable engagement citoyen. Par ailleurs, ces jeux télévisés consacrés au Code de la route ne sont pas en soi innovants dans la mesure où de telles émissions existaient déjà dans les années soixante-dix<sup>142</sup>.

Ainsi les réalités du marché audiovisuel priment sur toute velléité d'une prise de conscience réelle des groupes de communication. Il s'agissait surtout pour ces derniers de capter un sujet auquel l'opinion publique était sensible et qui pouvait se révéler attractif en termes de parts de marché.

## **Paragraphe 2 : L'influence des mots sur l'opinion publique**

### **A. La notion d'effet d'information**

Il s'agit dans le cadre de cette problématique de savoir comment la présentation des problèmes de sécurité routière par les médias est perçue, intégrée et utilisée par les citoyens.

---

<sup>140</sup> La simultanéité de la programmation de ces deux émissions diffusées sur des chaînes concurrentes a attisé une polémique entre les directions de France 2 et de M6, s'accusant mutuellement de plagiat et de parasitisme. Après que le CSA se soit saisi de ce problème, France 2 remporta le droit de diffusion par tirage au sort.

<sup>141</sup> « Conduite exemplaire. La lutte contre l'insécurité routière est bien engagée », *La Croix*, 24 janvier 2003.

<sup>142</sup> En effet, il existait alors une émission-jeu diffusée sur FR3 alors, intitulée *La bonne conduite*.

La question du rôle des médias dans les processus de décision politique fut considérée aux Etats-Unis dès les années quarante. On s'inquiétait alors des effets des médias de masse en terme de propagande électorale. Cette problématique se trouva partiellement résolue par la "théorie des effets limités" de Paul LAZARFELD.

Selon le sociologue, les effets des médias sur les changements d'attitudes politiques et de comportements des citoyens sont limités par la force de l'identification partisane et par des processus d'exposition, de perception et de mémorisation sélectives.

Nous sommes donc loin du "modèle de la seringue hypodermique" suggéré notamment par Serge TCHAKHOTINE<sup>143</sup> selon lequel le message médiatique engendre systématiquement, chez l'auditeur, la réponse programmée par l'émetteur.

Jusqu'à la fin des années soixante, les campagnes d'information en matière de sécurité routière entendent se démarquer de la publicité commerciale. A ce titre, elles empruntent des modes de communication très traditionnels avec un usage quasiment exclusif de l'affichage routier.

En 1970, conjointement à l'adoption du seuil légal d'alcoolémie, les pouvoirs publics décident d'entreprendre une première action d'envergure. La préparation de la loi se double ainsi d'un programme de communication ambitieux. L'objectif est donc de concevoir une campagne dont le trait essentiel sera d'être strictement contrôlé du point de vue de l'efficacité.

Toutefois, Jean-Pierre CAUZARD souligne le comportement quelque peu paradoxal des décideurs publics face aux plans de communication destinés à sensibiliser la population sur les méfaits de l'insécurité routière. Il évoque ainsi « *l'ambivalence de la démarche de l'Etat* » et ajoute que « *séduits par le mythe de la toute-puissance des grands médias mais un peu circonspects vis-à-vis de la publicité souvent jugée mercantile et superficielle, les responsables veulent être rassurés quant au bien-fondé de l'investissement des deniers publics dans les campagnes. Aussi ont-ils recours aux scientifiques, et plus précisément aux sciences humaines pour quantifier les effets de l'information sur les usagers* ». <sup>144</sup>

<sup>143</sup> TCHAKHOTINE S., *Le viol des foules par la propagande politique*, Paris, Gallimard, 1959.

<sup>144</sup> CAUZARD J.-P., *op. cit.*, p. 101.

L'effet d'information peut d'ailleurs être si important qu'il neutralise la perception du problème par l'individu. Dans le domaine de la sécurité routière, on peut donc estimer que les campagnes de communication institutionnelle doivent être un juste équilibre entre les images, le slogan et le message véhiculé par les pouvoirs publics. Ce n'est que de cette façon que pourra être entreprise une pédagogie de l'action publique.

## **B. Impact des mesures et mesure de l'impact**

Afin d'illustrer notre propos et de cerner les difficultés inhérentes à une évaluation concrète de l'impact des médias sur les comportements de l'opinion publique, nous rapportons pour partie les conclusions d'une étude menée par le groupe de travail « *Gisements de sécurité routière* » en mai 2002.

Sous l'autorité du préfet Régis Guyot, cette démarche s'inscrit dans un cadre interministériel, initiée par la *Délégation interministérielle à la sécurité routière* (DISR) et la *Direction de la recherche, des affaires scientifiques et techniques* (DRAST) du ministère de l'Équipement, des Transports, du Logement, du Tourisme et de la Mer.

Composé d'une équipe d'une dizaine de chercheurs aux compétences diversifiées en matière de sécurité routière et relevant essentiellement d'organismes publics, ce groupe *ad hoc* devait répondre à un double impératif. D'une part, il s'agissait de proposer une liste d'enjeux circonstanciés et d'actions spécifiques afin d'améliorer de façon significative la sécurité sur les routes et tout particulièrement de réduire le nombre des victimes de l'insécurité routière.

D'autre part, il devait établir un inventaire des « *freins généraux* » empêchant une exploitation optimale de certains de ces « *gisements de sécurité routière* » afin de donner lieu à des sujets de recherche prioritaire dans ce domaine.

Dans le cas qui nous intéresse, onze événements, choisis de manière délibérément subjective et diverse, ont été testés. Dans le tableau, reproduit à la page suivante, l'« *écart instantané* » identifie la variation, en pourcentage, du nombre de décès sur les routes, mesurée le mois qui suit la date de la mesure.

La « *durabilité de l'effet* » de l'action publique dans le temps est exprimée de façon simplifiée par une appréciation binaire et quantitative de la courbe de tendance pendant les six à douze mois qui suivent.

A ce titre, il convient de mettre en exergue que c'est la tendance "dominante" qui guide l'appréciation. Il est donc fait abstraction d'une faible inversion sur un ou deux mois de la tendance si cette dernière réaffirme durablement son orientation plusieurs mois consécutifs après.

L'application de cette méthode ne fait ressortir d'effet durable fort que pour quatre des onze événements étudiés. Cet effet ne se confirme que sur une période de trois à douze mois après la mesure car une inversion temporaire est parfois constatée un ou deux mois après l'écart immédiat.

Si on développe ce raisonnement, on peut en retirer les constatations suivantes. Premièrement, l'impact d'une mesure politique ou réglementaire de sécurité routière produit des effets qui ne sont pas en relation directe avec son effet escompté *a priori*. C'est le ressenti de la mesure par l'opinion (effet de l'annonce pour le très court terme) puis le constat sur soi de ses conséquences, à moyen terme, par l'usager qui sont susceptibles de produire un effet durable.

Deuxièmement, il faudrait aussi pouvoir analyser l'efficacité de la communication sur la mesure, que celle-ci soit institutionnelle ou issue d'une initiative propre aux médias. Enfin, troisièmement, les mesures les mieux perçues par le plus grand nombre, à effet durable, peuvent cependant être affectées par une courte inversion de tendance, un ou deux mois après l'effet d'annonce, avant que se dessine une tendance durable.



**De février 1985 à novembre 1990 :**

Cette période est caractérisée par de fortes variations conjoncturelles de la tendance alors que le niveau général du nombre des tués se maintient à près de 10 000 par an. Les événements de sécurité routière qui sont intervenus pendant cette période ont été fortement relayés par les médias.

Ainsi, au début de l'année 1987, l'opinion s'émeut des ravages de l'alcool à propos d'un accident mortel (affaire Anne Cellier dont la mère créera une association qui comptera parmi les plus actives dans la lutte contre l'insécurité routière) dont le responsable, en état marqué d'imprégnation alcoolique, n'est condamné qu'à une faible peine. Cet événement, dont l'effet s'est peut-être superposé à une campagne en faveur du port de la ceinture de sécurité faite en novembre 1986, semble avoir provoqué une baisse de la tendance pendant le premier semestre 1987.

En juillet 1987, la loi sur le doublement des peines prévoit que tout conducteur ayant un accident sous l'emprise de l'alcool sera passible d'une peine aggravée. Toutefois, peu de conducteurs semblent ressentir la menace de la sanction de cette loi. Elle ne parvient pas à faire régresser la tendance et on voit même que celle-ci, qui avait baissé lors de l'affaire Cellier, remonte. Cela pourrait peut-être aussi s'expliquer par les perspectives d'amnistie à l'occasion de l'élection présidentielle de mai 1988.

Pendant cette même période, l'opération *Préfets sur les bords des routes* lors de laquelle ceux-ci retirent le permis aux conducteurs pris en flagrant délit d'excès de vitesse, ne donne pas lieu à un écart immédiat ou une baisse de tendance sensible. Il s'agit pourtant d'une mesure médiatisée.

**De décembre 1990 à juin 1994 :**

Cette période est caractérisée par la mise en application de lois de sécurité routière qui s'adressent à tous les conducteurs et même, pour le port de la ceinture, aux autres passagers des véhicules. Ces lois portant sur la vitesse et le port de la ceinture s'attaquent à deux des causes fondamentales de l'insécurité routière.

En décembre 1990, est votée la loi limitant à 50 kilomètres par heure la vitesse en ville et rendant obligatoire l'utilisation de la ceinture à l'arrière. Cette loi semble avoir une grande répercussion, à la fois immédiate sur le mois concerné et sur la tendance. Après décembre 1990, la tendance remonte un peu, traduisant la fin de l'effet instantané fort, puis repart ensuite durablement à la baisse.

En juillet 1992, le permis à points entre en vigueur. Là encore, une baisse immédiate sur le mois est suivie d'une légère remontée, qui illustre la fin de l'"effet instantané", puis d'une baisse durable de la tendance.

#### **De juillet 1994 à décembre 1999 :**

Cette période est caractérisée par une stabilité de la tendance générale autour de 8 000 tués par an. Elle commence par la mise en application d'un décret faisant passer le taux d'alcoolémie toléré au volant de 0,8 à 0,7 gramme par litre de sang.

Cette mesure ne paraît pas avoir d'effet immédiat. Suit une augmentation de la tendance, en relation ou non avec les perspectives d'amnistie liées à l'élection présidentielle de mai 1995. Des mesures sur l'alcool sont de nouveau prises. Le taux d'alcoolémie maximum toléré passe de 0,7 à 0,5 gramme par litre en septembre 1995. L'effet immédiat sur les tués est important mais la tendance, quant à elle, reste stable.

Une baisse de la tendance intervient début 1999, sans qu'on en ait d'explication particulière. Elle se poursuit en juin 1999, date de la loi visant à réprimer les vitesses très élevées, mais on ne note pas d'effet instantané pour cette dernière mesure.

La tendance conjoncturelle, telle qu'elle ressort de l'application du modèle, paraît uniforme depuis plus de sept ans. Celle à long terme reste orientée à la baisse, mais aucune oscillation ne traduit fortement l'impact des mesures de sécurité routière prises pendant cette période. Il s'agit peut-être de la traduction d'une plus grande constance dans le comportement des conducteurs, bien que les progrès soient faibles.

Les conclusions de ces diverses études témoignent donc de la difficulté d'évaluer l'efficacité présumée d'une mesure sur l'opinion publique et plus spécifiquement sur le comportement des usagers des infrastructures routières.



## **Chapitre 2 : Changement de paradigme ou simple réactualisation de la problématique ?**

Il convient désormais d'aborder la portée, réelle ou supposée, de la reformulation de la thématique de la lutte contre l'insécurité routière par les entrepreneurs politiques. Si l'usage de ressorts symboliques nouveaux semble avoir généré une plus large résonance émotionnelle sur cette question au sein de l'opinion publique française, on peut néanmoins s'interroger sur la persistance de cette évolution.

En conséquence, nous sommes en droit de nous questionner sur les tenants et aboutissants de ce que d'aucuns nomment déjà une "rupture" au sein de la politique publique de sécurité routière. En effet, tant le poids exercé par les programmes politiques antérieurs que l'euphémisation de la problématique, tendent à nuancer un tel propos et notamment le caractère novateur de la politique actuellement menée.

### **Section 1 : Un modèle d'action publique revisité en matière de sécurité routière**

#### **Paragraphe 1 : L'affirmation gouvernementale d'une volonté de rupture**

Selon Pierre MULLER, « *élaborer une politique publique, revient à construire une représentation, une image de la réalité sur laquelle on veut intervenir* »<sup>145</sup>. Dans le cas étudié, l'action gouvernementale en matière de sécurité routière cherche à établir et, avant toute chose, à se présenter comme une véritable césure à l'égard des politiques menées par les précédents gouvernements.

Celle-ci se marque, en premier lieu, par une volonté affirmée de singularité vis-à-vis des actions publiques menées antérieurement. L'organisation des Etats généraux de la sécurité routière fut ainsi le symbole de cette rupture avec des politiques jugées inefficaces.

---

<sup>145</sup> MULLER P., *Les politiques publiques*, Paris, PUF, 2<sup>ème</sup> éd., 1994, p. 42.

Les prises de position du ministre de l'Équipement, des Transports et du Logement et celles du ministre de l'Intérieur sont également révélatrices de cet état de fait.

Ainsi, selon Gilles de Robien, « *nous sommes ici non pour faire le procès de tel ou tel mais pour constater que malgré de nombreuses initiatives prises dans le passé leur efficacité a été insuffisante (...). En charge, sous l'autorité du Premier ministre, de la sécurité routière, je ne prendrai pas aujourd'hui d'engagements qui ne pourraient être tenus. Mais nous avons à rechercher ce qui va faciliter la réussite d'une politique plus efficace, c'est-à-dire plus dissuasive, mais aussi plus éducative et plus préventive* »<sup>146</sup>.

De même, pour Nicolas Sarkozy, il est inutile de revenir « *sur cette évidence qu'aucune politique n'a réussi à faire baisser durablement l'insécurité routière. L'objectif affiché de réduire de moitié le nombre de morts entre 1997 et 2002 est bien inscrit dans les conclusions des Comités interministériels de sécurité routière depuis juin 1997. Mais la réalité est malheureusement fort différente : la délinquance routière tue toujours autant* »<sup>147</sup>.

Les différents ministres visent en l'occurrence explicitement les propos audacieux de Jean-Claude Gayssot, ministre de l'Équipement sous le gouvernement de Lionel Jospin (1997-2002), qui avait affirmé fin 1997, de manière quelque peu péremptoire, qu'il réduirait la mortalité routière de moitié en cinq ans.

En outre, le gouvernement, relayé par les médias, tente d'opérer un véritable renversement du référentiel de la politique publique de sécurité routière par le jeu d'une stigmatisation croissante des conduites à risque notamment en matière d'ivresse et d'usage de stupéfiants au volant<sup>148</sup>. Il saisit ainsi les opportunités tant institutionnelles que médiatiques pour diffuser un discours de mise en garde quant aux comportements des conducteurs.

---

<sup>146</sup> Allocution de Gilles de Robien, ministre de l'Équipement, des Transports, du Logement, du Tourisme et de la Mer, *Etats généraux de la sécurité routière*, 17 septembre 2002.

<sup>147</sup> Allocution de Nicolas Sarkozy, ministre de l'Intérieur, de la Sécurité intérieure et des Libertés locales, *Etats généraux de la sécurité routière*, 17 septembre 2002.

<sup>148</sup> La loi du 23 janvier 2003 institue, à ce titre, l'infraction de « *conduite sous influence de plantes ou de substances classées comme stupéfiants* ».

Le Premier ministre déclare notamment le 31 décembre 2002 que la sécurité routière est « *une affaire de conscience collective mais aussi de responsabilité personnelle* »<sup>149</sup>. En insistant sur la dimension tant personnelle que collective, il s'appuie sur la nécessité d'un traitement global de l'insécurité routière. Au-delà d'une simple politique sectorielle, la lutte contre l'insécurité routière revêt complètement l'étiquette de grande cause nationale.

Cependant, il conviendra de s'interroger sur la portée effective de ces déclarations. En effet, selon Charles LINDBLOM, les décisions publiques, quelles qu'elles soient, n'engendrent que des effets marginaux à l'égard des politiques, en raison notamment des exigences de négociations et de marchandage caractérisant les échanges sociaux. L'évolution des politiques publiques s'effectuerait suivant un processus incrémental et continu.

Selon Yves MENY et Jean-Claude THOENIG, il s'agit d'observer dans ce cadre une véritable « *homéopathie du changement : un phénomène complexe, traversé par les phénomènes de pouvoir, se transforme à petites doses injectées par de multiples points* »<sup>150</sup>.

De manière générale, on peut estimer que les pouvoirs publics tentent de produire une forme d'identification réelle du citoyen au problème posé par la délinquance routière. Dans cet esprit, l'action publique amorce une flexibilité permettant de pallier la rigidité de dispositifs trop institutionnels. Par contre-coup, le gouvernement maintient sa légitimité au regard du traitement politique de la problématique.

Cette tâche est d'autant plus facilitée qu'il n'existe pas de réelle controverse quant aux solutions préconisées, ni de débat partisan reflétant le clivage majorité/opposition.

Il est intéressant de noter que les supports d'information gouvernementale, tels que la *Lettre du gouvernement* éditée par le Service d'information du gouvernement ou le site internet du Premier ministre, relaient avec force les discours prononcés et les mesures envisagées, démontrant ainsi une volonté d'activisme institutionnel.

---

<sup>149</sup> Propos tenus lors d'une intervention sur M6, extrait de *La lettre du gouvernement*, n° 134, 16 janvier 2003.

<sup>150</sup> MENY Y., THOENIG J-C., *op. cit.*, p. 220.

Bien évidemment, si d'aucuns assimilent cet effet informationnel à une logique de propagande, celle-ci s'intègre en amont dans un processus de "matraquage".

## **Paragraphe 2 : L'élaboration d'un nouveau dispositif réglementaire (2002-2003)**

A partir du moment où l'insécurité routière est devenue un enjeu fédérateur à part entière, il apparaissait naturel que les pouvoirs publics ne puissent se satisfaire des dispositifs réglementaires passés dès lors que ceux-ci avaient démontré leurs limites.

Afin de véhiculer une nouvelle pédagogie de l'action publique dans ce domaine, le gouvernement a souhaité alors marquer de son empreinte ce champ pourtant largement exploité. L'innovation politique exige la prise en compte des réalités et des attentes sociales.

Le fait d'élaborer un projet de loi renforçant la lutte contre la violence routière, déposé le 26 février 2003, à l'Assemblée Nationale constitue la première étape d'une concrétisation législative, amorcée lors du CISR du 18 décembre 2002.

A cette date, il est intéressant de noter qu'a été constatée une chute de plus d'un tiers du nombre des morts sur les routes en janvier 2003 par rapport à la même période de 2002. Paradoxalement, ces résultats encourageants sont obtenus alors que les textes législatifs et réglementaires ne sont pas encore adoptés mais ont seulement fait l'objet d'une large annonce publique.

Le ministre, Gilles de Robien, saisit cette occasion pour « *féliciter les Français qui deviennent conscients et responsables sur les routes* »<sup>151</sup>. Cela signifierait que la publicité d'une décision aurait un effet probant avant même la prise de décision effective, toute proportion gardée.

La loi renforçant la lutte contre la violence routière, qui a rencontré un relatif consensus parlementaire, est promulguée le 12 juin 2003. Au titre du renforcement de la répression, elle organise des sanctions plus sévères à l'encontre des conducteurs récidivistes et une automatisation du traitement des infractions routières grâce à l'installation progressive sur les

---

<sup>151</sup> « Deux cents vies épargnées sur les routes de France en janvier », *Le Figaro*, 12 février 2003.

routes de radars de contrôle. Concernant l'aspect préventif, elle met l'accent sur un meilleur accompagnement des jeunes conducteurs avec l'instauration d'un permis probatoire pouvant être retiré au conducteur novice s'il commet une infraction routière dans les deux ans suivant l'obtention de son permis<sup>152</sup>.

Toutefois, la seule production législative ne peut être assimilée à l'édiction d'une nouvelle politique publique. Celle-ci nécessite, pour être opératoire, un ensemble pertinent de mesures qui forment le canevas de l'action publique.

Ainsi, le deuxième CISR du gouvernement Raffarin, qui s'est tenu le 31 mars 2003, est l'occasion non seulement d'établir un premier bilan des décisions prises lors du précédent CISR mais également de créer de nouvelles dispositions tant répressives que préventives. Par décret du 31 mars 2003, l'usage d'un téléphone portable au volant devient constitutif d'une infraction, passible d'un retrait de deux points au permis de conduire.

De plus, à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2004, l'immatriculation des cyclomoteurs deviendra obligatoire, mesure qui, au demeurant, était déjà prévue par la loi sur la sécurité quotidienne de novembre 2001 mais qui n'avait jamais été mise en vigueur.

Enfin, le *Conseil national de la sécurité routière* (CNSR) voit son rôle renforcé. Concernant cette structure créée par décret du 28 août 2001<sup>153</sup>, il faut rappeler le caractère innovant de cette institution à laquelle ont été confiées trois missions principales.

D'une part, il doit proposer au gouvernement des mesures en faveur de la sécurité routière. D'autre part, il se charge de commander des études permettant d'améliorer la connaissance de la sécurité routière. Enfin, il a pour tâche de procéder à des évaluations des actions engagées. A ces fins, le CNSR est assisté par un comité d'experts aux profils variés. Comprenant 45 membres, le CNSR doit s'attacher à produire un rapport annuel au ministre compétent.

Les travaux du CNSR s'articulent toujours autour de la même problématique, à savoir quels moyens mettre en œuvre pour lutter efficacement contre les formes d'insécurité routière.

<sup>152</sup> Cf loi n° 2003-495 du 12 juin 2003 renforçant la lutte contre la violence routière, J.O., n° 135, 13 juin 2003.

<sup>153</sup> Décret n° 2001-784 du 28 août 2001 portant création du Conseil national de la sécurité routière et modifiant le décret n° 75-360 du 15 mai 1975 relatif au Comité interministériel de la sécurité routière, J.O., 1<sup>er</sup> septembre 2001.

En avril 2003, le gouvernement nomme Robert Namias à la présidence du CNSR. La nomination de Robert Namias, qui est notamment journaliste et directeur de l'information de TF1, ne manqua pas de provoquer une "micro-polémique"<sup>154</sup>.

Un troisième CISR est organisé le 9 juillet 2003 sous la présidence du Premier ministre. Lors de cette réunion interministérielle, l'accent est mis sur la dimension médicale de cette politique. En effet, est envisagé l'accompagnement des victimes et de leur entourage grâce à l'élaboration par les services du ministre délégué à la Famille, Christian Jacob, d'une charte d'accueil dans les services hospitaliers tandis qu'un certificat médical de l'aptitude à la conduite est instauré pour les candidats au permis ainsi que pour les personnes âgées de plus de 75 ans.

On remarque ainsi, au passage, que la mobilisation contre l'insécurité routière transite par l'engagement d'autres acteurs tels que les services médicaux et hospitaliers ou encore les sociétés et mutuelles d'assurances.

Ces dispositions qui touchent à une forme de vigilance médicale afin d'améliorer la prévention des accidents de la route, s'inscrivent dans un registre particulièrement innovant dans la mesure où les pouvoirs publics n'avaient jamais pris en compte jusqu'à présent l'aspect médical, voire pathologique, de l'individu. En ce sens, on peut avancer que cette politique publique est une combinaison complexe des volets répressif, préventif et médical.

En outre, institué par la loi du 12 juin 2003, un permis probatoire remplace désormais le "permis de conduire à vie" : l'accumulation des points sur le permis sera fonction du nombre d'infractions commises ou non.

On peut également signaler l'inauguration par le ministre des Transports et de l'Équipement, le 29 juillet 2003, du premier centre destiné à informer de façon ludique le public sur la sécurité routière. Cette structure privée, baptisée « *Sécurodrome* » et installée sur une aire de l'autoroute

---

<sup>154</sup> En effet, certains insinuèrent que cette nomination relevait d'abord d'une stratégie gouvernementale de promotion dans la mesure où TF1 aurait joué un rôle non négligeable dans la mise en avant du thème de l'insécurité lors de la campagne présidentielle de 2002.

A5, permet grâce à des animations interactives de sensibiliser les automobilistes sur les dangers de la route.

Un an après avoir été exposée en tant que chantier national du quinquennat présidentiel, la lutte contre l'insécurité routière semble s'être effectivement ancrée et connaît des améliorations encourageantes. Ainsi, les chiffres de l'accidentologie semblent s'infléchir de façon durable. De juillet 2002 à juin 2003, le nombre des décès sur les routes a diminué de 18,1 % par rapport à la même période observée un an auparavant. Cette évolution est d'autant plus surprenante dans la mesure où la loi du 12 juin 2003 renforçant le dispositif répressif n'était pas encore entrée en vigueur.

Pour les acteurs associatifs, ce premier succès est dû en grande partie à la volonté présidentielle d'agir en ce domaine et à une meilleure organisation des institutions ministérielles. Selon le président de la *Prévention routière*, Jean Flory, ce bilan positif « traduit une coopération au sein de l'Etat. Les différents ministères concernés, les transports, l'intérieur, la justice, la famille ou encore l'éducation nationale ont travaillé ensemble, ce qui n'était pas le cas auparavant »<sup>155</sup>.

De même, certaines décisions ont pu contribuer à modifier le comportement des automobilistes. On peut à ce titre évoquer l'exclusion de la grâce présidentielle de 2002 des délits d'homicide involontaire avec circonstances aggravantes commis sur la route.

Enfin, il faut également mettre en exergue la remobilisation des forces de l'ordre sur les routes, le ministre de l'Intérieur, Nicolas Sarkozy, affirmant en l'espèce sa volonté d'une stratégie de « présence permanente et systématique afin que les conducteurs sachent qu'ils peuvent être contrôlés à tout moment »<sup>156</sup>.

Le renforcement des contrôles et des sanctions associé à une pression politique et médiatique semble à l'origine du retournement de tendance, qualifié de « rupture » par le DISR. Cependant, il convient de nuancer cette idée dans la mesure où, comme le rappelle Richard ROSE, les

<sup>155</sup> « La sécurité routière, premier succès des “trois chantiers” de Chirac », *Le Monde*, 15 juillet 2003.

<sup>156</sup> « 2002 marque un changement des comportements des Français au volant », *Le Monde*, 16 mai 2003.

changements envisageables dans la décision publique sont le fruits de l'héritage des politiques publiques menées antérieurement en la matière<sup>157</sup>.

## **Section 2 : La comparaison européenne**

### **Paragraphe 1 : Des politiques publiques de sécurité routière disparates**

Actuellement, aucun secteur des politiques publiques n'est véritablement étanche à l'égard de l'intégration européenne. L'Europe est désormais un passage obligé pour les stratégies des fonctionnaires, des acteurs politiques ou des représentants des groupes d'intérêt. Ce « *processus d'eupéanisation des politiques publiques (...) [oriente] de manière décisive les perceptions et les conduites des acteurs des politiques publiques* »<sup>158</sup>.

La politique de sécurité routière, menée à l'échelon européen, témoigne du lent et difficile processus d'émergence d'un référentiel commun, de la mise en place progressive d'un faisceau de normes et d'actions communes, et surtout de la prise de conscience que ce fait de société, empreint de spécificités nationales, n'est cependant pas indépendant des problématiques européennes.

Depuis 1970, 1,64 millions d'Européens sont décédés à la suite d'accident de circulation. Certes, la tendance générale est à la baisse. Cependant, en 2001, deux pays de l'Union européenne voient le nombre de tués sur les routes s'accroître : la Finlande (+11 %) et la France (+1 %). En revanche, la Grèce (-9 %), le Portugal (-10 %) et le Danemark bénéficient d'un bilan nettement plus positif sur la même période.

---

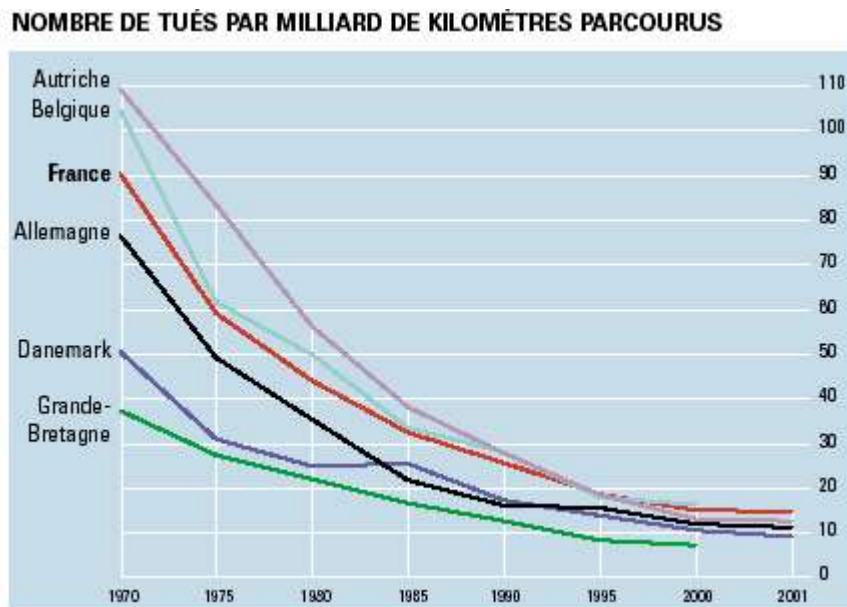
<sup>157</sup> ROSE R., « Inheritance before Choice in Public Policy », *Journal of Theoretical Politics*, vol. 2, n° 3, 1990, pp. 263-291.

<sup>158</sup> MULLER P., *op. cit.*, p. 108.



Un décrochage très net est visible durant les années soixante-dix en matière de sécurité routière. Ainsi, le nombre d'accidents corporels tend à diminuer sensiblement dans chaque pays de l'Union européenne mais selon un rythme différent. L'Allemagne comptait plus de 21 000 morts en 1970 et en dénombre désormais moins de 7000. Là où la France a vu, en trente ans, le nombre de tués diminuer de moitié, il a été divisé par trois en Allemagne.

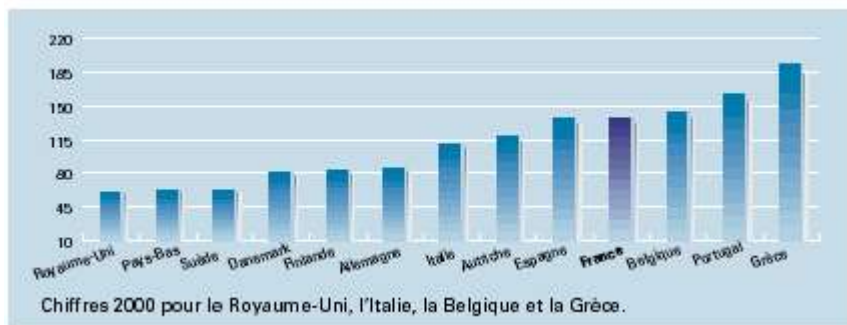
En 2001, tandis que 8000 personnes périssaient sur les routes françaises, 3591 décédaient au Royaume-Uni, 993 aux Pays-Bas, 541 en Suède et 432 au Danemark. Toutefois, la faible population de certains de ces pays biaise la comparaison sur le seul indicateur du nombre de tués.



(Source : ONISR, Fichier des accidents)

Un autre chiffre est éloquent en l'espèce. On déplore en France, 138 tués pour un million d'habitants. Au Royaume-Uni, en Suède ou aux Pays-Bas, ce nombre oscille entre 60 et 70. S'il est plus élevé en Allemagne, en Italie et en Autriche, il s'avère véritablement inquiétant en Espagne, en France et en Belgique, voire franchement catastrophique au Portugal et en Grèce.

### NOMBRE DE TUÉS PAR MILLION D'HABITANTS EN 2001



(Source : ONISR, Fichier des accidents)

« Pour ne comparer que les choses comparables, et à population à peu près égale, on a donc deux fois plus de risques de mourir sur une route française que sur une route anglaise »<sup>159</sup>.

Il est cependant difficile d'établir des comparaisons exactes entre les pays dans la mesure où l'Union européenne ne dispose pas d'un système d'évaluation unique et cohérent dans ce domaine. Loin d'être harmonisées, les statistiques européennes se révèlent souvent incomplètes. En outre, le suivi des victimes varie considérablement d'un Etat à l'autre.

L'absence d'harmonisation se ressent également au niveau des différentes législations nationales. De prime abord, comme le remarque Luc ROUBAN, il semble « *peu pertinent d'évoquer un modèle européen d'action publique car on est tout de suite renvoyé aux différences substantielles qui séparent les Etats membres dans le traitement d'une même question sociale* »<sup>160</sup>.

En effet, chaque pays dispose d'une réglementation qui lui est propre. Bien que le 8 novembre 1968, les Etats parties à la Convention de Vienne aient convenu d'une liste énumérant les pictogrammes des signes routiers présents à l'échelle internationale, ces derniers se réservaient néanmoins la possibilité d'user ou non de ces normes communes.

En conséquence, la signalisation et les règles en vigueur diffèrent d'un pays à l'autre. A titre d'exemple, la limitation de vitesse sur autoroute, qui est de 130 km/h en France, en Autriche, au Luxembourg et en Italie, est de 110 km/h en Suède et au Danemark, de 112 km/h au Royaume-

<sup>159</sup> HOUCARD B., *op. cit.*, p. 41-42.

<sup>160</sup> ROUBAN L., *Le pouvoir anonyme. Les mutations de l'Etat à la française*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 1994, p. 90.

Uni, de 120 km/h en Belgique, Espagne, Finlande, Pays-Bas et Portugal. Cette limitation est établie à 88 km/h en Irlande et à 80 km/h en Grèce.

Le port de la ceinture de sécurité aux places conducteur et passagers est obligatoire dans l'ensemble de l'Union européenne depuis une directive du 16 décembre 1991. En revanche, c'est sur les seuils d'alcoolémie tolérés que l'on rencontre les différences les plus notables. On oscille ainsi entre 0,2 g/l en Suède jusque 0,8 g/l au Luxembourg, en Irlande, en Italie et au Royaume-Uni. Certains pays ont adopté par ailleurs un taux d'alcoolémie moindre pour les conducteurs novices, comme on peut le constater sur le tableau<sup>161</sup>.

---

<sup>161</sup> *Supra* p. 100

<b>LES RÉGLEMENTATIONS DANS L'UNION EUROPÉENNE</b>
--

	Vitesse en agglomération	Vitesse sur route	Vitesse sur autoroute	Taux d'alcoolémie maximum autorisé (g/l)
<i>Allemagne</i>	50	100	130*	0,5
<i>Autriche</i>	50	100	130	0,5**
<i>Belgique</i>	50	90	120	0,5
<i>Danemark</i>	50	80	110	0,5
<i>Espagne</i>	50	90	120	0,5***
<i>Finlande</i>	50	100	120	0,5
<i>France</i>	50	90	130	0,5
<i>Grèce</i>	50	80	80	0,5
<i>Irlande</i>	48	88	88	0,8
<i>Italie</i>	50	90	130	0,8
<i>Luxembourg</i>	50	90	130	0,8
<i>Pays-Bas</i>	50	80	120	0,5
<i>Portugal</i>	50	90	120	0,5
<i>Royaume-Uni</i>	48	97	112	0,8
<i>Suède</i>	50	90	120	0,2

\* Conseillé \*\* 0,1 g/l pour les conducteurs novices (moins de deux ans de permis) \*\*\* 0,3 g/l pour les conducteurs novices

(Source : Direction de la sécurité et de la circulation routières, mission des affaires internationales)

D'autres disparités demeurent bien que l'on cherche aujourd'hui une voie vers l'homogénéisation des politiques suivies.

## Paragraphe 2 : L'eupéanisation de la question de l'insécurité routière

Jusque dans les années quatre-vingt-dix, l'insécurité routière restait hors du champ des compétences de l'Union européenne.

En effet, « aucune disposition ne mentionne spécifiquement la sécurité routière dans le Traité de Rome et le principe qui prévaut est celui de la subsidiarité : la promotion de la sécurité routière et la réglementation touchant à la conduite et aux comportements incombent aux Etats membres et aux autorités régionales et locales »<sup>162</sup>.

<sup>162</sup> Entretien avec Jean L'Hoste, directeur de recherche à l'INRETS, *op. cit.*

Même si dès les années soixante-dix, le Parlement européen se «*félicite du travail considérable que la Commission accomplit dans le secteur de l'harmonisation des législations en vue d'éliminer les distorsions de la concurrence et de protéger la vie des personnes*»<sup>163</sup>, force est de constater que la thématique de la sécurité routière reste cantonnée au rang d'épiphénomène.

Dans une résolution du 13 mars 1984, le Parlement européen, après avoir établi le bilan de l'insécurité routière, fustige l'insuffisance des efforts jusque-là entrepris et condamne fermement les attitudes de la Commission et du Conseil européen en l'espèce.

Une «*Année européenne de sécurité routière*» est consacrée en 1986 par le Conseil des ministres des Transports.

Cependant, il faut attendre l'introduction de l'article 75 du Traité de Maastricht de février 1992, modifié par le Traité sur l'Union européenne, pour que soit établi officiellement la compétence de la Communauté en matière de sécurité des transports<sup>164</sup>. Toutefois, les propositions de la Commission européenne continuent de se heurter aux réticences nationales.

Si la Commission préconise certes une approche intégrée afin de mettre en œuvre les actions justifiées par le principe de subsidiarité, les politiques européennes de sécurité routière restent néanmoins circonscrites dans un cadre étatique et subissent de nombreuses influences nationales<sup>165</sup>.

---

<sup>163</sup> Résolution portant avis du Parlement européen sur la proposition de la Commission des Communautés européennes au Conseil, relative à une directive concernant le rapprochement des législations des Etats membres relatives aux vitres de sécurité destinées à être montées sur les véhicules à moteur, JOCE, n° C 37/7, 4 juin 1973.

<sup>164</sup> L'article 75 alinéa 1 du Traité sur l'Union européenne dispose qu'«*en vue de réaliser la mise en œuvre de l'article 74 et compte tenu des aspects spéciaux des transports, le Conseil, statuant conformément à la procédure visée à l'article 189/C et après consultation du Comité économique et social, établit (...) les mesures permettant d'améliorer la sécurité des transports*».

<sup>165</sup> L'article 3/B alinéa 2 du Traité sur l'Union européenne dispose que «*dans les domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive, la Communauté n'intervient, conformément au principe de subsidiarité, que si et dans la mesure où les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être réalisés de manière suffisante par les Etats membres et peuvent donc, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, être mieux réalisés au niveau communautaire*».

A travers ce principe, le Traité de Maastricht entend rappeler qu'« aucune solution administrative ou organisationnelle n'est imposée aux Etats membres dans la mise en œuvre ou le développement des politiques publiques »<sup>166</sup>.

On peut alors légitimement se poser la question de l'existence d'un modèle politique européen. L'Union européenne doit en effet combiner deux perspectives qui peuvent s'avérer antinomiques, à savoir celle des Etats-membres souverains et celle, plus globalisante, de l'espace communautaire.

En guise d'illustration de ces réserves étatiques, on peut mettre en exergue le fait que « le taux maximum [d'alcoolémie] autorisé devait être harmonisé. Il ne l'a jamais été. Le projet a été inscrit à l'ordre du jour du Conseil des ministres...dix-huit fois, mais n'a finalement jamais été discuté »<sup>167</sup>.

Pour le reste, les initiatives communautaires se traduisent par des programmes d'actions et des directives. Toutefois, comme le relève Séverine DECRETON, « en l'absence d'institution centralisatrice de données, le programme d'actions s'est trop souvent résumé à un simple énoncé du problème, au mépris de tout travail préalable de définition. De ce fait, l'appréhension de la sécurité routière s'est présentée comme un chapelet d'actions le plus souvent erratiques »<sup>168</sup> incapables de fonder un véritable espace européen de sécurité routière.

Néanmoins, la Commission européenne a adopté un plan de réformes s'échelonnant de 1997 à 2002, intitulé « Promouvoir la sécurité routière dans l'Union européenne », dont un bilan d'étape permanent est effectué.

Au cœur de ce processus, on trouve une volonté affirmée d'intégrer la dimension socio-économique de la mortalité routière. On met ainsi en exergue les coûts financiers directs et indirects des accidents de la circulation soit, respectivement, 45 et 160 milliards d'euros.

<sup>166</sup> ROUBAN L., *op. cit.*, p. 92.

<sup>167</sup> HOUCARD B., *op. cit.*, p. 63.

<sup>168</sup> DECRETON S., « L'Europe de la sécurité routière : avancées et blocages », *Les Cahiers de la sécurité intérieure, Routes, espace incertain*, n° 25, Paris, 1996, p. 137.

La Commission se donne pour objectif de faire décroître les accidents corporels en encourageant différents axes de travail : accroître la sécurité au sein des véhicules, modérer les vitesses sur l'ensemble de l'espace communautaire, sensibiliser les citoyens à la nécessité d'évaluer et d'améliorer leur aptitude à conduire en toute prudence.

Le 17 mars 2000, lors de la parution d'un premier rapport d'étape, Loyola de Palacio, vice-présidente de la Commission et commissaire en charge des transports et de l'énergie réaffirma l'idée que *« nous ne pouvons pas nous résoudre à une telle tragédie quotidienne : au niveau individuel comme collectif, il incombe à chacun des acteurs dans la société de prendre ses responsabilités dans la lutte contre l'insécurité routière. La Commission, pour ce qui la concerne, entend jouer pleinement le rôle qui lui revient »*.

Sur cette base, la Commission dégagait différentes recommandations ayant trait notamment à la poursuite du programme européen d'évaluation des nouveaux modèles de voitures (programme EuroNCAP), à l'extension de la législation sur les limiteurs de vitesse pour les véhicules commerciaux légers, à une meilleure sensibilisation de l'opinion publique sur les risques du défaut de port de la ceinture de sécurité et sur les dangers de l'éthylisme au volant.

Dans le Livre blanc adopté le 12 septembre 2001, la Commission *« se réserve, sur la base d'un bilan en 2005, de proposer des mesures réglementaires »* en matière d'harmonisation des sanctions et de la généralisation des nouvelles technologies au service de la sécurité routière. L'objectif explicitement fixé est de réduire de moitié le nombre de tués sur les routes européennes d'ici à 2010.

L'émergence d'un agenda politique européen modifie, sans conteste, le mécanisme d'élaboration des politiques publiques, altérant notamment la maîtrise de l'inscription des thématiques nouvelles au sein des agendas nationaux. De même, la perspective de directives européennes a pu susciter, en France, la mise en place au préalable de certaines mesures. Il n'en reste pas moins que l'action publique en matière de sécurité routière est perfectible en terme d'homogénéisation.

## *Conclusion*

A travers l'exemple de la politique publique de lutte contre l'insécurité routière, notre objectif était de démontrer qu'une telle problématique était soumise à de multiples réajustements qui peuvent correspondre à autant de perceptions différentielles du problème.

L'activation de multiples ressorts décisionnels, la complexité d'une thématique qui comprend autant d'enjeux moraux que politiques, la charge émotionnelle issue des conséquences de comportements déviants sur les routes sont des facteurs qui agissent dans la mise en œuvre de cette politique.

De plus, il est toujours délicat de savoir s'il existe une politique publique de la sécurité routière en tant que telle ou s'il ne vaut pas mieux évoquer des politiques publiques de sécurité routière, comme autant de déclinaisons de cet enjeu.

Depuis plusieurs décennies, la sécurité routière semblait avoir perdu de sa consistance en tant qu'objet politique proprement dit. En effet, la dimension consensuelle portée sur ce problème peut être telle qu'elle est susceptible de générer une certaine apathie réglementaire et décisionnelle. De même, l'inflation de mesures destinées à enrayer le fléau de l'insécurité routière contient le risque d'un éclatement de la décision et de ses effets.

En outre, l'hypothèse selon laquelle une politique publique est soumise au poids du passé et des décisions politiques antérieurement prises par la puissance publique, semble se vérifier dans ce cadre.

Comme le résumait Georges EDWARDS et Ira SHARKANSKY, « *différents éléments de la vie politique et de la conduite des affaires publiques, tant superficiels que profonds, sont marqués par l'empreinte du passé. Le processus d'élaboration de la politique obéit en grande partie à un rituel volontairement figé, hérité d'époques antérieures, qui, d'une part, lui confère une certaine*



*“couleur” et d’autre part, maintient une apparence de continuité puisqu’il légitime le présent en le reliant au passé »<sup>169</sup>.*

Ainsi, la fabrication d’une politique publique demeure-t-elle régie par un faisceau de normes, de représentations et de discours élaborés par les acteurs et réactivés pour les circonstances.

En attribuant à la sécurité routière l’étiquette de grande cause nationale, les plus hautes sphères de l’Etat ont généré un impact qui a été à l’origine d’un nouveau dispositif réglementaire.

Dans le cadre de la lutte contre l’insécurité routière, la rhétorique traditionnelle a fait place, en l’espèce, à un discours stigmatisant. Conjugué à la mise en place accélérée d’un nouveau dispositif juridique et réglementaire, il a bénéficié dès lors d’une meilleure réceptivité par l’opinion publique. L’acceptation par cette dernière que l’insécurité routière relevait d’abord et avant tout de la responsabilité et du comportement individuels, a été d’autant plus facilitée par la large résonance médiatique.

Par ailleurs, la présidentialisation de la sécurité routière et l’activisme ministériel ne sont pas étrangers à la montée en puissance de cet enjeu et a joué comme un élément catalyseur dans la mise en œuvre d’une politique publique plus appropriée dans ce domaine.

Toutefois, on peut légitimement s’interroger sur le fait de savoir si la politique de la sécurité routière, actuellement menée, est une politique publique à part entière ou si elle ne devrait pas être plutôt considérée comme une annexe à celle, plus globalisante, sur la sécurité intérieure.

Dans le cadre de cette analyse, il est apparu qu’elle conserve son identité propre et a été d’ailleurs renforcée par le fait d’être englobée dans le débat national sur la sécurité lancé dès l’élection présidentielle de 2002.

Il n’en demeure pas moins que les effets durables de cette politique, présentée par les autorités ministérielles comme une innovation, sont tributaires en réalité d’une logique contractuelle plus

---

<sup>169</sup> EDWARDS G., SARKANSKY I., *Les politiques publiques : élaboration et mise en œuvre*, Paris, Les Editions d’Organisation, 1981, pp. 186-187.

prégnante. En effet, la pérennité des mesures prises et surtout de leurs effets sur le corps social, s'avère finalement dépendante d'un partenariat entre plusieurs échelons décisionnels, à savoir les élus locaux, les services déconcentrés de l'Etat, les associations et également les groupes d'intérêts tels que les représentants de l'industrie automobile.

## *Bibliographie*

### *Ouvrages généraux et spécialisés*

AUSTIN J. *Quand dire, c'est faire*, Paris, Editions du Seuil, 1979.

BECKER H., *Outsiders. Etude de sociologie de la déviance*, Paris, Editions A. M. Metailé, 1985.

BERGER P., LUCKMANN T., *La construction sociale de la réalité*, Paris, Méridiens-Klincksieck, 1986.

BOURDIEU P., *Langage et pouvoir symbolique*, Paris, Seuil, 2001.

BRAUD Ph., *Sociologie politique*, Paris, LGDJ, 2<sup>ème</sup> éd., 1994.

COBB R., ELDER C., *Participation in American Politics. The Dynamics of Agenda Building*, Boston, Allynand Bacon, 1972.

CORCUFF Ph., *Les nouvelles sociologies*, Paris, Nathan, 1995.

DAGNAUD M., *L'Etat et les médias. Fin de partie*, Paris, Editions Odile Jacob, 2000.

DAHL R., *Qui gouverne ?*, Paris, Armand Colin, 1971.

DERVILLE G., *Le pouvoir des médias. Mythes et réalités*, Grenoble, PUG, 1997.

DURAN P., *Penser l'action publique*, Paris, LGDJ, 1999.

FAURE A., POLLET G., WARIN Ph. (dir.), *La construction du sens dans les politiques publiques. Débats autour de la notion de référentiel*, Paris, L'Harmattan, 1995.

FOURNIER J., *Le travail gouvernemental*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 1987.

FRIEDBERG E., *Le Pouvoir et la Règle. Dynamiques de l'action organisée*, Paris, Editions du Seuil, 1993.

GENTILE F., *La sécurité routière*, Paris, PUF, coll. « Que sais-je ? », 1994.

GERSTLÉ J., *La communication politique*, Paris, PUF, coll. « Que sais-je ? », 1992.

GERSTLÉ J. (dir.), *Les effets d'information en politique*, Paris, L'Harmattan, 2001.

GOFFMAN E., *Stigmates. Les usages sociaux des handicaps*, Paris, Editions de Minuit, 1975.

GUSFIELD J., *The Culture of Public Problems : Drinking, Driving and the Symbolic Order*, Chicago, University Press, 1981.

HOUCARD B., *Pour en finir avec l'hécatombe routière*, Paris, Notes de la Fondation Robert Schuman, 2003.

HUSSENOT Ph., *La gestion publique par objectifs*, Paris, Editions d'Organisation, 1983.

JOBERT B., MULLER P., *L'Etat en action*, Paris, PUF, 1987.

JONES C., *An Introduction to the Study of Public Policy*, Belmont, Duxbury Press, 1970.

KEELER J., *Réformer. Les conditions du changement politique*, Paris, PUF, 1993.

KLETZLEN A., *L'automobile et la loi. Comment est né le Code la route*, Paris, L'Harmattan, 2000.

LACASSE F., THOENIG J.-C. (dir.), *L'action publique*, Paris, L'Harmattan, 1996.

MENY Y., THOENIG J.-C., *Politiques publiques*, Paris, PUF, 1989.

MENY Y., MULLER P., QUERMONNE J.-L., *Politiques publiques en Europe*, Paris, L'Harmattan, 1995.

MULLER P., *Les politiques publiques*, Paris, PUF, 2<sup>ème</sup> éd., 1994.

MULLER P., SUREL Y., *L'analyse des politiques publiques*, Paris, Montchrestien, 1998.

PADIOLEAU J., *L'Etat au concret*, Paris, PUF, 1982.

PAPADOPOULOS Y., *Complexité sociale et politiques publiques*, Paris, Montchrestien, 1995.

ROSE R., DAVIES Ph., *Inheritance in Public Policy. Change without Choice in Britain*, New Haven, Yale University Press, 1994.

ROUBAN L., *Le pouvoir anonyme. Les mutations de l'Etat à la française*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 1994.

VIEVILLE R., ERRIEAU G., *A propos de sécurité routière*, Code Rousseau, 1992.

## Articles

BLONDIAUX L., « La délibération, norme de l'action publique contemporaine ? », *Projet*, n° 268, hiver 2001-2002, pp. 81-90.

BREGMAN D., « La fonction d'agenda : une problématique en devenir », *Hermès*, n° 4, 1991, pp. 191-202.

CALLENS S., « Les âges de la sécurité routière », *Les Cahiers de la sécurité intérieure, Routes, espace incertain*, n° 25, Paris, 1996, pp. 107-117.

CAUZARD J.-P., « La gestion socio-politique de la sécurité routière. Le cas des années 70 », in DOURLENS C. (dir.), *Conquête de la sécurité, gestion des risques*, Paris, L'Harmattan, 1991, pp. 87-109.

CHICH Y., « L'Etat et la demande sociale de sécurité : la catastrophe au quotidien », *Culture Technique*, n° 11, Risques, sécurité et techniques, 1983.

DECRETON S., « Archéologie d'une politique publique, le cas de la sécurité routière », *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n° 11, novembre 1992-janvier 1993.

DECRETON S., « L'Europe de la sécurité routière : avancées et blocages », *Les Cahiers de la sécurité intérieure, Routes, espace incertain*, n° 25, Paris, 1996, pp. 137-147.

ESTERLE-HEDIBEL M., « Le risque, la norme et le groupe », *Les Cahiers de la sécurité intérieure, Routes, espace incertain*, n° 25, Paris, 1996, pp. 19-34.

GALLAND J.-P., « Trois façons d'appréhender la sécurité routière », in DOURLENS C. (dir.), *Conquête de la sécurité, gestion des risques*, Paris, L'Harmattan, 1991, pp. 111-126.

GARRAUD Ph., « Politique électro-nucléaire et mobilisation. La tentative de constitution d'un enjeu », *Revue Française de Science Politique*, vol. 29, n° 3, juin 1979, pp. 448-474.

GARRAUD Ph., « Politiques nationales : élaboration de l'agenda », *L'Année Sociologique*, n° 40, 1990, pp. 17-41.

JOBERT B., « Représentations sociales, controverses et débats dans la conduite des politiques publiques », *Revue Française de Science Politique*, vol. 42, n° 2, avril 1992, pp. 219-233.

KIVINIEMI M., « Les politiques publiques et leurs cibles : une typologie du concept de mise en œuvre », *Revue Internationale des Sciences Sociales*, n° 108, 1986, pp. 273-288.

LASCOUMES P., « Construction sociale des risques et contrôle du vivant » *Revue Prévenir*, n° 24, 1993.

LY N., « La sécurité routière en Europe », 15 juillet 2003, article consultable sur le site <http://www.fenetreeurope.com>.

MAYET P., « Chronique d'une politique de sécurité routière », *Les Cahiers de la sécurité intérieure, Routes, espace incertain*, n° 25, Paris, 1996, pp. 118-128.

MULLER P., « Un schéma d'analyse des politiques sectorielles », *Revue Française de Science Politique*, volume 35, n° 2, avril 1985, pp. 165-188.

MULLER P., « Les politiques publiques comme construction d'un rapport au monde » in FAURE A. (dir.), POLLET G., WARIN Ph., *La construction du sens dans les politiques publiques. Débats autour de la notion de référentiel*, Paris, L'Harmattan, 1995, pp. 153-179.

MULLER P., THOENIG J.-C., DURAND P., « Enjeux, controverses et tendances de l'analyse des politiques publiques », *Revue Française de Science Politique*, volume 46, n° 1, février 1996, pp. 96-133.

PAYEN G., « Décision et entrepreneurs politiques » in LACASSE F., THOENIG J.-C., *L'action publique*, Paris, L'Harmattan, 1996, pp. 175-198.

ROSE R., « Inheritance before Choice in Public Policy », *Journal of Theoretical Politics*, vol. 2, n° 3, 1990, pp. 263-291.

SAAD F., « Prise de risque ou non-perception du danger », in Journée de l'INRETS, *Le risque routier : du phénomène à son image sociale et sa gestion*, 11 juin 1987.

SEAMAN W., « La théorie du public actif : un populisme non fondé », *Les Dossiers de l'audiovisuel*, n° 51, p. 16-18.

SUREL Y., « Les politiques publiques comme paradigmes » in FAURE A., POLLET G., WARIN Ph. (dir.), *La construction du sens dans les politiques publiques. Débats autour de la notion de référentiel*, Paris, L'Harmattan, 1995, pp. 125-151.

SUREL Y., « Idées, intérêts, institutions dans l'analyse des politiques publiques », *Pouvoirs*, n° 87, 1998, pp. 161-178.

### ***Rapports officiels***

BARJONNET P.-E., CAUZARD J.-P., *Besoins de mobilité et demande de sécurité*, ONSER, 1982.

GIRAUDET P., *La sécurité routière*, Livre Blanc présenté au Premier ministre, Paris, La Documentation française, 1989.

MASSIN I., *Pour une sécurité routière plus citoyenne*, Rapport au ministre de l'Équipement, des Transports et du Logement, Paris, La Documentation française, 1998.

NAMIAS R., *Vitesse et sécurité routière*, rapport au Premier ministre, Paris, La Documentation française, 1994.

VERRE J., *Formation des usagers de la route et des conducteurs*, Rapport au ministre de l'Équipement, des Transports et du Logements, Paris, La Documentation française, 1997.

### ***Thèses et mémoires***

DECRETON S., *La sécurité routière : les différents aspects d'un service public morcelé*, Thèse pour l'obtention du diplôme de doctorat en Droit public, Lille, Université de Lille 2, Faculté des sciences juridiques, politiques et sociales, 1989.

JACOB C., *Prise de décisions différées et usages de l'opinion publique : la construction des politiques de sécurité routière*, Mémoire de DEA mention Etudes politiques, WARIN Ph. (dir.), Grenoble, IEP de Grenoble, 1999.

### ***Sites Internet***

#### ***Institutions***

Campagnes européennes de sécurité routière  
<http://www.l-vie.info>

Conférence européenne des ministres des transports  
<http://www1.oecd.org/cem/indexfr.htm>

Europa, les activités de l'Union européenne dans le domaine des transports  
<http://europa.eu.int/pol/trans/indexfr.htm>

Institut national de recherche sur les transports et leur sécurité  
<http://www.inrets.fr>

Institut national de sécurité routière et de recherches  
<http://www.enserr.org>

Maire Info  
<http://www.maire-info.com>

Ministère de l'Éducation nationale : site dédié à la sécurité routière  
<http://www.educnet.education.fr/securite/indsecur.htm>

Ministère de l'Équipement, des Transports, du Logement et de la Mer : site dédié à la sécurité routière  
<http://www.securiteroutiere.equipement.gouv.fr>

Ministère de l'Équipement, des Transports, du Logement et de la Mer : site dédié aux transports  
<http://www.transports.equipement.gouv.fr>

Statistiques européennes sur la sécurité routière  
[http://www.europa.eu.int/comm/transport/home/care/description\\_en.htm](http://www.europa.eu.int/comm/transport/home/care/description_en.htm)

### ***Associations***

Fondation Anne Cellier.  
<http://www.fondation-annecellier.org>

La Fédération européenne des victimes de la route  
<http://www.fevr.org>

La Ligue contre la violence routière.  
<http://www.violenceroutiere.org>

La Prévention routière.  
<http://www.preventionroutiere.asso.fr>

La Prévention routière internationale.  
<http://www.lapri.org/fundo11.htm>

### ***Médias***

La Croix  
<http://www.la-croix.bayardweb.com>

La Documentation française  
<http://www.ladocumentationfrancaise.fr>

Le Monde  
<http://www.lemonde.fr>

Libération  
<http://www.liberation.fr>

Marianne  
<http://www.marianne-en-ligne.fr>