

Etat de la politique de sécurité routière

Claude Got - Juin 2014

Introduction p.2

Comprendre le rôle dominant de la vitesse dans l'action publique p.7

Le raisonnement sur la vitesse p.7

Les mesures indispensables p.12

Conclusions de la partie « vitesse » de mon analyse p.20

Comprendre l'importance de la conjonction de dysfonctionnements dans la dégradation de l'action publique de sécurité routière p.22

Exemple 1 : La mauvaise gestion de la décentralisation a produit une dégradation de la relation entre le niveau central et le niveau local p.22

Exemple 2 : L'observation des vitesses de circulation n'a pas été développée au niveau de son importance dans la gestion de la sécurité routière. Elle s'effondre au moment où elle devait jouer un rôle important dans l'évaluation de l'efficacité de l'abaissement à 80 km/h de la vitesse maximale autorisée sur le réseau bidirectionnel p.31

Exemple 3 : L'analyse des problèmes éthiques posés par certaines formes d'expérimentations envisagées pour préciser l'efficacité de la réduction à 80 km/h de la vitesse maximale autorisée sur le réseau bidirectionnel n'a pas été faite p.39

Exemple 4 : Les gestionnaires de la sécurité routière n'ont pas développé la lutte contre la désinformation dans le domaine de la sécurité routière. Cette passivité réduit l'acceptation sociale des dispositions contraignantes qui assurent la sécurité sur les routes p.43

Exemple 5 : L'absence de calendrier définissant la politique de sécurité routière du gouvernement est le témoignage le plus évident d'une absence de gestion du problème. Elle détruit la crédibilité de l'action gouvernementale p.46

Conclusions p.49

Etat de la politique de sécurité routière

Claude Got - Juin 2014

Introduction

Les situations de crise d'une politique publique sont rarement la conséquence d'événements nouveaux et imprévisibles. Dans la plupart des cas, une période longue de véritable cécité a précédé l'émergence du problème sous une forme visible tellement évidente que l'on se demande comment ce qui se préparait a pu être méconnu.

La difficulté de l'analyse est liée à la multiplicité des facteurs de dégradation qui ont conjugué leurs effets. L'accident politique est comparable à l'accident de la route, il doit être compris comme une séquence dont il faut analyser la chronologie, en distinguant les grandes catégories d'événements qui sont intervenus pour détériorer la qualité du résultat.

J'ai vécu 40 ans d'évolution de la sécurité routière, ses échecs et ses succès. Parallèlement à mon activité de recherche dans ce domaine, j'ai une expérience de l'expertise opérationnelle. Elle a été acquise dans des domaines allant du tabagisme à l'amiante, en passant par l'alcool, le sida ou d'autres facteurs de destruction prématurée des humains. Ces activités m'ont fait comprendre comment une politique publique réussit ou à l'opposé se désintègre.

L'analyse que je présente aujourd'hui a des caractéristiques particulières. Les principaux mécanismes de l'erreur organisationnelle et décisionnelle se sont conjugués pour aboutir à la paralysie actuelle de la politique de sécurité routière. Les bons résultats de l'accidentalité de 2013 ne sont pas attribuables à des décisions récentes. La mise en œuvre des radars mobiles est le seul facteur de sécurité innovant qui est intervenu l'année dernière et l'initiation de sa mise en œuvre résulte d'une recommandation de mars 2006.

Ce dernier succès de la politique initiée fin 2002 a masqué l'absence de relais capable de maintenir l'évolution à la baisse de l'accidentalité. Cette fin d'activisme efficace ne date pas de 2012, les premiers signes étaient apparus lors de la dégradation du permis à points par la droite « populaire » fin 2010.

Les décideurs/gestionnaires ont méconnu deux faits dominants :

- Les deux seules actions politiques qui ont infléchi de façon massive l'insécurité routière (en dehors les gains réguliers obtenus par l'action sur les véhicules et l'infrastructure), ont porté sur la vitesse (1973 et 2002),

- Un ensemble de dispositifs profondément asociaux se sont mis en place pour neutraliser l'efficacité des contrôles. Ils n'ont pas été neutralisés.

Le contexte

Un exécutif qui a été inexistant au niveau décisionnel depuis 2 ans dans le domaine de la sécurité routière va devoir passer à l'acte du fait de la dégradation de l'accidentalité. Au cours des quatre premiers mois de 2013, le nombre de tués sur les routes avait été réduit de 1054 à 900 par rapport à la période équivalente de 2012 (154 tués en moins). En 2014, c'est un accroissement qui a été observé, la mortalité s'élevant à 967 (67 tués en plus) pour les quatre premiers mois de l'année et cette dégradation va se poursuivre en l'absence d'une réaction adaptée.

La situation actuelle ne doit pas être attribuée à une cause unique. Elle résulte d'une association de dysfonctionnements facilement identifiables :

- absence de volonté de passage à l'acte aux niveaux les plus élevés de l'Etat ;
- disparition du caractère interministériel de la gestion, favorisée par l'absence de tenue de comités interministériels au cours des deux dernières années (il s'en était tenu 7 du 18 décembre 2002 au 1 juillet 2005 pour piloter la réforme voulue par Jacques Chirac) ;
- perte de la continuité dans l'action administrative (trois délégués interministériels en trois ans. Rappelons que Christian Gérondeau a occupé cette fonction très technique de 1972 à 1982) ;
- fonctionnement inadapté du Conseil National de Sécurité Routière qui a accumulé des réunions de bureau et de commissions occupant des dizaines de personnes, produit une quantité impressionnante de textes, sans recommander la moindre décision capable d'influer sur l'insécurité routière depuis novembre 2012 ;
- fonctionnement inadapté du Comité des experts auprès du CNSR qui n'a pas su ni voulu conduire ses travaux jusqu'à la recommandation de décisions précises et opérationnelles, ni assurer son rôle de garant du bon fonctionnement de l'Observatoire Interministériel de Sécurité Routière ;
- fonctionnement inadapté de l'ONISR qui n'a pas les moyens de ses missions et n'a pas su définir une méthodologie de collecte coordonnée des connaissances au niveau départemental, alors que la décentralisation rendait cette fonction indispensable. Non seulement le projet Vibrato destiné à créer les observatoires départementaux de la vitesse a échoué, mais l'observatoire national des vitesses a été détruit au moment où ses données prenaient une importance critique pour évaluer la recommandation d'abaissement de la vitesse maximale autorisée sur le réseau bidirectionnel ;
- développement d'une opposition organisée, associant le refus de l'abaissement à 80 km/h de la vitesse maximale sur les voies bidirectionnelles, à des argumentaires consternants témoignant d'une ignorance dramatique des sujets traités et d'une mauvaise foi d'une intensité exceptionnelle, sans la moindre réaction des pouvoirs publics ;

Dans ce contexte, il est indispensable de produire une analyse de cette situation et de faire des propositions sur ce que pourrait être une politique pragmatique et efficace de sécurité routière.

Pourquoi ce texte personnel alors que je fais partie du comité des experts ?

Les décideurs qui commandent des expertises sous estiment la différence fondamentale entre l'expertise visant à développer des connaissances et celle dont l'objectif est de recommander des décisions.

- La majorité des chercheurs ont pour objectif de faire progresser les connaissances dans un domaine particulier. Ils partent d'un savoir existant dont la validité est admise par une collectivité de pairs et tentent de le développer, en détruisant éventuellement une partie de ce qui était jusqu'alors admis. Imaginer, faire des hypothèses, construire des raisonnements et des expérimentations, sont les procédures excitantes et valorisantes utilisées par ces producteurs de nouveauté. Il n'y a pas que des Newton, des Leibnitz et des Carnot dans cet ensemble de producteurs de savoir. Il faut savoir distinguer la qualité d'un ensemble complexe d'affirmations dépourvues de validité produite par des incapables ou des faussaires qui opèrent dans le domaine de la recherche comme dans toutes les activités humaines.
- Les experts en prise de décision (expertise opérationnelle) ont pour mission de définir, compte tenu de l'état des connaissances, les décisions permettant d'obtenir un résultat donné, ou le meilleur résultat possible dans un domaine particulier. Ils doivent exploiter le connu et se mettre à la disposition des demandeurs. Alors que le chercheur est confronté à une réalité souvent complexe, le contraignant à élargir son champ d'investigation, l'expert en décision vise l'efficacité et il doit écarter la complexité, l'imprécision et l'hypothétique. Les mesures simples aux résultats assurés sont celles qui pourront être mises en œuvre dans des délais courts par les décideurs, sans avoir à redouter l'échec. La réussite exceptionnelle des choix politiques de 2002 n'a pas été produite par des mécanismes complexes. Jacques Chirac a annoncé que la sécurité routière serait une priorité de son quinquennat le 14 juillet 2002. Une journée d'écoute des experts et des associations s'est tenue le 17 septembre et le comité interministériel de sécurité routière qui a défini et annoncé la nouvelle politique s'est tenu le 18 décembre. Les décisions clés étaient simples et peu nombreuses, destinées à mieux faire respecter les vitesses maximales autorisées, le résultat a été rapide et important.
- La jonction entre les deux pratiques peut être indispensable. A la fin des années quatre-vingt-dix, les études disponibles pour établir ou infirmer un excédent de risque lors de la conduite sous l'influence du cannabis étaient insuffisantes ou contradictoires. A la suite d'une demande du Parlement, un projet d'étude réunissant un nombre suffisant d'accidents mortels (12 000 en deux ans) a été établi. Il a été financé, organisé, conduit à son terme et la conclusion a été acceptée au niveau de la communauté scientifique mondiale. Fumer du cannabis accroît le risque d'accident mortel à un niveau qui a été quantifié (multiplication par un facteur proche de deux du risque d'être impliqué dans un accident mortel).

Quel comportement adopter dans un tel contexte

En présence de situations exprimant sous des formes diverses une inadaptation des procédures aboutissant à un blocage, j'écris et j'adresse mes textes aux décideurs. Dans un second temps je les rends publics (sur le site www.securite-routiere.org) sans me dissocier des organismes dont je fais partie, ils m'apportent toujours quelque chose, notamment dans le domaine de la compréhension des désaccords et des mauvaises pratiques. Les polémiques font partie du fonctionnement social, y compris au sein d'un comité d'experts.

Outre cette introduction, je résume les problématiques actuelles qui me paraissent les plus critiques dans un texte de synthèse précisant les fondements de l'action politique sur les vitesses de circulation et trois notes illustrant des dysfonctionnements évidents dans des domaines critiques. La quatrième propose un calendrier pour l'action publique. La dernière envisage un problème éthique qui va conditionner la possibilité de conduire certaines formes d'expérimentation appliquées à la réduction des vitesses maximales :

- la problématique de la vitesse,
- note sur la coordination entre le niveau départemental et le niveau national
- note sur le sinistre qui a frappé l'observation statistique des vitesses,
- note sur la lutte contre la désinformation.
- note sur le calendrier possible pour les décisions politiques.
- note sur les problèmes éthiques concernant l'avis du comité des experts sur une expérimentation ou une évaluation concernant la mise en œuvre de la modification de la vitesse maximale autorisée sur le réseau bidirectionnel,

Résumé de ma démarche

Le temps des chercheurs n'étant pas celui des décideurs, j'ai constamment fait le choix de produire des avis sur les décisions efficaces en temps utile et non dans des délais indéterminés.

Une démarche de sécurité routière ne doit pas être un catalogue couvrant tous les aspects du problème pour satisfaire tout le monde. Elle doit reposer sur un plan d'action exploitant des mesures simples et coordonnées entre elles, dont l'efficacité est assurée. La notion de calendrier d'application des décisions fait partie des choix critiques, il est commandé par le délai d'application des mesures retenues.

Le succès de la réforme de 2002 a été construit en quelques mois par une équipe réduite. Les mesures efficaces étaient au nombre de trois (fin des indulgences, faibles tolérances sur les excès de vitesse, développement des contrôles par l'usage de dispositifs automatisés).

Dans de tels domaines, plus les démarches précédant les décisions sont nombreuses et complexes, notamment quand elles exigent des études préalables, plus le risque d'échec est élevé. Le mode de gestion des deux dernières années, la multiplicité des intervenants, les divergences d'intérêts, la désinformation développée dans la majorité des médias, l'absence de communication appropriée des pouvoirs publics, ne peut que conduire à l'échec si l'Etat ne réagit pas dans des délais courts.

Il serait absurde de se contenter de mettre en cause les acteurs. Ils ont été les victimes d'une désorganisation profonde de tout le dispositif administratif de gestion de ce domaine complexe. Le transfert des responsabilités au ministère de l'intérieur, couplé aux remaniements profonds de l'administration de la sécurité des infrastructures et au pouvoir destructeur de ministères qui agitent les mots (développement durable, transition énergétique) au lieu d'agir avec cohérence, a détruit une routine fonctionnelle qui avait des capacités opérationnelles. L'absence d'investissements en personnel et en crédits dans le domaine de l'observation du dispositif et de ses résultats a été une erreur majeure de nature politique. La réparer exigera du temps, des moyens et surtout une compréhension du nouvel équilibre à assurer entre le rôle de l'administration centrale et le rôle des acteurs locaux.

Dans le cadre décisionnel, une proposition de réduction de la vitesse maximale à 80 km/h avec une double contrainte a été recommandée par le comité des experts :

- application possible sur tout le réseau bidirectionnel, ou sur une partie, en fonction de critères liés à l'infrastructure (rapport de novembre 2013) qui ne précise pas les modalités de l'application et ne présente aucune modélisation de ses effets au niveau de plusieurs départements (description des voies concernées, de leur trafic, de leur accidentalité). Cette proposition est ingérable au plan opérationnel dans des délais courts et nous savons qu'elle produira une réduction minime de la mortalité. Ce sont les voies les plus circulées (les plus sûres au kilomètre parcouru), qui sont le siège du plus grand nombre d'accidents mortels au kilomètre de voie. C'est à leur niveau que l'abaissement à 80 km/h produira une réduction importante de la mortalité,
- expérimentation ou évaluation de la mesure retenue envisageant trois modalités. La conclusion a le mérite d'indiquer « qu'une évaluation de la mesure appliquée immédiatement est également possible (H2), ce qui permettrait d'accélérer la mise en œuvre de la réduction de vitesse à 80 km/h. ». Il serait plus clair de dire que H1 et H2 sont inapplicables dans des délais courts.

Dans les deux cas, le comité des experts n'est pas divisé sur la validité des connaissances utilisées, mais sur son rôle. Une partie veut utiliser ce contexte décisionnel pour accroître nos connaissances, il plaide pour la complexité (identification de catégories de voies, de types d'expérimentation et d'évaluation). Une autre partie, plus pragmatique, privilégie une action simple, opérationnelle, produisant des effets importants dans des délais courts. L'opposition entre ces options n'a pas été suffisamment développée, alors qu'elle va déterminer le succès ou l'échec.

Comprendre le rôle dominant de la vitesse dans l'action publique

Deux aspects dominant l'action sur la vitesse :

- Il faut l'intégrer à sa juste place dans une politique de sécurité routière et dans une politique globale incluant des objectifs écologiques et économiques (équilibre de la balance des paiements, dépenses des ménages),
- Il faut distinguer les deux aspects complémentaires des décisions prises dans ce domaine :
 - Modifier les vitesses maximales autorisées (politique de 1973),
 - Rendre plus crédibles les dispositifs destinés à faire respecter les limitations de vitesse (politique de 2002).

Le raisonnement sur la vitesse

1/ L'efficacité croissante de la politique de sécurité routière suscite des critiques qui sont à la mesure de son succès.

La politique de sécurité routière est l'objet de critiques virulentes dénonçant une vision étroite du problème privilégiant la responsabilité de l'utilisateur et son contrôle par la sanction des excès de vitesse. La bonne solution serait de mettre en place une politique intégrant tous les éléments d'un système complexe associant usager, véhicule et infrastructures. Elle exploiterait simultanément les ressources de la connaissance, de l'information et de l'éducation pour construire une gestion efficace échappant à la tristesse du « surveiller et punir » !

Cette vision n'est pas réservée aux adversaires de la politique de contrôle et de sanction ciblant la vitesse. Elle s'observe également dans le monde de la recherche, ce qui n'est pas surprenant. Le lien rationnel allant de la connaissance à la conviction, puis à la modification du comportement via une politique éducative adaptée est un concept majeur des sociétés scientifiquement développées. Il est renforcé par des concepts relevant de la facilité, qui vont de la notion d'acceptabilité sociale à l'usage biaisé des conséquences économiques d'une réduction des vitesses de circulation, produit par une variété d'économistes aux capacités conceptuelles limitées, qui ne savent faire que des soustractions dans le PIB.

Ces jugements très critiques sont amplifiés par des médias qui mesurent la qualité d'une émission à la violence des propos échangés et non à leur pertinence. Dans le même temps, le succès des politiques de sécurité routière prises dans leur sens le plus large est exceptionnel. Elles ont divisé par 16 la mortalité au kilomètre parcouru depuis le début des années soixante. Aucun problème majeur de santé publique fortement déterminé par des facteurs comportementaux n'a connu un tel succès. Imaginer que la mortalité liée à l'alcool, au tabac, à la suralimentation, ou à la sédentarité pourrait avoir été modifiée dans les mêmes proportions que l'insécurité routière est impensable. Ce succès n'est pas un motif de satisfaction justifiant de réduire l'action publique dans ce domaine. L'accident de la route demeure la première cause de décès des jeunes adultes et nous avons encore des progrès possibles à accomplir.

2/ le mécanisme de l'erreur de jugement :

Nous sommes confrontés à deux déviations très différentes : le déni et l'utopie.

Le déni : c'est avant tout le refus d'accepter qu'il n'y a que deux facteurs de risque qui interviennent dans la production de tous les accidents de la circulation d'un pays : le kilométrage parcouru et la vitesse :

- Le premier est actuellement stable (0,2% de croissance par an depuis 2002). Cette stabilisation est antérieure à la crise économique amorcée en juillet 2007. Comme l'insécurité routière, elle est multifactorielle : le prix des carburants, la satisfaction des besoins, la faiblesse des revenus des jeunes atteignant l'âge de la conduite, s'associant pour provoquer cette stabilisation.
- La vitesse moyenne de circulation a été fortement réduite pendant cette période et c'est l'action sur ce facteur causal qui explique la plus grande part de la réduction de la mortalité observée en dehors des actions sur les véhicules et l'infrastructure.

L'utopie : elle consiste à exprimer un excès de confiance dans la préoccupation sécuritaire et le comportement rationnel des usagers et des structures qui gèrent l'insécurité routière :

- Des mesures capables de réduire fortement l'insécurité routière sont connues, mais ne sont pas adoptées et les causes de ce refus d'agir sont identifiées. Nous obtiendrons des applications limitées et il faut les soutenir, mais sans espérer une efficacité majeure à court terme. Il est possible de placer dans cette catégorie :
 - Au niveau de l'Union Européenne, une soumission désespérante aux groupes de pression privilégiant des intérêts économiques à court terme :
 - Le refus de créer une limitation de vitesse à la construction pour les véhicules à moteur qui produisent le plus grand nombre de victimes (voitures particulières et motos), alors qu'elle a adopté cette mesure pour les poids lourds et les deux-roues les moins puissants (cyclomoteurs et scooters de faible cylindrée),
 - La lenteur de la mise en œuvre de mesures que l'Union prétend soutenir mais dont elle diffère en permanence l'application, notamment la généralisation des dispositifs de type LAVIA et des enregistreurs d'événements (boîtes noires).
- Une vision trop rationnelle du comportement humain prétendant obtenir une réduction de l'accidentalité en exploitant le couple éducation/information pour convaincre les usagers d'éviter des comportements dangereux. C'est comme si l'on fondait les espoirs de la lutte contre le tabagisme sur l'énumération de la liste des façons de mourir d'un fumeur, de la lutte contre l'alcoolisme en parlant de cirrhose, ou de réduction de l'obésité en se contentant de recommander de sauter et de moins manger.
 - Il faut bien entendu expliquer la nature du risque, sa gravité et ce qui le produit, mais cette démarche n'est que la première partie de la procédure. Entendre exprimer une connaissance n'implique pas que l'on reconnaisse sa valeur, ni que l'on soit convaincu d'avoir à en tenir compte et finalement que l'on se décide à adopter les modifications de comportement qu'elle implique.

- Après l'acceptation des connaissances, il faut centrer la pédagogie sur l'acceptation des contraintes qui vont produire des résultats, ce qui n'a rien à voir avec l'utopie d'une attitude rationnelle obtenue par l'association de l'information et de la pédagogie. Les chercheurs qui approfondissent la compréhension des mécanismes très divers d'anticipation et d'interprétation mis en œuvre par les usagers de la route nous démontrent pourquoi leurs recherches justifient le pessimisme exprimé dans ce paragraphe. La conduite est un phénomène banal, habituel, très automatisé. A l'opposé, l'accident demeure heureusement un événement rare dont la complexité exprime souvent une combinaison d'erreurs de comportement. Nous ne pouvons pas avoir l'espoir de développer une compétence permanente et approfondie des usagers fondée sur la compréhension des mécanismes de l'accident. Nous devons nous résigner à trouver l'efficacité dans des solutions dont nous sommes assurés qu'elles fonctionnent. Cette réussite est fondée sur une sécurité intégrée au véhicule, à l'infrastructure et sur des comportements très simples imposés à l'utilisateur, notamment le respect des vitesses maximales autorisées par l'usage de dispositifs automatiques.

3/ la réalité

Les pénalistes nous expliquent depuis longtemps que l'efficacité du dispositif de contrôle et de sanction est très liée :

- au niveau d'intégration sociale des personnes concernées,
- à la pertinence des contrôles,
- à la facilité et à la qualité de leur mise en œuvre,
- à la rapidité de l'annonce de la sanction,
- à la constance de sa mise en œuvre, facilitée par un niveau de sévérité modéré facilitant son acceptation.

Ces facteurs se combinent à des caractéristiques comportementales sur lesquelles la capacité d'agir est plus faible, la société et les individus ayant créé une forme de hiérarchisation de leur acceptation ou de leur rejet qui peut être en contradiction complète avec des références fondatrices de la vie en société. Les violences faites aux femmes ne sont pas rejetées et sanctionnées à l'identique d'un pays à l'autre, comme la consommation excessive d'alcool ou le faux témoignage.

Avec cette grille de lecture, nous pouvons comprendre l'évolution de la mortalité sur les routes en fonction des décisions qui ont modifié le système, notamment depuis le CISR de décembre 2002. Les vitesses de circulation observées ont été réduites sur tous les réseaux, sans que les vitesses maximales autorisées aient été modifiées. D'autres facteurs de risque n'ont pas connu de variations significatives de l'accidentalité qui leur est attribuée, notamment la conduite sous l'influence de l'alcool, mais également le défaut de vigilance ou d'attention. La vitesse n'a pas le statut social du beaujolais nouveau et du « il est des nôtres » et nous savons maîtriser la première avec des méthodes mille fois plus efficaces que la seconde. L'intervalle entre deux contrôles d'alcoolémie pour un usager se compte en années alors qu'il est fréquent de passer plusieurs fois devant un radar automatique dans la même journée. L'utilisateur concerné recevra son PV quelques jours plus tard, alors

que celui qui est contrôlé avec une alcoolémie dépassant le seuil légal devra passer devant une commission médicale aux moyens ridiculement faibles et finira devant un juge qui abandonnera toute velléité de prononcer les peines de prison ferme prévues par la loi (toutes les places des prisons françaises n'y suffiraient pas). Il décidera d'une peine avec sursis, éventuellement associée à l'obligation d'utiliser un véhicule équipé d'un éthylotest anti-démarrage. Cette mesure ne sera pas applicable dans la majorité des départements, le couple chancellerie/ministère de l'intérieur étant incapable de négocier avec un équipementier au niveau national la mise en place d'un réseau opérationnel couvrant l'ensemble des départements.

Nous avons la chance d'avoir un passé caractérisé par la netteté des réussites obtenues par des mesures pertinentes et bien individualisées. En 1973, la vitesse a été limitée sur tous les réseaux routiers et le port de la ceinture a été rendu obligatoire. La mortalité s'est réduite de 16,4% en un an après la réduction à 90 km/h de la vitesse maximale sur le réseau non autoroutier. En décembre 2002 le permis à points a été rendu efficace par la fin des indulgences abusives, une faible tolérance sur les excès de vitesse et l'annonce de la mise en œuvre des radars automatique. Cette dernière est intervenue en novembre 2003, mais le nombre de points de permis supprimés s'était déjà accru de 40% en 2003. Il a été plus que doublé en 2004 par rapport à 2002. La réduction de la mortalité a été de 22% entre novembre 2002 et novembre 2003, de 30% entre novembre 2002 et novembre 2004.

4/ Le contexte politique

Une fois identifiées les actions efficaces, Il convient d'envisager les modalités de l'action publique en fonction de ce critère. Les choix politiques ne sont jamais la conséquence automatique d'un avis d'expert et cette situation est « normale ». L'objectif est d'obtenir le meilleur résultat possible (valorisation de l'action du décideur), avec le moins de contraintes possibles des personnes concernées (ne pas se faire trop d'ennemis) et pour un coût réduit. Dans le domaine de la sécurité routière, il est difficile de faire plaisir à tout le monde. Les réussites régulièrement progressives sur le long terme ont été obtenues par les évolutions techniques n'impliquant pas les usagers (action sur les infrastructures, progrès au niveau des véhicules). Les réussites sur le court terme ont été obtenues par des actions au niveau des usagers exprimant une volonté politique affirmée et fondées sur des contraintes portant sur la vitesse de circulation (réduction des VMA ou accroissement de la crédibilité des sanctions).

La réforme politique élaborée à la demande du président de la République en 2002 est un bon modèle politique. Une instruction solide dans un délai raisonnable (5 mois), un ensemble de mesures coordonnées entre elles, fondées sur un meilleur respect des limitations de vitesse. La réussite a dépassé tous les espoirs que l'on pouvait avoir au moment où ces décisions ont été annoncées.

Nous sommes actuellement dans une situation beaucoup moins favorable à la prise de décisions efficaces pour plusieurs raisons :

- L'amélioration de la sécurité routière s'est poursuivie au cours des dernières années, à l'exception de l'année 2011. En 2002, l'absence de progrès au cours des cinq années précédentes (réduction de 2,2% pour les cinq années allant de mai 1997 à mai 2002) justifiait et facilitait la mise en œuvre d'une politique contraignante.

- Les mesures de décembre 2002 ont été si rapidement et si nettement efficaces qu'elles ont inhibé les prises de position hostiles à la réforme. Depuis, les groupes pro-vitesse se sont organisés et déversent un flot de désinformation relayé par des médias peu critiques ou inhibés par leurs conflits d'intérêts.
- Un ensemble de signes facilement identifiables témoignent d'une absence d'activisme politique dans le domaine :
 - Pas de tenue d'un CISR (comité interministériel de sécurité routière) depuis l'alternance de 2012,
 - Trois mois se sont écoulés avant le remplacement du délégué interministériel à la sécurité routière, alors que la nature interministérielle de la gestion de la sécurité routière était une notion admise depuis 1972,
 - Traitement verbal du problème sans passage à l'acte depuis deux ans. Le CNSR a été réinstallé, le fonctionnement de ses commissions a été hyperactif avec un nombre de réunions et de rapports en proportion inverse du nombre de décisions prises.
 - Absence de réaction des pouvoirs publics aux désinformations développées dans les médias par les adversaires des politiques de sécurité routière fondée sur ce qui est efficace, c'est-à-dire sur la réduction effective des vitesses de circulation.

5/ Premières conclusions

Il est indispensable de prendre en compte ce contexte politique pour définir les recommandations complémentaires de notre comité d'experts dans le domaine de la vitesse.

Nous avons proposé dans le rapport remis en octobre 2013 l'abaissement à 80 km/h de la vitesse maximale autorisée sur le réseau bidirectionnel (sans séparateur médian).

- L'application de la mesure est maintenant prise en charge au niveau politique,
- L'hypothèse d'une application à l'essai a été envisagée. Le comité des experts a produit une étude complémentaire sur les modalités envisageables pour évaluer cet essai, avec leurs avantages et leurs inconvénients.

Les actions complémentaires que nous pouvons proposer ont des caractéristiques très différentes.

Nous devons envisager de développer l'usage des deux méthodes concernant le comportement des usagers qui ont prouvé leur efficacité :

A/ Les modifications des vitesses maximales autorisées (VMA), en recommandant des mesures complémentaires de celles concernant le réseau bidirectionnel .

B/ les mesures capables de poursuivre le principe à l'origine du succès de la politique initiée en 2002, visant à assurer un meilleur respect des VMA autorisées.

Les mesures indispensables

1/ assurer la cohérence de l'échelle des VMA sur les différents réseaux.

Le comité des experts a proposé comme mesure clé de la réduction de la mortalité sur les routes une modification de la VMA sur le réseau où est observée la moitié de la mortalité (voies bidirectionnelles hors agglomération). Il faut maintenant envisager comment rendre le choix d'une VMA à 80 km/h sur ce réseau cohérent avec les VMA sur les autres types de voies.

Nous avons actuellement un échelonnement des vitesses maximales de 20 en 20 km/h allant de 70 à 130 km/h. L'abaissement recommandé par notre comité de la VMA sur le réseau bidirectionnel à 80 km/h ne doit pas être une mesure isolée. Elle est la plus importante par le nombre de vies qui seront sauvées, mais une adaptation des autres VMA sur d'autres types de voies aura un double effet :

- Contribuer à réduire l'accidentalité,
- Harmoniser les niveaux de VMA entre elles.

Le réseau à caractéristiques autoroutières

L'observation de l'évolution de la mortalité sur ces voies, notamment lors des réformes de 1973 (création d'une limitation de la vitesse sur les autoroutes en décembre 1973) et de 2002 (tolérance de 5% au maximum lors des contrôles de vitesse, usage de radars automatiques) a prouvé que ce réseau très sûr au kilomètre parcouru, mais qui supporte un trafic élevé, a une mortalité qui se réduit dans les proportions prévues par les modèles empiriques d'évaluation de la mortalité en fonction de la réduction des vitesses moyennes de circulation.

Si l'on cumule la mortalité sur les autoroutes concédées, le réseau autoroutier interurbain non concédé, les voies urbaines et périurbaines à caractéristiques autoroutières, les routes nationales à caractéristiques autoroutières, la mortalité globale est proche de 300 tués par an. Une réduction d'un tiers de la mortalité peut être obtenue par la réduction de 10 km/h de la vitesse maximale sur ces voies.

Il faut en outre prendre en considération la réduction de la consommation qui sera obtenue par cette action sur les vitesses maximales autorisées sur ces voies qui supportent une part importante du trafic (environ 170 milliards de kilomètres parcourus). Le discours politique sur la transition énergétique, la réduction du déficit de notre balance des paiements, la diminution des émissions de dioxyde de carbone, doit quitter le domaine de la parole pour entrer dans celui des faits. Réduire la vitesse maximale sur le réseau où les économies d'énergie seront proportionnellement les plus importantes est une décision qui s'impose pour contribuer à ces objectifs en cohérence complète avec l'objectif de réduction du nombre de tués sur les routes.

Un argument supplémentaire doit être pris en considération, il s'agit de l'intérêt de maintenir à l'identique le différentiel de vitesse entre le réseau aux caractéristiques autoroutières et le réseau bidirectionnel. Conduire à une vitesse donnée est un conditionnement. A la sortie d'une voie autoroutière, il faut adopter une vitesse plus lente et l'on connaît la fréquence élevée des accidents

sur les intersections se situant après une sortie d'autoroute. Conserver le même différentiel de vitesse entre les deux réseaux est une raison supplémentaire pour agir sur les vitesses maximales du réseau autoroutier.

Le réseau bidirectionnel hors agglomération justifiant une VMA inférieure à 80 km/h

La plus grande partie du réseau bidirectionnel est constituée de voies supportant un trafic faible. Les données disponibles sur les distributions de vitesse et les vitesses moyennes pratiquées sur ces voies souvent étroites sont pratiquement inexistantes. Nous avons cependant des indications qui sont en faveur d'un risque pouvant dépasser 30 tués au milliard de kilomètres parcourus sur des voies supportant un trafic inférieur à 1000 véhicules par jour. Des segments de ces voies ou des itinéraires relativement longs sont parfois limités actuellement à 70 km/h. Il serait cohérent avec l'abaissement de la VMA sur le réseau bidirectionnel à 80 km/h de limiter la VMA sur ces voies à risque élevé au kilomètre parcouru à 60 km/h. Cette décision doit être fondée sur l'observation de l'accidentalité en fonction du trafic et sur les caractéristiques observées par l'expertise des infrastructures.

Pour le réseau urbain

Les zones 30 se développent dans les agglomérations qui ont souhaité développer la coexistence des circulations piétonnes et cyclistes avec celles des véhicules motorisés, tout en favorisant la réduction des nuisances sonores liées à la vitesse, notamment pendant les phases d'accélération après un arrêt (feux, stops). Certaines agglomérations ont fait le choix d'un centre-ville limité à 30, les zones périphériques demeurant limitées à 50. Ce choix est adapté à des tailles d'agglomération faibles ou moyennes. Au-delà d'un seuil, il est préférable de déterminer des axes demeurant limités à 50 km/h, avec une protection de qualité de la traversée des piétons, et de réserver la limitation à 30 km/h à la circulation au sein d'un quartier, sur des voies qui ont des caractéristiques particulières, notamment une faible largeur et une visibilité réduite au niveau des intersections.

La mortalité en agglomération représente 28,1% de la mortalité globale de l'année 2012. La réduction qui peut être obtenue par la généralisation d'une combinaison de zones 30 et de secteurs de liaison ou des pénétrantes demeurant à 50 km/h dépendra de la proportion des voies qui seront limitées à 30 km/h.

Des évaluations observant les vitesses de circulation réelles et les caractéristiques physiques d'une infrastructure permettent de classer les voies d'une agglomération en catégories, distinguant les circulations locales justifiant une VMA de 30 km/h des circulations sur des axes de liaison maintenues à 50 km/h. La proportion de 2/3 de voies de desserte locale et de 1/3 pour les principales voies de liaison semble représentative de la majorité des agglomérations. Comme pour le réseau départemental, le nombre d'accidents corporels ou mortels est dans des proportions inverses, la majorité des accidents surviennent sur les voies principales.

Si notre raisonnement était identique à celui utilisé pour les voies bidirectionnelles hors agglomération, nous refuserions d'appliquer aux voies les plus circulées, qui sont celles où surviennent une grande partie des accidents corporels graves ou mortels, le maintien du 50 km/h, alors que les zones 30 incluraient le reste du réseau. C'est dans une telle situation que la notion d'acceptabilité sociale et d'évolution de l'opinion publique doivent jouer leur rôle. Réduire de 90 à 80 une VMA est une diminution de 11%, elle est acceptable. Quand une vitesse en agglomération passe

de 50 à 30, la réduction est de 40% et une telle évolution serait difficilement acceptée si tout le réseau urbain était limité à 30 km/h, notamment dans les agglomérations les plus étendues.

Nous avons besoin d'une documentation de qualité sur l'évolution de la mortalité dans les zones 30 et 50 existantes, avec leur localisation précise, en reprenant l'historique de l'accidentalité avant leur création et en développant des mesures de vitesse statistiquement valides. Ce n'est qu'avec une modélisation précise des bénéfices réalisés par la création de zones 30 que les municipalités pourront progressivement les étendre et éventuellement les généraliser.

2/ améliorer le respect des VMA

Les résultats exceptionnels produits par les réformes de 2002 ont été produits par un meilleur respect des règles concernant les VMA. Nous sommes loin d'avoir obtenu tous les résultats possibles dans ce domaine. Les données de l'observatoire des vitesses de l'ONISR et leur analyse ont prouvé l'importance du gain en sécurité qui pouvait encore être obtenue si les VMA étaient respectées. Les grands excès de vitesse deviennent rares, mais une proportion encore importante d'excès de vitesse faibles ou modérés est constatée.

La plupart des mesures capables d'améliorer cette politique fondée sur le respect des VMA sont bien identifiées. Les mettre en œuvre ne pose aucun problème technique. Le seul problème est de nature politique.

Les mesures utiles peuvent être regroupées en :

- mesures qui agissent directement sur la vitesse de circulation au niveau des véhicules
- mesures qui facilitent la connaissance des vitesses de circulation
- mesures qui assurent la qualité et l'équité du contrôle des vitesses de circulation

A / Agir directement sur la vitesse de circulation au niveau des véhicules

Reprendre la négociation avec les constructeurs automobiles pour obtenir la production de véhicules équipés des différentes formes du dispositif Lavia.

Notre société et ses décideurs acceptent que l'on mette en circulation des véhicules possédant des caractéristiques en contradiction avec les exigences de sécurité routière et sans le moindre intérêt pour assurer la fonction de transport. Laisser commercialiser des véhicules qui peuvent atteindre 200, voire 250 km/h, dans un pays où la vitesse est limitée à 130 km/h est une faute grave. Ne pas développer l'usage du Limiteur s'Adaptant à la Vitesse Autorisée (LAVIA) qui permet à un usager de conduire sans avoir à se préoccuper en permanence du respect des limitations de vitesse fait partie de ces renoncements des pouvoirs publics à assurer une sécurité structurelle, intégrée aux véhicules.

La France a la chance d'avoir développé un savoir-faire dans le domaine de l'asservissement de la vitesse maximale possible à la vitesse de circulation. L'expérimentation du LAVIA a été initiée en 2001. Elle est achevée depuis 2006. Le dispositif est simple, une cartographie embarquée identifie les voies et les vitesses autorisées à l'endroit où circule un véhicule, un GPS identifiant sa position. Avec les mêmes méthodes qui permettent de faire fonctionner un limiteur de vitesse, la vitesse autorisée localement ne peut alors être dépassée.

Il faut comprendre :

- que le dispositif ne mémorise rien, que la position du véhicule n'est connue de personne, ce n'est pas une télésurveillance ni une boîte noire, c'est un dispositif de cartographie embarquée comme de nombreux véhicules en possèdent,
- qu'il autorise un dépassement de vitesse pendant quelques dizaines de secondes, pour éventuellement achever une manœuvre, par exemple un dépassement.
- que son développement à un niveau de production industrielle abaisserait fortement son coût,
- que la mise en oeuvre du LAVIA impose de vérifier la cohérence et la qualité de la signalisation des limites de vitesse sur les voies, ce qui est un progrès,
- que l'usager qui respecte les règles ne sent pas qu'il utilise un système de limitation de sa vitesse,
- que la généralisation à terme du dispositif supprimerait toute nécessité de développer des systèmes de surveillance coûteux en matériel et en personnel (fin des radars).

Une décision politique avait été prise fin 2011 pour définir un calendrier aboutissant à produire et à permettre l'achat des différentes formes de dispositifs LAVIA. Des réunions ont été tenues sous la direction du Délégué Interministériel à la sécurité routière, puis une alternance politique s'est produite et le projet n'a pas été poursuivi. Il convient de le reprendre et de le faire aboutir. Il faut disposer des différentes variantes du LAVIA, les unes permettant d'activer le dispositif à la demande de l'usager, d'autres exerçant en permanence l'impossibilité de dépasser la VMA autorisée localement. Cette dernière variante pourrait être utilisée comme l'Ethylotest Antidémarrage (EAD), c'est-à-dire comme une peine complémentaire après des récidives d'infractions aux limitations de vitesse. D'autres usagers l'utiliseraient comme un moyen de conduire sans risque de commettre un excès de vitesse et sans avoir à surveiller sans cesse la signalisation sur la VMA locale.

B/ Faciliter la connaissance des vitesses de circulation

a/ Développer l'usage des enregistreurs d'événements

L'Union Européenne développe depuis de nombreuses années, avec sa lenteur habituelle, un projet communautaire dans ce domaine (rapport Veronica-II achevé le 6 octobre 2009). Parallèlement les USA ont fait aboutir le projet, les véhicules commercialisés à partir de septembre 2014 seront obligatoirement équipés. La démarche répond à un besoin des constructeurs qui installaient de plus en plus fréquemment de tels enregistreurs sur leurs véhicules, dans le but de se protéger des

allégations fausses concernant des défaillances de leurs produits pouvant être évoquées après un accident (notamment les régulateurs de vitesse).

Il est inutile d'attendre un passage à l'acte de l'Union pour développer l'usage de ces dispositifs en France. Leur usage optionnel peut être développé par l'Etat sur ses flottes de véhicules, par les organismes publics, et également par des entreprises ou des particuliers qui estiment avoir intérêt à documenter les accidents dont ils peuvent être les victimes.

Comme le LAVIA, l'équipement de véhicules avec un enregistreur d'événements (boîte noire) peut être imposé à des usagers sanctionnés pour de multiples infractions au code de la route. La mesure est comparable à l'usage d'Ethylotests Anti-Démarrage (EAD) après conduite sous l'influence de l'alcool.

Les arguments présentés par les adversaires de cet équipement manquent de pertinence. Quand un avion s'écrase au sol ou en mer, tous les moyens disponibles sont mis en œuvre pour retrouver les enregistreurs d'événements qui permettront de préciser les causes de l'accident. L'attitude doit être identique après un accident de la route. Le seul argument sérieux est celui du coût de l'expertise après un accident, si tous les véhicules étaient équipés. Actuellement le règlement des sinistres est facilité par la volonté des assureurs de trouver des accords amiables fondés sur les documents existants, notamment les constats remplis par les usagers impliqués. Demander à un expert de traiter les données des boîtes noires et de produire un rapport sur l'accident aurait un coût qui serait loin d'être négligeable. Il serait inévitablement répercuté sur le coût des primes d'assurances. Il est possible de limiter cet inconvénient en exploitant les données dans un nombre limité d'accidents, sélectionnés sur un critère de gravité. Par exemple les accidents avec au moins un usager hospitalisé.

b/ Améliorer la diversité et la qualité des données collectées par les observatoires des vitesses

Ce problème va prendre une importance considérable au cours des mois à venir et je lui consacre une note spécifique. Il faut comprendre que l'évaluation de la réduction de la mortalité produite par l'abaissement à 80 km/h de la MA sur le réseau ne séparant pas les voies de circulation va utiliser notamment des méthodes statistiques assurant des comparaisons entre la période précédant l'application de la décision et celle qui la suivra. Exiger une période longue d'observation préalable, avec des méthodes plus précises que celles actuellement mises en œuvre va rallier à la fois des chercheurs soucieux de développer l'acquisition de nouvelles données et les adversaires de la mesure qui tentent de retarder par tous les moyens sa mise en application. Jouer la montre en exigeant des études complexes a toujours constitué un moyen efficace pour bloquer un passage à l'acte.

au niveau national

Un bilan précis décrivant les méthodes utilisées, les intervalles de confiance que l'on peut définir pour les différentes valeurs publiées, les variations observées sur les différents types de voies bidirectionnelles, notamment en fonction du trafic, doit être produit en urgence par les services de l'ONISR qui gèrent l'observatoire des vitesses.

au niveau départemental

Le niveau géographique adapté à la gestion d'un problème dépend de l'objectif visé. Un observatoire des vitesses a été créé au niveau national et il a eu un rôle important pour comprendre le mécanisme de l'efficacité de la réforme de 2002, en documentant les réductions des vitesses de circulation. Cet observatoire ne permet pas de connaître l'évolution des vitesses au niveau local alors que l'organisation des contrôles s'exerce à ce niveau. Le besoin d'une documentation locale est identifié depuis longtemps et le ministère des Transports avait défini et financé à partir de 1997 un projet destiné à assurer cette connaissance (programme Vibrato). 17 ans après, l'échec du projet est complet, il n'a pas été correctement conduit, le cahier des charges était trop complexe et exigeant. En outre la décentralisation a concouru à son abandon. Quelques régions ou départements ont développé leurs propres programmes de documentation des vitesses, mais les facilités créées par les nouvelles technologies n'ont pas été exploitées pour obtenir des données fiables au niveau de chaque département. Des centaines de radars sont implantés par les communes et les départements (en dehors du dispositif de contrôle avec sanction), sans exploitation statistique de leurs mesures et sans volonté d'obtenir des renseignements indispensables au pilotage local des contrôles de la vitesse.

Il est indispensable de reprendre ce projet et de définir un minimum d'informations standardisées et représentatives de l'évolution des vitesses de circulation dans chaque département. Un groupe technique réduit, associant des membres de l'ONISR et des spécialistes des mesures de vitesse à partir des boucles SIREDO, ou des radars précis et peu coûteux disponibles sur le marché, doit définir dans un délai court un cahier des charges minimal que chaque département devrait utiliser. Le coût d'un tel investissement sera faible, sans commune mesure avec les dérives dans l'affectation des sommes produites par les contrôles automatisés qui devaient initialement être affectées à des actions de sécurité routière au sens strict de cette expression. Pour maintenir l'acceptabilité sociale du CSA, il faut que la totalité de la différence entre les sommes collectées et les dépenses d'installation de nouveaux radars et de leur entretien soit affectée à la sécurité routière (en dehors des travaux routiers ne relevant pas exclusivement de l'objectif de sécurité, de travaux ferroviaires ou sur les voies navigables).

C/ Poursuivre le développement de la qualité et de l'équité du dispositif de contrôle/sanctions des vitesses de circulation

a/ Faire appliquer le protocole interdisant le signallement des radars déplaçables

Au moment de la mise en service des radars automatiques en novembre 2003, la rupture dans les habitudes provoquée par cette innovation et la réduction à 5% de la tolérance sur les excès de vitesse justifiaient de signaler les radars de première génération (radars fixés sur un socle en béton ou sur un poteau). Cette pédagogie se devait d'être transitoire. Quand les premiers radars automatiques déplaçables ont été utilisés, certains préfets ont poursuivi la pratique des annonces des lieux de contrôle, par des messages publiés dans les médias locaux et par des panneaux amovibles. Ces pratiques supprimaient en grande partie l'effet dissuasif de ces contrôles et finalement le signallement des radars déplaçables a été interdit (circulaire ministérielle du 16 avril 2010).

Les avertissements dans les médias ont été remplacés par une nouvelle forme de signalement de toutes les formes de contrôle, que ce soit avec interception ou par des dispositifs automatisés. Elle a été assurée par des réseaux d'utilisateurs fédérés par des organismes commercialisant ce signalement. L'utilisateur qui constate un contrôle transmet sa position grâce à la géolocalisation. Le renseignement sera transmis à tous les abonnés circulant sur la voie, leur permettant de ralentir au niveau du contrôle. La dissuasion des excès de vitesse sur l'ensemble du réseau est fortement réduite par ces pratiques. Elles sont comparables au signalement de l'arrivée des policiers dans les cités où le trafic de drogue s'est installé. Le but est d'entraver l'application de la loi. Les avertisseurs de radars protègent ceux qui ne veulent pas respecter les limitations de vitesse.

Lorsque les résultats de l'insécurité routière se sont dégradés au cours des premiers mois de 2011, après l'affaiblissement du permis à points par le Parlement, le Comité Interministériel de Sécurité Routière du 11 mai 2011 a pris la décision de supprimer tous les signalements de radars, fixes ou déplaçables, que ce soit par des panneaux ou par des moyens électroniques. Les réactions produites à la fois chez les usagers qui bénéficiaient de ces signalements, et chez les entrepreneurs qui les diffusaient ont conduit le ministre de l'Intérieur à organiser une « concertation » qui a vidé de son sens les décisions prises. Le protocole signé avec l'AFFTAC (Association Française des Fournisseurs et Utilisateurs de Technologie d'Aides à la Conduite) permettait de multiples interprétations contradictoires. Il faut que le gouvernement retrouve la maîtrise de ce dispositif, conformément à l'esprit et à certaines parties de la lettre de cet accord.

Le protocole indique bien que le gouvernement élaborera les mesures nécessaires pour que les outils d'aide à la conduite **"n'indiquent pas la localisation des radars fixes ou mobiles"**. Le ministère de l'Intérieur doit dès maintenant préparer un texte de loi interdisant toutes les formes de signalement de contrôles routiers, qu'ils soient réalisés par des policiers et des gendarmes ou pas des dispositifs automatisés. Il faut comprendre que la tentative d'assimiler la présence de radars à l'existence d'une zone dangereuse pour poursuivre les signalements est dépourvue de fondement pour deux raisons :

- La part des accidents graves sur les ZAAC (zones d'accumulation d'accidents) est devenue très minoritaire. Les améliorations des infrastructures ont réduit leur rôle dans les accidents qui se répartissent maintenant de façon aléatoire sur les voies, notamment les plus circulées, dépourvues de séparation des sens de circulation. C'est pour cette raison que les contrôles par les radars mobiles doivent pouvoir être effectués sur tout le réseau.
- Les zones résiduelles particulièrement dangereuses ne le sont pas seulement quand les radars effectuent des contrôles. Il est donc totalement injustifié de les signaler à certains moments, comme le font les usagers qui veulent supprimer l'efficacité du contrôle et non le risque. Une cartographie embarquée peut signaler une zone de risque, mais elle doit le faire de façon permanente si le risque est constant.

Les systèmes utilisés pour diffuser des informations de risque temporaire habillées de la notion de danger sont très vulnérables quand l'information est centralisée avant d'être redistribuée. Il ne s'agit pas d'une transmission directe d'utilisateur à utilisateur dont le protocole prévoit l'interdiction. Cette procédure permet d'envisager une solution efficace pour prévenir tout contournement de l'esprit et de la lettre du protocole. Il faut organiser par un règlement le transit obligatoire de toute information sur un risque temporaire par un serveur géré par les pouvoirs publics.

Quand une unité de gendarmerie ou de police établira un contrôle par un radar mobile en un point défini pendant une période limitée,

- Elle se connecterait au serveur du ministère qui gère ce type d'intervention et saisisrait les données très simples qui vont faire de la zone concernée une zone d'interdiction de signalement temporaire pendant le temps de leur intervention,
- Les sociétés de service qui transmettent des renseignements sur les risques temporaires devraient faire transiter leurs informations par ce serveur avant de les diffuser à leur réseau d'abonnés. Le temps nécessaire pour produire l'autorisation serait de quelques secondes. Un tel dispositif ne pose aucun problème technique.

La Confédération Helvétique a adopté une loi interdisant de signaler tous les contrôles de police et de gendarmerie. Il faut remarquer qu'une loi de ce type a un intérêt dépassant largement le problème des contrôles routiers. Avertir de l'intervention des responsables de l'ordre public est une pratique qui protège de multiples formes de délinquance. Une loi générale aurait également l'avantage de permettre des poursuites quand les réseaux « sociaux » sont utilisés pour transmettre des informations sur les contrôles au niveau local, sans passer par des entreprises spécialisées.

Ces décisions redonneraient une efficacité élevée aux dispositifs de contrôle automatisé de la vitesse.

b/ Rendre obligatoire la possibilité d'identifier le conducteur des véhicules contrôlés en infraction.

Le propriétaire d'un véhicule doit avoir une responsabilité en tant que personne confiant un instrument potentiellement dangereux à un tiers. Quand une infraction a été commise, sans interception permettant d'identifier le conducteur, c'est au propriétaire de déclarer au centre de traitement des infractions l'identité de la personne qui conduisait son véhicule à la date et à l'heure du contrôle constatant un excès de vitesse. Toutes les grandes entreprises, les organismes loueurs de voiture sont capables de donner ces indications. Il est anormal de laisser une fraction minoritaire de propriétaires assurer l'impunité d'un usager en infraction en se contentant de payer la contravention et en affirmant ne pas savoir qui conduisait sa voiture pour éviter la perte de points. Cette mesure doit être complétée par l'interdiction de délivrer un certificat d'immatriculation à un particulier qui n'est pas titulaire d'un permis de conduire.

c/ Utiliser le système LAPI (lecture automatique des plaques d'immatriculation) pour améliorer l'équité des contrôles

Lutter contre l'impossibilité de joindre un contrevenant dont l'adresse du certificat d'immatriculation est périmée ou inexacte, pouvoir exiger le paiement des arriérés de contraventions, identifier des conducteurs qui utilisent des plaques avec des immatriculations qui ne sont pas les leurs, sont des objectifs importants. Il convient d'étendre par la loi les possibilités d'usage du système LAPI pour exploiter en temps réel une base de données contenant les immatriculations des véhicules dont les propriétaires n'ont pu être joints, ne paient pas leurs contraventions ou utilisent de fausses plaques. Le dispositif peut également être utilisé pour intercepter des véhicules immatriculés dans des pays

qui n'appliquent pas la directive européenne permettant l'exécution des sanctions d'infractions commises en France.

Conclusions de la partie « vitesse » de mon analyse

Quatre notions dominent ce problème.

- **La nécessité d'agir en tenant compte des réalités observées.** Le facteur qui a joué le rôle le plus important dans la division par deux de la mortalité sur les routes au cours de la dernière décennie est la réduction de la vitesse de circulation. Ceux qui contestent cette réalité sont des ignorants ou des menteurs. La mortalité s'est réduite brutalement de 30% en décembre 2002, et cet effondrement s'est poursuivie au cours des mois et des années suivantes. Les progrès sur la sécurité des véhicules et des infrastructures sont indiscutables, mais ils sont progressifs et ne peuvent être retenus pour expliquer cette rupture. Les effets immédiats du CISR de décembre 2002 ne sont pas seulement des effets d'annonce. L'interdiction de la pratique des indulgences (circulaire de décembre 2002) et la réduction de la tolérance sur les excès de vitesse ont produit un accroissement de 40% du nombre de points de permis perdus avant la mise en œuvre des radars en novembre 2003. Le développement rapide du nombre de radars installés a été ensuite un facteur majeur dans le retour à la crédibilité et à l'équité des contrôles de vitesse. Il a donné toute sa valeur au dispositif du permis à points en agissant notamment sur les faibles excès de vitesse.
- **Les dysfonctionnements de l'Union Européenne.** La puissance de groupes de pression, la lenteur des prises de décision à ce niveau communautaire sont des obstacles retardant les décisions concernant la sécurité routière des véhicules (enregistreurs d'événements, LAVIA, limitation de la vitesse maximale à la construction).
- **La nécessité d'inclure les décisions de sécurité routière dans un ensemble d'impératifs reconnus.** Au moment où une crise politique grave apparaît liée en grande partie aux difficultés et aux lenteurs du passage de l'identification des problèmes à la mise en œuvre des solutions adaptées, il est indispensable de prendre en compte des synergies évidentes, justifiant la réduction des vitesses de circulation sur les réseaux où elle produira les réductions de consommation de carburants les plus importantes. Continuer de parler de transition énergétique et d'un objectif de réduction par quatre des émissions de gaz à effet de serre d'ici 2050, sans entrer dans une phase décisionnelle, illustre la dissociation entre l'identification des objectifs à atteindre et la mise en œuvre des mesures qui s'imposent. Quand une expertise à visée décisionnelle est demandée, ceux qui ont accepté de produire des réponses ont le devoir de les intégrer dans un contexte qui ne se limite pas à l'objectif de réduire à 2000 le nombre de victimes d'accidents de la route en 2020.
- **La nécessité de conduire une lutte résolue contre la désinformation, avec des moyens appropriés.** Nous sommes confrontés à des actions de lobbying qui exploitent toutes les méthodes possibles de désinformation et de manipulation des faits. Comme cela a été le cas dans le passé à propos de la ceinture de sécurité, ou des risques liés à l'alcool, la désinformation sur le risque lié à la vitesse est actuellement le principal obstacle s'opposant au développement de la politique de sécurité routière. Elle exploite notamment des arguments dépassant les limites du ridicule sur le coût économique de la réduction des

vitesses de circulation produites par des économistes sélectionnant les facteurs allant dans le sens des conclusions qu'ils recherchent. Leurs procédés et leur mauvaise foi sont identiques à ceux utilisés par les adversaires de la lutte contre le tabagisme et l'alcoolisme.

Comprendre l'importance de la conjonction de dysfonctionnements dans la dégradation de l'action publique de sécurité routière

Une politique de qualité se fixe des objectifs, définit une méthode et exploite des moyens adaptés à l'obtention des résultats visés. Elle doit assurer en permanence la qualité des procédures et coordonner les acteurs qui vont participer à la réussite. C'est souvent à ce niveau que le processus est défaillant. Ceux qui refusent le contrôle de qualité sont des petits chefs sûrs d'eux-mêmes qui n'ont pas compris que ces procédures ne sont pas destinées à mettre en cause leurs capacités, mais visent à améliorer le service rendu.

J'ai déjà envisagé dans la partie précédente plusieurs facteurs réduisant la qualité de la dissuasion des excès de vitesse (dispositions inadaptées destinées à lutter contre le signalement des contrôles de vitesse, absence d'obligation pour un propriétaire de véhicule d'être en mesure d'identifier le conducteur qui a commis une infraction, échec de la concertation avec les constructeurs destinée à rendre accessibles les dispositifs de type LAVIA). La multiplicité de tels exemples exprime une inaptitude au contrôle de qualité. Il convient de dépasser ce simple constat et de produire des analyses explicatives visant à supprimer ces défaillances. C'est l'objectif visé dans cette seconde partie.

Exemple 1

La mauvaise gestion de la décentralisation a produit une dégradation de la relation entre le niveau central et le niveau local

Contexte

Les procédures de décentralisation ont profondément remanié la gestion des infrastructures routières. La plus grande partie des voies nationales a été transférée aux départements et il ne s'est pas simplement agi d'un transfert de la prise en charge financière. Les services dépendant du conseil général assurent maintenant des fonctions décisionnelles et de gestion qui étaient du ressort des DDE (directions départementales de l'équipement), donc de l'Etat. Une telle mutation imposait d'organiser la coordination entre les rôles des acteurs locaux et ceux des acteurs nationaux. Cela a été fait au niveau de l'organisation des services, mais sans redéfinir à un niveau de détail suffisant un nouvel équilibre permettant aux deux partenaires d'assurer pleinement leurs responsabilités. Il était notamment très important de définir la contribution des structures départementales au suivi de l'état de la sécurité routière dans chaque département.

La réflexion sur la complémentarité des rôles devait être organisée au niveau national, notamment pour définir les fonctions demeurant à la charge de l'Etat :

- Le département est le gestionnaire opérationnel du réseau dont il a la charge. Il modifie, il entretient les routes, il peut en créer de nouvelles, il assure la sécurité maximale en utilisant la réglementation applicable et son savoir-faire,
- L'Etat définit la réglementation et a le devoir d'observer les résultats obtenus sur le terrain. Il ne peut se contenter de compter les morts et les blessés. Il doit être en mesure de comprendre la nature et l'efficacité des mesures prises pour assurer la sécurité au niveau

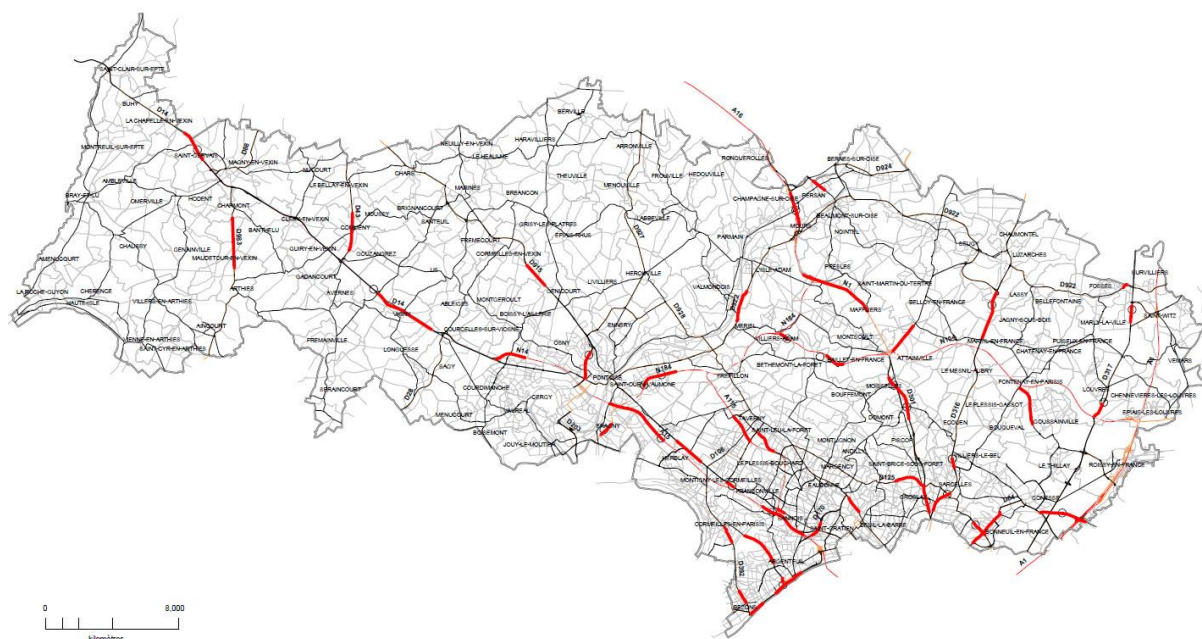
local. L'analyse comparée des résultats et les synthèses au niveau national conditionnent la compréhension des faits observés et donc l'aptitude à gérer une politique de sécurité routière.

L'équilibre des fonctions des deux partenaires ne peut être assuré que par une définition précise des rôles respectifs et des résultats observés. Cela implique une collaboration étroite permettant de faire émerger un ensemble de bonnes pratiques recueillant l'accord des deux partenaires. Le suivi de ces bonnes pratiques doit être assuré par une évaluation adaptée, définie en commun.

Qui fait quoi et pour quel usage ?

Des circulaires ministérielles ont accompagné le besoin de définir des zones dangereuses ou des itinéraires dangereux pour satisfaire aux exigences du protocole ambigu réduisant l'efficacité des contrôles de vitesse effectués avec des radars mobiles, signé en 2011 entre le ministère de l'intérieur et l'Association Française des Fournisseurs et Utilisateurs de Technologies d'Aide à la Conduite (AFFTAC). Les critères utilisés étaient insuffisamment précis. L'application au niveau local a été tellement variable que leur exploitation avec un objectif de compréhension de l'accidentalité est impossible. Elle n'a d'ailleurs jamais été produite de façon structurée et uniformisée.

Exemple : la carte des zones dangereuses du Val d'Oise est disponible sur le site de la préfecture (c'est une initiative heureuse, la majorité des préfectures ne publient pas de telles cartes). Elle n'indique pas la référence utilisée pour la produire (mortalité au kilomètre de voie ? accidentalité ? quelle période est prise en compte ? Quelle valeur du seuil de risque est utilisée). Le document est donc inutilisable par un chercheur, un associatif, ou simplement un usager désirant comprendre sa signification précise.



En 2006, une note du SETRA avait produit une synthèse précise et de qualité définissant les méthodes d'évaluation de l'accidentalité observée sur les routes (Savoirs de base en sécurité routière

- « Lieux accidentés » - détection et traitement – milieu urbain et milieu interurbain). Ce texte établissait une différence fondamentale entre l'accidentalité au kilomètre parcouru et au kilomètre de voie.

« **Le taux d'accidents** est le nombre d'accidents par an pour 100 millions de kilomètres parcourus. Il caractérise la probabilité pour un usager d'avoir un accident sur un site donné : il s'agit d'une mesure de risque individuel.

La densité d'accidents est le nombre d'accidents par an et par kilomètres, c'est à dire le risque pour la collectivité d'observer des accidents: il s'agit d'une mesure de risque collectif. »

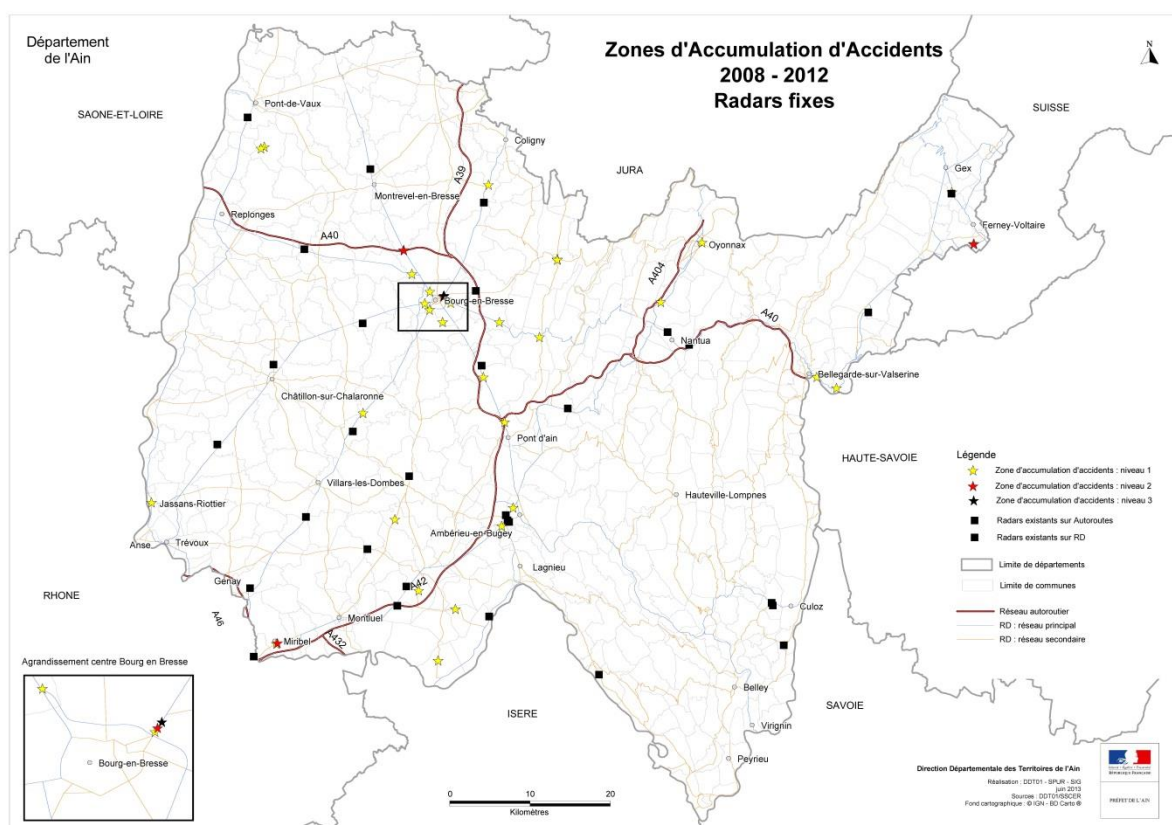
Les deux indicateurs ci-dessus caractérisent le risque d'un itinéraire. Il faut les compléter par la caractérisation du risque sur une section de voie de faible longueur. L'expression retenue est celle de « Zone d'accumulation d'accidents » (ZAAC). La fiche du Sétra la décrit ainsi :

« La circulaire dite « PRAS » (août 1998) définit 3 niveaux de zaac en fonction des seuils suivants : sur une longueur de 850 m et sur une période de 5 ans :

- zaac de niveau 1 : au moins 4 accidents corporels et 4 victimes graves ;
- zaac de niveau 2 : au moins 7 accidents corporels et 7 victimes graves ;
- zaac de niveau 3 : au moins 10 accidents corporels et 10 victimes graves. »

Les départements doivent documenter le nombre et la localisation des ZAAC. La majorité d'entre eux n'assurent pas cette fonction alors que leur connaissance est un bon indice pour analyser les facteurs de risque et définir les méthodes les plus adaptées à leur réduction.

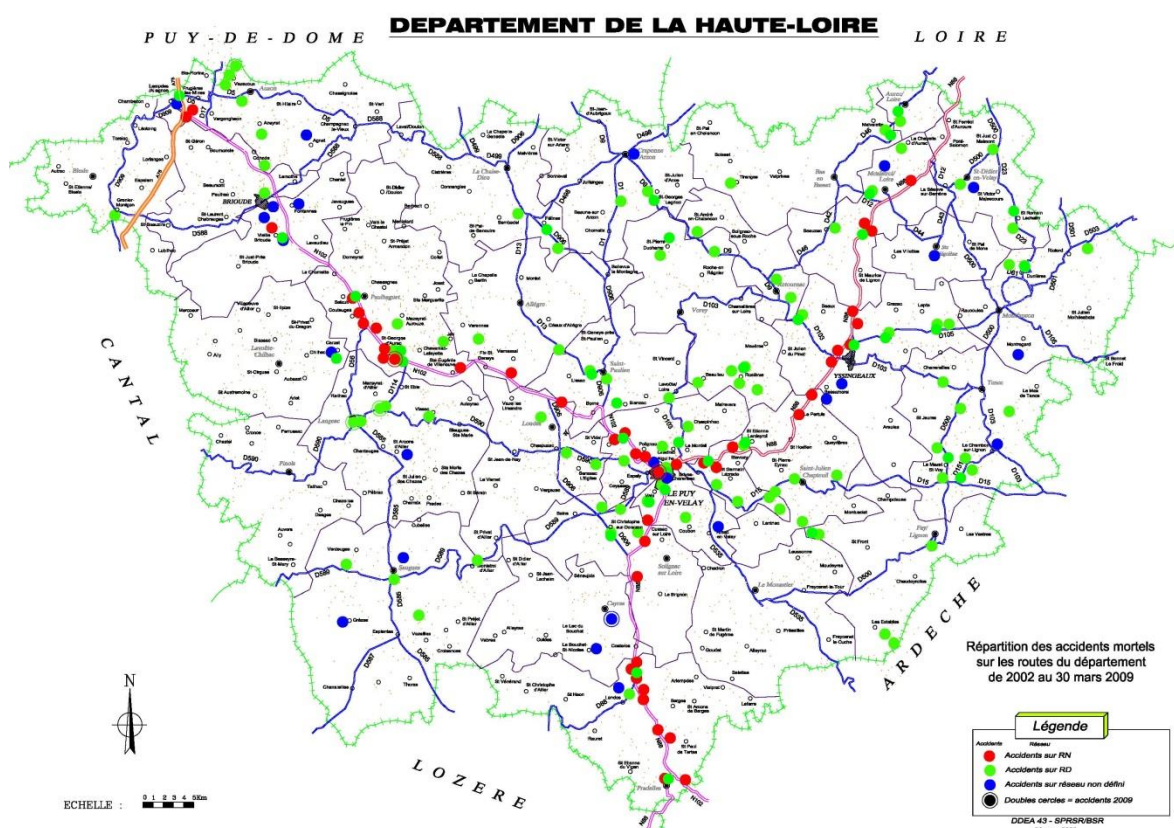
Exemple : carte des ZAAC du département de l'Ain :



Produire une carte des accidents mortels des dernières années est une bonne méthode de présentation et d'analyse de l'accidentalité d'un département. Elle a l'avantage de mettre en évidence l'importance du trafic dans la survenue d'un nombre élevé d'accidents sur les routes qui sont habituellement les « meilleures » du département, l'effort d'investissement pour améliorer leur sécurité ayant été considéré comme prioritaire.

Exemple : carte des accidents mortels du département de la Haute-Loire :

Les trois itinéraires accumulant le plus d'accidents mortels donnent accès à la préfecture, Le Puy, en venant du nord par Yssingeaux (Région Lyonnaise, Saint Etienne), du Nord-Ouest (Clermont Ferrand) et du sud (Langogne). Ce sont les itinéraires qui ont bénéficié des améliorations possibles sur les voies bidirectionnelles, mais, malgré ces progrès, le niveau de mortalité demeurait élevé pendant la période 2002/2009 concernée par la carte reproduite. Au cours des dernières années la nationale 88 (Saint Etienne-Le Puy) a deux parties aménagées avec des caractéristiques autoroutières et la mortalité s'est effondrée sur ces tronçons. Il reste 16 km à aménager pour atteindre ce niveau élevé de sécurité sur toute la longueur de l'itinéraire Saint-Etienne-Le Puy. En l'absence d'un tel aménagement, le niveau d'accidentalité demeurera élevé. La seule solution pour le réduire est la réduction de la vitesse de circulation.



La documentation du trafic apparaissant comme une notion indispensable pour analyser un niveau de risque, on peut s'étonner que toutes les préfectures ou les services départementaux ne publient

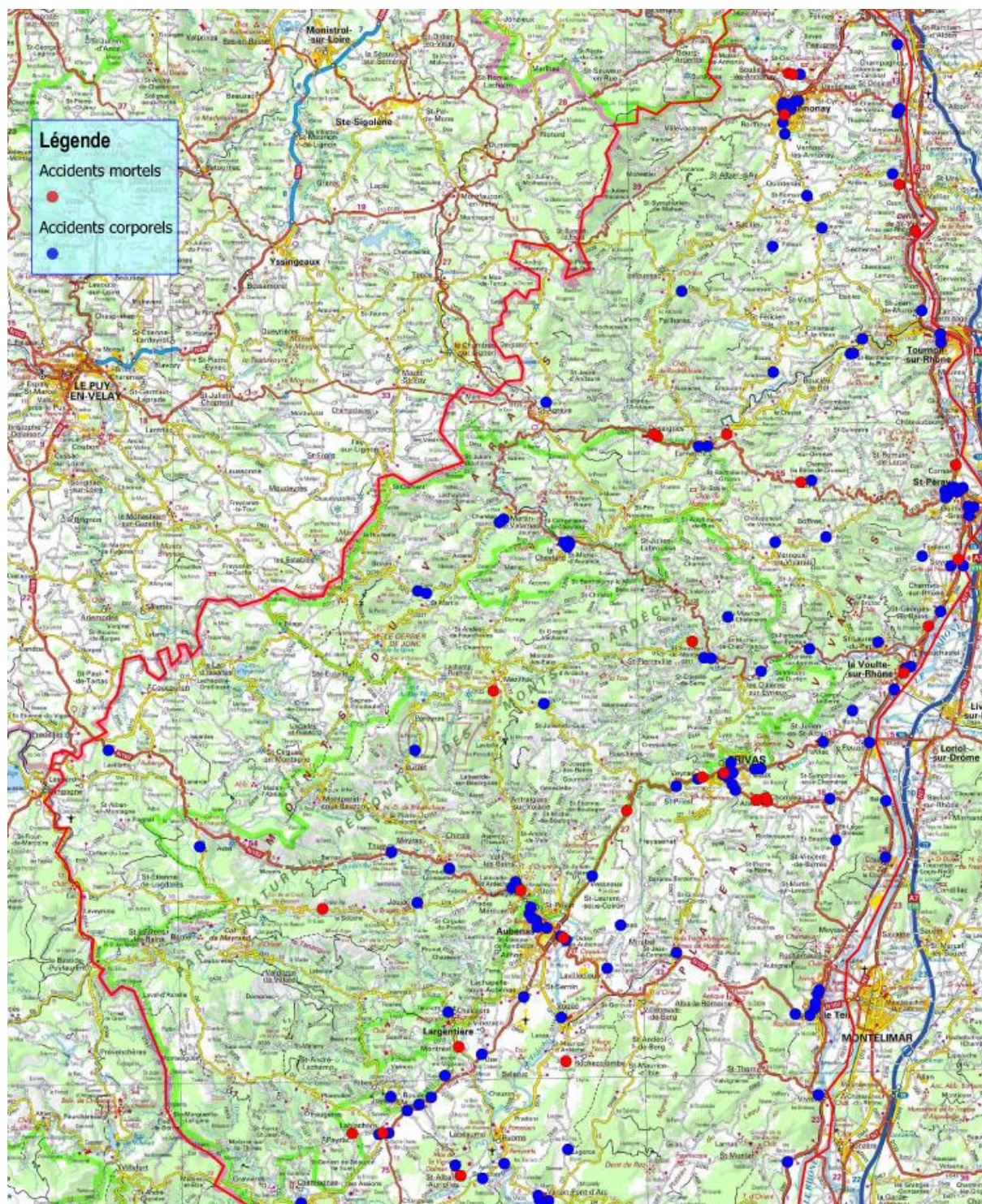
pas une carte et un tableau établissant année après année cette donnée de base. Certains départements ont cette bonne pratique :

Exemple : département de l'Ardèche.

La carte de ce département est parfaite. Ce sont les valeurs observées qui sont reportées et non le simple classement dans des intervalles de valeurs. Elle permet de constater qu'un nombre limité de tronçons supportent un trafic supérieur à 10 000 véhicules/jour. Les voies principales ont un trafic entre 5 000 et 10 000 véhicules/jour ou même de 2 000 à 5 000 véhicules/jour.



Accidentalité 2011



Croiser la carte du trafic et la carte de l'accidentalité rend visible la liaison entre les deux variables. Cette notion peut sembler évidente, mais il suffit d'entendre les commentaires qui sont faits sur le projet d'abaissement à 90 km/h de la vitesse sur tout le réseau bidirectionnel (sans séparateur

médian des circulations), ou sur une partie du réseau, pour mettre en évidence l'incompétence ou l'incompréhension de ceux qui souhaitent maintenir à 90 km/h la vitesse maximale autorisée sur les routes les mieux aménagées. Ces routes ont un taux de mortalité au km parcouru plus faible que les petites routes les moins circulées, mais le trafic élevé induit une mortalité élevée.

Il convient de définir au niveau national les données indispensables devant être produites dans chaque département

Le débat sur l'abaissement à 80 km/h de la vitesse maximale autorisée sur le réseau sans séparation des sens de circulation a mis en évidence l'importance des statistiques locales pour comprendre les enjeux accidentologiques liés aux différences observées sur le réseau départemental en fonction du trafic et des vitesses de circulation maximales autorisées (VMA).

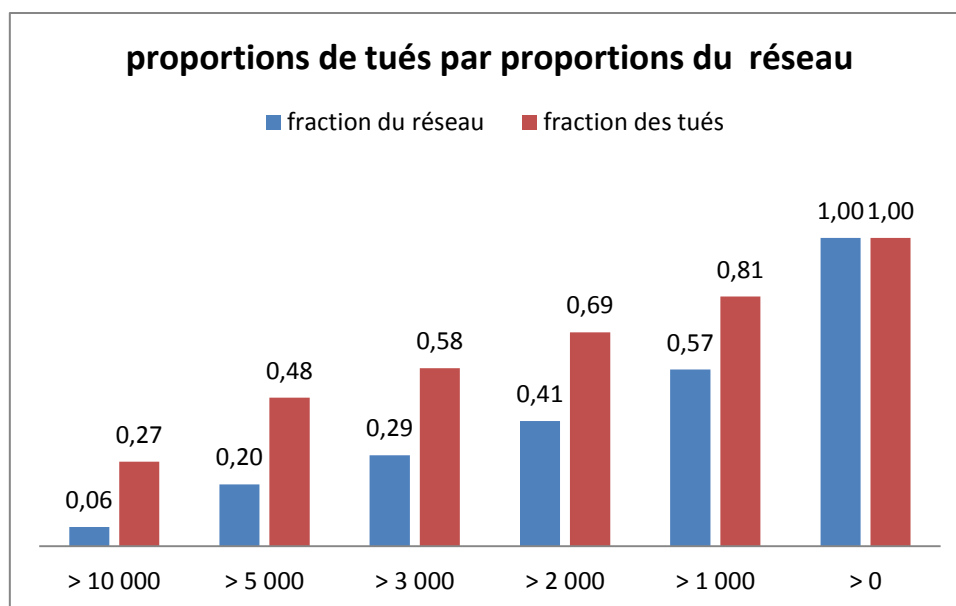
La présentation minimale est facile à définir, chaque département doit produire :

- un tableau et une carte documentant le trafic sur le réseau routier national et départemental,
- un tableau et une carte des accidents avec hospitalisation ou avec un décès, avec une identification précise du lieu, de la voie concernée, de la vitesse maximale autorisée sur le lieu de l'accident
- un tableau et les cartes dérivés des deux ensembles décrits ci-dessus, établissant le nombre de blessés hospitalisés et le nombre de décès par 100 millions de kilomètres parcourus et par kilomètre de voie. Les cartes doivent être établies pour les différents niveaux de vitesses autorisées là où les accidents se sont produits (130, 110, 90, 50, 30 et entre 90 et 50 pour les zones où la VMA est à 60 ou 70 km/h, entre 50 et 30 pour les accidents survenus dans des agglomérations ayant une VMA à 45 km/h).

La réunion de ces données permet d'établir les graphiques exprimant la distribution de la proportion d'accidents graves et d'accidents mortels en fonction de deux variables :

- le nombre d'accidents par intervalles de classes de trafic (véhicules par jour)
- le nombre d'accidents par kilomètre de voie en fonction du trafic

Exemple : distribution de la proportion de tués et de kilomètres de routes dans le département du Loiret (d'après les travaux de Gérard Pétin – Ligue contre la violence routière du Loiret). Ce graphique indique que les 6% des voies supportant le trafic le plus élevé (plus de 10 000 véhicules par jour), sont le siège de 27% des accidents mortels. Ce type de réseau est celui qui a bénéficié de nombreuses améliorations justifiées par l'importance du trafic. Malgré cette caractéristique, l'importance du trafic fait que le risque par kilomètre de voie est plus élevé que sur une route qui a un risque au kilomètre parcouru plus élevé, mais une circulation réduite.



Conclusions

Les plans départementaux de sécurité routière doivent être publiés annuellement sur les sites des préfetures. Ils ne doivent pas se contenter d'établir un bilan utilisant les données des bulletins d'analyse des accidents, il est indispensable qu'ils caractérisent l'évolution des facteurs de risque au niveau du département et les actions conduites pour agir à leur niveau.

La coordination entre les gestionnaires au niveau national de la sécurité routière et les gestionnaires locaux doit se fonder sur des faits objectifs en nombre limité mais documentés avec précision.

Les données recensées doivent permettre aux deux groupes d'acteurs d'exercer leurs responsabilités en les utilisant de façon pertinente. Localiser les ZAAC résiduelles permet d'identifier celles qui relèvent d'une mise en place d'un radar automatique, d'une réduction de la VMA, ou d'une action sur l'infrastructure. Une cartographie du risque par km de voie est un indicateur indispensable pour organiser la surveillance du respect des VMA avec des radars mobiles.

Au niveau national, avoir un graphique illustrant l'évolution de la proportion d'accidents mortels et d'accidents graves sur les catégories de voies en fonction du trafic est un outil indispensable pour évaluer l'efficacité de la réduction de la VMA dans des contextes de circulation différents.

Avoir abandonné la coordination des actions nationales et des actions locales se fondant sur une série d'indicateurs pertinents a été une des erreurs majeures de gestion de la sécurité routière au cours de la décennie précédente. Les succès exceptionnels obtenus pas la politique définie en 2002 semblent avoir effacé la nécessité de définir et d'organiser les décisions à venir, notamment celles qui seront fondées sur les caractéristiques de l'infrastructure.

La crainte d'évaluations pertinentes au niveau local, notamment par des audits concernant les infrastructures, orientées par l'accidentalité constatée, masque une volonté absurde d'être le gestionnaire unique de situations qui imposent une vision pluridisciplinaire et libérée des conflits d'intérêts.

Le ministère ayant en charge la sécurité routière devait nommer un chef de projet ayant pour seule mission de collecter les données transmises par les départements, leur pertinence et leur qualité, notamment celles des plans départementaux de sécurité routière. Il ne l'a pas fait. Cette pratique est indispensable pour que chaque pôle assume ses responsabilités. Le département gère le réseau, ce qui impose une observation précise (observatoire des vitesses, évaluation de l'accidentalité et caractérisation de l'évolution des facteurs de risque au niveau des différentes voies, notamment les plus circulées). Le ministère collecte ces données, les compare, analyse les résultats. Il est alors en mesure d'assumer ses responsabilités au niveau national.

Fixer une vitesse maximale sur le réseau bidirectionnel est une responsabilité qui doit s'exercer au niveau national. Elle est fixée par le code de la route. Réduire une vitesse maximale sur ce réseau au niveau local, pour tenir compte par exemple d'un alignement d'arbres non protégés, fait partie des prérogatives locales.

Exemple 2

L'observation des vitesses de circulation : une pratique qui n'a pas été développée au niveau de son importance dans la gestion de la sécurité routière. Elle s'effondre au moment où elle devait jouer un rôle majeur dans l'évaluation de l'efficacité de l'abaissement à 80 km/h de la vitesse maximale autorisée sur le réseau bidirectionnel

Le contexte

Une démarche de sécurité routière qui ne sait pas privilégier un nombre réduit de mesures efficaces en envisageant la totalité de leurs aspects (calendrier, gestion, conditions à satisfaire) ne peut espérer obtenir des résultats satisfaisants. Acheter une étape avant de préparer la suivante introduit des délais supplémentaires et de nouveaux débats. Les adversaires des mesures annoncées ont alors tout leur temps pour développer une communication fondée sur le mensonge et la manipulation des faits.

Laisser le ministre de l'intérieur (maintenant Premier ministre) envisager une expertise de l'abaissement de la vitesse sur le réseau où sont observés le plus grand nombre de décès, sans lui expliquer que le principal instrument de mesure adapté à cette expertise est en panne est une faute grave. Elle va mettre en difficulté l'exécutif et faciliter des manœuvres dilatoires visant à bloquer la décision.

Il convient de rappeler pourquoi la mesure des vitesses de circulation est très importante dans un tel contexte. L'objectif n'est pas de prouver que la réduction des vitesses de circulation abaisse la mortalité, cette notion est acceptée par la communauté des chercheurs. Il s'agit d'illustrer cette relation dans notre pays, sur la partie du réseau où est observée la moitié de la mortalité, dans le but d'accroître l'acceptabilité de la mesure. L'objectif relève de la communication. La procédure expérimentale complète exige alors de disposer d'un bilan de départ, de caractériser les voies dont la vitesse maximale sera modifiée (trafic, distribution des vitesses), puis d'observer la modification des vitesses obtenues sur les réseaux bidirectionnels concernés. Le bilan permettant de calculer le gain en vies humaines attribuables à cette modification mesurée des vitesses de circulation.

Le contexte actuel conduit cette démarche à l'échec pour deux raisons majeures :

- L'observation des vitesses de circulation utilisant un plan de sondage défini au niveau national depuis le début des années 1990 est en panne, les appels d'offre de 2013 et de 2014 étant demeurés infructueux.
- Le projet de développement d'observatoires départementaux, reconnus comme indispensables dès la fin des années 90 (projet Vibrato) n'a jamais été conduit à son terme.

Dans les trois méthodes proposées par le comité des experts dans sa « *Note sur le projet d'expérimentation d'une vitesse maximale autorisée à 80 km/h sur les routes bidirectionnelles actuellement limitées à 90 km/h* », le rôle et la disponibilité des mesures de vitesses réelles ne sont pas suffisamment détaillées, pour fonder un choix politique en pleine connaissance de la situation.

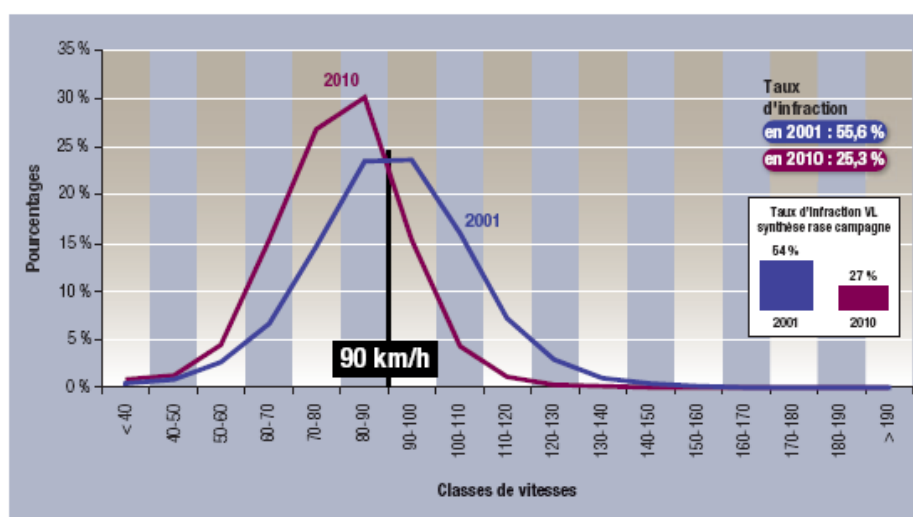
Pourquoi l'observatoire des vitesses est-il un outil d'une importance majeure pour gérer une politique de sécurité routière de qualité ?

Il n'y a que deux variables qui interviennent dans tous les accidents de la route. Le kilométrage parcouru et la vitesse de circulation. La première est actuellement stabilisée, la seconde demeure le levier le plus efficace pour modifier fortement l'accidentalité dans des délais courts.

La documentation précise de l'évolution des vitesses de circulation en fonction des voies et des véhicules utilisés conditionne à la fois l'évaluation des politiques publiques dans ce domaine et l'acceptation par les usagers des décisions prises concernant les vitesses maximales autorisées.

En France, cette nécessité a été identifiée très tôt. Le panel ONSER-ISL a été défini en 1982 avec la participation de chercheurs de l'ONSER. Un rapport INRETS n° 136 - *Comparaison et évaluation des performances des systèmes de recueil des vitesses sur le réseau routier* - a été produit en 1991. Cet outil a été maintenu depuis et ses résultats sont particulièrement probants. Il a permis notamment de mettre en évidence l'importance de la réduction des vitesses produites par les réformes de décembre 2002 et son lien statistiquement cohérent avec la réduction de la mortalité.

DISTRIBUTION DES VITESSES DES VÉHICULES LÉGERS SUR LE RÉSEAU LIMITÉ À 90 KM/H EN 2001 ET 2010



Source : ONISR, observatoire des vitesses.

La nature des expérimentations ou des évaluations qui peuvent être pratiquées pour répondre à la demande du CNSR dépend de la qualité et de la disponibilité des données produites par l'observatoire des vitesses qui est une production de l'ONISR. Il convient de rappeler que « Le comité d'experts du Conseil national de la sécurité routière oriente la méthodologie des recueils et analyses statistiques ainsi que des études de l'observatoire. ». Depuis

L'importance de la mesure des vitesses réelles dans le contexte d'une réduction de la vitesse de circulation sur le réseau à 90 km/h

Il est envisageable d'appliquer la mesure et d'observer l'évolution de la mortalité sur le réseau concerné par des méthodes d'analyse statistique de séries chronologiques, mais il y aura toujours une méfiance exprimée utilisant le fait que la relation établie n'est pas confortée par une analyse précise de l'évolution de la vitesse.

Produire un bilan de l'état de l'observatoire des vitesses est une urgence

Le site internet gouvernemental sur la sécurité routière décrit les activités de l'Observatoire National de la Sécurité Routière (<http://www.securite-routiere.gouv.fr/la-securite-routiere/l-observatoire-national-interministeriel-de-la-securite-routiere>) et la page d'accueil de l'ONISR a une rubrique « comportement des usagers » qui permet d'accéder au lien « observations de la circulation ». Ce lien permet d'ouvrir un document pdf de 12 pages présentant les résultats de l'observatoire des vitesses pour l'année 2011. Ce texte est identique aux pages 135 à 146 du bilan 2011 « La sécurité routière en France » publié par la documentation française. Aucune donnée concernant l'année 2012 n'est produite sur le site internet du ministère.

Si l'on se reporte à l'édition imprimée « bilan de l'accidentalité pour l'année 2012 », une seule page (p 60) est consacrée aux vitesses pratiquées. Le texte et deux graphiques font état de variations des vitesses moyennes. Aucune documentation concernant les différents réseaux et l'évolution des distributions des vitesses à leur niveau n'est produite.

Cette situation est inquiétante. Nous devons disposer d'un bilan précis de l'ensemble des mesures de vitesse disponibles actuellement. L'état de ce dossier doit être présenté pour avis au comité des experts et au CNSR. Les éventuelles propositions d'amélioration doivent être produites dans un délai très court pour permettre l'adoption d'un calendrier crédible pour l'abaissement à 80 km/h de la VMA sur le réseau bidirectionnel. Les arguments sont les suivants :

- Si le gouvernement est confronté à une détérioration du bilan de la sécurité routière au cours du premier semestre 2014, il sera dans l'obligation d'annoncer des mesures crédibles et efficaces. La seule décision répondant à ces deux critères sera l'annonce de la mise en œuvre de l'abaissement de la VMA au début de 2015. Il faudra alors, compte tenu des périodes de 4 mois utilisés pour évaluer les vitesses de circulation (elles étaient initialement trimestrielles et pour des raisons d'économie inacceptables les mesures sont devenues quadrimestrielles) :
 - utiliser les dernières observations quadrimestrielles disponibles avec la méthode d'observation actuelle,
 - mettre en œuvre les améliorations nécessaires à compter du 1^{er} septembre prochain pour permettre une évaluation plus fine fin 2015, fondée sur la comparaison avec le dernier quadrimestre de 2014.
- Nous avons déjà eu un usage des valeurs observées des vitesses au cours de la dernière décennie pour évaluer la contribution de leur réduction à l'abaissement de la mortalité. Le président de notre comité, Bernard Laumon, a publié une telle évaluation. Il faut cependant :
 - Analyser en détail les résultats actuels de l'observation des vitesses. L'observatoire doit présenter au comité des experts un état des lieux comportant une évaluation des intervalles de confiance de ces résultats sur les différents réseaux et pour les différents types de véhicule. Il convient également de faire le recensement des départements qui ont mis en œuvre une observation des vitesses (méthodes, résultats),
 - Définir les améliorations envisageables dans des délais courts en tenant compte des procédures utilisées dans les pays qui ont développé des observatoires des vitesses.

- Etablir le cahier des charges de ces améliorations pour une mise en œuvre au 1^{er} septembre 2014.

Il faut comprendre pourquoi la passivité des décideurs locaux et nationaux n'a pas permis d'obtenir ce qui était considéré comme une urgence il y a plus de quinze ans : le développement des observatoires départementaux de la vitesse

Dans la première partie de son rapport, le comité des experts a insisté sur la nécessaire complémentarité entre l'action des décideurs locaux et le rôle de l'administration centrale. La décentralisation aurait dû faciliter cette redistribution des tâches en spécifiant avec précision les obligations des uns et des autres. Cela n'a pas été fait avec exigence et rigueur.

Le risque de toute décentralisation est d'abord la constitution de milieux fermés qui revendiquent la totalité des responsabilités, sans accepter les contraintes qui doivent accompagner leur liberté de décider. L'opposition qui s'est exprimée récemment de responsables locaux des infrastructures à l'abaissement à 80 km/h de la VMA sur le réseau bidirectionnel aurait un fondement si les départements avaient développé un niveau de qualité exigeant pour leurs indicateurs de sécurité routière. Cela n'a pas été le cas pour la majorité d'entre eux, notamment dans le domaine de l'observation des vitesses.

Je produis périodiquement un ensemble de considérations diagnostiques et de propositions concernant la sécurité routière. Elles sont publiées sur le site www.securite-routiere.org

- Dans l'analyse de 2011, j'indiquais : « *l'évolution mesurée des vitesses de circulation étant le meilleur indicateur de l'efficacité du dispositif de contrôle du respect des limitations de vitesse, chaque département doit disposer d'indicateurs de vitesse utilisant des méthodes validées et suivies.* ».
- Dans l'analyse de novembre 2012, j'indiquais à nouveau la nécessité de « *Créer des observatoires des vitesses au niveau départemental.* Je précisais que : « *Le besoin d'une documentation locale est identifié depuis longtemps et le ministère des transports avait défini et financé à partir de 1997 un projet destiné à assurer cette connaissance (programme Vibrato). 15 ans après, l'échec du projet est complet, il n'a pas été correctement conduit, le cahier des charges était trop complexe et exigeant. En outre la décentralisation a concouru à son abandon.* ».
- En mars 2013 j'ai repris cette proposition dans ma contribution au projet destiné à réduire la mortalité routière à 2000 tués en 2020, sous la forme suivante : « *La vitesse est un facteur de risque constant dans la production des accidents et la gravité de leurs conséquences. Cette évidence a justifié la décision de développer des observatoires locaux de la vitesse à la fin des années quatre-vingt-dix. Le projet a été financé (projet Vibrato) et n'a jamais abouti alors que dans une réponse écrite à un parlementaire (publiée dans le JO Sénat du 28/08/1997 - page 2219) le ministre de l'équipement indiquait que «C'est ainsi que l'observatoire a œuvré pour développer le logiciel de traitement des données locales d'accidents Concerto, pour lancer le programme Fa-Vibrato de recueil de données automatiques*

sur les vitesses à partir des stations de comptages Siredo ». 15 ans après, le projet n'est toujours pas finalisé. ».

Au lieu d'être constamment développé et amélioré (mesures des vitesses la nuit, développement des connaissances en fonction des trafics et des caractéristiques physiques des voies, création des observatoires départementaux) cet outil indispensable a été dégradé.

- Passage de mesures trimestrielles à des mesures quadrimestrielles,
- Absence de données pour le troisième quadrimestre 2008 à la suite d'une gestion administrative défaillante,
- Insuffisance des études permettant d'évaluer les biais introduits par le développement des avertisseurs de radars.
- Absence de données détaillées publiées pour 2012 et 2013.

Malgré ces carences, nous sommes capables de redresser la situation et de produire des résultats concernant les vitesses de circulation au cours du troisième quadrimestre de 2014. Il sera alors possible de mettre en œuvre la réduction de la VMA à 80 km/h le 1^{er} janvier prochain avec une évaluation comparée des vitesses de circulation fin 2015. Il est cependant indispensable de définir dans l'urgence le développement de l'étendue et de la précision des mesures au cours du dernier quadrimestre 2014. Les modifications doivent être opérationnelles le 1^{er} septembre prochain pour disposer d'un quadrimestre de références indiscutables précédant l'année de mise en œuvre de la décision.

Annexes concernant l'observation des vitesses

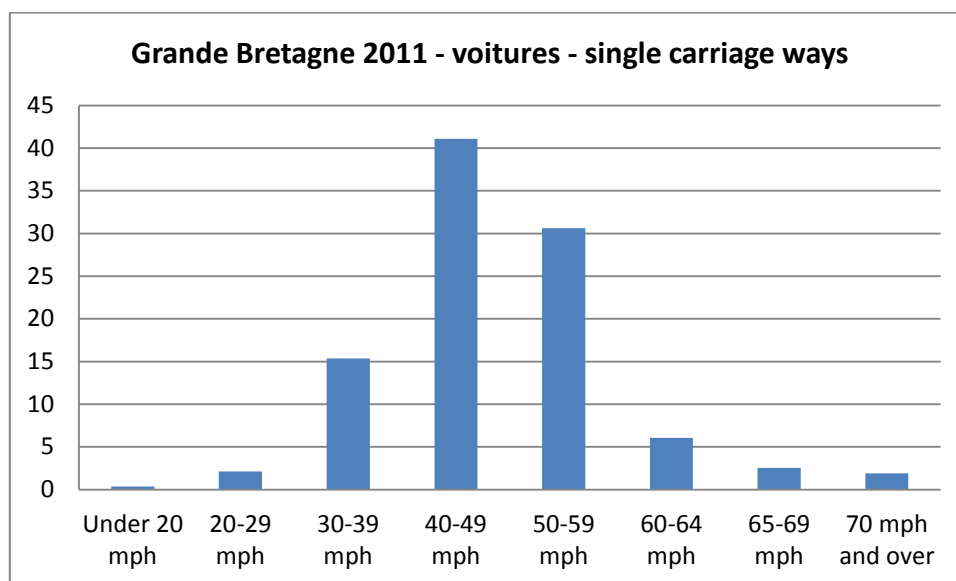
1/ Exemples des pratiques d'évaluation des vitesses au niveau des pays européens

L'expérience acquise dans d'autres pays doit être une source permanente de possibilités d'amélioration de nos propres pratiques. Pour en bénéficier, il faut à la fois des moyens et une volonté de suivre l'évolution des techniques mises en œuvre.

La Belgique publie annuellement un document précis et complet sur les vitesses de circulation. (Riguelle, F. (2013). Mesure nationale de comportement en matière de vitesse – 2012. Bruxelles, Belgique: Institut Belge pour la Sécurité Routière – Centre de connaissance Sécurité Routière.). La dernière version est un document de 51 pages et son niveau de précision est remarquable, détaillant le nombre de sites de contrôle par région et par régime de vitesses. Ce document est en accès libre sur internet à l'adresse : <http://ibsr.be/frontend/files/userfiles/files/Mesure%20nationale%20de%20comportement%20en%20matiere%20de%20vitesse%202012.pdf>

L'observation des vitesses en Grande Bretagne est également de qualité. Il comporte des renseignements précis sur la méthodologie, notamment le nombre de sites et de véhicules observés. La distribution des vitesses est documentée par type de voie et par classe de véhicule. Toutes ces

données sont en accès libre sur internet. <https://www.gov.uk/government/collections/road-traffic-statistics>



2/ Un document qui illustre un échec consternant : le projet VIBRATO de création d'observatoires départementaux de mesure des vitesses de circulation.

Il faut savoir reconnaître et comprendre ses échecs. Cette pratique caractérise le bon fonctionnement d'une entreprise, publique ou privée. La création de l'observatoire des vitesses documentant leur évolution au niveau national a été reconnue comme une source de progrès très importants dans la gestion de la sécurité routière. La nécessité de donner aux responsables locaux, notamment aux préfets, un outil équivalent a été identifiée dès la fin des années quatre-vingt-dix. Une commission a été formée, des crédits affectés, mais le projet n'a jamais abouti. Le bilan politique et administratif de cet échec n'a jamais été fait.

Le texte ci-dessous est un document important car il indique parfaitement l'identification il y a 17 ans du besoin de connaître l'évolution des vitesses de circulation au niveau départemental.

Bilan des actions de l'Observatoire national de la sécurité routière

11^{ème} législature

Question écrite n° 01620 de M. Emmanuel Hamel (Rhône - UMP)

publiée dans le JO Sénat du 17/07/1997 - page 1938

M. Emmanuel Hamel attire l'attention de M. le ministre de l'équipement, des transports et du logement sur l'Observatoire national de la sécurité routière. Il lui demande : 1o quel a été en 1996 et au cours du premier semestre 1997 le bilan des actions menées par cet observatoire ; 2o quels objectifs lui ont été fixés pour les prochains semestres ; 3o quels moyens sont mis à sa disposition pour les atteindre, notamment dans la région Rhône-Alpes.

Réponse du ministère : Équipement

publiée dans le JO Sénat du 28/08/1997 - page 2219

Réponse. - L'Observatoire national interministériel de sécurité routière est chargé d'assurer la mise en forme, l'interprétation et la diffusion des données statistiques concernant la circulation routière, les déplacements et leur sécurité, provenant de différentes sources internationales et nationales, d'effectuer ou d'assurer le suivi des études générales ou sectorielles sur l'insécurité routière et d'évaluer l'impact des mesures de sécurité routière. Le secrétariat général de l'observatoire est assuré par une équipe de 9 personnes rattachées au délégué interministériel de la sécurité routière. La mission prioritaire de l'observatoire concerne la diffusion de données statistiques sur la sécurité routière, soit auprès des personnes et organismes qui en font la demande (cabinets ministériels, services de la direction de la sécurité et de la circulation routières, parlementaires, particuliers, association, instituts de recherche et d'études,...), soit par la publication de bilans mensuels, trimestriels et annuels de la sécurité routière, soit par la réalisation de dossiers sectoriels (motocyclettes, poids-lourds, bicyclettes, piétons...). En 1996, l'observatoire a publié 3 bilans trimestriels à 2 600 exemplaires, un bilan annuel à 8 000 exemplaires, un dépliant " la sécurité routière à travers les chiffres " à 5 000 exemplaires, un dossier " les grands thèmes de la sécurité routière " à 5 000 exemplaires, un dossier " sécurité des motocyclettes " à 2 000 exemplaires et un dossier " piétons " à 2 000 exemplaires. Une partie de ces bilans s'appuie sur une enquête permanente de suivi du comportement des usagers. Des enquêteurs d'une société d'études spécialisée sillonnent chaque mois les routes de France pour recueillir les données statistiques sur les vitesses pratiquées et le port de la ceinture de sécurité. Ces enquêtes sont nécessaires pour l'évaluation des mesures de sécurité routière. Cette mission permanente nécessite que l'observatoire soit représenté dans un certain nombre de réunions pour assurer la diffusion de la connaissance statistique, assurer des activités de formation (diplôme d'études supérieures spécialisées (DESS) sécurité des transports, chargés de mission sécurité routière, animateurs des stages permis à points,...), ou soit membre actif des organisations internationales qui administrent les bases de données internationales sur la circulation et la sécurité routière. La deuxième mission de l'observatoire est d'assurer la maîtrise d'ouvrage d'études ou de projets d'organisation du recueil de l'information statistique. **C'est ainsi que l'observatoire a oeuvré pour développer le logiciel de traitement des données locales d'accidents Concerto, pour lancer le programme Fa-Vibrato de recueil de données automatiques sur les vitesses à partir des stations de comptages Siredo,** et pour moderniser le système informatique d'interrogation du fichier accidents implanté au service d'études techniques des routes et autoroutes (SETRA). En matière d'études générales et d'évaluation, l'observatoire a inscrit à son programme les thèmes suivants : la recherche d'indicateurs pertinents de comparaison internationale de sécurité routière ; une revue de la littérature internationale sur l'efficacité des coussins gonflables de sécurité ; une étude épidémiologique du risque routier dans le cadre de partenariat Etat-assurances signé en 1994 ; une évaluation des actions locales sur l'alcool au volant dans le Pas-de-Calais. Parallèlement, l'observatoire participe activement et finance en partie le suivi d'études réalisées par les services techniques et de recherche du ministère de l'équipement : modélisation de l'insécurité routière ; étude de fiabilité du fichier accidents ; efficacité des dispositifs de retenue pour les enfants. Enfin, l'observatoire national anime un réseau de 24 observatoires régionaux par la tenue d'un séminaire annuel, l'incitation à la

réalisation d'études régionales et la formation statistique des responsables des observatoires régionaux. Pour l'année 1997, outre les missions permanentes, la maîtrise d'ouvrage des projets informatiques encore en cours et des participations assidues aux réunions internationales, l'observatoire a inscrit à son programme : l'achèvement du dossier technique concernant l'étude du risque routier en partenariat avec les assurances ; une collaboration avec l'Institut national de recherche sur les transports et leur sécurité (INRETS) pour l'évaluation des stages de récupération de points ; l'évaluation de l'abaissement du seuil contraventionnel de l'alcoolémie compatible avec la conduite de 0,7 g 3 à 0,5 g 3 ; l'amélioration de la localisation des accidents dans le fichier des accidents corporels. Le budget de fonctionnement est de 2,875 millions de francs en titre III (dont 2 millions pour la réalisation des enquêtes de comportement). Le budget atteint 1,8 million de francs sur le titre V (dépenses d'investissements) et 11,6 millions de francs sur le titre IX (Fonctionnement des observatoires régionaux et financement des projets informatiques). ; d'études réalisées par les services techniques et de recherche du ministère de l'équipement : modélisation de l'insécurité routière ; étude de fiabilité du fichier accidents ; efficacité des dispositifs de retenue pour les enfants. Enfin, l'observatoire national anime un réseau de 24 observatoires régionaux par la tenue d'un séminaire annuel, l'incitation à la réalisation d'études régionales et la formation statistique des responsables des observatoires régionaux. Pour l'année 1997, outre les missions permanentes, la maîtrise d'ouvrage des projets informatiques encore en cours et des participations assidues aux réunions internationales, l'observatoire a inscrit à son programme : l'achèvement du dossier technique concernant l'étude du risque routier en partenariat avec les assurances ; une collaboration avec l'Institut national de recherche sur les transports et leur sécurité (INRETS) pour l'évaluation des stages de récupération de points ; l'évaluation de l'abaissement du seuil contraventionnel de l'alcoolémie compatible avec la conduite de 0,7 g 3 à 0,5 g 3 ; l'amélioration de la localisation des accidents dans le fichier des accidents corporels. Le budget de fonctionnement est de 2,875 millions de francs en titre III (dont 2 millions pour la réalisation des enquêtes de comportement). Le budget atteint 1,8 million de francs sur le titre V (dépenses d'investissements) et 11,6 millions de francs sur le titre IX (Fonctionnement des observatoires régionaux et financement des projets informatiques).

Exemple 3

L'analyse des problèmes éthiques posés par certaines formes d'expérimentations envisagées pour préciser l'efficacité de la réduction à 80 km/h de la vitesse maximale autorisée sur le réseau bidirectionnel n'a pas été faite

Contexte

La définition des mesures concernant la sécurité routière est rarement abordée sous cet angle. Définie par des directives européennes, des lois, des règlements, des circulaires ou des normes, les seules bornes à l'action des décideurs sont des textes très généraux faisant partie de nos références constitutionnelles ou des traités européens. La prise en compte de notions relevant de l'éthique n'intervient pas, ce sont les décideurs légitimes qui sont les producteurs de références.

Délivrer un certificat d'immatriculation à des véhicules qui roulent à 200 ou 250 km/h dans un pays où la vitesse maximale autorisée est de 130 km/h n'est pas considéré comme une forme de mise en danger de la vie d'autrui. Cependant, le groupe d'experts qui avait rédigé le livre blanc sur la sécurité routière de 1990 avait recommandé la limitation de la vitesse à la construction des véhicules légers. Cette proposition était soutenue par des arguments irréfutables documentant la croissance des dommages corporels provoqués chez des tiers en fonction des caractéristiques des véhicules. Il est donc considéré comme acceptable de produire des véhicules dont l'aptitude à tuer est totalement déconnectée du service rendu. La notion de référence éthique est alors totalement absente.

Peut-on considérer qu'un comité d'experts est dans une situation identique et peut produire des recommandations échappant à des contraintes de nature éthique.

Notre rapport de novembre 2013, complété par notre avis concernant les modalités possibles d'observation des effets d'un abaissement à 80 km/h sur tout ou partie du réseau bidirectionnel actuellement limité à 90 km/h ont des caractéristiques qui justifient de poser des questions de nature éthique. J'estime indispensable de demander à des structures ad hoc, par exemple au *Haut Conseil de la santé publique* (HCSP) qui est une instance chargée d'apporter une aide aux décisions gouvernementales, ou au Comité consultatif national d'éthique, d'émettre un avis sur les deux problèmes suivants :

1/ Peut-on accepter un vote anonyme lors de l'adoption d'une recommandation par un comité d'experts, alors que les choix possibles vont influencer sur la vie ou la mort de nombreuses personnes et qu'ils peuvent créer des conflits d'intérêts ?

Il peut être utile au sein d'un groupe d'experts qui fait l'inventaire de décisions envisageables d'avoir, à une phase initiale des consultations anonymes de ses membres. Elles facilitent l'analyse des mesures envisageables en dehors de toute influence « personnalisée ». Une fois les débats achevés le vote final exprime une prise de responsabilité. Les modalités de ce vote prennent une toute autre signification. Alors que les experts ont été désignés à titre personnel, le vote anonyme supprime la visibilité de leur choix. Peut-on considérer cette procédure comme une protection, une forme de liberté, ou comme une lâcheté, une fuite devant des responsabilités, un trucage permettant aux manipulateurs d'avoir un double langage ?

Nous avons l'expérience de comités d'experts qui ont été à l'origine du maintien de niveaux de risques élevés, alors que de nombreux membres étaient compétents dans le domaine concernés et qu'il était possible d'envisager des décisions beaucoup plus protectrices que celles qui étaient recommandées. Avec le recul, et dans le contexte d'une société qui a des exigences croissantes dans le domaine de la sécurité, le temps joue toujours contre la passivité des experts. Nous savons que leur comportement sera jugé sévèrement a posteriori si leur choix est craintif au lieu d'anticiper sur une évolution irréversible. Le comité permanent amiante est le meilleur exemple que je connaisse d'une telle situation.

Nous devons également envisager le problème posé par les éventuels conflits d'intérêts liés à une décision. La différence est considérable entre une observation des résultats permettant une évaluation simple et directe de l'influence d'une mesure de sécurité routière et une expérimentation impliquant un financement d'organismes de recherche et la définition d'un cahier des charges. Cette situation est fréquente et il n'est pas interdit de faire participer à un vote des chercheurs qui peuvent avoir un conflit d'intérêt dans une prise de décision, mais leur décision doit être assumée dans un vote qui ne saurait être anonyme.

2/ Quand notre comité doit recommander une méthode permettant de tester l'efficacité d'un abaissement de 90 km/h à 80 km/h de la vitesse maximale autorisée sur le réseau routier bidirectionnel, peut-il faire le choix d'une méthode qui entraînera la mort d'un nombre plus important de personnes qu'une autre, alors qu'il n'y a pas d'incertitude sur le fait que la réduction de la vitesse de circulation réduit la mortalité ?

Nous pouvons comprendre qu'un donneur d'avis souhaite s'entourer de garanties quand il souhaite abaisser le nombre de victimes d'accidents de la route. Après l'annonce gouvernementale de 2012 fixant son objectif au niveau de 2000 tués en 2020, le président du CNSR (Conseil National de Sécurité Routière) a demandé à son Comité des experts de lui proposer un ensemble de mesures capables de produire une telle réduction de la mortalité.

Trois ensembles de facteurs se partagent la causalité de la mort sur les routes et ils interfèrent entre eux. Il s'agit des comportements humains, des caractéristiques des véhicules et des caractéristiques des infrastructures.

La moitié de la mortalité routière étant observée sur le réseau bidirectionnel hors agglomération (voies sans séparation des deux sens de circulation) le comité des experts a estimé que l'action la plus efficace serait produite par un abaissement de 90 à 80 de la vitesse maximale autorisée sur ce type de voie.

Au cours du débat qui a suivi (et qui n'est pas clos) le ministre ayant en charge la sécurité routière a émis l'idée d'une expérimentation de cette mesure. L'objectif était d'obtenir l'adhésion des usagers en apportant la preuve de son efficacité. Cette démarche est intéressante, mais elle pose un problème éthique majeur si certaines formes de preuve sont retenues pour répondre à la question posée :

- Si la mesure prise s'applique à tout le réseau bidirectionnel avec une évaluation de l'efficacité fondée sur l'analyse de séries chronologiques et sur les mesures des vitesses de

circulation avant et après l'adoption de ce changement, l'effet obtenu sur la mortalité sera maximal,

- Si la mise en œuvre exploite des techniques de comparaison entre une partie du réseau où la vitesse serait réduite à 80 et une autre maintenue à 90, les choix étant déterminés de façon aléatoire pour garantir la validité des résultats, le nombre de vies épargnées sera plus faible, (deux fois plus faible si l'on appliquait la mesure à la moitié des départements tirés au sort).

La seconde méthode serait acceptable si un doute existait sur la relation entre une évolution de la distribution des vitesses sur une voie et l'accidentalité observée. Ce doute n'existe pas. Aucune étude épidémiologique au monde, fondée sur des valeurs mesurées de vitesse de circulation n'a mis en évidence d'accroissement de la mortalité alors qu'un changement de vitesse maximale autorisée avait produit une réduction des vitesses de circulation. Nous sommes donc dans un contexte où nous accepterions la mort d'un nombre important d'utilisateurs pour apporter une preuve supplémentaire dans un domaine où les acquis sont indiscutables.

La question n'est pas celle du choix gouvernemental de prendre la décision ou de ne pas la prendre, il a la liberté du décideur légitime. Il s'agit de prendre position sur les obligations éthiques du comité des experts. La modification de la vitesse maximale autorisée ayant des effets mesurables, nous disposons des moyens statistiques d'analyse de séries chronologiques qui permettront de conclure à l'efficacité de la mesure sans avoir recours à une méthode utilisant un tirage au sort. Les réductions des vitesses de circulation observée après les réformes de 2002 ont été exploitées pour produire des analyses de la réduction de la mortalité en fonction des évolutions des vitesses constatées. Nous maîtrisons les kilométrages parcourus, c'est-à-dire l'exposition au risque, nous sommes capables de mesurer les vitesses, il est inutile de tuer 150 ou 200 usagers en une année pour obtenir une preuve déjà acquise.

Une étude épidémiologique doit être utile. Elle ne doit pas faire le choix de tuer inutilement pour produire une preuve déjà disponible. Dans le cas particulier du choix effectué par le comité des experts, le problème est compliqué par tous les non-dits liés à ce choix :

- Un choix de départements où la mesure sera appliquée et de départements maintenant le 90 sera conflictuel. Les départements assurent la gestion de la quasi-totalité du réseau bidirectionnel supportant un trafic important. En fonction des choix effectués (loi, règlement) des recours seront probables, des usagers seront sanctionnés pour des comportements interdits dans un département alors qu'ils seront autorisés dans le département voisin, alors qu'il n'y aura aucune difficulté à fixer la limite de 80 km/h sur l'ensemble du réseau par quelques mots modifiés dans le code de la route,
- Les délais de mise en œuvre seront très différents et les adversaires de la mesure savent parfaitement que plus l'expérimentation sera complexe, plus les débats nécessaires pour la définir et les délais de mise en œuvre seront longs. Jouer la montre est une méthode connue pour faire échouer un projet.

Conclusions

Les deux problèmes éthiques décrits ne peuvent trouver une réponse au niveau de notre comité. Il est indispensable de consulter des organismes indépendants qui ont une compétence et une légitimité dans le champ des choix éthiques. En l'absence d'une telle consultation, je n'ai pas accepté d'être le cosignataire de la recommandation produite par le comité.

Exemple 4

Les gestionnaires de la sécurité routière n'ont pas développé la lutte contre la désinformation dans le domaine de la sécurité routière. Cette passivité réduit l'acceptation sociale des dispositions contraignantes qui assurent la sécurité sur les routes

Le contexte

La proposition du Comité des experts d'abaisser de 90 à 80 km/h la vitesse maximale sur le réseau routier sans séparateur des sens de circulation a provoqué une coalition d'opposants qui développent dans les médias des arguments totalement dépourvus de validité. La lenteur des débats au sein du Conseil national de sécurité routière (CNSR) et l'inaptitude complète des organismes d'Etat qui ont en charge la sécurité routière à lutter contre la désinformation vont mettre en danger la mesure la plus apte à réduire la mortalité sur les routes. Rappelons que la moitié des tués surviennent sur ce réseau qui ne prévient pas les chocs frontaux en cas de perte de contrôle.

Il est très difficile de conduire un débat public de qualité quand un groupe d'opposants utilise un argumentaire à base d'idées reçues et nie les connaissances établies par les scientifiques spécialisés dans l'étude des accidents. Il faut comprendre que les facteurs de risque et de protection sur les routes sont bien connus, nous sommes en possession d'un savoir validé qui permet de fonder des décisions, en débattre est un sujet très largement dépassé. Nous ne sommes pas dans la même situation que les chercheurs qui ont à renseigner les pouvoirs publics sur les risques éventuels liés aux OGM, ou aux nanotechnologies. Ce point est important car nous vivons un moment de crise de l'expertise qui est liée à la nature de la connaissance scientifique. Elle est évolutive, progressive, avec ses incertitudes et ses remises en question, mais elle a des références et des méthodes qui la rendent indispensable et crédible (universalité, respect de la logique, acceptation de la contestation, reconnaissance par les pairs, recours à l'expérimentation, reproductibilité des résultats). Quand un problème nouveau est posé, l'incertitude est complète. Ce n'est pas l'état de la connaissance validée du risque sur les routes. Des incertitudes persistent, mais elles portent sur des points particuliers qui ne justifient pas d'entraver le développement de la politique de sécurité routière.

Les opposants aux mesures de sécurité routière concernant la vitesse ont une imagination sans limites. Ils inventent des arguments invalides et refusent les débats contradictoires équilibrés et maîtrisés. Les pouvoirs publics ne peuvent pas espérer faire évoluer les politiques de sécurité routière en laissant se développer l'organisation de la désinformation à laquelle nous sommes confrontés. Le développement des médias électroniques rend indispensable de créer, au niveau de la structure administrative ayant en charge la sécurité routière, un lieu de description et d'analyse de cette forme de destruction de la réalité des faits. Cette nécessité est reconnue depuis de nombreuses années et les gouvernements successifs ont été dans l'incapacité de prendre part à ce démontage de l'erreur qui est le complément indispensable de la promotion du savoir disponible.

Quels obstacles, quels enjeux ?

- Le manque de moyens au niveau de l'ONISR. L'excédent très important des recettes du CSA permettait d'affecter une partie minime de ces moyens financiers au développement de la sécurité routière. Ne pas avoir développé les capacités de l'ONISR au niveau lui permettant d'assumer toutes ses fonctions fait partie des dysfonctionnements graves du dispositif,
- La peur des conflits avec les médias. Alors que le développement de l'internet amplifie la désinformation, la perte de compétence des médias écrits liés à leur paupérisation désorganise le débat public. Un Etat qui se tient en dehors de cette problématique a un comportement suicidaire.

Quels sont les principes à retenir pour la développer ?

- L'absence d'agressivité,
- L'identification des sources. Il est indispensable de faire référence à des propos qui ont été tenus (reproduction des propos ou des écrits avec la date, le nom du média et le nom de l'auteur quand il est signé.
- La preuve (valeurs, documents graphiques, références des arguments utilisés) exprimée avec simplicité, clarté, précision,

Quelles sont les méthodes à mettre en œuvre ?

- Avoir un chef de projet. Il reçoit des textes transmis par les services de communication de la DSCR ou par un réseau de correspondants qui lui adressent des exemples leur paraissant importants et illustrant de façon spécifique le problème concerné,
- Définir un processus de validation simple par un responsable unique (le DSCR serait la meilleure solution pour assurer simultanément son information et l'importance accordée à ce processus de lutte contre la désinformation),
- Utiliser un thésaurus (liste structurée de descripteurs) facilitant la classification et l'indexation des mots clés qui seront retenus pour la recherche de renseignements,
- Définir un modèle type de fiche d'analyse
- Fixer une limite en volume à chaque fiche
- Permettre une réponse courte quand l'auteur du texte ou du propos conteste l'analyse qui en est faite (cette forme de droit de réponse est très importante, pas seulement pour satisfaire une notion de droit, mais pour démontrer l'ouverture du dispositif au débat rationnel et argumenté.
- Avoir un « comité de suivi » de trois ou quatre personnes qui participe à la mise au point du dispositif, fixe le cahier des charges initial et assure son amélioration progressive,
- Commencer par un développement d'un mois ou deux du dispositif pour le tester et le mettre au point opérationnellement. Cela permettra également d'avoir un contenu consultable lors de l'ouverture au public.
- Etre très attentif à la « chaîne de production ». J'ai tenu pendant près de deux ans un « embranchement » amiante sur le site internet du ministère de la santé pour développer le

rapport qui m'avait été confié par Bernard Kouchner et Martine Aubry. J'utilisais un logiciel de production de site internet d'un usage simple et chaque semaine le directeur de cabinet Martin Hirsch lisait les textes que je voulais mettre en ligne et un informaticien du ministère mettait à jour le site.

Conclusions

Une gestion politique qui ne sait pas s'adapter à un monde en évolution rapide développant des mécanismes de conditionnement médiatique aussi dangereux que la vitesse sur les routes fait courir des risques majeurs à notre société. Quand une désinformation massive se combine à l'inaptitude à décider, à la crainte des conflits, et au fonctionnement déficient des mécanismes de gestion de la discorde, une société est en perdition.

L'usage de la polémique comme un sport de combat qui développerait l'audience des médias est une dérive irresponsable. Elle privilégie l'émotion, la violence verbale et la mauvaise foi. Le dissensus, c'est-à-dire le désaccord profond entre des opinions, est une situation fréquente qui peut et doit pouvoir être traitée paisiblement dans une démocratie. Cela implique l'organisation d'une délibération respectant des règles. Il convient d'éviter la force brute, l'expression violente et les affirmations sans preuve au profit de la rationalité et de l'usage d'arguments valides. *« La polémique qui se construit dans la circulation des discours autorise une coexistence dans le dissensus. Celle-ci est indispensable dans la démocratie pluraliste où le conflit est de règle et le triomphe de l'accord illusoire »* (Ruth Amossy - Apologie de la polémique – PUF éditeur 2014.).

Dans ce domaine, les pouvoirs publics ont le devoir d'organiser le combat. Ils doivent également faire respecter des règles. Réussir un site internet d'analyse des désaccords dans le champ de la sécurité routière serait une démonstration d'un intérêt exceptionnel pour la qualité du débat public.

En 2005, un sondage IPSOS réalisé à la demande de la Fédération française des automobiles clubs club indiquait que 57% des Français étaient favorables à l'abaissement à 80 km/h de la vitesse maximale autorisée sur les routes départementales. Depuis, le gouvernement a laissé se développer une désinformation massive opposée à une telle mesure, sans utiliser les médias pour mettre en évidence les avantages d'une telle mesure. La campagne télévisée actuelle « tous responsables » est fondée uniquement sur l'émotion et sur le rôle des usagers. La série de « Tant qu'il y aura... » utilisée dans ces spots devrait être complétée par d'autres, par exemple *« Tant qu'il y aura une incapacité à lutter contre la désinformation, ou Tant qu'il y aura une incapacité à expliquer et soutenir les décisions de sécurité routière... »* les adversaires de la sécurité routière pourront développer leurs arguments destructeurs.

Exemple 5

L'absence de calendrier définissant la politique de sécurité routière du gouvernement est le témoignage le plus évident d'une absence de gestion du problème.

Le contexte

C'est un euphémisme que d'affirmer l'absence d'activisme dans la gestion de la sécurité routière depuis l'alternance de 2012.

Il faut résumer ce constat et en montrer les dangers.

Les éléments objectifs de ce diagnostic :

- L'absence de prise de décision capable d'influer significativement sur l'accidentalité au cours des deux dernières années,
- Le contraste entre l'activité orale ou productrice de multiples rapports dans des structures qui s'épuisent à répondre à des demandes sans cohérences entre elles et qui ne permettent pas de construire une nouvelle évolution politique simple et lisible,
- L'absence de tenue d'un CISR pendant cette période, aucune des dates envisagées n'a été retenue, le report a été une constante exprimant l'absence de priorité gouvernementale. Quand le gouvernement a voulu faire de la lutte contre l'insécurité routière une priorité en 2002, il a tenu 3 CISR en douze mois, 7 en trois ans.
- Le fait de ne pas avoir remplacé le Directeur de la sécurité routière pendant trois mois,
- Aucune des propositions d'amélioration de l'efficacité des contrôles proposées depuis plusieurs années n'a été mise en œuvre, alors que ces décisions sont les seules capables de produire des résultats à court terme, notamment si elles étaient associées à la mise en place de la réduction des vitesses maximales sur le réseau bidirectionnel. J'ai proposé plusieurs d'entre elles à la phase initiale de la production du rapport du comité des experts, elles n'ont pas été prises en considération. Elles sont regroupées et développées dans la première partie de ce document.

Le risque politique est sous la dépendance directe de l'existence ou de l'absence de passage à l'acte des décideurs en faveur de la sécurité routière.

- Les usagers sont sensibles aux annonces précises et contraignantes. Elles provoquent des anticipations du risque de perdre des points de permis modifiant les comportements. L'effet est plus important quand le délai de mise en œuvre est court.
- 2013 a connu la mise en service d'une nouvelle génération de radars mobiles et ce fait a été fortement médiatisé. Il est le résultat d'une proposition ancienne (mars 2006) et nous n'avons pas de mesure technique équivalente pouvant entrer en vigueur en 2014 ou 2015,
- Le débat public sur la proposition d'abaisser à 80 km/h la vitesse sur le réseau à 90 a été initié en octobre 2013. Sept mois après nous ne savons pas si la mesure sera adoptée et à quelle date elle sera effective.
- Le risque peut être majoré par un contexte qui fait craindre une détérioration de facteurs de protection qui produisent un effet régulier sur le long terme. L'heure n'est plus aux

accroissements importants du réseau autoroutier et les difficultés financières des collectivités locales ne seront pas favorables à un entretien de qualité du réseau routier dont elles ont la charge.

Les deux ensembles de faits précités devraient inciter les décideurs à sortir de leur passivité dans le domaine de la sécurité routière et à se fixer un calendrier précis comportant des mesures capables d'influer sur l'accidentalité dans des délais courts.

Quel pourrait être le calendrier et le contenu d'un passage à l'acte gouvernemental ?

Les décisions fondées sur le calendrier civil sont facilement mémorisables, elles permettent des comparaisons faciles avec les valeurs numériques auxquelles les usagers sont habitués (bilan annuel de la mortalité et de l'accidentalité sur les routes).

Il serait dangereux d'attendre la troisième année écoulée de la majorité actuelle sans décision sérieuse de sécurité routière. Appliquer la réduction à 80 km/h de la VMA sur le réseau à 90 le 1^{er} janvier 2015 apparaît comme la date optimale pour prendre cette décision.

Ce délai permettrait de définir les améliorations du dispositif d'évaluation des vitesses de circulation dont nous avons besoin pour que l'analyse statistique des effets de la réduction de la VMA soit plus fine que celle que nous pourrions établir avec les données disponibles actuellement au niveau de l'observatoire des vitesses. L'extension de nos observations permettrait de répondre aux critiques qui seront inévitablement formulées si nous ne développons pas nos connaissances sur les vitesses de circulation au niveau des réseaux où le trafic est le plus faible. Cette décision est une urgence absolue. Si les gestionnaires de la sécurité routière ne remettent pas sur pieds l'observatoire des vitesses dans les mois qui viennent, en supprimant ses insuffisances reconnues, ils témoigneront de leur incompetence ou de leur négligence.

Le calendrier des décisions gouvernementales devrait être défini dans des délais courts. Le reporter à la rentrée supprimerait le gain en vies humaines lié à l'effet d'annonce concernant l'application de la vitesse maximale de 80 km/h sur le réseau bidirectionnel au 1^{er} janvier prochain, complété par des mesures complémentaires rétablissant la crédibilité maximale des dispositifs de contrôle automatisée de la vitesse (interdiction par la loi de toute annonce non autorisée concernant les contrôles de gendarmerie et de police).

Conclusions de cette analyse

L'amélioration de la sécurité routière a été très importante au cours des cinquante dernières années. En 1960 112 usagers de la route étaient tués pour parcourir un milliard de kilomètres. Ce nombre est maintenant inférieur à 6. Il faut éviter cependant de croire que la division par 18 du risque d'être tué est un gain produit par des facteurs qui agissent avec une régularité sans faille. Il n'est pas abusif de soutenir que l'évolution des infrastructures, des véhicules et du comportement des usagers ont contribué pour des parts sensiblement égales à ce résultat exceptionnel. La réduction des risques étant multiplicative, cela représente une division par 2,6 du risque produit par chacun de ces trois sous-ensembles de facteurs.

Les progrès les plus réguliers ont été obtenus au niveau des véhicules. Ils ont maintenant totalement échappé aux décisions politiques nationales. Ce sont des directives européennes qui font évoluer les caractéristiques des différents types de véhicules et malgré des blocages évidents (absence de limitation à la construction des vitesses maximales des véhicules responsables du plus grand nombre de victimes, les voitures légères et les motos) les progrès techniques ont été réguliers et très importants. Il est possible d'accepter l'hypothèse d'une poursuite de ces progrès à un niveau identique au cours des années à venir.

Les progrès au niveau des infrastructures seront à mes yeux moins importants au cours de la période à venir qu'ils ne l'ont été dans le passé. Le transfert de la circulation sur de nouvelles voies autoroutières (divisant par cinq la mortalité au kilomètre parcouru) sera plus faible que dans les décennies passées. Les investissements les plus rentables sont en voie d'achèvement. Les progrès au niveau des réseaux départementaux seront également moins importants sous l'influence à la fois du transfert de charges vers les départements et de la volonté de ces derniers de ne pas accroître les impôts locaux. D'autres facteurs vont s'associer aux deux précédents, notamment des propos absurdes présentant les giratoires comme des aménagements coûteux effectués pour faciliter des financements illicites, ou les réticences des gestionnaires départementaux à accepter l'expertise des infrastructures qui constitue un gisement important de progrès dans le champ de la sécurité secondaire.

Les progrès liés aux actions s'exerçant au niveau des usagers sont les plus irréguliers des trois groupes de facteurs assurant la sécurité routière. Des périodes de stagnation de plusieurs années peuvent être suivies d'effets majeurs et rapides. Les exemples produits par les décisions de 1973 et de 2002 sont les plus démonstratifs dans ce domaine. Des décisions simples, crédibles, peuvent produire d'un mois sur l'autre un effondrement très important de la mortalité. Ces deux exemples ont illustré la capacité d'une action politique efficace portant sur les limitations de vitesse. En décembre 1973, la vitesse maximale sur le réseau secondaire a été abaissée à 90 km/h. En décembre 2002, c'est la décision d'appliquer avec une rigueur accrue les limitations de vitesse existantes qui a produit une réduction des vitesses moyennes de plus de 10 km/h au cours des années qui ont suivi.

Si nous voulons atteindre l'objectif gouvernemental abaissant à 2000 la mortalité sur les routes en 2020, il convient d'utiliser les deux méthodes qui ont prouvé leur efficacité :

- Continuer à renforcer le dispositif de contrôle et de sanction, notamment en rendant effectif l'interdiction de signaler les contrôles de vitesse automatisés et tout autre contrôle faisant intervenir des gendarmes ou des policiers,
- Abaisser à 80 km/h la vitesse maximale sur l'ensemble du réseau de voies bidirectionnelles dépourvues de séparateur médian.

Parallèlement, il convient de lutter contre la désinformation dans le domaine de la sécurité routière et de donner à l'observatoire national de sécurité routière les moyens de ses missions. Il est notamment urgent non seulement de redévelopper l'observatoire des vitesses au niveau national, mais de développer parallèlement des observatoires des vitesses au niveau départemental.

Ces actions sur les vitesses doivent s'intégrer au dispositif destiné à diviser par quatre les émissions de gaz à effet de serre d'ici 2050. Il faut rappeler que les importations de carburants représentent actuellement la valeur du déficit de notre balance des paiements. Il serait incohérent de prétendre assurer une transition énergétique sans mettre en œuvre une contribution importante de la réduction de la consommation de carburant sur les routes.