

Avant-propos

par
Alain Etchegoyen
Commissaire au Plan

Il aura fallu du temps pour que la sécurité routière soit considérée comme un problème politique. Notre pays a coutume de ne qualifier de politiques que les questions à clivages, à dissensions, à distributions partisans. Dans une Europe pacifiée, les morts semblent victimes « d'accidents », c'est-à-dire de choses qui arrivent, comme par hasard, aux uns ou aux autres. Ce rapport d'évaluation concerne pourtant bien une « politique » publique, sans doute l'une des plus concrètes, puisqu'elle touche à la chair de nos concitoyens et qu'il y est question de vie et de mort. Par ses enjeux, la sécurité routière plonge au cœur de nos comportements et de notre destin.

Il n'est donc pas étonnant que des concepts majeurs pour une démocratie y soient évoqués : *responsabilité, liberté, sécurité*. Mais le groupe de travail qui, sous la présidence de Michel Ternier, a évalué notre politique de sécurité routière, ne s'est pas encombré de questions idéologiques, même transfigurées de quelques oripeaux métaphysiques. En effet, l'efficacité d'une politique qui évite les deuils des familles, la mort des personnes ou leurs infirmités définitives est prioritaire par rapport à maintes arguties. Une politique de sécurité routière ne peut faire le pari insensé de la responsabilité individuelle car chacun, à tous moments, peut être victime de l'irresponsabilité d'autrui. Il est alors trop tard.

Ce rapport a le mérite d'envisager toutes les conditions d'une politique : conditions techniques, économiques, juridiques, statistiques, judiciaires, industrielles, psychologiques, jusqu'à l'acceptabilité politique de mesures qui pourraient être qualifiées d'autoritaires.

On ne saurait regretter qu'il suggère des mesures déjà mises en œuvre par le ministère de l'Intérieur car le temps de l'évaluation n'est pas homogène au temps de la décision. La liberté de l'évaluation permet dans le même temps à ce rapport de proposer des organisations originales des pouvoirs publics dédiés à la sécurité routière qui, elles, n'ont pas encore été retenues.

Retenons surtout de ce rapport l'insistance qu'il met à défendre les mesures de contrôle automatique qui sont nettement plus dissuasives que les contrôles humains, plus rares, plus improbables et plus aléatoires. Il démontre que nos libertés n'en sont nullement menacées et que nos vies en sont davantage protégées car, après tout, notre première liberté est de survivre, dans l'intégrité de nos corps et de nos familles. On ne peut pas dire que tout le reste est « littérature », car ce serait trop péjoratif pour l'art d'écrire, mais on peut affirmer que les enjeux de la sécurité routière justifient le recours à ce que le pouvoir politique a de plus noble, c'est-à-dire à son autorité, qui se fonde dans sa responsabilité.

SOMMAIRE

Préface	11
----------------------	-----------

Chapitre Premier - Introduction.....	19
---	-----------

1. La sécurité routière : une politique interministérielle à histoire(s)	19
1.1. La transformation des référentiels de la sécurité routière	19
1.2. Prendre au sérieux les dispositifs de contrôle-sanction	27
2. Les problèmes soulevés par l'évaluation de cette politique interministérielle.....	32
2.1. La délicate naissance d'un projet d'évaluation.....	32
2.2. Évaluer la sécurité routière par ses dispositifs de contrôle-sanction	35
3. L'objet, les enjeux et les méthodes d'une évaluation par le « bas » du contrôle-sanction routier.....	39
3.1. La construction du projet d'évaluation.....	39
3.2. L'organisation et la dynamique de l'évaluation	43

Chapitre 2 - Les représentations et les savoirs locaux en matière de sécurité routière.....	45
--	-----------

1. Une politique aux objectifs incertains, à la mise en œuvre problématique et aux résultats flous.....	45
1.1. La sécurité routière, une « politique au rabais »	46
1.2. Les difficultés inhérentes à la mise en œuvre d'une politique interministérielle	50
1.3. Les difficultés attachées à la mise en œuvre du contrôle-sanction	56
1.4. Les tensions avec les usagers de la route.....	60
1.5. Des interrogations concernant l'efficacité du système actuel.....	61
2. Excursus sur les monographies descriptives.....	65
2.1. Le format des monographies descriptives	66
2.2. Les informations produites et mobilisées par les acteurs	68
3. Conclusion	72

Chapitre 3 - L'analyse des filières pénales..... 75

1. Portrait d'ensemble des affaires traitées par l'enquête..... 75

- 1.1. Le nombre d'infractions constatées 75
- 1.2. Les caractéristiques des infractions constatées 79

2. L'effectivité du traitement des infractions constatées 83

- 2.1. Retraitement des résultats 83
- 2.2. Analyse des résultats présentés 87

3. Les délais de traitement selon le type d'infraction 92

- 3.1. Retraitement des résultats : comparaison globale
des délais de traitement par ressort 92
- 3.2. Les délais de traitement selon le type de procédure judiciaire 95

4. Conclusions..... 104

- 4.1. Effectivité et procédures 104
 - 4.2. Délais et procédures 105
 - 4.3. Efficience et procédures 105
-

Chapitre 4 - Les acteurs face à leur travail Interprétation et propositions locales d'action 109

1. Retours réflexifs sur quelques résultats de pratiques..... 109

- 1.1. Les interprétations locales des acteurs de la chaîne de contrôle-sanction 110
- 1.2. La faiblesse de l'effectivité de la chaîne de contrôle-sanction..... 113
- 1.3. Synthèse des enseignements de la deuxième vague d'entretiens 118

2. Les propositions d'évolution dans l'organisation du contrôle-sanction 123

- 2.1. Les axes de proposition..... 123
 - 2.2. La faisabilité des propositions formulées par les groupes de travail locaux 128
-

Chapitre 5 - Investigations complémentaires : aspects économiques, juridiques et techniques..... 131

1. La valeur de la prévention d'un accident et le contrôle du risque routier par la responsabilité civile et pénale 132

- 1.1. La valeur de prévention d'un accident 133
- 1.2. L'évolution du risque et l'impact de la vitesse 138
- 1.3. Le contrôle des comportements risqués 142

2.	Modalités de contrôle de la vitesse	149
2.1.	Contrôle avec interception et seuil de vitesse sanctionnée	149
2.2.	Contrôle des excès de vitesse par utilisation des tickets sur les autoroutes	152
2.3.	Automatisation du contrôle de vitesse.....	155
3.	Spécialiser ou professionnaliser les forces de sécurité routière ?	166
3.1.	La situation actuelle	167
3.2.	Les moyens d'une efficacité accrue du système	168
3.3.	L'opportunité d'un creuset de formation commun police-gendarmerie	171
4.	Les contrôles d'alcoolémie	173
4.1.	Programmer l'abandon des éthylotests chimiques insuffisamment sensibles ...	174
4.2.	Organiser et évaluer le dépistage préventif d'une alcoolisation excessive	176
<hr/>		
	Chapitre 6 - Bilan, propositions et recommandations	179
1.	Le bilan global.....	180
1.1.	Les principaux résultats obtenus	180
1.2.	Le diagnostic	182
2.	Propositions et recommandations	184
2.1.	L'environnement institutionnel	184
2.2.	Une organisation hiérarchique responsable de la sécurité routière.....	187
2.3.	Une politique de sécurité routière en cohérence avec les données de l'accidentologie	191
2.4.	Les investissements dans le système automatisé de contrôle-sanction et le redéploiement des forces affectées à la sécurité routière	193
2.5.	La politique de communication	194
2.6.	La politique pénale en matière de circulation routière	195
<hr/>		
	Postface.....	197
	Avis des ministères	203
	Annexe 1 - Composition de l'instance.....	219
	Annexe 2 - Composition des groupes de travail locaux	221
	Annexe 3 - Cahier des charges de l'instance	225

Annexe 4 - Liste des personnes auditionnées par l'instance d'évaluation	239
Annexe 5 - Guide d'entretien avec les acteurs du contrôle-sanction.....	243
Annexe 6 - Processus nationaux de la chaîne de contrôle-sanction	251
Annexe 7 - Liste des sigles utilisés.....	259
Annexe 8 - Bibliographie	261

Annexes consultables sur le site du Commissariat général du Plan

Annexe 9 :	Déroulement de l'évaluation
Annexe 10 :	Séminaire avec l'OCDE sur les expériences internationales en matière de contrôle et de sanction des infractions routières
Annexe 11 :	Évaluation économique
Annexe 12 :	Évaluation de l'efficacité du dispositif local de contrôle-sanction (Deloitte & Touche)
Annexe 13 :	Séminaire avec l'OCDE : communications présentées

www.plan.gouv.fr

www.evaluation.gouv.fr/cgp

Préface

par Michel Ternier
président de l'instance

*« L'obéissance à la loi
qu'on s'est prescrite est liberté »*
Jean-Jacques Rousseau

La politique interministérielle de sécurité routière est née en 1970. C'est la date de création de la mission interministérielle, devenue en 1972 Délégation interministérielle à la sécurité routière.

Depuis cette date, des progrès importants ont été obtenus. En trente ans, le nombre de morts a été divisé par plus de deux : 16 617 morts en 1972, 7 720 en 2001, alors que, dans l'intervalle, le trafic a été multiplié par trois. Ces progrès résultent essentiellement de l'amélioration des véhicules et des infrastructures, de la généralisation des limites de vitesse, du port obligatoire de la ceinture et de la meilleure efficacité des secours aux accidentés.

Pourtant, la sécurité routière reste un problème majeur. Depuis 1945, la route a fait plus de morts que la guerre 1939-1945 de morts civils. Les accidents ont été la cause d'environ 100 000 handicapés, dont la vie est un calvaire, pour eux et leur famille. En 2002, les statistiques (provisoires) indiquent 7 230 morts, et 137 523 blessés.

Le coût économique des accidents de la route est estimé à près de 30 milliards d'euros pour 2002.

La France reste mal située au niveau international. Le nombre de tués par kilomètre parcouru est environ le double de celui de pays tels que le Royaume-Uni, les Pays-Bas ou la Suède.

Tel est le contexte dans lequel l'évaluation des systèmes locaux de contrôle-sanction de la politique de sécurité routière a été décidée.

L'instance d'évaluation des systèmes locaux de contrôle-sanction de la politique de sécurité routière a été mise en place auprès du Commissariat général du Plan en avril 2001, suite à la décision du Comité interministériel à la réforme de l'État d'octobre 2000.

L'instance a été chargée de réaliser une évaluation ex-post de la mise en œuvre de la politique nationale de sécurité routière par les systèmes locaux de contrôle-sanction. Elle devait ensuite émettre des recommandations pour améliorer l'efficacité du dispositif actuel.

Dans le cadre de sa mission, cette instance de dix-huit experts s'est réunie plus d'une vingtaine de fois. Elle a *auditionné de nombreuses personnalités*. Elle a organisé *avec l'OCDE un séminaire sur les expériences étrangères* les plus intéressantes. Ce séminaire a montré qu'une amélioration rapide de la sécurité routière exige d'augmenter la probabilité, pour un conducteur, d'être contrôlé et sanctionné.

L'instance s'est par ailleurs engagée dans *une démarche originale* d'évaluation associant étroitement niveau national et niveau local. Elle a fait procéder à *des enquêtes de terrain avec le soutien de groupes de travail locaux*, mobilisant des acteurs du contrôle-sanction dans six ressorts judiciaires. Ces enquêtes visaient à approfondir la connaissance du fonctionnement concret de la filière pénale en matière de sécurité routière. Elles ont permis de mesurer l'efficacité des dispositifs locaux de contrôle-sanction.

Deux types d'investigation ont été combinés :

- *des investigations qualitatives* au moyen d'entretiens auprès d'acteurs locaux. *200 entretiens* ont été conduits pour les besoins de l'enquête ;
- *des investigations d'ordre plus quantitatif*, consistant à suivre des affaires tout au long de la chaîne de traitement, depuis la constatation de l'infraction jusqu'à la sanction. L'analyse quantitative a porté sur un *échantillon de 5 000 affaires*.

Pour mener ces enquêtes et ces analyses, l'instance a fait appel aux services d'un prestataire extérieur, Deloitte & Touche. Ce vaste programme d'enquêtes, commencé en décembre 2001, s'est achevé en février 2003. Au-delà de l'activité très importante du consultant, le travail accompli pour l'instance a été considérable. Environ 120 personnes ont été associées à cette évaluation : membres de l'instance ou des groupes de travail locaux, chercheurs ou experts

associés à divers groupes de réflexion, correspondants des administrations concernées, consultants du cabinet chargé des enquêtes.

L'implication de tous a été exceptionnelle et doit être soulignée. L'importance de l'enjeu a certainement contribué à cette implication. Le travail fourni par de nombreux membres de l'instance est d'autant plus important à signaler qu'il s'agissait, pour beaucoup d'entre eux, d'un bénévolat !

Le comité de pilotage¹ a coordonné l'ensemble des travaux et contrôlé la qualité scientifique des enquêtes effectuées par le prestataire extérieur.

Le contexte a évolué au cours de l'évaluation

Avant le 14 juillet 2002, le souci majeur des membres de l'instance était de savoir comment on pourrait sensibiliser les décideurs et les médias à l'urgence de la lutte contre l'insécurité routière.

L'intervention du Président de la République a fait de la sécurité routière *l'un des trois grands chantiers retenus pour le quinquennat*. Après cette annonce, l'instance a souhaité accompagner les différentes discussions qui ont eu lieu sur ce sujet. Elle a indiqué aux pouvoirs publics les principaux résultats qualitatifs et quantitatifs auxquels elle est parvenue. Elle a proposé les actions qui lui semblaient les plus efficaces, affirmant ainsi l'aspect *évaluation-action* de son travail.

La rationalité d'une évaluation suppose normalement que les décisions se nourrissent de ses réflexions. *Compte tenu du contexte particulier de cette évaluation, les travaux de l'instance ont été adaptés pour tenir compte du calendrier des décisions politiques* : Comité interministériel de sécurité routière et projet de loi renforçant la lutte contre la violence routière qui en est issu.

Cette adaptation a été facile. En effet, plusieurs membres de l'instance étaient par ailleurs associés à la préparation des décisions, en raison de leurs responsabilités dans les administrations concernées. Certains ont pu être confrontés à des problèmes d'éthique, liés à leur devoir de réserve. En pratique,

(1) Le comité de pilotage réunissait autour du président, Philippe Malibert, rapporteur, Claudine Pérez-Diaz, chercheur au CNRS., Éric Phélippeau, rapporteur général, Patrick Poirret, sous-directeur au ministère de la Justice et Christian Vilmart, chargé de mission au Commissariat général du Plan.

- Préface -

ces problèmes ont pu être résolus grâce au climat de confiance qui s'est établi entre les membres de l'instance et les pouvoirs publics.

Les enquêtes menées par l'instance montrent que, tel qu'il fonctionnait, *le système de contrôle-sanction n'était pas adapté à l'infractionnisme de masse qui caractérise le comportement des conducteurs français.*

Les entretiens individuels conduits entre avril et mai 2002 ont montré que la sécurité routière n'était pas vraiment prioritaire. Le lecteur devra tenir compte du fait que la situation a pu évoluer depuis l'annonce présidentielle de l'été 2002.

Les acteurs locaux de la lutte contre l'insécurité routière s'accordent pour reconnaître que les relations avec les usagers de la route deviennent plus délicates. Ils déplorent le développement de l'incivisme au volant et de la non-acceptation des règles. Les relations avec les contrevenants sont de plus en plus conflictuelles. L'application de la rétention immédiate du permis de conduire pour certaines catégories de population est souvent remise en cause en raison d'interventions émanant de notables locaux ou de personnalités.

Des interrogations surgissent au sujet de l'efficacité même du système actuel de contrôle-sanction. La probabilité d'être contrôlé et sanctionné est jugée trop faible par de nombreux acteurs. Des doutes existent sur l'effectivité des sanctions, réduite par le développement inacceptable de pratiques d'indulgence.

L'analyse quantitative montre que les délais de traitement des affaires sont variables, et généralement très importants. Depuis la date de l'infraction, il faut en moyenne neuf mois pour le recouvrement des amendes forfaitaires ou des amendes pénales « alcool » et « vitesse » par le Trésor public.

Une proportion importante d'affaires « sortent » du système de traitement pour différentes raisons. Les infractions constatées par carte-lettre sont traitées par la procédure d'amende forfaitaire. *Elles sont généralement payées spontanément, ou ne le sont pratiquement pas.* Ainsi, en matière de vitesse, 61 % sont payées, 25 % ne seront pas transmises au ministère public (indulgences des forces de l'ordre) et 6 % sont classées sans suite, au sens large, par le ministère public. Seulement 8 % sont transmises au Trésor public aux fins de recouvrement.

Les entretiens et les statistiques montrent que la probabilité d'être contrôlé en excès de vitesse est très faible, de l'ordre d'une fois tous les quatorze ans, alors que plus de la moitié des conducteurs est en permanence en infraction. La

probabilité d'être contrôlé est 40 fois moindre qu'aux Pays-Bas. *Des efforts importants sont donc nécessaires pour accroître la probabilité de contrôle afin que le comportement des conducteurs soit plus conforme aux règles.*

Les propositions de l'instance confortent les orientations annoncées par le gouvernement lors du Comité interministériel de sécurité routière du 18 décembre 2002. Il faut accroître le contrôle et sanctionner effectivement les infractions pour changer les comportements.

Néanmoins, l'instance s'est interrogée sur l'intérêt d'aggraver des sanctions pour les faits d'homicide et de blessures involontaires par un conducteur. Prenons l'exemple des homicides involontaires en état alcoolique. La loi de 2003 prévoit de porter la sanction maximale de 6 à 7 ans d'emprisonnement. Or les statistiques de l'Observatoire national interministériel de la sécurité routière montrent que pour 414 conducteurs condamnés en cette matière en 2000, 98 % sont condamnés à des peines d'emprisonnement. Pour 38 %, cette peine est assortie du sursis total. Pour 60 % la peine comprend une partie d'emprisonnement ferme qui dure en moyenne 9 mois et une semaine. On est très loin des 6 ans déjà prévus. Or les recherches montrent que *l'aggravation des peines ne peut être efficace que si celles-ci sont appliquées massivement et de façon durable.*

De même, un élément déterminant pour agir sur la vitesse consisterait à *inscrire dans la loi le contrôle par mesure de la vitesse moyenne*. Une telle mesure serait réellement efficace. Elle a été retenue par le Comité interministériel de sécurité routière du 18 décembre 2002, mais les conséquences n'en ont pas encore été tirées. Il a seulement été prévu d'expérimenter la mention d'une vitesse moyenne sur les tickets de péage autoroutiers.

La réduction du nombre des victimes d'accidents obtenue dès le deuxième semestre 2002 est liée essentiellement aux effets d'annonce de la politique gouvernementale et au renforcement des contrôles. Elle est encourageante. Toutefois, il s'agit de conforter la crédibilité de cette politique pour en assurer un effet durable.

La crédibilité du système passe par une application massive de la loi, donc par l'automatisation du contrôle de la vitesse et de la perception des amendes. Compte tenu des problèmes techniques et juridiques soulevés, *la création rapide d'une structure dédiée à la mise en place de l'automatisation est le point-clé de la réussite* de la politique prévue. Il reste toutefois à assurer à cette structure une pérennité seule à même de permettre une gestion adéquate du

système. Elle peut prendre la forme d'un groupement d'intérêt public ou d'un établissement public. On peut aussi envisager une externalisation s'appuyant largement sur le secteur privé, avec une maîtrise d'ouvrage forte rattachée au délégué interministériel. *Cette structure doit disposer rapidement de moyens suffisants.*

L'instance estime que la question du financement des équipements du contrôle automatique de vitesse doit pouvoir être résolue, puisque *les dépenses seront largement compensées par le montant des amendes.*

Pour assurer la mise en œuvre de cette politique, il faut s'appuyer sur des professionnels formés et motivés. La création d'unités spécialisées se fait trop lentement et avec des insuffisances organisationnelles. Il est indispensable que chaque département dispose d'une unité de forces spécialisées dans la sécurité routière, compétente sur l'ensemble des routes du département, *consacrant la totalité de son temps à cette mission.* Ce n'est pas le cas actuellement, les unités dites spécialisées, tels les escadrons départementaux de sécurité routière (EDSR), consacrant la majeure partie de leur temps à d'autres missions. Leur action compléterait celle assurée par les unités locales de police ou de gendarmerie. Par ailleurs, le développement de *la professionnalisation des personnels doit reposer sur des formations, initiale et continue, communes aux gendarmes et aux policiers, plus solides.* Les unités spécialisées auraient dans leur mission le développement d'actions de prévention. Les entretiens recueillis montrent que cette orientation correspond à une véritable demande d'une base qui se sent de plus en plus démunie pour affronter un contexte de verbalisation de plus en plus conflictuel. Il est inutile de créer un nouveau statut pour ces unités, elles peuvent être composées de policiers dans les départements très urbanisés, comme le sont les formations motocyclistes urbaines départementales actuelles et de gendarmes dans les départements plus ruraux. L'évolution des techniques, la nécessaire disponibilité pour effectuer des contrôles les nuits de week-end (alcoolémie), imposent une telle organisation avec un responsable capable de piloter, avec l'autorité préfectorale et le parquet, une politique départementale de sécurité routière.

La toute première *communication avec les usagers* passe par le canal des représentants des forces de l'ordre. Pour que les règles soient bien appliquées, il est indispensable que les usagers soient convaincus du bien-fondé des lois et règlements. Les modalités de l'effort de communication peuvent être très diverses, mais pour modifier le comportement des conducteurs il convient d'abord d'améliorer leur prise de conscience des dangers routiers, notamment

par une communication beaucoup plus concrète et précise sur les risques liés à la vitesse.

La *mise en place d'évaluations en continu* des diverses actions de la politique de contrôle-sanction semble essentielle. L'extension de la pratique des stages de sensibilisation à la sécurité routière, prévue par le projet de loi de 2003, les place au premier rang des évaluations à conduire. La circulaire du 22 décembre 2002 supprimant la pratique des indulgences doit également être l'objet d'une évaluation continue.

Plus généralement, pour évaluer la politique de contrôle-sanction routier, il convient aussi de traduire la loi en objectifs mesurables pour les différents acteurs du dispositif. Cela suppose au préalable *la mise au point d'indicateurs d'activité et d'indicateurs de respect des règles* (vitesse, alcool, port de la ceinture) qui permettront un suivi local et national de la politique en confrontant les objectifs assignés aux résultats réellement atteints.

Chapitre Premier

Introduction

Conformément au décret du 18 novembre 1998, le Premier ministre a décidé, lors du Comité interministériel à la réforme de l'État du 12 octobre 2000, le lancement de cette évaluation interministérielle de la mise en œuvre de la politique nationale de sécurité routière par les systèmes locaux de contrôle-sanction. Le Commissaire au Plan a installé l'instance le 18 avril 2001 en présence du ministre de l'Équipement, des Transports et du Logement et du président du Conseil national de l'évaluation.

Avant de préciser l'objet, les enjeux et les méthodes de l'évaluation de la politique de contrôle-sanction routier, il importe de situer cette politique dans l'histoire de la sécurité routière et de rappeler les problèmes soulevés par cette évaluation, objet du présent rapport.

1. La sécurité routière : une politique interministérielle à histoire(s)

La sécurité routière a une histoire. La connaître même sommairement, approcher les expériences décisives qui en ont façonné les contours peut s'avérer des plus utiles pour éclairer certains débats et enjeux du temps présent.

1.1. La transformation des référentiels de la sécurité routière

La politique de régulation de la circulation routière n'a pas toujours eu comme objectif la sécurité routière. D'abord apparue sous la forme d'un problème technique intéressant essentiellement le ministère des Transports, ce n'est que beaucoup plus tard qu'elle s'est muée en un problème public revêtant une dimension sécuritaire devenu objet et enjeu de débats parlementaires appelant comme tel le développement d'actions publiques.

« Une politique » qui s'inscrit dans la durée autour d'objectifs variés et contradictoires

Revenir à l'histoire de cette politique en s'arrêtant simplement sur les premiers textes qui lui prêtent vie et sens démontre à l'évidence combien cette politique n'est pas allée de soi et combien il lui a fallu surmonter bien des obstacles avant de s'imposer sous les prémices de la forme qu'on lui connaît actuellement ¹.

Les facettes d'une politique à géométrie variable

Au départ, la politique routière s'est confondue avec toute une série de mesures touchant la protection des infrastructures et le développement des échanges et communications : deux impératifs qui sont susceptibles d'entrer en contradiction. Une loi intervient ainsi dès mai 1802 à propos de la réfection des routes. La défense de l'industrie du transport et le souci de développer les flux de circulation à des fins économiques sont pour leur part pour la première fois mis en avant à la fin de la Seconde République via la promulgation d'une première grande loi affirmant en 1851 le soutien des autorités publiques à la liberté et à la sécurité de la circulation. D'autres textes opérant le partage des missions et des sphères d'influences entre modes relayeront par la suite ce mouvement : tel le décret-loi du 15 avril 1934 protégeant le rail en assimilant le transport routier de marchandises à un transport local tout en limitant le tonnage. C'est encore et toujours ce même primat des intérêts économiques qui se manifesterait avec les décisions prises en 1939 et en 1943 de relever les poids et longueurs autorisés des véhicules utilitaires, des mesures qui à la longue se révéleront en contradiction avec l'impératif de la protection de l'infrastructure routière, qui réapparaîtra dès les années 1950.

La situation s'était en fait compliquée au tournant du siècle avec un décret du 10 mars 1899 officialisant l'existence de premières limitations de vitesse (30 km/h en rase campagne et 20 dans les agglomérations). L'objectif de la sécurité publique commence alors à émerger, non sans difficulté. Il faudra en effet attendre 1934 pour que soit institué le permis de conduire et l'ordonnance du 15 décembre 1958 pour faire adopter notre code de la route, en gestation depuis des décennies. Toutefois, l'objectif de sécurité routière était entre temps devenu une priorité dès les années 1950. Des intérêts bien compris y invitaient. La hausse du nombre des accidents de la route due à l'accroissement du trafic routier et à l'ivresse au volant est alors telle qu'elle inquiète les compagnies d'assurance, soucieuses de limiter les coûts des sinistres. Ces dernières vont

(1) On trouvera des développements plus détaillés dans Anne Kletzen, « L'automobile et la loi. Comment est né le code de la route ? », Paris, L'Harmattan, 2000.

alors pousser l'opinion publique à se mobiliser afin d'inciter les autorités à envisager la répression de l'ivresse au volant. Pour arriver à leurs fins, les compagnies d'assurance créeront des groupes de pression défendant habilement leur cause économique par sondages et médias interposés. Le ministère de l'Intérieur, préoccupé de son côté par le maintien de l'ordre public, relayera aussi cette préoccupation sécuritaire bien que pour des motifs différents de ceux des assureurs ; mais cette convergence de vues ne sera pas étrangère à la prise au sérieux du problème de la sécurité routière par les législateurs. Au départ toutefois, de nombreux parlementaires manifestèrent leur scepticisme quant à l'efficacité de mesures répressives en penchant plutôt pour un effort de prévention. Aujourd'hui la politique de contrôle-sanction constitue l'un des volets de la politique de sécurité routière, qui elle-même ne constitue qu'un volet d'une politique générale de circulation routière intégrant les objectifs de fluidité du trafic et de préservation des intérêts économiques ; ceux-ci ont été dominants et rien n'indique qu'ils ne le resteront pas. L'ampleur prise en France par ce référentiel ¹ « sécurité » au sein des politiques dédiées à la circulation routière est à resituer dans le contexte des années 1970.

Le tournant des années 1970 : de la régulation de la circulation à la répression des infractions routières

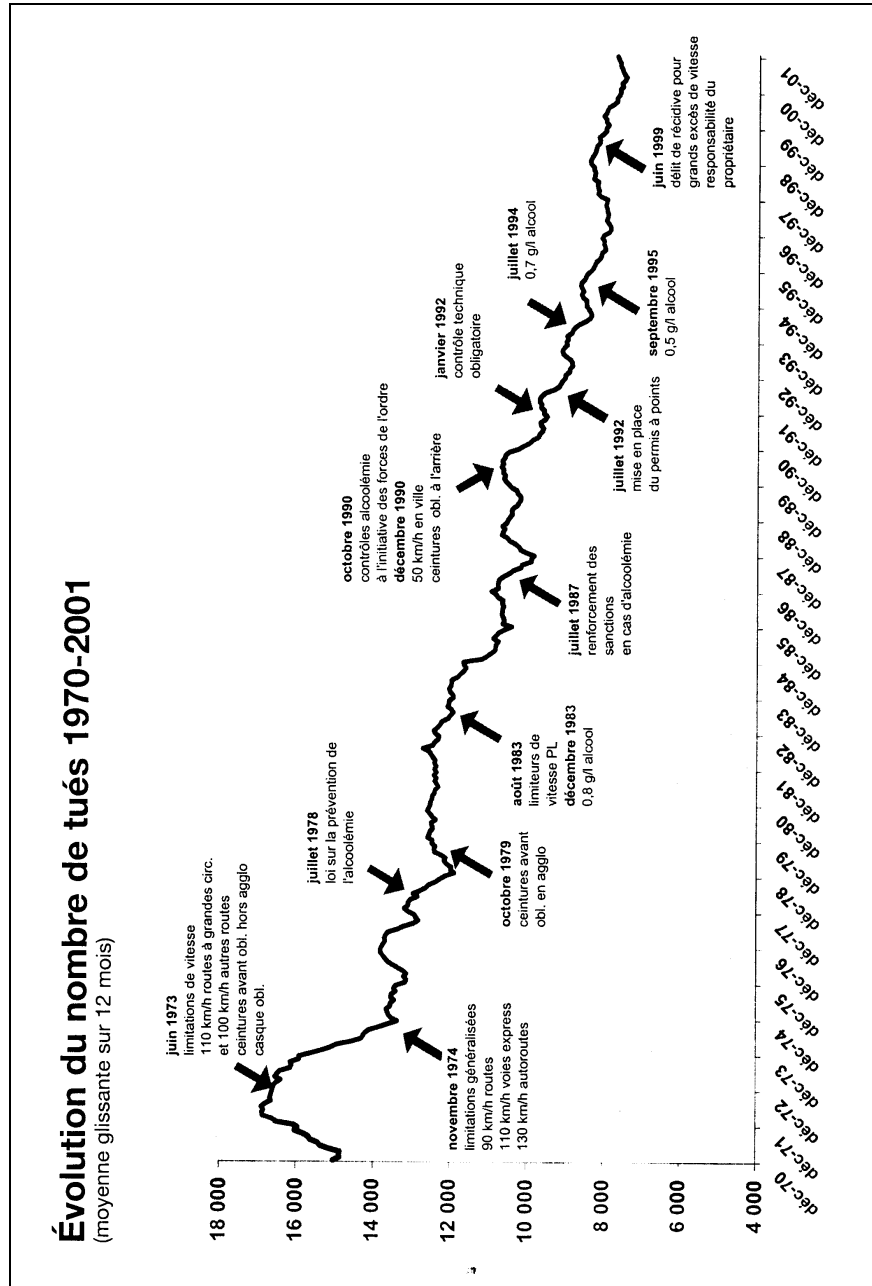
Au cours des années 1960, une nouvelle représentation des conducteurs va finir par se cristalliser et par forger une image publique forte de la sécurité routière : ce sont les conducteurs qui constituent la principale cause des accidents. Dès les années 1970, le gouvernement met alors ouvertement en place une politique de contrôle-sanction en pariant sur la rationalité du conducteur : des mesures répressives sont ainsi adoptées. Formellement, l'État donne également la mesure de sa prise au sérieux de cette préoccupation en créant en 1972 le poste de délégué interministériel à la sécurité routière et le Comité interministériel de la sécurité routière, puis en 1981, la Direction de la sécurité et de la circulation routière au ministère des Transports qui au cours des années 1980 s'emploie à sensibiliser les conducteurs. Entre-temps un changement dans les perceptions a toutefois fait son chemin puisque le conducteur n'est plus considéré comme un être totalement rationnel qu'il suffit d'informer ou de menacer pour agir sur sa

(1) Sur le sens de la notion de référentiel, se reporter à Pierre Muller, « Les politiques publiques », Paris, PUF, 1998 (1^{ère} édition 1990) et à Alain Fauré, Gilles Pollet et Philippe Warin (dir.), « La construction du sens dans les politiques publiques. Débats autour de la notion de référentiel », Paris, L'Harmattan, 1995. Sur l'importance de l'identification des référentiels de politiques dans la perspective de procéder à leur évaluation, cf. l'ouvrage de synthèse de Bernard Perret, « L'évaluation des politiques publiques », Paris, La Découverte, 2001, p. 19-21.

conduite, mais « comme un être qu'il faut sensibiliser à un problème donné ». Ce qui permet à la DISR de développer une approche plurielle de la sécurité routière intégrant l'amélioration des véhicules et du réseau, l'éducation, la prévention et le contrôle de la circulation.

Au terme de ces brefs rappels, un premier constat s'impose sur l'identité de la sécurité routière : aujourd'hui, cette politique est le produit de toute une histoire, au gré de laquelle les problèmes ont été redéfinis, de même que les priorités de l'action publique ; une histoire ayant mêlé de multiples acteurs, mobilisés parfois sur des enjeux communs, mais pour des motifs complètement différents ; et c'est cette histoire complexe et hésitante qui a abouti non seulement à la prise en compte par de nombreux acteurs du caractère dangereux de la circulation routière, mais aussi à la mise en évidence d'une multitude de facteurs à l'œuvre derrière les accidents.

Quelques innovations marquantes de la législation encadrant la sécurité routière 1970-2003	
1970	Loi du 9 juillet instituant des seuils d'alcoolémie dans le sang. Le sujet fera par la suite recette et sera retravaillé par d'autres textes visant notamment à l'organisation des contrôles et à l'abaissement des seuils autorisés en juillet 1978, décembre 1983, janvier 1986, juillet 1987, octobre 1990, juillet 1994, septembre 1995.
1973	Décret du 28 juin : - rendant obligatoire le port de la ceinture de sécurité à l'avant des véhicules hors agglomération. Un sujet qui connaîtra lui aussi de nombreux rebondissements dans le cadre de décisions intervenues en juillet 1975, septembre 1979 et octobre 1990. - fixant des limitations de vitesse (110 km/h sur routes à grande circulation, 100 km/h pour les autres). De nombreuses autres décisions viendront également renforcer ultérieurement cette orientation en novembre 1974, décembre 1982, octobre 1990, août 1991, décembre 1992, mars 1998, juin 1999.
1982	Création du programme REAGIR (réagir par des enquêtes sur les accidents graves et par des initiatives pour y remédier) et mise en place des plans départementaux d'action de sécurité routière (PDASR) établis à partir d'un document général d'orientation (DGO) qui définit pour trois ans les grandes lignes de la politique départementale en tenant compte des particularités locales.
1989	Loi instituant le dispositif du permis à point avec mise en place effective à compter de juillet 1992.
1994	Création du délit de mise en danger d'autrui dans le nouveau code pénal.
1999	Loi du 18 juin ne portant que sur la sécurité routière.
2001	Mise en application du code de la route recomposé
2001	Loi du 15 novembre 2001 prévoyant la rétention du véhicule pour excès de vitesse.
2003	Incrimination de la conduite sous l'emprise de stupéfiants.



En même temps, comme le fait bien apparaître le tableau précédent, trois principaux outils qui forment aussi trois problèmes emblématiques semblent tout particulièrement retenir l'attention des autorités publiques dans leur lutte contre l'insécurité routière : la limitation de la vitesse, le port de la ceinture de sécurité et la fixation de seuils d'alcoolémie. Cet arsenal est à tel point complémentaire qu'on le retrouve parfois intégralement mis en scène dans le cadre d'un seul et même texte ainsi que l'illustre parfaitement la loi du 31 octobre 1990 ¹.

Cette production législative ou réglementaire qui reflète les préoccupations des pouvoirs publics ne doit pas être pensée comme le pur fruit du travail de codification de légistes. Elle est elle-même directement liée à toute une série d'expérimentations de terrain doublées d'un effort constant pour en cerner les effets.

Des expériences historiques et leurs résultats

De nombreuses expérimentations ont été conduites pour lutter contre l'insécurité routière, tout particulièrement pour tenter de contrer ces deux fléaux que constituent la vitesse et l'alcool au volant ².

La vitesse

La première expérience française sur routes date de 1959-1960 : il s'agissait de limiter la vitesse pendant onze week-ends sur 2 000 km à 90 km/h pour les voitures particulières et à 70 km/h pour les poids lourds. Le pourcentage de dépassement du 90 km/h a chuté de 22 à 13 %, le nombre d'accidents diminuant dans le même temps de 23 %. La deuxième expérience date de 1969 : 1 600 km de routes ont été limités à 80 km/h, 100 km/h ou 120 km/h. Une baisse immédiate des vitesses pratiquées a pu être constatée, puis un léger relèvement par la suite. La réduction du taux de dépassement de la vitesse limite a atteint 40 % à 60 % selon les voies. L'écart type des vitesses a également été réduit de 15 % à 25 %. Le nombre d'accidents a diminué de 40 %. Dans le prolongement de ces expériences fructueuses, 11 500 km de routes ont été limités à 110 km/h en 1970. La vitesse moyenne pratiquée a alors baissé de 3 km/h, le V 85 (vitesse que dépassent 15 % des usagers) de 5 km/h, montrant ainsi un écrêtement

(1) Pour une présentation plus détaillée de cette législation, voir *Observatoire interministériel de sécurité routière*, « La sécurité routière en France. Bilan de l'année 2001 », Paris, La Documentation française, 2002, p. 187-89.

(2) Source : Délégation interministérielle à la sécurité routière.

certain des vitesses extrêmes. Au cours de cette expérience, une baisse du nombre d'accidents (- 11 %), de blessés (- 10 %) et de tués (- 23 %) a également pu être observée, l'effet limitation semblant très significatif le premier mois de l'expérience.

L'introduction des limitations sur autoroutes s'est déroulée en plusieurs phases. Jusqu'en 1973, il n'y avait pas de limitation, le taux de tués (nombre de tués pour 100 millions de kilomètres parcourus) était de 3,6. Il est descendu à 1,5 lorsque la limitation à 120 km/h a été introduite entre 1973 et 1974, il est remonté à 2,12 pour une limitation à 140 km/h en 1974, puis il est retombé à 1,5 pour une limitation finale à 130 km/h à partir de 1975. Comme cela a pu être observé pour l'alcool, ces données illustrent un gradient dose-effet, le nombre de morts s'accroissant avec l'accroissement des vitesses limites.

La limitation en agglomération a été abaissée de 60 km/h à 50 km/h le 1^{er} décembre 1990. Entre décembre 1990 et novembre 1991 et décembre 1991 et novembre 1992, on a constaté une baisse du nombre des accidents corporels (- 14,2 % en agglomération, - 9,9 % en rase campagne), du nombre des tués (- 15,4 % en agglomération, - 11,9 % en rase campagne) et du nombre des blessés (- 14,3 % en agglomération, - 11,4 % en rase campagne). L'introduction du « 50 en ville » a permis d'éviter 14 000 accidents en milieu urbain et de sauver 500 vies en deux ans (1991 et 1992).

L'alcool au volant

Des seuils d'alcoolémie n'ont été fixés qu'en 1970, par la loi du 9 juillet. Cette politique a été inaugurée le 15 décembre 1958 avec la création de l'infraction de conduite en état alcoolique. L'alcoolémie était mesurée dans le sang et son importance laissée à l'appréciation du juge. Le dépistage par l'air expiré de l'imprégnation alcoolique en cas d'infraction grave au code de la route ne deviendra praticable qu'à partir du 18 mai 1965. La loi du 12 juillet 1978 viendra prolonger cette première mesure en permettant des contrôles préventifs d'alcoolémie sur les conducteurs avant infraction ou accident avec renforcement des sanctions. Cette loi a eu un effet global immédiat : - 19 % du nombre de tués en juillet et - 9 % en 6 mois. Conscients de l'impact de ces mesures sur la diminution des accidents, les pouvoirs publics se sont préoccupés de renforcer la législation sur ce terrain en aggravant les sanctions, notamment par les nouvelles dispositions arrêtées les 10 juillet 1987, 11 juillet 1994 et 15 septembre 1995.

Limiter la vitesse et lutter contre l'alcool au volant se sont révélés deux moyens efficaces et indispensables autour desquels a pu progressivement être façonnée une véritable politique de lutte contre l'insécurité routière. Même si la part des différents facteurs reste incertaine, la mise en œuvre de la politique nationale de sécurité routière depuis le début des années 1970 a eu pour conséquence la baisse du nombre de morts sur les routes, passant de 17 000 à environ 8 000, malgré un accroissement considérable du parc automobile. On note néanmoins depuis quelques années une inquiétante stagnation des principaux indicateurs accidentologiques. Le nombre de 8 000 morts par an semble un palier difficile à franchir. De plus, la France, par rapport à ses voisins européens, occupe en matière de sécurité routière un rang peu enviable. La conduite routière britannique est deux fois plus sûre que la conduite française par kilomètre parcouru. En même temps, la mesure des effets de ces dispositifs n'est pas toujours allée de soi. Car les évaluations conduites en la matière n'ont souvent pu mettre en évidence qu'un effet à court ou moyen terme de ces différents outils mis en service ¹.

Ces éléments invitent à formuler un second constat : en essayant d'apprécier l'impact de ces dispositifs sur des vies sauvées on réalise vite combien l'estimation de leur efficacité constitue un exercice difficile. Les données rassemblées concernent une foule de mesures, l'appréciation de leurs effets n'est pas simple, souvent limitée à une période relativement courte suivant leur entrée en vigueur, alors que dans le même temps, les progrès d'ensemble constatés semblent eux-mêmes ne pas devoir évoluer au-delà de certains seuils. Pour contourner ces obstacles, peut-être convient-il de ne pas continuer à se focaliser sur l'efficacité ² de cette politique, en se demandant dans quelle mesure celle-ci peut ou non entraîner des modifications dans les comportements des usagers de la route ? Cette très vaste question des comportements à risque est à analyser dans le cadre de la théorie de la décision et des modèles du risque. La diversité des déterminants des prises de risque et l'éclatement des groupes sociaux qui les portent rend difficile toute action sur ces comportements. Toutefois, de nombreux travaux et des expérimentations étrangères ont montré que le risque d'être sanctionné modifiait les comportements à condition d'être perçu. Pour cela, il faut que le risque réel de l'être soit suffisamment important. Il faut donc que les contrôles et sanctions soient fréquents et maintenus dans le temps et que les conducteurs en soient informés. Le système de contrôle-sanction constituerait un moyen important de modifier les comportements à

(1) Ces difficultés sont notamment soulignées par le rapport Guyot, « Gisements de sécurité routière. 1. Rapport général », p. 22 et suivantes.

(2) Quelles sont les réalisations par rapport aux objectifs ?

condition de bien fonctionner ¹, d'où l'idée de placer ce système au centre de nos interrogations. Pour cela, il est important d'analyser son effectivité (la loi est-elle appliquée ?) et son efficience (le niveau d'application de la loi correspond-il aux moyens mis en œuvre ?). Cette dernière dimension n'est pas facile à approcher. Nous le faisons de deux façons : premièrement en observant les moyens de contrôle, dans la mesure du possible et surtout grâce à des statistiques et modalités nationales et deuxièmement en prenant des délais de traitement selon les différentes procédures comme indicateurs, certes globaux et « grossiers », des moyens mis en œuvre.

1.2. Prendre au sérieux les dispositifs de contrôle-sanction

Cette analyse du dispositif de contrôle-sanction doit se situer dans le cadre plus large des politiques de sécurité routière. Celles-ci sont diversifiées et leurs accents se révèlent non seulement contradictoires, mais aussi largement incantatoires.

Des dispositifs au cœur d'une politique aux accents contradictoires

Si lutter contre la violence routière fait l'objet d'un consensus, les maux auxquels s'attaquer et les voies pour y parvenir divisent.

Des menaces qui divisent

Les débats parlementaires qui entourent l'examen de textes de lois relatifs à la sécurité routière suffisent à s'en convaincre. Si les orateurs s'accordent pour déplorer ce fléau que constitue la violence routière, il n'est pas rare que derrière l'affichage de nobles intentions, ressurgisse très vite une hiérarchisation des maux à combattre : pour certains, ce sera l'alcool ou les stupéfiants, pour d'autres, plutôt la vitesse ; ici, l'irresponsabilité des conducteurs sera mise en avant, là ce seront les constructeurs automobiles ou la mauvaise qualité des infrastructures routières qui seront incriminés, à défaut de la filière viticole. Ces focalisations sur un seul objectif font oublier que la sécurité routière est un tout et l'accident lié à de multiples causes.

Du côté des conducteurs, alors que l'alcool semble aujourd'hui faire l'objet d'une réprobation unanime, la condamnation de la vitesse ne paraît pas emporter autant l'adhésion. Comme l'a parfaitement montré Jean-Marie

(1) C. Pérez-Díaz,, « Théories de la décision et risques routiers », « Cahiers internationaux de sociologie », CXIV 2003, p. 145-163.

Renouard ¹, ce qui compte à leurs yeux d'abord, ce sont les interactions avec les autres conducteurs, qui peuvent occasionner des situations d'urgence, de danger, et qui font que chacun peut être amené à transgresser certaines règles. Il existe ainsi en matière de vitesse des limites légales souvent inférieures aux limites personnelles que se fixent les automobilistes en fonction de leur interprétation des situations auxquelles ils ont à faire face à l'occasion de leurs déplacements. Les discours sont si convergents sur la question, si accordés à l'idée qu'il est malsain de conduire lentement, que l'auteur en conclut qu'il est parfaitement illusoire d'espérer un respect des limitations de vitesse en toutes circonstances. Ce que décrivent sur ce terrain de la vitesse, comme pour d'autres infractions, les conducteurs interrogés, c'est d'un côté, la monotonie de la règle et de ses définitions toutes faites, de l'autre, l'extrême variété des situations : comment dans ces conditions les automobilistes ne seraient-ils pas conduits à commettre des infractions ? Évidemment, les automobilistes respectent aussi souvent ce code qui assure sécurité et fluidité au trafic. Le respect des règles attachées à la signalisation de dangers potentiels immédiats et inattendus (stop, feux, ligne continue) semble même mieux préservé que celui de celles touchant les excès de vitesse et l'alcoolémie. Si la voie est libre, les conducteurs reconnaissent être tentés de prendre plus de liberté.

L'opinion que partagent en fait de nombreux contrevenants est que l'accident devrait être le seul véritable critère de l'infraction, une infraction sans victime apparaissant à leurs yeux comme n'en étant pas réellement une. L'efficacité du discours sécuritaire (le non-respect des règles du code de la route est la cause des accidents) trouve ainsi sa limite dans la pratique de ces automobilistes qui ne supportent pas d'être sanctionnés quand le risque de causer un tort à autrui se révèle selon eux improbable dans la situation où l'infraction est constatée. Le point de vue sur la sécurité de ces automobilistes n'est pas lié à la réalisation d'une infraction et sa gravité n'est pas non plus à leurs yeux attachée à une règle : ils conduisent guidés au volant par les contraintes de situations vécues et non mus par le strict respect du code de la route.

Les causes de l'insécurité routière ne sont pas seules à diviser l'opinion : les solutions pour la combattre sont elles aussi sources de nombreuses tensions.

(1) J.-M. Renouard, « *As du volant et chauffards* », Paris, L'Harmattan, 2000.

Des solutions qui opposent

Si les acteurs s'accordent pour reconnaître le fléau de la violence routière, les armes à mobiliser pour lutter contre elle les divisent invariablement : les auditions conduites par l'instance dans le cadre de sa mission reflètent directement ces divisions. La création d'une police de la route spécialisée oppose ainsi certains intervenants. Alors que l'idée d'une automatisation de la chaîne de contrôle-sanction fait son chemin dans les esprits, la création d'une structure publique chargée d'en superviser la mise en place et de la rendre institutionnellement crédible voit immédiatement s'élever diverses critiques. La question de la dépenalisation de certaines infractions pour désengorger les tribunaux fait pour sa part l'objet d'un accord de principe ; aussitôt n'en naissent pas moins toute une série d'interrogations quant à sa mise en œuvre.

Ces exemples empruntés à l'actualité du dossier ne sont évidemment pas les seuls. On pourrait nous objecter que ces débats peuvent être le signe d'un intérêt prononcé des acteurs pour le sujet. Le problème tient justement au fait que s'ils sont passionnés, ces débats sont aussi souvent largement incantatoires.

Des dispositifs au service d'une politique aux accents incantatoires

Le constat qui précède a de quoi surprendre. Car si l'on suit les interventions de toute une série de décideurs publics sur le sujet, apparemment, la lutte contre la violence routière se présente comme un combat qui se durcit. Dans les termes employés, l'impression est même celle d'une accentuation de la dimension répressive des politiques préconisées. L'examen des récents conseils interministériels de sécurité routière (CISR) (1997,1999,2000) conforte cette opinion d'un apparent renforcement du contrôle-sanction.

Des plaidoyers favorables au renforcement du contrôle-sanction

Le CISR de 1997 donne le ton : « Cette situation (la France se situe dans les derniers rangs européens en matière de sécurité routière) exige une politique plus déterminée de sécurité routière, fondée sur des objectifs précis et une nouvelle approche. Le gouvernement français adopte un objectif de réduction par deux des tués sur la route au terme des cinq prochaines années ». Pour mieux servir cet objectif, l'importance du contrôle et de la sanction est alors rappelée : le communiqué de presse souligne ainsi la nécessité de lutter contre la vitesse, première cause de mortalité sur la route et de parvenir à simplifier les procédures de sanction.

Le communiqué du CISR de 1999 ne tiendra pas un autre langage : « le sentiment de pouvoir être contrôlé à tout moment est un élément fortement dissuasif. Trop de conducteurs, considérant qu'ils ont peu de chances d'être verbalisés, ne respectent pas le code de la route. La présence des forces de l'ordre sur nos routes est un élément fondamental du changement des comportements ». D'où toute une série de rappels incantatoires : il faut améliorer l'efficacité des contrôles et des sanctions, faire de la sécurité routière une grande cause nationale. Et diverses mesures annoncées concernant le contrôle-sanction : progression des contrôles de 10 %, augmentation des effectifs, augmentation des crédits consacrés aux équipements, contrôles mieux coordonnés et plus ciblés, amélioration du système de sanction, généralisation du paiement par chèques des amendes forfaitaires.

Le même discours revient avec le communiqué du CISR 2000 : « la probabilité d'être contrôlé et sanctionné en cas d'infraction constitue un moyen de dissuasion efficace ». Les mesures annoncées placent une nouvelle fois au premier rang le contrôle-sanction : il faut donc de nouvelles sanctions plus efficaces pour les infractions graves, un renforcement des politiques de contrôle routier, un allègement parallèle des tâches administratives ; des sanctions pédagogiques sont même encouragées, et une politique pénale plus homogène souhaitée.

Les derniers CISR ont donc tous souligné l'importance du volet contrôle-sanction de la lutte contre l'insécurité routière. Leur lecture permet effectivement de voir apparaître de nouvelles incriminations, de réguliers appels à un renforcement des moyens matériels et moyens humains, afin d'accroître le nombre des contrôles et l'efficacité des procédures de sanction engagées. En même temps, la probabilité d'être sanctionné pour excès de vitesse a considérablement décru.

Des faits contradictoires

Les dernières statistiques produites par l'Observatoire national interministériel de sécurité routière (ONISR) sont de ce point de vue éloquentes. Depuis 1994, les heures officielles de contrôle, qui intègrent à leur calcul les heures consacrées par ces agents à se déplacer et à leurs activités d'écriture, n'ont cessé de diminuer : celles-ci sont passées de 2 118 631 pour 1997, à 1 602 433 en 2001. Ces activités de contrôle se traduisent par la constatation d'infractions dont le nombre est en stagnation depuis une dizaine d'années : pour les seuls excès de vitesse, celles-ci représentent un peu plus d'un million d'affaires constatées.

Cet infractionnisme laisse songeur, d'abord par sa faiblesse, comparativement aux chiffres d'un certain nombre de nos voisins et ensuite parce que son évolution semble complètement déconnectée des autres évolutions qui caractérisent plus généralement la situation de la circulation routière. Ainsi, entre 1981 et 2001, la circulation sur le seul réseau national a été multipliée par deux. Depuis une quinzaine d'années également, les enquêtes conduites par l'ONISR permettent de conclure à une dégradation des vitesses moyennes pratiquées, ce indépendamment du type de véhicule et du type de réseau routier considéré. Comme le rappelle le préfet Guyot dans son rapport « quel que soit le réseau, c'est plus de la moitié des automobilistes qui est en infraction » (tome 2, page 47).

Pour illustrer autrement ce décalage entre les bonnes intentions et les faits concrets, il est possible de s'appuyer sur l'exemple des homicides involontaires en état alcoolique. La loi prévoit comme sanction maximale une peine d'emprisonnement de six ans. Or que montrent sur ce volet les statistiques de l'Observatoire national interministériel de sécurité routière ? En 2000, 414 condamnations ont été prononcées en cette matière. 98 % de ces contrevenants ont été condamnés à des peines de prison. Pour 38 % d'entre eux toutefois, cette peine a été assortie d'un sursis total ; et pour les 60 % restant, la peine prononcée a compris une partie d'emprisonnement ferme, dont la durée fut en moyenne de neuf mois et une semaine, ce qui est loin des six ans prévus.

Politique aux accents contradictoires, politique aux accents incantatoires : *le constat* qui s'impose ici est finalement celui d'un dispositif de contrôle-sanction éminemment fragile. Les pouvoirs publics semblent à la fois en attendre beaucoup et dans le même temps, tout n'est pas fait pour en assurer la crédibilité. Ces éléments invitent ainsi à prendre acte de l'importance du dispositif de contrôle-sanction au cœur du système national de lutte contre l'insécurité routière. En même temps, cette importance semble surtout symbolique, au vu du caractère en partie incantatoire des mesures annoncées. L'affaire n'est pas sans importance, car derrière, c'est la crédibilité de la politique de lutte contre l'insécurité routière qui s'en trouve menacée, et plus généralement, la question de la force des règles de droit qui est posée. Ces éléments invitent donc à s'orienter vers un examen de ces dispositifs, en commençant par dresser l'inventaire des problèmes soulevés par la conduite d'un tel projet.

2. Les problèmes soulevés par l'évaluation de cette politique interministérielle

S'engager dans une évaluation des dispositifs de contrôle-sanction qui fondent la sécurité routière suppose que soient levés différents obstacles politiques qui entravent la naissance d'un tel projet. Par ailleurs, s'il existe une masse considérable de données et de réflexions sur cette politique nationale utiles à une telle entreprise, ces données soulèvent de nombreuses questions et se révèlent parfois d'une portée limitée pour aventurer la réflexion sur certains terrains.

2.1. La délicate naissance d'un projet d'évaluation

Évaluer l'effectivité des dispositifs de contrôle-sanction en matière de sécurité routière ne va pas de soi car l'opération suppose la prise en compte d'une foule d'opérateurs qui, s'ils travaillent au service d'une même politique, s'affrontent aussi ensemble, autour de cette même politique : tant sur le terrain de sa définition et de sa mise en œuvre, que sur celui de son évaluation.

Une politique dont la définition et la mise en œuvre sont enjeu de luttes

On a vu précédemment combien cette politique avait pu s'orchestrer autour d'objectifs variés et parfois contradictoires. Cette complexité est la marque des rivalités progressivement tissées entre un nombre croissant d'intervenants intéressés par ce dossier.

Sous ce rapport, alors qu'initialement la circulation routière n'avait suscité qu'une intervention du ministère des Transports dans le but de contrôler une activité économique et une industrie, en devenant au début de l'année 1952 un problème public, cette politique s'est retrouvée placée au cœur des préoccupations de nouveaux ministères (Justice, Santé publique et Intérieur), qui virent en elle une occasion d'affirmer leurs revendications. La seconde partie de l'ouvrage d'Anne Kletzen livre un large aperçu de ces affrontements entre ces administrations en se concentrant sur trois dossiers majeurs : le contrôle mixte du retrait de permis de conduire, l'invention d'un dispositif de contrôle de l'alcool au volant et le contrôle du transport routier.

Aujourd'hui, la politique de la sécurité routière existe à travers la mise en œuvre d'un grand nombre de lois et de textes réglementaires concernant le comportement des conducteurs (vitesse, alcoolémie, respect des arrêts

obligatoires comme les stops et feux rouges, port de la ceinture et du casque...), la construction et l'exploitation des infrastructures routières et les normes de construction des véhicules. Cet appareil normatif repose sur un édifice administratif et judiciaire s'appuyant sur divers services locaux (tribunaux, préfectures, brigades de gendarmerie, DDE, etc.) dont le rôle est au minimum de faire respecter le corpus de règles évoqué ci-dessus. Des acteurs non étatiques publics (les conseils généraux par exemple, qui gèrent les réseaux des routes départementales) ou privés (les associations de défenses des victimes d'accidents de la routes, les compagnies d'assurances, les sociétés d'autoroutes, les constructeurs automobiles, etc.) interviennent également.

Derrière ces multiples facettes de la sécurité routière, ce sont autant d'objets et de sujets d'évaluation qui pourraient prétendre à l'existence et qui entrent parfois en concurrence. L'idée d'évaluer le système national de contrôle-sanction des infractions routières n'a d'ailleurs finalement vu le jour que tout dernièrement, alors que des projets avaient été impulsés sur ce sujet dès le début des années 1990. Ce fait constitue une illustration supplémentaire de ces tensions.

Une évaluation enjeu de luttes de définitions

L'évaluation du système national de contrôle-sanction des infractions routières n'est pas un projet qui est allé naturellement de soi ¹. Ainsi, en 1993, une commission d'évaluation a été instaurée dans le cadre de la procédure du Comité interministériel d'évaluation (CIME) à la demande de la DISR. Cette commission a travaillé pendant un an sans que ses études aient donné lieu à la publication d'un rapport.

Il faut attendre le début de 1999 pour que l'éphémère Délégation à la modernisation et à la déconcentration du ministère de l'Équipement ouvre à nouveau plusieurs chantiers d'évaluation, dont un relatif à la prise en compte de la sécurité routière dans l'activité des directions départementales de l'Équipement. Isabelle Massin, alors déléguée interministérielle à la Sécurité routière et directrice de la DSCR, se servit de la pression de la délégation à la modernisation et à la déconcentration comme d'une opportunité et non comme d'une contrainte subie pour relancer les réflexions. Au même moment, un projet parallèle d'évaluation interministérielle des politiques locales de sécurité routière à travers l'implication des services déconcentrés de l'État était en train

(1) Les éléments d'information qui suivent ont été rédigés par Vincent Spenlehauer (INRETS) qui en a suivi de près, comme acteur, les différentes étapes.

de naître. Mais celui-ci allait comme d'autres se heurter à d'insurmontables difficultés : l'hétérogénéité et la complexité de l'ensemble des politiques locales de sécurité routière supposaient que l'on s'engage dans un lourd travail d'investigation ; la mise en évidence d'importants écarts entre niveau local de la politique et sphère nationale risquait fort de compliquer le travail de mobilisation à entreprendre sur le terrain avec les acteurs locaux. Après quelques mois, le projet fut donc à son tour abandonné, au printemps 2000.

À la suite de ce nouvel échec une équipe (MM. Perdrizet et Spenlehauer et plus tardivement Mme Pérez-Diaz) fut chargée de construire un projet stratégique d'évaluation, réaliste, bien ciblé et relativement collectif pour la DISR. Celle-ci aboutit à la conclusion que sur les trois objets classiques d'action de sécurité routière (le véhicule, l'infrastructure, le conducteur), l'évaluation devait porter préférentiellement sur le troisième¹. L'équipe insistait sur la nécessité d'étudier la régulation de son comportement. Trois angles s'ouvraient alors à la réflexion : réfléchir sur la production des règles, analyser leur légitimation, observer leurs conditions d'application. L'accord se dégagait sur le fait que le code de la route, qui constitue en la matière la règle principale, n'était pas au cœur du problème, contrairement à sa légitimation et à son application. D'où le dilemme : fallait-il insister dans le couple légitimation-application sur le premier ou sur le second des deux termes ? Dans la première éventualité, la politique de communication et surtout, celle dite du « continuum éducatif » en sécurité routière aurait dû constituer l'enjeu du futur projet d'évaluation. Dans la seconde, c'est principalement le dispositif national de contrôle-sanction et ses déclinaisons locales qui auraient fait l'objet d'évaluations. Trop centrée sur un ministère, l'Éducation nationale, et ne pouvant garantir des effets positifs qu'à long terme, la première option fut jugée moins opérationnelle que la seconde, qui fut finalement retenue.

Restait à définir les contours d'une telle évaluation ainsi que ses conditions de faisabilité. Ce qui suppose la réalisation d'un ultime détour permettant l'identification de toute une série de problèmes généraux soulevés par toute réflexion touchant ces dispositifs de contrôle-sanction.

(1) Le premier relève maintenant de la sphère européenne et est investi par les constructeurs automobiles. Relativement au second axe, il a été considéré que l'évaluation alors en cours sur la prise en compte de la sécurité routière par les DDE répondait convenablement aux besoins (« Évaluation de l'action des DDE dans le domaine de la sécurité routière », Direction de la Sécurité et de la Circulation routière, mai 2001).

2.2. Évaluer la sécurité routière par ses dispositifs de contrôle-sanction

Comme le soulignent les auteurs du premier rapport annuel du Conseil national de l'évaluation, « l'évaluation n'est pas une liste de résultats mais une interrogation sur le « pourquoi » : pourquoi tel résultat existe-t-il ? ». Auparavant, le décret du 18 novembre 1998 précisant les fondements d'un dispositif interministériel d'évaluation des politiques publiques¹ avait défini l'évaluation comme « ayant pour objet d'apprécier, dans un cadre interministériel, l'efficacité [d'une] politique en comparant ses résultats aux objectifs assignés et aux moyens mis en œuvre ».

Quels résultats pour quels objectifs ?

Évaluer le contrôle-sanction routier en suivant les directives tracées par le décret qui vient d'être rappelé confronte à une difficulté majeure : il n'existe guère d'objectifs précis définis par les pouvoirs publics susceptibles de guider l'action de leurs auxiliaires de terrain. Mis à part l'objectif défini en 1997 par le ministre de l'Équipement, des Transports et du Logement de baisser de moitié le nombre des tués sur la route en cinq ans (d'ici à la fin 2002, le bilan devra être réduit de 4 000 tués), les objectifs affichés restent généralement très flous. La nécessité d'abaisser les vitesses moyennes est formulée de manière très vague et générale.

Cela ne favorise évidemment pas la réalisation d'études évaluatives soucieuses de comparer les résultats d'une politique aux objectifs qui lui seraient assignés, de même que cela ne facilite guère le développement d'une culture du résultat dans l'administration.

À défaut de pouvoir se prévaloir d'objectifs nationaux précis, peut-on s'appuyer sur d'autres indicateurs de résultats intermédiaires ? Là encore, c'est l'univers du flou qui semble dominer. Certes, il existe des indicateurs de résultats nationaux, basés sur des estimations, comme le pourcentage de véhicules en dépassement de vitesse. Il apparaît pourtant que leur constitution au niveau départemental s'avèrerait fondamentale pour concevoir une politique locale concrète du contrôle de dépassement de vitesse. Bien d'autres indicateurs départementaux seraient encore nécessaires en cette matière. Il faudrait pour cela que l'ONISR dispose de moyens adéquats à une tâche de cette ampleur.

(1) Un premier décret intervint sur le sujet le 22 janvier 1990.

Évaluer les moyens

Il existe évidemment tout un stock de données officielles retraçant l'activité des différents partenaires intervenant dans le cadre de la politique du contrôle-sanction routier. Leur éventuel usage comme base d'appréciation de la politique soulève toutefois très rapidement de très nombreuses questions.

Les moyens des forces de l'ordre

Les moyens humains des forces de l'ordre peuvent être appréciés à partir des effectifs dédiés à la sécurité routière (mesurés par l'effectif « spécialisé » et par le pourcentage de l'activité des « effectifs généralistes » consacrés à la sécurité routière au sein des forces de l'ordre) : gendarmerie, sécurité publique, CRS, police municipale. Ces données sont toutefois à examiner avec précaution car les personnels dits « spécialisés » ne se consacrent pas qu'au contrôle du respect de la réglementation routière.

On peut également introduire comme élément d'appréciation les kilomètres de voirie (selon le type de voirie) couverts par les forces de l'ordre. Là encore cet élément d'appréciation bien qu'intéressant se révèle très insuffisant vu la faiblesse des effectifs des brigades territoriales de gendarmerie au regard des kilomètres de voirie dépendant d'elles (une brigade territoriale pour 400 km de voirie) et au contraire les effectifs sensiblement plus nombreux sur les voies autoroutières. Le nombre d'heures consacrées au contrôle de vitesse se révèle lui aussi insuffisant comme élément d'appréciation car il intègre les déplacements et le temps pris par les activités rédactionnelles. Il n'offre donc pas une bonne connaissance des heures réellement passées par les forces de l'ordre au bord de la route, pas plus qu'il ne nous renseigne sur le nombre de véhicules contrôlés ¹. Le nombre de contrôles d'alcoolémie effectués est tout autant problématique : il ne renseigne ni sur les lieux et horaires des contrôles

(1) Ces problèmes concernant le temps théorique de service et celui réel du travail ont été documentés pour la police par Dominique Monjardet, « Ce que fait la police. Sociologie de la force publique », Paris, La Découverte, 1996, pages 91-92, qui souligne bien par ailleurs les difficultés auxquelles se heurte toute investigation sur l'appréciation du travail des forces de l'ordre, page 281.

préventifs ; les chiffres officiels collectés paraissent par ailleurs suspects car ils ne recoupent pas d'autres sources d'information ¹.

Ces chiffres bruts et globaux posent d'autres problèmes plus généraux : ils ne renseignent guère sur les lieux et les moments de réalisation des contrôles, pour combien de temps effectivement passé sur le terrain, avec quels seuils de vitesse effectivement appliqués pour les contrôles, pour combien de véhicules contrôlés, pour combien de contraventions ou de procès-verbaux établis par rapport au nombre d'excès de vitesse constatés, etc.

La connaissance des moyens matériels de contrôle est tout aussi problématique. Pour la vitesse : le nombre de cinémomètres est connu de même que leur répartition en fonction de différents types d'outils. Ce qui permet de déduire grossièrement le niveau d'obsolescence du parc. Cependant, quels critères permettent de juger si le nombre d'appareils est suffisant ? Faut-il pour cela considérer le pourcentage de brigades territoriales et de commissariats équipés, ou d'unités spécialisées ? Ou doit-on retenir comme indicateur leur rythme d'utilisation ? Quid encore des budgets inconnus consacrés à l'entretien et à la maintenance de ce matériel ? Les mêmes remarques s'appliquent au matériel de contrôle de l'alcoolémie : le nombre d'éthylotests et d'éthylomètres est connu de même que leur répartition entre différents types. Cela suggère un état de vétusté plus ou moins prononcé du parc global à disposition. Mais des sondages effectués sur le nombre de contrôles d'alcoolémie subis et le nombre d'embouteillages conduisent à relever d'étonnants décalages.

Les moyens de l'appareil judiciaire dédiés à la répression des infractions routières

Sur ce terrain, différents indicateurs existent comme le quantum des peines pour homicide involontaire et blessures involontaires. Des statistiques permettent également d'évaluer globalement et en moyenne, avec toutes les précautions nécessaires, l'évolution de la réponse pénale au cours d'une période donnée. Des éléments d'appréciation existent encore quant au délai moyen de la réponse

(1) Cf. le rapport Guyot, « Gisements de sécurité routière », tome 2 : Fiches analytiques, qui mentionne page 51 un doublement des dépistages alors qu'un récent sondage réalisé en juin 2002 pour la Fédération française des automobile-clubs révèle que 41 % des personnes interrogées sur la question de savoir « quand avez-vous été contrôlé pour la dernière fois par la police ou la gendarmerie pour vérifier votre taux d'alcool en soufflant dans un alcootest ? » déclarent ne l'avoir jamais été, 21 % de l'échantillon se rappelant l'avoir été il y a plus de cinq ans.

pénale concernant les infractions routières jugée globalement satisfaisante par la Chancellerie car les délais se sont réduits.

D'autres éléments d'information suscitent de nombreuses questions. Le nombre des condamnations pour infractions à la sécurité routière constitue par exemple un indicateur guère significatif puisque l'activité du système judiciaire dépend non seulement de son alimentation en amont par les agences de recueil des infractions, mais aussi du nombre d'accidents corporels pour ce qui concerne les condamnations pour blessures et homicides involontaires. Une autre difficulté touche les contraventions des quatre premières classes ayant fait l'objet d'une amende forfaitaire. Celles-ci échappent au suivi de l'appareil judiciaire si le contrevenant choisit de procéder spontanément au paiement de l'amende. Si le contrevenant ne paie pas spontanément, intervient alors l'officier du ministère public dont l'activité ne fait pas l'objet de statistiques connues du système judiciaire.

Le taux de recouvrement des amendes de police de la circulation routière n'est pas non plus connu avec précision, incertitude qui vaut encore plus pour le pourcentage des amendes touchant les excès de vitesse et l'alcoolémie. Le taux d'encaissement des amendes forfaitaires est également imprécis puisque le nombre de contraventions effectivement poursuivies est lui-même difficile à chiffrer¹. Le nombre de cartes-lettres imprimées et utilisées est inconnu. Des informations sont certes disponibles en ce qui concerne le produit global des amendes de police de la circulation routière, notamment pour ce qui concerne les amendes forfaitaires dont le produit est reversé aux collectivités territoriales. Une évaluation de ce montant figure dans le projet de loi de finances déposé chaque année sur le bureau des Assemblées (tableau des voies et moyens annexé au projet de loi de finances – évaluation des recettes – ligne 312). Le montant des amendes de police de la circulation routière qui sont recouvrées par le Trésor public (et qui ne font pas l'objet d'un reversement aux collectivités territoriales) n'est toutefois pas identifié ; il fait partie d'un ensemble plus large englobant le produit des amendes et condamnations pécuniaires prononcé par des autorités administratives (tableau des voies et moyens – évaluation des recettes – ligne 313).

Au terme de ces développements, le constat qui s'impose est celui d'une politique dont les objectifs sont très flous et la connaissance des moyens et des résultats relativement imparfaite. En l'état actuel des éléments disponibles, se positionner sur une approche globale appréhendant le contrôle-sanction routier

(1) Les enquêtes réalisées par le prestataire Deloitte & Touche pour cette évaluation ont permis de fournir des estimations.

au niveau national conduit vers une impasse. Il faut donc évaluer cette politique autrement. Mais il convient également de réfléchir prioritairement à la construction d'indicateurs maîtrisés permettant de faciliter le suivi de cette politique.

3. L'objet, les enjeux et les méthodes d'une évaluation par le « bas » du contrôle-sanction routier

Sur quelles bases reposait ce projet, quelles sont les hypothèses et les objectifs qui le sous-tendaient ? Comment l'organisation en a-t-elle été conçue et selon quel schéma de progression s'est-il déroulé ? Répondre à ces questions revient à préciser la construction du projet d'évaluation, puis à éclairer son organisation et sa dynamique.

3.1. La construction du projet d'évaluation

Ce projet part du local, d'un suivi des acteurs chargés de la mise en œuvre de terrain de la politique nationale de contrôle-sanction routier : il n'aurait pu se faire sans leur concours. Son objectif explicite vise à produire des connaissances utiles pour l'action.

Une évaluation centrée sur la mise en œuvre locale du contrôle-sanction

L'instance d'évaluation a reçu pour mission de réaliser une évaluation ex-post de la mise en œuvre de la politique nationale de sécurité routière par les systèmes locaux de contrôle-sanction, afin d'émettre des recommandations d'actions de nature à améliorer l'efficacité du dispositif actuel ¹. L'évaluation demandée porte sur ce point particulier, jugé tout à fait crucial : l'appréciation de l'efficacité nationale d'un nouveau dispositif de contrôle-sanction devra s'appuyer sur une analyse fine des pratiques locales mises en œuvre en matière de contrôle-sanction. Celles-ci ont en effet un impact important sur les comportements des conducteurs.

(1) On trouvera plus de précisions sur ce projet en se reportant au cahier des charges annexé au présent rapport.

Cette évaluation repose sur le constat selon lequel les conditions matérielles, sociales, économiques, etc.¹ de chaque situation locale conduisent les acteurs du contrôle-sanction à des traductions, à des adaptations, voire à des créations de règles informelles relatives à la circulation routière. Aussi a-t-il été fait l'hypothèse que l'efficacité de la mise en œuvre de la politique nationale de sécurité routière peut être améliorée si l'on comprend le fonctionnement des systèmes d'acteurs locaux du contrôle-sanction et si l'on favorise leurs capacités d'innovation. Claudine Pérez-Díaz a conçu, avec Vincent Spenlehauer, ce projet d'évaluation à partir de sa recherche centrée sur une étude de cas réalisée au début des années 1990 dont la généralisation des résultats méritait d'être testée². Outre les analyses locales issues de cette recherche, les travaux de Vincent Spenlehauer sur l'évaluation l'incitaient à projeter une approche évaluative dite « pluraliste »³. Cette évaluation est donc une évaluation-action : elle suppose une forte mobilisation des acteurs locaux du contrôle-sanction.

Dans un petit nombre de ressorts judiciaires soigneusement choisis, l'objectif de l'évaluation a dans un premier temps consisté à produire, en étroite collaboration avec les acteurs locaux du contrôle-sanction, une connaissance partagée de ces phénomènes de traduction et d'adaptation de règles. Dans un deuxième temps, l'objectif de l'évaluation a visé, dans les ressorts sélectionnés pour l'évaluation, à envisager des pistes réalistes et positives d'évolution du fonctionnement du contrôle-sanction. Dans un troisième temps, l'évaluation s'est efforcée de préciser les conditions de transfert d'innovations en matière de contrôle-sanction d'un ressort à d'autres, l'ensemble de ces éléments devant faire l'objet de recommandations ou de prescriptions nationales pour l'ensemble du territoire.

L'objet est le contrôle et les sanctions afférents aux règles du code de la route dont le but est d'influer à court terme sur le comportement du conducteur ; celui-ci apprécie par ailleurs la crédibilité des normes et anticipe la probabilité de leur application. Il s'agit concrètement des contrôles de gendarmerie et de

(1) Par exemple, nécessité d'entretenir des relations de coopération avec les sociétés locales, compassion pour certains contrevenants en situation professionnelle difficile, engorgement des services « contentieux », manque de matériel, formation lacunaire en matière de sécurité routière, etc.

(2) Claudine Pérez-Díaz, « Jeux avec des règles pénales. Le cas des contraventions routières », Paris, L'Harmattan, 1998.

(3) Vincent Spenlehauer, « Évaluation de politique : usages sociaux », Paris, L'Harmattan, 1995.

police, ainsi que des différentes peines infligées par la justice en cas d'infractions constatées.

L'expression de « chaîne contrôle-sanction » recouvre une grande diversité de situations. Sur le simple plan de la description administrative, pour un seul pôle judiciaire formé par un ou plusieurs tribunaux de police et un tribunal correctionnel il existe plusieurs brigades de gendarmerie et/ou commissariats de police. Le flux d'infractions constatées par une brigade de gendarmerie est contingenté en aval par le pôle judiciaire notamment en fonction des flux en provenance des autres brigades. Dans certains ressorts, les services de la DDE apportent leur concours aux forces de l'ordre pour aménager des zones d'interception ou pour identifier des points ou des horaires pertinents de contrôles ; quelquefois, les services de la DDE sont plus discrets. Enfin, dans certains ressorts, le procureur a établi des relations de travail étroites avec certains responsables motivés de la santé publique (obligation de soins pour les contrevenants souffrant d'alcoolisme) ; dans d'autres, le milieu local de la santé publique n'est pas en mesure d'offrir un service adapté aux appels du procureur. Tous ces exemples montrent que la linéarité implicite supposée par le terme de « chaîne » est loin d'être vérifiée dans les faits.

La diversité des configurations locales de contrôle-sanction n'est pas en soi un problème. Elle peut en effet indiquer que les configurations locales s'adaptent au contexte pour être plus efficaces sur leur territoire. En revanche, cette forte différenciation peut conduire à un manque de cohérence entre les pratiques ou à une mauvaise hiérarchisation des priorités locales en faveur de la sécurité routière.

Produire des connaissances au service de l'action

Cette évaluation-action propose de faire en sorte que les acteurs centraux et locaux modifient en connaissance de cause leurs manières d'agir et de décider, en fonction de ce que les connaissances disponibles et l'évaluation des pratiques de terrain permettent de fournir comme enseignements. Les enquêtes de terrain concernant le fonctionnement des systèmes locaux de contrôle-sanction se sont orchestrées autour de six sites pilotes. Pour des raisons de commodité, les terrains étudiés correspondent chacun à un tribunal de grande instance (TGI) dont les agences de recueil sont des commissariats de police urbaine, des brigades de CRS, ou des brigades de gendarmerie ¹, ces terrains représentant des

(1) Le territoire comprenant les agences de recueil ressortissant d'un même TGI se nomme un « ressort ».

environnements diversifiés, la diversité des ressorts devant faciliter les comparaisons et la généralisation de certaines pratiques.

Menée tout au long de l'année 2002, la phase la plus ambitieuse de l'étude a permis la réalisation d'enquêtes locales, conduites dans chacun des six ressorts. Ces enquêtes ont visé à approfondir la connaissance de l'organisation et des moyens mis en œuvre localement pour le fonctionnement concret de la filière pénale en matière de sécurité routière et à mesurer l'efficacité des dispositifs locaux de contrôle-sanction. Deux types d'investigations ont été combinés : d'une part, des investigations qualitatives dans le cadre de différentes séries d'entretiens auprès d'acteurs locaux ; d'autre part, des investigations d'ordre plus quantitatif (consistant à suivre un nombre significatif d'affaires tout au long de la chaîne de traitement, depuis la constatation de l'infraction jusqu'à la sanction, selon la méthode des filières pénales).

Près de 200 entretiens ont été conduits pour les besoins de l'enquête. Dans un premier temps, des entretiens « organisation » ont permis d'approfondir la description de l'organisation et des moyens mis en œuvre, à toutes les étapes de la chaîne de contrôle-sanction, dans chaque ressort judiciaire. Ces entretiens et l'observation *in situ* des modes de travail ont permis de compléter les données présentées dans des monographies rédigées par les groupes locaux au début de l'étude. À l'issue de ces entretiens descriptifs, une première vague d'entretiens (sur la base d'un guide de questionnement précis) a permis de recueillir les perceptions des acteurs locaux quant au problème de l'insécurité routière et au fonctionnement de la chaîne de contrôle-sanction. Une seconde vague d'entretiens a ensuite été menée auprès d'une quinzaine d'acteurs locaux pivots du contrôle-sanction interrogés sur les différents résultats quantitatifs des études relevant de leur ressort.

L'analyse quantitative a permis de travailler sur un échantillon de 5 000 affaires, sélectionnées en tenant compte de la diversité des types de procédures (amendes forfaitaires ou procès verbaux), des types d'infractions (« alcool » et « vitesse » de toutes classes) et des types d'agences de constatation choisies (unités de gendarmerie et police). Le souci de comparer les résultats quantitatifs des différents ressorts a conduit à retenir préférentiellement une même période de constatation des infractions dans tous les ressorts (un cycle annuel : début novembre 2000 à fin octobre 2001).

Partant de ces trois entrées empiriques concernant les produits des systèmes de contrôle-sanction, les modes d'action identifiés et les entretiens avec des acteurs, l'enquête s'est focalisée sur des configurations locales reflétant le

contrôle-sanction à l'intérieur d'un cadre formé par les différents secteurs y intervenant. Une partie des règles qui régissent le fonctionnement routinier de ces systèmes locaux sont des adaptations de règles formelles nationales, voire des inventions locales venant compléter ou se substituer à celles-ci. L'examen de cette articulation entre le local et le national constitue un enjeu majeur de la réflexion. Celle-ci entend en effet rendre compte des raisons susceptibles d'éclairer toute une série de décalages entre ces deux niveaux. L'objectif de telles analyses étant de créer aux niveaux local et national – et également entre ces deux niveaux – les conditions d'un débat ouvert sur les avantages et les inconvénients de ces adaptations ou créations de règles et des innovations locales qu'elles représentent.

3.2. L'organisation et la dynamique de l'évaluation

L'organisation de l'évaluation

Dans le cadre de sa mission, l'instance d'évaluation s'est réunie une vingtaine de fois et a auditionné de nombreuses personnalités ¹. Elle a organisé avec l'OCDE un séminaire sur les expériences étrangères, montrant qu'une amélioration rapide du niveau de sécurité routière passe forcément par une augmentation de la probabilité d'être contrôlé, le recours au contrôle automatique des vitesses permettant d'augmenter significativement cette probabilité. Comme on l'a vu, l'instance s'est par ailleurs engagée dans une démarche originale en mettant sur pieds une évaluation associant pour la première fois étroitement niveau national et niveau local, qui a donné lieu à une lourde enquête avec le soutien de groupes de travail locaux, mobilisant les acteurs du contrôle-sanction dans six ressorts de tribunaux de grande instance. Dans ce cadre, l'instance a fait appel aux services d'un prestataire extérieur afin de conduire les études et d'assurer un relais entre le niveau local et le niveau national.

L'évaluation s'est alors organisée sur deux plans cheminant conjointement. Au niveau national, l'instance s'est chargée du pilotage général de l'évaluation ; elle a mené ses propres travaux (réflexions, débats, études, auditions, etc.), sans négliger la dimension comparative internationale. De surcroît, elle a encadré les travaux d'enquête et d'analyse menés par l'équipe de consultants sur les sites pilotes avec le soutien des groupes de travail locaux. Au niveau local, le rôle des groupes de travail locaux a consisté à mettre en œuvre l'évaluation sur le

(1) On trouvera en annexe 4 la liste des personnes auditionnées.

territoire les concernant, en s'efforçant de mobiliser tous les acteurs impliqués. Plus précisément, les groupes de travail locaux ont eu à faciliter le recueil d'informations (en produisant des monographies les concernant et en assistant les consultants dans la réalisation d'entretiens et le rassemblement des affaires servant de base à l'enquête sur les filières pénales), à analyser les restitutions de chercheurs, à émettre des avis auprès de l'instance nationale et à contribuer à la formulation de recommandations.

La dynamique de l'évaluation

Les différentes étapes du processus évaluatif se sont échelonnées ¹ d'avril 2001 à mars 2003. Pour décrire ces étapes, le présent rapport se propose dans un premier temps de rendre compte des différents travaux qui ont été conduits avec et auprès des groupes de travail locaux. Dans cette perspective, le chapitre 2 reviendra sur l'analyse qualitative des représentations que se font les acteurs du contrôle-sanction de la sécurité routière, de leur travail et de celui de leurs partenaires qui partagent avec eux la responsabilité de la mise en œuvre de cette politique. Le chapitre 3 offrira ensuite une vision quantitative plus objective du travail accompli au quotidien par ces agents via une analyse en terme de filières pénales. Le chapitre 4 enregistrera alors les réactions des acteurs locaux à ces résultats ainsi que leurs explications face à différents problèmes et dysfonctionnements mis en évidence. Il livrera aussi les axes d'intervention souhaitables imaginés localement pour y remédier. Les chapitres 5 et 6 présenteront enfin une synthèse des propres travaux conduits en complément par les membres de l'instance dans le prolongement de ces propositions locales d'action, ainsi qu'un bilan des propositions et recommandations finalement nées et portées par l'ensemble de ces investigations.

(1) L'annexe 9 – consultable sur le site Internet du Commissariat général du Plan – répertorie les différentes phases de ce processus évaluatif.

Chapitre 2

Les représentations et les savoirs locaux en matière de sécurité routière

Le premier contact avec une politique passe souvent par la médiation d'une rencontre avec les agents qui l'appliquent et la font finalement exister au gré de leur travail. Comment ces agents perçoivent-ils en général cette politique ? Quelles images en délivrent-ils lorsqu'on les interroge sur leur engagement professionnel ordinaire ? Et au-delà de leur savoir-faire de praticiens, quelles sont les connaissances et les savoirs qu'ils maîtrisent relativement à cette politique ? Afin d'apporter des éléments de réponses à ces interrogations, deux séries d'investigations ont été conduites. Près de 200 entretiens ont été réalisés auprès des acteurs de la chaîne du contrôle-sanction routier et des monographies locales ont été rédigées par les groupes de travail locaux ¹. Les résultats de ces investigations dessinent en creux une politique aux objectifs incertains, à la mise en œuvre problématique et aux résultats flous, sur laquelle le savoir localement disponible se révèle à la fois complexe à rassembler et fort lacunaire.

1. Une politique aux objectifs incertains, à la mise en œuvre problématique et aux résultats flous

Les entretiens conduits permettent de faire ressortir quelques grands traits saillants d'une politique de sécurité routière perçue par les acteurs comme une politique « au rabais », qui souffre de difficultés inhérentes à son caractère interministériel. La mise en œuvre concrète de son volet contrôle-sanction rencontre de nombreux obstacles pratiques. Elle pose le problème de la gestion

(1) Afin de garantir une liberté d'expression aux différents interlocuteurs ayant accepté de s'associer à ce projet, les entretiens réalisés ont été rendus anonymes, de même que l'identité des différents groupes de travail locaux à l'occasion de la présentation des résultats des études quantitatives. On trouvera en annexe 5 le guide ayant servi de fil conducteur à la réalisation de ces entretiens.

de relations de face à face de plus en plus tendues avec les contrevenants, et soulève des interrogations fortes sur son effectivité comme sur son efficacité.

1.1. La sécurité routière, une « politique au rabais »

Si un consensus général pour réprover la conduite sous l'empire d'un état alcoolique semble se dégager, les excès de vitesse font moins l'objet d'une condamnation systématique. Les personnes interrogées sont au demeurant conscientes qu'il convient de ne pas perdre de vue d'autres types d'infractions, en particulier en agglomération, où le non-port de la ceinture et le franchissement de feux rouges et de stops sont souvent considérés comme autant, voire plus problématiques.

Des infractions routières dont la gravité est perçue de façon contrastée

- Un consensus général pour réprover la conduite sous l'empire d'un état alcoolique

Les prises de positions sont souvent sur ce sujet très catégoriques, à l'image de ces propos d'un commandant d'EDSR (entretien 5.E.4) : « *Le gouvernement devrait dire que l'alcool, c'est zéro. Comme dans les pays nordiques, ils ont obtenu de sacrés résultats* ». L'alcool est « *le fléau n° 1 du département* », note un autre ; « *25 % des accidents et 80 % des actes de délinquance sont liés à l'alcool* » (DDSP, 5.E.7). « *D'une façon globale, les gendarmes sont plus motivés par les infractions les plus graves, comme les alcoolémies, les conduites dangereuses* » (1.E.4). La population semble même avoir commencé à intégrer cette donne. Plusieurs acteurs interrogés soulignent en effet combien les « *demandes d'indulgences pour l'alcool* » se font moins nombreuses qu'avant (procureur 5.E.11). « *L'alcoolémie fait l'objet d'un suivi à part. On sait où on va. On les traite à part pour s'assurer de leur traitement. Moi, j'ai 100 % de poursuites !* » vient confirmer un autre interlocuteur (chef de BMO 2.E.7) (*)¹.

(1) Ponctuellement, certaines déclarations formulées au cours des entretiens de « deuxième vague » ont été reprises ici. Elles sont marquées par une astérisque. On trouvera d'autres illustrations de cette réprobation de la conduite sous l'emprise de l'alcool par exemple dans les propos d'acteurs des forces de l'ordre chargés d'opérer les contrôles dans les entretiens 4.E.10 ; pour l'administration préfectorale en 4.E.3 ; côté justice en 5.E.9 et 5.E.11.

- Des excès de vitesse moins systématiquement perçus comme des infractions graves

Les propos d'un acteur de l'administration préfectorale interrogé sur ce sujet donnent le ton : « *Autant on est tous d'accord au sein de la chaîne de contrôle-sanction pour dire que les gens considèrent maintenant l'alcool comme une faute grave, autant pour le délit vitesse on n'y est pas, ce n'est pas rentré dans les têtes, c'est flagrant* » (4.E.10). Un autre fonctionnaire de l'administration préfectorale ira jusqu'à souligner combien « *malgré leur discours officiel, les acteurs du contrôle-sanction eux-mêmes ne sont pas tous d'accord sur la vitesse* » (4.E.1). Le laxisme des forces de l'ordre est sur ce sujet d'ailleurs souvent mis en avant. Un procureur déclare ainsi : « *il faudrait s'intéresser aux indulgences de la gendarmerie en matière de vitesse. Il y en a sûrement beaucoup, mais c'est un chiffre noir, je ne sais pas combien* » (5.E.11). En la matière, les acteurs reconnaissent d'ailleurs ne pas s'en tenir à une application stricte de la réglementation : « *On arrête les véhicules roulant entre 75 et 80, reconnaît ainsi un motard, mais c'est juste un contrôle de prévention, on ne sanctionne pas l'excès. Mais à partir de 80, on verbalise [...]. Parfois [les conducteurs] ne sont pas d'accord sur les limites de vitesse et ils ont raison, il y a des voies qui sont peu rapides qui pourraient être revues* » (4.E.10). Et sur le terrain des indulgences, certains n'hésitent pas à confirmer qu'il leur arrive d'y avoir recours, « *jamais pour des infractions graves, comme l'alcoolémie par exemple, en revanche pour les ceintures, les petites vitesses...* » (4.E.8). Ces acteurs sont au demeurant confrontés à des demandes : alors qu'en « *matière d'alcoolémie, les élus n'interviennent pas, en revanche, la vitesse est plus propice à des interventions car elle n'est pas toujours liée dans leur esprit à une infraction* » (DDSP 1.E.9). Ces constats sont également transposables à la justice : « *Je suis extrêmement laxiste là-dessus, confie un juge correctionnel, la plupart du temps à mon avis ce n'est pas du tout dangereux : rouler à 130 ou à 170 sur l'autoroute, franchement, c'est pareil. Là-dessus, on prend vraiment l'automobiliste pour une vache à lait, non vraiment je n'y crois pas, je ne suis pas sévère du tout [...]. En plus, je ne vois pas bien comment je pourrais réprimer des infractions que je pratique moi-même, je ne m'en cache pas, je suis comme tout le monde, ça serait vraiment mal venu. Pour l'alcool en revanche, moi je ne bois pas, et j'estime que c'est vraiment dangereux, et là-dessus je suis extrêmement sévère* » (1.E.14, voir aussi les propos tenus par un juge d'instance 1.E.15).

- Une focalisation sur l'alcool et la vitesse

La focalisation sur l'alcool et la vitesse au volant risque de faire perdre de vue d'autres types d'infractions, en particulier en agglomération où le non-port de la ceinture et le franchissement de feux rouges et de stops sont considérés comme autant voire plus problématiques. De nombreux interlocuteurs insistent sur ce problème : *« l'ensemble de la communication nationale s'est focalisé sur l'alcool et la vitesse, mais ce que je crains et ce que je constate ici, c'est que ça détourne l'attention d'autres infractions comme le franchissement de feux rouges ou de stops, qui sont peu à peu considérés comme négligeables »* (préfet, 6.E.1, commissaire 6.E.7). Les représentants des forces de l'ordre sont parfaitement conscients de ce risque de minorer derrière les grands excès de vitesse ou l'alcoolisme au volant d'autres conduites dangereuses non moins problématiques, devant elles aussi appeler l'application de sanctions, comme le non-respect des stop et des feux rouges (responsable de PUP 1.E.10), le non-port de la ceinture de sécurité et l'usage du téléphone portable au volant (gendarme 4.E.6 et commandant EDSR 6.E.3). Et les voix ne manquent pas pour dénoncer l'inadaptation du code sur certains de ces volets, et l'effet trop faiblement dissuasif des peines encourues.

Une activité sécurité routière pas toujours prioritaire pour les acteurs locaux

- Des interrogations quant à son importance pour les pouvoirs publics

« La politique publique de sécurité routière, déplore un commandant de police, il lui a toujours manqué une chose : la volonté » ; en effet, pour *« que les gens sur le terrain changent leurs habitudes, [cela] suppose une volonté affirmée de façon nette »* (adjoint du chef d'une CSP 4.E.9). Or sur ce terrain, le constat se fait souvent amer : *« Le comportement [des conducteurs] ne change pas car la politique de sécurité routière est distillée de manière trop homéopathique, déclare un sous-préfet. De temps en temps, on redécouvre le problème, on crée une commission... Il s'agit d'une priorité à éclipse »* (2.E.1). *« La sécurité routière relève d'un choix politique, note ailleurs un procureur, elle implique un choix de société. Soit la loi est permissive, on préserve le lobby des cafetiers, on a des automobiles performantes, soit on a une politique de sécurité routière »* (5.E.11). Or pour les acteurs locaux chargés de la mise en œuvre de cette politique, il existe de nombreux indices reflétant l'absence de priorité en la matière. Ici, c'est le constat d'un manque de moyens qui revient : *« l'État ne se donne pas les moyens. L'année 2000 était l'année de la sécurité routière mais rien n'a changé sur le terrain ! »* (chef de BMO 2.E.7). Là, c'est le diagnostic d'une absence de directives locales : *« la sécurité routière n'a jamais été une*

*priorité à [nom de la ville] » (commandant de police 4.E.9 ; voir également l'entretien d'un chef de CSP 6.E.7). Et nombreux sont les entretiens martelant la priorité affichée de la lutte contre la délinquance, la sécurité routière passant à l'arrière-plan (sous-préfet 2.E.1 et 6.E.1 ; chef de BMO 2.E.7). La formule d'un commissaire, chef d'état major de DDSP synthétise au fond assez bien ces perceptions des acteurs locaux : « *il n'y a pas vraiment, pour la police nationale, de politique nationale sur la sécurité routière ; il y a surtout des modes, qui changent les priorités* » (3.E.7).*

- Une implication variable des acteurs locaux

Le constat d'ensemble qui ressort des entretiens est celui d'une gendarmerie plus en pointe que la police sur les missions de sécurité routière : « *Je pense qu'ils ont plus cette priorité dans la gendarmerie que dans la police* » indique un collaborateur de préfecture (DAGR 4.E.2). « La sécurité routière, lui répond un commandant de police, *c'est avant tout le travail de la gendarmerie* » (adjoint d'un chef de CSP 4.E.9). Un constat visiblement partagé ailleurs par un procureur : « *la police n'est pas du tout mobilisée sur la sécurité routière* » (5.E.11). Certains policiers interrogés sur cette question ne se sont de fait pas sentis embarrassés pour nous déclarer ne pas avoir de goût pour ce sujet et ne pas être entrés dans la police pour s'occuper de sécurité routière (commissaire de police 6.E.7).

- Une priorité relative pour les forces de l'ordre

La sécurité routière constitue une activité prioritaire pour les unités spécialisées (unités motorisées de la gendarmerie, et parfois de la police) : « *La sécurité routière, pour nous c'est la toile de fond, le fil directeur. C'est notre boulot, notre priorité* » (commandant EDSR 6.E.3 ; voir également l'entretien d'un sous-préfet 6.E.1). L'image des motards semble aussi particulière : « *Ils ne sont pas vus comme des gendarmes [mais] leur impact sur la sécurité routière est plus puissant que celui des BT. On a la réputation d'être plus féroces que les piétons qui sont plus axés sur la sécurité publique que sur la sécurité routière. Le motard est moins tolérant* » (chef de BMO 2.E.7).

Les forces spécialisées assurent également des services perçus comme n'entretenant qu'un lien lointain avec la sécurité routière, notamment de chauffeur et d'escorte, jugées peu positivement. Un responsable de FMU déplore ainsi : « *la priorité devrait être le contrôle routier, en réalité ce sont les escortes, etc. Si un contrôle routier est réalisé chaque jour, c'est déjà pas mal* »

(2.E.11, voir également l'entretien d'un commandant EDSR 2.E.5 et celui d'un responsable de BMO 1.E.7).

La sécurité routière constitue une activité nettement moins prioritaire pour les autres agences impliquées (unités généralistes des forces de l'ordre et autres institutions) : « *Notre mission première, c'est la sécurité publique* » et « *si un choix doit être effectué en matière de mobilisation des effectifs, l'arbitrage est effectué au profit de la sécurité publique et au détriment de la police route* » (1.E.4, voir également l'entretien avec un commandant de compagnie de CRS 3.E.11). Ce constat de ce que la sécurité routière n'est pas leur métier est un constat lancinant qui revient continuellement dans la plupart des entretiens réalisés auprès d'interlocuteur attachés à des BT (chef de BT 2.E.6, commandants EDSR 4.E.5, et 6.E.3).

1.2. Les difficultés inhérentes à la mise en œuvre d'une politique interministérielle

Les valeurs professionnelles divergent, de même que les statuts. Le pilotage local de la politique est éclaté entre plusieurs acteurs. Il en résulte une coopération minimale et un développement de relations plutôt tendues entre agences.

Des valeurs professionnelles divergentes, des statuts différents

- L'image plus répressive des forces de l'ordre

« *Il vaut mieux consacrer l'argent au contrôle, à la répression, qu'à la prévention en termes d'efficacité et de rentabilité* », répond un policier (6.E.7). Certains le déplorent comme ce sous-préfet qui fait remarquer qu'il existe « *un souci de « faire du chiffre » qui est navrant* » (6.E.1). De leur côté, les juges sont généralement perçus comme plus « laxistes ». Un agent préfectoral fait ainsi observer qu'il lui « *arrive de rencontrer des juges. On n'est pas toujours d'accord sur la sécurité routière. Mais le jour où ils seront un peu plus concernés personnellement...* » (4.E.2). Un autre sous-préfet note également qu'il « *y a encore des réticences de la part des juges du siège à appliquer des sanctions fortes sur la vitesse. Il y a vingt ans de décalage par rapport à l'alcool* » (4.E.1). Derrière ces critiques, il semble que se trouve en fait souvent pointée l'indépendance de la justice : « *La justice passe son temps non pas à énoncer la réprobation sociale, mais à adoucir les conséquences sociales d'une sanction prononcée par le préfet* », fait ainsi remarquer un procureur qui

poursuit en affirmant : *« je suis convaincu de l'efficacité de la politique pénale en matière de sécurité routière, mais elle ne peut marcher que si tout le monde en est convaincu et que tout le monde l'applique, les juges en particulier »* (5.E.11). Confronté à ces critiques, les juges répondent. L'extrait qui suit donne le ton : *« les contrôles, comme les sanctions, ne préviennent rien du tout, parce que la sanction n'est pas à même de faire comprendre que c'est le comportement la cause de l'insécurité »* (4.E.12). Ce constat est évidemment à nuancer selon les ressorts, si l'on en croit du moins cet autre procureur qui observe au contraire combien *« l'importance de la sécurité routière est grandissante chez les juges qui sanctionnent de plus en plus »* (6.E.11).

- Le statut militaire des gendarmes

Du fait de leur statut particulier, les gendarmes sont assujettis à des astreintes et à une productivité plus importantes. Les entretiens confirment ce constat (entretien 4.E.8 avec un commandant de peloton autoroutier, voir également l'entretien avec un directeur DAGR 4.E.2).

Un pilotage local de la politique éclaté, doublé d'un manque de cohérence globale au niveau de sa définition, de sa mise en œuvre et de son suivi

- Un système de pilotage problématique

Les propos d'un procureur de la République fixent assez bien les contours de ces débats : *« le problème général en matière de sécurité routière réside dans l'interministérialité qui conduit à un partage des décisions et des moyens »* (1.E.12). Cette complexité systémique se ressent sur l'activité des différents acteurs. Ici, *« les gendarmes font leur plan en fonction de leurs propres statistiques, leurs propres critères, qui ne sont pas toujours cohérents avec ceux de la DDE »* (un coordonnateur sécurité routière 6.E.2). Là, *« l'impulsion générale est donnée par la préfecture, mais on ne peut pas vraiment parler de politique »*, note un commandant de compagnie de CRS (3.E.11). L'impression qui ressort même au final est celle d'échanges et de communications réduits au minimum. Ce qu'illustrent parfaitement les propos d'un commandant de peloton autoroutier : *« je n'ai pas d'information sur ce que fait la police. Nous on n'en a strictement aucune idée »* (4.E.8). Où encore ceux empruntés à un autre représentant des forces de l'ordre : *« il n'y a pas de contacts formalisés avec les autres forces de l'ordre [et maintenant] la police municipale gère directement ses carnets de TA »* (gendarme 3.E.4). Une vision encore largement partagée par un commandant EDSR : *« avec les policiers, on a chacun notre zone, donc pas trop d'actions communes sur le contrôle-sanction »* (6.E.3).

Si les EDSR prétendaient simplifier cette donne, leur création ne se révèle pas partout à la mesure des attentes. Comme le déplore un procureur d'un de nos ressorts, l'EDSR est devenu « *un État dans l'État* ». *Le colonel de gendarmerie est content de ne pas avoir à s'occuper de sécurité routière, le procureur n'a aucune autorité sur eux [les gendarmes de l'EDSR], du coup, ils n'en font qu'à leur tête* » (5.E.11). Les EDSR ne sont pas seuls en cause en la matière, puisque l'autonomie des BMO est également hautement revendiquée en maints endroits : « *les BMO sont autonomes ; elles planifient elles-mêmes tous les autres contrôles qui sont de leur initiative, il faut laisser le commandant mener sa politique, il faut lui laisser l'initiative dont il a besoin* » (adjoint au commandant d'une compagnie 1.E.4).

L'absence de réelle communication se double souvent de tensions et de rivalités plus ou moins sourdes entre administrations elles-mêmes porteuses de désordres dont les quelques extraits qui suivent donnent le ton. Ici, la sécurité routière engendre des querelles de territoire : « *je pense que ça relève plus de l'administration que de la justice. C'est de la police administrative* » (sous-préfet 6.E.1) ; « *il faut mettre en place une procédure rapide de suspension provisoire mais judiciaire du permis, qui se substituerait à la suspension administrative, afin d'avoir plus de cohérence* » (procureur 6.E.11) ; « *l'administratif a pris le pas sur le judiciaire car c'est la seule autorité à pouvoir apporter une sanction rapide pour les infractions graves. C'est dommage, mais on ne peut pas faire autrement vu la complexité du code de procédure pénale* » (commandant EDSR 5.E.4). Là, c'est l'omnipotence de l'OMP qui est dénoncée (procureur 4.E.11). Il est enfin fréquent de voir resurgir d'autres rivalités entre gendarmes et policiers qu'illustre l'extrait qui suit : « *il est anormal que ce soit la police qui gère ce qui est judiciaire... On n'a pas de vision sur son travail...* » (gendarmes 6.E.4, 6.E.5, 6.E.6).

- Des politiques locales peu lisibles qui restent à planifier

« *On ne peut pas dire qu'il y a une définition locale de la politique de sécurité routière* » avoue un sous-préfet (6.E.1). « *Il y en a une ?* », s'inquiète le chef d'un bureau central des contraventions (3.E.9). Des procédures de planification ont pourtant été créées. Pour quelle utilité ? Un fonctionnaire de préfecture répond : ces documents sont restés trop « *vagues, trop généraux* » ; « *on pourrait mieux faire, avec une meilleure corrélation entre les zones à risque et les contrôles* » (4.E.1). Le directeur d'un GADR ajoute : « *nos plans de contrôle ne sont pas encore parfaits. Il faut que le procureur et le préfet disent leurs priorités, qu'on mette en œuvre le plan, qu'on le suive. Aujourd'hui, on est à 30 % de ce qu'on pourrait faire* » (4.E.2). Une impression de flou confirmée par

un chargé de mission sécurité routière en préfecture : « *on n'a pas déterminé d'objectifs quantifiés parce que les forces de l'ordre ont des priorités qui évoluent, et le préfet ne peut pas leur imposer* » (4.E.3). Il faut dire aussi, comme le rappelle un commissaire de police, que si l'établissement de ces plans de contrôles routier a été demandé, « *on fait tellement de rapports...* » (6.E.7). Pour se conformer aux directives du ministère, on se coordonne donc, « *mais finalement, on reste dans la routine. Tous les ans, on nous présente des documents vides [les PDCR], ce sont les mêmes documents qui sont présentés chaque année. Les PDCR sont faits de manière routinière, comme le reste* » (procureur 5.E.11). D'où l'impression finale que « *les plans de contrôles routiers, c'est plutôt une perte de temps en réunion* » (commandant EDSR 1.E.6).

- Des outils et procédures de suivi peu structurés

Les entretiens dessinent en creux toute une culture du suivi et de l'évaluation qui reste encore largement à promouvoir auprès des acteurs de terrain. Qu'on en juge plutôt : « *Le PDCR n'a pas été revu depuis juin 2000, ni évalué, parce qu'on n'a pas eu le temps* », témoigne un chargé de mission sécurité routière (4.E.3). Dans un autre ressort, un de ses confrères fait pour sa part observer : « *le PDCR n'est pas toujours suivi. On passe du temps à les établir et après ce n'est pas appliqué* » (6.E.2). Un sous-préfet affiche même sa surprise : « *en arrivant ici, je n'ai pas trouvé de tableau de bord de la sécurité routière* » (6.E.16). « *Quel est l'effet de ce que l'on produit ?* se demande alors un procureur, *On ne sait pas* » (4.E.11). Ce d'autant que parfois, « *on a des statistiques régulières, hebdomadaires sur la criminalité dans l'arrondissement, mais pas de statistiques régulières des forces de l'ordre sur le niveau des contrôles* » insiste un sous-préfet (6.E.1) ; un constat redoublé par les propos d'un commandant de police remarquant ce défaut « *de source statistique fiable sur notre activité en sécurité routière* » (4.E.9). Au demeurant, quand bien même ces statistiques viendraient à exister, resterait entière la question du sens à leur conférer : « *Les statistiques n'ont aucun sens* », répond ainsi un sous-préfet ; et ce dernier de conclure sa remarque comme suit : « *le nombre d'infractions augmente quand le nombre de contrôles augmente* » (6.E.1).

Une solidarité, des échanges et une coopération entre acteurs limités

« *Il y a bien des efforts de concertation, commente un chargé de mission sécurité routière, mais chacun travaille dans son coin. S'il n'y a pas d'instruction verticale, ça ne fonctionne pas* » (6.E.2). Ces difficultés relationnelles ne sont pas isolées. Dans les propos de nos interlocuteurs, elles

reviennent constamment. Un agent de préfecture le souligne longuement : « *je crois qu'il y a quand même un problème. Par exemple, nous n'avons pas été associés au second PDCR, alors que c'est moi qui avait fait le premier, avec les quatre commandants de compagnie. Cela s'était fait sans problème. Avec les nouveaux, ça n'a pas été possible. Même le responsable sécurité routière, n'a rien pu obtenir ! Franchement, qu'est-ce que ça leur coûtait d'y passer un peu de temps, ça ne leur aurait pas pris des heures. Pour les enquêtes REAGIR, c'est pareil : avant on se débrouillait très bien. Depuis [que le colonel de groupement] est là, il faut que tout passe par lui. Du coup, c'est nettement plus long. Il délègue beaucoup moins que son prédécesseur* » (2.E.3). Ces tensions ressortent encore des propos d'un responsable d'une Bmo : « *on pourrait aussi considérer qu'il faudrait plus de réunions de coordination, plus d'actions concertées avec les gendarmes, mais c'est très compliqué. Les partenaires sont tellement différents, avec des contraintes complètement différentes. Je suis un peu écœuré par les horaires de travail de certains* » (1.E.10, voir également l'entretien d'un capitaine EDSR 1.E.6). On les retrouve y compris parfois entre administration préfectorale et police municipale : « *avec la police municipale, les relations n'étaient pas très bonnes. Ils nous disaient : nous on fait du social, la sécurité c'est vous* » (directeur de cabinet d'un préfet 4.E.1).

Des interfaces délicates entre institutions

- Des actions judiciaires et administratives peu coordonnées

« *Avec la préfecture, fait observer un procureur, il y a des difficultés pratiques. On a parfois des problèmes de mise en œuvre, parfois au détriment du public quand quelqu'un est baladé pour récupérer son permis* » (1.E.12). Les propos qui suivent d'un agent gérant les suspensions administratives méritent d'être cités intégralement tant ils illustrent de manière exemplaire ce problème qui revient constamment : « *en fait, dans mon service, pour parler pudiquement, il y a l'ancienne et la nouvelle garde. La vieille garde estime qu'elle n'a pas à prendre en compte les décisions du tribunal si le jugement n'a pas été notifié. Quand les gens se présentent et qu'ils disent qu'ils n'ont pas été notifiés ou qu'ils ne savent pas, [ces agents] restituent une autorisation de circuler de 2 mois ! Les autres appellent le tribunal avant la visite médicale pour savoir s'il y a eu une suspension et de combien de temps, pour savoir s'ils peuvent restituer ou pas. C'est vrai que parfois ça dérape complètement, il faut bien le reconnaître. On a déjà essayé d'harmoniser un peu tout ça. On a eu une réunion d'harmonisation en 2001 avec les gens du parquet, mais ça n'a pas abouti. Il n'y a pas eu de comptes rendus, pas eu de décisions prises. Il n'y a pas eu d'autres réunions pour arriver à bâtir quelque chose. C'était un premier*

contact, ça nous a permis de savoir quels documents on avait, de savoir de quels documents on avait besoin. Ce qui m'a choqué à cette réunion en 2001, c'est qu'il n'y avait personne de haut niveau hiérarchique, le procureur n'était pas là. Il n'y avait pas de magistrats. Il n'y a pas eu d'actions de fixées, pas de planning, pas d'échéance » (1.E.26).

- Une information mal diffusée entre agences

« On n'a pas de retour sur les décisions de justice, et c'est pas bon. On pourrait savoir ce que décident les magistrats du siège autrement que par la presse », remarque un directeur de cabinet de l'administration préfectorale (4.E.1). Ailleurs c'est un procureur qui se plaint de ce « qu'ayant demandé par courrier au TPG de [lui] communiquer le taux de recouvrement des amendes de l'année 2001 pour le 1^{er} février, [il n'a] toujours rien reçu comme réponse à ce jour. C'est une administration qui estime ne pas avoir à rendre compte à la justice de l'exécution des missions qui lui sont confiées » (1.E.12). Ce qui n'empêche pas les agents du Trésor d'exprimer d'autres récriminations : « parfois le tribunal ne nous dit pas si l'ordonnance pénale (OP) a bien été notifiée ou si la mention NPAI a été renvoyée. Du coup, il peut arriver qu'on engage la procédure de recouvrement sans savoir si la personne a bien reçu la notification. Souvent l'information disponible n'est pas très fraîche. Les tribunaux ne pensent jamais à nous envoyer la nouvelle adresse qu'ils ont obtenue au cours de la signification » (4.E.15). Un sous-préfet s'exclame encore : « l'opacité de tout le système de contrôle-sanction est incroyable ! Il faut bien comprendre que cette opacité est extrêmement démotivante pour l'ensemble des acteurs de la politique de sécurité routière ! » (2.E.1). Que d'incompréhensions et de non-communication entre ces acteurs pourtant tous partenaires dans la mise en œuvre d'une même politique !

Une tonalité positive quant à l'évolution de la situation

Les raisons d'espérer existent pourtant. D'une part, parce que dans certains ressorts, des échanges positifs se sont noués : « dans ce département, il n'y a aucune guerre entre la police et la gendarmerie, au contraire on a des liens privilégiés, ils n'hésitent pas à nous aider, et inversement » (chef d'escadron 4.E.4). D'autre part, parce que certains acteurs longtemps restés en marge de la politique n'hésitent plus à s'en emparer : « la sécurité routière a longtemps été une prérogative des forces de l'ordre et du procureur, la préfecture n'intervenait pas. Maintenant la préfecture s'occupe d'établir le plan départemental d'action de sécurité routière » (chargé de mission sécurité routière 4.E.3). « On a réussi à convaincre, il n'y a plus de blocage, se réjouit

un autre interlocuteur ; *il y en avait avant parce que le procureur était au départ un peu fermé, et le colonel n'était pas ouvert à l'échange d'informations* » (directeur de cabinet en préfecture 4.E.2). On se réjouit ailleurs de l'existence d'un pôle de compétences sécurité routière qui « permet de mettre à plat les exigences de chaque acteur et d'essayer d'avancer ensemble. *Ça rend les conjonctions d'action possibles* » (substitut chargé de la sécurité routière 1.E.13). Et parfois même ce sont les forces de l'ordre qui avancent unies : « *nous travaillons de concert, notamment dans le cadre du PDASR. Chaque mois, nous échangeons les programmes de contrôle pour ne pas être vingt au même endroit. Les échanges avec la préfecture se font aussi dans les deux sens* » (commandant EDSR 5.E.4).

1.3. Les difficultés attachées à la mise en œuvre du contrôle-sanction

Ces difficultés touchent aussi bien l'organisation et la réalisation des contrôles, que le traitement judiciaire qui suit des infractions.

Des difficultés dans l'organisation et la réalisation des contrôles qui nuisent à l'efficacité du dispositif

- Des effectifs limités pour une activité de contrôle très mobilisatrice en hommes

Le même refrain revient : « *la sécurité routière est moins bien faite maintenant qu'il y a 10 ans. Il n'est plus possible de faire de la police de la route, c'est-à-dire qu'il y a de plus en plus de missions annexes et de moins en moins de personnels* » (chef de BMA 2.E.8). S'il « *n'y a pas eu d'opérations pour la vitesse depuis deux ans* », c'est « *à cause du manque d'effectifs* » (membre BADR 6.E.10, voir également l'entretien d'un chef de Bmo 1.E.7 et celui d'un responsable de PUP 1.E.10). Un agent en préfecture se souvient encore : « *je me rappelle une réunion au moment, vous savez, de la mise en place des rétentions immédiates pour les vitesses à plus de 40 km/h. Notre [DDSP] a dit au directeur [de cabinet], comme ça, de façon très péremptoire : 'nous, on ne le fera pas. Si vous voulez qu'on le fasse, doublez mes effectifs !'* » (*) (1.E.26). Dit autrement, « *la sécurité routière n'est pas une priorité parce que c'est des opérations lourdes* » (un commissaire 6.E.7) ; lourdes car elles supposent souvent une forte immobilisation de personnels : « *les contrôles de vitesse ? moi, si je n'ai pas au moins cinq bonhommes, je ne peux pas en faire* » (commandant de peloton autoroutier 4.E.8). Le manque de personnel ne se fait pas seulement sentir sur le

bord des routes : *« il n'y a pas assez d'OPJ pour organiser les contrôles sur réquisition »* (responsable PUP 4.E.9).

- Des contrôles, leurs heures et leurs lieux

Si l'on rentre dans le détail de ces contrôles, on s'aperçoit que le moment de leur réalisation est souvent loin d'être optimal. Comme le note un commandant de police : *« il n'y a quasiment pas d'infractions alcoolémie constatées parce que les contrôles ne sont pas faits au bon moment ; [ils sont faits] le matin à 11h »* (4.E.9). Ce qui est loin de constituer *« la meilleure heure pour les alcoolémies »* (un motard 4.E.10). Bon nombre de nos interlocuteurs le déplorent : les contrôles alcool *« ne sont jamais réalisés au bon moment »*, c'est-à-dire qu'ils ont lieu pendant la journée en raison du *« nombre d'agents et de brigades de nuit »* (responsable FMU 2.E.11). Il faut aussi reconnaître que les contrôles la nuit cela *« coûte cher en rappel de personnel »* (chef de CSP 6.E.8). Alors bien souvent, *« on organise des contrôles de fin de nuit pendant l'été à la sortie des boîtes de nuit. Mais on manque de moyens pour en organiser toutes les semaines »* (DDSP 5.E.7).

Les lieux de réalisation de ces contrôles posent aussi problème. Un policier, parlant de ses collègues gendarmes ironise : *« ils sont toujours au même endroit, il y a une routine, qui est très liée aux conditions de sécurité nécessaires pour opérer les contrôles »* (4.E.9, voir également l'entretien d'un responsable de FMU 2.E.11 et celui réalisé avec un sous-préfet 6.E.1). D'autres acteurs sont conscients de ces difficultés pratiques : *« on sait très bien que c'est difficile, avec les moyens de contrôle qui existent, d'organiser des contrôles de vitesse en agglomération. Mais ça va peut-être changer avec les nouveaux équipements, les LASER... »* (magistrat 4.E.12, voir aussi l'entretien avec un policier 6.E.10).

- Seuils de contrôle de vitesse et limites imposées

Les vitesses relevées pour les conducteurs en infraction soulèvent pour leur part des interrogations sur l'application des limites fixées par les textes lors de ces contrôles. Comme le formule un commandant d'EDSR : *« on ne peut pas arrêter tout le monde »* (6.E.3). Ce que précise un de ses collègues d'un autre ressort en ajoutant : *« on serait incapable de caler le seuil de contrôle à 110 km/h sur la quatre voies, ça ferait trop de monde. Même moi j'y passe à plus de 110 »* (DAGR 4.E.2, voir également l'entretien avec un sous-préfet 6.E.1). En fait, les acteurs interrogés reconnaissent facilement l'existence d'une marge de tolérance arrêtée par leurs soins afin de faciliter leur travail : *« il y a*

toujours une tolérance sur la vitesse, 150 sur autoroute, 70 en ville. Il y a un problème de gestion, c'est lourd, on ne peut pas arrêter 15 personnes à chaque opération » (commissaire 6.E.7). D'autant que *« si on commence à arrêter les gens à 95 pour 90, ça va être la révolution »*, commente un autre collègue (chef de Bmo 1.E.7).

- Des problèmes de logistique et de formation

De menus détails d'ordre logistique s'ajoutent aux difficultés déjà relevées et contribuent pour une part non négligeable au grippage de la machine. *« La rétention à 40 km/h, c'est bien »* reconnaît-on ici ; *« mais on ne peut pas les faire. On n'a pas l'imprimé ! »* (responsable de Bmo 1.E.11). Outre le mauvais approvisionnement en imprimés, là, ce sont les problèmes de maintenance du matériel qui sont évoqués : *« pour réparer les motos, avant, il y avait un concessionnaire à [nom de ville], mais il a fermé. Le plus proche est à [nom de ville], donc on est obligés de perdre au moins ½ journée pour y aller »* (motard 4.E.10). En outre, le constat est souvent fait d'une formation très insuffisante, notamment pour les agents des forces de l'ordre : *« Est-ce bien de leur donner le droit de verbaliser sur la route alors qu'ils [les policiers municipaux] ne sont pas formés pour ? Ils se sont formés dans la rue »* (responsable FMU 2.E.11). *« Une meilleure formation des agents sur ce thème est nécessaire »* (chef d'un bureau central des contraventions 3.E.9). Des motards eux-mêmes le demandent : *« il faut améliorer l'information des motards, notamment sur la rédaction des TA et PV qui sont souvent l'objet d'annulations du fait d'un mauvais enregistrement »* (motard 3.E.10).

Le traitement judiciaire : l'insuffisance des moyens et les difficultés pratiques

- L'insuffisance des moyens disponibles au niveau de l'OMP et du parquet, et l'absence de moyens dédiés à la sécurité routière

Cette plainte revient souvent : *« Il faudrait revoir l'ensemble de la chaîne, fait observer un procureur ; ce n'est pas un problème d'ordre juridique mais un problème d'ordre logistique, de moyens »* (*) (procureur 2.E.4). Comme le note un de ses collègues *« avec seulement deux magistrats et six fonctionnaires, c'est vrai que le parquet a vraiment du mal à suivre. [...] On en est déjà [...] à plus de 500 dossiers de plus que l'année dernière à la même période, ce ne sont pas tous des dossiers relatifs à la sécurité routière, mais ils en représentent tout de même une grande partie, avec des effectifs stables voire en baisse, c'est vraiment difficilement gérable »* (procureur 4.E.11). En matière de sécurité routière, note un substitut, *« le parquet n'a pas d'autres moyens dédiés, pas de*

budget notamment. Dans le domaine de la sécurité routière, on a envie de faire beaucoup plus dans le domaine de la prévention, mais on doit traiter l'urgence, la masse de dossiers... Ça serait un travail de longue haleine de mettre en place un nouveau dispositif, on n'a ni le budget ni le temps pour le faire » (substitut à la sécurité routière 1.E.13). Ces problèmes sont perçus par les forces de l'ordre ; un gendarme fait ainsi remarquer : « le problème c'est que si on passe en répression totale, les tribunaux ne vont pas pouvoir suivre » (6.E.3). « Êtes-vous allés voir l'OMP ? questionne un commandant d'EDSR ; on se demande comment ils font. Leurs effectifs ont été réduits alors qu'ils croulent sous une masse de paperasse. C'est ingérable au niveau des OMP. Les armoires sont pleines de souches. Il y a de la perte, des retards et, donc, des classements car ce n'est pas intéressant de poursuivre après un certain délai. Des cartons de TA leur arrivent tous les jours ! On parle de la mise en œuvre de contrôles automatisés. Mais il faut mettre en place les moyens pour la justice et les OMP. Si on multiplie les envois de procédures par 10 ou 100, qui les traitera ? On va vers un engorgement des tribunaux » () (2.E.21).*

- La constatation de l'état de récidive

Ces manques de moyens qui engendrent un allongement des délais de traitement ont un impact crucial sur certaines affaires. Un substitut à la sécurité routière fait ainsi observer : « c'est rare d'avoir des récidives. Pas parce qu'il n'y en a pas. Mais parce que le délai d'un an, c'est court. Parfois, l'infraction n'a même pas encore été inscrite au casier » (1.E.13). Un autre substitut du procureur en charge du contentieux de la sécurité routière ajoute : « pour les vitesses, on essaye d'appliquer le délit de récidive d'un très grand excès, mais cela pose des difficultés. L'inscription au casier judiciaire met en général plus de 6 mois, et la recherche de la récidive se fait en général 3 mois après le constat de l'infraction. Il n'y a donc qu'une zone de 3 mois dans laquelle on pourrait constater la récidive. De façon opérationnelle, il n'y a donc pas de constatation de délit de récidive d'un très grand excès de vitesse » (3.E.12).

- Quelques problèmes connexes

La gestion des procédures impliquant des contrevenants étrangers pose problème. Comme l'indique un procureur, ces « poursuites sont souvent abandonnées pour ce type d'infractions dans la mesure où elles sont très lourdes et très complexes pour des résultats faibles » (*) (2.E.4) ; « Compte tenu des difficultés des poursuites, on les classe massivement. La procédure est très lourde. On a besoin de conventions internationales. Aujourd'hui, on peut dire qu'on n'a rien dans ce domaine » (*) (commandant EDSR 2.E.21).

L'application de la sanction de confiscation du véhicule est aussi jugée problématique. Le service des Domaines, notamment en matière de confiscation de véhicule, *« doit être démunie de personnel, font remarquer quelques interlocuteurs ; on est paralysé sur certaines mesures de confiscation car elles coûtent trop cher à la justice qui doit payer les frais de garde du véhicule faute d'intervention des Domaines »* (procureur de la République 1.E.12). Enfin, la mise en place de nouvelles procédures judiciaires (composition pénale par exemple) et de nouvelles peines est à prévoir d'urgence. D'autant qu'il *« faut du temps pour réfléchir, discuter, concevoir, etc. »* insiste un procureur ; si l'on souhaite réellement mettre en place par exemple des stages centrés sur la conduite en état alcoolique : *« c'est vraiment long et difficile parce qu'il faut à la fois trouver le partenaire adéquat, et surtout définir un contenu précis pour le stage »* (4.E.11).

1.4. Les tensions avec les usagers de la route

Tous les ressorts font état d'un développement de l'incivisme au volant et de la non-acceptation des règles : *« Les gens ne respectent plus le code de la route, les interdits n'existent plus »*, déplore un responsable de FMU (2.E.11, voir également l'entretien avec un membre de BADR 6.E.10). Le comportement des conducteurs Français serait typiquement latin, marqué par une volonté forte de s'affranchir des règles (DDSP 1.E.9, substitut à la sécurité routière 1.E.13). L'incivisme au volant serait sa caractéristique essentielle (commandant EDSR 6.E.3, juge 4.E.12). *« Je pense que c'est vraiment un problème très français, c'est un problème général d'appréhension de la conduite par le Français, qui est très donneur de leçons, qui se croit très fort au volant de sa voiture et qui est incapable de reconnaître ses torts »*, déclare un juge (1.E.15). En outre, complète un magistrat de tribunal correctionnel, *« les contrevenants ne comprennent pas la gravité de l'infraction et son classement en délit par rapport au droit commun »* (3.E.14.). La question n'est évidemment pas ici de trancher si ces constatations sont fondées ou non. En revanche, force est de s'accorder sur la manière dont elles imprègnent et informent très solidement les représentations des différents acteurs de la chaîne du contrôle-sanction routier.

Les relations avec les contrevenants sont donc perçues comme de plus en plus conflictuelles. Les contrôles sont en fait extrêmement impopulaires, ils donnent parfois lieu à des agressions ou à des outrages : de très nombreux entretiens d'agents des forces de l'ordre insistent en tout cas sur ces points (chef de CSP 6.E.8, commandant EDSR 6.E.3, commissaire DDSP 3.E.7, membre d'une BADR 6.E.10). *« Sur le contrôle routier, rétorque un chef de CSP, on pourrait en venir aux mains presque une fois sur deux et c'est ça la principale*

difficulté » (6.E.8). « *Mes seules blessures en service, avoue un commissaire, c'est au cours d'un contrôle routier que je les ai eues* » (6.E.7). La contestation des TA et PV se développe elle aussi, voire même « *augmente depuis quelques années. Les contrevenants connaissent de mieux en mieux les méthodes pour contester un PV (grâce à certains magazines)* » (gendarme 3.E.4). Face à ces dérives inquiétantes, les personnes interrogées insistent : « *le contrevenant doit comprendre qu'il est contrôlé de façon juste et équitable. Cela suppose qu'il y ait une information sur les contrôles et les sanctions qui ont été appliquées* » (directeur DAGR 4.E.2).

1.5. Des interrogations concernant l'efficacité du système actuel

Les observations qui précèdent conduisent logiquement les acteurs du système à s'interroger sur l'efficacité de la politique de sécurité routière qu'on leur demande de mettre en œuvre. La probabilité d'être contrôlé et sanctionné est jugée trop faible, l'effectivité même de ces sanctions et leur caractère dissuasif mis en doute.

Une probabilité d'être contrôlé et sanctionné jugée trop faible

Trois extraits appuyés sur l'observation de ce qui se passe ailleurs en Europe donnent toute la mesure de ce problème : « *La probabilité d'être contrôlé est ridicule en France, annonce un chargé de mission sécurité routière de préfecture, et les gens le savent. Il n'y a pas de secret, en Angleterre ils ont deux fois moins de morts* » (4.E.3). « *Je me suis rendu en Autriche, j'ai vu deux contrôles sur 100 km. Je peux vous dire qu'au retour je faisais gaffe. La peur de l'agent, c'est efficace* » déclare un chef de CSP (6.E.7). « *En Suisse, rappelle un sous-préfet, il y a des contrôles automatiques, et tout contrevenant est poursuivi [et] tout le monde roule strictement à la vitesse autorisée* » (6.E.1). En France, « *statistiquement, la probabilité de se faire contrôler varie entre 5 et 30 ans lance un commandant d'EDSR. Vous savez qu'il y a des gens qui ne sont jamais contrôlés ? Moi, la dernière fois, ça devait être en 1982 ! Et ma mère, ça ne lui est jamais arrivé, alors vous voyez. Du coup, quand les gens se font contrôler, ils prennent ça comme une injustice* » (*) (1.E.23). De nombreux interlocuteurs s'accordent donc sur le fait qu'il faut augmenter le risque d'être pris pour faire évoluer la sécurité routière (commandant de gendarmerie 4.E.6). « *L'effet de la chaîne contrôle-sanction [restera sinon] une goutte dans l'océan !* » (chef de BMO 2.E.7). Certains vont dans cette optique jusqu'à ironiser en réclamant « *que le préfet ou le procureur organisent des contrôles souvent, sans prévenir tout le monde six mois à l'avance* » (membre de BADR 6.E.10).

Des doutes quant à l'effectivité des sanctions

- La gestion des interventions émanant de notables locaux ou de personnalités

Parallèlement à ces demandes d'accroissement des contrôles, des interventions viennent brouiller l'image du dispositif et porter atteinte à sa crédibilité. Ces interventions sont nombreuses. Un chef d'escadron avoue ainsi se montrer souple à l'égard des indulgences *« car ça crée des problèmes avec des gens qui mettent la pression, des gens influents »* (4.E.4). Un de ses collègues ajoute : *« le langage dur passe très mal, les pressions sont très fortes. Un maire a même essayé d'interdire les contrôles routiers dans sa ville »* (capitaine 4.E.5). Dans ce ressort, même écho du côté des responsables de la police urbaine de proximité : (les demandes d'indulgence), *« les élus sont très demandeurs de ça »* (4.E.9). Et ces interventions se développent à tous niveaux : *« les élus ont tendance à intervenir. Mais leurs interventions ne se font pas qu'au niveau du sous-préfet. Ils interviennent vraiment à tous les niveaux »* (*) (sous-préfet 2.E.1). Un chef de BMA le déplore : *« les gens ignorent la loi parce qu'ils ont un beau portefeuille, ils font intervenir leurs amis »* (2.E.8). Pour payer un PV, il faut *« vraiment ne connaître personne »* déclare un policier (4.E.9). Or *« comment voulez-vous motiver un gendarme s'il y a des indulgences massives et qu'à peine rentré au bureau, il y a déjà 8/10 indulgences ! »*, se récrie un gendarme (4.E.4). Ça et là toutefois, le constat est aussi fait d'une diminution sensible de ces interventions : *« l'intervention d'un élu pour obtenir une indulgence est très liée à sa personnalité. Toutefois, les demandes d'indulgences par les élus ont considérablement diminué. Avant, en tant que commissaire et OMP, il était très difficile de refuser une indulgence. Aujourd'hui, c'est moins gênant car ce n'est plus dans la mentalité »* (DDSP 1.E.9).

- Les autres facteurs de non-effectivité

Indépendamment des indulgences, le taux *« de recouvrement des amendes par le Trésor constitue un problème »* (procureur 2.E.4) : *« On peut s'interroger sur leur exécution et l'action des services du Trésor. On n'a aucune idée sur le recouvrement. On a tendance à considérer que la condamnation clôt la chaîne de contrôle-sanction mais le vrai problème est son exécution »* (DDSP 1.E.9). *« Je pense que le pire est l'inexécution des sanctions, affirme un procureur, l'absence de certitude de la peine, c'est-à-dire de ne pas exécuter une peine prononcée et de ne pas savoir ce qu'on risque. Avec le système actuel de peines et d'aménagement, les gens pensent que ça n'arrive qu'aux autres »* (5.E.11). L'amnistie est également incriminée et parfois présentée comme étant la cause

de « *comportements déviants : les gens s'en foutent, ils pensent qu'ils vont être amnistiés* » (capitaine 4.E.5, voir également l'entretien d'un commandant 4.E.6).

Des sanctions jugées peu dissuasives, des peines jugées insuffisantes

Sur ce sujet, les intervenants sont souvent intarissables : « *Actuellement, la sanction ne sert à rien, surtout dans le Sud où le rapport à la loi et au collectif est particulier. La sanction n'est pas admise, que ce soit en matière d'alcool ou de vitesse. Lorsqu'un conducteur tue trois personnes sur un passage clouté parce qu'il roulait trop vite, il refuse sa détention car il en refuse la raison en disant « je ne suis pas un voleur ». Les contrevenants ne se considèrent jamais comme des alcooliques ou des mauvais conducteurs. Ils ne se remettent pas en question* » (JAP 2.E.16). « *Les alcooliques ont besoin de soins, font aussi observer plusieurs interlocuteurs et vu leur état, il n'est pas sûr que les sanctions soient dissuasives* » (commandant de compagnie 1.E.4, agent préfectoral 1.E.26). Mais au fond, les sanctions encourues à l'encontre de tels comportements sont-elles vraiment connues du public ? Rien n'est moins sûr si l'on en croit différents interlocuteurs : « *[peut-être que ...] si les gens savaient qu'ils risquent la prison, ce serait plus dissuasif* », note ainsi un juge (4.E.12). Un de ses collègues renchérit : « *souvent les gens ne savent pas qu'ils risquent la prison ferme pour une alcoolémie* » (juge 4.E.13).

Dans ce contexte, les acteurs du contrôle-sanction en viennent alors à s'interroger sur l'utilité même de certains de leurs moyens d'action. C'est par exemple le cas pour les audiences. D'après un juge, qui est loin d'être le seul à partager cette opinion : « *les gens viennent en audience uniquement pour obtenir un aménagement de la suspension de permis* » (4.E.12, voir également des procureurs 6.E.11 et 5.E.11). Comme le note un substitut à la sécurité routière : « *à l'audience, ils font un profil bas de circonstance (...). Ils essaient de minimiser leur consommation d'alcool et de repartir avec un permis blanc(...). Avec la vitesse, c'est pareil, mais ils essaient d'expliquer que leur conduite n'était pas dangereuse dans leur cas de figure. Pour les sanctions, le plus dur est de se voir retirer son permis... mais l'audience est bien souvent l'occasion de demander un aménagement, c'est vrai qu'on hésite à pénaliser socialement les gens qui ne peuvent plus conduire, surtout en milieu rural, isolé, où le permis a une importance sociale indéniable* » (1.E.13).

Des voix commencent donc à s'élever pour réclamer un durcissement des sanctions : « *La justice, je pense qu'elle n'est pas juste, fait-on ici et là remarquer. Il faut accentuer les sanctions. Aujourd'hui, quelqu'un qui tue ou*

blesse sur la route, qui est insolvable et qui ne reçoit qu'une peine de prison avec sursis n'a pas de sanction » (directeur DAGR 4.E.2). « C'est surtout le tarif de la sanction qu'il faut augmenter, insiste un motard, actuellement ce n'est pas vraiment dissuasif. Il faut augmenter les tarifs pour vraiment dissuader les gens de faire n'importe quoi » (4.E.10). « Annuler pendant 10 ans un permis, ça, c'est dissuasif » martèle un autre représentant des forces de l'ordre. La justice n'est pas suffisamment sévère, quand on voit certains taux d'alcoolémie, avec des gens qui sont en multi-récidive... La justice ne fait pas son travail à mon avis. En matière d'alcoolémie, le problème, c'est que bien souvent, il faut que [le contrevenant] commette récidive sur récidive pour avoir de vraies sanctions ».

« Aux États-Unis, c'est beaucoup plus réprimé qu'en France. Il faut mieux adapter la sanction à l'infraction. Là où la législation française pêche, c'est sur l'insuffisance de l'emprisonnement et de la durée de la suspension et même de l'annulation du permis. En matière d'emprisonnement, pour des gens qui peuvent tuer sur la route, je suis désolé mais pour moi ce n'est pas assez. Je suis favorable au permis blanc, pour un délinquant primaire de la route, quelqu'un pour qui c'est la première fois, mais pour les autres, non ! Il faut arrêter ! » (adjoint à un commandant de compagnie 1.E.4). Et certains de suggérer des modifications dans l'échelle des sanctions comme ce chef de Bmo : « en France, le montant de l'amende est identique quel que soit le dépassement, que l'on soit à plus 10 ou plus 30 km/h. En Allemagne, ils ont une progression de l'amende qui est de plus en plus lourde avec l'importance du dépassement. Ça montre une certaine logique de gradation de la gravité » (1.E.7).

Des inquiétudes concernant l'égalité de traitement des contrevenants

Plus inquiétante est l'idée qui se répand d'une inégalité de traitement entre les contrevenants : *« Les sanctions prononcées par les tribunaux de police manquent de lisibilité au niveau national. En matière d'amende forfaitaire, la sanction est automatique mais en fonction du magistrat et du lieu les sanctions sont fort disparates. Les contrevenants peuvent avoir un sentiment d'inégalité devant la sanction, voire d'injustice »,* fait ainsi observer un DDS (1.E.9). Un chef de BMA ajoute : *« le problème de l'insécurité en France est lié à l'inefficacité du système judiciaire. La solution serait un système de type à faute égale, peine égale »* (2.E.8). Un constat non démenti par cet autre intervenant qui souligne lui aussi combien *« les peines d'amende sont très inéquitables »* (JAP 2.E.16).

Conclusion

Au final, la situation actuelle est perçue comme très incertaine. Et des doutes surgissent même au sujet de l'efficacité théorique qui sous-tend la politique de contrôle-sanction. Comme l'explique un commandant EDSR : *« je pense que ce serait bien pire s'il n'y avait pas le contrôle-sanction, mais on commence à en atteindre les limites »* (6.E.3). L'impression qui prévaut donc est que *« dès que la pression se relâche, les infractions reprennent : il n'y a pas de changement durable du comportement »* (responsable de FMU 2.E.11). Certains finissent même par croire que *« l'exemplarité de la peine n'intervient qu'à la marge et [que] ce n'est pas en mettant 3 ans de prison qu'on va régler le problème. Ce n'est pas la sanction qui modifie le comportement »*, conclut même un substitut à la sécurité routière (1.E.13). Il faut reconnaître qu'en dépit des nombreuses choses qui *« ont été faites : le permis à point, l'augmentation de la répression, les déplacements d'équipes [...], les ATB [accidents-tués-blessés] chutent et remontent sans que la gendarmerie ait changé son activité »* (chef de BMA 2.E.8).

Ce tableau d'ensemble n'est par conséquent guère engageant : la sécurité routière apparaît comme une politique au rabais, dont le caractère interministériel pose problème ; sa mise en œuvre se heurte à de multiples difficultés, elle ne recueille guère le soutien des usagers ; enfin son effectivité tout comme son efficacité font naître de nombreux doutes. Les monographies descriptives réunies par ces mêmes acteurs et certains autres de leurs collègues permettent de conforter ces représentations comme nous allons maintenant pouvoir le constater.

2. Excursus sur les monographies descriptives

Afin de resituer les acteurs et les produits de leurs actions de contrôle-sanction dans leur contexte local, des monographies descriptives ont été réalisées avec le concours des membres des différents groupes de travail locaux. Cet exercice avait fait l'objet d'un encadrement par les membres de l'étage national de l'instance d'évaluation¹. La réalisation de ces dossiers visait à engager, si tel n'était déjà pas le cas dans les différents ressorts, un processus d'échange et de mise en commun d'informations concernant la sécurité routière : une ambition

(1) La démarche d'ensemble avait fait l'objet d'une présentation devant des représentants des groupes de travail locaux. Elle avait ensuite à nouveau été explicitée par une lettre circulaire du préfet Thénault, président de l'instance, accompagnée d'une annexe le 11 juin 2001.

d'ailleurs parfaitement ajustée à ce projet d'évaluation participative et visant à favoriser l'identification et la circulation de bonnes pratiques ¹. Ce travail a en fait surtout permis de prendre la mesure des difficultés rencontrées par les différentes agences locales sollicitées pour produire et collecter ces données. Il fait également ressortir leur caractère « cloisonné », chacun les produisant de son côté, selon les habitudes « maison », sans grand souci de standardisation et de comparaison susceptible de permettre leur agrégation et leur diffusion à d'autres niveaux, externe ou supérieur. Les développements qui suivent se proposent de présenter quelques réflexions autour de ces problèmes en prenant appui sur le format général des monographies descriptives et sur les informations effectivement présentées.

2.1. Le format des monographies descriptives

D'une manière générale, on constate une grande hétérogénéité dans les monographies préparées par les GTL, à la fois dans la forme retenue et dans les données présentées.

Les éléments constitutifs de la monographie du GTL R1 ont été centralisés par le chargé de mission sécurité routière de la préfecture avec l'aide d'un stagiaire ENA. Transmis par la préfète du département à l'instance d'évaluation, chacune des cinq parties du document constitue la contribution d'une agence :

1. Direction départementale de la sécurité publique (DDSP) : moyens et niveau d'activité des forces de l'ordre et de l'OMP ;
2. gendarmerie nationale : moyens et niveau d'activité, toutes unités confondues ;
3. tribunal de grande instance : moyens humains et niveau d'activité, note de politique pénale, exemples de jugements ;
4. Direction départementale de l'Équipement : trafic, infrastructures, accidentologie ;
5. Direction des libertés publiques et des collectivités locales (préfecture) : statistiques (cartes grises, immatriculations, permis de conduire délivrés, rétentions, permis annulés).

(1) Ces monographies sont archivées auprès du Commissariat général du Plan.

La monographie du GTL R5 est un document relié, assez volumineux, structuré en trois parties :

1. état des lieux : trafic et accidentologie ;
2. politique menée dans le ressort : moyens et niveaux d'activité des forces de l'ordre, de l'OMP et du parquet, éléments de politique pénale et politique de prévention ;
3. annexes : PDASR et PDCR.

Pour R4, la monographie est un document non relié, introduit par une note de la préfecture, construit autour d'un plan en quatre parties :

1. données contextuelles : infrastructures, évolution du trafic et du parc automobile ;
2. accidentologie ;
3. politique de contrôle-sanction : statistiques gendarmerie (temps passé, contrôles et infractions constatées, OMP et parquet (traitement des affaires), barème local des suspensions administratives ;
4. annexes : circulation et trafic, analyse des accidents mortels et statistiques alcoolémie et vitesse de la gendarmerie.

La monographie de R3 est un document agrafé construit en cinq parties :

1. données contextuelles : démographie, infrastructures, circulation et accidentologie ;
2. moyens humains et matériels des acteurs de la chaîne : gendarmerie, CRS, justice, police municipale, Direction régionale de l'Équipement ;
3. contrôles et sanctions : l'activité des acteurs (nombre d'infractions constatées par la gendarmerie, la DDSP et les CRS, activités des OMP du ressort et du parquet de R3) ;
4. la coordination par la préfecture : description du dispositif mis en place (groupes de travail évaluation, prévention, contrôle-sanction et communication, comité de pilotage, opérations spéciales) ;
5. annexes : chiffres DDE relatifs à l'accidentologie, détail des opérations de contrôles concertés entre forces de l'ordre. Le document est complété par des contributions individuelles de la DDSP (zones de compétence et

annuaire), de la gendarmerie (annuaire organigramme, zones de compétence) et des CRS (zones de compétences).

La monographie de R6, établie avec la participation d'un stagiaire ENA (compilations des documents et commentaires) constitue sans doute le dossier le plus abouti. Elle est constituée d'un document relié, structuré en trois parties, introduit par une note de présentation du sous-préfet :

1. synthèse générale : bilan local, moyens humains, matériels, légaux et réglementaires, contrôles et sanctions judiciaires et administratives ;
2. analyse détaillée des chiffres présentés : chaque tableau ou graphique fait l'objet d'un commentaire ;
3. données fournies par service : sous-préfecture, gendarmerie, police, justice, préfecture, DRE (Observatoire des routes et de la sécurité routière).

2.2. Les informations produites et mobilisées par les acteurs

Les données rassemblées ont fourni une riche matière permettant de réfléchir au problème du suivi d'une politique publique à partir de la mise au point d'indicateurs. On reviendra donc d'abord sur la qualité des données « brutes » rassemblées par les groupes de travail locaux, puis, dans un second temps, sur les données complémentaires qu'ils ont aussi produits.

Qualité des informations présentées dans les monographies descriptives

Les monographies abordent globalement les mêmes thèmes. La nature des informations présentées est relativement homogène d'une monographie à l'autre. Ainsi, dans chaque rapport, sont présentés des éléments de contexte (infrastructures routières, trafic, accidentologie) et, le plus souvent, des données relatives aux moyens et à l'action de chacun des acteurs de la chaîne de contrôle-sanction. Des données précises en matière d'accidentologie (répartition par classe d'âge, par type de voie, etc.) sont disponibles sur tous les ressorts. L'information dans ce domaine est en outre suivie par plusieurs acteurs (DDE, préfecture, gendarmerie,...).

En même temps, les données des monographies sont difficilement comparables entre les ressorts, surtout concernant les moyens et l'activité des acteurs de la chaîne. Concernant les moyens et le niveau d'activité des structures impliquées dans la chaîne de contrôle-sanction, les données sont présentées selon des

modalités très différentes. Les périodicités retenues apparaissent très variables, et ne sont parfois même pas précisées. Les niveaux géographiques diffèrent (département, arrondissement ou ressort). Les niveaux d'agrégation varient (par exemple, pour la gendarmerie, les données sont présentées selon les ressorts au niveau des unités, au niveau des compagnies ou de l'EDSR ou bien au niveau du groupement de gendarmerie). Des sources d'information ne sont pas identifiées. Les indicateurs, utilisés pour représenter l'action de telle ou telle structure, varient ou sont plus ou moins précis d'un ressort à l'autre. Ainsi, pour le parquet de R1, seul le nombre total d'infractions routières enregistrées, le nombre d'affaires traitées en correctionnelle et le nombre d'affaires traitées au tribunal de police sont présentées. En R3, le niveau de détail est beaucoup plus fin : les données sont présentées par classes d'infractions et en fonction des suites judiciaires données (classement, ordonnance pénale, citations, etc.). En outre, au sein d'une même monographie, ces niveaux de détail peuvent varier d'une donnée à l'autre, limitant encore la comparabilité des informations.

Ce qui apparaît plus gênant, c'est que certaines données pertinentes, qui autoriseraient une meilleure vision de la politique des ressorts semblent indisponibles. Pour R1, seule une note du parquet vient éclairer la politique globale du ressort en matière de sécurité routière, la monographie étant essentiellement constituée de données chiffrées non commentées. La monographie de R3 ne présente aucun élément sur les moyens humains de la DDSP impliqués dans la lutte contre l'insécurité routière et rien n'est dit sur la politique pénale menée. La monographie du GTL R4 ne délivre aucune donnée concernant la police nationale, et la politique du ressort en matière de sécurité routière n'est présentée qu'à travers une courte note de la préfecture. Le GTL R6 offre une note synthétique visant à donner une vue globale de la situation du ressort et de la politique menée. Néanmoins, certaines données pertinentes manquent. Ainsi, aucune distinction n'est faite entre amendes forfaitaires et procès-verbaux, ou entre les classes d'infractions. L'action et les moyens de certaines unités, acteurs majeurs de la sécurité routière, ne sont pas documentés : c'est le cas pour les unités de l'EDSR. Enfin, certains chiffres paraissent incohérents.

Plus globalement, on constate que certains indicateurs, qui permettraient de mieux piloter l'action locale, ne sont pas disponibles. Alors que les données relatives à l'accidentologie sont très précises, d'autres thèmes sont moins bien suivis. C'est le cas des caractéristiques des infrastructures et des données relatives au trafic : densité, vitesse, caractéristiques des véhicules ou des conducteurs circulant (VL, PL,...), nombre de kilomètres parcourus en moyenne, nombre de véhicules en circulation, etc. Les contrôles sont également

mal renseignés : quid du nombre de véhicules contrôlés, de la répartition des contrôles au cours de la semaine ou de la journée, du nombre d'infractions de chaque type ? Certains éléments ne sont pas suivis au niveau de la police nationale, notamment les temps passés. D'autre part, bien que des consignes précises soient données aux agences pour la localisation des contrôles, le suivi *a posteriori* est rare.

Modalités d'obtention des informations complémentaires : tableau des données minimales

Les limites relevées dans les monographies ont suscité de la part de l'instance nationale des demandes complémentaires. À cet effet, un tableau de données minimales visant à recenser une sélection de données pertinentes permettant des comparaisons entre les ressorts de l'étude a été mis au point. Un modèle commun a donc été élaboré par le consultant puis transmis aux différents ressorts afin que chaque acteur communique les données manquantes relevant de son activité.

Le plus souvent, la prise en charge de cette collecte a été, du moins au départ, assurée par l'interlocuteur privilégié du consultant identifié comme tel par les GTL. Globalement, à l'exception du GTL R2, la plupart des données ont pu être obtenues, même si l'on constate que le niveau de détail des informations fournies varie encore d'un GTL à l'autre. Il faut noter que tous les GTL ont souligné la difficulté qu'ils ont rencontré à obtenir l'ensemble des informations demandées, en termes d'accessibilité aux données et de temps consacré.

En R2, la collecte des données devait être assurée par le commandant EDSR (interlocuteur privilégié du consultant). Celui-ci ayant été muté, la sous-préfecture a, dans un premier temps, accepté de prendre le relais. Après analyse des données demandées, le sous-préfet a finalement renoncé à procéder à la collecte des informations, expliquant qu'il ne disposait pas des ressources nécessaires lui permettant de mobiliser une personne sur cette tâche longue et difficile.

En R1, la demande a été envoyée au chargé de mission sécurité routière de la préfecture, interlocuteur privilégié du consultant. Le tableau, communiqué le 15 juillet 2002, a été renvoyé le 20 septembre. Il comportait la plupart des données demandées. Les données manquantes concernaient : le nombre de véhicules contrôlés, que seule une des brigades de gendarmerie du ressort paraissait suivre (les chiffres présentés semblent néanmoins douteux), les effectifs totaux à la gendarmerie, les temps consacrés à la sécurité routière pour certaines Bmo et les

nombre d'accidents, de tués et de blessés avec facteur vitesse, qui ne sont pas suivis.

Sur le ressort R5, la demande a été prise en charge par le directeur de cabinet du préfet, à la mi-juillet 2002. Celui-ci s'est accordé avec le consultant pour que l'ensemble des éléments soient remis début septembre, à l'exception des données concernant le parquet. Reçues comme convenu, les données manquantes ont été complétées par le parquet courant septembre. La majorité des rubriques a été documentée. Néanmoins, le nombre de véhicules contrôlés n'a pu être obtenu et certaines données n'étaient pas disponibles sur les deux années demandées (2000 et 2001). Il faut d'autre part noter que le niveau de détail retenu pour la présentation des chiffres est assez grossier puisque, pour la gendarmerie, les données ont été présentées globalement au niveau compagnie et au niveau EDSR, sans livrer d'éléments par brigade.

En R4, la collecte des données a été gérée par le directeur de cabinet du préfet à partir de l'été 2002. Reçues début septembre, les données n'avaient pu être toutes collectées. Le niveau de détail concernant la gendarmerie variait : les données étaient présentées au niveau compagnie pour les brigades territoriales, alors qu'elles étaient généralement fournies dans le détail des brigades pour les unités de l'EDSR. De nombreuses données concernant la police étaient également manquantes : nombre d'opérations de contrôle d'alcoolémie effectuées, nombre d'infractions alcool constatées, nombre de contraventions forfaitaires (AF, 4^e classe) alcool et vitesse relevées, effectifs totaux. De plus, aucune donnée sur l'année 2000 n'était disponible. Au niveau du TGI, les rubriques relatives au temps consacré à la sécurité routière ont été partiellement renseignées. Aux tribunaux de police, le nombre de dossiers vitesse et alcool enregistrés n'a pu être reconstitué. Enfin, le nombre d'accidents et de blessés avec facteur vitesse n'a pu être indiqué.

Sur le ressort R6, la demande a été adressée au début du mois de juillet au secrétariat général de la sous-préfecture, l'interlocuteur privilégié du consultant. Cet interlocuteur ayant quitté la sous-préfecture durant l'été, la centralisation des réponses n'a pu être assurée. Des réponses sont donc parvenues de la part de la police et de la gendarmerie. Il semble que ces acteurs locaux aient consacré peu de temps à l'alimentation du document, les chiffres communiqués étant incomplets et parfois incohérents.

3. Conclusion

Au vu des données récoltées et des entretiens menés sur le terrain, il apparaît que, si la collecte des informations semble plus ou moins difficile selon les administrations, elle n'est en tout cas jamais aisée. Elle suppose, pour obtenir une analyse globale de la situation d'un ressort, la mobilisation de nombreuses administrations pour la production de statistiques et d'éléments plus qualitatifs.

Il faut dire que certaines administrations ne disposent même pas de systèmes d'information leur permettant de suivre précisément leur activité. Les forces de l'ordre connaissent à cet égard une situation assez différente. La gendarmerie est dotée d'un système d'information commun à l'ensemble de ses unités (brigades territoriales et unités des EDSR) : l'application BB 2000. BB 2000 gère la majorité des activités de la gendarmerie, y compris les infractions constatées (TA/PV, contraventions/délits) et les temps de travail des militaires. L'établissement de requêtes complexes est possible, l'édition et la consultation détaillée également. En revanche, la police nationale ne dispose pas de système d'information. Chaque acteur a ainsi développé son propre système de suivi, qui varie d'une agence à l'autre.

En outre, ce système de suivi n'est pas stabilisé. Il n'est pas toujours clairement organisé si bien qu'au sein d'une même agence, les sources d'information sont parfois multiples et contradictoires. Ainsi, dans un commissariat de R4, au moins trois sources d'information existent : un agent effectue un suivi statistique des affaires constatées par le commissariat et tient le listing RADAR (consacré aux excès de vitesse), le bureau des contraventions suit les amendes forfaitaires, le secrétariat du DDSP enregistre les procédures transmises à la justice. Certains outils de suivi souffrent d'insuffisances liées à leur ancienneté (fonctionnalités limitées, passage à l'an 2000 parfois difficile, etc.) et ne peuvent être interrogés selon des critères pertinents : c'est le cas notamment au parquet avec l'application « chaîne pénale » ou au niveau de l'OMP, avec WinGaia. Le service d'exécution des peines n'est que très rarement informatisé : l'exécution est gérée sur la base de fiches cartonnées remplies à la main, classées par année d'audiencement et par nom du contrevenant. Le suivi de l'exécution dépend donc beaucoup de la mémoire des agents en charge du service.

Si l'on souhaite véritablement s'engager dans un processus évaluatif ou de suivi continu de cette politique, il apparaît urgent d'apporter des réponses à ces problèmes en arrêtant une base d'indicateurs simples, standardisés et susceptibles d'être agrégés autour de la politique et non plus simplement en

- Les représentations et les savoirs locaux -

fonction de la culture « maison » des agences impliquées dans sa mise en œuvre. La mise en évidence de représentations sociales partagées par différents acteurs de la chaîne du contrôle-sanction routier ne constitue toutefois qu'une première étape de la réflexion. Il convient maintenant de vérifier le bien-fondé de ces visions subjectives en les confrontant à des données plus objectives. D'où la nécessité d'un détour par les produits engendrés par le système d'action des opérateurs locaux de la politique de contrôle-sanction.

Chapitre 3

L'analyse des filières pénales

1. Portrait d'ensemble des affaires traitées par l'enquête

19

Les tableaux présentés dans cette partie correspondent à une synthèse des principaux résultats quantitatifs obtenus. Ils contiennent une sélection de valeurs et des pourcentages clés permettant de mesurer, étape après étape, le résultat du traitement des infractions constatées par les différents systèmes locaux de contrôle-sanction. Des résultats plus détaillés sont présentés dans les rapports locaux (présentation sous forme d'arborescences des flux d'affaires dans les systèmes de traitement). Les tableaux de synthèse sont présentés dans l'ordre suivant : les amendes forfaitaires « vitesse », les amendes forfaitaires « alcool », les procès-verbaux « vitesse » de quatrième classe, les procès-verbaux « vitesse » de cinquième classe et les délits « alcool ».

Les analyses et commentaires proposés dans cette partie visent à faire ressortir les principaux enseignements des résultats quantitatifs et à les rapprocher des perceptions des acteurs locaux (perceptions exprimées lors des entretiens locaux de « première vague »). Les entretiens de seconde vague qui ont souvent fourni des explications sur des phénomènes quantitativement identifiés seront présentés dans le chapitre suivant. La présentation de ces enseignements est articulée autour de cinq thèmes qui concernent : le nombre d'infractions constatées, leurs caractéristiques (jour et heure de constatation...), l'effectivité du traitement des infractions constatées, les délais de traitement selon le type d'infraction et les délais de traitement selon le type de procédure judiciaire.

1.1. Le nombre d'infractions constatées

L'analyse qui suit repose sur le nombre d'infractions suivies au cours de l'étude et sur les taux d'échantillonnage correspondants. Cet échantillonnage a été

réalisé sur la base des listings d'infractions constatées obtenus auprès de nos interlocuteurs locaux.

Un nombre d'infractions constatées par les forces de l'ordre très variable selon les agences et selon les types d'infractions

Quatre traits saillants ressortent de cette première mise à plat du matériau collecté. Tout d'abord, l'échantillon ne comprend quasiment aucune infraction répertoriée de type « PV alcool 4^e classe » et « PV vitesse délit ».

Il intègre ensuite un nombre relativement faible d'infractions de type « TA alcool » (TA-A). L'objectif initial était de recueillir environ 150 TA-A dans chaque ressort. Le nombre de TA-A disponibles dans les agences de constatation retenues n'a généralement pas permis d'atteindre ce quota. Ainsi, seules 19 infractions de ce type ont été suivies dans le ressort R6 (pour 5 agences de constatation). Le ressort R3 constitue sur ce point une exception, puisque le nombre de TA-A disponibles y dépassait les 700 (avec seulement trois agences de constatation). Le nombre de ces procédures était très variable selon les unités. Il était souvent inférieur à 10 dans les unités à vocation généraliste (commissariats de police et brigades territoriales de gendarmerie).

À l'inverse, un nombre souvent très important d'infractions de type « TA-V » a pu être collecté. Plus de 250 TA-V suivis dans chaque ressort, ce chiffre dépassant largement l'objectif initial de 150 TA-V à suivre. Le taux d'échantillonnage était généralement faible (355 TA-V en R3 correspondent à un taux d'échantillonnage de seulement 2 %). Cette fréquence des TA-V était flagrante dans les Bmo et les PA ; elle est apparue plus variable dans les autres types d'agences.

Enfin, les affaires rassemblées comprennent un nombre généralement assez élevé de PV « vitesse » et « délits alcool », là encore, des variations assez importantes pouvant apparaître selon les unités et les types d'infractions.

Commentaires

Ce thème n'a pas toujours fait l'objet d'une analyse précise dans le cadre des entretiens qualitatifs de première vague car assez largement traité dans les monographies. Toutefois, nos interlocuteurs ont parfois fait part de certaines perceptions, que ce soit au cours des entretiens proprement dits ou de façon plus informelle lors de nos différents contacts locaux.

Ont ainsi en particulier pu être relevées des déclarations et perceptions concernant : les niveaux d'activité « sécurité routière » des unités spécialisées (brigades motorisées de la gendarmerie, forces motorisées urbaines de la police) qui seraient plus élevés que ceux des unités à vocation généraliste (brigades territoriales de la gendarmerie, commissariats de police) souvent perçues comme moins mobilisées sur le thème de la sécurité routière ; le nombre de délits de récidive de grand excès de vitesse constatés, qui serait extrêmement faible (l'explication généralement avancée consistant à dire qu'il est très rare de pouvoir identifier des récidivistes de grands excès de vitesse dans le délai légal de moins d'un an).

Ces deux perceptions sont assez largement confirmées par les chiffres dont nous disposons. En effet, la plupart du temps, les unités à vocation généraliste avaient en archives nettement moins d'AF et de PV que les unités spécialisées ; plus généralement, le nombre de constats d'infraction dans les différentes unités étudiées était extrêmement variable ; enfin, aucun PV pour délit de récidive de grand excès de vitesse n'a été identifié au cours de l'étude. Il n'y en a d'ailleurs que 16 au niveau national en l'an 2000.

Les données quantitatives confirment donc les perceptions des acteurs locaux relatives à la forte variabilité des niveaux d'activité « sécurité routière » entre les différentes unités des forces de l'ordre et l'implication plus importante des unités spécialisées, tout au moins pour les infractions « alcool » et « vitesse ». Cet état de fait laisse supposer que la « pression de contrôle » pour ces infractions est moins importante dans certaines zones géographiques, en particulier dans les zones couvertes par les commissariats de police et les brigades territoriales de gendarmerie ¹.

(1) Ce point nécessiterait toutefois une analyse beaucoup plus précise intégrant des variables telles que le nombre de kilomètres de voirie (en distinguant les types de routes et les zones géographiques), la densité de trafic, le nombre moyen d'infractions commises par kilomètre parcouru, et le nombre de contrôles réalisés.

- Chapitre 3 -

Par ailleurs, deux autres points sont apparus de façon plus nette suite à l'étude quantitative, à savoir : – le faible nombre d'amendes forfaitaires établies pour conduite sous l'empire d'un état alcoolique (pour mémoire : entre 0,5 et 0,8 g/l de sang), et ce particulièrement dans les unités généralistes où souvent moins de 10 AF « alcool » avaient été établies en une année. Il s'agit-là, dans une certaine mesure, d'une confirmation de la première vague d'entretiens ; – la quasi-absence de procédures (PV) engagées pour des infractions « alcool » de quatrième classe (ces dernières étant semble-t-il constatées de préférence par amende forfaitaire).

Le délit de récidive de grand excès de vitesse apparaît quant à lui essentiellement symbolique. Il s'agirait de savoir s'il est inapplicable ou inappliqué.

1.2. Les caractéristiques des infractions constatées

Portrait robot des infractions traitées

	R1	R2	R3	R4	R5	R6
Distribution des infractions constatées selon le jour de la semaine	Assez homogène 10 à 17 % Plus calme le mardi	Assez homogène 10 à 19 % Pic le WE et le lundi	Homogène : 12 à 16 %	Très homogène : 13 à 16 %	Assez homogène 8 à 19 % Pic le WE et le lundi, plus calme le mardi	Assez homogène 11 à 18 % Pic : mercredi et dimanche
Heure de constatation des infractions « alcool »	23h à 7h : 31 % 7h à 12h : 4 % 12h à 15h : 5 % 15h à 19h : 25 % 19h à 23h : 35 %	23h à 7h : 40 % 7h à 12h : 6 % 12h à 15h : 8 % 15h à 19h : 27 % 19h à 23h : 19 %	23h à 7h : 61 % 7h à 12h : 6 % 12h à 15h : 3 % 15h à 19h : 14 % 19h à 23h : 16 %	Données indisponibles	23h à 7h : 36 % 7h à 12h : 4 % 12h à 15h : 5 % 15h à 19h : 21 % 19h à 23h : 34 %	23h à 7h : 42 % 7h à 12h : 8 % 12h à 15h : 6 % 15h à 19h : 20 % 19h à 23h : 23 %
Heure de constatation des infractions « vitesse »	23h à 7h : 1 % 7h à 12h : 36 % 12h à 15h : 7 % 15h à 19h : 50 % 19h à 23h : 7 %	23h à 7h : 1 % 7h à 12h : 41 % 12h à 15h : 5 % 15h à 19h : 51 % 19h à 23h : 2 %	23h à 7h : 3 % 7h à 12h : 33 % 12h à 15h : 2 % 15h à 19h : 55 % 19h à 23h : 8 %	Données indisponibles	23h à 7h : 1 % 7h à 12h : 29 % 12h à 15h : 5 % 15h à 19h : 57 % 19h à 23h : 9 %	23h à 7h : 0 % 7h à 12h : 30 % 12h à 15h : 14 % 15h à 19h : 46 % 19h à 23h : 10 %
Alcoolémie moyenne (mg/l d'air)	0,67	0,80	0,65	0,68	0,68	0,82
Proportion de contrevenants masculins (alcool)	95 %	92 %	90 %	93 %	90 %	98 %
% de contrevenants masculins (vitesse)	77 %	76 %	80 %	78 %	72 %	82 %
	R1	R2	R3	R4	R5	R6
Excès de vitesse moyen	38 km/h	42 km/h	40 km/h	36 km/h	36 km/h	33 km/h
Proportion d'excès de vitesse de moins de 20 km/h	4 %	0 %	1 %	6 %	2 %	21 %
Classe de dépassement la plus représentée (écart vitesse retenue - vitesse autorisée)	40-50 km/h	30-40 km/h	40-50 km/h	40-50 km/h	30-40 km/h	20-30 km/h
% de suspensions judiciaires intervenant avant la fin de la suspension administrative	66 % (moyenne : 63 jours avant)	71 % (moyenne : 75 jours avant)	69 % (moyenne : 77 jours avant)	77 % (moyenne : 79 jours avant)	70 % (moyenne : 67 jours avant)	73 % (moyenne : 83 jours avant)

Analyse des données présentées

La distribution des infractions constatées selon le jour de la semaine

L'observation des jours de constatation des infractions fait apparaître une distribution assez homogène au cours de la semaine, dans tous les ressorts. On peut tout de même relever que des « pics de constatation » semblent se dessiner le week-end et le lundi dans les ressorts R2 et R5 ; le mercredi et le dimanche en R6.

La distribution des infractions « alcool » constatées selon l'heure

L'observation de la manière dont les infractions constatées sont distribuées selon l'heure fait apparaître des différences qui peuvent traduire des comportements de conduite et/ou des modalités de mise en œuvre des contrôles variables selon les ressorts. Ainsi on observe que dans tous les ressorts, peu d'infractions sont constatées de 7 h à 15 h (de 9 à 14 % des infractions « alcool » sont constatées dans cette tranche horaire) qui n'est pas certes réputée la plus « arrosée » ; l'activité verbalisatrice est particulièrement intense la nuit en R3 (61 % des constats d'infractions entre 23 h et 7 h) ; la plage d'activité verbalisatrice la plus intense (avec un seuil fixé à au moins 70 % des constats d'infraction) s'étend de 15 h à 7 h en R1, R2 et R6, de 19 h à 7 h en R5 et R3.

La distribution des infractions « vitesse » constatées selon l'heure

À quelques nuances près, un même schéma semble se reproduire dans tous les ressorts concernant les constats d'infractions vitesse, à savoir une forte proportion d'infractions constatées de 7 h à 12 h et de 15 h à 19 h ; relativement peu d'infractions constatées de 12 h à 15 h et de 19 h à 23 h (il s'agit d'heures de repas, pour les « chats » comme pour les « souris ») ; et très peu d'infractions constatées la nuit de 23 h à 7 h (entre 0 et 3 %). Concernant les deux derniers points, une étude différenciée entre gendarmerie et police montre toutefois une certaine tendance de la gendarmerie à constater davantage d'infractions « vitesse » le soir et la nuit (surtout entre 19 h et 23 h) que la police nationale. Ce résultat souligne et confirme les propos des interlocuteurs rencontrés lors de la première vague d'entretiens qui évoquaient des difficultés importantes pour organiser les contrôles de vitesse la nuit, du fait notamment de problèmes accrus la nuit en matière de sécurité des interceptions pour les agents des forces de l'ordre et de gestion des effectifs (du fait des récupérations qui ont tendance à se cumuler avec le temps, avec comme conséquence une réduction des effectifs réellement disponibles).

L'alcoolémie moyenne

La moyenne des alcoolémies constatées est très variable selon les ressorts, de 0,65 à 0,82 mg/l d'air expiré, avec en fait deux sous-groupes : des alcoolémies moyennes plus faibles sont observées en R1, R4, R3 et R5 (entre 0,65 et 0,68 mg/l d'air), et des alcoolémies moyennes plus fortes en R2 et en R6 (entre 0,80 et 0,82 mg/l d'air). Cette différence s'explique mécaniquement par le fait que dans ces deux derniers ressorts relativement peu d'amendes forfaitaires « alcool » étaient disponibles pour constituer les cohortes d'affaires, et qu'en conséquence le ratio (procès verbaux suivis/amendes forfaitaires suivies) y était sensiblement plus élevé ¹. Sachant qu'un PV correspond la plupart du temps à une alcoolémie plus élevée qu'une AF ², une cohorte d'affaires comportant plus de PV que d'AF doit mécaniquement aboutir à une alcoolémie moyenne plus élevée. La question reste de savoir pourquoi il y a plus de PV ou plus d'alcoolémies élevées dans ce ressort.

Au-delà, le même protocole d'échantillonnage des affaires ayant été adopté dans tous les ressorts (et en particulier les mêmes quotas indicatifs de PV et d'amendes forfaitaires à recueillir), on peut considérer que l'écart observé dans les alcoolémies moyennes est bien le reflet d'une « réalité », c'est-à-dire d'une imprégnation alcoolique plus importante des conducteurs alcoolisés, et/ou d'une focalisation accrue des forces de l'ordre sur la répression des plus grosses alcoolémies ou encore une conséquence des heures et lieux de constatation, ce qui, dans un cas comme dans l'autre, aurait bien pour conséquence d'accroître la proportion de PV (par rapport aux amendes forfaitaires) et d'augmenter l'alcoolémie moyenne relevée sur ces PV.

Il convient d'apporter une nuance pour le ressort R2 où un biais méthodologique pourrait partiellement invalider l'analyse qui précède. En effet, quatre OMP sont compétents dans ce ressort, et certaines agences des forces de l'ordre peuvent être amenées à transmettre des affaires à plusieurs OMP selon le lieu de constatation. Le choix ayant été fait de « retenir » un seul OMP et donc de ne sélectionner pour constituer les cohortes que les affaires destinées à cet unique OMP, le nombre d'amendes forfaitaires potentiellement disponibles s'en est trouvé réduit dans ces agences. Ce phénomène ne touchant pas les PV (en matière d'alcoolémie, ils correspondent essentiellement à des délits, et sont donc tous traités par le Parquet), le ratio PV/AF des cohortes constituées dans

(1) Voir tableaux de synthèse détaillant la structure des cohortes d'affaires suivies.

(2) Seules les alcoolémies contraventionnelles, en-dessous de 0,4 mg/l d'air, peuvent être constatées par la procédure de l'amende forfaitaire, les autres alcoolémies devant systématiquement donner lieu à un procès verbal « classique ».

ces agences a pu être légèrement accru par rapport à ce qu'il aurait été si toutes les affaires constatées par ces agences avaient été transmises au même OMP. Cela étant, le résultat final ne s'en trouve probablement pas fortement affecté. Dans les autres ressorts, cette difficulté n'apparaissait pas car l'organisation locale permettait de choisir des agences qui transmettaient toutes leurs affaires au même OMP.

La proportion homme/femme parmi les contrevenants verbalisés

On observe une proportion nettement plus importante d'hommes que de femmes parmi les contrevenants verbalisés, pour les excès de vitesse comme pour les alcoolémies. Cet écart hommes/femmes est toutefois plus marqué pour les alcoolémies, puisque pour ces affaires la proportion d'hommes ne passe jamais en dessous de 90 %, et atteint même 98 % en R6. Pour les excès de vitesse, la proportion d'hommes oscille entre 72 et 82 % selon les ressorts. Les données disponibles ne permettent toutefois pas de déterminer dans quelle mesure ce phénomène de sur-représentation reflète une tendance plus importante des hommes à commettre des infractions, ou une attitude différente des agents des forces de l'ordre au cours des interpellations selon le sexe de leur interlocuteur. Toutefois, les statistiques de tués sur la route et de condamnations illustrent bien la sur-représentation des hommes.

Les excès de vitesse constatés

La moyenne des excès de vitesse (différence vitesse retenue - vitesse autorisée) constatés varie de 33 à 42 km/h selon les ressorts. La proportion d'affaires correspondant à des excès de vitesse de moins de 20 km/h est faible, voire très faible, elle se situe entre 0 et 21 % et est inférieure à 6 % dans 5 des 6 ressorts. Ce dernier résultat confirme certaines déclarations de la première vague d'entretiens laissant entendre que les seuils de contrôle de vitesse pouvaient difficilement être alignés strictement sur les vitesses autorisées et que des marges de tolérance d'au moins 20 km/h étaient souvent intégrées dans les pratiques des agents des forces de l'ordre. La classe d'excès de vitesse la plus représentée varie toutefois selon les ressorts.

Le pourcentage de suspensions judiciaires du permis de conduire intervenant avant la fin de la suspension administrative

Selon les ressorts, entre 2/3 et 3/4 des suspensions judiciaires de permis interviennent avant la fin de la suspension administrative. A contrario, une proportion encore significative (de 23 à 34 % selon les ressorts) des suspensions

judiciaires intervient après que le permis de conduire ait été (théoriquement) restitué à son propriétaire par l'autorité administrative, marquant ainsi une rupture temporelle dans les actions administrative et judiciaire. On peut dès lors s'interroger sur la lisibilité pour les contrevenants du système actuel basé sur la dualité action administrative/action judiciaire.

2. L'effectivité du traitement des infractions constatées

2.1. Retraitement des résultats

Le traitement des amendes forfaitaires (AF) vitesse

Répartition des affaires constatées	R1	R2	R3	R4	R5	R6	Moyenne pondérée
Payées volontairement (*)	77 % (199 AF)	58 % (159 AF)	68 % (229 AF)	60 % (193 AF)	53 % (166 AF)	53 % (150 AF)	61 % (1096 AF)
« Sorties » avant enregistrement au ministère public	16 % (40 AF)	33 % (91 AF)	12 % (40 AF)	30 % (96 AF)	26 % (81 AF)	32 % (91 AF)	25 % (439 AF)
Classées sans suite au ministère public	1,5 % (4 AF)	1 % (1 AF)	3 % (9 AF)	4 % (14 AF)	2 % (7 AF)	0,5 % (1 AF)	2 % (36 AF)
Autres (**)	0,5 % (3 AF)	1 % (3 AF)	7 % (23 AF)	2 % (5 AF)	13 % (40 AF)	0 %	4 % (74 AF)
Transmises au Trésor public	5 % (13 AFM)	7 % (19 AFM)	10 % (34 AFM)	4 % (14 AFM)	6 % (20 AFM)	14,5 % (43 AFM)	8 % (143 AFM)
Total	100 % (259 AF)	100 % (273 AF)	100 % (335 AF)	100 % (322 AF)	100 % (314 AF)	100 % (285 AF)	100 % (1788 AF)

(*) Y compris les paiements tardifs au niveau de l'OMP

(**) Affaires en attente, en enquête, pour lesquelles l'OMP s'est déclaré incompétent, ou enregistrées sans trace de traitement ultérieur

Très schématiquement, on peut considérer que les amendes forfaitaires vitesse (AF-V) sont soit payées volontairement, soit non traitées par la chaîne de contrôle-sanction. Seules 8 % des AF constatées font l'objet d'une transmission au Trésor public sous forme d'amende forfaitaire majorée (AFM). Sur ces 8 %, on peut estimer que moins de la moitié sera recouvrée (voir annexe 12). Les autres AF, ni payées volontairement ni transmises au Trésor (soit 31 %),

« disparaissent » la plupart du temps avant l'enregistrement au niveau du ministère public (25 % entre l'agence de constatation et l'enregistrement effectif par le secrétariat de l'OMP). Une partie seulement des « non-traitements » (2 % sur 31 %) correspond à des classements sans suite (en tant que tels) par l'OMP.

Le traitement des amendes forfaitaires alcool

Répartition des affaires constatées	R1	R2	R3	R4	R5	R6	Moyenne pondérée
Payées volontairement (*)	88 % (80 AF)	52 % (16 AF)	71 % (73 AF)	75 % (41 AF)	76 % (112 AF)	53 % (10 AF)	74,5 % (332 AF)
« Sorties » avant enregistrement au ministère public	3 % (3 AF)	48 % (15 AF)	10 % (10 AF)	13 % (7 AF)	14 % (21 AF)	42 % (8 AF)	14 % (64 AF)
Classées sans suite au ministère public	0 %	0 %	1 % (1 AF)	0 %	0,5 % (1 AF)	0 %	0,5 % (2 AF)
Autres (**)	0 %	0 %	2 % (2 AF)	5 % (3 AF)	0 %	0 %	1 % (5 AF)
Transmises au Trésor public	9 % (8 AFM)	0 %	16 % (17 AFM)	7 % (4 AFM)	9,5 % (13 AFM)	5 % (1 AFM)	10 % (43 AFM)
Total	100 % (91 AF)	100 % (31 AF)	100 % (103 AFM)	100 % (55 AF)	100 % (147 AF)	100 % (19 AF)	100 % (446 AF)

(*) Y compris les paiements tardifs

(**) Affaires en attente, en enquête, pour lesquelles l'OMP s'est déclaré incompétent, ou enregistrées sans trace de traitement ultérieur

Là encore, on peut considérer très schématiquement que les amendes forfaitaires alcool (AF-A) sont soit payées volontairement, soit non traitées par la chaîne de contrôle-sanction. Le taux de paiement volontaire des AF « alcool » est supérieur à celui des AF « vitesse ». Seules 10 % des AF-A constatées font l'objet d'une transmission au Trésor public sous forme d'AFM. Les autres AF, ni payées volontairement ni transmises au Trésor (soit 15,5 %), « disparaissent » la plupart du temps avant l'enregistrement au niveau du ministère public. Les disparitions des AF-A avant l'enregistrement au ministère public (14 %) sont toutefois nettement moins fréquentes que pour les AF-V. Une partie seulement des « non-traitements » (0,5 % sur 15,5 %) correspond à des classements sans suite (en tant que tels) par l'OMP.

Le traitement des PV vitesse (contraventions de classe 4)

Répartition des affaires constatées	R1	R2	R3	R4	R5	R6	Moyenne pondérée
Sans trace de transmission à l'OMP	4,1 % (8 PV)	1,5 % (3 PV)	0,0 %	2,6 % (6 PV)	0,0 %	2,8 % (3 PV)	2,0 % (20 PV)
Déclarées transmises, non enregistrées à l'OMP	4,6 % (9 PV)	42,2 % (86 PV)	13,5 % (31 PV)	14,5 % (34 PV)	12,5 % (1 PV)	19,4 % (21 PV)	18,6 % (182 PV)
Classées sans suite	1,0 % (2 PV)	0,5 % (1 PV)	1,3 % (3 PV)	2,6 % (6 PV)	0,0 %	2,8 % (3 PV)	1,5 % (15 PV)
Classées sous condition (stages)	0,0 %	1,5 % (3 PV)	19,7 % (45 PV)	65,8 % (154 PV)	0,0 %	0,0 %	20,7 % (202 PV)
Autres (*)	1,0 % (2 PV)	39,2 % (**) (80 PV)	7,0 % (16 PV)	0,0 %	0,0 %	3,7 % (4 PV)	10,4 % (102 PV)
Jugements	89,2 % (174 PV)	15,2 % (31 PV)	58,5 % (134 PV)	14,5 % (34 PV)	87,5 % (7 PV)	71,3 % (77 PV)	46,7 % (457 PV)
Total	100 % (195 PV)	100 % (204 PV)	100 % (229 PV)	100 % (234 PV)	100 % (8 PV)	100 % (108 PV)	100 % (978 PV)

(*) Affaires en attente, en enquête, pour lesquelles l'OMP s'est déclaré incompétent, ou enregistrées sans trace de traitement ultérieur

(**) dont 32,8 % correspondant à 67 ordonnances pénales encore non jugées

Une proportion non négligeable (20,6 %) de ces PV « vitesse classe 4 » n'est jamais enregistrée au niveau du secrétariat du ministère public (soit parce qu'ils n'ont pas été transmis par les forces de l'ordre, soit parce qu'ils n'ont pas été enregistrés après transmission). Dans le ressort R2, cette proportion atteint même près de 44 %. Le taux de classement sans suite est généralement faible (1,5 % en moyenne). La proportion de classements sous condition est très variable d'un ressort à l'autre, de nulle à près de 66 % (ces classements sous condition correspondent à la mise en œuvre de procédures pénales définies récemment et qui n'ont pas été adoptées dans toutes les juridictions. Il s'agit de la procédure alternative aux poursuites pénales et de la composition pénale, qui ne font pas intervenir les juges du siège). Finalement, en moyenne, seule une petite moitié (46,7 %) des affaires de ce type ont fait l'objet d'un jugement (en tant que tel). Cette proportion est toutefois très variable selon les ressorts, de 15,2 % en R2 (où de nombreuses affaires étaient encore en attente d'un jugement au moment de l'étude) à 89,2 % en R1.

Le traitement des PV vitesse (contraventions de classe 5)

Répartition des affaires constatées	R1	R2	R3	R4	R5	R6	Moyenne pondérée
Sans trace de transmission au Parquet	5,5 % (4 PV)	2,4 % (2 PV)	0,0 %	0,0 %	0,0 %	6,0 % (3 PV)	2,2 % (9 PV)
Déclarées transmises, non enregistrées au Parquet	5,5 % (4 PV)	42,9 % (36 PV)	35,0 % (21 PV)	13,1 % (13 PV)	2,3 % (1 PV)	10,0 % (5 PV)	19,6 % (80 PV)
Classées sans suite	1,4 % (1 PV)	8,3 % (7 PV)	0,0 %	0,0 %	0,0 %	2,0 % (1 PV)	2,2 % (9 PV)
Classées sous condition (stages)	0,0 %	0,0 %	1,7 % (1 PV)	8,1 % (8 PV)	0,0 %	0,0 %	2,2 % (9 PV)
Autres (*)	1,4 % (1 PV)	36,9 % (**) (31 PV)	43,3 % (***) (26 PV)	5,1 % (5 PV)	0,0 %	6,0 % (3 PV)	16,1 % (66 PV)
Jugements	86,3 % (63 PV)	9,5 % (8 PV)	20,0 % (12 PV)	73,7 % (73 PV)	97,7 % (42 PV)	76,0 % (38 PV)	57,7 % (236 PV)
Total	100 % (73 PV)	100 % (84 PV)	100 % (60 PV)	100 % (99 PV)	100 % (43 PV)	100 % (50 PV)	100 % (409 PV)

(*) Affaires en attente, en enquête, pour lesquelles le Parquet s'est déclaré incompétent, ou enregistrées sans trace de traitement ultérieur

(**) dont 28,6 % correspondent à 24 ordonnances pénales encore non jugées

(***) dont 38,3 % correspondant à 23 affaires pour lesquelles le Parquet s'est déclaré incompétent

Les chiffres sont globalement comparables à ceux des PV « vitesse quatrième classe ». Par rapport aux PV « vitesse quatrième classe » les principales différences observées tiennent à ce que l'on relève nettement moins de classements sous conditions (dans les ressorts le pratiquant), un peu plus de jugements et une proportion plus élevée d'affaires « autres » (qui correspondent pour l'essentiel aux retards constatés dans les jugements en R2 et à la proportion élevée d'affaires pour lesquelles le Parquet s'est déclaré incompétent en R3).

Le traitement des PV alcool (délits)

Répartition des affaires constatées	R1	R2	R3	R4	R5	R6	Moyenne pondérée
Sans trace de transmission au Parquet	1,4 % (3 PV)	0,0 %	0,3 % (1 PV)	0,6 % (1 PV)	0,4 % (1 PV)	1,7 % (2 PV)	0,6 % (8 PV)
Déclarées transmises, non enregistrées au Parquet	0,0 %	0,0 %	0,7 % (2 PV)	0,6 % (1 PV)	0,0 %	0,9 % (1 PV)	0,3 % (4 PV)
Classées sans suite	0,5 % (1 PV)	0,4 % (1 PV)	0,3 % (1 PV)	3,0 % (5 PV)	0,4 % (1 PV)	0,9 % (1 PV)	0,8 % (10 PV)
Classées sous condition (stages)	0,0 %	0,0 %	0,0 %	26,7 % (44 PV)	13,1 % (32 PV)	0,0 %	6,0 % (76 PV)
Autres (*)	0,5 % (1 PV)	1,7 % (4 PV)	0,0 %	1,2 % (2 PV)	0,4 % (1 PV)	0,9 % (1 PV)	0,7 % (9 PV)
Jugements	97,6 % (206 PV)	97,9 % (228 PV)	98,7 % (295 PV)	67,9 % (112 PV)	85,7 % (209 PV)	95,7 % (111 PV)	91,6 % (1161 PV)
Total	100 % (211 PV)	100 % (233 PV)	100 % (299 PV)	100 % (165 PV)	100 % (244 PV)	100 % (116 PV)	100 % (1268 PV)

(*) Affaires en attente, en enquête, pour lesquelles le Parquet s'est déclaré incompétent, ou enregistrées sans trace de traitement ultérieur

La quasi-totalité des PV « délits alcool » sont transmis et enregistrés au Parquet. Il y a très peu de classements sans suite et de classements sous condition (ces derniers s'observant en R4 et R5). Enfin, la plupart des PV (plus de 90 %) ont donné lieu à un jugement en audience.

2.2. Analyse des résultats présentés

L'effectivité du traitement des affaires augmente avec la gravité des infractions

Concernant les infractions « alcool »

On peut observer que seulement 10 % des AF « alcool » établies ont été transmises sous forme d'AFM au Trésor public. Si on les rapporte aux 25,5 % des AF établies qui *n'ont pas* été payées volontairement par les contrevenants (considérant que les AF payées volontairement ne font pas l'objet d'un traitement actif par la chaîne de contrôle-sanction, nonobstant l'enregistrement du paiement), et même en faisant l'hypothèse que toutes les AFM transmises au

Trésor aient bien été recouvrées¹, on obtient *au maximum* un taux d'aboutissement du traitement des AF-A d'environ 39 % (10/25,5). Or, le taux d'aboutissement² du traitement des délits est de 97,6 %. Il apparaît donc que le traitement des délits « alcool » est nettement plus effectif que celui des contraventions.

Concernant les infractions « vitesse »

En adoptant la même approche que précédemment et en faisant la même hypothèse optimiste, on peut calculer que le taux d'aboutissement du traitement des AF « vitesse » est au maximum de 21 % (8/39), tandis que le taux d'aboutissement du traitement des PV « vitesse » avoisine lui les 65 % (il est de 67,4 % pour les infractions « vitesse » de classe 4, et de 59,9 % pour les classes 5). Il apparaît donc que le taux d'aboutissement du traitement des PV « vitesse » de classes 4 et 5 est nettement supérieur à celui des amendes forfaitaires (qui correspondent la plupart du temps à des excès de vitesse moins élevés que les PV).

La comparaison du fonctionnement de la chaîne de contrôle-sanction selon la gravité de l'infraction (de la contravention traitée forfaitairement jusqu'au délit) montre donc une effectivité plus grande de la chaîne pour les infractions les plus graves.

Cette variabilité peut être interprétée comme une adaptation des systèmes locaux qui, soumis à de fortes contraintes internes et externes, auraient généralement tendance à se focaliser sur le traitement des infractions les plus graves. Cette interprétation viendrait, d'une certaine manière, confirmer les perceptions de nos interlocuteurs locaux qui avaient évoqué dès la première vague d'entretiens de nombreuses difficultés concernant le traitement du contentieux routier : un volume d'infractions à traiter très important, des procédures complexes et « lourdes » à mettre en œuvre avec une multiplicité d'étapes et d'acteurs impliqués, des « interfaces » entre institutions parfois délicates, des demandes d'indulgence nombreuses, des moyens humains limités au niveau des agences de constatation comme de la justice, des outils informatiques perfectibles, des outils et procédures de suivi peu structurés...

(1) Ce qui est pour le moins une hypothèse optimiste, le taux estimé de recouvrement des AFM « alcool » par le Trésor étant de seulement 14 %, hors amendes encore en cours de recouvrement au moment de l'étude.

(2) Calculé sur la base des affaires jugées et classées sous condition (i.e. propositions de stage dans le cadre de la procédure alternative aux poursuites pénales).

Néanmoins, et c'est probablement là un des enseignements majeurs de l'étude, force est de constater que le niveau d'ineffectivité de la chaîne de contrôle-sanction apparaît assez élevé, en particulier pour les amendes forfaitaires, que les entretiens de première vague ne le laissaient pas présager. Deux hypothèses non exclusives l'une de l'autre doivent alors être formulées à ce stade : les acteurs locaux avaient peu ou pas connaissance du degré d'(in)effectivité réelle de la chaîne de contrôle-sanction et/ou ils n'avaient pas souhaité en faire état lors des entretiens de première vague (à quelques exceptions près). On peut considérer que certaines déclarations « de première vague » vont dans le sens de la première hypothèse, en particulier les perceptions relatives à l'insuffisante circulation des informations entre institutions et à l'insuffisance des outils de suivi de l'activité de contrôle-sanction (aucun acteur ne maîtrisant l'ensemble de la chaîne). Quant à la seconde hypothèse, elle ne semble pas infondée a priori...

Une effectivité plus grande du traitement des infractions « alcool » par rapport aux infractions « vitesse »

Le taux de paiement volontaire par les contrevenants des amendes forfaitaires « alcool » est effectivement de 74,5 %, contre seulement 61 % pour les AF « vitesse » ; les autres amendes forfaitaires, qui ne sont pas payées volontairement par les contrevenants, semblent elles faire l'objet d'un traitement différencié par la chaîne de contrôle-sanction, selon l'objet de l'infraction.

On observe ainsi que 25 % des AF « vitesse » sortent du système de traitement avant leur enregistrement au ministère public, contre « seulement » 14 % pour les AF « alcool ». 2 % des AF « vitesse » sont officiellement classées sans suite au ministère public, contre seulement 0,5 % pour les AF « alcool ». 4 % des AF « vitesse » sont répertoriées « autres » (c'est-à-dire des affaires en attente/enquête, pour lesquelles l'OMP s'est déclaré incompétent, ou enregistrées à l'OMP sans trace de traitement ultérieur, donc des affaires dont on peut raisonnablement penser que la plupart n'aboutiront pas), contre seulement 1 % pour les AF « alcool ». Le taux d'aboutissement du traitement des PV est lui de 97,6 % pour les infractions « alcool », tandis que ce taux d'aboutissement est inférieur à 70 % pour les PV « vitesse » (voir précédemment).

On peut considérer que ce traitement différencié entre affaires « vitesse » et affaires « alcool » confirme la perception selon laquelle les infractions de conduite sous l'empire d'un état alcoolique (CEA) sont jugées plus graves que

les excès de vitesse, tant par les conducteurs que par les acteurs du contrôle-sanction eux-mêmes. En effet, les conducteurs seraient plus enclins à reconnaître leur faute en payant plus volontiers leur amende forfaitaire « CEA », tandis que les acteurs du contrôle-sanction se montreraient plus efficaces dans le traitement des AF et PV « alcool » (en considérant que les infractions les plus graves sont traitées prioritairement : cf. le point précédent).

Cela étant, la proportion d'amendes forfaitaires « alcool » dont le traitement n'aboutit pas apparaît encore non négligeable, alors que la plupart de nos interlocuteurs avaient tenu à se montrer rigoureux et déterminés dans le traitement de ce type d'infractions.

Les sources de non-effectivité des sanctions : peu de classements sans suite (en tant que tels), mais de nombreuses « disparitions » d'affaires

Les entretiens préalables et les entretiens qualitatifs « de première vague » laissaient généralement supposer que l'origine d'une éventuelle non-effectivité des sanctions serait prioritairement à rechercher à deux stades particuliers du traitement des infractions, à savoir, au niveau du ministère public (Parquet ou OMP), via les classements sans suite d'affaires ; au niveau du Trésor public, via les admissions en non-valeur d'amendes considérées comme irrecevables.

Les résultats quantitatifs montrent effectivement que le traitement des infractions peut s'arrêter aux deux stades précités. Rappelons ainsi que concernant les amendes forfaitaires, en moyenne, entre 0,5 et 2 % des AF (selon qu'il s'agit d'un excès de vitesse ou d'une alcoolémie) sont classées sans suite au niveau de l'OMP ; moins de 50 % des AFM transmises au Trésor sont recouvrées (mais moins de 10 % des AF établies vont jusqu'au Trésor public). Concernant les PV, entre 0,8 et 2,2 % des PV (selon qu'il s'agit d'une infraction de classe 4, de classe 5, ou d'un délit) sont classés sans suite par l'OMP ou le Parquet ; on peut estimer qu'entre 48 et 58 % (selon la classe d'infraction) des amendes pénales sont recouvrées par le Trésor, taux auxquels il convient de rajouter une partie des amendes encore en cours de recouvrement au moment de l'étude (soit entre 21 et 38 % des amendes pénales prononcées).

Toutefois, les résultats quantitatifs montrent que la majorité des affaires dont le traitement n'aboutit pas « sortent » en fait du système à d'autres stades :

- avant l'enregistrement des affaires au ministère public, et plus précisément au niveau des services verbalisateurs, ou au niveau du secrétariat du ministère public avant l'enregistrement informatique des affaires en

provenance des services verbalisateurs ¹. C'est en effet le cas pour 25 % des AF « vitesse » et 14 % des AF « alcool » ; 20,6 % des PV « vitesse » de classe 4, 21,8 % des PV « vitesse » de classe 5, et 0,9 % des PV « alcool » délictuels ;

- après l'exercice de l'action publique (i.e. selon les cas : majoration des AF, ou orientation en justice puis exécution des peines prononcées) et avant l'enregistrement au Trésor public des amendes. Il reste cependant difficile de quantifier les « sorties » d'affaires pouvant intervenir à ce stade de la chaîne de traitement du fait des incertitudes liées aux modalités d'obtention des données à ce niveau (voir annexe 12).

À titre indicatif, on peut noter qu'à l'issue d'une recherche approfondie dans les « apurements de fichiers » d'une trésorerie (chargée du recouvrement des amendes prononcées dans le ressort R6), 32 amendes (amendes pénales essentiellement) étaient restées introuvables sur un total de 101 amendes qui n'avaient pu être trouvées initialement dans les « fichiers vivants » du logiciel AMD.

Il apparaît donc que les « disparitions » d'affaires en amont de leur enregistrement au ministère public sont sensiblement plus fréquentes que les classements sans suite « assumés » (comptabilisés en tant que tel dans les systèmes informatiques), et que ces « disparitions » expliquent à elles seules une bonne part de la non-effectivité des sanctions, bien plus que les erreurs techniques au moment de la constatation des infractions ou même les abandons de recouvrement au Trésor. Sur ce point, les résultats quantitatifs contredisent donc assez fortement les propos tenus par nos interlocuteurs de « première vague », ou tout au moins les éclairent sous un jour sensiblement différent.

On peut par ailleurs ajouter que le constat quantifié qui vient d'être établi tend à confirmer l'hypothèse selon laquelle des facteurs « internes » ou « mixtes » expliqueraient l'essentiel de la variabilité, d'un ressort à l'autre, de l'efficacité de la chaîne contrôle-sanction. Deux types d'interprétations peuvent être

(1) L'étude n'a pas permis de déterminer la part de « disparitions » attribuables à ces deux niveaux, pour deux raisons principales : la première est que, dans les commissariats de police, on observe souvent une assez forte imbrication entre le service verbalisateur proprement dit et le secrétariat de l'OMP, celui-ci allant même dans certains cas jusqu'à assurer la gestion du paiement des TA constatés par les policiers ; la seconde est que l'étude n'a pas pu s'appuyer sur les bordereaux censés accompagner les transmissions d'affaires au ministère public, et qu'en conséquence il n'était pas possible de déterminer si une affaire non retrouvée à l'OMP avait bien été transmise par le service verbalisateur, ou non.

proposés pour expliquer l'importance de ces « disparitions » d'affaires. Des problèmes techniques ou organisationnels engendreraient des « ruptures » au sein de la chaîne contrôle-sanction : erreurs, oublis ou dysfonctionnements dans les transmissions de documents, capacités de traitement insuffisantes à certains stades (phénomène de « goulot d'étranglement »)... À moins qu'il ne s'agisse de phénomènes de nature politique, stratégique ou « sociologique » : abandons volontaires de poursuites, indulgences...

3. Les délais de traitement selon le type d'infraction

3.1. Retraitement des résultats : comparaison globale des délais de traitement par ressort ¹

Le traitement des amendes forfaitaires « alcool » et « vitesse »

Délais moyens depuis la date de l'infraction (jours)	R1	R2	R3	R4	R5	R6	Moyenne pondérée
Païement volontaire (*)	15 (266 AF)	72 (174 AF)	37 (292 AF)	9 (234 AF)	10 (269 AF)	19 (160 AF)	25 (1395 AF)
Païement volontaire tardif	138 (13 AF)	81 (1 AF)	164 (10 AF)	NA	216 (9 AF)	NA	165 (33 AF)
Enregistrement des AF à l'OMP	78 (41 AF)	ND (24 AF)	121 (96 AF)	77 (40 AF)	70 (90 AF)	147 (45 AF) ²	86 (336 AF)
Enregistrement des AFM au Trésor	138 (21 AFM)	197 (13 AFM)	209 (38 AFM)	152 (13 AFM)	128 (25 AFM)	179 (31 AFM)	171 (141 AFM)
Recouvrement des AFM au Trésor (**)	126 (1 AFM)	224 (1 AFM)	259 (2 AFM)	285 (2 AFM)	287 (7 AFM)	NA	265 (13 AFM)

(*) Il convient d'être particulièrement prudent dans l'exploitation de cet indicateur, dont les variations peuvent être liées à des phénomènes de différentes natures (modalités locales de gestion des paiements, mais aussi protocole d'étude lui-même). Rappelons à ce propos que le paiement centralisé des amendes forfaitaires à Rennes a progressivement été généralisé à partir de l'année 2001

(**) Délais calculés sur un total de 13 AFM (tous ressorts confondus) dont on sait qu'elles ont été recouvrées

(1) Les délais sont calculés sur les affaires pour lesquelles une date a pu être recueillie. Ponctuellement, il peut donc y avoir un écart entre le nombre total d'affaires suivies et le nombre d'affaires pour lequel un délai a pu être calculé. Les effectifs présentés dans les tableaux indiquent le nombre total d'affaires suivies. Lorsque l'écart est important, une note précise l'effectif exact sur lequel est calculé le délai.

(2) Toutes les dates n'ayant pu être recueillies, le délai est calculé sur 8 affaires.

Si le paiement volontaire des AF par les contrevenants s'effectue la plupart du temps en moins d'un mois, la transmission par les forces de l'ordre et l'enregistrement des AF non payées au secrétariat de l'OMP s'effectue dans un délai moyen de 3 mois. Les AF majorées par l'OMP sont enregistrées au Trésor environ 6 mois après l'infraction. Le délai de recouvrement par le Trésor de ces AFM est extrêmement variable entre les ressorts. Ce recouvrement s'effectue en moyenne 8 à 9 mois après l'infraction.

Le traitement des procès-verbaux : contraventions « vitesse » de classe 4

Délais moyens depuis la date de l'infraction (jours)	R1	R2	R3	R4	R5	R6	Moyenne pondérée
Enregistrement des PV à l'OMP	40 (178 PV)	245 (115 PV)	88 (198 PV)	31 (194 PV)	70 (7 PV)	61 ¹ (84 PV)	83 (776 PV)
Délai moyen de jugement (tous modes confondus)	103 (174 affaires)	379 (31 affaires)	252 ² (134 affaires)	311 (*) (34 affaires)	101 (7 affaires)	227 (77 affaires)	202 (457 PV)
Paiement des amendes pénales au Trésor (**)	230 (109 AP)	516 (2 AP)	330 (56 AP)	358 (7 AP)	264 (1 AP)	450 (6 AP) (***)	276 (181 PV)

(*) Toutefois près de 80 % des infractions de ce type sont traitées nettement plus rapidement, avec un classement sous conditions (proposition de stage) en moyenne 1 mois après l'infraction

(**) Délais calculés sur les amendes dont on sait qu'elles ont été recouvrées

(***) Suite à une recherche dans les apurements d'une trésorerie, il a été possible d'identifier 21 AP supplémentaires ayant été recouvrées. Cependant, la base informatique apurée ne contenait pas les éléments permettant de calculer un délai (voir en annexe 12 la note relative au protocole d'étude à la trésorerie)

¹ Toutes les dates n'ayant pu être recueillies, le délai est calculé sur 52 affaires

² Toutes les dates n'ayant pu être recueillies, le délai est calculé sur 57 affaires

Le délai d'enregistrement des PV (contraventions de classe 4) à l'OMP est très variable, et de près de trois mois en moyenne. Les infractions sont jugées en 6 à 7 mois en moyenne (hors classements sous condition), avec là encore des variations très importantes selon les ressorts. Les amendes pénales sont recouvrées en moyenne 9 mois après l'infraction (*chiffre toutefois à prendre avec précaution compte tenu des incertitudes liées aux modalités d'obtention*).

Le traitement des procès-verbaux : contraventions « vitesse » de classe 5

Délais moyens depuis la date de l'infraction (jours)	R1	R2	R3	R4	R5	R6	Moyenne pondérée
Enregistrement des PV au Parquet	37 (65 PV)	144 (46 PV)	86 (39 PV)	21 (86 PV)	35 (42 PV)	53 ¹ (42 PV)	55 (274 PV)
Délai moyen de jugement (tous modes confondus)	170 (63 affaires)	386 (8 affaires)	286 (12 affaires)	166 (73 affaires)	97 (42 affaires)	202 ² (38 affaires)	174 (236 PV)
Paiement des amendes pénales au Trésor (*)	292 (17 AP)	NA	515 (2 AP)	224 (44 AP)	292 (5 AP)	365 (3 AP) (**)	259 (71 AP)

(*) Délais calculés sur les amendes dont on sait qu'elles ont été recouvrées

(**) Suite à une recherche dans les apurements à la trésorerie, il a été possible d'identifier 17 AP supplémentaires ayant été recouvrées. Cependant, la base informatique apurée ne contenait pas les éléments permettant de calculer un délai, (voir en annexe 12 la note relative au protocole d'étude à la trésorerie)

¹ Toutes les dates n'ayant pu être recueillies, le délai est calculé sur 15 affaires

² Toutes les dates n'ayant pu être recueillies, le délai est calculé sur 21 affaires

Le délai d'enregistrement des PV (contraventions de classe 5) au Parquet est de 1 à 2 mois en moyenne. Les infractions sont jugées près de 6 mois après l'infraction en moyenne (hors classements sous condition), avec là encore des variations très importantes selon les ressorts. Les amendes pénales sont recouvrées en moyenne 8 à 9 mois après l'infraction, avec des variations importantes.

Le traitement des procès-verbaux : délits « alcool »

Délais moyens depuis la date de l'infraction (jours)	R1	R2	R3	R4	R5	R6	Moyenne pondérée
Enregistrement des PV au Parquet	20 (208 PV)	78 (233 PV)	29 (296 PV)	9 (163 PV)	31 (243 PV)	17 (113 PV)	33 (1 256 PV)
Délai moyen de jugement (tous modes confondus)	76 (206 affaires)	164 (228 affaires)	58 (295 PV)	50 (112 PV)	90 (209 PV)	74 (111 affaires)	89 (1 161 PV)
Délai d'exécution (dates d'effet des annulations de permis et aménagements de suspensions)	159 (58 atteintes au permis avec date d'effet)	217 (29 atteintes au permis avec date d'effet)	60 (102 atteintes au permis avec date d'effet)	51 (32 atteintes au permis avec date d'effet)	159 (60 atteintes au permis avec date d'effet)	115 (32 atteintes au permis avec date d'effet)	117 (313 atteintes au permis avec date d'effet)
Paiement des amendes pénales au Trésor (*)	306 (72 AP)	327 (29 AP)	292 (57 AP)	167 (35 AP)	334 (19 AP)	336 (12 AP) (**)	287 (224 AP)

(*) Délais calculés sur les amendes dont on sait qu'elles ont été recouvrées

(**) Suite à une recherche dans les apurements à la trésorerie, il a été possible d'identifier 4 AP supplémentaires ayant été recouvrées. Cependant, la base informatique apurée ne contenait pas les éléments permettant de calculer un délai, (voir en annexe 12 la note relative au protocole d'étude à la trésorerie)

Le délai d'enregistrement des PV (délits alcool) au Parquet est d'environ 1 mois, légèrement plus court que pour les PV (vitesse) de cinquième classe. Les infractions sont jugées 3 mois après l'infraction en moyenne (tous modes confondus, hors classements sous condition), avec des variations très importantes selon les ressorts. L'exécution des peines au niveau du bureau d'exécution des peines du Parquet est effectuée 4 mois après l'infraction (chiffre calculé sur les annulations et aménagements de suspension de permis). Les amendes pénales sont recouvrées plus de 9 mois en moyenne après l'infraction (avec des variations importantes entre ressorts).

3.2. Les délais de traitement selon le type de procédure judiciaire

Retraitement des résultats

L'analyse qui suit ne concerne que les affaires constatées par PV donnant lieu à une procédure (elle exclut donc le traitement des amendes forfaitaires).

- Chapitre 3 -

Quatre types de procédures pénales ont été retenues pour cette analyse comparative :

- 1) le classement sous condition, en distinguant selon que l'action publique a été conduite par l'OMP (contraventions de classe 4) ou par le Parquet (classe 5) ;
- 2) le jugement par ordonnance pénale, en distinguant selon que l'action publique a été conduite par l'OMP ou par le Parquet ;
- 3) le jugement en audience de police : en distinguant selon les modalités de convocation en justice (citation directe CD ou citation par OPJ COPJ, les comparutions immédiates pouvant être considérées comme très rapides) et en distinguant ensuite selon que l'action publique a été conduite par l'OMP ou par le Parquet ;
- 4) le jugement en audience correctionnelle (délits), en distinguant selon les modalités de convocation en justice.

Comparaison des délais moyens depuis la date de l'infraction (jours)	R1	R2	R3	R4	R5	R6	Moyenne pondérée
Classement sous condition via OMP (4 ^e cl.) via Parquet (5 ^e cl.)	NA NA	218 (1 PV) NA	97 (45 PV) NA	31 (154 PV) 49 (8 PV)	NA NA	NA NA	NA
Jugement par ordonnance pénale via OMP (4 ^e cl.) via Parquet (5 ^e cl.)	148 (42 OP) 354 (1 OP)	375 (28 OP) 388 (6 OP)	225 (78 OP) 278 (2 OP)	311 (34 OP) 150 (62 OP)	101 (7 OP) 282 (3 OP)	219 (47 OP) 390 (17 OP)	237 (236 OP) 220 (91 OP)
Jugement en audience de police - avec CD (4 ^e /5 ^e classe) - avec COPJ (4 ^e /5 ^e classe)	113 (15 aud.)/275 (28 aud.) 67 (92 aud.)/36 (26 aud.)	363 (2 aud.)/379 (2 aud.) NA / NA	290 (48 aud.) / 413 (4 aud.) 39 (2 aud.)/46 (3 aud.)	NA / 263 (11 aud.) NA / NA	NA/284 (5 aud.) NA/76 (2 aud.)	231 (20 aud.)/NA 140 (1 aud.)/51 (21 aud.)	266 (101 aud.)/288 (50 aud.) 67 (95 aud.)/44 (52 aud.)
Jugement en audience correctionnelle - avec CD - avec COPJ	242 (3 aud.) 69 (194 aud.)	26 (1 aud.) 171 (187 aud.)	NA 57 (249 aud.)	165 (17 aud.) 29 (93 aud.)	303 (11 aud.) 79 (178 aud.)	238 (5 aud.) 73 (100 aud.)	218 (37 aud.) 84 (1001 aud.)

La pratique du classement sous condition accélère sensiblement le délai de traitement judiciaire. C'est une politique qui est particulièrement développée

dans le ressort R4. Une convocation en justice par OPJ réduit sensiblement le délai de jugement, en audience de police comme en audience correctionnelle. La comparaison des délais de traitement entre infractions de 4^e et de 5^e classes (qu'elles soient jugées par ordonnance pénale ou en audience) ne permet pas de tirer de conclusion générale concernant la rapidité relative de traitement par l'OMP ou par un magistrat du Parquet. On ne peut pas tirer de conclusion générale concernant la rapidité relative de jugement entre tribunaux d'instance (police) et tribunaux de grande instance (correctionnel). Il ne semble pas non plus possible de tirer de conclusion générale concernant la rapidité des jugements par ordonnance pénale par rapport aux jugements en audience.

Analyse générale

Le premier constat qui s'impose est celui de délais de traitement très variables, particulièrement importants pour les infractions contraventionnelles de 4^e et 5^e classes.

Concernant les amendes forfaitaires, les résultats quantitatifs montrent qu'en moyenne un délai de 3 mois s'écoule entre le constat de l'infraction et l'enregistrement des AF non payées au secrétariat de l'OMP. Or, dans la mesure où le délai légal pour le paiement volontaire des AF par les contrevenants est d'un mois seulement (ce délai étant généralement respecté), et que normalement toutes les AF non payées doivent être directement transmises au secrétariat de l'OMP (et donc aucun acte de gestion n'est nécessaire, hormis un tri des AF dont la date maximale de paiement est dépassée), il semble que deux étapes du traitement génèrent à elles seules plus de deux mois de délais : la transmission¹ par les services verbalisateurs des AF non payées, et l'enregistrement de ces mêmes AF par le secrétariat de l'OMP ; un délai de 6 mois s'écoule entre le constat de l'infraction et l'enregistrement des AF majorées au Trésor public. Environ 3 mois sont donc nécessaires pour la majoration des AF, la transmission de ces AFM au Trésor, et leur enregistrement (informatique) ; le recouvrement par le Trésor prendrait en moyenne 2 à 3 mois (ce chiffre repose toutefois sur un nombre trop faible d'AFM recouvrées pour être statistiquement significatif).

Concernant les procès-verbaux (« vitesse », classes 4 et 5), les résultats quantitatifs montrent qu'en moyenne, environ trois mois sont nécessaires pour la transmission par les forces de l'ordre et l'enregistrement informatique au

(1) Selon l'organisation locale, transmission de toutes les AF ou uniquement de celles restées impayées (dans ce dernier cas, les souches d'AF impayées sont généralement accompagnées d'une disquette).

secrétariat de l'OMP des PV de classe 4 ; un délai plus court, d'environ un à deux mois est nécessaire pour la transmission par les forces de l'ordre et l'enregistrement informatique au Parquet des PV de classe 5 ; les infractions sont jugées 6 à 7 mois après l'infraction ; les amendes pénales sont recouvrées 8 à 9 mois après l'infraction ; la transmission et le recouvrement de ces amendes ne prendrait donc qu'environ 2 mois (avec toutefois certaines réserves sur la validité de ce chiffre) ¹.

Les délais sont relativement longs. Il semblerait que l'accélération à certaines étapes soit compensée par un ralentissement aux autres étapes. Certains ralentissements s'expliquent par des inerties bureaucratiques, alors que le travail s'effectue relativement rapidement. D'autres mystères des inerties administratives mériteraient d'être creusés plus avant. Ainsi, les amendes forfaitaires alcool et vitesse payées volontairement le sont dans le mois qui suit la constatation des faits. Les amendes recouvrées par le Trésor public le sont en moyenne 8 à 9 mois après l'infraction. Les procès-verbaux vitesse 4^e et 5^e classes sont jugés en moyenne 6 à 7 mois après les faits et les amendes pénales recouvrées en moyenne 9 mois après les faits. Les procès-verbaux de délits alcool sont jugés 3 mois en moyenne après l'infraction, et les amendes recouvrées plus de 9 mois en moyenne après l'infraction. Le recours au jugement par ordonnance pénale n'accélère pas le traitement de ces affaires, il a toutefois l'avantage de désengorger les tribunaux de police. Pour ces délits, les annulations et suspensions de permis interviennent en moyenne 4 mois après l'infraction.

Cette analyse tend à montrer que des tâches de nature essentiellement administrative et à faible « valeur ajoutée » du point de vue de l'efficacité de la chaîne contrôle-sanction génèrent à elles seules une part importante des délais de traitement en matière contraventionnelle. Ce constat s'applique tout particulièrement aux amendes forfaitaires, dont le traitement reste fondamentalement de nature administrative (à l'exception des quelques infractions pour lesquelles des motifs légitimes de contestation existent et nécessitent une action de type judiciaire). Il s'agit de tâches telles que la transmission de documents et de disquettes d'une institution à l'autre, la ressaisie de certaines informations, ou encore l'intégration informatique de

(1) Délai de recouvrement obtenu sur la base des amendes pénales retrouvées enregistrées sous AMD avec une date de paiement. Ce délai ne tient donc pas compte des amendes notées « en cours de recouvrement » au moment de l'étude (qui pourraient faire augmenter la durée moyenne de recouvrement), et des amendes dont on ne sait pas si elles ont été payées (amendes non retrouvées enregistrées, phénomène ayant un effet inverse sur la moyenne).

fichiers provenant d'une autre administration. Encore une fois, on peut considérer que les difficultés évoquées par nos interlocuteurs en « première vague » (moyens humains insuffisants, « paperasserie », etc.) laissaient déjà présager ce constat.

Le fait que plusieurs institutions ayant des rôles bien délimités soient mobilisées successivement pour le traitement des infractions constitue certainement une des explications de ce phénomène. En effet, dans une approche purement organisationnelle, on peut considérer qu'une trop forte segmentation des tâches peut conduire à une perte d'efficacité du processus d'ensemble, et ce d'autant plus que les outils informatiques mobilisés restent très peu intégrés : chaque institution dispose en effet de ses propres logiciels ¹, et les interfaces entre ces logiciels restent souvent manuelles ou quasi manuelles (« intégration » de disquettes par exemple), ce qui engendre des délais de transmission/traitement nettement plus importants. Ajoutons également que la très faible intégration de la filière de contrôle-sanction pourrait engendrer des erreurs et dysfonctionnements plus nombreux, expliquant ainsi une partie des « disparitions d'affaires » évoquée au point précédent.

On peut également proposer comme explication que les délais de traitement observés résultent d'un engorgement général des services des forces de l'ordre et de la Justice, qui auraient tendance à traiter prioritairement (donc plus rapidement) d'autres types d'infractions que celles liées à la sécurité routière.

Analyse par procédures

Les amendes forfaitaires

Le délai global moyen de traitement des amendes forfaitaires s'élevant à 8 à 9 mois après l'infraction recouvre une grande hétérogénéité de situations. Les amendes forfaitaires payées volontairement le sont dans le mois qui suit la constatation des faits tandis que le traitement des rares amendes forfaitaires majorées est particulièrement long. Cette spécificité entraîne deux constatations : premièrement, le paiement spontané massif des amendes

(1) WINAF pour la gestion des AF à la police, BB2000 pour la gestion des AF et des PV à la gendarmerie (rappelons à ce propos que le paiement centralisé à Rennes des AF établies par la gendarmerie était en cours de généralisation au moment de l'étude), GAIA pour la gestion des AF à l'OMP, CYCLOPE pour les PV et les audiences à l'OMP, « Chaîne pénale » au Parquet, AMD pour le Trésor, tandis que certaines activités restent peu ou pas informatisées : l'enregistrement des PV à la police, l'exécution des peines au Parquet.

forfaitaires est de bon augure pour procéder à l'automatisation des contrôles. L'acceptation très générale de cette procédure, qu'exprime ce paiement volontaire, donne à penser qu'il n'y aura pas de blocage dans la population si cette procédure est fortement accrue en volume. Deuxièmement, en proportion, les rares traitements d'amendes forfaitaires majorées verraient leur délais notablement réduits simplement en évitant l'accumulation bureaucratique que représente la transmission par lots parfois importants. En effet, plus la procédure est rare, plus le temps pour collecter 100 voir 300 amendes forfaitaires majorées avant de les transmettre sera long (cf. entretiens 2^e vague).

Le classement sous condition : une procédure très rapide

Dans les ressorts où le classement sous condition est pratiqué (en particulier en R4 et R3), les délais de traitement moyen sont sensiblement raccourcis. En effet, le classement sous condition consiste à éviter toute procédure judiciaire au profit d'un traitement alternatif aux poursuites qui sont toujours lentes et nécessitent un surcroît de travail. Les résultats quantitatifs confirment donc les propos des magistrats qui, lors de la première vague d'entretiens, considéraient le classement sous condition comme une modalité rapide (et pédagogique) pour traiter certaines infractions routières. L'aspiration des services judiciaires à disposer de mesures d'ordre préventif est ainsi satisfaite. L'inquiétude de certains magistrats manifestée lors des entretiens semble toutefois justifiée : aucune procédure d'évaluation n'est jusqu'à présent suffisamment bien établie, ni sur le contenu pédagogique ni sur la formation des formateurs. Si l'on voulait comme la loi le prévoit, étendre considérablement une telle modalité de traitement, il faudrait développer les évaluations susmentionnées ainsi que le suivi dans le temps des stagiaires. Si tel était le cas, l'amélioration sensible des délais de traitement et du temps de travail judiciaire constitueraient des atouts d'exception pour intervenir sur les conduites à risque en particulier sur le problème de l'alcool au volant qui relève bien souvent de problèmes tant éducatifs que sociaux et sanitaires. La seule répression ne peut intervenir durablement sur le traitement de tels comportements.

La convocation par officier ou agent de police judiciaire est plus rapide que la citation directe ; la citation directe est-elle employée pour les contraventions « vitesse » de classes 4 et 5 lorsqu'il n'y a pas eu interception ? Nous n'avons pu obtenir la réponse. Si tel était le cas, ce type de relevé automatique de la vitesse verrait sa rapidité et son gain en temps de travail singulièrement réduit par le traitement de la citation directe. Auquel cas, l'automatisation réduirait de fait ce problème. Toutefois l'observation sur la persistance de la citation directe

en matière routière vaudrait pour toutes les autres infractions : cette procédure est trop lente.

Cette procédure a été instaurée pour court-circuiter la procédure de citation directe qui prévoyait *a posteriori* une date d'audience dont le ministère public informait l'infacteur. Dans cette procédure, l'OPJ remet directement la convocation dans les mains du conducteur ce qui correspond à un gain de temps notable. Cette procédure est d'autant plus efficace que cette compétence est consentie aux agents de police judiciaire (APJ). La rapidité observée n'illustre donc que le bon fonctionnement de la procédure. Le véritable enjeu en la matière réside donc ici dans l'extension de la procédure. Or, dans les ressorts où il est possible d'observer la concomitance des deux (tableau comparaison des délais moyens depuis la date de l'infraction), en R1, la COPJ est deux fois plus développée que la citation directe (43 citations directes pour 118 COPJ) ; à l'inverse, en R3, la citation directe demeure hégémonique (citations directes 52, COPJ 5) ; en R6, les deux procédures semblent utilisées à l'identique, pour ce qui en est connu. Nous constatons donc que cette procédure instaurée il y a plus de 10 ans est loin encore d'être généralisée. Pour généraliser ce type de convocation rapide, la délégation de compétence aux agents de police judiciaire et non pas seulement aux officiers permet d'étendre cette convocation simplifiée plus rapide et économe en temps de travail. On peut se demander si cette réforme est massivement appliquée sans que nous ayons pu réunir les éléments pour le savoir.

La comparution immédiate, une procédure rapide mais peu usitée

Cette procédure, qui permet de juger très rapidement des infractions particulièrement graves, n'a été utilisée que pour 2 % des délits « alcool » jugés (24 comparutions immédiates sur un total de 1 161 délits jugés). Ce chiffre semble relativement faible, même si certains de nos interlocuteurs en « première vague » avaient déjà laissé entendre qu'il n'était pas possible, essentiellement pour des problèmes de moyens disponibles, de généraliser la procédure de la comparution immédiate.

Remarquons que ces rares comparutions s'accompagnent de délais moyens de jugement très variables. Compris entre deux et trois jours pour R1, R4 et R6, ces délais s'élèvent à onze jours en R3 et à 64 jours en R2 sans que les maigres effectifs traités n'expliquent ces variations de délais d'un ressort à l'autre. À titre de comparaison, prenons l'exemple d'un gros ressort de la région parisienne où la comparution immédiate est massivement utilisée pour les délits en état alcoolique : le délai moyen s'y élève à 2 ou 3 jours.

Le jugement par ordonnance pénale : une procédure peut-être moins rapide que prévu

La plupart des magistrats du Parquet rencontrés en première vague envisageaient la procédure de l'ordonnance pénale comme une « bonne pratique » dans la mesure où elle est censée être moins consommatrice de moyens et, surtout, plus rapide que la procédure classique d'audience. Au-delà des discours, cette procédure ne semble pas faire l'unanimité puisque dans l'ensemble il y a à peine plus d'ordonnances pénales (n = 327) que de jugements par le tribunal de police (n = 298). Ces effectifs illustrent une préférence peu marquée à l'égard d'une procédure tant appréciée ! La relative lenteur de l'ordonnance pénale semble s'expliquer par divers facteurs. D'abord, dans certains ressorts les jugements en audience de police semblent privilégiés par rapport à l'ordonnance pénale. C'est le cas de R1. Ailleurs, les deux formes de jugement coexistent dans des proportions soit équivalentes, soit au léger avantage des ordonnances pénales. La caractéristique générale des ordonnances pénales serait leur relative rareté dans chaque ressort. En conséquence, le délai d'accumulation des procédures avant transmission groupée s'allonge. D'où la contre-performance en terme de rapidité de cette procédure très simplifiée de jugement où seule la signature d'un juge est requise. De plus, l'ambivalence des professionnels mériterait peut-être une écoute plus approfondie.

L'efficacité globale de la chaîne contrôle-sanction varie fortement selon les ressorts, tant du point de vue de l'effectivité de la sanction que des délais de traitement

En effet pour les amendes forfaitaires, si on retient comme indicateur le taux maximum d'aboutissement du traitement des AF non payées volontairement, on constate une variation de 10 % à 31 % selon les ressorts pour les AF « vitesse », et de 0 % à 75 % selon les ressorts pour les AF « alcool ».

Le délai de traitement des AF est lui aussi très variable : si l'on retient comme indicateur global le délai d'enregistrement des AFM au Trésor ¹, on constate que celui-ci varie de 126 à 287 jours selon les ressorts. Le délai moyen de jugement (audiences et ordonnances pénales confondues) des infractions « vitesse » constatées par PV varie de 101 à 379 jours selon les ressorts pour les quatrième classe et de 97 à 386 jours pour les cinquième classe. Le délai moyen de jugement des délits « alcool » varie de 50 à 164 jours selon les ressorts.

(1) Il semble peu pertinent de retenir le délai de recouvrement des AFM par le Trésor, car ce délai n'a pu être calculé que sur un total de 13 AFM dont on sait qu'elles ont été recouvrées (tous ressorts confondus).

Enfin, le taux d'aboutissement du traitement des PV varie selon les ressorts et les classes d'infraction : pour les classes 4, de 71,3 à 89,2 % selon les ressorts (hors R2, où de nombreuses affaires n'étaient pas encore jugées au moment de l'étude ; en incluant ce ressort le taux minimum pourrait même descendre à 16,7 %) ; pour les classes 5, de 76 à 97,7 % selon les ressorts (hors R2 et R3) ; en revanche, pour les délits, le taux d'aboutissement est toujours proche de 99 %.

La forte variabilité constatée dans l'efficacité des différents systèmes locaux de contrôle-sanction peut-être interprétée de nombreuses façons. On peut envisager a priori trois catégories de facteurs pour expliquer cette variabilité :

- des *facteurs internes* aux systèmes de contrôle-sanction, de type « stratégiques, organisationnels et sociologiques », par exemple : degré d'importance stratégique accordée par les différentes agences impliquées au thème du contrôle-sanction en sécurité routière, spécificités locales dans les modalités de traitement des infractions (politique pénale, organisation locale, dysfonctionnements éventuels...), moyens disponibles mobilisés pour ce traitement, délais et règles de transmission des procédures d'une agence à l'autre, proportion d'erreurs commises dans le remplissage des procès-verbaux, « marges de liberté » susceptibles d'être prises par les agents publics (indulgences...), etc.
- des *facteurs externes* aux systèmes de contrôle-sanction : nombre et types d'infractions routières commises, tendance plus ou moins prononcée des conducteurs à payer volontairement les amendes forfaitaires, capacité des conducteurs à payer les amendes mises en recouvrement par le Trésor, etc.
- des *facteurs « mixtes »* : nombre et type d'infractions constatées par les forces de l'ordre, perceptions des acteurs du contrôle-sanction concernant leur environnement, etc.

Dans la mesure où, dans l'analyse qui précède, les indicateurs choisis dépendent peu ou pas des infractions commises sur la route, du taux de paiement volontaire des amendes forfaitaires, ou encore du taux de recouvrement effectif des amendes par le Trésor, on peut retenir l'hypothèse que les facteurs de type « interne » et « mixte » expliquent l'essentiel de la variabilité constatée dans l'efficacité des différents systèmes locaux de contrôle-sanction.

4. Conclusions

4.1. Effectivité et procédures

L'amende forfaitaire étant plus informatisée, les pertes inexplicables (indulgences...) devraient être plus rares. En effet, cet objectif était clairement affiché lors de l'informatisation des services dans le cadre de la mise en œuvre du permis à points dans les années 1992 et suivantes. Une telle hypothèse est reprise dans les premières vagues d'entretiens. À l'évocation de l'indulgence, les acteurs envisagent quelle soit plus facile en matière de procès verbaux, pour lesquels la traçabilité est peu organisée, qu'en matière d'amendes forfaitaires, qui sont informatisées. Les données recueillies montrent le contraire. Il y a beaucoup plus d'amendes forfaitaires que de procès verbaux qui disparaissent. À cet endroit, nous pouvons formuler trois hypothèses.

Premièrement, il y aurait des procès verbaux qui auraient disparu sans laisser aucune trace. Si tel était le cas, il resterait à savoir si les excès de vitesse et les délits alcool étaient concernés à l'identique. Deuxièmement, les procès verbaux d'autres infractions que celles de vitesse disparaissent (feux rouges, stop). Auquel cas, elles auraient échappé à toutes nos observations. Troisièmement, les acteurs du système n'auraient pas une perception exacte des pratiques.

Quels éléments aurions-nous pour privilégier l'une de ces hypothèses ? Tout d'abord, nous n'avons pas la matière pour répondre autrement que par des supputations aux hypothèses deux et trois. Pour ce qui est de la première, les disparitions pourraient concerner plus volontiers des excès de vitesse que des délits en matière d'alcool. D'abord parce que les contraventions occupent une moindre place que les délits dans la hiérarchie de valeur des acteurs du système pénal. Ensuite, les contentieux vitesse entraînent moins de consensus réprobateur que ceux liés à l'alcool. Ces observations maintes fois rapportées par divers travaux sont confirmées par les entretiens de notre enquête. Par ailleurs, le « croisement de hiérarchies de valeurs » que concrétise le délit de très grande vitesse ne donne pas l'occasion d'observer le traitement qui en est fait. En effet, cette incrimination n'est quasiment pas utilisée : il n'y a eu que 16 condamnations au niveau national en l'an 2000 de ce chef. Cette ineffectivité tiendrait au fait que la récidive d'une contravention de 5^e classe en matière de vitesse est à peu près impossible à établir d'après le casier judiciaire. Déjà, la relative rareté de ces contraventions laisse augurer que cette récidive aurait une très faible probabilité d'être repérée. Cette ineffectivité renforcée par une inapplicabilité certaine pourrait traduire en creux l'inconfort d'un tel croisement

conflictuel de hiérarchies. Une recherche antérieure sur l'indulgence ¹ montre que la gradation de gravité des excès de vitesse joue à l'inverse en la matière, c'est-à-dire que les plus gros excès de vitesse en agglomération bénéficient plus d'indulgences que les petits excès de vitesse, même hors agglomération.

4.2. Délais et procédures

En étudiant les délais moyens globaux, la nature de la procédure semble peu jouer dans la durée des traitements. Les procédures dites simplifiées, c'est-à-dire les amendes forfaitaires et les ordonnances pénales ne sont pas plus rapides que des jugements devant un tribunal. Remarquons d'abord que les amendes forfaitaires sont massivement payées volontairement et rapidement, alors que les amendes forfaitaires majorées sont particulièrement lentes. Ce sont donc les traitements dits simplifiés ou non qui sont longs. Il faut cependant garder à l'esprit que l'existence de ces procédures simplifiées permet aux tribunaux d'abord de ne pas être engorgés, ensuite de juger dans des délais moyens équivalents à ceux des procédures simplifiées. Il n'est donc pas question de remettre en question l'existence de telles procédures.

Il serait très facile d'intervenir globalement sur ces délais en utilisant les informations relatives au traitement des excès de vitesse et de l'alcool au volant afin de les extrapoler à d'autres infractions. Si l'automatisation intégrale est adoptée, elle ne résoudra qu'une partie des problèmes, alors que de nombreux contentieux resteront en dehors de ce champ. Ces contentieux, telles les infractions en matière de ceinture et de casque, dont on connaît les retombées en matière de sécurité, pourront bénéficier de ces apports.

4.3. Efficience et procédures

Quelles sont les informations issues des observations collectées qui permettraient sensiblement d'améliorer l'efficience du traitement ?

En matière d'amendes forfaitaires, une meilleure traçabilité ferait diminuer les indulgences dont nous rappelons quelles atteignent le tiers de la matière constatée. Les délais de traitement accélérés par une transmission immédiate des affaires éviteraient l'accumulation bureaucratique que nous avons observée.

(1) Claudine Pérez-Díaz, « *Jeux avec des règles pénales. Le cas des contraventions routières* », Paris, L'Harmattan, 1998.

- Chapitre 3 -

En matière de procès verbaux, l'organisation d'une véritable traçabilité des procédures accroîtrait leur effectivité. L'ordonnance pénale serait une procédure réellement rapide si l'on évitait le piège de l'accumulation bureaucratique. Les délais de jugement diminueraient si les convocations rapides comme celles par officier de police judiciaire et surtout celles par agent de police judiciaire, étaient généralisées.

En matière de délits de conduite en état alcoolique, la comparution immédiate avec des audiences spécialisées constitue de loin le meilleur traitement. Pour cela, il faudrait soit disposer de plus de magistrats, soit répartir autrement leur activité, ce que les propositions de réforme envisagées autoriseraient par simple redéploiement de l'activité des effectifs existants.

Plusieurs recommandations peuvent dès maintenant être formulées pour améliorer globalement l'efficacité du traitement. Ce sont :

- 1) une véritable traçabilité des procédures, dès la constatation ;
- 2) la réduction des délais de transmission des procédures en évitant les accumulations bureaucratiques ;
- 3) la réduction des délais de comparution en justice (convocation par APJ à favoriser et surtout comparution immédiate).

Ces trois réformes modifieraient considérablement l'ensemble du traitement des infractions routières au-delà donc de l'automatisation dont le traitement spécifique est d'un autre ordre. De plus, l'ensemble des réformes que nous venons d'énoncer se renforcent les unes les autres pour changer globalement l'efficacité du système.

Ces réformes procédurales entraînent des investissements qui ne sont pas considérables. Pour la traçabilité, il s'agit d'une dépense initiale qui n'aurait que peu de conséquences sur des budgets annualisés ultérieurs. Pour les délais de transmission aucune dépense n'est nécessaire excepté en matière de formation afin d'intervenir sur des cultures professionnelles. Il faut toutefois une démarche volontariste en ce domaine pour y parvenir.

Pour les délais de comparution en justice :

- 1) les convocations par APJ relèvent d'une habilitation peut-être freinée par une culture professionnelle ;
- 2) les comparutions immédiates relèvent à la fois de l'organisation locale et des effectifs de magistrats. Observons qu'il faut assez d'affaires à traiter

- L'analyse des filières pénales -

pour qu'une telle organisation soit rentable. En cela les petits ressorts sont défavorisés. Pourtant, si les constatations d'infractions connaissent une augmentation généralisée, l'organisation de comparutions immédiates deviendra plus rentable sur le plan organisationnel. Plus rapide, cette procédure entraînera un accroissement général du débit du système de contrôle-sanction (en volume et en rapidité). Cela renforcera la crédibilité du système.

Chapitre 4

Les acteurs face à leur travail Interprétation et propositions locales d'action

Les principales données qualitatives et quantitatives obtenues au cours de cette enquête ont fait l'objet de présentations synthétiques devant les membres des différents groupes de travail locaux, conformément à la philosophie participative sous-tendant l'ensemble du projet évaluatif. Il en est résulté des confirmations, mais aussi des surprises, tout particulièrement à l'occasion de la présentation des résultats des études quantitatives sur les filières pénales.

Le travail a dès lors consisté à identifier, en fonction de ces résultats locaux, les points précis posant problème ; d'où également l'identification d'acteurs-clés leur étant associés. Ces acteurs-clés ont ensuite été interrogés à l'occasion d'une seconde vague d'entretiens visant à les faire réagir sur les aspects jugés problématiques dans le but de mieux les comprendre et de les expliquer. Ces demandes d'explication ont alors elles-mêmes frayé la voie à de nouvelles réflexions collectives, rassemblant dans chaque ressort tous les membres des groupes de travail locaux, cette fois-ci afin d'avancer des solutions aux problèmes rencontrés pour tenter de les résoudre. Le présent chapitre se propose précisément de dresser le bilan de ces retours réflexifs et des propositions d'action qu'ils ont servi à alimenter.

1. Retours réflexifs sur quelques résultats de pratiques

Afin de donner chair aux problèmes mis en évidence et aux commentaires qu'ils ont suscités, on commencera par illustrer ce dossier en redonnant la parole aux acteurs du contrôle-sanction routier en reproduisant différents points de vues qui ont pu s'exprimer ; ces positions seront ensuite présentées de manière plus synthétique afin de permettre d'aborder le volet des réformes proposées.

1.1. Les interprétations locales des acteurs de la chaîne de contrôle-sanction

Les enseignements de la deuxième vague d'entretiens permettent de dégager les interprétations des acteurs locaux concernant les résultats les plus marquants de l'enquête quantitative. Le faible nombre d'infractions « alcool » et « vitesse » relève pour les interlocuteurs à la fois de la faiblesse des moyens, d'une certaine tolérance à l'égard des « petites infractions » et de l'existence d'autres priorités pour les forces de l'ordre. Les délais de traitement s'expliqueraient par certaines pratiques concernant la transmission des documents (envoi par lots), par le choix de certaines procédures de convocation des contrevenants et par l'engorgement des tribunaux dû à une insuffisance d'effectifs. La proportion importante de « disparitions » d'affaires avant enregistrement au ministère public qui met en cause l'effectivité de la chaîne de contrôle-sanction donne lieu à des interprétations nombreuses tant le sujet paraît sensible aux interlocuteurs.

Le nombre d'infractions constatées est faible surtout en ce qui concerne les contraventions

Le nombre d'infractions constatées est faible, surtout en ce qui concerne le niveau contraventionnel. Face à ce constat, les acteurs avancent trois grands registres d'explication. Un commissaire (entretien 6.E. 7) met en avant que les priorités des forces de police ne sont pas toujours le contrôle de la vitesse et/ou de l'alcoolémie au volant : *« les gars avant faisaient beaucoup de stationnement. En arrivant, j'ai demandé à diversifier davantage. Mais c'est vrai que pour l'alcool, la majorité des infractions constatées, c'est du délictuel »*. Un OMP (5.E.10), considère que la faiblesse des contrôles de vitesse est due pour l'essentiel à la faiblesse des moyens : *« c'est très simple, on n'a pas les moyens de le faire. Il y a trois motards pour le commissariat »*. Un procureur (1.E.12) donne lui une interprétation du phénomène axée sur la tolérance à l'égard de certaines infractions : *« sur le contraventionnel, à mon avis, le problème c'est la tolérance sur la vitesse, et sans doute aussi sur les petites alcoolémies. La police fait probablement sa propre jurisprudence sur ce point. Je les imagine bien [disant aux automobilistes arrêtés] : « attendez un peu, patientez un demi-heure avant de repartir »*. [Les forces de l'ordre] leur font un petit sermon, et puis ils les laissent repartir ! (...). *Je fais mon naïf quand je vois le résultat des contrôles, mais ce qui est étonnant, c'est que jamais on a parlé de tolérance devant moi ! On a habitué les gens à la tolérance, ça ne choque personne. Tous les discours politiques seront crédibles quant on aura la certitude du relevé de l'infraction »*.

Des délais de traitement des infractions constatées jugés trop longs

Les délais de traitement sont jugés par l'ensemble des interlocuteurs trop longs. Chaque retard constaté au sein de la chaîne fait l'objet d'une interprétation, voire d'une justification. Il n'est pas rare que certaines interprétations avancées par des acteurs de la chaîne mettent en cause les pratiques d'autres acteurs de la chaîne de contrôle-sanction.

En ce qui concerne la proportion élevée de paiements tardifs des amendes forfaitaires (AF) (paiements à l'OMP au-delà du délai légal), un secrétaire d'OMP reconnaît que les contrevenants peuvent bénéficier de délais plus longs que ceux prévus par les textes : *« tant qu'on n'a pas envoyé [au Trésor], on accepte les paiements »*. Les délais d'enregistrement des AF à l'OMP ne surprennent pas. Un gendarme (5.E.4) dira : *« c'est normal, les gendarmes ont tendance à fonctionner au carnet, ils envoient les TA quand ils ont fini un carnet. Un carnet vitesse, ça va très vite, en une semaine, c'est fini. Pour l'alcool, ça va beaucoup moins vite parce qu'on fait plutôt des PV que des TA avec les taux constatés »*. Et celui-ci encore d'ajouter, mettant cette fois en cause non pas les pratiques locales, mais un dispositif national : *« d'ailleurs, avec le nouveau fichier des AF à Rennes, les délais vont s'allonger. On a dit que c'était fait pour simplifier, en fait ça a tout compliqué. C'est un énorme problème. On a des retours de paiement aléatoires... Dans l'esprit parisien, c'était pour nous arranger, tu parles ! »*. Les délais de transmission des PV au ministère public sont tout aussi explicables. Pour un gendarme (5.E.4) ils tiennent aux différents modes de convocations des contrevenants : *« pour les 5^e classe et les délits, on a les COPJ, alors les gars tapent leur PV plus vite. Pour les PV vitesse 4^e classe, la base, c'est un mois pour transmettre, mais l'urgence ce sont les COPJ. Or [le procureur] nous impose un délai de quinze jours pour transmettre la procédure »*. Pour les délais de transmission des AFM de l'OMP au Trésor, selon un secrétaire d'OMP (1.E.9), ceux-ci s'expliquent par la pratique des envois par lots (ou par « paquets ») : *« c'est normal, on envoie les AFM par paquets de 900 contraventions, tous types confondus »* ; de ce fait, les envois se font « tous les 3, 4 mois, ça dépend ». Pour ce qui concerne les délais de jugement en général, un commandant d'EDSR (4.E.5) estime ces délais eux aussi trop longs, mais compte tenu de la saturation des tribunaux, il ne voit pas comment faire beaucoup mieux à moyens constants. Un secrétaire d'OMP (6.E.9) met pour sa part en avant les délais pour la citation à l'audience : *« les délais pour la citation à l'audience, c'est parfois très long. Moi je considère qu'il faut au moins un délai de 60 jours avant l'audience. Si je n'ai pas ces 60 jours, je passe l'affaire sur une autre date d'audience »*. Les contraintes acceptées ou non par les magistrats seraient pour le même secrétaire d'OMP un

autre élément d'explication : *« ça dépend beaucoup du magistrat ; s'il veut avoir du temps pour déjeuner le midi, s'il accepte les audiences à 12 h, s'il veut rentrer tôt chez lui le soir... »*.

Alors qu'en principe le passage par la procédure de l'ordonnance pénale (OP) devrait permettre d'accélérer le traitement judiciaire des infractions, les délais de jugement par OP sont plus longs que ceux en audiences. Différentes interprétations sont avancées tenant aussi bien aux modalités pratiques de traitement des OP devant les tribunaux qu'aux réticences de certains magistrats à l'égard de la procédure de l'OP. Ainsi, un secrétaire d'OMP (6.E.9) avance ici encore la pratique des regroupements par lots : *« les OP, pour des raisons pratiques, il faut les grouper. On attend qu'il y en ait 50 pour les envoyer au juge »*. Cette pratique peut avoir des incidences paradoxales : le même secrétaire d'OMP déclare en effet qu'en 2001, il y a eu plutôt moins d'affaires et qu'en conséquence les délais pour atteindre le quota ont pu être plus longs. Pour un OMP (1.E.9) le comportement des juges expliquerait ces délais : *« c'est vrai que les juges traînaient un peu les pieds, ce qui explique aussi le délai de 148 jours, ce qui est plutôt long. Ils avaient l'impression de juger à la chaîne, de ne pas personnaliser les sanctions, de ne faire que signer, ils n'aimaient pas trop ça. Mais ça va mieux maintenant. Et puis, c'est vrai qu'on essaie de faire des réquisitions un peu moins fortes, pour leur faire comprendre qu'on a pris en compte les cas particuliers. Bon, c'est un peu artificiel, c'est un peu pour les amadouer, mais je pense que c'est un bon dispositif, qui permet d'aller vite »*. Le nombre très faible d'OP dans un ressort suscite le même type d'explication de la part d'un procureur (1.E.12) : *« pour les ordonnances pénales, c'est normal : les juges n'en voulaient pas, jusqu'au départ d'un magistrat du tribunal d'instance sur lequel tous les magistrats s'étaient alignés. Ils refoulaient toutes les ordonnances et demandaient l'audience, comme ils en ont parfaitement le droit d'ailleurs. Celle-ci a dû passer à travers, et elle en a souffert vu le délai ! Je ne pensais même pas en trouver en réalité »*. Un procureur (2.E.4) met pour sa part en avant l'engorgement des tribunaux : *« je suis complètement dépendant des collègues du siège pour la signature des ordonnances pénales. Notre principal problème, c'est l'engorgement »*.

La répartition des procédures de convocation des contrevenants entre COPJ et citation directe et les délais de jugement qui en découlent fait l'objet de commentaires qui mettent l'accent sur la difficulté à faire passer certaines pratiques mais aussi sur les goulots d'étranglement du dispositif judiciaire.

Un procureur (1.E.12) considère ainsi qu'il n'y a rien d'étonnant dans les délais constatés en matière de citation directe : *« 238 jours, c'est un délai parfaitement »*

déraisonnable, mais logique pour la voie de la citation directe ». Le même procureur (1.E.12) met l'accent sur les difficultés à faire adopter certaines pratiques par les forces de l'ordre : *« j'ai donné comme instruction de traiter toutes les vitesses de 5^e classe en COPJ. Mais je pense que les services de police n'avaient pas intégré ces instructions et n'avaient pas pris le soin de la pratiquer systématiquement. On voit bien que c'est une procédure difficile : j'ai une réunion deux fois par an avec les OPJ, où l'on échange notamment sur la sécurité routière. Et la COPJ revient systématiquement : ça prend toujours plus d'une demi-heure, à réexpliquer, à repréciser les règles, etc. »*. Un procureur d'un autre ressort (5.E.11) met lui en avant pour les délais constatés en citation directe l'engorgement des tribunaux : *« pour les PV vitesse 5^e classe, on utilise la COPJ dans 99 % des cas. C'est justement l'intérêt de la COPJ de réduire les délais. Le délai de traitement par citation directe [249 jours] correspond au délai normal d'audience au tribunal de police. J'ai entre 200 et 300 places par an pour toutes les 5^e classes. Vous avez compris où est le problème ? Il n'y a pas assez de places de COPJ pour toutes les affaires constatées par les gendarmes, point barre. Il n'y a pas assez de magistrats, c'est tout »*. Le nombre assez faible de comparutions immédiates constaté s'expliquerait par le fait que ce mode de convocation serait réservé à certains délits jugés particulièrement graves. Ainsi, selon un procureur (1.E.12), tout cela est très *« normal : les comparutions sont réservées aux affaires les plus graves (...) la comparution immédiate, en matière de CEA, on l'utilise quand il y a récidive, des blessures ou des homicides involontaires ou une violation de permis blanc ou une conduite sans permis. Quand on maîtrise les délais en COPJ, ça s'impose moins me semble-t-il. En CEA ce qui importe, c'est une réponse rapide »*. Enfin, à l'extrémité de la chaîne de contrôle-sanction, les délais de recouvrement des amendes par le Trésor public font eux aussi problème. Selon un agent du Trésor (4.E.15), la lenteur tiendrait ici aux *« délais de signification des jugements (qui) peuvent être supérieurs à un an, d'où un recouvrement des amendes retardé »*.

1.2. La faiblesse de l'effectivité de la chaîne de contrôle-sanction

La question qui suscite le plus de tentatives d'explications de la part des interlocuteurs est bien celle des indulgences. Mais la faiblesse relative du nombre des sanctions administratives appelle également des commentaires de la part des acteurs.

Ainsi un commandant d'EDSR (4.E.5) met en cause le peu d'empressement des autorités préfectorales à répondre aux demandes de suspension : *« c'était (et c'est encore un peu) une tradition dans [département] de ne pas ou peu la*

pratiquer. L'autorité préfectorale ne prenait pas de décisions sur les demandes de suspension qu'on pouvait lui envoyer ». Le fait que la rétention immédiate à plus de 40 km/h n'ait été appliquée que 5 mois après la sortie des décrets d'application en est une illustration. Un autre commandant d'EDSR (1.E.23) explique le faible nombre des sanctions administratives constaté par les pratiques d'archivage : « On n'archive pas les arrêtés quand ce n'est pas nous qui notifions, ceci explique peut-être cela. Ça peut être aussi la préfecture qui n'a pas eu le temps de le prendre. Ou alors on n'a pas fait la copie, c'est sûr, ça peut arriver, personne n'est parfait. Mais bon, le chiffre ne me paraît pas significatif ». Un commissaire OMP (6.E.7) avance la même explication et suggère également qu'une partie de contrevenants ne disposerait plus de leur permis de conduire : « peut-être les arrêtés de suspension n'ont pas tous été archivés au niveau de l'agence de recueil ; par ailleurs, il arrive que les contrevenants n'aient déjà plus leur permis de conduire au moment de l'infraction ». Selon des agents de préfecture gérant les suspensions (1.E.26) les forces de l'ordre, dans certains cas, ne feraient pas de demande de suspension : « oui, j'y ai réfléchi, c'est peut-être à cause des accidents corporels ; dans beaucoup de cas, les agences ne font pas de demande. C'est que [les forces de l'ordre] ne nous saisissent pas alors... C'est vrai qu'on retrouve toujours les mêmes services prescripteurs : la BMA de [nom], la Bmo de [nom]. Si [les forces de l'ordre] constatent une infraction le vendredi et qu'ils ne font la demande que le lundi, c'est difficile, mais généralement on a le temps ». De plus les relations entre la préfecture et la gendarmerie seraient difficiles : « j'ai écrit au colonel [nom], le commandant du groupement de gendarmerie, pour lui demander pourquoi les suspensions administratives n'avaient pas été demandées, en lui signalant la possibilité d'utiliser la procédure d'urgence. Il m'a répondu d'une manière extrêmement désagréable, en me disant en gros de me mêler de mes affaires (...). Avec des comportements comme ça, on ne va pas avancer ».

Sous la rubrique des disparitions d'affaires constatées en amont de l'enregistrement au ministère public on discerne la pratique des indulgences accordées aux contrevenants, parfois dénommées improprement classements. C'est précisément sur ce point qu'insiste avec fatalisme un commandant d'EDSR (1.E.23) : « oui, bon bah, qu'est ce que vous voulez que je vous dise ? Qu'en principe, seul le procureur a autorité pour ça ? C'est un truc dont il ne faut pas parler, c'est un tabou, mais ça existe ». Il s'agirait d'un phénomène culturel au sein des forces de l'ordre mais qui connaîtrait des limites : les infractions concernant l'alcoolémie seraient exclues de ces pratiques d'indulgence. Le même commandant d'EDSR déclare en effet : « c'est comme ça, c'est la culture. Si c'est le frère d'un gendarme qui se fait prendre, c'est sûr,

ça peut arriver. Mais à mon avis, ça n'arrive jamais pour les procédures d'alcoolémies, parce que ce n'est pas dans la culture ».

Selon un autre commandant d'EDSR (5.E.4), les indulgences concernant l'alcool au volant sont effectivement impossibles : *« une indulgence sur l'alcool, c'est pas possible, parce que je n'accepte pas les interventions sur l'alcool »*. Selon le même commandant, les gendarmes recevraient des sollicitations d'indulgence qu'ils ne sauraient refuser : *« j'ai connu des procureurs qui faisaient des interventions auprès de nous pour ne pas demander chez eux. Il y a des procureurs qui nous appellent. Malheureusement, c'est un sport national [les interventions] et les gendarmes, ça ne les amuse pas »* et si certains TA n'ont pas eu de suite identifiée, des erreurs de saisie peuvent fournir une explication : *« ils ont peut-être été envoyés sur un autre ressort que [nom], à [nom] ou [nom]. Il y a des communes pour lesquelles la question peut se poser. C'est possible d'avoir de la perte en ligne comme ça. Ça j'y crois, ça peut être une explication. Les TA sans suite identifiée, ça peut être une erreur de saisie du lieu de constatation, c'est possible. Là où ça ne me plaît pas du tout, c'est pour l'alcool. Je ne vois pas un gendarme accepter une intervention alcool »*.

Selon un secrétaire d'OMP (4.E.14) qui mêle l'imparfait au présent, les pratiques d'indulgence sont organisées : *« il y a (vait) des classements et indulgences nombreux par les policiers et/ou l'OMP en réponse à des sollicitations extérieures (notables, collègues...)* . Les indulgences profitaient à tout le monde et constituaient un moyen d'obtenir des services pour le compte de la police. En pratique, les souches d'AF étaient déchirées et un menu mise à jour du TA était utilisé dans WINAF pour classer les AF au niveau agence de constatation. Les PV peuvent également être déchirés. De plus ils ne sont ni enregistrés ni numérotés, donc difficilement traçables et plus facilement supprimables ». Un secrétaire d'OMP (6.E.9), concernant les amendes forfaitaires (AF), exonère le ministère public de toute responsabilité dans leur disparition : *« les disparitions, c'est entre la gendarmerie ou la police et ici. Nous, on ne peut rien faire disparaître chez nous. Tout se passe par informatique, c'est pas possible je vous dis. Il peut y avoir des mesures de classement ou un règlement tardif des amendes, mais on ne peut pas enlever une amende des fichiers »*. Et celui-ci d'ajouter : *« la seule possibilité, c'est que la disquette n'a jamais été envoyée »*. Les services de l'OMP seraient, selon ce même secrétaire d'OMP dans l'incapacité de suivre, au moins pour la gendarmerie, les carnets à souches : *« ce qu'il faut, c'est qu'on soit au courant de la distribution du carnet. Mais avec la gendarmerie, on veut et on peut pas le savoir. Avec la police c'est différent parce que c'est nous qui gérons les*

paiements. On reçoit des disquettes avec les attributions de carnets ». Le secrétaire d'OMP (6.E.9) poursuit de la même manière sur les PV : « c'est qu'ils ne sont jamais arrivés. C'est pas surprenant. Un PV papier s'étouffe beaucoup plus facilement parce qu'il n'y a rien qui l'accompagne : pas de disquette... ». Par ailleurs, l'absence de numéro permettant un suivi est un autre facteur de risque. Pour un commandant d'EDSR (2.E.21), la disparition d'affaires serait plutôt imputable à la gestion des OMP : « ce qui n'est pas enregistré [à l'OMP] doit être en attente dans les stocks de l'OMP. C'est ingérable au niveau des OMP. Les armoires sont pleines de souches. Il y a de la perte, des retards et donc des classements car ce n'est pas intéressant de poursuivre après un certain délai ». Cet intervenant reconnaît ainsi l'existence d'indulgences, mais pas en matière d'alcoolémie. Et c'est l'informatique qui serait responsable de certaines disparitions : « on a des indulgences à tous les niveaux mais pas en matière d'alcoolémie. La période 2000-2001 est celle des balbutiements de l'informatique. On a eu de nombreux problèmes de transmission liés au matériel informatique. Le problème est technique ».

D'autres commentaires révèlent soit un déni, soit une acceptation résignée du phénomène. Ainsi un procureur (6.E.11) s'explique mal les disparitions d'affaires : « ce qui me frappe, c'est l'écart entre le nombre d'affaires et celles enregistrées. On comprend pas pourquoi, à quoi ça correspond ». Et celui-ci d'ajouter sur la possibilité de la perte d'un PV entre l'agence de constatation et le Parquet : « non, c'est vraiment rare. Ça peut se produire, mais c'est vraiment exceptionnel ».

Un commissaire-OMP (6.E.7) minimisera l'ampleur des indulgences ramenant le phénomène à un simple échange de services : « de toute façon les demandes (d'indulgence) sont de plus en plus rares. On n'est pas confronté à un flot de demandes. C'est plutôt des échanges de petits services. Je ne peux pas décemment dire à un bon collègue de [ville] ou à quelqu'un bien placé au sein de l'administration que je ne veux rien faire s'il sait que je peux classer. Le meilleur système, c'est celui où tout le monde sait qu'on ne peut pas classer ». Des erreurs matérielles sont également invoquées en ce qui concerne les annulations au niveau de l'agence de recueil : « ça peut correspondre à des fautes dans le relevé des immatriculations. Mais ça paraît tout de même élevé ». Un commissaire OMP (1.E.9), concernant la disparition des PV ne s'embarrasse pas de précautions oratoires : « la seule explication, c'est que les agences de recueil les ont déclarés transmis, et qu'ils les ont jetés après ! ». Un OMP (5.E.10) justifie le classement sans suite au niveau de l'OMP mais reconnaît l'existence d'indulgences pratiquées à tous les niveaux y compris à celui de l'OMP : « Les classés sans suite, c'est tout à fait explicable. Les contrevenants

évoquent une situation sociale qui peut donner lieu à une indulgence. Pour les non enregistrés, ça peut être un problème de transmission comme on en a souvent (grève de la poste...), une indulgence d'un gendarme qui dit avoir transmis et ne l'a pas fait, ou une indulgence de l'OMP qui n'enregistre pas le TA lorsqu'il arrive. Ce sont des indulgences accordées sans que personne ne le sache ».

Certaines particularités locales sont en cause si l'on en croit un sous-préfet (2.E.1) : *« je suis beaucoup plus sollicité ici qu'ailleurs. Le système politique local est un peu clientéliste par certains côtés... Les élus ont tendance à intervenir. Mais leurs interventions ne se font pas qu'au niveau du sous-préfet. Ils interviennent vraiment à tous les niveaux ».*

En ce qui concerne les infractions commises par les étrangers la pratique du classement serait générale : un procureur (2.E.4) évoque des raisons liées à la complexité et à la lourdeur des procédures : *« concernant les étrangers, les poursuites sont souvent abandonnées pour ce type d'infractions dans le mesure où elles sont très lourdes et très complexes pour des résultats faibles. Compte tenu du nombre d'étrangers qui circulent dans le ressort, ceci peut constituer un début d'explication de ce chiffre ».* De la même manière, un gendarme (2.E.5) déclare : *« compte tenu des difficultés des poursuites, on les classe massivement ».*

À l'extrémité de la chaîne, le taux relativement faible de recouvrement des amendes par le Trésor public suscite des explications qui relèvent pour les unes de la sociologie des contrevenants (forte part de contrevenants insolvable) et pour les autres de facteurs matériels (erreurs dans la transcription ou la transmission de certains éléments d'identification des contrevenants en amont des services du Trésor public). Une pratique de l'admission en non-valeur trop rapide est également mise en cause.

Le témoignage d'un agent du Trésor (4.E.15) est ainsi révélateur : *« la proportion de gens solvables est inférieure à la moitié. 90 % des AFM seraient liées à des personnes qui cumulent les amendes et/ou à des personnes en situation précaire (RMI...). Pour la vitesse, le recouvrement est plus facile ».* Souvent, certaines informations essentielles pour toucher les contrevenants (adresses de notification, dates de naissances...) ne sont pas transmises par les tribunaux. Il y a admission en non-valeur automatique des états de poursuite extérieure datant de plus de 9 mois.

Certains s'étonnent d'un taux de recouvrement aussi faible. Ainsi un procureur (6.E.11) considère que les contrevenants sont solvables : *« ça me paraît faible. Pourquoi est-ce qu'on ne recouvre pas plus ? La plupart des gens qui font un délit ont une activité professionnelle. On ne me fera pas croire que les gens qui font des alcoolémies sont plus désargentés »*. Un procureur (2.E.12) est allé jusqu'à faire réaliser lui-même une enquête : *« j'ai fait réaliser une étude sur le recouvrement des amendes par le Trésor. Le taux en N + 3 est de 31 %, toutes amendes confondues »*. Un commissaire OMP (1.E.9) voit même dans le faible taux de recouvrement des amendes forfaitaires un motif de remise en cause du système de l'OMP : *« la rentabilité du système n'est pas terrible, il n'y en a pas beaucoup qui ont été recouvrées par le Trésor. Cela laisse à penser quant à la justification d'un système comme l'OMP »*.

1.3. Synthèse des enseignements de la deuxième vague d'entretiens

Selon les cas, les enseignements de la deuxième vague d'entretiens synthétisés ci-après permettent de confirmer certaines interprétations et hypothèses qui avaient été formulées sur la base des résultats quantitatifs et des entretiens de première vague. D'autres ont permis non seulement de faire ressortir de nouvelles interprétations, mais aussi de s'interroger sur d'autres points, et de formuler de nouvelles hypothèses. Toutes ces réflexions incitent en tout cas à proposer certaines évolutions dans l'organisation des systèmes locaux de contrôle-sanction.

Les niveaux de contrôle et de constatation

Le nombre relativement faible d'infractions « alcool » et « vitesse » appelle une première série de commentaires. Trois grandes lignes d'explication permettraient d'expliquer ce constat : l'insuffisance des moyens humains et techniques disponibles, et/ou leur relative inadaptation ; ensuite, la focalisation de certaines unités des forces de l'ordre sur d'autres types d'infractions, qu'il s'agisse d'infractions routières (franchissement de feux rouges, non-respect de stop, franchissement de ligne continue...) ou non ; enfin l'indulgence des forces de l'ordre concernant les « petites » infractions, qui ne donneraient pas toujours lieu à une verbalisation. Et sur ce terrain, il convient de noter que seule la troisième explication apparaît véritablement nouvelle par rapport aux enseignements de la première vague d'entretiens.

Le faible nombre d'amendes forfaitaires « alcool » tiendrait pour sa part à deux explications : tout d'abord, le seuil au-delà duquel une alcoolémie passe du

domaine contraventionnel au domaine délictuel est finalement assez bas (0,8 g/l de sang), et, en conséquence, les conducteurs alcoolisés dépasseraient rapidement ce seuil ; la relative indulgence des forces de l'ordre à l'égard de ce type d'infractions constituerait la seconde ligne d'explication.

La quasi-absence de procédures (PV) relevée pour des infractions de CEA de classe 4 s'expliquerait enfin par un souci de simplification, la procédure forfaitaire étant jugée plus simple.

Les délais de traitement

Trois explications sont avancées pour éclairer la lenteur des délais d'enregistrement des AF et PV au ministère public : est d'abord mise en avant une tendance des agents verbalisateurs à attendre que leur carnet à souches soit terminé pour les envoyer à l'OMP ; est ensuite convoquée la tendance des agents verbalisateurs à transmettre plus rapidement les PV donnant lieu à une COPJ (et moins rapidement les autres...) ; enfin, est évoquée une capacité de traitement insuffisante au niveau du secrétariat de l'OMP. On doit tout de même également souligner l'étonnement dont ont fait part certains responsables (de la gendarmerie en particulier) concernant les délais de traitement observés au niveau de l'OMP, délais parfois qualifiés d'aberrants.

La lenteur des délais de transmission au Trésor public des AFM à recouvrer est pour sa part pareillement expliquée via la transmission par lots de taille importante, d'où des envois moins fréquents et finalement des délais allongés.

La longueur et la variabilité des délais de jugement mobilise de son côté quatre grandes explications : d'abord, des délais incompressibles sont nécessaires pour citer à comparaître les prévenus ; ensuite, les effectifs de la justice (magistrats essentiellement) sont jugés insuffisants ; le rapport entre le volume d'infractions à juger et les capacités d'audience n'est pas estimé satisfaisant et il en résulte que l'implication des magistrats sur ce type de contentieux serait très variable ; enfin, les modalités permettant d'accélérer les convocations en justice (COPJ en particulier) ne sont pas toujours suffisamment mises en œuvre.

La longueur inattendue des délais de jugement par ordonnance pénale fait enfin intervenir trois séries de facteurs : en premier lieu, l'engorgement des tribunaux et l'insuffisance des effectifs ; en second lieu, la pratique de la transmission par lots des OP à juger, avec des quotas minima pour chaque lot qui peuvent être plus ou moins longs à atteindre selon le niveau d'activité ; en troisième lieu, la tendance des juges à faire de la « résistance passive » concernant les OP, car ils

percevraient parfois cette procédure comme remettant en cause leur fonction. Il conviendrait donc de s'assurer que les procédures censées être les plus rapides le sont effectivement avant de développer leur usage.

L'effectivité des sanctions

Pour expliquer le fait que les sanctions administratives soient relativement peu fréquentes ¹ six arguments ont été mis en avant par les acteurs : tout d'abord, les agences de constatation n'archiveraient pas toujours une copie de tous les arrêtés de suspension (en particulier ceux qu'elles ne notifient pas) ce qui, compte tenu de la méthode d'évaluation retenue, tendrait à mettre en cause la validité du résultat quantitatif obtenu ; ensuite, l'autorité préfectorale ne répondrait pas toujours positivement aux demandes de suspension émanant des forces de l'ordre du fait de délais insuffisants et/ou parce qu'elle ne le jugerait pas toujours nécessaire ; de surcroît, une proportion non négligeable de contrevenants ne disposeraient déjà plus de leur permis au moment de la verbalisation ; les demandes de suspension de permis ne seraient par ailleurs pas systématiquement adressées par les forces de l'ordre à l'autorité préfectorale ; certaines unités seraient en outre plus « familiarisées » avec cette procédure que d'autres ; enfin, les relations entre institutions différentes (gendarmerie et préfecture par exemple) seraient parfois « tendues », ou peu constructives. Au final, il nous est apparu difficile de tirer une conclusion concernant le taux de suspensions administratives dans la mesure où le résultat quantitatif obtenu reste difficilement interprétable : ce résultat est-il vraiment représentatif de la réalité ? Si oui, doit-il être considéré comme anormalement faible, ou non ? Quelle part enfin attribuer aux différentes interprétations envisagées ?...

Concernant maintenant la proportion importante de « disparitions » d'affaires avant l'enregistrement au ministère public, deux grandes voies d'explications semblent se dégager : il s'agirait pour une part de « disparitions involontaires » et pour une autre part, largement majoritaire, de « disparitions volontaires », correspondant souvent à des indulgences (accordées selon les cas au niveau des agences de constatation ou au niveau du ministère public). Les « disparitions involontaires » d'affaires correspondraient notamment à des erreurs et problèmes lors de la transmission de PV ou de disquettes, à des problèmes d'incompatibilité entre logiciels, ainsi qu'à des insuffisances en termes de capacité de traitement. Les « disparitions volontaires » et les indulgences

(1) Rappelons à ce propos que les résultats quantitatifs obtenus se fondaient sur les arrêtés de suspension qui ont été retrouvés archivés au sein des agences de constatation.

s'expliqueraient quant à elles par les liens privilégiés que peuvent entretenir les acteurs du contrôle-sanction (notamment les agents verbalisateurs eux-mêmes) avec les contrevenants (relations familiales, amicales, professionnelles...); mais aussi par l'intérêt que peut présenter, pour une institution impliquée dans le contrôle-sanction, la maîtrise de l'effectivité des sanctions (les indulgences constitueraient à cet égard une monnaie d'échange permettant à l'institution d'obtenir des services gratuits, des renseignements, une collaboration plus active...) ¹; elles traduiraient l'existence d'interventions « à tous les niveaux » (certains de nos interlocuteurs allant jusqu'à désigner des procureurs, des préfets, des ministres...) et plus généralement la perception assez largement répandue que « tout le monde en profite » au sein du système de contrôle-sanction; elles renverraient à l'importance des sollicitations extérieures émanant de notables locaux, d'élus, de personnalités diverses. Leur découverte pose en fait la question de l'existence de possibilités techniques d'intervention dans le processus de traitement des infractions (par exemple via l'option « classement sans suite » accessible dans le logiciel WINAF utilisé dans les commissariats pour gérer les paiements des AF, ou beaucoup plus simplement par non-transmission de PV, très en amont du processus de traitement, l'absence d'enregistrement des PV constituant parfois un facteur facilitant). Les disparitions volontaires et les indulgences pourraient enfin refléter le flou juridique (réel ou entretenu) entourant le rôle du commissaire OMP en matière de classements sans suite et la notion même d'opportunité des poursuites.

Sur l'ensemble de ces disparitions d'affaires avant l'enregistrement au ministère public, lors de la deuxième vague d'entretiens, les réactions à l'énoncé des résultats quantitatifs concernant l'effectivité des sanctions étaient sensiblement différentes selon les interlocuteurs, sans que l'on puisse véritablement distinguer des réactions-types en fonction de catégories d'interlocuteurs. On peut toutefois considérer que les enseignements de la deuxième vague d'entretiens permettent de revenir sur plusieurs hypothèses formulées dans le premier point du présent chapitre.

En premier lieu, l'existence de la pratique des indulgences, au niveau des services verbalisateurs comme du ministère public, bien que taboue, serait en réalité assez largement connue. En second lieu, seule l'importance quantitative de cette pratique semblait parfois surprendre nos interlocuteurs, ce qui confirmerait la perception selon laquelle le morcellement du processus de traitement des infractions empêcherait une véritable maîtrise de son efficacité.

(1) Plusieurs commentaires formulés par nos interlocuteurs de deuxième vague confirment cette hypothèse, par ailleurs largement décrite par C. Pérez-Díaz dans son ouvrage « Jeux avec les règles pénales... », L'Harmattan, 1998.

En troisième lieu, nos interlocuteurs se sont montrés plus particulièrement surpris (et parfois dubitatifs) concernant l'existence de disparitions en matière d'alcoolémie contraventionnelle. On peut cependant considérer que nos interlocuteurs se sont montrés d'autant plus surpris par ce dernier résultat qu'ils niaient généralement l'existence d'indulgences pour l'alcoolémie, arguant que ces infractions seraient trop graves. On pourrait en conclure à la fois que les infractions jugées les plus graves sont effectivement traitées prioritairement et que l'alcoolémie au volant fait bien partie des infractions jugées les plus graves par les acteurs du contrôle-sanction, donc, que l'existence d'indulgences pour des CEA serait un tabou dans le tabou. En quatrième lieu, des facteurs de type interne et mixte conditionnent largement l'efficacité des systèmes locaux de contrôle-sanction. Plus encore, la pratique des indulgences, phénomène de nature politique, stratégique ou sociologique (cf. partie 1.1. du présent chapitre), semble avoir plus d'impact sur l'effectivité des sanctions que les erreurs et problèmes techniques divers.

Il convient par ailleurs de s'interroger sur certains propos selon lesquels les PV (procédures) disparaîtraient plus facilement que les amendes forfaitaires, dans la mesure où les résultats quantitatifs obtenus montreraient plutôt le contraire (le taux d'aboutissement des PV suivis apparaît nettement supérieur à celui des amendes forfaitaires). Deux types d'explications semblent envisageables : soit la méthode de suivi employée dans le cadre de cette étude n'aurait pas permis de repérer et de quantifier toutes les « disparitions » de PV, en particulier celles intervenant très en amont de la chaîne de traitement, avant tout enregistrement et/ou archivage ; soit les « disparitions volontaires » de PV, bien que possibles et « plus faciles », seraient quantitativement moins importantes que pour les AF. Le nombre limité des disparitions de PV s'expliquerait alors notamment par la relative gravité des infractions constatées. L'ensemble des éléments qualitatifs et quantitatifs recueillis ne permet pas de privilégier une explication, l'une et l'autre comportant probablement une part de vérité. Toutefois compte tenu de l'importance de l'écart observé entre les taux d'aboutissement du traitement des PV d'une part, des AF d'autre part, on peut tout de même considérer que le traitement des PV est plus effectif que celui des AF.

La question se poserait en fait davantage pour les petites infractions constatées par PV. On a en effet constaté que très peu de PV de petites alcoolémies (contraventions de classe 4) étaient archivés. On peut donc imaginer que l'explication qui nous a été proposée en seconde vague sur ce point (à savoir : les alcoolémies contraventionnelles sont plutôt constatées par amende forfaitaire, et non par PV) n'est pas la seule possible, et que des PV « alcool classe 4 » disparaîtraient en fait assez massivement avant d'être enregistrés et

archivés. On peut aussi considérer que, si le système actuel permettrait potentiellement un contrôle précis sur la suite donnée à chaque AF (contrôle qui reposerait notamment sur un rapprochement entre les souches d'AF attribuées à chaque agent verbalisateur, celles pour lesquelles un paiement a été enregistré, et celles reçues pour majoration à l'OMP), ce contrôle n'est pas toujours effectif. Dès lors les « dérapages » sur les AF peuvent être quantitativement plus importants que sur les PV.

En fin de chaîne, le taux de recouvrement relativement faible au Trésor public s'expliquerait lui par quatre grands traits : d'abord, par la proportion finalement assez faible de contrevenants solvables, particulièrement pour les infractions « alcool » ; ensuite par des échanges d'information insuffisants entre la justice et le Trésor public (exemple : date de naissance du contrevenant, lieu et date de notification du jugement...) ; également par des admissions en non-valeur automatiques (états de poursuite extérieure) malvenues ou trop rapides ; enfin, par des erreurs techniques (par exemple : erreurs de frappe dans le nom d'un contrevenant).

2. Les propositions d'évolution dans l'organisation du contrôle-sanction

Pour prolonger les réflexions qui précèdent, les membres des groupes de travail locaux ont été réunis sous l'impulsion du consultant extérieur, afin d'imaginer les solutions qui seraient susceptibles de remédier aux différents maux qui avaient pu être identifiés. Ces propositions n'ont pas été obtenues lors d'entretiens. Elles ont été principalement élaborées dans le cadre de réflexions collectives et avec le soutien du consultant qui s'est fait questionneur, « accoucheur » et coordonnateur sur ce volet. Les développements qui suivent livrent une synthèse des grands chantiers de réforme débattus par les différents acteurs des groupes de travail locaux ; ils présentent également le niveau d'adhésion que ces propositions ont pu susciter de la part de ces acteurs ainsi que leur degré de faisabilité.

2.1. Les axes de proposition

Les propositions de réforme débattues peuvent être articulées autour de trois axes généraux : la professionnalisation, l'automatisation de la chaîne du contrôle-sanction, et diverses mesures visant à accroître l'effectivité des sanctions.

Une professionnalisation accrue des forces de l'ordre autour de la thématique « sécurité routière »

Cette professionnalisation pourrait se caractériser par :

- des effectifs dédiés au contrôle-sanction ;
- des moyens techniques adaptés (cinémomètres de dernière génération, éthylomètres embarqués, brigades de véhicules...) ;
- une recherche permanente d'efficacité (fixation d'objectifs, suivi des résultats, voire intéressement aux résultats), une volonté marquée d'innover dans les pratiques professionnelles ;
- des outils et procédures de gestion de l'activité améliorés ;
- une politique de gestion des ressources humaines construite spécifiquement (formations intensifiées et adaptées, politiques de recrutement et de gestion des carrières adaptées...) ;
- si nécessaire, une évolution dans les zones de compétence des unités concernées.

La généralisation des contrôles de vitesse automatisés

Celle-ci est une nécessité. Elle seule permettra :

- d'accroître sensiblement le nombre de contrôles réalisés, et ainsi accroître le « risque perçu par les contrevenants d'être contrôlé » (cf. la théorie d'action du contrôle-sanction) ;
- de réduire le sentiment d'inéquité chez les contrevenants verbalisés (contrevenants qui, rappelons-le, auraient de plus en plus tendance à contester les infractions relevés à leur encontre et à faire preuve d'agressivité vis-à-vis des agents des forces de l'ordre).

La recherche de modalités permettant d'accroître l'effectivité des sanctions

- Limiter les possibilités techniques et organisationnelles d'accorder des indulgences :
 - développement du paiement immédiat des AF par les contrevenants (consignations, en particulier pour les étrangers) ;
 - intégration des systèmes d'information des différentes institutions impliquées, pouvant aller jusqu'à la mise en place d'un système unique de traitement de toutes les infractions routières constatées ;
 - adoption d'un système de traitement automatisé et centralisé des AF.

- Les acteurs face à leur travail -

- Saisie locale des données caractérisant l'infraction,
 - puis gestion automatisée et centralisée de tous les paiements, des majorations, des recouvrements et des contestations ;
 - éventuellement, abandon du principe de la majoration de l'AF (mais montant minoré en cas de paiement immédiat) ;
 - transfert de la fonction d'OMP au Parquet, voire à une autorité judiciaire centrale ;
 - mise en place de systèmes informatiques assurant une traçabilité complète des PV et AF (enregistrement, numérotation...) ;
 - attribution nominative des carnets à souches d'AF aux agents verbalisateurs, et réalisation d'un rapprochement systématique entre :
- Les carnets à souches attribués et les AF enregistrées (payées, majorées, ou annulations *justifiées*).
- Les PV établis et les PV transmis :
 - responsabilisation des acteurs du contrôle-sanction sur l'effectivité du traitement des PV et AF ;
 - mise en cohérence des applications informatiques existantes avec la réglementation (exemple du menu « mise à jour du TA » dans WINAF) pour limiter les classements sans suite injustifiés ;
 - clarification du rôle et du statut de l'OMP.
- Lorsque la chaîne de traitement des AF sera mieux maîtrisée, développer la forfaitarisation des contraventions.
- Établir et faire connaître des bilans précis, réguliers, concernant le fonctionnement de la chaîne de contrôle-sanction.
- S'efforcer de simplifier les procédures impliquant des contrevenants étrangers.
- Interdire l'immatriculation de nouveaux véhicules aux contrevenants n'ayant pas payé leurs amendes.
- Favoriser les échanges d'information entre la Justice et le Trésor pour étudier les voies permettant d'améliorer le recouvrement des amendes.

La recherche de modalités permettant d'accélérer les délais de traitement

- développer les sanctions immédiates (rétention immédiate du permis, immobilisation du véhicule, forfaitarisation et paiement immédiat des amendes...) ;
- demander aux agents verbalisateurs de transmettre le plus rapidement possible les AF et PV au ministère public ;

- Chapitre 4 -

- réduire la taille des lots de transmission d'affaires (envois moins nombreux, mais plus fréquents) à tous les stades du traitement : agence de constatation, ministère public, et pour tous les types de documents (AF et AFM, PV, OP, extraits de jugement...) ;
- accroître les effectifs de la Justice ;
- étudier les voies susceptibles de permettre d'optimiser la charge des différents tribunaux, par exemple en spécialisant des tribunaux sur le contentieux routier tout en révisant leurs zones de compétence ;
- développer l'usage des procédures judiciaires les plus rapides, et en particulier les classements sous condition (composition pénale, procédure alternative aux poursuites pénales), les COPJ, et les OP (après avoir validé leur rapidité) ;
- envisager la possibilité d'instituer un jugement en comparution immédiate à juge unique ;
- favoriser une transmission plus rapide des demandes de SPCA : utilisation de la télécopie, mise en place de permanences le week-end en préfecture (ou sous-préfecture)...
- mettre en place une gestion informatisée du calendrier d'audience permettant aux OPJ de différentes unités de constatation de délivrer simultanément des convocations en justice à partir d'un calendrier commun de dates d'audience (afin d'éviter de solliciter à chaque fois le Parquet pour obtenir une date).

Des recommandations de portée générale

- Développer la formation aux procédures, particulièrement aux plus complexes, notamment :
 - COPJ ;
 - « procédure d'urgence » (applicable jusqu'à 6 jours après l'infraction) pour les suspensions administratives ;
- Favoriser les échanges d'information et la coordination entre les différentes institutions impliquées dans le traitement des infractions.

Conclusion

- Des points d'accord

Les préoccupations des groupes de travail locaux (GTL), à l'égard de l'amélioration du système de contrôle-sanction, sont relativement partagées. Ainsi, dans au moins quatre des six GTL, sont apparues les thématiques suivantes : la nécessité de médiatiser davantage le volet sanction de la politique

de sécurité routière ; la nécessité d'accroître la probabilité du contrôle et de la sanction (le renforcement des moyens des forces de l'ordre est régulièrement abordé car il permettrait une plus forte visibilité des actions entreprises) ; les efforts à réaliser en terme de délais de traitement afin de réduire le délai de prononcé de la sanction.

Même si les GTL ne sont pas unanimes sur le sujet (sur les 4 abordant le sujet, 3 GTL y sont favorables), la question de la spécialisation de la filière sécurité routière est posée. Plusieurs propositions vont en effet en ce sens : création d'unités de police spécialisées, spécialisation des tribunaux et des magistrats, enfin, traitement du contentieux pénal assuré par une autorité unique : le Parquet (disparition de l'OMP). L'harmonisation des pratiques aux niveaux local et national en matière de sécurité routière et le renforcement des peines d'atteinte au permis sont privilégiés par trois GTL. La lutte contre les indulgences n'est directement abordée que dans deux des six GTL. Tous les GTL ont en outre souligné la nécessité de poursuivre les efforts de prévention, notamment à destination des jeunes et des personnes âgées. La répression ne saurait suffire à réduire l'insécurité routière.

- Des propositions plus ou moins innovantes

En matière de contrôle et de sanction, les GTL mettent parfois en avant la nécessité de plus, ou de mieux, recourir à des procédures ou à des dispositifs déjà existants. Ainsi, devraient être accrus : le recours à la procédure d'urgence pour les suspensions administratives et au dispositif de rétention immédiate du permis de conduire ; l'utilisation des peines de confiscation ou d'immobilisation des véhicules ; le choix de modes de jugements rapides (COPJ par exemple) ou de procédures alternatives au jugement (composition pénale, proposition de stages) ; la pratique du paiement immédiat pour les amendes forfaitaires.

Un besoin particulier apparaît en terme de suivi et d'identification des contrevenants, en particulier des récidivistes. Des moyens accrus en matériels et en effectifs sont également souvent demandés par les forces de l'ordre, mais aussi, dans une moindre mesure, par la Justice, qui pourrait ainsi organiser un plus grand nombre d'audiences. La mobilisation des polices municipales ne constitue pas toujours une priorité pour les GTL.

Les GTL proposent en outre la création de mesures ou de dispositifs nouveaux comme l'instauration d'une période incompressible de suspension ferme du permis de conduire avant toute possibilité d'aménagement, la mise en place du taux zéro en matière d'alcoolémie, le développement des contrôles automatisés,

- Chapitre 4 -

enfin, l'interdiction d'immatriculation aux conducteurs n'ayant pas payé leurs amendes.

En matière de traitement judiciaire ou administratif, le caractère innovant des propositions est plus marqué. Les GTL proposent notamment :

- l'unification de l'autorité de traitement judiciaire (traitement du contentieux pénal assuré par une autorité unique : le Parquet) ;
 - la dépenalisation et le traitement administratif d'une partie du contentieux routier afin de permettre aux tribunaux de se consacrer aux infractions les plus graves ;
 - la centralisation de la gestion des paiements des amendes forfaitaires, quelle que soit l'agence de constatation (police ou gendarmerie) ; la majoration serait automatique, sans que l'intervention d'un service comme celui de l'OMP ne soit nécessaire ; elle permettrait en outre de décharger les services de police et de gendarmerie de tâches relevant plus du Trésor ou de l'OMP ;
 - l'adoption d'un logiciel de traitement unique tout au long de la chaîne de contrôle-sanction ;
 - la comparution immédiate à juge unique (la comparution immédiate nécessite aujourd'hui la mobilisation de trois juges).
- La mise en œuvre des propositions des GTL

Les propositions d'amélioration formulées par les GTL nécessitent majoritairement une décision au niveau national. Peu de propositions relèvent uniquement d'une marge de manœuvre locale.

2.2. La faisabilité des propositions formulées par les groupes de travail locaux

Le tableau qui suit dresse une synthèse des propositions débattues par les membres des différents GTL. Il donne une vision simplifiée de l'adhésion recueillie par chaque proposition de réforme et recense les difficultés de divers ordres susceptibles d'y être rattachées.

- Les acteurs face à leur travail -

Liste synthétique des propositions jugées prioritaires	Nbre de GTL impliqués	Difficultés cognitives	Difficultés politiques ou idéologiques	Difficultés de mise en œuvre	
				Technique/ moyens	Stratégie/ sociologies des organisations
La réglementation					
Adopter une limitation à 0 g d'alcool/litre de sang	5 GTL		- La difficile acceptabilité sociale de cette mesure peut constituer un risque politique – Du point de vue idéologique, est-il acceptable, pour rendre une réglementation plus claire au plus grand nombre, d'interdire la moindre dose d'alcool pour les conducteurs plus responsables ? – Cette mesure peut être défavorable aux entreprises du secteur vins et spiritueux	- Le degré d'alcoolémie peut augmenter avec la prise de médicaments (sirops), sans qu'aucune prise d'alcool ne soit nécessaire	
Le contrôle					
Développer les contrôles de vitesse automatisés	6 GTL		- Il est nécessaire au préalable de modifier la loi qui impose aujourd'hui que l'infraction soit constatée par un adjoint de police judiciaire (APJ) ou un officier de police judiciaire (OPJ) – Des voies de recours devront être maintenues	- Si l'aspect technique de cette mesure est aujourd'hui maîtrisé, ce type de dispositif, même ciblé, est coûteux à mettre en place – Ce dispositif induirait une charge de travail supplémentaire en aval de la chaîne ; elle nécessiterait des moyens complémentaires pour pouvoir être absorbé et/ou une refonte des procédures	- Une certaine réticence des unités spécialisées pourrait être observée, bien que cette mesure ne saurait se substituer entièrement aux contrôles dynamiques
Augmenter les effectifs et les moyens des forces de l'ordre pour faire de la prévention et pour multiplier les contrôles, de telle sorte que la probabilité d'être contrôlé soit beaucoup plus forte	4 GTL			- Rapport coût/avantage à étudier	
Renforcer et moderniser les moyens matériels mis à disposition des forces de l'ordre	4 GTL			- Mesure coûteuse donc nécessairement progressive	
La sanction					
Définir de manière plus stricte les conditions permettant l'obtention d'un permis aménagé	4 GTL		- Dans ce domaine, la loi mérite d'être précisée		
Élargir l'application de mesures comme la confiscation ou l'immobilisation du véhicule	3 GTL		- Le champ légal d'application des immobilisations de véhicules doit être élargi		

- Chapitre 4 -

S'efforcer de mettre en œuvre des TIG adaptés à la problématique de la sécurité routière (hôpitaux recevant des accidentés de la route, DDE..)	4 GTL			- Difficulté à trouver des partenaires acceptant de s'impliquer dans le dispositif – Un GTL souligne que les difficultés de mise en œuvre seraient supérieures aux avantages que l'on peut attendre de cette mesure	
Une nouvelle répartition des rôles au sein de la chaîne de contrôle-sanction					
Réserver le principe d'individualisation des peines aux comportements les plus graves (forfaitiser les contraventions, transférer une partie du contentieux à la juridiction administrative, etc.)	4 GTL				- Réticence probable des juges à voir le principe d'individualisation des peines remis en cause
Créer une unité « police de la route » spécialisée	3 GTL			Cette action supposerait de revoir assez fortement le dispositif actuel : zones de compétences, missions, etc. Facteur de rigidité dans l'affectation des ressources	
Rendre impossible les indulgences par l'utilisation d'un seul et unique logiciel pour l'ensemble du traitement des affaires, utilisé dès la constatation de l'infraction	3 GTL			- Un chantier complexe compte tenu du nombre d'acteurs impliqués	Cette mesure irait à l'encontre de la pratique des indulgences, dont les acteurs ou les institutions peuvent aujourd'hui tirer avantage
Le traitement des affaires					
Promouvoir l'harmonisation des sanctions	3 GTL			- La question de l'échelle pertinente se pose : Europe, État.. ressort judiciaire ?	Réticence probable des juges à voir le principe d'individualisation des peines remis en cause

L'instance nationale d'évaluation a pris acte de ces propositions. Elle s'est ensuite employée à lancer d'autres investigations complémentaires susceptibles d'approfondir la question de leur opérationnalisation. Le chapitre qui suit se propose justement de présenter la synthèse de ces travaux.

Chapitre 5

Investigations complémentaires : aspects économiques, juridiques et techniques

Les enquêtes ont permis d'une part d'aboutir à une description exhaustive de la chaîne du contrôle-sanction au niveau local et d'autre part de fournir un diagnostic quantitatif et qualitatif sur l'application des règles et les pratiques observées. Pour mieux fonder les recommandations qui peuvent en être tirées, tant au niveau local qu'à un niveau national, l'instance d'évaluation a mené directement un certain nombre de travaux dont les résultats sont présentés dans ce chapitre ¹.

D'abord (section 1), l'approche micro-économique permet d'estimer la valeur de prévention d'un accident et de comprendre le rôle complémentaire de la responsabilité civile et de la responsabilité pénale dans le contrôle des comportements à risque. Une particulière attention est accordée au problème de la vitesse, qui constitue la première cause de mortalité sur les routes, devant l'alcool.

Le chapitre décrit ensuite (section 2) les investigations menées par l'instance sur les données concernant la vitesse et les différentes modalités de contrôle. Le seuil à partir duquel une vitesse excessive est sanctionnée et l'utilisation des tickets de péages sur les autoroutes sont examinés. Le changement de comportement des conducteurs et la diminution des victimes de la route nécessitent une forte augmentation de la probabilité d'être contrôlé en cas d'excès de vitesse. Comparée à d'autres pays, cette probabilité est très faible en

(1) Les éléments de ce chapitre reprennent la synthèse rédigée par les responsables des groupes de réflexion thématiques mis en place par l'instance à savoir : Thierry Granger pour les aspects micro-économiques, Jacques Sicherman avec Philippe Mignotte pour les contrôles automatisés, Pierre Couvrat avec François Lematre et Patrick Poirret pour les aspects juridiques, Claude Got avec Claudine Pérez-Diaz pour la vitesse excessive et l'alcoolémie, Claudine Pérez-Diaz, Philippe Mignotte et Vincent Spenlehauer pour la professionnalisation des forces de l'ordre, Anthony Ockwell, Véronique Feypell et John White de l'OCDE pour les comparaisons internationales.

France. Seul le contrôle automatique de vitesse, déjà mis en œuvre dans de nombreux pays où il a dépassé le stade expérimental, permet cette évolution. Ce projet complexe fait l'objet d'une analyse détaillée, aux plans organisationnels, juridiques et financiers.

Une telle réforme aurait des conséquences sur l'activité des forces de l'ordre pour lesquelles il faut envisager une meilleure formation qui renvoie à une meilleure professionnalisation voire spécialisation (section 3).

Enfin (section 4), les contrôles d'alcoolémie, qui ne sont pas susceptibles d'être automatisés, sont évoqués.

De manière transverse, tous les développements du chapitre sont enrichis par des comparaisons internationales. En effet, l'analyse des « meilleures pratiques » dans chaque secteur de la politique de la sécurité routière s'avère extrêmement bénéfique pour améliorer ses propres actions. Les enquêtes, en particulier celle menée par l'OCDE en 2001¹, soulignent l'importance d'une action coordonnée sur tous les fronts si l'on veut aboutir à un changement du comportement des conducteurs et à une évolution de l'attitude de la société dans son ensemble à l'égard de la sécurité routière. Par ailleurs, des mesures de contrôle de la vitesse et de l'alcoolémie efficaces doivent être accompagnées de campagnes médiatiques puissantes et soutenues. Celles-ci doivent porter non seulement sur les conducteurs exposés (jeunes, motocyclistes, chauffeurs de poids lourds) et leurs comportements (vitesse, alcool, fatigue) mais aussi sur des situations à risque (écoles, passages piétons, feux).

1. La valeur de la prévention d'un accident et le contrôle du risque routier par la responsabilité civile et pénale²

Les éléments ci-après détaillent l'ensemble des coûts associés à un accident de la route pour établir *la valeur gagnée par un accident évité*. Cette valeur de la prévention d'un accident est ensuite rapprochée des mécanismes de contrôle du risque par la responsabilité civile (assurances) et pénale (contraventions).

(1) « Sécurité routière : quelle vision pour demain ? », OCDE Paris, 2002.

(2) Cette section a tiré parti des entretiens que nous avons eus en dehors de l'instance avec Jean-Noël Chapulut (METLTM), Sylvain Lassarre (INRETS), Émile Quinet (ENPC), René Pollet et Guillaume Rosenwald (FFSA).

La responsabilité pénale met en jeu des *moyens coûteux* de contrôle et de sanction, elle limite aussi la liberté des conducteurs. La mise en œuvre, nationale et locale, d'un nouveau système de contrôle-sanction doit être guidée par le rapport entre les avantages des accidents prévenus et les coûts du contrôle-sanction.

Après avoir calculé la valeur de la prévention d'un accident selon les différents réseaux (section 1), l'évolution des risques sur la longue période et l'effet de la vitesse sur l'accidentalité seront examinés (section 2). Enfin, le rôle de la responsabilité civile et pénale dans le contrôle du risque routier est précisé, avec une particulière attention à la régulation des vitesses. La question de l'auto-financement d'un système de contrôle-sanction automatisé parachève ces réflexions (section 3).

1.1. La valeur de prévention d'un accident

Un accident n'est pas un événement simple.

Les éléments à comptabiliser dans le coût d'un accident

Lorsqu'un accident se produit, il implique au moins un véhicule et généralement certains dégâts matériels. S'il s'agit d'un « accident corporel », il implique au moins une victime, blessée ou tuée¹. Un même accident peut induire, outre des dommages matériels sur plus d'un véhicule, plusieurs blessés et tués, en proportions variables, notamment selon les différents réseaux. Pour l'année 2000, le tableau cf. note p. 134 donne respectivement les rapports entre le nombre de tués, de blessés graves, de blessés légers et le nombre d'accidents corporels sur les différents types de réseaux.

(1) Ces définitions sont celles de l'ONISR, « Bilan », 2001, p. 45. Dans cette terminologie, le responsable d'un accident est aussi une victime.

Tableau 1
Rapports victimes/accident corporel

2000	accidents corporels	tués 30 j.	blessés graves	blessés légers	total victimes	tt kmp
Ensemble	121 223	8 079	26 971	134 710	170 277	15,3
<i>Taux en %</i>	<i>100</i>	<i>6,7</i>	<i>22,3</i>	<i>111,1</i>	<i>140,1</i>	
A. liaison	2 264	336	903	2 689	3 928	5,1
<i>Taux en %</i>	<i>100</i>	<i>14,8</i>	<i>39,9</i>	<i>118,8</i>	<i>173,5</i>	
A. dégagement	4 360	191	309	5 785	6 285	4,7
<i>Taux en %</i>	<i>100</i>	<i>4,4</i>	<i>7,1</i>	<i>132,7</i>	<i>144,2</i>	
RN + RD	29 904	4 932	12 415	32 931	50 288	18,2
<i>Taux en %</i>	<i>100</i>	<i>16,6</i>	<i>41,5</i>	<i>110,1</i>	<i>168,2</i>	
VC + autres	3 966	351	1 208	4 365	5 924	18,9
<i>Taux en %</i>	<i>100</i>	<i>8,9</i>	<i>30,4</i>	<i>110,1</i>	<i>149,4</i>	
Agglomérations	80 729	2 159	12 136	88 940	103 335	16,5
<i>Taux en %</i>	<i>100</i>	<i>2,8</i>	<i>15,0</i>	<i>110,2</i>	<i>128,0</i>	

RN : avec agglomérations < 5 000 hab.

Source : Bilan ONISR, p. 63-65. Décomposition rase campagne et agglomérations par Sylvain Lassarre de l'INRETS (novembre 2002) ; autres calculs par l'auteur

Le tableau 1, qui fait également apparaître le taux de tués par milliards de véhicules x kilomètres parcourus (ttkmp), constitue une base de données de départ, fondamentale, pour l'évaluation d'une politique de sécurité routière qui distingue les différentes catégories de réseaux (il peut naturellement s'avérer utile de calculer des versions particulières, comme le recensement des accidents de jour ou de nuit, etc.).

En ce qui concerne la valeur de la prévention d'un accident, c'est-à-dire la valeur gagnée par accident évité, les éléments suivants sont à comptabiliser :

- 1) Les coûts d'intervention de la police, de la gendarmerie et des pompiers. Le coût des premiers secours sur les lieux de l'accident.
- 2) Les coûts administratifs internes et externes (assurance, police, justice).
- 3) Les coûts matériels concernant les véhicules, les biens et la voirie, les frais de première intervention sur les véhicules (remorquage, etc.).
- 4) Les coûts d'encombrement à la suite des accidents.
- 5) Le coût des tués.
- 6) Le coût des blessés graves et légers.

On peut noter que les quatre premières catégories de coût sont relatives à l'accident, tandis que les deux dernières sont relatives aux victimes impliquées dans un accident. Du fait de son caractère composite, le coût d'un accident dépend des véhicules impliqués et de la gravité des accidents corporels. Ces deux variables dépendent du type de réseau où se situe l'accident.

Par ailleurs, certaines catégories de coût sont « internes », c'est-à-dire qu'elles sont supportées par les usagers de la route : ce sont essentiellement les catégories 3 à 6 ; tandis que les catégories de coûts 1 et 2 sont, en partie, supportées par l'ensemble de la collectivité (pompiers, police, gendarmerie, sécurité sociale) et peuvent être qualifiées « d'externes » par rapport aux usagers de la route ¹.

Coûts matériels

Les statistiques de l'ONISR établissent le coût matériel global des accidents à partir des Comptes des transports de la nation ². Pour l'année 2000, celui-ci est estimé à 12,5 milliards d'euros. Sur cette somme, les dégâts causés au domaine public et à l'environnement sont qualifiées « d'externes » et représentent 0,82 milliard d'euros ³.

De leur côté, les sociétés d'assurance ont effectué un règlement de 7,5 milliards d'euros pour les dommages matériels des accidents, hors frais de gestion, en 2000 ⁴. Le coût des assurances est donc inférieur de 35 % par rapport à l'évaluation de l'ONISR. Cette différence traduit l'absence de couverture des risques matériels pour 55 % des conducteurs responsables qui ne sont pas

(1) *Les coûts internes sont les coûts volontairement acceptés par un automobiliste lorsqu'il prend la route. À ce moment, en effet, il accepte de prendre en charge les risques de la circulation routière, dont il sait qu'ils sont éventuellement supérieurs aux risques couverts par les assureurs. En contrepartie, du seul fait qu'il prend la route, il fait courir aux autres automobilistes des risques supplémentaires, partiellement non assurables. Les coûts externes sont supportés par les non-usagers, non volontaires. Par exemple une maison détruite par un incendie à la suite d'un accident de la route implique un coût externe, mais aussi la prise en charge des accidentés par la sécurité sociale.*

(2) « Bilan », p. 163.

(3) Valeur retenue par Quinet et al., p. 55, en 1998, augmentée du taux général d'inflation de 2,9 % pour obtenir la valeur 2000. (Quinet E., Schwartz D. et J.-P. Taroux, annexe au rapport UNITE, « Pilot Account, Results for France (comptes provisoires) », 2002.

(4) « Bilan », p. 162. Le règlement global au titre des sinistres matériels est de 8 milliards, auquel nous avons retiré les vols et bris de glace.

assurés tous risques, et les franchises des autres. Cet écart enregistre aussi l'absence de déclaration de certains accidents matériels, impliquant plus d'un seul véhicule.

La valeur de la vie humaine et de la santé

Ici, un changement de perspective s'impose en passant de l'accident à celui de la victime blessée ou tuée. Trois types de coûts *internes* associés aux victimes d'accidents de la route peuvent être distingués :

- les coûts administratifs : frais de gestion des sociétés d'assurance, autres frais administratifs à la charge des victimes. Ces coûts résultent d'une ventilation des coûts administratifs internes associés aux accidents ;
- les coûts médicaux pris en charge par les compagnies d'assurance et par les victimes elles-mêmes ;
- le coût ou la valeur du risque.

Le coût ou la valeur du risque est la différence entre la valeur de la vie, telle qu'elle s'exprime *ex-ante* par un consentement à payer (Cap) pour éviter la mort ou les blessures et les coûts médicaux et administratifs. La construction de cette valeur de la vie, à partir des déclarations effectuées par les conducteurs eux-mêmes, est délicate ¹. Le Cap est une estimation *ex ante*, supérieure à la valeur *ex-post* des indemnisations accordées par les sociétés d'assurances aux victimes non responsables d'un accident de la route ². Le choix du Cap résulte du principe suivant :

Lorsqu'il s'agit de calculer le coût maximal d'un dispositif d'évitement d'un mort ou d'un blessé supplémentaire sur la route, le Cap est la valeur de référence, puisqu'il s'agit de la somme

(1) Cf. le rapport Boiteux (chap. VI et annexe VI), pour une comparaison des modèles d'évaluation de la vie humaine et la santé, avec une attention particulière portée à la valeur du capital humain compensé de M. Le Net (1992). Rapport du groupe présidé par Marcel Boiteux, « Transports : choix des investissements et coût des nuisances », Commissariat général du Plan, juin 2001. M. Le Net, « Le prix de la vie humaine, application à l'évaluation du coût économique de l'insécurité routière », rapport au Commissariat général du Plan, juillet 1992. Cf Jones-Lee (1999) sur la manière de résoudre certaines difficultés méthodologiques de l'évaluation contingente. M.W. Jones-Lee, « Contingent Valuation », « Journal of Risk and Uncertainty », 17, 1999, p. 187-213.

(2) Cette différence peut être en partie justifiée par le fait que l'utilité *ex-post*, pour une personne décédée ou blessée, est inférieure à l'utilité *ex-ante*. J. Drèze et A. Rustichin, « State-dependant Utility and Decision Theory », CORE, Discussion paper, Louvain-la-Neuve, 2000.

qu'un conducteur représentatif est effectivement prêt à payer pour éviter un décès ou une blessure.

Le tableau 2 donne, dans la colonne de droite, les valeurs de la vie du blessé grave et du blessé léger, et dans les deux premières colonnes, deux sortes de coûts effectifs : les coûts médicaux et administratifs. La valeur nette, différence entre valeur et coût, est appelée ici « coût du risque ».

Remarques : la valeur de la vie de 1,5 million d'euros, ramenée à 1 million d'euros pour les conducteurs, finalement retenue par le rapport Boiteux, correspond à la médiane des estimations effectuées par différents auteurs dans différents pays, la moyenne étant de 1,5 million d'euros. Recourir à la médiane, c'est se servir de l'évaluation d'une majorité de conducteurs comme référence. Par ailleurs, il faut souligner qu'un certain nombre d'éléments ne sont pas correctement pris en compte. Ainsi le coût psychologique d'un décès, ou d'un handicap pour un blessé grave, est sous-estimé du point de vue de l'entourage de la personne décédée ou blessée.

Tableau 2
Coûts médicaux et administratifs, coût du risque et valeur de la vie

2000	c. médicaux	c. administratifs	c. du risque	valeur de la vie
tués	5,13	30,56	964,3	1 000
blessés graves	11,95	3,19	134,9	150
blessés légers	4,40	0,72	16,9	22

en milliers d'euros

Source : E. Quinet, D. Schwartz et J.-P. Taroux, « Coûts médicaux pour l'année 1998 », (2002). Pour obtenir les valeurs 2000, nous avons appliqué le taux de croissance du coût moyen des sinistres corporels aux frais médicaux entre 1998 et 2000, soit 3,8 % (statistique responsabilité civile des assurances, « Bilan », p. 161). Le rapport Quinet et al. retient la valeur de 1,5 million d'euros 1998, pour l'évaluation de la vie humaine, alors que nous avons retenu la valeur de 1 million d'euros en 2000, recommandée par le rapport Boiteux (p. 103) pour les conducteurs. Coûts administratifs : M. Le Net (1992), séries prolongées jusqu'en 1998 par Quinet et al. Pour obtenir la valeur 2000, nous avons appliqué à ces coûts administratifs un taux d'inflation de 2,9 %

Le coût d'un accident selon le type de réseau

Le tableau 2 permet de connaître directement le coût d'une victime évitée. Pour connaître le coût interne d'un accident évité, par type de réseau, il faut croiser le tableau 1 et le tableau 2.

Tableau 3
Valeur de prévention d'un accident corporel

2000	tués 30 j.	blessés graves	blessés légers	valeur d'1 acc. corp.	+ coût matériel
v. de référence	1 000	150	22		+ 5,50
A. liaison	148,00	59,85	2,61	210,46	215,96
A. dégagement	44,00	10, 65	29,19	83,84	89,34
RN + RD	166,00	62,25	24,22	252,47	257,97
VC + autres	89,00	45,60	24,22	158,82	164,32
Agglomérations	28,00	22,50	24,24	74,74	80,24
Ensemble	66,67	33,45	24,44	124,56	130,06

en milliers d'euros

Le coût global des accidents, ou la valeur globale de prévention des accidents de la route, découle des estimations précédentes :

- la valeur de prévention des accidents corporels : $124,56 \times 121\,223 \approx 15,1$ milliards d'euros ;
- la valeur de prévention des accidents matériels : 12,5 milliards d'euros ;
- le coût externe des accidents, c'est-à-dire l'ensemble des frais pris en charge par la collectivité nationale : 1,582 milliard d'euros.¹

Le coût des encombrements créés par les accidents – très élevé en Île-de-France, notamment – n'est pas pris en compte.

1.2. L'évolution du risque et l'impact de la vitesse

Le nombre de tués sur la route diminue assez irrégulièrement au taux moyen de 4,7 % par an, en France, à trafic constant, depuis 1957 jusqu'à nos jours. Lorsque l'augmentation du trafic a été supérieure à ce chiffre, comme ce fut le cas jusque dans la première moitié des années 1970, avant la crise pétrolière, le nombre de tués a augmenté. Au contraire, après la première crise pétrolière,

(1) D'après Quinet et al., op. cit..

lorsque la croissance du trafic se mit à ralentir aux alentours de 3 %, le nombre de tués diminua chaque année ¹.

À cette pente décroissante du nombre de tués, reflet d'un « progrès général » dans le système de transport routier, on peut associer les facteurs explicatifs suivants :

- la plus grande sûreté des véhicules ;
- la plus grande sûreté de la voirie ;
- l'apprentissage des conducteurs.

Depuis la première moitié de la décennie 1970, depuis juin 1973 précisément, s'ajoutent aux trois facteurs précédents des lois qui contraignent les conducteurs à respecter certaines règles générales de comportement, dont les plus importantes sont : les limitations de vitesse, le taux maximal d'alcoolémie, le port de la ceinture. Cet encadrement légal a accentué, par déductions successives, la décroissance du nombre de tués. Depuis le début des années 1980, la variation annuelle du nombre de tués est comprise entre - 10,6 % et 0,1 %, selon les années, avec une moyenne de - 2,5 %. Le tableau 4 donne une indication de l'évolution du nombre de tués du trafic de véhicules légers ² et du transport de voyageurs sur la période 1985-2000.

Entre 1985 et 2000, le taux de décroissance du nombre de tués est approximativement égal à celui du progrès général (- 4,7 %), corrigé du trafic, soit :

$$(1 - 0,0470) (1 + 0,0275) - 1 \approx - 2,08 \%$$

(1) Cf. les analyses rétrospectives de S. Lassare, (2001), « Analysis of Progress in Road Safety in Ten European Countries », « Accident Analysis and Prevention », 33, p. 743-751 et de J. Orselli, « La comparaison internationale en sécurité routière » colloque « Risques », Besançon, octobre, 2001.

(2) Cet indicateur est une mesure standard de l'exposition au risque pour les automobilistes. Il ne faut toutefois pas oublier que 19 % des tués en 2000 sont des piétons, des cyclistes et des cyclomotoristes « Bilan », ONISR, 2001, p. 50 dont l'exposition au risque résulte d'autres facteurs que le kilométrage.

Tableau 4
Évolution du nombre de tués, du trafic et du transport

	1985	2000	taux annuel
nombre de tués à 30 jours	11 387	8 079	– 2,09 %
milliards de véhicules x km	350	526	+ 2,75 %
milliards de voyageurs x km	490	700	+ 2,41 %

Sources : Bilan, op. cit., p. 147. Commission des comptes de transport de la nation, rapports annuels, pour le trafic de véhicules légers et le transport de voyageurs en voitures particulières (chiffres arrondis à l'entier supérieur)

Entre 1996 et 2000, le trafic a augmenté au rythme ralenti de 2,2 % par an, tandis que le nombre de tués est passé de 8 541 en 1996, à 8 079 en 2000, soit un rythme de – 1,4 % par an. Ce dernier chiffre est inférieur à celui qui résulte de la tendance à long terme qui s'était manifestée au cours des quarante années précédentes ¹. Une décélération dans l'amélioration de la sécurité du transport routier est donc apparent, sans que l'on ait épuisé toutes les réserves de progression, comme le montre la comparaison avec certains pays voisins ².

Le rôle de la vitesse

Un facteur de ce ralentissement, ce n'est pas le seul, est l'augmentation des vitesses. Deux arguments militent en faveur de cette hypothèse. En premier lieu, les statistiques montrent, sur longue période, une augmentation de la vitesse moyenne des automobiles, des poids lourds et des motocyclistes sur toutes les catégories de réseau. En 2001, une majorité de conducteurs a conduit en excès de vitesse sur tous les réseaux ³.

En second lieu, bien que le rapport entre la vitesse et l'accidentalité ne soit pas simple, plusieurs études ont confirmé la relation forte entre la vitesse moyenne, la fréquence des accidents et la gravité des accidents corporels ⁴. L'augmentation de la gravité des accidents en France de 28 % entre 1981 et

(1) La décroissance annuelle du nombre de tués sur la période concernée, corrigée du trafic, devrait être en moyenne de $(1 - 0,047) (1 + 0,022) - 1 = - 2,6 \%$.

(2) « Bilan », p. 143 et suivantes.

(3) « Bilan », p. 19.

(4) Pour une synthèse récente, M. Taylor, D. Lynam et A. Baruya (2000), « The Effects of Drivers' Speed on the Frequency of Road Accidents », Transport Research Laboratory, TRL, Report 421, Crowthorne. La dispersion des vitesses (écart-type) est un second facteur important, c'est la raison pour laquelle la corrélation entre vitesse et accidents doit s'effectuer à taux constant de dispersion/vitesse moyenne.

2001, de 2,6 % entre 1996 et 2001 est un fait qui corrobore ces études ¹. Sur les autoroutes de liaison, où la vitesse moyenne est la plus élevée, la gravité des accidents est 2,2 fois plus élevée que sur l'ensemble des réseaux, tandis que sur les autoroutes de dégagement, plus encombrées, la gravité est égale au tiers de celle des accidents sur les autoroutes de liaison (cf. tableau 1). De plus, les comparaisons internationales montrent que la densité de population d'un pays ou d'une région, en augmentant la congestion du trafic, a une incidence favorable sur la fréquence et la gravité des accidents ².

Le tableau suivant rassemble les résultats de trois études concernant l'effet des vitesses moyennes sur les accidents.

Tableau 5
Effet d'une augmentation de 10 % de la vitesse moyenne sur le
pourcentage d'augmentation du nombre d'accidents corporels et mortels

vitesse : + 10 %	Nilsson (1981)	« INRETS » (1998)	Mod. Tag (2000)
accidents mortels	36 %	44 %	18,1 %
accidents corporels	19 %	21 %	11,1 %
accidents matériels		10 %	

Sources : G. Nilsson, « *The Effect of Speed Limits on Traffic Accidents in Sweden* », *OECD International Symposium on the Effects of Speed Limits on Traffic Accidents and Transport Energy Use*, Dublin, *An Foras Forbatha*, 1981 ;Cohen et al, p. 123 et suiv. pour « INRETS », 1998 ; L. Jaeger et S. Lassarre, « TAG, un modèle économétrique pour un suivi de l'insécurité routière », *RTS*, 36, p. 3-10, 1999 et Gaudry et Lassarre (2000) pour le modèle Tag

Au sens de l'élasticité à l'égard des accidents mortels, la vitesse est le premier facteur de risque, avec des valeurs comprises entre 1,8 et 4,4 (tableau 5). Il existe des différences importantes selon le type de réseau et il faut garder à l'esprit que, sur un même réseau, la relation n'est pas linéaire. Ainsi en agglomération, en dessous de 40 km/h les piétons sont souvent sauvés lors d'un choc avec une automobile, mais au-delà de 60 km/h, ils ne le sont presque jamais ³. Selon le modèle Tag, le second facteur de risque est le kilométrage effectué, avec une élasticité de 0,75 (augmentation de 7,5 % des accidents mortels pour 10 % d'accroissement du kilométrage). La consommation d'alcool

(1) « Bilan », p. 14.

(2) Cf. Orsell, op. cit. et C. Got, site Internet sur la sécurité routière : [http : //securite-routiere.org](http://securite-routiere.org) (2003).

(3) European Transport Safety Council (ETSC), « *Police Enforcement Strategies to Reduce Traffic Casualties in Europe* », mai 1999.

et le port de la ceinture viennent ensuite avec des élasticités de 0,2 et 0,16 respectivement.

L'insuffisance des contrôles

C'est une des causes vraisemblables de l'augmentation des vitesses moyennes. Le nombre d'heures de contrôle a *diminué* alors que, dans le même temps, le trafic et le nombre d'excès de vitesse augmentaient. Partant d'un niveau très bas ¹, entre 1990 et 2000, l'intensité du contrôle de la vitesse, à trafic constant, a été réduite de 31 % ². Les contrôles d'alcoolémie semblent avoir connu une évolution plus favorable (un doublement en dix ans), mais la fiabilité des données est contestée.

1.3. Le contrôle des comportements risqués

L'automobiliste sera toujours confronté au risque, mais il s'attend à ce que les autres automobilistes conduisent avec précaution afin d'éviter un accident.

Un mécanisme fondamental pour contrôler le risque de comportement à l'égard d'autrui – ou le niveau de précaution – est la responsabilité individuelle, civile et pénale ³. Nous examinons de quelle manière chaque forme de responsabilité peut avoir une influence modératrice sur le comportement des conducteurs.

La responsabilité civile

Du fait de l'obligation d'assurance « responsabilité civile » (RC), ce sont les assureurs qui, après un accident, prennent entièrement en charge les victimes non responsables. Toutefois les assureurs peuvent utiliser la série des accidents passés d'un conducteur pour faire évoluer sa prime d'assurance (tarification *a posteriori*). La centralisation des informations des conducteurs par l'Agira ⁴ permet aux assureurs de bénéficier d'une mise en commun des informations sur

(1) Le Livre blanc au Premier ministre, en 1989, souligne l'insuffisance des contrôles en France. « La sécurité routière », Livre blanc présenté au Premier ministre, Paris, La Documentation française, 1989.

(2) « Bilan », 2000, p. 98 et « Bilan », 2001, p. 127. Entre 1999 et 2000, le contrôle a subi une baisse exceptionnelle de 9 % dont nous n'avons pas tenu compte.

(3) Ce n'est pas le seul : l'apprentissage, la désaccoutumance à la vitesse, la fiscalité qui inciterait à l'achat de véhicules moins puissants et moins lourds, sont d'autres moyens de régulation du risque de comportement.

(4) Association pour la gestion des informations sur le risque automobile, reconnue par la loi « informatique et libertés ».

les conducteurs. En France, depuis 1976 (avec une amplification en 1983), le système de réduction-majoration de la prime communément appelé système de *bonus/malus*, est le mode principal de tarification *a posteriori*. Lorsqu'un conducteur est responsable d'un accident, sa prime future augmente. La répétition des accidents peut amener l'assureur à multiplier la prime de base d'un conducteur jusqu'à 3,5 fois, en pratique davantage ¹. Cette responsabilité financière en RC est renforcée par l'existence de franchises sur les assurances personnelles (assurance « conducteur responsable »), ou sur les contrats d'assurance tous risques. Le conducteur est donc amené, d'une manière ou d'une autre, à supporter un accroissement de son risque et à co-assurer son risque. On peut naturellement penser que cette tarification *a posteriori* et cette co-assurance, qui le responsabilisent financièrement en cas d'accident, l'incitent à modérer son risque.

Toutefois, certaines études disponibles à ce jour montrent que l'impact de ces incitations économiques est peu significatif sur le comportement. On a pu observer que les conducteurs (dans une classe homogène) qui choisissent une assurance tous risques, qui sont donc moins incités à prendre des précautions, ont autant d'accidents que ceux qui ne choisissent qu'une assurance au tiers.² De même, l'introduction du système de *bonus/malus* a contribué à améliorer l'équité des primes, mais son impact sur l'accidentalité est moins sensible. En même temps, les assureurs font état d'un décalage entre le nombre d'accidents matériels assurables et le nombre de déclarations, les conducteurs préférant prendre en charge les petits sinistres, plutôt que de subir un *malus*.

L'expérience de la Société de l'assurance automobile du Québec (SaaQ) montre cependant que le système de *bonus/malus* peut réduire le risque des conducteurs à condition que la majoration de la prime dépende des infractions au code de la route, plus fréquentes que les accidents, et que l'impact de l'infraction sur la prime soit suffisant. D'une part, l'expérience québécoise confirme que la fréquence d'accidents l'année t est corrélée positivement avec le nombre et l'importance des infractions l'année $t - 1$, mesurées par le solde des points de permis du conducteur. L'utilisation de cette information par les sociétés d'assurance permet donc d'améliorer *a posteriori* l'équité de la tarification. D'autre part, le passage en 1992 d'un système d'indemnisation des victimes des accidents corporels, sans recherche de responsabilité, à un système basé sur la responsabilité et l'utilisation des points de permis dans la tarification *a*

(1) La prime de base moyenne est de 460 euros, et le double environ pour une assurance tous risques.

(2) P.-A. Chiappori et B. Salanié, « Testing for Asymmetric Information in Insurance Markets », « Journal of Political Economy », 108 (1), p. 56-78, 2000.

posteriori a engendré une réduction significative à la fois du nombre d'infractions et du nombre d'accidents ¹. Le gain en réduction de l'accidentalité est estimé à 1 % par an depuis 1992, accentuant le *trend* général de décélération de l'accidentalité ².

L'autorisation donnée aux sociétés d'assurance de prendre en compte les points de permis dans la tarification ôterait une contrainte pesant actuellement sur la tarification des assureurs, néfaste sur l'accidentalité. *Cette réforme a un coût nul, elle est équitable, et elle permettrait de renforcer la responsabilité financière des fauteurs d'accident.* Le barème exposé dans le tableau 6, appliqué par la SaaQ, donne une idée de la sensibilité des primes, quand on le compare à notre système de *bonus/malus* ³. On observera également que, comme dans le système français actuellement, seule une minorité des conducteurs, généralement récidivistes, est pénalisée par le système.

En résumé, l'assurance responsabilité civile ne décharge pas les conducteurs d'une part de responsabilité financière. Cette responsabilité financière peut s'exercer à la condition que les assureurs puissent conserver et utiliser la mémoire du passé des conducteurs, y compris de leurs infractions ou de leurs points de permis.

Plus généralement, du point de vue de la sécurité routière, il est important de veiller à ce que la liberté de tarification que veut instaurer l'Union européenne ⁴ n'engendre pas de confiscation privée de l'information, actuellement publique, sur le passé des conducteurs ⁵.

(1) G. Dionne et C. Vanasse, « Une évaluation empirique de la nouvelle tarification de l'assurance automobile au Québec », 1992, in C. Gouieroux et C. Montmarquette (eds), « Économétrie appliquée », *Economica*, pp. 47-80, 1997.

(2) G. Dionne, M. Mathieu, J. Pinquet et C. Vanasse, « The Role of Memory in Long-term Contract with Moral Hazard : Empirical Evidence in Automobile Insurance », Working Paper 01-05, HEC, Montréal, 2001.

(3) Les points d'inaptitude se cumulent de 1 à 15, tandis que les points de permis se décumulent de 12 à 1, mais le principe est le même.

(4) 3^e Directive sur l'assurance non-vie, 18 juin 1992.

(5) Pour une discussion de ce point fondamental, cf. P. Picard, « Les nouveaux enjeux de la régulation des marchés d'assurances », 2000 ; les conférences Jules Dupuit, Paris, ENA et G. Dionne, « Commitment and Automobile Insurance Regulation in France, Quebec and Japan », Working Paper 01-04, HEC, Montréal, 2001.

Tableau 6
Échelle des primes d'assurance en fonction des points d'inaptitude
accumulés sur 2 ans

Nombre de points accumulés	Échelle des primes	Pourcentage des conducteurs
0-3	1 €	90 %
4-7	2,25 €	10 %
8-11	4,10 €	
12-14	6,90 €	
15 et +	9,95 €	

Source : Dionne, 2001, p. 10

La responsabilité pénale

L'infraction au code de la route engage la responsabilité pénale des conducteurs et l'on peut naturellement penser que cette responsabilité a un effet dissuasif sur les infractions et, partant, sur le risque de comportement des conducteurs.

Le degré d'incitation d'un conducteur à respecter le code de la route peut être mesuré par « l'espérance mathématique du contrôle-sanction » (ECS) ¹. Considérons une infraction type – par exemple le dépassement de 20 km/h de la vitesse autorisée sur la route – le degré d'incitation à ne pas commettre cette infraction est mesuré par (Pr désigne une probabilité),

$$\text{ECS} = \text{Pr}(\text{contrôle positif}) \times \text{sanction} \times \text{Pr}(\text{exécution de la sanction}).$$

La probabilité d'exécution de la sanction est faible en France, pour des raisons qui sont longuement analysées dans le rapport ². Comme nous l'avons fait remarquer dans la section 2, la probabilité de contrôle a baissé de plus de 30 % à trafic constant depuis 10 ans. Au cours de la précédente décennie, les gouvernements ont cherché à alourdir les sanctions, plutôt que d'augmenter l'intensité des contrôles. Ainsi, ils maintenaient un certain niveau d'ECS sans accroître les dépenses destinées à la sécurité routière. Cette stratégie, qui n'a pas eu les effets escomptés, a l'inconvénient d'accroître l'injustice du système, puisqu'elle frappe moins de contrevenants tout en les sanctionnant plus lourdement.

(1) Nous faisons l'hypothèse simplificatrice que le conducteur est neutre au risque du contrôle-sanction.

(2) Cf. également l'étude initiale de C. Pérez-Díaz et F. Lombard, « Les contraventions routières : de la constatation à l'exécution des sanctions », Paris, Centre de recherches sociologiques sur le droit et les institutions pénales, 1992.

L'application avec succès des technologies numériques au contrôle de la circulation routière permet d'envisager un renforcement de l'ECS, en ne modifiant les niveaux de sanction que dans les cas où une sévérité accrue apparaît strictement nécessaire ¹.

Analyse coût-avantage du contrôle-sanction automatisé

Le rapport développe largement les modalités techniques d'un nouveau système de contrôle-sanction automatisé (CSA), basé sur les nouvelles technologies numériques de l'information et de la communication. Ce système de grande capacité doit pouvoir contenir et réduire une tendance à l'infraction de masse, notamment en ce qui concerne les vitesses, sans être trop contraignant, sans « brider », par exemple, la vitesse des véhicules à la construction.

La mise en place du CSA suppose un changement d'organisation profond de toute la chaîne de contrôle-sanction. En automatisant certaines tâches de surveillance, il permet d'envisager un redéploiement des forces de police et de gendarmerie vers des tâches de contrôle qui nécessitent l'interception du véhicule. De l'analyse de ce changement complexe ², il ressort que les obstacles à la mise en place du système sont plus de nature légale qu'économique.

Le coût du CSA des vitesses n'a pas été complètement établi à ce jour en France. Le système comprend trois éléments, donnant lieu à des coûts d'installation pour :

- 1) le poste caméra-radar ;
- 2) la voie de communication (par réseau câblé ou hertzien) ;
- 3) l'ordinateur central.

Seule une évaluation assez précise du premier élément (aux environs de 15 000 euros) est connue à ce jour. En ce qui concerne le réseau de communication, il est possible d'utiliser le câblage existant déjà sur les autoroutes. Ce câblage est en cours d'extension pour permettre la transmission d'information diverses par panneaux (réseau Sirius). En l'absence de câblage, la transmission doit se faire par voie hertzienne ; on peut supposer que cela entraîne une augmentation d'1/3 de la dépense d'un poste caméra-radar. Le manque d'estimation concernant le coût des ordinateurs centraux et des matériels de traitement automatique des contraventions, les logiciels de traitement de l'information et le personnel

(1) Cf. notamment les analyses de C. Got (2003) sur ce point.

(2) Cf. J. Sicherman, « Le contrôle automatique des règles de la circulation : un point de l'expérience accumulée », METLTM, 16 août, 2002.

affecté de façon permanente à l'exploitation du système, peut être contourné en faisant l'hypothèse que le coût total de l'installation complète (comprenant un minimum de postes installés) est inférieur aux bénéfices nets actualisés que l'on peut espérer dans les dix années à venir. Cette hypothèse est confirmée par les expériences étrangères. Une étude coût-avantage détaillée, datant de 1996, menée en Grande-Bretagne sur un système de 30 postes de caméras argentiques, fait apparaître une réduction significative des accidents corporels, ainsi qu'une valeur actuelle positive de la prévention des accidents et des recettes de contraventions, nettes des coûts du système de contrôle¹. La synthèse des études au cours de ces quinze dernières années (donc en majorité avec des technologies obsolètes, plus coûteuses, et sans possibilité de contrôle de la vitesse moyenne, plus performant) fait apparaître un ratio (bénéfice économique/coût) variant de 3 à 12, tandis que la réduction des accidents corporels sur les sections routières équipées est en moyenne de l'ordre de 20 %² (d'après la valeur centrale du tableau 5, cela correspond à une réduction de 9 % de la vitesse moyenne environ).

Ces études sont confirmées par un rapport plus récent du ministère des Transports britannique³ portant sur huit régions pilotes et plusieurs dizaines de sites de contrôle automatisé en Grande-Bretagne. L'étude a duré deux ans (2001-2002) et les sites représentent tous les types de réseaux en agglomération et en rase campagne. Les principales conclusions du rapport sont les suivantes :

- sur les sites équipés des huit régions, la réduction de la vitesse moyenne atteint 10 %, et même 12-13 % sur les sites urbains. La proportion de véhicules en excès de vitesse de 9,3 km/h (15 mph) chute en moyenne de 96 % sur les sites de contrôle permanent (passant de 7,4 % à 0,3 %) et de 55 % sur les sites de contrôle mobile (passant de 3,4 % à 1,6 %). Le nombre de tués et de blessés graves chute en moyenne d'un tiers par rapport au *trend* de décroissance de long terme, plus précisément de 65 % sur les sites de contrôle permanent et de 28 % sur les sites de contrôle mobile. Ces chiffres, rapportés à la baisse de vitesse moyenne de 10 %, sont proches de l'estimation haute du tableau 5 ;
- pour les seules régions concernées par le programme de contrôle par caméras, le nombre de tués et de blessés graves chute de 4 % par rapport au *trend*. Cette amélioration de la sécurité est meilleure que dans les régions

(1) Hooke et al., 1996. A. Hooke, J. Knox, D. Portas, « *Cost Benefit Analysis of Traffic Light and Speed Cameras* », Londres, Police Research Group, Paper 20, 1996.

(2) ETSC, *op. cit.*

(3) Department for Transport, « *A Cost Recovery System for Speed and Red-light Cameras ; two Years Pilot Evaluation* ». Research Paper, 11 février 2003.

- Chapitre 5 -

non concernées par le test. Un peu plus de 50 % des vies épargnées l'ont été sur les sites équipés de caméras ;

- le bénéfice sur les deux années résultant des accidents évités est estimé à environ 177 millions d'euros. Le coût total des équipements et de l'exploitation des caméras à des fins de contraventions est de 30,5 millions d'euros, soit un rapport bénéfices/coûts de 5,8.

Sous l'hypothèse d'une couverture des coûts, le problème qui subsiste est celui de l'optimisation du système qui, du point de vue du calcul économique, ne réclame que la connaissance du coût et du bénéfice *marginal* d'un équipement nouveau, ou de l'équipement d'un tronçon supplémentaire de réseau. La démarche économique est la suivante :

- 1) connaître la valeur de prévention d'un accident corporel en se servant de l'information fournie par le tableau 3, corrigé pour tenir compte des spécificités locales (par exemple, la fréquence élevée des accidents la nuit). Procéder à un calcul actualisé sur dix années ;
- 2) appliquer à cette valeur de prévention un coefficient qui corrige les inconvénients et les avantages, hors prévention des accidents, associés à un ralentissement des vitesses sur ce tronçon. On peut, en première approximation, appliquer le coefficient 1 ;
- 3) estimer la réduction du nombre d'accidents en partant d'une estimation de la réduction des accidents corporels entre 10 et 20 % sur le réseau équipé ;
- 4) calculer la valeur actuelle de la prévention des accidents, nette du coût actuel des équipements nouveaux et du personnel nécessaire à son fonctionnement (VAN) ;
- 5) planifier l'équipement du réseau en CSA selon un ordre de VAN décroissante ;
- 6) ne pas installer de système auto-finançable (ou le retirer) s'il ne permet pas de réduire l'accidentalité.

Les parties du réseau équipées d'un CSA doivent faire l'objet d'une signalisation nette pour obtenir l'efficacité maximale. Il ne s'agit pas de prendre les conducteurs en infraction, mais de les inciter à réduire leur vitesse, afin de réduire le nombre d'accidents. À l'étranger, les résultats les meilleurs ont été obtenus avec des équipements fixes (ETSC, *op. cit.*).

Les diverses expériences montrent que, malgré la signalisation, un nombre non négligeable de conducteurs commettent des infractions, qui permettent, avec un débit suffisant, l'autofinancement du système.

2. Modalités de contrôle de la vitesse

2.1. Contrôle avec interception et seuil de vitesse sanctionnée

Les seuils d'intervention des gendarmes et des policiers lors des contrôles de vitesse ont progressivement dérivé, la tolérance pouvant dépasser 30 km/h, alors qu'il y a déjà un « abattement » entre la vitesse réelle mesurée et la vitesse inscrite sur la procédure.

Deux phénomènes sont associés pour produire cette différence entre la théorie et la pratique :

- la volonté d'intégrer les erreurs possibles de la mesure. Celle-ci a provoqué l'établissement d'une circulaire qui indique aux personnes assurant la rédaction des procédures la valeur à porter sur leurs documents en fonction des valeurs mesurées. Un tableau a été joint à cette circulaire, il fixe par tranche de 10 km/h les vitesses mesurées et retenues. Par exemple une vitesse mesurée de 106 km/h sera reportée à 100 km/h dans la procédure. Il faut savoir que les vérifications périodiques des radars indiquent des différences entre vitesse réelle et vitesse mesurée très inférieures aux différences indiquées sur ce tableau ;
- une « tolérance » qui s'ajoute aux effets du barème, signifiant que la limite de vitesse autorisée n'est plus une référence absolue qu'il est interdit de dépasser, mais une indication dont l'usager sait qu'elle n'a plus la valeur que lui donne le code de la route.

Il est difficile d'obtenir une documentation précise de ce comportement dans des textes écrits. Deux types de renseignement permettent de préciser ces faits :

- des études faites par des chercheurs de l'INRETS qui ont analysé les distributions des vitesses relevées lors d'infractions dans différents contextes de limites de vitesse. Ces distributions font apparaître nettement l'existence d'un seuil au-dessous duquel aucune infraction n'est relevée ni suivie d'une procédure ¹ ;
- des communications officielles ou des observations personnelles lors de pratiques de contrôle de vitesse avec interception ou par photographies (exemple de seuil à 106 km/h mesuré à une intersection où la vitesse est limitée à 70 km/h) existent également.

(1) M. B. Biecheler-Fretel, M. Moger-Monseur, « Le comportement de base du conducteur : Un essai de conceptualisation du système des normes légales et sociales de l'usager de la route », ONSER, 1985.

Les pays qui ont une faible accidentalité et un meilleur respect des règles sur les limitations de vitesse ont des pratiques très différentes des nôtres dans ce domaine. Les Pays-Bas ont officialisé un seuil de 3 km/h qui intègre les imprécisions éventuelles des instruments de mesure et la tolérance sur le respect de la règle. La Grande-Bretagne a établi un barème qui intègre également les deux facteurs précités (erreur possible et tolérance). Les différences n'ont rien de commun avec nos pratiques.

La suppression dans des conditions appropriées, soigneusement définies, programmées et annoncées, de la dérive dans les contrôles de vitesse redonnerait son sens à la règle en appliquant un barème identique dans toute la France.

Cette décision permettrait d'appliquer les règles sur les limites de vitesse avec une homogénéité et une constance indispensables pour restaurer leur crédibilité, alors que la situation actuelle rend la règle incertaine et donc la répression peu compréhensible. Atteindre ce but implique de se préoccuper d'un objectif intermédiaire important et de redonner sa place à un encadrement strict de l'application des textes sur le terrain.

Entendre affirmer qu'en l'absence de ces seuils d'intervention, il faudrait arrêter presque tous les usagers témoigne d'une absence de réflexion sur l'adaptation des comportements aux pratiques qui caractérise les systèmes « vivants ». La dérive progressive des vitesses de circulation est le produit d'une adaptation permanente d'une population de conducteurs. Ces derniers ne sont pas persuadés de la pertinence des vitesses légales autorisées, ils surestiment leurs capacités et sont plus sensibles à la réalité des contrôles qu'à la limite fixée par la réglementation. Les moins aventureux accompagnent l'évolution des seuils à partir desquels interviennent les gendarmes et les policiers, les plus transgresseurs précèdent l'évolution suivante, et contribuent par leur nombre à élever le seuil d'intervention. Un système de sanction, qui prend pour référence la délinquance des usagers pour tenter de s'y adapter, est condamné à poursuivre sa dérive et à vider la loi de son sens et de sa crédibilité.

Cette mesure réduira les vitesses moyennes et donc l'accidentalité en redonnant une réalité aux règles. Il ne peut y avoir une différence aussi importante entre la théorie et la pratique de terrain. De nombreuses études ont précisé la relation entre les vitesses moyennes et l'accidentalité, comme nous l'avons vu précédemment. Des exemples sont notamment présentés dans le rapport du

ministère britannique des Transports publié en 2003 ¹. Une élévation de 10 % de la vitesse accroît l'accidentalité corporelle de plus de 20 %. Le niveau de gain possible si l'on appliquait strictement les règles (objectif d'effectivité) exprimé en morts évitées est un des plus importants envisageable à court terme. Il faut insister sur l'importance d'une telle décision dans le cadre d'un développement des contrôles automatisés. Si un réglage laxiste peut être pratiqué au niveau d'une unité et pour un contrôle de quelques heures, il est impensable que des appareils à poste fixe et destinés à assurer un contrôle exhaustif intègrent les marges de tolérance actuelles. Une discordance entre les deux types de contrôle achèverait de faire perdre sa crédibilité à l'application des textes, donnant l'impression d'une réglementation dont l'application est incohérente.

Il est toujours plus difficile de reprendre ce qui a été progressivement abandonné que de maintenir avec constance l'application d'une mesure. Le retour brutal au droit donnerait l'impression d'une injustice, puisque ce qui était toléré cesserait de l'être, faisant tomber dans le piège tous les usagers qui avaient intégré une norme de fait assez floue (+ 20, + 30 voire + 40 km/h), à la place de la norme réglementaire. Il sera donc indispensable d'organiser ce changement d'attitude, de l'expliquer dans des campagnes d'information à la mesure de son ampleur, et surtout de le programmer ouvertement pour éviter de surprendre les usagers par de nouvelles pratiques en rupture avec le laxisme actuel.

Conditions de mise en œuvre (coûts, délais, organisation, partenaires, textes nécessaires...)

La mesure aurait un coût nul en dehors des coûts des campagnes de communication à mettre en œuvre pour la justifier et indiquer les conditions précises d'application des nouvelles pratiques. La chronologie devrait être la suivante :

- coordonner la formation des responsables des unités de police ou de gendarmerie assurant les contrôles pour expliquer l'objectif à atteindre et la justification de ce changement d'attitude (analyse de la dérive des pratiques sur des documents précis, description des relations entre les vitesses moyennes et les vitesses excessives, relation entre le risque et les vitesses moyennes, etc.) ;

(1) Department for Transport, « A Cost Recovery System for Speed and Red-light Cameras ; two Years Pilot Evaluation », *Research Paper*, 11 février 2003. Voir également 1.2. sur les liens entre la vitesse et les accidents corporels.

- Chapitre 5 -

- supprimer la circulaire instituant cette différence artificielle et injustifiée entre la vitesse indiquée par l'appareil de mesure et la vitesse retenue qui est reportée sur la procédure et sert à fonder la sanction. Il n'y aurait plus qu'une seule vitesse prise en compte, celle qui est mesurée, et le barème actuel serait officialisé comme intégrant d'une part l'erreur minimale qui existe sur la mesure et une tolérance maximale définissant le seuil d'intervention lors d'un contrôle. Cela signifierait en pratique que le seuil de la sanction en ville serait de 56 km/h (valeur mesurée par un radar fixe), sur une route limitée à 90 km/h il serait de 96 km/h et sur autoroute de 138 km/h ;
- fixer une date de mise en application des nouvelles instructions et accompagner la mesure d'une communication vers les usagers d'une ampleur sans commune mesure avec les campagnes actuelles. La communication devrait reprendre tous les éléments objectifs de la connaissance du lien entre les vitesses de circulation et les vitesses à l'impact et leurs conséquences. Elle indiquerait le niveau des seuils d'intervention ;
- réaliser lors de la mise en œuvre, un effort très important de surveillance, avec une intervention systématique pour tous les dépassements, si faibles soient-ils des limites fixées par le tableau des vitesses « tolérées » en fonction de la limite autorisée. Il conviendrait d'éviter toute forme de dérive sous la forme d'une phase « d'avertissement » qui irait à l'encontre de l'objectif fixé. Il faut que les usagers modifient immédiatement leur comportement et que la crédibilité de la mesure soit suffisante pour qu'il y ait un effet d'entraînement réalisé par une majorité d'usagers respectant les nouvelles applications de la règle ;
- publier au niveau régional un indicateur représentatif des distributions de vitesses mesurées, des vitesses moyennes sur les différents types d'infrastructure, des infractions constatées (par classe de 10 km/h d'excès de vitesse) et de l'accidentalité. Cette documentation réaliserait non seulement une information de l'usager destinée à le convaincre que la règle a un sens, mais aussi une évaluation des pratiques sur le terrain.

2.2. Contrôle des excès de vitesse par utilisation des tickets sur les autoroutes

Comme sur l'ensemble du réseau routier français, la limite de vitesse sur les autoroutes est mal respectée, 10,6 % des usagers dépassant de plus de 20 km/h la vitesse maximale autorisée et 3,7 % la dépassant de plus de 30 km/h. Le risque évoluant suivant une puissance de la vitesse, la fraction des conducteurs

en excès de vitesse impliqués dans des accidents est très supérieure à ces proportions. Il faut améliorer le respect strict des limitations de vitesse, sur les autoroutes comme sur les autres voies.

L'utilisation des tickets de péage permet d'assurer le respect de la vitesse maximale autorisée sur les autoroutes en utilisant le contrôle des vitesses moyennes. Bien que la mortalité au kilomètre parcouru y soit plus faible que sur les autres types de voies du fait de la sécurité structurelle assurée par la séparation des circulations et l'absence d'intersection, l'habitude d'aller vite se prend sur les autoroutes, et il est difficile d'obtenir le respect des vitesses maximales autorisées sur les autres voies quand des tolérances anormalement élevées sont pratiquées sur les autoroutes. Rappelons qu'un pays comme les États-Unis, où les distances entre agglomérations sont beaucoup plus élevées qu'en France, avec des kilométrages annuels des usagers également plus élevés, les vitesses maximales sur autoroute sont à la fois plus faibles et mieux respectées.

Les avantages de la méthode sont nombreux :

- elle est exhaustive, tous les usagers sont contrôlés à l'identique ;
- elle est peu coûteuse, les tickets de péage comportent l'heure du passage du véhicule, il est facile de donner une valeur légale à ces indications en assurant le contrôle périodique des appareils qui délivrent les tickets, l'heure est un paramètre particulièrement facile à maîtriser ;
- elle réduit l'intérêt pour les véhicules inutilement rapides et puissants ;
- elle permet un contrôle facile et sans risque sur des voies où les contrôles avec interception sont particulièrement difficiles et potentiellement dangereux ;

Le nombre de tués sur les autoroutes de liaison est actuellement de 283 (2001). Il est difficile de préciser la fraction attribuable à une conduite au-delà de 130 km/h faute d'avoir organisé une étude accidentologique comparant l'heure de passage à un poste de péage et l'heure de l'accident, ou des études tentant de reconstituer les trajectoires et donc les vitesses à partir des données observées après l'accident (ces études sont particulièrement difficiles dans les accidents sur autoroute). Les pertes de contrôle sont fréquemment la conséquence d'excès de vitesse non documentés, comme les accidents en dépassement ou ceux liés à l'éclatement d'un pneumatique (surcharge et vitesse excessive). Si l'on fait une estimation très basse des accidents provoqués par des excès de vitesse sur autoroutes de liaison, entre 10 et 20 % des accidents, l'enjeu concernerait de 30 à 60 tués par an, pour un coût d'évitement très faible.

Il n'y a pas d'argument de fond opposable à une telle mesure puisque personne ne peut prétendre qu'il y a un inconvénient à appliquer une mesure simple, peu coûteuse, qui permet de faire respecter la loi. Cette méthode n'exerce aucune contrainte supplémentaire sur l'utilisateur puisque la limitation de vitesse sur autoroute existe déjà. Refuser la méthode équivaut simplement à refuser d'être efficace. L'argument des contraintes sur la vie privée des usagers ne résiste pas à l'analyse. Un télépéage, un paiement par carte bancaire, un appel sur un portable sont des facteurs de « traçabilité » d'un usager, alors que le ticket de péage est un instrument de contrôle indispensable au paiement qui n'est nullement personnalisé en l'absence d'infraction. Le contrôle par la vitesse moyenne ne « localise » pas plus cet usager qu'une photo déclenchée par un radar ou un contrôle avec interception.

L'argument émis quand cette proposition a été faite dans le Livre blanc de sécurité routière de 1989¹ est le risque de « compensation » de vitesses moyennes élevées par des arrêts sur les aires de repos. Cette objection n'a pas de valeur, des contrôles aléatoires peuvent être effectués à l'arrivée sur une aire de repos, sans danger pour les usagers et les intervenants, et sans matériel de mesure autre qu'un téléphone portable donnant accès à l'heure légale ou à la base de données gérant les heures de passage en cas de télépéage.

Prétendre que l'autoroute tue moins au kilomètre parcouru n'est pas un argument recevable, chaque mort évitée par une méthode facile à mettre en œuvre est un gain pour la sécurité routière et il est facile de citer l'exemple des mesures mises en œuvre pour assurer la sécurité alimentaire de la viande bovine.

Les usagers savent que l'on peut rouler à 160 km/h sans risque de sanction (160 km/h réels font actuellement retenir 152 km/h comme vitesse inscrite dans la procédure et peu de pelotons de gendarmerie sanctionnent au-dessous de ce niveau). Cette situation incite à l'achat et donc à la production de véhicules inutilement rapides. Si l'on veut faire respecter les règles, il faut disposer de méthodes de contrôle simples et automatisées. Une mesure répond à ces critères pour surveiller les vitesses pratiquées sur les autoroutes : l'usage des tickets de péage pour contrôler les vitesses moyennes et sanctionner les usagers dont la vitesse moyenne sur un tronçon dépasse la vitesse maximale autorisée.

(1) « La sécurité routière », Livre blanc présenté au Premier ministre, Paris, La Documentation française, 1989.

Conditions de mise en œuvre (coûts, délais, organisation, partenaires, textes nécessaires) ¹

Faire que la législation autorise la mesure d'une vitesse moyenne sur une section de voie pour fonder le constat d'une infraction à la réglementation sur les limites de vitesse. Le coût de la mesure sera faible, les tickets de péage contenant l'information nécessaire. Il faudra établir avec les sociétés concessionnaires le calendrier de l'application de la mesure, et les conditions de son application dans les cas de paiement par télépéage (traitement des données par le système informatique qui assure le paiement du péage et transmission des données à un organisme gestionnaire) et de paiement direct forfaitaire encore en service sur certains tronçons. Les données et les documents à transmettre à l'administration pour traiter les infractions devront être définis par voie réglementaire.

2.3. Automatisation du contrôle de vitesse

L'amélioration de la chaîne de contrôle-sanction en matière de vitesse permettrait d'augmenter la probabilité d'être sanctionné en cas d'infraction, et d'accélérer le traitement des constats afin de conférer à la sanction un effet réellement pédagogique.

L'automatisation

Elle consiste à permettre la constatation de l'infraction par des prises de vue couplées éventuellement à des opérations de mesure sans la présence obligatoire des forces de l'ordre. Elle peut être étendue au traitement des opérations postérieures au constat. Les expériences connues portent surtout sur le contrôle du respect des limites de vitesse, sur la répression du franchissement des feux rouges et le respect de l'utilisation des voies réservées.

Des expériences d'automatisation de tout ou partie de la chaîne de contrôle-sanction ont été menées et sont en cours en France comme dans de nombreux pays, dans lesquels le stade expérimental est depuis longtemps dépassé. Plusieurs études et notamment le projet de la Commission européenne VERA ont analysé dans le détail la mise en place d'un système fondé sur les technologies numériques. L'étude des expériences étrangères met en évidence

(1) Cette mesure a été retenue par le CISR du 18 décembre 2002, mais les conséquences n'en n'ont pas encore été tirées. Il a seulement été prévu d'expérimenter la mention d'une vitesse moyenne sur les tickets de péage des autoroutes.

leur efficacité non pas seulement dans la répression, mais aussi au plan du respect des règles de la circulation, et surtout, et c'est bien là le seul objectif, par une diminution significative du nombre des accidents et de leurs victimes. L'examen de ces expériences montre clairement qu'une automatisation représente le moyen d'un saut qualitatif considérable dans le fonctionnement de la chaîne, avec des effets spectaculaires sur la sécurité sur les réseaux routiers concernés, mais *qu'elle ne peut s'envisager que si certains dysfonctionnements qui pèsent sur le fonctionnement du système actuel sont eux-mêmes résolus*. Les difficultés que rencontrent les projets d'automatisation ne sont en réalité jamais purement techniques, ni même purement financières, puisque les surplus de recettes dépassent les coûts engagés. À ce titre, il faut bien prendre conscience *que la mise en place d'un système de contrôle automatique constitue un projet complexe* avec des volets multiples, à traiter avec des intervenants d'origines institutionnelles très diverses *et qu'il n'y a aucune chance de voir un tel projet complexe réussir sans une conduite organisée avec une équipe explicitement mandatée et pourvue des moyens nécessaires*.

L'analyse des expériences étrangères, dont certaines remontent aux années 1980, montre clairement que les dispositifs d'automatisation sont en cours d'extension rapide. L'étude ISIS 2001 rapporte un certain nombre d'évaluations de l'effet des dispositifs de contrôle automatique, dont l'efficacité est démontrée. En Australie et au Royaume-Uni, on a pu observer, après mise en place de tels systèmes pour le contrôle des vitesses, une réduction de 20 % à 50 % des accidents corporels, selon le lieu et la gravité des accidents, les diminutions les plus importantes s'observant pour les accidents les plus graves.

Tous les pays de l'OCDE qui ont mis en place des systèmes de contrôle automatique de la vitesse ont connu des résultats très positifs en ce qui concerne le respect des limites de vitesse. Sur les tronçons des routes équipées, la Finlande compte moins de 1 % de conducteurs en infraction, et pratiquement aucun excès de vitesse de plus de 20 km/h. Aux Pays-Bas, le nombre d'infractions a été réduit de 90 % et en Suède, on a constaté une diminution de 7 km/h de la vitesse moyenne.

Toutefois, l'expérience montre que le contrôle automatique ne peut se substituer entièrement au contrôle physique par la police ou la gendarmerie. Une forte visibilité de la police sur les routes contribue également à une perception forte chez l'usager d'une grande probabilité de se faire contrôler. Dans certains pays tels l'Australie ou le Royaume-Uni, la police a une forte présence sur les routes à forte densité de circulation ou connues pour être dangereuses, ce qui a un effet de dissuasion important.

Cette analyse à l'étranger conduit à se garder du réflexe habituel qui laisserait penser que l'évolution vers une automatisation du contrôle va de soi dans certains pays et présente des difficultés insurmontables dans d'autres. Les leçons des expériences menées conduisent à cet égard à être bien attentif à plusieurs points : nécessité d'une communication efficace sur les effets attendus d'un tel système (en termes de sécurité, pas en terme d'efficacité répressive) ; éviter de donner le sentiment que l'objectif du système est de générer des revenus pour les finances publiques, notamment locales ; nécessité de bien faire apparaître que la répression n'est pas le seul volet de l'action publique en matière de sécurité routière.

Curieusement, la question du coût de fonctionnement du système ne semble pas avoir été relevée comme un obstacle dans les cas analysés.

Pays-Bas – Un déplacement aux Pays-Bas en décembre 2002 d'une délégation de l'instance interministérielle d'évaluation de la politique de contrôle-sanction, qui avait pour objectif d'examiner les dispositifs utilisés dans ce pays pour le contrôle automatisé, a permis de tirer plusieurs enseignements.

La police nationale utilise plusieurs types de dispositifs :

- des dispositifs fixes de contrôle instantané de vitesse sur voie rapide ;
- des dispositifs fixes de contrôle de la vitesse moyenne ;
- des dispositifs mobiles de contrôle instantané de la vitesse ;
- (sur vidéo) des dispositifs mobiles de contrôle de la vitesse moyenne (utilisable sur chantiers par exemple) ;
- des dispositifs de pesée dynamique de poids lourds ;
- des dispositifs mobiles de contrôle de l'interdistance ;
- des dispositifs mobiles de lecture de plaque permettant le repérage automatisé des infractions dans l'usage du véhicule (fausse plaque, défaut d'assurance, véhicule volé...) et permettant aussi, par liaison instantanée entre plusieurs dispositifs de ce type installés à des endroits différents, de repérer des infractions sur la vitesse moyenne, le temps de conduite, etc.

Certains de ces dispositifs sont totalement automatisés (pour le contrôle de la vitesse par exemple), d'autres permettent de cibler des interceptions, mais augmentent considérablement la productivité des forces de l'ordre dans ces cas, à la fois par le ciblage lui-même, et par l'automatisation complète de l'aval de la chaîne. Les autorités de police souhaitent conserver des possibilités de contacts directs entre un policier et les infractionnistes dans une partie des cas, compte

- Chapitre 5 -

tenu du côté pédagogique de ce contact. Il n'est donc pas dans leur intention de ne se reposer exclusivement que sur des dispositifs complètement automatisés.

Les facteurs-clefs du succès du système en vigueur aux Pays-Bas apparaissent clairement ; quatre d'entre eux paraissent essentiels et sont déterminants dans la réussite de leur expérience :

a) La performance de la liaison avec le fichier des immatriculations

Tous les dispositifs cités disposent d'une possibilité de liaison immédiate et performante avec un fichier des immatriculations lui-même richement renseigné, puisqu'il centralise y compris des renseignements comme l'existence ou l'absence d'une assurance à jour de cotisations.

La qualité de cette liaison et la fiabilité des informations correspondantes conduisent à ce que, dans les formes totalement automatisées de contrôle de vitesse par exemple, plus de 90 % des infractions sont traitées, jusqu'à l'envoi de la notification de l'amende (dans des délais très rapides) *sans aucune intervention humaine*. Le reste correspond à des cas où une intervention est nécessaire pour identifier le responsable de l'infraction à partir de l'image (plaques d'immatriculation étrangères par exemple).

b) Une affectation partielle des recettes supplémentaires liées à l'automatisation

Une partie de l'augmentation des recettes d'amendes liée à la mise en place des dispositifs automatisés est utilisée d'une part à financer les moyens supplémentaires que les forces de police acceptent d'affecter au contrôle, et d'autre part à l'acquisition de matériels.

Cela semble se cumuler, au plan du financement du système, avec le fait qu'apparemment, les travaux de construction de voies nouvelles ou de restructuration lourde intègrent les dispositifs de contrôle dans le financement de l'investissement (selon les affirmations des responsables de la police rencontrés).

c) Une limitation efficace des recours abusifs

Un système de consignation limite semble-t-il de manière efficace les recours abusifs : le paiement de l'amende est obligatoire même en cas de recours.

d) L'intégration du recouvrement dans la chaîne automatisée

L'organisme central de recouvrement des amendes de justice est en relation totalement automatisée avec les services de police et leurs systèmes de contrôle automatisé.

Il est clair, lorsqu'on circule sur les voies rapides des Pays-Bas, que la conduite, totalement apaisée et homogène du point de vue des vitesses, n'a rien à voir avec le comportement de ces mêmes néerlandais, l'été, sur les autoroutes françaises.

En France, des expériences de contrôle automatisé de vitesse ont déjà été tentées au début des années 1990, qui n'ont pas été couronnées d'un succès évident, sans que ces échecs aient fait l'objet d'évaluation approfondie. Il semblerait qu'ils soient dus à la conjugaison de facteurs comme le vandalisme ou l'absence de financement de la maintenance, par exemple. Plusieurs expériences sont à nouveau en cours, lancées à la suite de décisions d'un comité interministériel de sécurité routière de 2000.

Toutes les conditions techniques de mise en œuvre des dispositifs sont bien documentées et les expériences étrangères montrent que les matériels sont parfaitement au point que ce soit pour l'automatisation du constat de l'infraction (mesures des vitesses par radar couplées avec prise de vue automatique argentique et maintenant numérique, etc.) ou pour les cryptages et la transmission des informations.

L'utilisation des techniques disponibles suppose un certain nombre de préalables.

La question de l'homologation. Les groupes de travail en place ont pu mettre en évidence que l'administration de la preuve n'impose pas une homologation d'ensemble de chaque système, mais celle de ses composants. Cette question n'est donc pas par nature bloquante, mais doit faire l'objet d'une traduction précise en action opérationnelle.

Questions organisationnelles. Les analyses des expériences menées font apparaître un certain nombre de questions d'organisation qu'il est nécessaire de traiter pour assurer un fonctionnement d'un système de contrôle fondé sur l'automatisation de l'ensemble de la chaîne de contrôle et de traitement, parmi lesquelles :

- la question de l'accès au fichier national des immatriculations (FNI) ;

- Chapitre 5 -

- les conditions de l'appel à un opérateur extérieur pour des fonctions soit techniques, soit de manipulation de données et de dossiers ;
- la question du financement des investissements, de la maintenance, et du fonctionnement du système : ces coûts sont lourds, mais génèrent des recettes importantes ¹ ;
- une automatisation totale de la chaîne, sur la base de systèmes de prises de vue numériques, résoudrait largement les difficultés soulevées par les moyens nécessaires pour la gestion administrative des suites à donner aux constats d'infractions. Mais les voies de recours en droit constant seraient alors de nature, appliquées à un nombre de constats d'infractions en augmentation rapide, à saturer rapidement l'appareil judiciaire, et donc à rendre inopérant l'ensemble du système. Un examen doit donc être fait des dispositions qui pourraient être prises pour éviter une telle situation, tout en conservant les possibilités de recours.

Questions juridiques

D'autres questions de nature purement juridiques, peuvent avoir un impact sur l'organisation du système, voire les techniques à mettre en œuvre.

Sur un plan général

Le mouvement d'automatisation du contrôle-sanction doit être encouragé mais un encadrement apparaît nécessaire car une automatisation complète est incompatible avec un système judiciaire qui implique le principe de l'individualisation des peines. Il convient donc de bien séparer ce qui est du domaine de l'automatisme et ce qui est du domaine du juge.

Il apparaît que le meilleur seuil soit celui des contraventions de 4^e classe, ce qui signifie que les 5^e classes de contraventions et les délits restent du domaine exclusif du juge.

En ce qui concerne les 4 premières classes de contraventions, deux techniques sont possibles :

a) Ou ces faits sont totalement dépenalisés auquel cas les sanctions sont purement administratives et les tribunaux de police ne sont plus compétents. Des barèmes fixes d'amendes seraient fixés et des points du permis pourraient être retirés. Une rétention administrative du permis serait concevable pour les

(1) Voir dans cette section 2.3. les avantages et les coûts du contrôle automatique de vitesse.

cas les plus graves suivie éventuellement d'une suspension du permis par le préfet à titre de mesure de sûreté. Les tribunaux (soit de police, soit le juge de proximité) ne seraient saisis que sur recours du contrevenant, recours qu'il conviendrait de dissuader soit par un recours préalable gracieux soit par le dépôt d'un cautionnement (qui ne serait d'ailleurs pas nécessairement le montant de l'amende). En dehors de ces hypothèses de recours rendues obligatoires par la Cour européenne des droits de l'Homme, les tribunaux judiciaires n'interviendraient plus qu'au niveau des 5^e classes et des délits.

b) Ou ces faits restent dans la sphère du droit pénal mais la procédure de l'amende forfaitaire est élargie aux 4 premières classes de contraventions. C'est alors une simple extension du système actuel de la forfaitisation. Il est proposé au contrevenant le paiement d'une amende accompagné du retrait de points mais en cas de non paiement, l'affaire est portée devant le tribunal de police qui reste donc compétent et qui risque d'être engorgé si l'on multiplie les contrôles. Le problème principal est celui de la suspension du permis de conduire. Si la suspension du permis est prévue par le texte applicable, ce qui est le cas pour certaines quatrième classes, l'amende forfaitaire peut-elle encore être proposée (alors qu'il y a incompatibilité entre cette mesure complémentaire et l'automatisme) ? Si on admet cette solution, l'avantage pour le contrevenant qui paye l'amende forfaitaire est encore plus important car il échappe non seulement à la juridiction mais aussi à la rétention administrative du permis et surtout à l'éventuelle suspension de son permis. C'est la police ou la gendarmerie qui aurait alors le pouvoir de proposer ce système transactionnel mais sur quels critères ? Dans ces conditions le contrevenant prendrait de sérieux risques à ne pas payer l'amende assortie du retrait de points puisqu'il encourrait alors la suspension de son permis par le préfet ou par le juge. L'enjeu serait tel qu'il n'y aurait que très peu de recours et l'avantage serait le paiement direct de l'amende suivie du retrait de points, sans autre suite (ou vous payez tout de suite l'amende ou je retiens votre permis en attendant une éventuelle suspension et la convocation devant le tribunal). Si on estime en revanche qu'il n'est pas concevable de proposer dans ce cas le paiement de l'amende forfaitaire, il faut alors supprimer la possibilité de la suspension du permis pour les 4^e classes de contraventions auquel cas il n'y a plus aucun obstacle à la forfaitisation de toutes les 4 premières classes et donc à l'automatisation complète du système à ce niveau.

Restent les 5^e classes de contraventions et les délits. À ce niveau, aucune automatisation n'est concevable. Seuls les tribunaux de police dans le premier cas et les tribunaux correctionnels dans le second sont compétents. Mais la procédure pénale s'est enrichie de nombreuses techniques rapides telles que le

traitement en temps réel, les alternatives aux poursuites notamment les classements sous condition (obligation de soins ou obligation de suivre un stage par exemple), les compositions pénales (transaction proposée par le procureur et avalisée par le président de la juridiction), les comparutions immédiates et les ordonnances pénales (sans audience avec possibilité de faire opposition).

Pour les affaires simples (il faut exclure ici les homicides et blessures involontaires causés par un véhicule pour lesquelles la citation directe est préférable), une réponse pénale peut être rapidement fournie. Cela nécessite seulement une harmonisation nationale, même souple, des techniques en fonction de la gravité des infractions. Cela est en cours mais les tribunaux ont les moyens, comme ils le font actuellement, de faire face à cette masse de contentieux qui ne serait pas augmentée par l'automatisation des contrôles-sanctions. Le problème principal est ici de savoir s'il convient de maintenir la dualité de compétence des autorités administratives et des autorités judiciaires en ce qui concerne la suspension du permis de conduire. Avec les effectifs renforcés (peut-être les juges de proximité) les tribunaux pourraient assumer l'ensemble du contentieux routier et les procureurs, éventuellement par l'intermédiaire de leurs délégués, pourraient prendre des mesures d'urgence comme le font actuellement les préfets. La lisibilité de la sanction ne pourrait qu'y gagner. Un problème d'un tout autre ordre est de savoir s'il faut supprimer ou restreindre les permis blancs. Il n'y a rien à changer en tout cas en ce qui concerne les annulations de permis résultant d'infractions graves ou répétées qui sont de la compétence des tribunaux judiciaires.

Sur les compétences territoriales des juridictions

Quelle que soit la solution pour les 4 premières classes, les tribunaux de police devraient dans les deux cas être moins encombrés. Pour limiter encore les recours des contrevenants (dans l'hypothèse 1), il serait concevable d'envisager la compétence du tribunal de police du domicile du contrevenant plutôt que celle du lieu de commission de l'infraction ce qui serait plus conforme à l'idée de proximité et ce qui permettrait de mieux centraliser les informations sur le conducteur qui hésiterait sans doute à saisir toujours la même juridiction.

Sur l'hypothèse de l'absence d'identification du conducteur

(c'est-à-dire sans interception du véhicule et sans présentation d'une photographie fiable)

La multiplication des contrôles-sanctions automatisés donne une ampleur à ce problème puisque les avis de contraventions pour excès de vitesse seront

directement envoyés au titulaire de la carte grise sans qu'on dispose d'informations sur le conducteur. En l'état actuel le propriétaire du véhicule est pécuniairement responsable mais sans encourir de retrait de points. Il apparaît souhaitable de le rendre pénalement responsable, c'est-à-dire qu'il encourrait dorénavant l'amende et le retrait de points à moins qu'il n'indique bien sûr qui était le conducteur auquel cas la responsabilité serait transférée. Mais pour éviter toutes manœuvres tendant à masquer les responsabilités des propriétaires et en particulier celles consistant à mettre la carte grise au nom d'un enfant ou d'une personne décédée, il conviendrait peut-être de recourir à une nouvelle notion qui serait celle de conducteur habituel ou principal dont le nom serait porté soit sur la carte grise soit sur un document annexe du fichier des immatriculations et c'est ce conducteur habituel (et à défaut seulement le propriétaire) qui serait présumé responsable pénalement des excès de vitesse réalisés avec son véhicule sous réserve toujours de l'indication du conducteur réel et reconnu.

Ce système de présomption de responsabilité pénale du conducteur habituel (et à défaut du propriétaire) aurait l'avantage de sanctionner de façon identique le conducteur identifié sur le champ et celui qui ne l'est pas, ce qui n'est pas le cas pour l'instant puisque le premier peut encourir une amende et un retrait de points alors que le second n'encourt qu'une amende, ce qui n'est pas logique puisqu'ils ont commis la même infraction. Il conviendrait sans doute de limiter tout de même la responsabilité pénale du conducteur habituel en ne permettant pas le prononcé à son encontre d'une suspension de son permis, cette peine complémentaire étant alors réservée au conducteurs identifié.

Quoiqu'il en soit, il importe absolument d'améliorer l'organisation et le fonctionnement tant du fichier national des immatriculations que de celui des permis de conduire (en veillant notamment au retrait réel des points).

Sur l'automatisation des contrôles-sanctions

Il paraît souhaitable, outre bien sûr l'homologation complète des appareils connectés, de maintenir la compétence des agents habilités à constater les infractions en faisant signer par voie électronique les avis de contraventions issus de l'ordinateur par une personne responsable habilitée. Cette personne chargée de l'envoi des avis attesterait chaque jour par sa surveillance du fonctionnement normal des appareils et de la réalité des constatations. Si le fonctionnement du système est en partie confié au secteur privé, il apparaît préférable de confier la responsabilité du bon fonctionnement à un agent habilité à constater des infractions.

L'automatisation ne doit pas empêcher les contrôles traditionnels. On peut développer en particulier les contrôles de vitesse sur distance : constat du passage d'un véhicule à tel endroit par un agent et transmission à un autre agent placé 2 kilomètres plus loin chargé de mesurer le temps et de prendre une photographie. Un troisième agent peut éventuellement intercepter le véhicule plus loin. Il n'y a pas d'appareil à homologuer.

Sur les sanctions dans leur ensemble

Il convient sans doute de multiplier les sanctions réelles, c'est-à-dire portant sur le véhicule. À côté de la rétention administrative du permis de conduire, il faut développer l'immobilisation du véhicule (soit instantanée, soit de façon différée) et la confiscation pour les cas graves. Dans le cas d'une immobilisation différée (retrait momentané de la carte grise), le véhicule resterait sous la garde du propriétaire qui ne serait pas autorisé à s'en servir ni à prêter son véhicule pendant une certaine durée. Cette formule pourrait être notamment utilisée pour les grosses cylindrées. On peut envisager la peine spéciale d'interdiction de conduire certains véhicules notamment au-dessus d'une certaine cylindrée.

Le travail d'intérêt général n'a jamais trouvé véritablement sa place en matière de circulation routière. Il convient de le réhabiliter en imaginant des formes spécifiques.

Sur les incriminations

La création d'une infraction pour aide ou encouragement d'une personne à boire de l'alcool ou à prendre des stupéfiants en sachant que cette personne s'apprête à conduire un véhicule, et la transformation de la conduite en état alcoolique contraventionnelle de la 4^e classe à la 5^e classe (pour éviter les amendes forfaitaires en la matière), sont à prévoir en parallèle.

Les avantages et les coûts du contrôle automatique de vitesse ¹

L'objectif est la diminution du nombre de victimes des accidents de la route. D'après les experts, et au regard des résultats obtenus dans d'autres pays, la baisse du nombre de morts et de blessés graves due au contrôle automatique de vitesse serait en première approximation de l'ordre de 20 %, soit 1 600 morts et

(1) Voir 1.3. pour les aspects micro-économiques.

5 000 blessés graves évités. L'estimation de l'avantage pour la collectivité peut donc être estimé à *6 milliards d'euros* par an.

D'abord, les remboursements des assureurs seraient allégés d'une manière très importante du fait des progrès de la sécurité. Avec une diminution de 20 %, et une baisse équivalente des primes des assurés, le gain est de *3 milliards d'euros* (sur un total de 15).

Cette politique se traduirait aussi par des gains très importants en matière d'importations de pétrole et de réduction des dommages à l'environnement (pollution locale et effet de serre, bruit) par suite de la diminution de la vitesse moyenne et de la consommation de carburant. Il faut prendre en compte également de nombreux autres postes d'économies :

- diminution du coût des urgences dans les hôpitaux et des coûts d'intervention des pompiers et des forces de l'ordre lors des accidents corporels ;
- réduction du temps perdu dans les bouchons provoqués par les accidents, etc.

Au total, l'avantage annuel pour la collectivité devrait être supérieur à 6 milliards d'euros, dont une grande part correspondrait à des diminutions réelles de dépenses.

Il est encore difficile aujourd'hui d'avoir une idée précise du coût des dispositifs. Une analyse récente du (CERTU) Centre d'études sur les réseaux, les transports et l'urbanisme fait apparaître un coût d'environ 110 000 euros pour un poste expérimental, mais l'extension de systèmes de cette nature ferait rapidement baisser les coûts dans des proportions considérables.

On s'en tiendra à des estimations raisonnées. À partir des données recueillies en France et dans divers pays (Finlande, Pays-Bas, Grande-Bretagne, etc.), on peut estimer que le coût d'investissement d'un appareil, incluant les frais d'installation et de génie civil, devrait être ramené à environ 75 000 euros. Le coût d'un programme de 10 000 appareils sur huit ans serait donc de 750 millions d'euros.

Pour les finances publiques, les dépenses du contrôle automatique seront largement compensées par le produit des amendes ¹.

(1) Sur la base de 50 € par contravention, dix contraventions par jour induisent une recette annuelle de 180 000 €.

Un projet à traiter comme tel

L'automatisation du contrôle du respect des règles de circulation a donc montré dans d'autres pays son incomparable efficacité. La mise en place d'un système efficace de contrôle automatique constitue un projet complexe, par la multiplicité des questions à traiter et donc la multiplicité des institutions en cause dans cette évolution. Ce projet complexe ne peut être mené à son terme de manière efficace qu'avec une organisation adaptée : constitution d'une organisation de projet autonome et limitée dans le temps, disposant des moyens humains et financiers à la mesure des enjeux et du soutien politique indispensable pour vaincre les obstacles et les pesanteurs qui tendront à freiner cette action.

3. Spécialiser ou professionnaliser les forces de sécurité routière ?

Divers pays se posent cette question, rares sont ceux qui ont opté pour une spécialisation totale qui exclut toute autre mission que la sécurité routière. Pourtant, lorsque c'est le cas, les gains de sécurité sont importants. Prenons l'exemple de la Californie qui dispose d'une police spécialisée, *California Highway Patrol* depuis 1929. Celle-ci exerce au milieu d'autres forces de l'ordre, les polices des comtés et municipales (par exemple *Los Angeles Police Department*) qui ont aussi des prérogatives routières. La *California Highway Patrol* couvre un réseau équivalent en nature (autoroutes, pour certaines urbaines et rase campagne) à celui couvert par la gendarmerie et les CRS. Ces particularités permettent de les comparer.

	EDSR de la gendarmerie et CRS	<i>California Highway Patrol</i>
Effectifs	10 000	10 000
% du temps consacré au contrôle-sanction	Moins de 25 %	Plus de 75 %
Réseau à couvrir (milliers km)	950	200
Kilométrage parcouru sur le réseau couvert (milliards)	525	420
Population de l'État (millions)	60	34
Véhicules immatriculés (millions)	35	23
Taux de tués par millions d'habitants	125	103
Taux de tués par centaines de millions de km parcourus	1,5	0,7

Compte tenu de ces éléments de comparaison, il apparaît que la situation de la Californie est remarquable en matière de sécurité routière. Pour atteindre un tel niveau, les pouvoirs publics français devraient fournir un investissement tout à fait considérable qu'il est difficile d'envisager pour l'instant. De plus, des différences culturelles et institutionnelles amènent à considérer qu'un tel objectif serait difficile à réaliser à court terme. Il convient alors de s'interroger sur la situation française et sur d'autres pistes qui permettraient d'accroître l'effectivité et l'efficacité du système, compte tenu de nos paramètres nationaux.

3.1. La situation actuelle

Nous savons qu'il existe une corrélation statistique forte entre la commission d'infractions routières et le risque routier. En conséquence, il existe une corrélation forte entre l'effectivité du système de contrôle-sanction et le niveau de sécurité routière, comme les statistiques de divers pays le montrent.

En France, plusieurs enquêtes ont montré qu'il y a trop peu de contrôles routiers pour que les conducteurs considèrent que la probabilité d'être sanctionné soit suffisante. Et quand contrôle il y a eu, les données quantitatives réunies montrent qu'il y a encore une déperdition avant la sanction du fait de pratiques d'indulgences, accordées pour l'essentiel en amont du ministère public et soutenues par une grande partie du corps social. Ajoutons à cela que tous les contrevenants ne sont pas en position de bénéficier de ces indulgences, ce qui est perçu comme inéquitable et retire une grande part de légitimité au système et à ses acteurs.

Cette situation s'explique par de nombreux facteurs. Notons d'abord l'insuffisance des effectifs réellement consacrés au contrôle car seule une petite partie du temps des forces de l'ordre est réellement employée à cela. La gendarmerie déclare qu'elle consacrerait moins de 25 % de son temps à la sécurité routière. Des agents de la mise en œuvre, quant à eux, estiment que les unités affectées à cette tâche lui consacrent moins de 10 % de leur temps, car ils ont beaucoup d'autres missions (sécurité générale, transports exceptionnels, escorte de personnalités officielles, événements sportifs...).

Ensuite, ce temps restreint est peu productif du fait d'équipements inadaptés à l'enjeu et insuffisants en nombre. Enfin, la faible priorité accordée aux missions de sécurité routière, le rang secondaire qu'occupent ces infractions dans le droit pénal (des contraventions pour l'essentiel), l'absence de stigmatisation réelle des prises de risque routier dans la société contribuent à démotiver les forces de

l'ordre qui sont les premières à affronter les difficultés d'un tel contexte. Outre les dangers réels qu'il y a à exercer concrètement ce contrôle, le fait qu'il n'y ait pas de consensus sur son bien-fondé dans la population suscite des réactions d'opposition quand les agents verbalisent.

Un facteur commun sous-tend tous les problèmes identifiés : la quasi-absence d'une culture de sécurité routière. Le développement d'une telle culture et de ses valeurs favoriserait le respect des règles chez les conducteurs et consacrerait leur importance dans l'ensemble du système de contrôle-sanction, tant chez les décideurs que dans la hiérarchie et chez les agents des forces de l'ordre. L'exemple californien montre que c'est l'institution de la *California Highway Patrol* qui a produit une culture de la sécurité routière dans la population. A contrario, l'État voisin du Nevada, qui est dépourvu d'une telle culture et d'une force spécialisée, rencontre d'importants problèmes de sécurité routière.

Cet objectif de développement d'une culture de sécurité routière s'inscrit dans le moyen terme, il faut donc agir aussi sur le court terme. Pour cela trois moyens sont disponibles : 1) la technologie pour contrôler et sanctionner plus et mieux ; 2) la formation pour démultiplier les effets de meilleurs équipements ; 3) le renforcement des effectifs. Bien que distingués, ces trois axes d'intervention sont interdépendants. Leur principale relation découle de ce que la mise en place de nouvelles technologies de contrôle-sanction requiert la professionnalisation de tous les agents car elles ne rempliront leurs rôles qu'intégrées à des stratégies d'action adaptées.

3.2. Les moyens d'une efficacité accrue du système

L'accroissement de l'efficacité (conditionnée par des moyens) induit une effectivité (application des règles) plus importante, l'ensemble générant une efficacité plus grande du système.

Le premier investissement technologique est à effectuer dans une chaîne automatisée et informatisée du contrôle-sanction des vitesses. Si cet investissement était affecté en premier lieu aux autoroutes équipées de systèmes fixes, il en découlerait une plus grande disponibilité des agents des forces de l'ordre. Ces forces pourraient être employées de manière plus adaptée dès lors qu'elles auraient une compétence départementale. Elles seraient alors partiellement redéployées sur d'autres réseaux plus meurtriers que les autoroutes. Des moyens automatisés de contrôle de la vitesse semblables, mais mobiles, et économes en moyens humains pourraient être utilisés. Ceux-ci vont

être présentés. Les forces ainsi dégagées pourraient également être disponibles pour d'autres types de contrôles routiers, en matière d'alcool notamment.

Un investissement technologique complémentaire de l'automatisation gagnerait à être directement ciblé sur le travail des escadrons départementaux de sécurité routière de la gendarmerie nationale (EDSR). Des pelotons d'autoroute de la gendarmerie sont également sous les ordres des commandants d'EDSR. D'importants gains d'efficacité et d'effectivité en découleraient. Actuellement, les EDSR avec les CRS des unités motocyclistes régionales couvrent 95 % du réseau national où s'effectue 70 % du trafic routier qui occasionne près de 75 % de la mortalité routière.

Examinons les moyens mobiles préconisés. Dans le domaine du contrôle des vitesses par les brigades motorisées de la gendarmerie nationale (Bmo) qui composent les EDSR, il est par exemple possible de fixer sur la bulle des motos un cinémomètre à visée laser pouvant fonctionner sans immobilisation de la moto, lui-même connecté à un boîtier qui rédige un procès-verbal en cas d'infraction. Ce boîtier est connectable régulièrement au système informatique de la chaîne automatisée du contrôle de vitesse. Une telle innovation peut plus que tripler la productivité des Bmo en matière de contrôles des vitesses. En effet, actuellement, indépendamment de la vétusté ou de l'indisponibilité de certains matériels, les contrôles de vitesse nécessitent une moto pour la détection (jumelles lourdes utilisables en station immobile) et une autre moto pour l'interception et la rédaction d'un procès-verbal. Pour l'ensemble des contrôles, l'adjonction de davantage de véhicules légers ou de camionnettes équipés de radars lasers fixés, également d'éthylomètres embarqués (homologués et dont la précision est certifiée tous les 2 ans) et d'ordinateurs connectables au système informatique de la chaîne automatisée de contrôle de la vitesse apparaît aussi crucial. Il faut actuellement 90 mn à deux gendarmes motocyclistes pour traiter une infraction d'alcoolémie, c'est-à-dire 3 heures de travail.

En Nouvelle Galles du Sud (Australie), un tel équipement réduit cette durée à moins d'une heure : une infraction est traitée en moins de 15 mn par deux motards et deux policiers dans une « camionnette-usine » appelée « *booze-bus* » (bus de l'ébriété). Globalement, le renforcement des effectifs des EDSR pourrait se faire dans le sens de l'acquisition et de l'usage de davantage de voitures et de camionnettes équipées vers lesquelles les motards des Bmo « rabattraient » les contrevenants interceptés. Cela renvoie également à la professionnalisation du personnel des EDSR qui devrait se familiariser à l'usage de ces techniques et surtout aux stratégies d'intervention qu'elles nécessitent.

Enfin, la perspective d'opérer une partie de ce renforcement d'effectif en faisant appel à davantage de « gendarmes adjoints volontaires » (GAV) doit être sérieusement envisagée. De même, un recours accru aux réservistes permettrait d'accroître notablement les effectifs avec plus de souplesse que des créations de postes. Ces renforts permettraient d'affecter les effectifs professionnalisés aux tâches plus spécialisées que requièrent certaines missions de sécurité routière.

L'investissement technologique dans les EDSR, ainsi que le processus de professionnalisation et de recrutement devant l'accompagner, ne sera valorisé en termes de sécurité routière qu'à la condition de disposer d'un cadre stratégique plus sophistiqué que les actuels « plans départementaux de contrôle » et les plans départementaux d'actions de sécurité routière (PDASR). Les monographies constituées lors de cette évaluation montrent la carence de certaines informations et la difficulté qu'il y a à établir des convergences entre les acteurs locaux. Afin d'y remédier, les commandements d'EDSR et les Bmo devraient pouvoir disposer d'un système standard d'information géographique et statistique informatisé (idéalement géré conjointement avec la cellule d'exploitation et de sécurité (CDES) de la Direction départementale de l'Équipement (DDE) concernée). Traitant des données relatives à la fois à la circulation routière (accidents, trafic, etc.) et à l'activité de l'EDSR en matière de contrôle routier, ce système permettrait à l'EDSR non seulement d'élaborer des stratégies et tactiques de contrôle-sanction mais également d'évaluer régulièrement la pertinence et l'efficacité de ces mêmes stratégies et tactiques qui s'en trouveraient améliorées. C'est avec un tel outil moderne de gestion d'activité que d'autres étapes d'intervention peuvent être enclenchées. En effet, la condition d'une véritable efficacité serait que ces acteurs construisent leur propre politique locale de sécurité routière comme les exemples californiens et anglais le montrent.

Cet investissement technologique et organisationnel ne pourrait être véritablement rentabilisé que s'il s'appuyait sur des acteurs formés et motivés à tous les niveaux hiérarchique des institutions policières françaises.

En France, la plupart des formations des agents des forces de l'ordre sont centrées sur le code pénal, le code de la route n'étant pas ou peu étudié. Il y a peu de formation initiale consacrée à la sécurité routière, celle du Centre national de formation motocycliste étant complémentaire, et peu de formation permanente (tous les 5 ans au CNFM). L'essentiel de la formation repose sur une transmission des anciens aux nouveaux, en cela elle dépend de sympathies individuelles, ce qui est très aléatoire. À titre de comparaison, la durée de formation actuelle du Centre national de formation motocycliste de la

gendarmerie, creuset de la formation des EDSR, atteint 400 heures et celle de la *California Highway Patrol* s'élève à 1 500 h.

3.3. L'opportunité d'un creuset de formation commun police-gendarmerie

Autour d'une opportunité rare, la conjonction de la priorité présidentielle accordée à la sécurité routière et la récupération de deux casernes de gendarmerie à Fontainebleau, un projet d'extension du Centre de formation motocycliste est envisagé. Cette extension ne serait pas que spatiale, elle constitue un vrai projet de formation des gendarmes motocyclistes étendue en durée et étoffée en contenu. Cette formation s'ouvrirait aussi à des unités « spécialisées »¹ non motocyclistes. Ce programme favoriserait le développement d'une professionnalisation de qualité. En outre, cette formation pourrait être commune à la police et à la gendarmerie avec un commandement du Centre qui alterne entre les deux forces. La structure correspondante de la police, située à Sens (53 km), pourrait être englobée. Un atout considérable de ce projet tient à ce qu'il répond à une demande de la base. En outre, des entretiens menés dans le cadre de l'évaluation vont aussi en ce sens.

L'évolution du programme d'enseignement de la sécurité routière du Centre national de formation motocycliste peut se résumer en quelques aspects : allonger la période de formation, accroître la formation théorique et la diversifier, ne pas se cantonner exclusivement à la moto. L'idée serait de faire passer l'enseignement des aspects théoriques de la sécurité routière de 25 % à 50 % du temps de formation initiale. Comme il serait difficile de réduire les heures de pilotage, sport et autres techniques (75 % de la formation actuelle, de l'ordre de 340 h), il faudrait augmenter la durée de la formation (qui passerait de 3 mois à un peu plus de 4 mois par exemple).

La formation théorique actuelle porte sur le droit, sa mise en œuvre, des aspects spécifiques de la sécurité et sur les comportements des conducteurs. Des besoins ont été exprimés quant à des formations plus approfondies en accidentologie (types d'accidents et types de causes...) ainsi qu'en matière de contacts avec la population pour effectuer une véritable « démarche préventive ». Par « démarche préventive » s'entend la capacité à concevoir un

(1) Cet usage du terme « spécialisé » correspondrait plutôt à un vœu qui n'est pas encore rentré de la réalité. En effet, toutes les unités spécialisées en sécurité routière n'ont que peu ou pas de formation en la matière et n'y consacrent jamais une majeure partie de leur temps.

message de prévention pertinent en fonction de l'infraction et du contexte local lors de l'action de verbalisation. Il faudrait donc accentuer la formation en psychologie et sociologie des prises de risques ainsi qu'en communication, pour que les agents verbalisateurs disposent d'une véritable capacité à exercer une action préventive. En effet, ils constituent les meilleurs relais en la matière, car ils touchent les infracteurs au moment des faits. Les programmes d'autres écoles étrangères pourraient être étudiés avec profit.

Une formation à l'appropriation d'une politique publique centrale ou locale en objectifs d'action ainsi qu'à la remontée de propositions concrètes pourrait ne pas être dépourvue d'intérêt. Ce genre de démarche suscite l'implication des acteurs d'un système et leur adhésion à ses objectifs. Or, l'adhésion et l'implication sont les relais indispensables de la mise en œuvre du droit. De plus, ils suscitent généralement la satisfaction des agents qui se sentent valorisés et participants d'un projet. Ils facilitent aussi le commandement.

Le projet actuel serait d'ouvrir l'école de gendarmerie plus largement à d'autres agents des forces de l'ordre, en particulier les polices et aussi de ne pas se cantonner exclusivement à la moto. Nous avons vu comment l'articulation d'un véhicule équipé et de quelques motards pouvait accroître considérablement l'effectivité du système. Bien au-delà, ce projet envisage d'étendre la formation aux officiers qui s'orientent vers une carrière à dominante « sécurité routière ». Celle-ci pourrait s'ouvrir à des policiers municipaux si les moyens alloués étaient suffisants et servir à informer des intervenants d'autres ministères. Elle pourrait aussi fonctionner dans un cadre européen. L'ambition de ce projet dépasse ainsi le cadre de la moto qui resterait cependant le moteur et la vitrine de ce complexe de formation. Une formation commune des forces permettrait de développer une doctrine d'emploi commune et un esprit de corps, garant d'une meilleure collaboration, mais qui n'existe pas actuellement.

La rencontre des problèmes identifiés lors de cette évaluation, la consultation de nombreuses compétences et l'opportunité d'un tel projet constituent une excellente occasion de réaliser une véritable professionnalisation, qui plus est, soutenue par la base et relayée par de nombreux échelons de la hiérarchie des deux corps. Cette meilleure formation accroîtrait la rentabilité du temps consacré à la route et favoriserait l'implication des agents des forces de l'ordre qui auraient enfin les véritables moyens d'effectuer leurs missions. La loi serait alors plus et mieux appliquée, et à terme probablement mieux respectée spontanément.

4. Les contrôles d'alcoolémie

Les contrôles d'alcoolémie ne sont pas susceptibles d'automatisation, mais ils pourront être renforcés grâce aux redéploiements permis par l'automatisation des contrôles de vitesse. Avant de décrire les pistes de progrès envisagés par l'instance, il est utile de faire état des pratiques étrangères.

- *Contrôle aléatoire du taux d'alcoolémie*

L'Australie (Nouvelle Galle du Sud) est certainement le pays où les campagnes de contrôle aléatoire de l'alcoolémie au volant ont été les plus efficaces. Ce succès est dû à trois facteurs-clés : contrôles fréquents et visibles ; sanctions rapides ; campagnes médiatiques.

Le gouvernement de la Nouvelle Galle du Sud considère que l'introduction en 1981 des campagnes de contrôle aléatoire d'alcoolémie a été une des mesures les plus réussies avec une réduction immédiate d'au moins 25 % du nombre de contrevenants. Cet effort s'est largement poursuivi dans le temps, puisqu'en 2000, 2 millions de tests ont été effectués en Nouvelle Galle du Sud pour une population de conducteurs de 4 millions, soit une probabilité moyenne de 50 % de se faire contrôler au cours d'une année.

En France, moins de 10 % des conducteurs sont contrôlés chaque année ¹.

- *Taux d'alcoolémie différenciés*

Plusieurs pays ayant entrepris de revoir ou de renforcer leur système de sécurité routière, ont pris la décision de réduire le taux limite d'alcoolémie, soit pour l'ensemble des conducteurs, soit pour des conducteurs à risques (jeunes conducteurs, chauffeurs de poids lourds). Ces mesures ont généralement été accompagnées par une augmentation des contrôles et des campagnes médiatiques intenses et ciblées. Il ne paraît pas nécessaire de s'orienter vers une alcoolémie zéro pour obtenir des résultats. Il convient tout d'abord de faire respecter le taux d'alcoolémie fixé.

(1) Un sondage organisé par la Fédération française des automobile-clubs avec la société Ipsos en juin 2002 montre que 7 % seulement des conducteurs ont été contrôlés depuis moins d'un an, 19 % ont été contrôlés depuis plus d'un an mais moins de 5 ans et 41 % n'ont jamais été contrôlés.

Un taux limite plus faible pour les conducteurs novices, les jeunes conducteurs et les chauffeurs professionnels (poids lourds, bus, taxi) existe dans plusieurs pays, par exemple :

- Australie (Nouvelle Galle du Sud) : 0 g/l pour les conducteurs novices, les conducteurs de moins de 25 ans qui ont leur permis depuis moins de trois ans, les conducteurs de bus et de taxis, les conducteurs de poids lourds (plus de 13,9 tonnes) ;
- Canada : 0 g/l pour les jeunes conducteurs, jusqu'à l'obtention du permis définitif ;
- États-Unis : 0,2 g/l pour les jeunes conducteurs (moins de 21 ans), 0,4 g/l pour les conducteurs de poids lourds.

▪ *Ethylotest anti-démarrage*

La Suède a mis en œuvre avec succès un programme d'installation d'éthylotests anti-démarrage pour les contrevenants récidivistes.

▪ *Campagnes d'information*

Au Royaume-Uni, même si le taux d'alcoolémie limite est de 0,8 g/l, il existe une pression sociale forte qui fait que l'alcool au volant est devenu socialement inacceptable. Grâce à des sanctions sévères et des campagnes d'information « choc », le Royaume-Uni est parvenu à faire diminuer de 71 % en 20 ans le nombre d'accidents impliquant un conducteur en état alcoolique.

4.1. Programmer l'abandon des éthylotests chimiques insuffisamment sensibles

Les moyens matériels disponibles pour effectuer les dépistages de l'alcoolisation des usagers déterminent la précision et l'efficacité des dépistages. Le niveau d'équipement des policiers et des gendarmes est insuffisant pour assurer un dépistage fiable et équitable.

L'usage des éthylotests électroniques est un problème réglé dans les pays industrialisés, il n'y a plus guère que la France à continuer d'utiliser aussi largement les « ballons ». La sensibilité de ces derniers dans une pratique de dépistages préventifs est faible, bien différente de ce qui est indiqué par les contrôles de tests en laboratoire.

Une étude comparative de résultats de terrain, publiée dans le Livre blanc ¹ sur les drogues et la sécurité routière de 1996 avait permis de comparer les résultats observés lors de contrôles préventifs avec les deux types d'appareils dans un nombre d'unités et de départements suffisamment différents pour éviter l'influence de facteurs locaux. La proportion de tests positifs était de 0,69 % avec les éthylotests chimiques (4 854 sur 707 287) et de 1,69 % avec les appareils électroniques (1 033 sur 60 773), soit un rapport de 1 à 2,45. Il y a donc un double inconvénient à les utiliser : une appréciation erronée par l'usager de son niveau réel d'imprégnation alcoolique en fonction des boissons alcooliques consommées, et une inégalité des citoyens face aux contrôles. Les risques d'être sanctionné sont plus importants si le dépistage est fait avec un appareil sensible (moins de faux négatifs). La différence entre la sensibilité observée en laboratoire et sur le terrain est facile à expliquer. Les conditions sont beaucoup moins favorables sur le terrain pour apprécier un changement de couleur, les conditions d'éclairement sont mauvaises la nuit (période où les tests positifs sont les plus fréquents), la température extérieure peut être très basse, réduisant la vitesse de changement de la coloration et enfin les tests ne sont pas toujours conservés dans des conditions optimales. Ces éléments militent pour un abandon des tests chimiques qui exigent une interprétation, l'éthylotest électronique produisant lui un signal qui n'a pas à être interprété, il est positif ou il est négatif.

La mesure consiste à planifier l'équipement des policiers et des gendarmes avec des matériels précis et sensibles, c'est-à-dire avec des éthylotests électroniques et à fixer la date au-delà de laquelle le recours aux éthylotests chimiques sera supprimé.

Ceci permet de rendre plus efficaces les contrôles, notamment les contrôles préventifs dans le cadre des lois de 1978 et de 1990, pour mieux maîtriser un des facteurs majeurs du risque routier. Quand un usager qui connaît la quantité d'alcool qu'il a absorbée au cours des heures qui précèdent le contrôle constate que son test est déclaré « négatif », il va fixer sa référence de consommation acceptable à un niveau anormalement élevé, alors que c'est uniquement la faible sensibilité du test chimique qui est en cause. La mesure proposée réduirait cette appréciation inexacte et sous-évaluée du niveau d'alcoolémie en fonction de la quantité d'alcool consommée.

Le seul problème allégué, qui ne correspond pas à une réalité, est d'ordre financier. Les éthylotests électroniques coûtent environ 1 000 €, mais ils ont

(1) « Livre blanc sécurité routière, drogues licites ou illicites et médicaments », rapport au Premier ministre, La Documentation française, 1996.

maintenant une espérance de vie de plusieurs années et le coût d'usage des éthylotests à usage unique est comparable sur de grandes séries de tests préventifs. L'homologation de ces appareils a été définie en 1985.

Conditions de mise en œuvre (coûts, délais, organisation, partenaires, textes nécessaires)

Aucun texte nouveau n'est nécessaire, il faut faire le bilan des appareils existants dans les différentes structures (en fonction du niveau de décision pour obtenir les moyens budgétaires nécessaires : police, CRS, gendarmerie), évaluer leur coût de maintenance, évaluer le nombre d'appareils nécessaires et établir un plan d'équipement fixant une date limite pour leur généralisation. La fin 2004 pourrait être une limite raisonnable pour cette interruption de l'usage des éthylotests chimiques.

4.2. Organiser et évaluer le dépistage préventif d'une alcoolisation excessive

L'application des lois de 1978 et de 1990 qui permettent de dépister une alcoolisation excessive, en l'absence d'accident ou d'infraction, se fait avec une pertinence très variable d'un département à l'autre. Ce fait est documenté par la comparaison des résultats des dépistages et des proportions observées d'accidents avec alcoolisation à un taux illégal. Un second point de débat concerne les données statistiques publiées annuellement et qui sont censées donner une description exhaustive de ces dépistages.

L'étude des accidents survenant sous l'influence de l'alcool, publiée par l'ONISR dans le bilan de l'insécurité routière en 2001 ¹, confirme les données déjà disponibles. Les accidents produits sous l'influence de l'alcool se situent principalement en fin de semaine et la nuit. Dans la tranche d'âge 18-24 ans il y a quatre fois plus d'accidents avec présence d'alcool à un taux illicite la nuit que le jour, et deux fois plus en fin de semaine que pendant les autres jours. Il faut donc pratiquer quatre fois plus de tests la nuit que le jour et deux fois plus de tests en fin de semaine que du lundi au jeudi.

Trois types de renseignements indépendants s'associent pour mettre en évidence la discordance entre les données statistiques publiées et les pratiques réelles de tests préventifs pratiqués dans le cadre des lois de 1978 et 1990 concernant les dépistages préventifs (la situation n'est pas la même pour la recherche d'une

(1) Bilan ONISR 2001.

imprégnation alcoolique après un accident ou une infraction). Les achats d'éthylotests chimiques et d'embouts pour les éthylotests électroniques sont inférieurs au nombre de tests pratiqués.

Un sondage ¹ sur les dépistages effectués au cours de l'année précédente sur une population représentative donne des résultats s'accordant avec le constat précédent. L'analyse des résultats détaillés mois par mois, et département par département, fait apparaître des résultats dépourvus de vraisemblance quant aux proportions de résultats positifs, même en se plaçant dans les plus mauvaises conditions pour faire des tests de dépistage. Il est impossible, compte tenu des autres indicateurs de la consommation d'alcool et de la pathologie alcoolique dans certains départements, de tomber à des niveaux si bas de tests positifs. Cette situation incite à associer systématiquement des évaluations aux publications de résultats. Cela permettra de valoriser les unités qui font au mieux leur travail et de demander aux responsables des unités qui ont des résultats peu vraisemblables de produire des données permettant de comprendre leur situation et leurs pratiques.

Conditions de mise en œuvre (coûts, délais, organisation, partenaires, textes nécessaires)

La proposition consiste à encadrer les pratiques pour utiliser au mieux les moyens et s'adapter à la réalité, en acceptant une diminution du nombre de dépistages effectués. La méthode serait la suivante :

- produire un plan de réalisation de dépistages, indiquant les tranches horaires et les jours de la semaine pendant lesquels ils ont été réalisés. Le travail demandé par ces contrôles est important, assurer la documentation des pratiques n'est pas un travail supplémentaire, c'est une condition de l'adaptation des pratiques à une efficacité maximale ;
- indiquer si une série de contrôles préventifs a été effectuée avec des éthylotests chimiques ou électroniques ;
- relever les immatriculations des véhicules contrôlés ;
- rééquilibrer les proportions de tests effectués dans les zones urbaines et les zones rurales, en 2001 le rapport a été de 1 à 11 entre le nombre de tests effectués par la sécurité publique (police) et la gendarmerie.

(1) Sondage organisé par la Fédération française des automobile-clubs avec la société Ipsos en juin 2002.

Il conviendrait d'organiser et de coordonner les pratiques pour assurer une meilleure efficacité à ce dépistage préventif et l'égalité des citoyens face à la loi. Une évaluation des pratiques est nécessaire, car les données disponibles prouvent que les chiffres publiés ne correspondent pas à la réalité des tests pratiqués.

Ceci permettrait d'éviter que les unités de gendarmerie et de police perdent leur temps à faire des dépistages à des jours et des heures où l'imprégnation alcoolique des conducteurs est réduite, au profit de pratiques de contrôle plus adaptées à la réalité et donc plus dissuasives, même si elles sont moins nombreuses. L'évaluation des résultats assurerait la qualité des données statistiques recueillies. Elle aurait également l'avantage de valoriser ceux qui tentent de faire au mieux leur travail et non de répondre à une demande d'un nombre de tests supérieur à celui de l'année précédente. Un objectif de qualité est préférable à un objectif de production.

Il est difficile, dans une période où les tâches des policiers et des gendarmes sont en expansion plus qu'en régression, de mobiliser les personnels pour des actions qui sont adaptées au but recherché, quand elles se situent la nuit et pendant le week-end. Une évaluation des pratiques réelles aurait l'inconvénient de mettre en évidence une réduction du nombre de tests pratiqués, mais il est préférable d'avoir une représentation réelle de l'activité plutôt qu'un bilan artificiel et peu exploitable.

Chapitre 6

Bilan, propositions et recommandations

Ce chapitre reprend les principales propositions et recommandations qu'il a paru possible à l'instance d'élaborer à partir des travaux du prestataire et de ses propres réflexions, qui sont décrits précédemment. Auparavant, il importe de rappeler que l'évaluation devait se limiter au système de contrôle et de sanctions, mais que ce système s'intègre dans un ensemble bien plus vaste.

On considère en général que l'insécurité routière est produite par l'interaction de trois éléments : les conducteurs, les véhicules et les routes. Cette évaluation porte exclusivement sur l'élément « conducteur ».

Un facteur « comportement des conducteurs » est repérable dans 95 % environ des accidents mortels et la dégradation des bilans de sécurité routière s'accompagne presque toujours d'un « relâchement » des comportements des conducteurs.

Par ailleurs, en ce qui concerne l'élément « véhicule », les progrès enregistrés ces dernières années renvoient au phénomène de comportements compensatoires négatifs de nombreux conducteurs (sentiment de sécurité excessif). Qui plus est, la réglementation technique des véhicules, aujourd'hui européenne, laisse peu de marges de manœuvre au niveau national sur ce point.

En ce qui concerne la « route », une évaluation de l'implication des Directions départementales de l'Équipement dans le domaine de la sécurité routière (limitée à leur métier de conception et d'aménagement des infrastructures, en liaison avec les activités dans le champ de l'urbanisme) vient d'être réalisée ¹. Elle s'inscrit dans le programme officiel de modernisation du ministère de l'Équipement et était articulée avec l'évaluation interministérielle (les travaux correspondants ont été transmis à l'instance d'évaluation).

(1) « Évaluation de l'action des DDE dans le domaine de la sécurité routière », Direction de la sécurité et de la circulation routière, mai 2001.

En conséquence, l'évaluation précise de l'efficacité des moyens d'action publique visant à modifier les comportements des conducteurs a constitué le mandat de l'instance. C'est a priori une voie prometteuse d'amélioration de la sécurité routière.

Au moment de clore ces travaux, il est utile de dresser d'abord un bilan de la démarche d'évaluation suivie et de souligner l'originalité de l'approche. En effet, ont été associés pour la première fois étroitement le niveau national et le niveau local, sous forme d'évaluation-action, ce qui a mobilisé environ 120 personnes pendant presque deux ans.

1. Le bilan global

La mission de l'instance était de réaliser une évaluation ex-post de la mise en œuvre de la politique nationale de sécurité routière par les systèmes locaux de contrôle-sanction, afin d'émettre des recommandations pour améliorer l'efficacité du dispositif actuel. L'approche adoptée a consisté à combiner une appréciation qualitative portée par les acteurs locaux et une analyse quantitative du processus de traitement des infractions routières, essentiellement liées à l'alcool et à la vitesse. Dans ce cadre, l'instance a fait appel aux services d'un prestataire extérieur, la société Deloitte et Touche, pour conduire les études dans six ressorts de tribunaux de grande instance et assurer le relais entre le niveau local et le niveau national.

1.1. Les principaux résultats obtenus

Près de 200 entretiens ont permis d'établir une synthèse des perceptions des interlocuteurs locaux en charge de la lutte contre l'insécurité routière¹. L'impression est que la sécurité routière n'est pas vraiment prioritaire. Il ressort que cette politique souffre de difficultés inhérentes à son caractère interministériel et que de nombreuses difficultés apparaissent dans la mise en œuvre concrète du contrôle-sanction. Les acteurs locaux s'accordent pour reconnaître que les relations avec les usagers de la route deviennent plus délicates. Au final, des interrogations surgissent au sujet de l'efficacité même du système de contrôle-sanction.

(1) Les entretiens individuels ont été conduits entre avril et mai 2002 et la situation a sensiblement évolué après le discours du Président de la République du 14 juillet 2002, faisant de la sécurité routière un grand chantier présidentiel.

Face à ces représentations subjectives, les enquêtes quantitatives menées sur échantillon de 5 000 affaires constatées de novembre 2000 à octobre 2001 permettent de cerner l'activité objective des acteurs locaux.

Les **amendes forfaitaires**¹ sont généralement payées spontanément sinon elles ne sont pratiquement pas payées. En matière de *vitesse*, 61 % sont ainsi payées, 25 % ne seront pas transmises au ministère public (indulgences des forces de l'ordre) et 2 % sont classées sans suite par le ministère public. Il y a donc une déperdition de près du tiers de la matière contrôlée qui n'est pas sanctionnée. En matière d'*alcool*, ces amendes forfaitaires sont payées volontairement dans 75 % des cas, 14 % ne sont pas transmises au ministère public et 0,5 % sont classées sans suite. Il y a donc 15 % de perte d'effectivité pour les amendes forfaitaires « alcool ».

Les **procès verbaux** sont traités très différemment selon qu'il s'agit de vitesse ou d'alcool. Globalement, les infractions en matière de *vitesse* sont jugées une fois sur deux, tandis que celles en matière d'alcool le sont 9 fois sur 10. En matière de *vitesse* pour les contraventions de 4^e classe, 21 % disparaissent avant enregistrement au ministère public (indulgences de forces de l'ordre), 1,5 % sont classées sans suite, 21 % sont classées sous conditions (stages alternatifs aux poursuites) et 47 % sont jugées. Pour les contraventions de 5^e classe, 22 % ne sont pas enregistrées au ministère public, 2 % sont classées sans suite, 2 % sont classées sous conditions et 58 % sont jugées. En matière d'*alcool*, les procès-verbaux concernent des délits. 1 % n'est pas enregistré au ministère public, 1 % est classé sans suite, 6 % sont classés sous condition (stages), 92 % sont jugés. *Il en ressort que les infractions en matière d'alcool sont beaucoup plus sanctionnées que celles en matière de vitesse. La qualification de délit accentue encore cette tendance.*

Les délais sont relativement longs. Il semblerait que l'accélération à certaines étapes soit compensée par un ralentissement aux autres étapes. Certains ralentissements s'expliquent par des inerties bureaucratiques, alors que le travail s'effectue relativement rapidement. D'autres inerties administratives mériteraient d'être creusées plus avant. Ainsi, *les amendes forfaitaires alcool et vitesse* payées volontairement le sont dans le mois qui suit la constatation des faits. Les amendes recouvrées par le Trésor public le sont en moyenne 8 à 9 mois après l'infraction. Les *procès-verbaux vitesse 4^e et 5^e classe* sont jugés en moyenne 6 à 7 mois après les faits et les amendes pénales recouvrées en moyenne 9 mois après les faits. Les *procès-verbaux de délits alcool* sont jugés 3

(1) Certaines affaires ne sont pas citées.

mois en moyenne après l'infraction, et les amendes recouvrées plus de 9 mois en moyenne après l'infraction. Le recours au jugement par ordonnance pénale n'accélère pas le traitement de ces affaires, il a toutefois l'avantage de désengorger les tribunaux de police. Pour ces délits, les annulations et suspensions de permis interviennent en moyenne 4 mois après l'infraction.

Ces enquêtes montrent que l'effectivité du système de contrôle-sanction n'est pas satisfaisante. À cela s'ajoutent des délais qui ne s'expliquent pas par la tâche à accomplir mais par des défauts d'organisation ou de conception. La multiplicité des acteurs institutionnels impliqués dans ce traitement fait qu'aucun n'a de vue d'ensemble du traitement des infractions routières.

Par ailleurs, les travaux de l'instance ont permis de rassembler des statistiques et des entretiens qui montrent que la probabilité d'être contrôlé en excès de vitesse est très faible, de l'ordre d'une fois tous les 14 ans, alors que plus de la moitié des conducteurs est en permanence en infraction.

1.2. Le diagnostic

À partir des éléments objectifs ci-dessus, l'instance formule le diagnostic suivant :

- de nombreux usagers adaptent leur comportement aux aptitudes qu'ils s'accordent, roulent trop vite, conduisent avec une alcoolémie illégale, n'attachent pas leur ceinture, et finalement s'octroient une large part d'interprétation des règles ;
- la géographie physique et humaine en France a engendré un réseau secondaire considérable, où surviennent plus de la moitié des accidents mortels, et sur lequel la faible densité de circulation exerce peu de contraintes sur la vitesse choisie par l'utilisateur ;
- le parc automobile a suivi l'évolution mondiale vers des vitesses maximales inutiles. Cette caractéristique est particulièrement dangereuse dans un pays où la longueur du réseau secondaire exige vigilance, compétence et respect des règles limitant la vitesse ;
- le système de contrôle et de sanctions n'a pas su s'adapter au développement d'une délinquance de masse, toujours en retard sur les moyens et les méthodes à mettre en œuvre. Sa faible effectivité a été aggravée par l'absence d'équité introduite par la pratique des « indulgences ». Il a enfin subi les conséquences d'une réduction de la

crédibilité des règles, notamment dans le domaine du contrôle des vitesses où des tolérances de 20 à 40 km/h sont devenues courantes.

Avant de proposer des mesures précises, l'instance insiste sur les conditions du succès d'une politique de sécurité routière tentant de corriger les insuffisances et les dérives observées :

- une délinquance de masse ne s'accommode pas d'un traitement lourd, lent et personnalisé des sanctions. La meilleure garantie d'équité pour l'utilisateur est l'automatisme de la sanction ;
- les mesures décidées doivent être effectives, il faut donc que chacune d'entre elles comporte une description des conditions de sa mise en œuvre et des moyens nécessaires, avec un calendrier des différentes étapes envisagées. En pratique cela implique que chaque projet soit conduit par un responsable désigné et comporte un dispositif d'évaluation ;
- le meilleur plan de sécurité imaginable n'aura aucune efficacité si les moyens alloués ne sont pas à la hauteur des ambitions ;
- il convient donc d'être particulièrement attentif à la coordination de toutes les actions qui seront décidées et au respect d'un équilibre indispensable entre l'évolution de la réglementation facilitant le dépistage de la délinquance routière, l'effectivité et la rapidité de la sanction et l'adaptation de l'ensemble du dispositif à une exigence d'équité. L'ensemble du système doit être compris et juste pour être accepté. Cette exigence sera assurée par des évaluations crédibles ;
- il faut rappeler que le but n'est pas d'améliorer le système de sanctions et de renforcer la répression mais bien uniquement de faire diminuer le nombre de morts et de blessés.

La fin des travaux d'évaluation correspondant au moment où le gouvernement établissait ses premiers projets de réforme de la politique de sécurité routière, et des contacts étant établis avec les responsables de la définition de cette politique, il n'est pas surprenant d'observer certaines convergences entre les deux projets. Pour conserver une cohérence d'ensemble à ses propositions, l'instance d'évaluation du système de contrôle et de sanctions a choisi de formuler l'ensemble de ses propositions, sans tenir compte du fait que certaines d'entre elles font ou ne font pas partie des mesures annoncées lors du Comité interministériel de sécurité routière du 18 décembre 2002.

2. Propositions et recommandations

Les recommandations de l'instance pour améliorer l'efficacité de la politique de contrôle-sanction et diminuer l'insécurité routière peuvent être regroupées en plusieurs catégories.

2.1. L'environnement institutionnel

Il légalise le contrôle et la sanction des contrevenants par une administration spécialisée. Cette administration doit avoir une grande capacité, une grande fiabilité et une liberté d'accès aux trois fichiers clés, impérativement mis à jour : certificats d'immatriculation, permis de conduire, assurance. Enfin, un contrevenant doit être présumé « identifié » par la plaque d'immatriculation de son véhicule.

Si la capacité du système de contrôle-sanction est faible, les contrevenants le savent, ne s'en soucient pas et, s'ils sont contrôlés, ne payent pas et attendent. La dissuasion est faible.

Si le système de contrôle-sanction n'est pas fiable, les recours judiciaires se multiplient. Les contrevenants le savent, ne payent pas et attendent. La dissuasion est faible.

S'il n'y a pas d'accès aux fichiers, ou si les fichiers ne sont pas à jour, les deux conditions précédentes sont vérifiées.

La grande capacité de traitement de l'information, tout au long de la chaîne, implique l'automatisation de la chaîne de contrôle-sanction des excès de vitesse. Le point-clé en est le traitement rapide et systématique des infractions, qui est l'objet des trois propositions suivantes.

Étendre pour un certain nombre de contraventions l'usage de procédures simples et très automatisées pour assurer le traitement rapide et constant de cette délinquance de masse d'un type particulier, avec un lien étroit avec la gestion du permis à points. Ce dernier a été conçu pour que ce soit la répétition des infractions qui provoque des sanctions sévères, et ce principe est le plus apte à assurer le respect des droits de l'utilisateur, associé bien entendu pour être conforme aux exigences de la Cour européenne des droits de l'Homme à des procédures de recours pour lesquelles il est possible d'utiliser des mécanismes dissuasifs destinés à éviter des actions abusives. Cette constance et cette effectivité de la sanction impose en particulier d'écarter systématiquement les

« permis blancs » pour les infractions graves quand une suspension de permis intervient, tout en reconnaissant par ailleurs l'importance sociale de ces permis blancs. Les tribunaux doivent réserver leurs moyens aux cas graves, notamment aux accidents corporels et mortels, et aux conduites sous l'influence de l'alcool qui exigent une évaluation des caractéristiques de l'alcoolisation (occasionnelle, d'habitude, alcoolisme chronique avéré). Il ne faut pas commettre d'erreur sur l'appréciation de la difficulté de mise en œuvre des systèmes automatisés de contrôle. Ils imposent une rigueur constante dans l'organisation de toutes les étapes de la chaîne, allant du choix des matériels et des lieux d'implantation, à la vérification de l'effectivité du paiement de l'amende et de l'éventuel retrait de points. L'introduction dans notre législation de la possibilité de sanctionner un excès de vitesse par la mesure d'une vitesse moyenne entre deux points sera très importante pour permettre d'utiliser les tickets de péages pour pacifier les autoroutes. Cette possibilité permet également d'utiliser des caméras reliées à des ordinateurs calculant en temps réel les vitesses moyennes, ce qui est particulièrement utile pour contrôler la vitesse moyenne dans les zones de travaux dont la dangerosité est bien identifiée par les gestionnaires de réseau autoroutier. La mise en œuvre des radars et caméras à poste fixe ou embarqués dans des véhicules, sur les autoroutes ou sur d'autres axes routiers permettra d'augmenter considérablement les contrôles de vitesse.

L'usage par les tribunaux correctionnels et de police des diverses procédures rapides (ordonnance pénale, composition pénale, traitement en temps réel, comparution immédiate, etc.) est recommandée.

Étendre en matière contraventionnelle la responsabilité pénale du propriétaire du véhicule aux infractions de comportement dont le conducteur n'a pu être identifié. Cette mesure est considérée dans plusieurs pays comme la condition indispensable au développement du contrôle automatisé. Le propriétaire d'un instrument dangereux doit donner son autorisation à tout conducteur pour l'utilisation de son véhicule. Il peut être tenu d'indiquer à qui il l'a confié. Pour éviter les manœuvres consistant à mettre une certification au nom d'un enfant ou d'une personne décédée, il serait souhaitable que la personne responsable soit plutôt le conducteur habituel ou le conducteur principal qui devrait figurer sur le certificat d'immatriculation en annexe du fichier. Ce serait lui le conducteur présumé et à défaut seulement le propriétaire. Mais le conducteur habituel pourrait être le propriétaire.

La fiabilité du système d'immatriculation et du lieu de résidence du propriétaire sont les conditions indispensables de l'automatisation des contrôles.

Se donner les moyens de concilier les logiques respectives du contrôle automatisé et du permis à points. Le permis à points a été institué par la loi du 10 juillet 1989 et a commencé à être appliqué à partir du deuxième semestre de 1992. La logique du permis à point est de compléter les sanctions préexistantes par une atteinte au droit de conduire des automobilistes. Une infraction, en plus de l'amende encourue, conduit à une réduction du nombre de points affecté au permis de conduire. Il s'agit d'une sanction individualisée qui est adaptée à un contrôle-sanction reposant sur des contrôles routiers suivis d'une interception. Les forces de l'ordre peuvent ainsi s'assurer de l'identité de l'auteur de l'infraction et le retrait de points peut être effectué en application du principe de la personnalisation des peines.

La logique du contrôle automatisé est d'identifier le véhicule qui a servi à commettre une infraction (tel véhicule a servi à commettre telle infraction à tel moment et à tel endroit). Seuls les véhicules sont identifiés par le cliché. Le contrôle sans interception ne permet pas de s'assurer de l'identité de l'auteur de l'infraction.

La contradiction entre ces deux logiques pose dès à présent des difficultés avec les contrôles sans interception opérés par les forces de l'ordre. Afin de s'assurer de l'identité du conducteur auteur de l'infraction, les forces de l'ordre photographient très majoritairement les véhicules par l'avant pour disposer du visage du conducteur sur le cliché. Cela a pour conséquence le non-contrôle des motocyclistes qui n'ont qu'une immatriculation à l'arrière et un traitement partiel des infractions relevées à l'encontre des automobilistes qui ont pris la précaution de masquer leur visage ou simplement de baisser leur pare-soleil.

La mise en œuvre du contrôle automatisé ne permet pas d'envisager la perpétuation de la situation actuelle. Dès lors, afin d'assurer un développement efficace du contrôle automatisé, il est nécessaire de choisir entre les deux termes de l'alternative suivante :

- instaurer la présomption de conduite. Un titulaire de certificat d'immatriculation se verrait retirer les points correspondant à l'infraction commise par le véhicule dont il est le responsable. Le seul moyen pour lui d'échapper au retrait de points serait de donner des indications suffisamment précises pour permettre que le retrait de points soit effectué au détriment de quelqu'un d'autre. Faute de disposer de ces informations, le retrait de points se ferait au détriment du titulaire du certificat d'immatriculation, suivant les mêmes principes que ceux institués par la loi du 18 juin 1999 sur la responsabilité pécuniaire. L'instance d'évaluation a conscience de la difficulté que peut poser la présomption de conduite au

regard de la jurisprudence du Conseil constitutionnel (décision du 16 juin 1999), mais cette présomption est indispensable si l'on veut garder le retrait de points ;

- renoncer au retrait de points sur les infractions constatées sans interception.

Le contrôle automatisé et le permis à points ne sont compatibles que si la responsabilité du titulaire du certificat d'immatriculation est étendue au retrait de points. Maintenir le permis à points et le contrôle automatisé sans modifier le droit aurait pour conséquences l'amplification des dysfonctionnements actuels sur le contrôle sans interception et une multiplication des recours dilatoires motivés par le simple souci de différer et même d'échapper au retrait de points.

Assurer la fiabilité et la mise à jour du fichier des permis de conduire et du fichier des certificats d'immatriculation des véhicules. Une attention insuffisante a été accordée à ces fichiers qui conditionnent l'effectivité et l'équité des systèmes de contrôle automatisés. La lecture en temps réel des plaques d'immatriculation par des caméras numériques permet l'identification immédiate des véhicules « à problèmes », notamment ceux qui ont déjà été contrôlés en infraction sans que la sanction ait pu être appliquée, l'adresse du fichier des immatriculations étant erronée. Un système automatisé équitable repose sur l'homogénéité de la qualité des éléments qui le constituent. Si l'un d'eux est défaillant, il sera exploité par les délinquants pour organiser leur « invisibilité ». Le nombre de faux permis de conduire et d'adresses erronées ou périmées dans le fichier d'immatriculation impose une procédure de vérification complète de ces deux fichiers. Cette vérification pourrait se faire en association avec les sociétés d'assurance, ces dernières étant tenues de vérifier que l'adresse à laquelle elles expédient l'attestation d'assurance est bien celle du certificat d'immatriculation.

2.2. Une organisation hiérarchique responsable de la sécurité routière

En dernier ressort, le gouvernement est responsable, mais il ne peut accomplir sa tâche que par la délégation et la spécialisation de certaines fonctions. L'organisation hiérarchique se compose donc d'une délégation interministérielle qui relaie directement l'autorité du Premier ministre, des principaux ministères concernés par la délégation précédente (Intérieur, Justice, Équipement), d'un établissement public chargé de la constatation et du traitement automatisé des infractions, d'un organisme d'évaluation des résultats, l'Observatoire interministériel de sécurité routière (ONISR), pouvant déléguer à

son tour à d'autres organismes (il doit disposer statutairement, comme l'INSEE, d'une grande indépendance) et d'une agence technique spécialisée, à la manière de celles créées par le ministère de l'Agriculture et de la Santé, pour définir des règles concernant la construction des automobiles et certains équipements (ordinateur de bord, par exemple), les infrastructures routières et les systèmes de contrôle eux-mêmes.

L'instance propose donc de :

Rattacher la Délégation interministérielle à la sécurité routière exclusivement aux services du Premier ministre, ce qui était sa place quand elle a été créée, de façon à lui assurer le crédit institutionnel nécessaire à la réussite de la politique de sécurité routière.

Créer un établissement public de sécurité routière, doté d'un conseil d'administration dans lequel seront représentés tous les ministères concernés. La crédibilité du système passe en effet par l'automatisation du contrôle de la vitesse et de la perception des amendes. Compte tenu des problèmes techniques et juridiques soulevés, *la création rapide d'une structure dédiée à la mise en place de l'automatisation est le point-clé de la réussite de la politique prévue*. Il reste toutefois à assurer à cette structure une pérennité seule à même de permettre la mise sur pieds de l'organisation d'une gestion adéquate du système, qu'elle repose sur une formule de groupement d'intérêt public ou d'établissement public, ou sur une externalisation s'appuyant largement sur le secteur privé avec une maîtrise d'ouvrage forte rattachée au délégué interministériel. La structure spécialisée chargée de la mise au point des systèmes de contrôle automatisés, annoncée lors du dernier Comité interministériel de sécurité routière, peut être l'amorce de cet établissement, mais elle doit être complétée rapidement par d'autres fonctions pour fournir des réponses rapides et adaptées lors de la mise au point de nouvelles mesures techniques. Cet établissement doit également assurer le suivi de la politique publique. L'Observatoire national interministériel de la sécurité routière doit coordonner et fixer les principes des évaluations au niveau local, avec la participation des organismes de recherche. Il n'en a pas actuellement les moyens. Comme le ministère de la Santé et celui de l'Agriculture ont eu besoin de développer des agences spécialisées pour les aider à maîtriser la sécurité sanitaire des produits de santé ou de l'alimentation, les trois ministères qui doivent coordonner leur action pour assurer la sécurité routière (Justice, Équipement, Intérieur) ont besoin d'une agence technique commune. La structure du groupement d'intérêt public (GIP) paraît être la seule formule permettant une mise en œuvre rapide et très souple, notamment pour piloter

efficacement le développement inévitable d'une sous-traitance associant des structures privées.

Développer les unités de police et de gendarmerie spécialisées dans le maintien de la sécurité routière. La création d'unités spécialisées se fait trop lentement et avec des insuffisances organisationnelles. Cette mesure est souvent récusée au motif qu'elles existent déjà avec des effectifs importants (environ 8 000 pour la gendarmerie et 3 500 pour la police). Les brigades motorisées composant les escadrons départementaux de sécurité routière de la gendarmerie nationale, dont c'est officiellement la mission principale, couvrent 90 % du réseau routier national sur lequel s'effectue les 2/3 du trafic routier total et occasionnant 80 % des accidents de la route mortels en France (les EDSR comptent au total quelque 3 800 agents, motocyclistes pour la plupart). Ces affirmations ne sont que partiellement vraies et les unités spécialisées sont en fait constamment détournées de leurs tâches de sécurité routière pour assurer d'autres missions. En outre, l'imbrication des zones police et des zones gendarmerie au niveau d'un département ne permet pas une organisation simple et opérationnelle des plans de contrôle.

Malgré donc une affectation importante d'effectifs aux tâches de police de la route, la gestion de ces ressources humaines présente d'importants problèmes que l'on peut classer en trois grands types, même si, dans l'action de réforme, leur résolution doit être impérativement menée de façon coordonnée :

- des problèmes de déploiement territorial : par exemple, compte tenu des différentes caractéristiques du réseau autoroutier français dont sa faible dangerosité, les effectifs des pelotons autoroutiers de la gendarmerie nationale sont trop importants ;
- des problèmes de formations : par exemple, à aucun des niveaux hiérarchiques de la police nationale, la connaissance et la maîtrise opérationnelle du code de la route ne sont pas assurées ;
- des problèmes d'appui technologique, par exemple, au-delà de la désuétude générale des matériels de contrôle routier, les forces de l'ordre chargées de la lutte contre l'infractionnisme routier ne disposent pas d'outils modernes de gestion stratégique de leur mission.

La mise en place d'un système centralisé automatique de contrôle-sanction des infractions de vitesse doit être couplée avec un redéploiement plus fonctionnel des agents de police de la route sur le territoire national. La modernisation et l'usage maîtrisé des technologies de détection et la constatation non-automatique des infractions par les forces de l'ordre doivent être conçus en

partie pour tirer profit des capacités de traitement du système centralisé automatique (transmission informatique des procès verbaux toutes infractions confondues vers le système).

Il est indispensable que chaque département dispose d'une unité de forces spécialisées dans la sécurité routière, compétente sur l'ensemble des routes du département, consacrant la totalité de son temps à cette mission. Leur action complètera celle assurée par les unités locales de police ou de gendarmerie.

Il est inutile de créer un nouveau statut pour ces unités, elles peuvent être composées de policiers dans les départements très urbanisés, comme le sont les formations motocyclistes urbaines départementales actuelles et des gendarmes dans les départements plus ruraux. L'évolution des techniques, la nécessaire disponibilité pour effectuer des contrôles les nuits de week-end (alcoolémie), imposent une telle organisation avec un responsable capable de piloter, avec l'autorité préfectorale et le Parquet, une politique départementale de sécurité routière.

Pour assurer la mise en œuvre de cette politique, il faut s'appuyer sur des professionnels formés et motivés. Le *développement de la professionnalisation des personnels* doit reposer sur des formations, initiales et continues, communes aux gendarmes et aux policiers, plus solides. Les unités spécialisées auraient dans leur mission le développement d'actions de prévention. Les entretiens recueillis montrent que cette orientation correspond à une véritable demande d'une base qui se sent de plus en plus démunie pour affronter un contexte de verbalisation de plus en plus conflictuel. En cela, le Centre national de formation motocycliste de Fontainebleau constitue une opportunité : des locaux disponibles et un projet de formation étendue ouvert aux gendarmes comme aux policiers sont une base pour développer la professionnalisation des agents et une synergie entre forces de l'ordre. La réalisation d'un tel projet entraînerait à terme une spécialisation de fait.

Admettre le principe de l'évaluation permanente des actions et de leurs résultats avec des indicateurs identiques et fiables sur tout le territoire national. Ce principe doit être mis en œuvre pour chaque facteur de risque ou de protection identifié. Cette pratique est bien différente du simple dénombrement des accidents ou d'un relevé des infractions. Elle implique une collaboration permanente avec les organismes de recherche agissant dans le domaine de la sécurité routière, et nous avons indiqué que cette mission devrait être développée et coordonnée par l'Observatoire de sécurité routière, indépendant des ministères techniques et dépendant de la seule délégation interministérielle.

À titre d'exemple, affirmer que les interventions visant à faire échouer la procédure sanctionnant une faute de conduite sont une pratique du passé et qu'elles sont dorénavant interdites est une bonne intention. Mettre en place une évaluation permanente de l'effectivité des sanctions au niveau de chaque département, en utilisant les méthodes développées dans le passé par des chercheurs, et reprises par notre commission, confère une autre dimension de la mesure. Elle lui donne une réalité et donc une crédibilité.

2.3. Une politique de sécurité routière en cohérence avec les données de l'accidentologie

Ces propositions s'efforcent de bien délimiter ce que devrait être la politique nationale et ce qui devrait dépendre des départements, et ce pour chaque domaine : vitesse, alcool, ceinture de sécurité, etc.

Définir au niveau national la politique des contrôles et assurer avec les moyens de médiatisation actuellement disponibles la connaissance de cette politique par les usagers. Il s'agira de définir des critères précis d'application des règles, illustrés par des séquences audiovisuelles dépourvues d'ambiguïté et largement diffusées. Une politique de sécurité routière doit être appliquée dans la plus grande clarté pour être acceptée. Sur chaque point important, cette procédure définirait comment les règles sont appliquées sur le terrain, et comment une évaluation permanente des résultats sera mise à la disposition des usagers, tant au niveau national qu'au niveau local. Les trois propositions suivantes de l'instance illustrent ces pratiques dans des axes importants de la prévention du risque par la crainte de la sanction. Si les plans de contrôle relèvent de l'opérationnel et doivent être définis au niveau local adapté, l'application des principes relèvent d'une définition nationale, et elle ne peut s'accommoder des variations d'interprétation actuellement observées.

Définir au niveau national la politique de contrôle de la vitesse, en fixant les seuils d'intervention pour assurer l'homogénéité des pratiques sur l'ensemble du territoire. Affirmer une tolérance zéro et avoir sur le terrain une tolérance variant dans des proportions considérables transforme l'application de la loi en loterie, ces pratiques suppriment l'équité et la crédibilité du système. La Grande-Bretagne a eu une attitude particulièrement claire dans ce domaine en fixant un barème après une concertation entre les différentes parties concernées. En France, un barème dont le sens est très différent a été fixé par circulaire. Il était destiné à tenir compte d'une erreur possible des mesures par radar et faisait reporter sur la procédure une valeur de vitesse retenue inférieure à la vitesse mesurée (exemple : 100 km/h retenu pour 106 km/h mesuré). En plus de la

soustraction du barème, une dérive a conduit à régler le seuil de déclenchement du radar à une valeur très supérieure à la limite autorisée localement. Ces pratiques destinées à réduire l'intervention aux excès les plus importants a eu pour effet de provoquer un accroissement des vitesses moyennes de circulation, les conducteurs s'adaptant aux seuils réels d'intervention. Il convient de redonner à la règle son sens et d'interdire aux forces de l'ordre ces dérives dans les contrôles. Les seuils d'intervention réels retenus pourraient être ceux du barème précité, ils seraient largement diffusés pour être connus des usagers, et l'application stricte serait évaluée. La sanction interviendrait alors constamment à partir de 56 km/h en agglomération, 96 sur le réseau à 90, 117 sur le réseau à 110 et 138 sur le réseau autoroutier.

Organiser au niveau national la politique de contrôle de la conduite sous l'influence de l'alcool. Il convient d'abord d'équiper tous les intervenants d'éthylotests électroniques (homologués depuis 1985, mais la France continue d'utiliser préférentiellement les éthylotests chimiques qui sont peu sensibles, ce qui conduit à des applications différentes de la règle suivant la méthode de contrôle utilisée). Les évaluations des contrôles doivent comporter leur classement par tranche horaire et par jour de la semaine pour préciser leur pertinence. La majorité des contrôles préventifs doit être réalisé en fin de semaine, le soir et la nuit. Les critères d'évaluation d'une dépendance alcoolique incompatible avec la reprise de la conduite doivent être définis, et appliqués avec constance par les commissions médicales chargées de donner un avis sur l'aptitude. Les récidives de conduite sous l'influence de l'alcool témoignent d'abord de l'échec de la politique de prévention, les commissions médicales n'ayant pas joué leur rôle, faute de moyens et faute d'encadrement de leur activité.

Organiser au niveau national la politique de contrôle du port de la ceinture de sécurité. Il est indispensable d'avoir des indicateurs locaux de port de la ceinture à un niveau géographique permettant aux responsables des contrôles de définir des objectifs et d'évaluer leur efficacité (exemple : niveau du département pour les zones gendarmerie, niveau de l'agglomération pour les zones relevant de la police nationale). Ces évaluations permettent d'adapter les niveaux d'intervention aux indicateurs de résultats, et de développer des politiques dont l'efficacité est contrôlée.

2.4. Les investissements dans le système automatisé de contrôle-sanction et le redéploiement des forces affectées à la sécurité routière

Les investissements initiaux à réaliser dans un système de contrôle-sanction automatisé sont initialement importants, pour des raisons techniques et psychologiques.

Dans une perspective industrielle, les premières années d'installation du contrôle automatique sont les plus coûteuses, à cause de l'investissement fixe à réaliser et du coût unitaire élevé (mais décroissant) des postes munis de caméras et de radars. L'affectation d'une somme de 15 millions d'euros à l'achat de ces équipements pour 2003¹ est compréhensible puisque les aménagements institutionnels requis n'interviendront qu'au printemps 2003. Il faut aussi procéder à certaines expérimentations. Mais, dans les années qui suivent, les dépenses doivent être multipliées si l'on veut construire un centre de traitement de l'information et un réseau numérique de *surveillance des axes de circulation à haut débit*. Les équipements de contrôle de la vitesse moyenne sur les autoroute concédées sont moins coûteux, mais d'une portée limitée.

Ensuite, il existe un avantage psychologique à investir rapidement dans le nouveau système. La nouvelle politique de sécurité routière sera plus crédible, en effet, entraînant un changement net des habitudes – et peut-on supposer, des attitudes – si les conducteurs pensent que le gouvernement s'engage à long terme. Si les investissements irréversibles nécessaires sont réalisés dès le départ, chacun sait qu'il faudra les rentabiliser et que l'on ne reviendra pas en arrière. Pour la même raison, il est important que le gouvernement indique assez tôt quels seront, à terme, les réseaux couverts par le contrôle-sanction automatique. Si ces conditions ne sont pas remplies, le gouvernement paraîtra irrésolu, l'engagement sera moins crédible, chacun sentira que l'on peut, avec un peu de chance politique, revenir aux habitudes de conduite du « bon vieux temps ». La crédibilité ne porte pas seulement sur le contrôle-sanction automatique de la vitesse, des interdistances, des feux rouges, etc. mais, *au moins autant, sur le redéploiement* qu'il permettra des forces de police et de gendarmerie vers la surveillance du réseau national et secondaire.

Faut-il des moyens supplémentaires ? D'après les expériences étrangères, où l'autofinancement prévaut, les investissements dans le contrôle-sanction automatique sont rentables au sens strictement financier, sans même parler de

(1) CISR du 18 décembre 2002.

rentabilité sociale. Donc, ils n'aggraveront pas le déficit budgétaire. Mais il faut amorcer le nouveau système et l'argent public est nécessaire au cours de la première phase. Il vaut peut-être mieux laisser de ce côté la question du financement qui se heurte au principe de « non-affectation des recettes aux dépenses ». Si le contrôle automatique est rentable pour le budget de l'État en général, peu importe, en première analyse, d'où vient le financement. Mais les députés peuvent proposer d'eux-mêmes une exception à ce principe.

L'autofinancement a un effet paradoxal actuellement en Grande-Bretagne, celui d'engendrer une multiplication sans limites des projets de contrôle automatique. Il faut aussi se garder de cette tendance illimitée, sachant qu'il existe des rendements décroissants de la sécurité obtenue à l'aide de tout système *particulier* de contrôle du risque, d'où l'annonce préalable d'un plan d'équipement du territoire. Un argument en faveur de l'autofinancement du système est que les contrevenants ne peuvent pas accuser l'État de se servir des contraventions comme mode de perception supplémentaire.

2.5. La politique de communication

Un effort très important de communication est indispensable. Pour que le contrôle automatisé de la vitesse, notamment, apparaisse légitime et soit acceptable socialement par les usagers, il est indispensable que ces derniers soient convaincus du bien-fondé des lois et des règlements. Les modalités de l'effort de communication indispensable peuvent être diverses, au plan national comme au plan local, mais il faut absolument améliorer la prise de conscience des usagers sur les dangers de l'insécurité routière pour modifier leur comportement.

Il est nécessaire d'expliquer le pourquoi des règles pour qu'elles soient bien appliquées. C'est possible à divers moments de la chaîne de contrôle-sanction, en particulier lors des contacts entre les forces de l'ordre et les contrevenants. Pour être efficace, cette pédagogie devrait s'accompagner d'un effort de rationalisation de la signalisation : un certain nombre de dispositions devraient être revues, car elles ne sont pas justifiées, et ne peuvent être expliquées. On peut citer les panneaux de limitation de vitesse situés très en amont des agglomérations, ou des limitations de vitesse trop restrictives à certains endroits. Cette communication montrera aux usagers qu'il ne s'agit pas de faire de la répression pour la répression ou pour augmenter le produit des amendes, mais pour améliorer la sécurité routière et diminuer le nombre de victimes des accidents.

Articuler la politique de contrôle-sanction préconisée et la politique de prévention et d'information de santé publique. Il semble absolument indispensable que parallèlement à la politique de contrôle-sanction soit mené un programme d'éducation citoyenne efficace qui viendrait en appui de cette politique, l'accompagnerait, l'expliquerait, la légitimerait. Une collaboration entre la Délégation interministérielle à la sécurité routière et le ministère de la Santé et les organismes chargés de la mise en place des politiques de santé publique comme l'Institut national de prévention et d'éducation pour la santé, (INPES, ex-CFES) et la Mission interministérielle de lutte contre la drogue (MILDT) est absolument incontournable. La communication publique en matière de lutte contre la consommation excessive d'alcool et de drogues devrait s'articuler avec celle menée sur les dangers de mauvaises pratiques au volant.

Des programmes d'éducation citoyenne impliquant les questions de sécurité routière pourraient être montés en collaboration avec les infirmières scolaires et l'Éducation nationale dans les écoles primaires, les collèges et les lycées.

Par ailleurs, un travail en lien avec les structures qui accueillent les personnes en difficulté avec l'alcool ou la drogue, dans les Centres d'hygiène alimentaire (CHA) ou les services hospitaliers serait de premier intérêt pour mener des actions locales cohérentes et efficaces. Un recensement des actions locales qui ont pu être montées en collaboration avec les comités départementaux d'éducation pour la santé par exemple serait intéressant à recommander pour déboucher sur des propositions concrètes d'actions (par exemple celles réalisées avec les directeurs de boîtes de nuit qui organisent le retour de leurs clients qui ne sont pas en état de conduire leur voiture).

2.6. La politique pénale en matière de circulation routière

À plus long terme, l'instance propose d'ouvrir rapidement un débat sur la politique pénale en matière de circulation routière. Un groupe de réflexion pourrait être constitué pour constater que les réformes se sont cumulées les unes sur les autres sans une cohérence suffisante, pour poser des principes directeurs clairs et pour envisager des changements profonds de conception du code de la route qui n'a pas été modifié en 2001 mais seulement recomposé.

Il conviendrait en particulier de bien délimiter le domaine du contrôle-sanction automatique (toujours assorti de voie de recours), de revoir l'échelle des incriminations, de développer certains types nouveaux de sanction portant notamment sur le véhicule, de poser des critères précis aux choix de procédure

- Chapitre 6 -

par le Parquet, de revoir la mission des officiers du ministère public devant les tribunaux de police, de situer précisément le rôle des nouveaux juges de proximité, d'établir des hiérarchies entre les retraits de points et les suspensions du permis de conduire quitte à supprimer certaines hypothèses de suspension, de réfléchir à la dualité de compétence entre les autorités administratives et les autorités judiciaires en matière de suspension du permis voire d'envisager un système unique, de mieux harmoniser l'invalidité du permis suite à la perte totale des points et les suspensions et annulations, enfin de poser clairement ces principes de présomption de responsabilité pénale du conducteur habituel et (ou) du propriétaire pour un certain nombre d'infractions de comportement et d'infractions concernant le véhicule.

Les procédures et les sanctions doivent être plus lisibles pour les justiciables et les rôles respectifs du législateur (ou du pouvoir réglementaire) et du juge doivent être reconsidérés.

Postface

par

Claudine Pérez-Díaz

chercheur CNRS-CESAMES

Il y a une dizaine d'années, j'ai effectué une recherche sur le fonctionnement du système de contrôle-sanction routier ¹. Le présent rapport se fonde largement sur certains apports de cette recherche et en reprend la méthode. Ce travail avait entre autres analysé divers phénomènes : des adaptations locales des règles, la création de règles informelles, voire autonomes, la recherche d'autonomie individuelle et collective des acteurs du système de contrôle-sanction. Ce dernier aspect, intrinsèque au travail humain dans une organisation, conditionne souvent la véritable participation des acteurs ².

La prise en compte des résultats de ces analyses a permis d'identifier des conditions favorables à l'implication des agents de ce système. C'est dans cette intention qu'un projet d'évaluation-action a été conçu. Il s'agissait de susciter la participation de l'ensemble des acteurs et de favoriser des collaborations et un rapprochement des points de vues, conditions préalables à une action commune effective. Cet objectif est généralement tenu pour vrai sur le plan théorique, mais il est rarement observé sur le terrain. L'objectif était d'identifier des éléments favorables à une telle concertation, en résumé ses conditions de production. Celles-ci devraient permettre de susciter des collaborations effectives au-delà des terrains d'expérimentation et du temps de l'évaluation.

Plus largement, Vincent Spenlehauer, également porteur de ce projet d'évaluation-action, en avait analysé le processus général, montrant que la concertation favorise les opérations et soutient les projets innovants des acteurs à tous les niveaux et entre les niveaux ³. Ce type d'évaluation relève du courant

(1) C. Pérez-Díaz, « L'indulgence, pratique discrétionnaire et arrangement administratif », « *Déviance et société* » vol. 4, 397-340, 1994 ; « *Jeux avec des règles pénales, le cas des contraventions routières* », Paris, L'Harmattan, 1998.

(2) M. Crozier et E. Friedberg, « *L'acteur et le système* », Paris, Seuil, 1977.

(3) V. Spenlehauer, « *Évaluation de politique : usages sociaux* », Paris, L'Harmattan, 1995.

- Postface -

de l'évaluation pluraliste développé aux États-Unis dans les années 1970¹. Ces démarches sont reprises en France par les évaluations participatives².

En premier lieu, il est intéressant d'observer d'éventuelles évolutions durant les dix années qui ont suivi la remise d'un premier rapport de cette recherche³ aux institutions concernées, pour l'essentiel les ministères des Transports, de la Justice, de l'Intérieur, de la Défense... Ces deux premiers ministères étant commanditaires du travail de l'époque. Ensuite, il convient de s'interroger sur les éventuelles retombées de cette première analyse de la mise en œuvre du droit routier et sur les conditions favorables à l'application des règles. Enfin, les réformes envisagées et leurs portées peuvent être brièvement examinées.

Quelle évolution en dix ans ? Si l'on s'attache aux démonstrations essentielles et à leur résultats, le constat semble simple : il n'y a eu aucun changement. L'indulgence représentait de 25 % à 30 % des infractions constatées en matière contraventionnelle. Les résultats actuels sont en moyenne du même ordre. Une telle persistance était annoncée lors de la recherche précédente car l'analyse détaillée de cette pratique et de ses raisons d'être l'inscrivaient dans la durée ; elle montrait que ce phénomène existait ailleurs et était bien connu des théoriciens du droit en tant que phénomène structurel et professionnel⁴. Les délais de traitement des procédures étaient très longs, surtout proportionnellement pour les procédures dites « simplifiées ». Il en est toujours de même et pour des raisons identiques : un travail rapidement réalisé et des délais de transmission inutilement longs. Certes, l'enquête de 1992 portait sur un seul terrain, et ses conclusions restaient à conforter. Pourtant, une analyse soigneuse des conditions de production des phénomènes observés montrait bien qu'ils étaient intrinsèques au fonctionnement du système et donc très probablement généralisés.

Pour quelles raisons ces résultats n'ont-ils pas été pris en compte dès les années 1990 ? On sait que le temps institutionnel est long. L'immobilisme observé peut aussi être attribué à la prudence : convient-il de prendre en compte des résultats émanant d'une seule recherche, non encore validée par des travaux

(1) M.Q. Patton, « *Utilization Focused Evaluation* », Thousand Oaks, Californie, Sage, 1997.

(2) E. Monnier, « *Évaluations de l'action des pouvoirs publics* », Paris, Economica, (1992).

(3) C. Pérez-Díaz et F. Lombard, « *Les contraventions routières de la constatation à l'exécution des sanctions* », Paris, CESDIP, 1992.

(4) C. Pérez-Díaz, « *L'indulgence, pratique discrétionnaire* » *op. cit.* ; « *Jeux avec des règles pénales* », *op. cit.*

qui en montrent la stabilité dans le temps et l'espace ? De plus, les phénomènes identifiés relèvent tous au fond d'un mécanisme identique : pour obtenir l'application d'une mesure, il faut parvenir à impliquer les acteurs qui en ont la charge. C'est sans doute là l'explication de la difficulté qu'il y a à réformer les pratiques, alors qu'il est nettement plus simple de réformer les lois, d'adopter des mesures... Mais à quoi bon si elles ne sont pas appliquées ? Et que faudrait-il pour qu'elles le soient ? C'est à toutes ces questions que l'évaluation actuelle tente, entre autres, de répondre. Ce n'est pas par hasard si la proposition d'utiliser les mêmes méthodes de travail fut approuvée pour réaliser l'évaluation actuelle. Toutefois, pour donner toute sa portée au présent travail, il faut rester attentif à des connaissances plus larges. Celles-ci indiquent des points-clés qui constituent de véritables leviers stratégiques de l'action et des comportements.

Quelles sont les conditions favorables à l'application des règles ? Les théoriciens du droit énoncent qu'une règle n'est respectée que lorsqu'une grande partie de la population y adhère et *a fortiori* les agents du système.¹ La participation, l'implication et sans doute la conviction de la nécessité d'une règle doivent être suscitées si possible en amont de toute décision. C'est sans doute là la grande force des anglais, outre le fait qu'ils ont abordé la question de la sécurité routière un demi-siècle avant nous. Ils ont suivi les théoriciens du droit qui préconisaient de faire participer la population à l'élaboration des lois et mesures, ainsi qu'à leurs mises en œuvres locales avec des applications négociées². Le fait est que leurs institutions, en particulier leurs systèmes juridique et judiciaire, s'y prêtent. Selon Hart, la participation est une condition importante, mais elle doit être soutenue par la conviction. Pour cela, il faut que la sécurité routière occupe une place élevée dans les valeurs qui animent les comportements³. Si l'on se réfère au concept du référentiel, il faut passer d'un niveau « sectoriel » à un niveau « global » afin que tant la population et les conducteurs que les acteurs du système, décideurs compris, adhèrent à cet objectif et participent à la mise en œuvre des règles. C'est ce modèle d'action que les anglais ont adopté et qui leur vaut sans doute en grande partie d'être le pays qui affiche, avec la Suède, les meilleurs résultats de la Communauté européenne.

(1) H.L.A. Hart, « Le concept de droit », Bruxelles, FUSL, 1976. R. Dworkin, « *Taking Rights Seriously* », Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press, 1978.

(2) G. Kellens et C. Pérez-Díaz, (eds), « Le contrôle de la circulation routière en Europe », Paris, L'Harmattan, 1997.

(3) C. Pérez-Díaz, « Comportements des conducteurs et modèles du risque », « *Déviance et Société* » 24(2) p. 187-208, 2000.

Que faut-il changer aujourd'hui et à plus long terme, et comment ? Les réformes envisagées sont déjà présentées. Inutile d'y revenir. Il importe en revanche d'aborder brièvement leurs fondements scientifiques. Des leviers importants, communs aux comportements à risques et au désinvestissement des acteurs institutionnels sur la sécurité routière méritent d'être évoqués.

L'automatisation du contrôle repose sur l'idée que la seule façon rapide de modifier les comportements est de faire prendre conscience aux conducteurs qu'ils risquent d'être sanctionnés ; pour cela, il faut que cette probabilité soit suffisamment élevée et leur faire savoir. Il s'agit-là de l'application d'un modèle du risque issu de la théorie de la décision ¹. Un tel modèle est déjà appliqué dans de nombreux pays.

Les autres problèmes rencontrés ont beaucoup de points communs, en dépit de leur diversité, qu'il s'agisse de l'indulgence, de l'existence de délais de traitement des affaires prolongés par inertie bureaucratique ou d'une absence d'investissement assez générale des acteurs institutionnels sur les questions de sécurité routière. Ce dernier phénomène était surtout sensible avant le 14 juillet 2002 ; il réapparaîtra inexorablement dès que l'attention gouvernementale ne sera plus focalisée sur ce thème.

En droit, la plupart des règles qui visent à prévenir des accidents (exceptées celles en matière d'alcool) occupent la dernière place de la hiérarchie juridique (contraventions). D'où l'indulgence très particulièrement concentrée sur ces règles-là et l'absence de préoccupation quant à des délais qui ne gênent pas le fonctionnement du système sur des matières plus spécifiquement pénales, telle la délinquance. Le maintien d'infractions de type administrativo-pénal dans un système consacré au droit pénal *stricto sensu* peut sembler à ce prix ². Pour diminuer l'indulgence, il faut consacrer l'importance des règles de sécurité routière. Pour abréger les délais de traitement, il faut de surcroît lutter contre l'inertie bureaucratique. Il suffit d'éviter le stockage de ces affaires : juste travailler autrement, avec un responsable qui se préoccupe de cette question.

L'absence d'investissement d'une majorité d'acteurs se manifeste dans les pratiques qui viennent d'être évoquées. Elle apparaît également dans les difficultés qu'il y a à obtenir des données locales sur la question ; si celle-ci

(1) C. Pérez-Díaz, « *Théorie de la décision et risques routiers* », « *Cahiers internationaux de sociologie* », CXIV p. 145-163, 2003.

(2) C. Pérez-Díaz, « *Quelques aspects des évolutions du contrôle de la circulation en France* » dans G. Kellens et C. Pérez-Díaz, « *Le contrôle de la circulation routière en Europe* », Paris, L'Harmattan p. 137-184, 1997.

était considérée comme importante, beaucoup d'indicateurs seraient disponibles aisément. Certes, les plans départementaux d'action de sécurité routière (PDASR) existent, mais les données sur leur élaboration n'expriment pas toujours la concertation et l'implication de l'ensemble des acteurs. Il ne s'agit pas de pointer des défaillances, mais d'en tirer un enseignement. Il s'agit encore d'une importance mineure accordée à la sécurité routière, surtout face à la délinquance. Encore aujourd'hui, la circulation routière est d'abord traitée en termes de fluidité et ensuite seulement dans ses aspects de sécurité¹ qui se résument bien souvent à l'alcool au volant.

Le caractère secondaire des règles de sécurité routière et le désinvestissement des acteurs institutionnels, ainsi que le non-respect spontané de ces règles relèvent tous du même phénomène. La sécurité routière n'occupe pas un rang prioritaire dans les valeurs sociales actuelles, pour certains la prise de risque est même prônée. Ces aspects reflètent des phénomènes culturels.² Pour lutter contre cet état de faits, *il faut créer les conditions favorables à l'émergence d'une culture de la sécurité routière* afin que ses valeurs soient partagées par une grande partie de la population.

Un des objectifs de la présente évaluation-action des acteurs était d'associer des acteurs afin de les amener à une véritable prise en charge du problème qui leur incombe. Il n'est pas certain que nous ayons beaucoup avancé en cette direction. Toutefois, nous persistons à croire, à l'instar des anglais, que la mise au point collective des propositions de réforme émanant des agents du système de contrôle-sanction est une des manières de susciter leur participation par la concertation. L'écoute et la prise en compte des acteurs locaux sont des moyens efficaces d'intervenir sur les problèmes. En effet, quelles que soient les décisions centrales, ceux-ci restent maîtres de leur concrétisation, comme nombre de recherches l'ont montré. Or, cette écoute a eu lieu et le relais que nous souhaitions constituer entre les acteurs locaux et les autorités centrales existe bien. Il reste aux décideurs à en tirer parti.

(1) C. Pérez-Díaz, « Jeux avec des règles pénales », *op. cit.*

(2) P. Peretti-Watel, « Sociologie du risque » Paris, Armand Colin, 2000.
C. Pérez-Díaz, « Théorie de la décision et risques routiers », *op. cit.*

Avis des ministères

Avis du ministère de l'Équipement, des Transports, du Logement, du Tourisme et de la Mer

Par lettre en date du 15 mai dernier, vous avez souhaité connaître l'avis du ministère de l'Équipement, des Transports, du Logement, du Tourisme et de la Mer, concernant le rapport d'évaluation sur la politique nationale de sécurité routière.

Tout d'abord, je vous remercie pour l'envoi du rapport de la commission qu'a présidée Monsieur Michel Ternier et qui était chargée de conduire une évaluation du dispositif de contrôle et de sanction des infractions au code de la route et de son fonctionnement.

Ces travaux d'évaluation, auxquels le ministère de l'Équipement attache une importance qu'il a toujours soulignée, ont confirmé, en appuyant les analyses sur des études objectives et rigoureusement menées, les limites de l'organisation et des méthodes traditionnelles. Leurs résultats ne peuvent en aucun cas par eux-mêmes conduire à une évolution sensible du comportement des conducteurs, quelle que soit par ailleurs la qualité de l'engagement des personnes qui sont impliquées dans le dispositif, notamment au niveau local.

Il n'est donc pas étonnant que les conclusions de l'évaluation rejoignent très largement les analyses qui ont conduit le gouvernement à jeter les bases de la politique de sécurité routière qu'il a largement engagée, en adoptant, et en proposant au Parlement des mesures qui rejoignent pour beaucoup d'entre elles les propositions de l'instance présidée par Monsieur Ternier.

Des propositions essentielles présentées dans le rapport sont donc déjà mises en œuvre ou en cours de mise en application, notamment à travers les dispositions de la loi du 13 juin dernier renforçant la lutte contre la violence routière, et la mise en place d'un dispositif ambitieux de contrôle automatisé d'infractions au code de la route.

D'autres propositions, touchant à l'organisation administrative, comme aux modalités d'évaluation des actions de sécurité routière, méritent d'être étudiées attentivement.

- Avis des ministères -

Il faut donc remercier vivement l'instance d'avoir ainsi alimenté la réflexion du gouvernement et de l'ensemble des acteurs de la sécurité routière, à travers des observations conduites avec une rigueur qui en fait toute la richesse.

Pierre GRAFF
Directeur du Cabinet

Avis du ministère de l'Intérieur, de la Sécurité intérieure et des Libertés locales

Vous avez bien voulu me transmettre pour observations le rapport du Commissariat général du Plan : « La politique de sécurité routière - les systèmes locaux de contrôle-sanction ».

Je tiens à vous remercier et à souligner la qualité de ce rapport fort bien documenté et audacieux. Ses conclusions me semblent conforter les orientations du gouvernement qui considère dorénavant cette question comme partie intégrante de la politique de sécurité intérieure. La sécurité routière repose d'abord sur la lutte contre la délinquance routière.

Je souhaiterais néanmoins faire quelques observations.

La première concerne la création d'une « police de la route » que vous proposez dans le chapitre 4 relatif aux « acteurs face à leur travail ».

Le ministre a déjà explicitement écarté cette solution dans la mesure où elle n'est pas adaptée à la situation française. Elle supposerait un renforcement très substantiel des effectifs spécialisés pour maintenir le même niveau d'activité. Ainsi, pour la gendarmerie nationale, la moitié du temps de contrôle est effectué par des unités non spécialisées.

Plus encore, la France se caractérise par la densité de son réseau routier (985 000 km) dont 96 % de routes départementales. De fait, leur surveillance doit être effectuée au plus près du terrain, essentiellement par les brigades territoriales. Il serait inefficace de confier le monopole de ce contrôle à une unité spécialisée départementale. La présence locale des 3 500 brigades de gendarmerie et des 2 700 implantations de police ainsi que l'absence de monopole d'un service pour le contrôle de la route permettent au contraire de disposer de capacités de mobilisation immédiates et importantes pour faire face à de grands événements tels que les départs en vacances.

Par ailleurs, il ne faut pas sous estimer la professionnalisation des forces de l'ordre. Les unités spécialisées, qu'elles soient de police ou de gendarmerie, disposent déjà de formations spécifiques et d'équipements adaptés.

- Avis des ministères -

Enfin, dans la mesure où nous considérons que la délinquance routière doit être traitée au même titre que les autres formes de délinquance, il n'y a pas lieu de distinguer les forces chargées de sa répression.

Je crois néanmoins que sur ce point votre rapport ouvre deux pistes de réflexion. La première porte sur la nécessité d'améliorer encore la formation de tous les policiers et les gendarmes, qu'ils soient spécialisés ou non dans la lutte contre la délinquance routière. La seconde consiste à unifier localement les structures de commandement ou à renforcer leur coordination. Je demande aux services de me faire des propositions sur ces deux points.

Ma seconde observation porte sur la pratique des indulgences et l'application de seuils de tolérance lors des contrôles.

Par circulaire du 18 décembre 2002, le ministre a clairement rappelé aux policiers et gendarmes leurs obligations et l'interdiction absolue de toute indulgence. Par conséquent, les statistiques que vous mentionnez dans votre rapport (20 % des infractions constatées ne sont pas enregistrées) correspondent à une période révolue.

S'agissant des seuils de tolérance, il me semble également indispensable de le réduire à son strict minimum en fonction des seules exigences techniques. Nous nous sommes engagés à revenir sur ces pratiques, notamment dans le cadre de la nouvelle politique d'implantation de systèmes de contrôle et de sanction automatisés.

Pour autant, je souhaite également demander à l'Inspection générale de l'Administration, à l'Inspection générale de la police nationale et à l'Inspection technique de la gendarmerie nationale de me faire des propositions sur ces deux points.

Ma dernière observation porte sur la structure chargée de l'installation des systèmes de contrôle et de sanction automatisés.

Vous préconisez la création d'un groupement d'intérêt public ou d'une délégation au secteur privé sous maîtrise d'ouvrage de la Délégation interministérielle à la sécurité routière (DISR) ou d'un établissement public.

Cette question est aujourd'hui envisagée dans un contexte différent. Il a été acté que l'État financerait en totalité le déploiement et le fonctionnement de ces systèmes en réaffectant le produit des « amendes automatisées ». Par ailleurs, la

- Avis des ministères -

maîtrise d'ouvrage a été confiée pour l'installation des 100 premiers appareils au ministère de l'Équipement puis au ministère de l'Intérieur pour le déploiement des 1 000 premiers appareils.

Telles sont les observations que je tenais à porter à votre connaissance avant la diffusion de ce rapport.

Claude GUEANT
Directeur du Cabinet

Ministère de la Justice

Vous avez bien voulu me communiquer pour avis le projet de rapport de la mission d'évaluation de la politique nationale de sécurité routière par les systèmes locaux de contrôle-sanction qui a été demandé par le Premier ministre, sur proposition du Conseil national de l'évaluation, lors du Comité interministériel à la réforme de l'État du 12 octobre 2000.

J'ai l'honneur de vous informer des observations qu'appellent de ma part vos propositions et recommandations qui figurent au chapitre 6 de ce projet de rapport, et des suites que le Garde des Sceaux, ministre de la Justice, pourrait apporter à certaines d'entre elles.

A titre liminaire, je voudrais insister sur la particulière qualité des travaux de votre mission, et me féliciter du fait que la plupart de vos propositions rejoignent les objectifs poursuivis par le gouvernement et sont pour partie mises en œuvre par le décret du 31 mars 2003 et par la loi du 12 juin 2003 renforçant la lutte contre la violence routière.

Tout d'abord, s'agissant de la déperdition du près du tiers des amendes forfaitaires en raison des indulgences que vous déplorez au § 1.1. de votre rapport, j'appelle votre attention sur les deux points suivants :

1 – Il est très difficile d'évaluer la pratique des « indulgences » du fait que nous ne disposons pas d'un outil informatique ¹ qui permette d'établir des statistiques par code Natinf pour toutes les contraventions des quatre premières classes ayant fait l'objet d'un paiement spontané, d'un titre exécutoire d'amende forfaitaire majorée, d'une ordonnance pénale ou d'un jugement.

2 – De même, nous ne disposons pas d'informations précises sur le nombre des formulaires de cartes-lettres imprimés du fait que tous les services verbalisateurs, y compris les polices municipales, peuvent se fournir auprès d'imprimeurs privés.

(1) La Chancellerie dispose depuis 1984 d'une application informatique qui lui permet d'analyser l'évolution du nombre des crimes, délits et contraventions de la cinquième classe à partir des condamnations enregistrées au fichier.

- Avis des ministères -

C'est la raison pour laquelle je souhaite la création de cet outil statistique qui doit permettre aux procureurs de la République de contrôler l'activité des services verbalisateurs.

De même, je souhaite la création d'une numérotation nationale des cartes-lettres d'amende forfaitaire pour en assurer la traçabilité à l'égard des tous les services verbalisateurs, y compris les polices municipales.

La mise en œuvre de ces propositions est la condition préalable et nécessaire pour évaluer précisément la pratique des « indulgences ».

D'autre part, vous proposez de « légaliser le contrôle et la sanction des contrevenants par une administration spécialisée » (§ 2.1. page 184).

De même, vous proposez de créer un établissement public de sécurité routière associant les trois ministères « qui doivent coordonner leur action pour assurer la sécurité routière (Justice, Equipement, Intérieur) et ont besoin d'une agence technique commune ».

Sur ce point précis, je me permets d'appeler tout particulièrement votre attention sur le fait que ces propositions ne doivent pas empiéter sur les prérogatives régaliennes du parquet qui est seul compétent pour mettre en œuvre l'action publique.

Il n'en demeure pas moins que l'idée « d'une agence technique commune » est intéressante. En effet, cette instance pourrait permettre d'organiser les relations entre les services de l'État et tous les services verbalisateurs visés à l'article L. 130-4 du code de la route, y compris les polices municipales.

Au paragraphe 2.6, vous proposez de « revoir la mission des officiers du ministère public devant les tribunaux de police ». Ce point est très important, l'institution de l'officier du ministère public est effet un rouage essentiel. Je suis tout à fait convaincu que cette institution doit faire l'objet d'une réflexion approfondie pour en améliorer le fonctionnement.

D'une manière plus générale, s'agissant des propositions que vous formulez dans ce même paragraphe 2.6 sur « la politique pénale en matière de circulation routière », je constate avec satisfaction que vos propositions confortent les orientations prises par le gouvernement lors du Comité interministériel de la sécurité routière du 18 décembre 2002, notamment pour ce qui est :

- « de revoir l'échelle des incriminations » : l'article 1^{er} de la loi du 12 juin 2003 renforçant la lutte contre la violence routière a créé de nouvelles incriminations dans le code pénal en aggravant les sanctions lorsque les faits d'homicides et de blessures involontaires sont commis à l'occasion de la conduite d'un véhicule terrestre ;
- « de développer certains types nouveaux de sanction portant notamment sur le véhicule » : la loi susvisée a diversifié les peines complémentaires d'une part, en étendant les peines complémentaires de confiscation du véhicule et d'immobilisation du véhicule à un plus grand nombre de délits au code de la route et d'autre part, en créant deux nouvelles peines complémentaires (la peine d'obligation d'accomplir un stage de sensibilisation à la sécurité routière et d'interdiction de conduire certains véhicules) ;
- « les procédures et les sanctions doivent être plus lisibles pour les justiciables » : outre l'extension de la procédure de l'amende forfaitaire à l'ensemble des contraventions des quatre premières classes au code de la route qui résulte d'un décret ¹, la loi susvisée du 12 juin 2003 a intégré dans le code pénal les nouvelles incriminations d'homicide et de blessures involontaires, qui sont désormais reprises en code suiveur dans le code de la route. Ces deux modifications vont dans le sens souhaité d'une meilleure lisibilité des textes en la matière ;
- « de situer précisément le rôle des nouveaux juges de proximité » : le 2^o de l'article 27 du décret n° 2003 du 23 juin 2003 relatif à la juridiction de proximité apporte une réponse précise à votre proposition, puisqu'il donne pleinement compétence à cette nouvelle juridiction pour juger des contraventions des quatre premières classes au code de la route.

L'important travail législatif et réglementaire de ces six derniers mois, qui fait l'objet de deux circulaires d'application de la Chancellerie ², doit se traduire par un changement radical du comportement des usagers de la route.

En conclusion, dans l'attente de disposer des premières études sur l'impact des décisions prises par le gouvernement lors du CISR du 18 décembre 2002, les services de la Chancellerie vont poursuivre la réflexion sur les points suivants en concertation avec les ministères concernés :

(1) Décret n° 2003-293 du 31 mars 2003 relatif à la sécurité routière et modifiant le code de procédure pénale et le code de la route.

(2) Du 10 juin 2003 (CRIM-03-8/E8) et du 20 juin 2003 (CRIM-03-10/E8).

- Avis des ministères -

- l'évaluation de l'institution de l'officier du ministère public ;
- sur la traçabilité et la sécurisation du système des cartes-lettres d'amende forfaitaire ;
- la création d'un outil statistique pour les contraventions des quatre premières classes, et notamment pour les contraventions au code de la route.

Enfin, et en concertation avec les services du ministère de l'Intérieur, la réflexion devra également se poursuivre sur la fiabilisation du système d'immatriculation des véhicules pour pouvoir identifier les propriétaires, y compris pour les véhicules immatriculés à l'étranger, et sur la dépénalisation du stationnement payant pour désengorger le rôle des tribunaux de police, et prochainement des juridictions de proximité.

Patrick HUBERT
Directeur du Cabinet

Délégation interministérielle à la sécurité routière

Vous avez bien voulu me saisir du rapport d'évaluation de la mise en œuvre de la politique nationale de sécurité routière par les systèmes locaux de contrôle-sanction.

Je souhaite avant tout souligner la qualité et le caractère particulièrement opérationnel du travail réalisé que vous qualifiez très justement « d'évaluation-action ».

La démarche retenue, qui démultiplie et affermit les points de vue en s'appuyant sur le niveau local, comme les conclusions formulées recourent très largement les choix opérés depuis par le gouvernement en matière de lutte contre la violence routière.

La généralisation des contrôles de vitesse automatisés, la professionnalisation accrue des acteurs de la sécurité routière, l'accroissement de l'effectivité des sanctions figurent parmi les axes d'évolution de l'organisation du contrôle-sanction que propose l'instance présidée par Monsieur Michel Ternier.

Ces axes recouvrent également les priorités d'actions stratégiques dont j'entends poursuivre le développement au sein de la direction de la sécurité et de la circulation routière.

Au-delà de l'usage très concret qui pourra être fait de ce rapport, qui constitue pour les professionnels comme pour le public un excellent support de compréhension des enjeux et choix opérés en matière de sécurité routière, je souhaite d'ores et déjà pour ma part en assurer une large diffusion au sein des services de la direction de la Sécurité et de la Circulation routière.

Rémy HEITZ
Délégué interministériel
à la Sécurité routière

A N N E X E S

Annexe 1

Composition de l'instance

Président

Michel Thénault, préfet de la région Champagne-Ardenne, préfet de la Marne, d'avril à juin 2001, *puis*

Patrick Poirret, magistrat, sous-directeur à la Chancellerie, de juin à septembre 2001, *puis*

Michel Ternier, ingénieur général des Ponts et Chaussées, à partir de septembre 2001

Rapporteur général

Eric Phélippeau, maître de conférences à l'université de Paris-X – GAP

Rapporteur

Philippe Malibert, ministère de l'Équipement, des Transports, du Logement, du Tourisme et de la Mer

Membres

Loïc Blondiaux, maître de conférence à l'université de Paris-I

Pierre Couvrat, professeur émérite de droit à l'université de Poitiers

Christiane Dressen, Comité français d'éducation pour la santé

Véronique Feypell, Division des transports de l'OCDE

Rodolphe Gintz, ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie

- Annexe 1 -

Claude Got, professeur de médecine honoraire

Thierry Granger, professeur de sciences économique, université d'Artois et de Paris-Dauphine

Paul Kleffert, président de l'Association des voyageurs (ADV)

François Lematre, ministère de l'Intérieur

Philippe Mignotte, ministère de la Défense

Anthony Ockwell, *puis* John White, Division des transports de l'OCDE

Claudine Pérez-Diaz, CNRS, laboratoire CESAMES

Patrick Poirret, ministère de la Justice

Annie Prévot, ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie

Jacques Sicherman, inspecteur général au Conseil général des Ponts et Chaussées

Christian Vilmart, Commissariat général du Plan

Annexe 2

Composition des groupes de travail locaux

Groupe de travail local de Châteauroux

Président

Pierre Valleix, procureur de la République du tribunal de grande instance de Châteauroux

Composition du groupe

Le directeur des services du cabinet de Mme la préfète
Le lieutenant-colonel commandant le groupement de gendarmerie
Le directeur départemental de la sécurité publique
Le directeur départemental de l'Équipement
La directrice des libertés publiques et des collectivités locales de la préfecture

Groupe de travail local de Grasse

Président

Bruno Raifaud, sous-préfet de Grasse

Composition du groupe

Le sous-préfet de Grasse
Le procureur de la République du tribunal de grande instance de Grasse
Le sous-préfet, chef du projet départemental de sécurité routière
Le commissaire divisionnaire, chef du district de police de Cannes
Le capitaine, commandant la compagnie de gendarmerie de Cannes
Le capitaine, commandant la compagnie de gendarmerie de Grasse

- Annexe 2 -

Le capitaine, commandant de l'escadron de sécurité routière des Alpes-Maritimes à Mandelieu

Le directeur départemental de l'Équipement, cellule départementale d'exploitation et de sécurité

Le maire de Cagnes-sur-Mer

Le maire de Saint-Laurent-du-Var

Le président de la prévention routière

La présidente de la ligue contre la violence routière

La directrice du centre de cure ambulatoire en alcoologie

Le commissaire principal, conseiller technique auprès du préfet des Alpes-Maritimes

Groupe de travail local de Lille

Président (co-présidents)

Jean Ambroggiani, préfet délégué pour la sécurité et la défense

Philippe Lemaire, procureur de la République du tribunal de grande instance de Lille

Composition du groupe

La chef de cabinet de M. le préfet délégué pour la sécurité et la défense, coordinatrice sécurité routière

Le commissaire divisionnaire, directeur des services du cabinet du préfet délégué pour la sécurité et la défense

Le contrôleur général, directeur départemental de la sécurité publique

Le colonel, commandant le groupement de gendarmerie de Lille

Le commissaire divisionnaire, chef du groupement interrégional des CRS n° II

Le président de Lille métropole communauté urbaine

Le président du conseil général du Nord

Le maire de la ville de Lille

Le directeur départemental de l'Équipement, cellule départementale d'exploitation et de sécurité

Le directeur régional de l'Équipement, service régional des transports routiers

Le directeur du SAMU

Le directeur de la Prévention routière

Groupe de travail local de Mont-de-Marsan

Président (co-présidents)

Jean-Pierre Lafitte, procureur de la République du tribunal de grande instance de Mont-de-Marsan

Philippe Malizard, sous-préfet, directeur du cabinet du préfet des Landes

Composition du groupe

La directrice du cabinet du préfet, sous-préfète chargée de la sécurité routière
Le procureur de la République de Mont-de-Marsan
Le colonel du groupement de gendarmerie
Le directeur départemental de la sécurité publique des Landes
Le directeur départemental de l'Équipement
Le directeur du SAMU des Landes
Le directeur de l'Association d'aide aux victimes et de la médiation
Le directeur du comité départemental de prévention de l'alcoolisme
Le président de la prévention routière
Le président de l'Automobile-club des Landes
Le président de l'Association landaise de perfectionnement des conducteurs débutants

Groupe de travail local de Saint-Brieuc

Président

Patrice Petitjean, procureur de la République du tribunal de grande instance de Saint-Brieuc

Composition du groupe

Le directeur de cabinet du préfet des Côtes-d'Armor
Un représentant de la gendarmerie
Un représentant de la police
Un officier du ministère public
Un représentant de la mairie de Saint-Brieuc
Un représentant de la Direction départementale de l'Équipement
Un représentant du conseil général

- Annexe 2 -

Un représentant de l'Association d'aide aux victimes
Un représentant du comité départemental de la prévention contre l'alcoolisme
Un représentant du comité départemental de la prévention routière

Groupe de travail local de Villefranche-sur-Saône

Président

Bernard Gonzales, sous-préfet de Villefranche-sur-Saône

Composition du groupe

Le procureur de la République du tribunal de grande instance de Villefranche-sur-Saône

Un stagiaire de l'ENA à la préfecture de la région Rhône-Alpes, préfecture du Rhône, chargé de rédiger la monographie

La coordinatrice sécurité routière du Rhône, chargée du secrétariat du groupe de travail local

Le secrétaire général de la sous-préfecture

Un représentant de l'observatoire régional de sécurité routière (DRE)
commandant de police, adjoint au chef de la circonscription de police de Villefranche-sur-Saône

Le major, adjoint au commandant de la compagnie de gendarmerie de Villefranche

Une représentante de l'Association d'aide aux victimes et de la Médiation

Le maire de Villefranche-sur-Saône

Le responsable du SAMU de Villefranche-sur-Saône

Un responsable de l'inspection du travail

Un responsable du contrôle des transports

Annexe 3

Cahier des charges de l'instance ¹

Objectifs de l'évaluation

Première loi spécifiquement consacrée à la sécurité routière, la loi du 18 juin 1999 constitue l'une des pièces maîtresses de la politique de lutte contre l'insécurité routière. Les nouvelles dispositions mettent l'accent sur un meilleur respect de la réglementation, sur la répression des comportements les plus excessifs et sur la prévention.

Afin de faciliter la mise en œuvre des objectifs du législateur, notamment ceux relatifs aux contrôles et aux sanctions des infractions au code de la route, la Délégation interministérielle à la sécurité routière a mis en place une organisation plus efficace au niveau local, reposant notamment sur une meilleure coordination des acteurs. Tel est en particulier le sens du plan départemental de contrôle dont la mise en place a été décidée par le CISR du 2 avril 1999.

L'évaluation demandée porte sur ce point particulier, jugé tout à fait crucial : l'appréciation de l'efficacité nationale du nouveau dispositif de contrôle-sanction devra s'appuyer sur une analyse fine des pratiques locales mises en œuvre en matière de contrôle-sanction. Celles-ci ont en effet un impact important sur les comportements des conducteurs de la route. L'évaluation doit se concentrer sur les pratiques locales en France, mais les comparaisons internationales doivent être gardées à l'esprit pour comprendre le cas français.

L'action locale des administrations porte essentiellement sur la chaîne contrôle-sanction et sur les contrôles du respect des règles du code de la route et les sanctions infligées en cas d'infraction constatée.

(1) Document sur la base duquel le Conseil national de l'évaluation a inscrit la politique de la sécurité routière – les systèmes locaux de contrôle-sanction – à son programme d'évaluation.

Le volet répressif de la mise en œuvre de la politique nationale de sécurité routière sera donc l'objet premier de la présente évaluation. Les forces de l'ordre (gendarmerie et police nationale) et la justice (chancellerie, tribunaux de police et correctionnels) seront donc les premières concernées par cette évaluation.

Mais l'action locale des administrations ne se résume pas à ces aspects. Il conviendra également d'apprécier l'efficacité des services déconcentrés du ministère de l'Équipement dans leur rôle d'aménageurs d'infrastructures et leur expertise sur les points d'infractions dangereuses. Il apparaît également souhaitable que soit analysée, dans le cadre de l'évaluation, la mise en œuvre des mesures d'obligation de soins liées à certaines sanctions. Cette évaluation repose sur le constat selon lequel les conditions matérielles, sociales, économiques, etc.¹, de chaque situation locale conduisent les acteurs de contrôle-sanction à des traductions, à des adaptations, voire à des créations de règles informelles relatives à la circulation routière. Aussi fait-on l'hypothèse que l'efficacité de la mise en œuvre de la politique nationale de sécurité routière peut être améliorée si l'on comprend le fonctionnement des systèmes d'acteurs locaux du contrôle-sanction et si l'on favorise leurs capacités d'innovation. Cette évaluation est une évaluation-action : elle suppose une forte mobilisation des acteurs locaux du contrôle-sanction.

L'évaluation doit se limiter au domaine du système de contrôle et de sanctions, mais ce système s'intègre dans un ensemble. La compréhension de l'interaction entre les grandes catégories de procédures visant à limiter l'insécurité routière nécessite de savoir quelles mesures concernant l'organisation législative et réglementaire de la sécurité routière pourraient contribuer à simplifier le rôle du système de contrôle et de sanctions tout en le rendant plus efficace. Il serait aussi intéressant de connaître le prix économique du risque (ou de la réduction du risque) automobile afin de les comparer au prix d'autres types de risques. Comme il s'agit d'inciter à des changements de comportement et que les incitations sont coûteuses, il serait utile de savoir quel coût d'incitation il est légitime d'engager.

Dans un petit nombre de ressorts judiciaires soigneusement choisis, l'objectif de l'évaluation sera dans un premier temps de produire, en étroite collaboration avec les acteurs locaux du contrôle-sanction, une connaissance partagée de ces

(1) Par exemple, nécessité d'entretenir des relations de coopération avec les sociétés locales, compassion pour certains contrevenants en situation professionnelle difficile, engorgement des services « contentieux », manque de matériel, formation lacunaire en matière de sécurité routière, etc.

phénomènes de traduction et d'adaptation des règles. Dans un deuxième temps, l'objectif de l'évaluation sera, dans les ressorts sélectionnés pour l'évaluation, d'envisager des pistes réalistes et positives d'évolution du fonctionnement du contrôle-sanction. Dans un troisième temps, l'évaluation visera à préciser les conditions de transfert d'innovations en matière de contrôle-sanction d'un ressort à d'autres, notamment en utilisant des procédures de consultation d'acteurs locaux dont l'action peut se situer en dehors des ressorts ayant contribué à l'évaluation. Enfin, l'ensemble de ces éléments fera l'objet de recommandations ou de prescriptions nationales pour l'ensemble du territoire.

Le contexte de l'évaluation

La politique nationale de sécurité routière forme un ensemble d'actions complexe qu'il est difficile d'évaluer dans son exhaustivité. Cette politique repose notamment sur :

- un grand nombre de lois et de textes réglementaires concernant le comportement des conducteurs (vitesse, alcoolémie, respect des arrêts obligatoires comme les « stop » et feux rouges, port de la ceinture et du casque...), la construction et l'exploitation des infrastructures routières et les normes de construction des véhicules. Peu coûteux et présumé efficace et à court terme, cet appareil normatif constitue le principal instrument d'action publique ;
- un édifice administratif et judiciaire s'appuyant sur divers services locaux (tribunaux, préfectures, brigades de gendarmerie, DDE, etc.) dont le rôle est au minimum de faire respecter le corpus de règles évoqué ci-dessus ;
- un appareil d'expertise public (INRETS, ONISR, CNRS, INSERM, etc.) produisant des recherches et des études sur l'efficacité des actions publiques engagées dans le cadre de la politique de sécurité routière ;
- des acteurs non étatiques publics (les conseils généraux par exemple, qui gèrent les réseaux des routes départementales) ou privés (les associations de défenses des victimes d'accidents de la route, les compagnies d'assurances, les sociétés d'autoroutes, les constructeurs automobiles, etc.).

Même si la part des différents facteurs reste incertaine, la mise en œuvre de la politique nationale de sécurité routière depuis le début des années 1970 a eu pour conséquence la baisse du nombre de morts sur les routes, passant de 17 000 à environ 8 000, malgré un accroissement considérable du parc automobile.

On note néanmoins depuis quelques années une inquiétante stagnation des principaux indicateurs accidentologiques. Le nombre de 8 000 morts par an semble un palier difficile à franchir. De plus, la France, par rapport à ses voisins européens, occupe en matière de sécurité routière un rang peu enviable. La conduite routière britannique est deux fois plus sûre que la conduite française par kilomètre parcouru.

On considère en général que l'insécurité routière est produite par l'interaction de trois éléments : les conducteurs, les véhicules et les routes. Cette évaluation portera exclusivement sur l'élément « conducteur », ce qui n'empêche pas que les deux autres puissent être, en tant que de besoin, pris en considération.

Un facteur « comportement des conducteurs » est repérable dans 95 % environ des accidents mortels et la dégradation des bilans de sécurité routière s'accompagne presque toujours d'un « relâchement » des comportements des conducteurs. En outre, quand on les compare à ceux d'autres pays industrialisés dont les taux de motorisation sont du même ordre de grandeur et dont les réseaux routiers sont à peu près équivalents, des différences apparaissent dont l'analyse doit préciser si elles peuvent être attribuées à des singularités de comportement des conducteurs français.

Par ailleurs, en ce qui concerne l'élément « véhicule », les progrès enregistrés ces dernières années renvoient au phénomène de comportements compensatoires négatifs de nombreux conducteurs (sentiment de sécurité excessif). Qui plus est, la réglementation technique des véhicules, aujourd'hui européenne, laisse peu de marges de manœuvre au niveau national sur ce point.

En ce qui concerne la « route », une évaluation de l'implication des Directions départementales de l'Équipement dans le domaine de la sécurité routière (limitée à leur métier de conception et d'aménagement des infrastructures, en liaison avec les activités dans le champ de l'urbanisme) vient d'être réalisée. Elle s'inscrit dans le programme officiel de modernisation du ministère de l'Équipement et doit être articulée avec l'évaluation interministérielle (les travaux correspondants seront transmis à l'instance d'évaluation).

En conséquence, l'évaluation précise de l'efficacité des moyens d'action publique visant à modifier les comportements des conducteurs constitue a priori une voie prometteuse d'amélioration de la sécurité routière.

L'objet de l'évaluation

Les trois principales catégories d'action publique prenant pour cible le comportement du conducteur sont les suivantes :

- 1) les actions d'éducation et de formation, initiale et continue, à tous les âges de la vie, dont l'effet ne peut être appréhendé qu'à moyen et long terme et dont le but est d'inculquer des « valeurs » qui modèlent les comportements durablement et en profondeur ;
- 2) les actions de communication, d'information et de conseil *via* les grands supports médiatiques, dont le but est de rappeler, compléter et conforter les mesures mises en œuvre pour modifier les comportements sur la route ;
- 3) le contrôle et les sanctions afférents aux règles du code de la route dont le but est d'influer à court terme sur le comportement du conducteur ; celui-ci apprécie par ailleurs la crédibilité des normes et anticipe la probabilité de leur application. Il s'agit concrètement des contrôles de gendarmerie et de police, ainsi que des différentes formes de peines infligées par la justice en cas d'infractions constatées.

En fait, seule la dernière catégorie d'action, autrement dit la « chaîne contrôle-sanction », fera l'objet de l'évaluation proposée ici ¹.

L'expression de « chaîne contrôle-sanction » recouvre une grande diversité. Par exemple, sur le simple plan de la description administrative, pour un seul pôle judiciaire formé par un ou plusieurs tribunaux de police et un tribunal correctionnel, il existe plusieurs brigades de gendarmerie et/ou commissariats de police ². Le flux d'infractions constatées par une brigade de gendarmerie est contingenté en aval par le pôle judiciaire notamment en fonction des flux en provenance des autres brigades. Si, en outre, on considère que plusieurs brigades de gendarmerie sont fréquemment obligées de partager un seul équipement de contrôle – tel un radar embarqué par exemple – on comprend que l'activité de contrôle et de sanction sur un territoire donné ne présente pas vraiment la linéarité d'une chaîne. Autre exemple, dans certains ressorts, les services de la DDE apportent leur concours aux forces de l'ordre pour aménager

(1) L'analyse des deux premières catégories d'action présente d'importantes difficultés méthodologiques. En conséquence, leur évaluation est prévue à moyen terme. L'évaluation du contrôle-sanction pourra également fournir de nombreux éléments de problématique utiles à la programmation de l'évaluation de l'éducation et formation des conducteurs.

(2) La circonscription territoriale d'un pôle judiciaire TP ou TC se nomme un « ressort ».

des zones d'interception ou pour identifier des points ou des horaires pertinents de contrôles ; quelquefois, les services de la DDE sont plus discrets. Enfin, dans certains ressorts, le procureur a établi des relations de travail étroites avec certains responsables motivés de la santé publique (obligation de soins pour les contrevenants souffrant d'alcoolisme) ; dans d'autres situations, le milieu local de la santé publique n'est pas en mesure d'offrir un service adapté aux appels du procureur. Tous ces exemples montrent que la linéarité implicite supposée par le terme de « chaîne » est loin d'être vérifiée dans les faits. On parlera de *configuration d'acteurs du contrôle-sanction*, expression qui semble mieux à même de décrire l'hétérogénéité des systèmes.

La diversité des configurations locales de contrôle-sanction n'est pas en soi un problème. Elle peut en effet indiquer que les configurations locales s'adaptent au contexte pour être plus efficaces sur leur territoire. En revanche, cette forte différenciation peut conduire à un manque de cohérence entre les pratiques ou à une mauvaise hiérarchisation des priorités locales en faveur de la sécurité routière.

Justification

Divers travaux ont montré que le dispositif législatif et réglementaire national concernant la sécurité routière était cohérent dans ses intentions ¹. Le bon respect du code de la route par les conducteurs mènerait rapidement à une réduction importante de l'insécurité routière en France. Une partie importante de l'insécurité routière dans notre pays provient donc du fait que les conducteurs ne respectent pas le code de la route. Un certain nombre d'études le confirment.

Il a ainsi été démontré que les conducteurs français contestent fréquemment l'importance des règles formelles de sécurité routière.² Prendre ses libertés avec celles-ci n'est en général pas considéré comme un acte grave. Une recherche concernant le comportement des contrevenants condamnés indique que certaines règles peuvent même être déclarées inutiles, voire nuisibles à la sécurité routière car trop abstraites et incapables de tenir compte de la situation

(1) M. Fichelet, « La nouvelle politique de sécurité routière en France et la question des sanctions pénales », « *Déviance et Société* », VIII, 1984, p. 103-112, « *Livre blanc sur la sécurité routière* », Paris, La Documentation française, 1989.

(2) M.B. Biecheler-Fretel., M. Moger-Monseur, « Le comportement de base des conducteurs », « *Cahier d'études ONSER* », 64, avril 1985, 1-190 ; F. Ocqueteau, C. Pérez-Díaz, « *Justice pénale, délinquances, déviances : évolution des représentations dans la société française* », Paris, CESDIP, 1989.

rencontrée par le conducteur ¹. Pour ces mêmes raisons, la sanction qui leur a été infligée est contestée. Cette position n'exclut pas la mauvaise foi, car ces avis s'expriment aussi en dépit de preuves telles qu'une alcoolémie importante. Il n'en demeure pas moins que le rapport de défiance à l'égard de la règle persiste, voire s'aggrave.

Une analyse du fonctionnement du système pénal dans le ressort d'un tribunal de grande instance et des pratiques des acteurs locaux montre par ailleurs qu'il faudrait aussi persuader du bien-fondé des règlements les agents chargés de les faire appliquer. En effet, ceux-ci disposent de fait d'une large marge d'interprétation des règles qui peut aller jusqu'à leur non-application ². Une amélioration de la mise en œuvre serait alors à attendre de la conviction et de l'implication de ces agents qui font souvent preuve d'une grande cohérence et d'une capacité d'innovation dans les marges d'autonomie qu'ils se créent ³.

Le questionnement et la méthodologie de l'évaluation

Cette évaluation-action propose de faire en sorte que les acteurs centraux et locaux modifient « en connaissance de cause » leurs manières d'agir et de décider, en fonction de ce que les connaissances disponibles et l'évaluation des pratiques de terrain permettent de fournir comme enseignements.

1 - Le dispositif d'enquête se concentrera sur le fonctionnement des systèmes locaux de contrôle-sanction. Cependant, il convient de s'assurer que l'usager de la route et, plus généralement le citoyen, puissent demeurer au cœur de la démarche proposée pour conférer à celle-ci toute sa pertinence politique et administrative. Cette prise en compte des usagers et, plus globalement, de la question de la légitimité et de l'acceptabilité du contrôle-sanction s'effectuera en deux phases. Premièrement, par le biais d'études complémentaires préalables au lancement des enquêtes d'évaluation dans les ressorts judiciaires, on produira une bibliographie commentée ainsi qu'une revue des modèles, bases de données et grandes enquêtes (type SOFRES) concernant le comportement des conducteurs d'une part et les rapports qu'entretient la société française (en général et par

(1) J.-M. Renouard, « As du volant et chauffards », Paris, L'Harmattan, 2000 (sous presse).

(2) C. Pérez-Dias, « Jeux avec des règles pénales. Le cas des contraventions routières » Paris, L'Harmattan, 1998.

(3) Notons que l'amélioration de la mise en œuvre locale des règles nationales peut avoir, au travers d'un phénomène de rétroaction, l'effet de susciter la production de règles nationales « réalistes », notamment par l'alimentation de la jurisprudence (nationale, par définition).

catégorie) avec le thème de la sécurité routière, d'autre part. Il serait intéressant de connaître aussi quelles sont les appréciations subjectives du risque par les conducteurs, selon les types de conducteurs, dans les différentes situations de circulation possibles. Deuxièmement, ce travail de recension analytique servira à établir des hypothèses sur la *légitimité* et *l'acceptabilité* sociale du contrôle-sanction et sur la *perception* qu'ont les acteurs sociaux des moyens publics mobilisés pour « socialiser » les règles de sécurité routière.

2 – Ces hypothèses seront précisées dans une deuxième phase intégrée au travail d'enquête d'évaluation dans les ressorts judiciaires. Il est ainsi envisagé d'introduire dans les protocoles d'enquête un certain nombre d'interrogations spécifiques portant sur l'interaction entre les usagers de la route et les acteurs locaux du contrôle-sanction. Un dépouillement sélectif du matériau constitué par les traces écrites de la parole des usagers (PV, comptes rendus d'audience, lettres de protestation, etc.) pourrait être utile.

Les enquêtes de terrain concernant le fonctionnement des systèmes locaux de contrôle-sanction pourraient être structurées de la façon suivante.

On choisira un nombre limité de terrains : six au maximum. Pour des raisons de commodité, les terrains étudiés correspondront chacun à un tribunal de grande instance (TGI) dont les agences de recueil sont des commissariats de police urbaine, des brigades de CRS, ou des brigades de gendarmerie.¹ Par ailleurs, ces terrains représenteront des environnements diversifiés sur des critères reconnus comme particulièrement discriminants en matière de contrôle, de types de problèmes et de sécurité. Ces critères sont assez cohérents avec le degré d'urbanisation des zones : grande ville, ville moyenne, habitat rural ou peu dense. Au moins un des ressorts choisis devra comprendre une autoroute. Les ressorts seront également sélectionnés après considération de leurs statistiques d'activité annuelle encadrant la période d'observation (qui gagnerait, dans la mesure du possible à être représentative d'un cycle annuel). La diversité des ressorts doit faciliter les comparaisons et la généralisation de certaines pratiques. Dans chacun des systèmes locaux de contrôle-sanction, trois types de données devront être recueillis.

En premier lieu, il s'agit de collecter des données objectives concernant le fonctionnement des systèmes en tant qu'ensemble des filières de production. Cela consiste plus précisément à suivre des cohortes d'affaires constatées durant une période donnée sur un même terrain. Les mêmes affaires sont étudiées tout

(1) Le territoire comprenant les agences de recueil ressortissant d'un même TGI se nomme un « ressort ».

au long de leur parcours, depuis leur constatation jusqu'à leur sortie du système, soit par l'abandon de leur traitement, soit par l'exécution de sanctions judiciaires et éventuellement administratives. On a recours à une technique d'analyse longitudinale adaptée aux particularités du système pénal : les *filières pénales*¹. Ainsi, ce système est étudié par ses produits, représentés par le traitement effectif des affaires qui y transitent². Par ailleurs, la constitution des cohortes s'effectuera dans le cadre de la recherche d'une efficacité maximale du contrôle-sanction : d'un point de vue scientifique et statistique, les infractions liées à une vitesse trop élevée ou à un taux d'alcoolémie trop haut sont celles qui mettent le plus la vie de soi et d'autrui en danger. En conséquence, sans pour autant négliger des types d'infractions en général moins graves (non-port de la ceinture, du casque, non-respect de signalisation, etc.), la constitution des cohortes donnera une large place à ces deux types d'infractions³. S'ils occupent une place importante et équivalente dans l'agenda politico-administratif national, ces deux problèmes de sécurité routière sont abordés de manière très variable par les différents acteurs des systèmes locaux de contrôle-sanction. Le choix des cas étudiés se justifie d'autant plus que les infractions de vitesse et d'alcoolémie constituent deux cas de figure très différents :

- dans le cas de l'alcoolémie, il y a un consensus apparent pour affirmer qu'il est nécessaire de lutter contre l'alcool au volant, les seuils officiels étant assez généralement acceptés : c'est essentiellement sur le niveau et la nature des sanctions à infliger qu'il n'y a pas consensus ;

(1) B. Aubusson de Cavarlay, « Les filières pénale »s, Paris, CESDIP, 1987 ; C. Pérez-Díaz, « Les apports de la méthode des filières pénales ; l'exemple du ministère public », Actes INRETS, 1994b, 39, 57-66 ; cf. aussi C. Pérez-Díaz, 1998, *op. cit.*

(2) Toutes les sources de données locales sont utilisées : registres, dossiers d'archives, bordereaux de transmissions, procès-verbaux et minutes de jugements.

(3) Certains contentieux traités par le système pénal relèvent du code du travail et concernent principalement les chauffeurs routiers : temps de repos et de conduite. Le traitement de ces contentieux ainsi que les dynamiques institutionnelles afférentes sont très différents de ceux relevant du code de la route. Afin d'éviter une trop grande dispersion la présente évaluation ne pourra prendre ce type de contentieux pour objet. On notera cependant que l'importance et la complexité des enjeux en la matière sont telles qu'une évaluation spécifique semble nécessaire. Par ailleurs, d'autres infractions plus larges sont constituées par les conséquences d'accidents : homicides ou blessures involontaires. On pourra étudier le traitement de ces infractions surtout lorsqu'elles sont liées à d'autres infractions : alcool, vitesse, etc. Toutefois, du fait que ces affaires sont l'objet d'une procédure judiciaires très différente et complètement séparée de celle principalement étudiée dans l'évaluation et en raison de l'épaisseur considérable des dossiers de ce type d'infractions (très coûteux à examiner), il est recommandé d'en faire l'étude par sondage restrictif ou selon une approche monographique annexe aux enquêtes d'évaluation proprement dites.

- pour les infractions de vitesse, les acteurs de terrain n'admettent pas tous que la conduite rapide est dangereuse, malgré un corpus d'expertise qui ne laisse aucun doute à ce sujet. Les seuils de vitesse séparant l'admissible de l'inadmissible sont très controversés, de même que les niveaux de sanction comme en témoigne la laborieuse évolution législative en matière de très grande vitesse.

En deuxième lieu, on recueillera des données, qui renseigneront sur le fonctionnement des systèmes de contrôle-sanction. On étudiera tous les documents écrits censés régir (lois, règlements, circulaires, notes internes, etc.) ou rendre compte du fonctionnement des filières de production (statistiques internes locales, comptes rendus d'activité, nombre d'heures de contrôle routier, localisation...). En outre, il est possible d'approcher sommairement les positions des contrevenants qui ne sont connues qu'indirectement par leurs actes, lorsqu'ils tentent d'infléchir le traitement de leur affaire, ou par leur discours retranscrit dans les dossiers. Ces documents permettent de suivre le traitement effectif des mêmes affaires tout au long de leurs parcours dans le système et de repérer des stratégies d'acteurs institutionnels et de contrevenants.

En troisième lieu enfin, des entretiens avec les acteurs seront menés à diverses étapes du travail ¹. Leurs discours fournissent une approche complémentaire pour mieux comprendre les formules locales de contrôle, les organisations professionnelles et institutionnelles, les problèmes rencontrés aux divers niveaux... De nouvelles séquences d'entretiens permettront d'éclairer d'éventuels décalages entre le discours des acteurs et leurs actes, complétant ou validant les hypothèses avancées en première analyse.

Partant de ces trois entrées empiriques concernant les produits des systèmes de contrôle-sanction, les systèmes d'action identifiés et les entretiens avec des acteurs, on pourra trouver des éléments de réponse aux deux questions suivantes :

- *l'identification exhaustive des acteurs du contrôle-sanction, ainsi que la description des relations existant entre* (objet, nature, intensité ou fréquence). On envisagera ces configurations locales comme constituées par un **système** de contrôle-sanction à l'intérieur d'un cadre formé par les différents secteurs y intervenant ; en particulier, l'intégration des politiques de sécurité routière à celles plus larges de circulation routière, de transport,

(1) Notons que les chercheurs mettront à profit les premiers entretiens pour poser les jalons des démarches collectives sous-tendant la phase « action » de l'évaluation-action projetée ici.

économiques, sociales et de santé fait que chaque système local peut être en interrelation avec d'autres impératifs et d'autres acteurs publics qui constituent ce que l'on appelle des environnements pertinents. Les réponses aux questions ci-dessous seront très probablement différentes d'un ressort étudié à l'autre. Pour chaque ressort étudié un état des lieux complet devra donc être dressé par les chercheurs ¹. Voici le type de questions auxquelles on pourra répondre :

- quelles sont les forces de l'ordre effectuant les contrôles ?
- quels sont les partages de pouvoir entre gendarmerie et police nationale, entre forces de l'ordre et justice ?
- quels sont les autres acteurs du contrôle-sanction et quel est concrètement leur rôle ?
- quel est l'objet des relations qui les lient (ex. : installation d'un point de contrôle à une telle heure, à tel endroit), la nature de ces relations (par ex. : ordre d'installation en provenance du sous-préfet), l'intensité ou la fréquence de ces relations ?
- quelles sont les grandes composantes de l'environnement pertinent ² du ressort étudié, et comment ces composantes s'expriment-elles dans le système local de contrôle-sanction ?
- ***règles et pratiques à partir de l'observation concrète des systèmes locaux de contrôle-sanction.*** Une partie des règles qui régissent le fonctionnement routinier des systèmes locaux sont des adaptations de règles formelles nationales, voire des inventions locales venant compléter ou se substituer à celles-ci. Le mode de fonctionnement du dispositif de constatation des infractions doit entrer dans le champ de l'évaluation. Les règles portent non seulement sur la conduite à tenir face aux constats, mais également sur l'organisation des services, celle de leurs missions, la nature et l'importance

(1) On s'attachera à être précis dans la description des systèmes locaux. Par exemple, il est flou de parler des « agents de l'Équipement » pour désigner un type d'acteurs, les agents d'exploitation de telle subdivision territoriale de l'Équipement entretenant avec les gendarmes des rapports pour le moins différents de ceux entretenus par le chef de l'Observatoire de la sécurité routière de la Direction régionale de l'Équipement environnante.

(2) Les environnements pertinents varient selon les conditions locales : la municipalité se mobilise pour intervenir de diverses façons, les préoccupations régionales varient aussi – économiques (par ex. favoriser l'essor d'un secteur particulier comme les transports terrestres), de santé (par ex. lutter contre les particularités régionales comme l'alcoolisme), sociales (par ex. ne pas prendre le risque d'accentuer le chômage par des interdictions de conduire trop lourdes, ne pas précariser la population par des amendes élevées, etc.).

des investissements, etc. Il faudra donc commencer par identifier le corpus de règles informelles propre à chaque système local. Puis, on cherchera à connaître les raisons de l'existence de ces règles. De telles analyses permettront de créer aux niveaux local et national – et également entre ces deux niveaux – les conditions de débats sur les avantages et les inconvénients de ces adaptations ou créations de règles et des innovations locales qu'elles représentent. Ces débats aborderont la question des marges de manœuvre et de changement dont disposent les acteurs locaux pour améliorer leurs pratiques. En conséquence, les chercheurs auront aussi en charge, surtout au niveau local, l'animation et l'alimentation de ces réflexions qui pourront s'appuyer sur quelques questions :

- quelles sont les règles formelles et informelles régissant l'action de contrôle-sanction dans le ressort étudié ?
- les règles informelles sont-elles stables, adoptées dans l'ensemble du système, connues et utilisées par seulement une catégorie d'acteurs, etc. ?
- sont-elles liées à des spécificités socio-économiques, politiques ou géographiques des contextes locaux ?
- sont-elles le résultat d'un compromis plus ou moins stable trouvé par les acteurs dans l'accomplissement de leurs différentes missions, en particulier celle relative à la sécurité routière ?
- en quoi l'affectation et l'organisation des moyens dont disposent les systèmes locaux induisent-elles ces règles informelles ?
- en quoi les représentations qu'ont les acteurs de la thématique « sécurité routière » ainsi que les connaissances rationnelles, territoriales ou autres dont ces représentations procèdent ont-elles participé à la création de ces règles locales ?

Organisation et dynamique de l'évaluation

L'évaluation sera organisée selon deux niveaux distincts : le niveau national qui pilotera l'ensemble de la démarche, et le niveau local qui fera l'objet d'un traitement spécifique permettant l'implication des acteurs concernés et la prise en compte des enjeux locaux.

Au niveau national, une instance sera mise en place. Elle assurera le pilotage général de l'évaluation et à ce titre, mènera ses propres travaux (réflexions, débats, études, auditions, etc.) sans négliger la dimension comparative internationale. Pour les comparaisons internationales, la méthode compatible avec les délais consiste à utiliser les résultats des expériences d'autres pays, publiées et disponibles, ou pouvant être obtenues par l'intermédiaire des

membres de la commission qui ont une connaissance de ces expériences, ou peuvent les acquérir. Certains domaines, tels ceux concernant les entreprises et les déplacements professionnels ou domicile-travail de leur personnel, demeurant peu explorés en France, pourraient également faire l'objet d'une étude comparative limitée, si l'instance le jugeait utile pour fonder son appréciation. De surcroît, elle assurera le pilotage des travaux d'enquête et d'analyse menés au niveau local. Elle définira le cadre de ses relations avec les groupes de travail locaux (GTL) en complément des dispositions du présent cahier des charges : rencontres entre les GTL et l'instance, audition par l'instance des présidents de GTL, visite de GTL par quelques membres de l'instance, etc. Enfin, dans le cadre d'une évaluation-action, l'instance a pour vocation de favoriser les comparaisons et échanges d'expériences entre les six ressorts étudiés.

Afin de faciliter la dynamique collective, l'instance d'évaluation ne comprendra pas plus de treize membres. En plus de son président, elle comprendra :

- un représentant du ministère de l'Intérieur ;
- un représentant du ministère de la Justice ;
- un représentant du ministère de la Défense ;
- un représentant du ministère de l'Équipement ;
- un représentant du ministère de la Santé ;
- un psychiatre ou médecin de santé publique ;
- un représentant associatif (par exemple, un membre de l'Union nationale des associations familiales ou de la Confédération française du cadre de vie) ;
- un spécialiste de l'économie et du droit de l'assurance ;
- un politologue ou sociologue spécialisé en analyse des politiques publiques et familiarisé avec l'évaluation des politiques publiques en général ;
- un juriste de droit public ou pénal ;
- un spécialiste des études d'opinion et des politiques de communication publique ;
- un étranger représentant une grande organisation internationale.

Le président sera assisté d'un rapporteur général, de deux rapporteurs et d'un chargé de mission du Commissariat général du Plan.

Au niveau local, le rôle des groupes de travail locaux (GTL) – un par ressort étudié – consistera à mettre en œuvre l'évaluation sur le territoire qui les concerne, en s'efforçant de mobiliser tous les acteurs concernés.

Plus précisément, les GTL devront faciliter le recueil des informations, analyser les restitutions des chercheurs, émettre des avis auprès de l'instance nationale et contribuer à la formulation de recommandations.

Les GTL d'environ douze personnes, comprendront des représentants des acteurs institutionnels locaux impliqués, des observateurs locaux concernés (associations, entreprises, collectivités locales, etc.). Au vu de la configuration locale, ils seront présidés soit par le procureur du ressort, soit par le préfet du département concerné, ou encore par le sous-préfet chargé de la sécurité routière. Plus précisément, outre les chercheurs, les GTL comprendront par exemple ¹ :

- le procureur ou le préfet ou le sous-préfet suivant la présidence retenue ;
- un juge du TGI ;
- un officier du ministère public officiant dans le TGI ;
- des représentants des diverses forces de contrôle en action sur le ressort ;
- le responsable de la sécurité routière de la préfecture environnante ;
- un représentant du monde de la santé, par exemple un médecin du Centre d'hygiène alimentaire et d'alcoologie (CHAA) le plus proche ;
- un représentant des services déconcentrés de l'Équipement, tel que le chef de la CDES de la DDE environnante ou le responsable de l'Observatoire de sécurité routière de la DRE environnante ;
- un représentant d'une municipalité sensibilisée au thème de la sécurité routière.

(1) Les critères de motivation et de disponibilité devront si possible présider au choix des membres des GTL.

Annexe 4

Liste des personnes auditionnées ¹ par l'instance d'évaluation

En séance plénière

Isabelle Massin, déléguée interministérielle à la sécurité routière	20/12/2001
Robert Finielz, directeur des affaires criminelles et des grâces	17/01/2002
Patrice Bergougnoux, directeur général de la police nationale	07/02/2002
Pierre Steinmetz, directeur général de la gendarmerie nationale	07/03/2002
Elisabeth Dupont-Kerlan, directrice générale de l'INRETS	11/04/2002
Christiane Cellier, présidente fondatrice de la Fondation Anne Cellier	16/05/2002
Christian Gérondeau, président de la Fédération française des Automobile-clubs	06/06/2002
Jean-Yves Le Coz, directeur du LAB ²	11/07/2002
Régis Guyot, préfet, responsable du groupe « Gisements de sécurité routière »	03/10/2002

Personnes rencontrées

Patrick Antoine, gendarmerie nationale
Serge Blisko, député de Paris

(1) Les fonctions indiquées sont celles exercées au moment de l'audition.

(2) Laboratoire d'accidentologie, de biomécanique et d'études du comportement humain.

- Annexe 4 -

Annie Canel, ministère de l'Équipement, des Transports, du Logement, du
Tourisme et de la Mer

Véronique Chanut, rapporteur général du Conseil national de l'évaluation

Jean Chapelon, Observatoire national interministériel de sécurité routière

Françoise Chatenet, INRETS

Alain Couderc, ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie

Yves Cousquer, président du Conseil national de l'évaluation

Marie-Antoinette Deckers, La prévention routière

Jacques Durand-Raucher, Conseil général des Ponts et Chaussées

Valérie Dervieux, ministère de la Justice

Jean Flory, La prévention routière

Guy-Patrick Fontenaille, gendarmerie nationale

Catherine Grémion – directrice de recherche au CNRS

Geneviève Guicheney, médiatrice des programmes à France 2

Michèle Guilbot, INRETS

Rémy Heitz, délégué interministériel à la Sécurité routière

Anne-Marie Idrac, députée des Yvelines

Marie-Chantal Jayet, INRETS

Karine Labord, ministère de la Justice

Jean L'Hoste, INRETS

Hervé Mariton, député, rapporteur spécial du projet de budget de l'Équipement
et des Transports

Gérard Mosrin, ministère de l'Intérieur

Bernard Pastorini, ministère de l'Intérieur

Pierre Péliissier, ministère de la Justice

René Pollet, Fédération française des sociétés d'assurances

Roger Quigniot, ministère de la Justice

Guillaume Rosenwald, Fédération française des sociétés d'assurances

Vincent Spenlehauer, INRETS

- Liste des personnes auditionnées -

Jacques Tavernier, directeur général d'ASF

Myriam Tsikounas, université de Paris-I

Séminaire avec l'OCDE sur les expériences internationales

Robert Davies, ministère des Transports du Royaume-Uni

Alain Guédât, police jurassienne (Suisse)

Ad Hellemons, police nationale des Pays-Bas – vice-président du Tispol

Rune Peterson, police suédoise

Peter Wallis, juge de district au Royaume-Uni

Annexe 5

Guide d'entretien avec les acteurs du contrôle-sanction

1 - Conduite de l'entretien et utilisation du guide

1.1. Consignes de l'entretien

Le consultant « interviewer » présente les objectifs et conditions de réalisation de l'entretien :

1) Rappel de l'objet de l'étude

L'interviewer pourra préciser que le recours à un cabinet extérieur pour réaliser cette étude a été motivé par la volonté d'avoir un regard extérieur et objectif pour comprendre le fonctionnement des chaînes de contrôle-sanction.

2) Participation de l'interviewé et modalités de retour sur l'entretien

L'entretien sera exploité de manière confidentielle, mais l'objectif de recueil d'un maximum de remarques, d'attentes et de propositions issues du terrain pourra être valorisé auprès de l'interviewé, en indiquant notamment que :

- ses collègues des autres ressorts ont participé ;
- le rapport final, reprenant l'ensemble des questions et propositions faites dans les groupes de travail locaux (GTL) quant à l'orientation du dispositif de contrôle-sanction, lui sera communiqué.

3) Connaissance du terrain et travaux réalisés

Après une première série d'entretiens dont l'objet était de recueillir des données descriptives de l'activité locale en matière de sécurité routière et d'organisation locale de la chaîne de contrôle-sanction (rôle, moyens et procédures de chaque administration impliquée), les entretiens réalisés aujourd'hui doivent nous permettre de recueillir des éléments d'appréciation sur son fonctionnement (succès, difficultés, points à améliorer, suggestions, éléments ouverts d'analyse...).

L'interviewer pourra montrer à cette occasion qu'il a déjà une connaissance du domaine technique et du terrain.

4) Déroulement de l'entretien

L'interviewer pourra préciser à l'interviewé comment il a été identifié comme interlocuteur pertinent (connaissance du terrain, du domaine, expérience, etc.).

L'entretien peut d'ailleurs permettre l'identification d'autres acteurs importants de la chaîne qui n'auraient pas été repérés comme tels lors des premiers contacts avec les GTL.

Il durera environ 1 heure 30.

1.2. Déroulement de l'entretien

Afin d'enrichir le contenu de l'entretien, l'interviewer pourra en tant que de besoin utiliser les procédés suivants :

- demander à l'interviewé d'illustrer son propos d'exemples basés sur son expérience et orienter systématiquement les questions sur sa pratique ;
- poser des questions-miroirs : que pensez-vous de la police ? Que pensez-vous que la police pense de vous ?
- positionner les questions sur un axe temporel : à la question « comment ça se passe aujourd'hui ? », vous pouvez ajouter « et avant comment ça se passait ? », « dans l'avenir, comment souhaiteriez-vous que ça se passe ? ».

Les attitudes de l'interviewé peuvent être aussi parlantes que son discours ; l'interviewer sera donc attentif aux expressions non verbales les plus manifestes.

1.3. Utilisation du guide

Dans la mesure où le même guide d'entretien est utilisé pour les différents acteurs rencontrés, quels que soient leur service d'appartenance et leur niveau hiérarchique, l'interviewer devra être attentif aux points suivants :

- La différenciation des structures au sein d'une même institution (le point de vue n'est pas le même au sein de la gendarmerie, lorsqu'on appartient à une brigade territoriale ou à une brigade motorisée ; de même au sein de la justice, lorsqu'on est juge correctionnel ou de police, etc.) ;

- le niveau de langage : le présent guide sera utilisé pour tous les niveaux hiérarchiques. Il est volontairement rédigé en langage parlé. Pour l'adapter à l'interlocuteur, on veillera à :
 - ☐ ne pas employer de termes conceptuels (politique, priorité, objectif...) trop souvent avec les « soutiers des politiques publiques » et à en user régulièrement avec les concepteurs de l'organisation locale ;
 - ☐ à utiliser un niveau de langage plus soutenu avec les concepteurs de l'organisation locale.

L'objectif est de recueillir les éléments de réponse aux questions des thèmes 2 et 3 de la grille de questionnement, que l'interviewer pourrait utilement emmener avec lui.

Les questions ou exemples en italiques ne figurent dans ce document que pour aider l'interviewer au cas où l'interviewé aurait du mal à répondre aux questions, ou en tant qu'aide-mémoire. Ils ne sont pas cités de manière systématique.

Certaines questions peuvent sembler très générales : elles sont destinées à susciter une réaction libre de l'interviewé. Va-t-il entendre par le terme « politique » la politique nationale ou locale ? Le contrôle-sanction, est-ce d'abord pour lui l'alcool ou les règles de priorité ? Lorsqu'il parle de « missions » en général, désigne-t-il ses missions propres, celles de l'administration à laquelle il appartient ou celles du service local dans lequel il travaille ?

Pour décrypter le discours de l'interviewé ou répondre aux éventuelles précisions sur la question qu'il pourrait demander, l'interviewer se référera aux thèmes 2 et 3 de la grille de questionnement.

La question 15 porte sur la connaissance par l'interviewé des directives nationales : il s'agit de mesurer le degré de diffusion et d'intégration des directives nationales au niveau local. Pour les acteurs Justice, la question portera sur la circulaire du ministère de la Justice du 25 mai 2001 relative aux orientations générales de politique pénale tendant à renforcer la lutte contre l'insécurité routière : seuls les procureurs ont été destinataires de ce document. La question sera plus générale pour les interviewés appartenant à d'autres administrations.

Le présent guide n'est pas à utiliser de manière systématique : l'ordre et la formulation des questions peuvent être adaptés en fonction de l'interlocuteur.

2 – Identité et parcours de la personne interviewée

Nom, prénom

Parcours professionnel (*détailler les différents postes occupés et repérer le cas échéant les passions pour la route ou l'automobile*)

Fonction (*grade, service d'appartenance*)

Rôles (*principales missions réalisées par la personne interviewée, temps consacré à chacune d'elle...*).

3 – Thème 1 : Perception des politiques nationale et locale relatives à la sécurité routière et des partenaires locaux de la chaîne de contrôle-sanction

1) Pouvez-vous m'expliquer ce qui est fait dans le département en matière de contrôle-sanction des infractions liées à la vitesse excessive et à la conduite sous l'empire d'un état alcoolique ¹ ?

2) Quelles sont exactement les missions de votre service (en général, en matière de contrôle-sanction alcool-vitesse) ? lesquelles sont prioritaires ?

Et vous en particulier : quelles missions vous ont-elles été confiées ? lesquelles sont les plus importantes selon vous ? et pour votre hiérarchie ?

3) Quelles sont les consignes que vous recevez de votre hiérarchie en la matière ? qui vous les donne ? sous quelle forme (formelle/informelle ; oral/écrit ; supports papier...) ? y a-t-il un document qui reprenne toutes ces consignes ? si oui, essayer d'en obtenir un exemplaire.

4) Dans le département, qui participe au contrôle-sanction des infractions alcool-vitesse ? comment est-ce que ça se passe ? les relations entre vous sont-elles bonnes ?

– rôle des différents acteurs forces de l'ordre/justice (OMP, tribunal de police, tribunal correctionnel, Parquet)/préfecture ;

(1) La dénomination exacte des infractions permet d'indiquer à l'interviewé le champ exact de l'étude, mais on utilisera davantage l'expression « infractions alcool-vitesse » au cours de l'entretien. Il conviendra cependant de vérifier au cours de l'entretien que les propos de l'interviewé sont bien relatifs à l'activité observée dans le champ de l'étude.

- efficacité d'intervention ;
- disponibilité des acteurs.

5) Est-ce que vous pouvez m'expliquer quelle est la répartition des rôles entre ces différentes personnes (qui fait quoi) ? avez-vous l'occasion d'en discuter ? si oui, quand et comment ?

- occasions de coordination ;
- spécificités de chaque acteur ;
- évolution du rôle des acteurs dans le temps.

6) Finalement pour vous, la politique de sécurité routière, qu'est-ce que c'est ?

- l'interviewé parle-t-il de politique nationale ou locale ?
- quelle place accorde-t-il au contrôle-sanction (alcool-vitesse en particulier) dans la politique globale de sécurité routière ?

4 – Thème 2 : participation à la chaîne locale de contrôle-sanction

7) Pourriez-vous me décrire ce que vous (c'est-à-dire votre service et vous personnellement) faites en matière de contrôle-sanction alcool-vitesse ?

- quels sont les délais de traitement ?
- quels supports utilisez-vous ?
- quelle est la répartition des rôles et responsabilités internes ?
- constatez-vous des dysfonctionnements ? dites-moi ce qui marche bien et ce qui marche moins bien ? etc.

8) En matière de répartition du temps de travail sur vos différentes missions, quelle proportion de votre temps consacrez-vous au contrôle-sanction des infraction alcool-vitesse ? et votre service en général ?

9) Quelles difficultés rencontrez-vous dans le cadre de vos missions en général ? et spécifiquement en matière de contrôle-sanction alcool-vitesse ?

10) Quelles améliorations vous sembleraient-elles utiles ou nécessaires ?

- relationnel entre les acteurs de la chaîne ;
- rapport avec la hiérarchie ;
- processus et supports ;
- moyens ;
- législation.

5 – Thème 3 : identification des facteurs explicatifs de l’adaptation locale

11) Avez-vous l’impression qu’il y a des différences dans la perception de (la manière de gérer) la route et la conduite automobile dans ce département, par rapport aux autres départements que vous avez connus au cours de votre carrière ?

- quelles sont les caractéristiques physiques et routières du département susceptibles d’induire un certain type de conduite automobile ? d’infractions ?
- quelles sont les caractéristiques économiques et sociales du département ayant des répercussions sur la manière de conduire dans le département ?
- comment la route et les conducteurs sont-ils représentés ici ? comment en parle-t-on ? quelles en sont les représentations dans la culture locale ?

6 – Thème 4 : perception du comportement des conducteurs et de la mission et contrôle-sanction sécurité routière

12) Quelles sont les caractéristiques du comportement des conducteurs dans le département ? avez-vous l’impression que ce comportement a évolué dans le temps ? si oui, comment et pourquoi ?

13) Pensez-vous que la mise en œuvre dans le département du contrôle-sanction des infractions alcool et vitesse puisse contribuer à modifier le comportement des conducteurs ? si oui, comment le mesurez-vous ? constatez-vous cette évolution au niveau national/départemental/local ?

14) Quel serait selon vous le moyen le plus efficace de réduire le risque routier lié à l’alcool et à la vitesse ?

- peut-on traiter tous les contrevenants de la même manière ? quelle serait selon vous la segmentation pertinente des contrevenants ?

15) Pour les acteurs justice, que pensez-vous de la circulaire 2001 du ministère de la Justice sur la sécurité routière ?

Cette question est destinée à mesurer la connaissance qu’a l’interviewé de cette circulaire : la connaît-il ? si oui, qu’est-ce qu’il en retient, y a-t-il eu une traduction locale ?

Pour les autres acteurs, quels sont les textes marquants issus de l’administration centrale qui structurent votre action ?

16) Pensez-vous que toutes les règles du code de la route soient adaptées aux problèmes actuels de circulation ? y en a-t-il qui posent problème ?

– ex. : justification difficile d'une infraction auprès du public.

La segmentation des infractions vous semble-t-elle pertinente ? si non, quelle autre segmentation proposez-vous ?

17) Quelles sont selon vous les attentes du public relativement au code de la route ?

– question-miroir : que pensez-vous qu'il pense des règles de circulation ?

18) Avez-vous le sentiment que le comportement des conducteurs vis-à-vis de vous (votre administration) a changé ? en quoi ? pourquoi ?

19) Faites-vous une différence entre les infractions alcool-vitesse par rapport aux autres infractions que vous êtes appelé à constater dans le cadre de vos fonctions ? pourquoi ? si oui, laquelle ?

– est-ce important pour la sécurité routière en général ? est-ce une variable essentielle pour réduire l'insécurité routière ?

– le contrôle-sanction pour ces infractions est-il plus/moins facile à mettre en œuvre ?

– est-ce une partie de votre travail que vous appréciez ? est-ce difficile d'intervenir dans ce domaine ? pour les interviewés-décideurs, vos agents apprécient-ils cette mission ?

7 – Thème 5 : retour d'expérience

20) Quelles sont les expériences innovantes que vous connaissez en matière de lutte contre l'alcool et la vitesse au volant ? quels enseignements en tirez-vous (échecs et succès) ?

8 – Autres

21) Souhaitez-vous ajouter quelque chose ? aborder un point que nous n'aurions pas traité ?

22) Avez-vous des questions à me poser ?

Annexe 6

Processus nationaux de la chaîne de contrôle-sanction

Cette annexe présente sous la forme « d'ordinogrammes » les processus théoriques de contrôle-sanction, tels qu'ils sont décrits au niveau national ¹. Ils ont été élaborés en prenant pour base :

- des éléments écrits : procédures, circulaires, analyse bibliographique ;
- des entretiens avec des représentants de l'administration centrale de la gendarmerie, de la police et de la justice.

Un synoptique général des différents processus repérés est présenté ci-après, suivi par le détail de chaque processus.

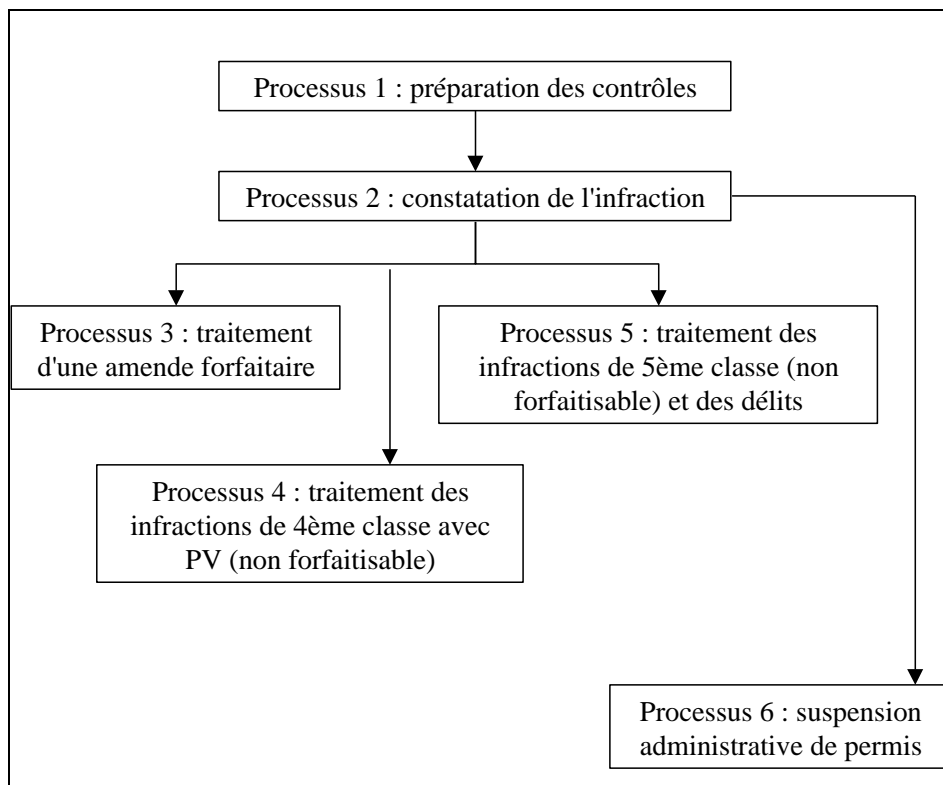
À noter que le terme « PV », s'il s'applique à tous les types d'infractions, a été retenu dans le cadre de ce travail comme se référant aux infractions non forfaitisables, à la différence des infractions forfaitisables, payables par timbre-amende (amende forfaitaire).

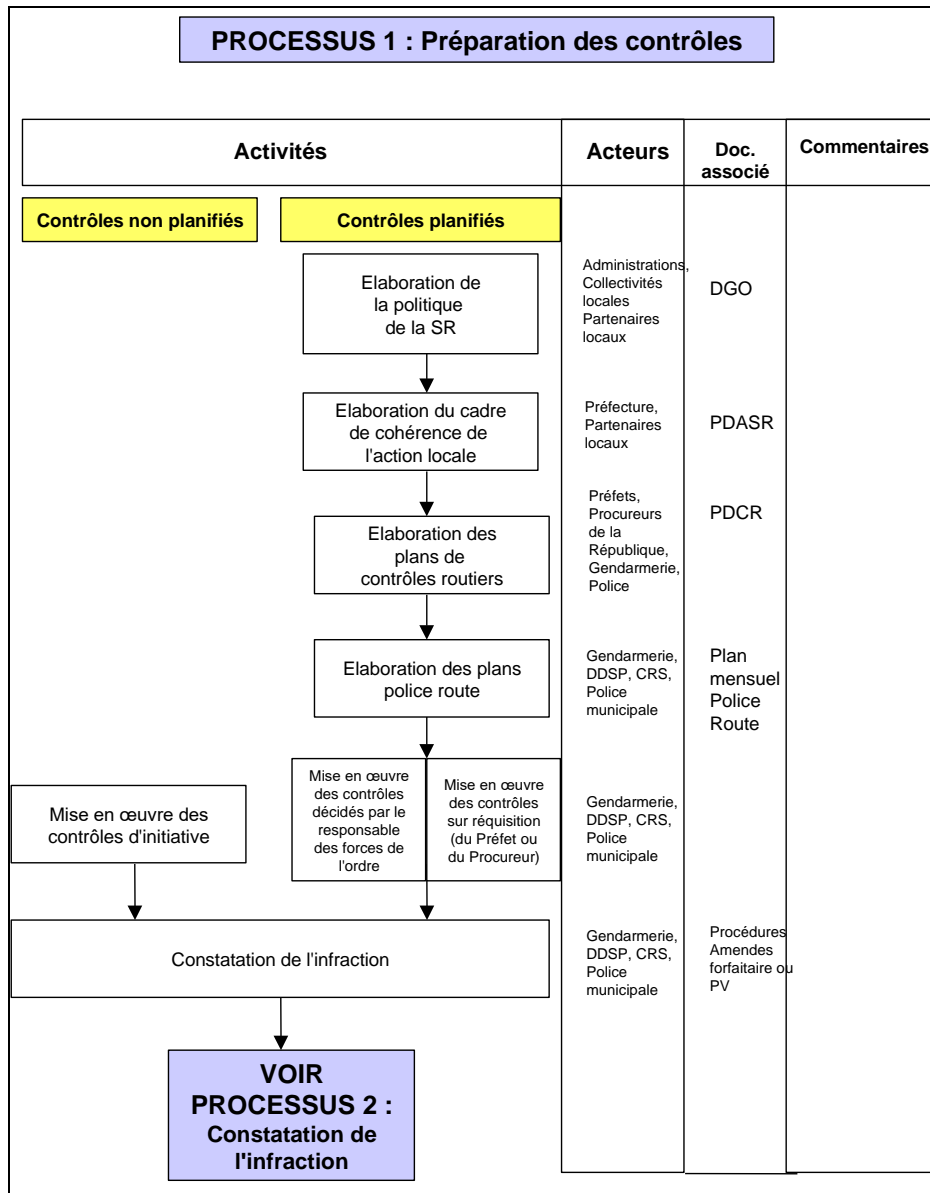
Nous constatons d'une manière générale une grande dispersion dans les termes utilisés par les différents acteurs de la chaîne, le document ci-joint propose autant que faire se peut des définitions basées sur les termes juridiques appropriés.

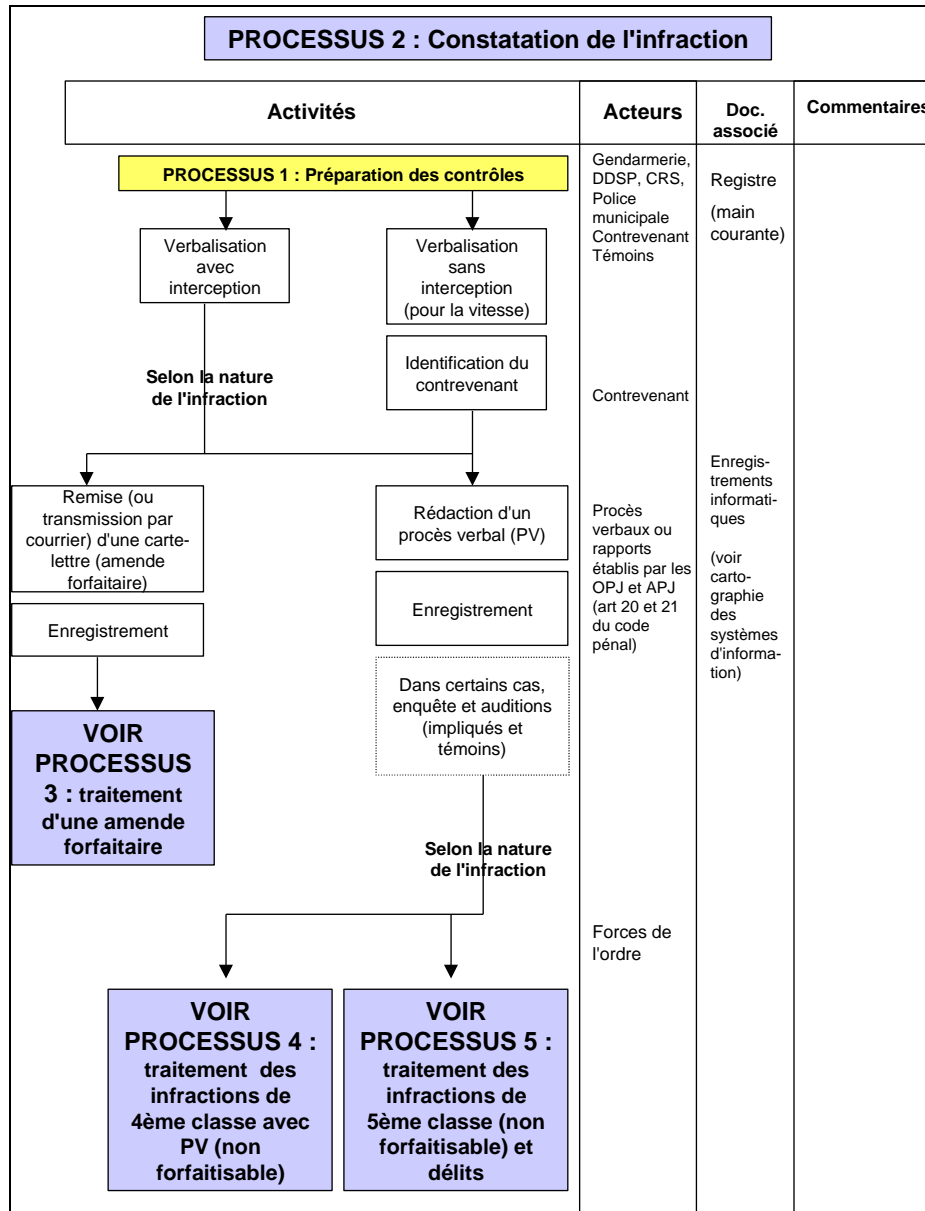
(1) Ces processus n'ont fait l'objet d'aucune validation formelle. Ils ont été construits au début de l'étude sur la base d'éléments écrits et d'entretiens, puis ajustés grâce aux connaissances acquises sur le terrain.

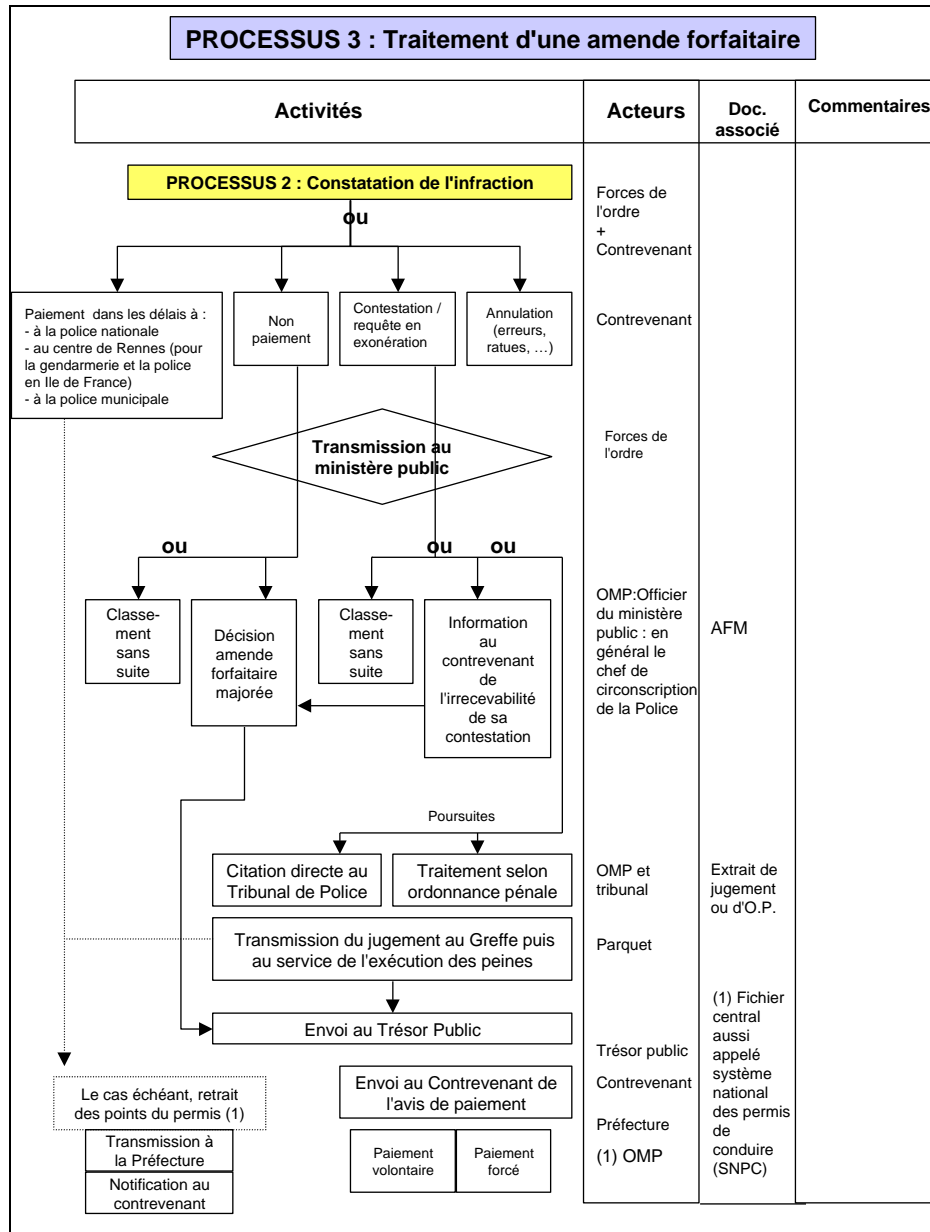
Synoptique général

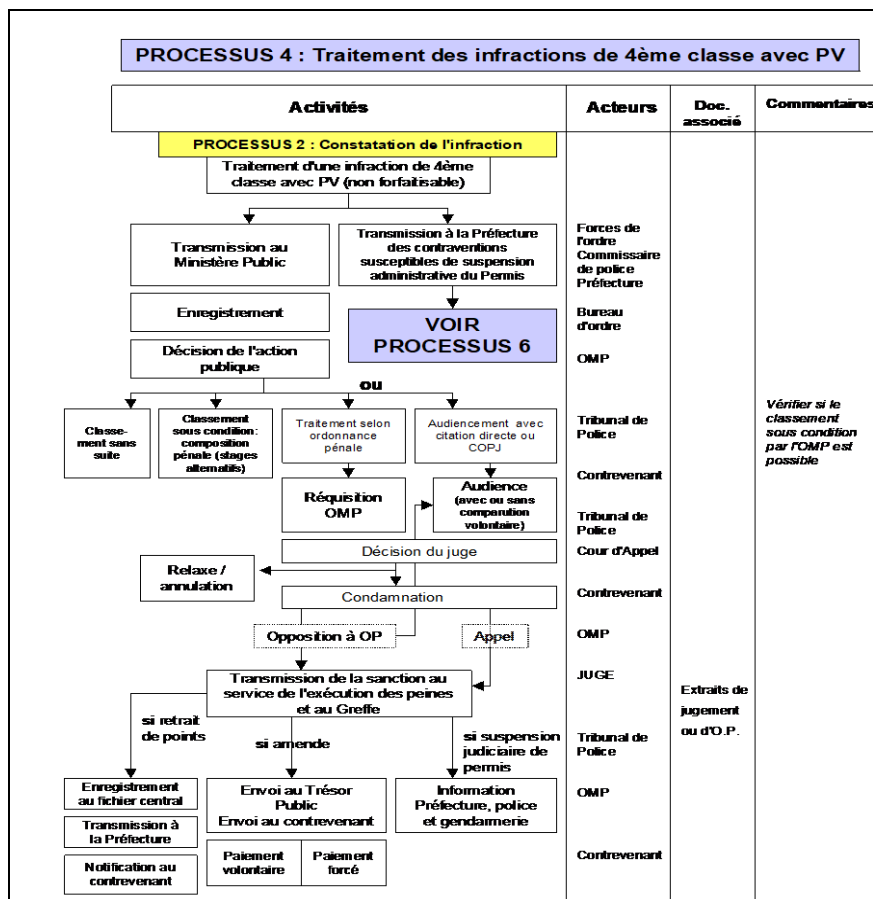
Il présente la logique des différents processus contribuant au système de contrôle-sanction articulés entre eux. Ces processus sont détaillés pages suivantes.

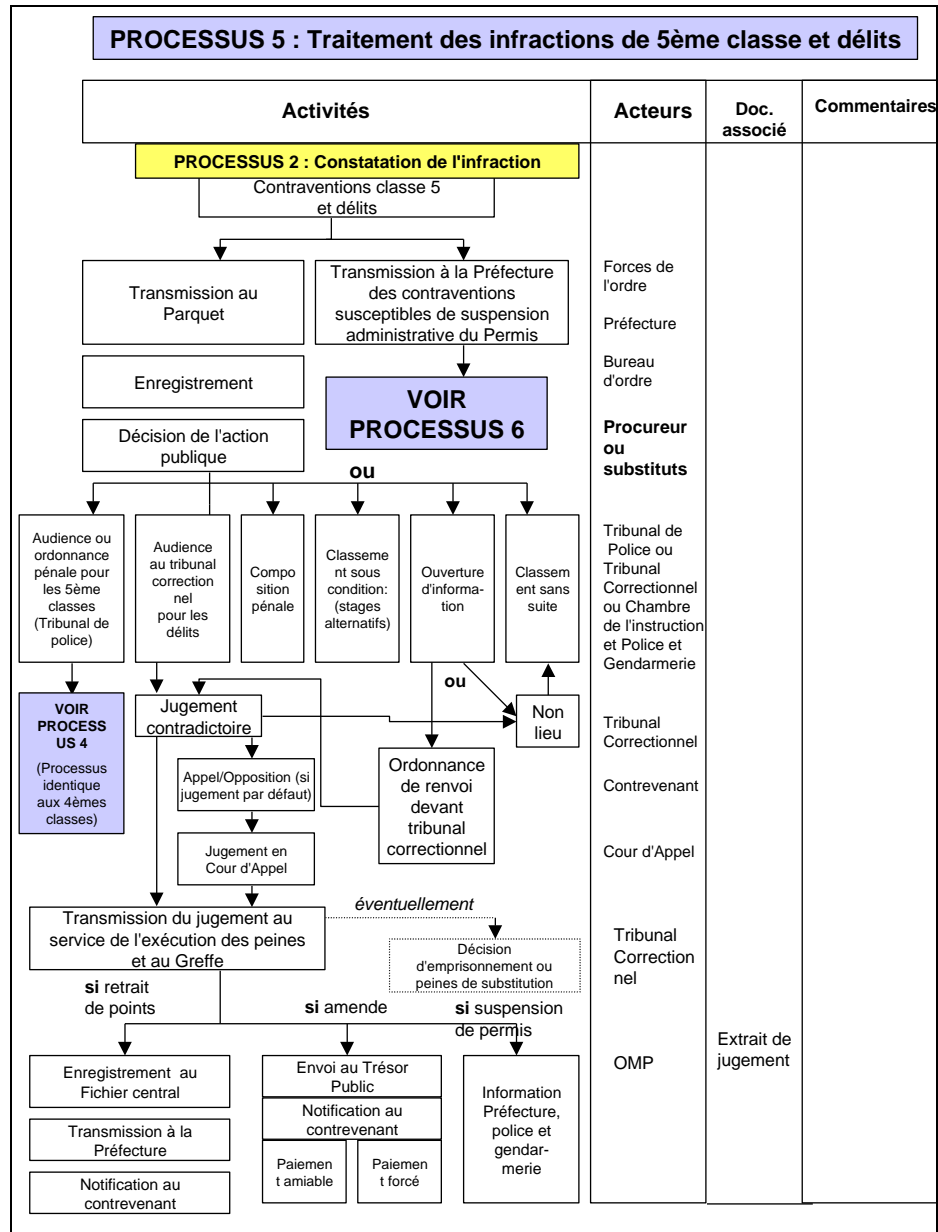


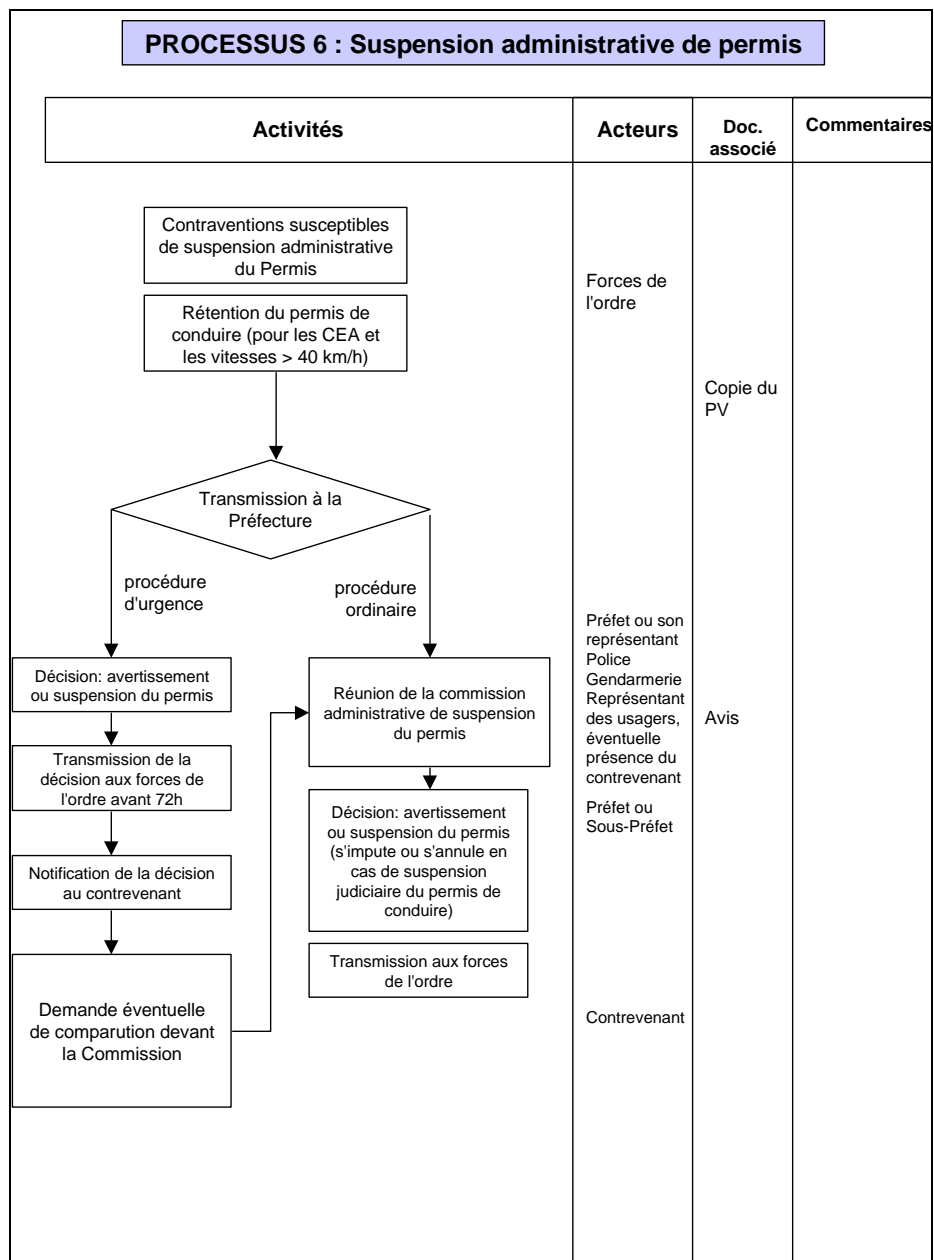












Annexe 7

Liste des sigles utilisés

AF	Amende forfaitaire (parfois : « TA », pour « timbre-amende »)
AFM	Amende forfaitaire majorée
AP	Amende pénale
ATB	Accidents-tués-blessés
BAU	Bureau d'audiencement
BDR	Bureau de la réglementation
BEP	Bureau d'exécution des peines
BMA	Brigade motorisée autoroutière
Bmo	Brigade motorisée
BO	Bureau d'ordre
BT	Brigade territoriale
CEA	Conduite en état alcoolique
CDDES	Cellule départementale d'exploitation et de sécurité
CDPA	Centre départemental de prévention de l'alcoolisme
CFES	Comité français d'éducation à la santé
CGPC	Conseil général des Ponts et Chaussées
CHA	Centre d'hygiène alimentaire
CI	Comparution immédiate
CIME	Comité interministériel d'évaluation
CISR	Comité interministériel de sécurité routière
CNRS	Centre national de la recherche scientifique
COPJ	Convocation par officier de police judiciaire
CRS	Compagnies républicaines de sécurité
CSA	Contrôle-sanction automatisé
CSP	Circonscription de sécurité publique
DAGR	Direction de l'administration générale et de la réglementation
DDE	Direction départementale de l'Équipement
DDSP	Direction (ou directeur) départemental de sécurité publique
DGO	Document général d'orientation
DISR	Délégation interministérielle à la sécurité routière

DSCR	Direction de la sécurité et de la circulation routières
EDSR	Escadron départemental de sécurité routière
ENPC	École nationale supérieure des Ponts et Chaussées
FEP	Fiche d'exécution des peines
FFSA	Fédération française des sociétés d'assurance
FMUD	Formation motocycliste urbaine départementale
IDSR	Inspecteur départemental de la sécurité routière
INRETS	Institut national de recherche sur les transports et leur sécurité
JAP	Juge d'application des peines
LAB	Laboratoire d'accidentologie, de biomécanique et d'études du comportement humain
METLTM	Ministère de l'Équipement, des Transports, du Logement, du Tourisme et de la Mer
OCDE	Organisation pour la coopération et le développement économique
OMP	Officier du ministère public
ONISR	Observatoire national interministériel de sécurité routière
OP	Ordonnance pénale
OPJ	Officier de policier judiciaire
PC	Permis de conduire (et parfois : « SPC » pour « suspension du permis de conduire »)
PDASR	Plan départemental d'actions de sécurité routière
PDCR	Plan départemental de contrôle routier
PL	Poids lourds
PLA ou PA	Peloton autoroutier
PUP	Police urbaine de proximité
PV	Procès-verbal
SNPC	Système ou service national du permis de conduire
SPIP	Service pénitentiaire d'insertion et de probation
TGI	Tribunal de grande instance
TI	Tribunal d'instance (parfois : « TP » pour « tribunal de police »)
TIG	Travail d'intérêt général
UAAJ	Unité d'assistance administrative et judiciaire
VL	Véhicule léger

Annexe 8

Bibliographie ¹

Les travaux de synthèse avec bibliographie importante sont sélectionnés de préférence, car il existe de nombreux travaux sur certains aspects.

1 – Comparaisons internationales (droits et systèmes de contrôle)

Comparaison juridique (Guilbot, Dervieux, Juy-Birmann, Lazzarone, Mathias, Pesquie, Rubi-Cavagna, 1996), enquête sur les systèmes de contrôle-sanction en Europe (Direction interministérielle à la sécurité routière, 1994) et actes d'un séminaire de recherche sur le même thème (Kellens, Pérez-Diaz, 1997).

2 – Le système de contrôle-sanction en France

Analyse de la genèse du code de la route et des intérêts qui ont prévalu à sa création en 1958 : protection des chaussées, incrimination de l'alcool au volant en vue de soigner des malades de l'alcool, intérêts de divers *lobbies* (Kletzlen, 2000)... Brève présentation des évolutions de la conception générale du système de contrôle-sanction jusqu'en 1994 et des difficultés rencontrées dans la modification des comportements par le droit (Pérez-Diaz, 1997b).

Présentation d'une série de dysfonctionnements du système de contrôle-sanction actuel à partir d'une reconstitution de son fonctionnement d'ensemble au niveau national et propositions d'améliorations (Durand-Raucher, 2000). Un intérêt particulier est accordé au dépassement des vitesses autorisées.

Le traitement des délits routiers est étudié par la méthode des filières pénales - attention : les nouveaux code pénal et code de la route ont changé beaucoup de

(1) *Brève bibliographie sélective réalisée pour la Commission d'évaluation du système de contrôle-sanction (Claudine Pérez-Diaz, CNRS-CESAMES).*

- Annexe 8 -

choses sur les infractions en matière d'alcoolisation au volant - (Guilbot, 1992 ; Guilbot, 1994 ; Guilbot, 1995). Il y a d'autres rapports du même auteur sur cette recherche dont les résultats sont présentés de façon fractionnée.

Une mise en œuvre locale des condamnations pour conduite en état alcoolique est analysée ainsi que des données judiciaires sur des conducteurs alcoolisés (Guilbot, Lejeune, 1996).

Le traitement des contraventions routières des quatre premières classes est étudié d'après la méthode des filières pénales (le rapport de recherche initial est épuisé (Pérez-Diaz, Lombard, 1992). L'évolution du droit est pour partie abordée, ainsi qu'une analyse du système de contrôle-sanction en tant qu'organisation (Pérez-Diaz, 1998). Les résultats de cette recherche sont présentés sous des formes simplifiées (Pérez-Diaz, 1994b ; Pérez-Diaz, Lombard, 1992).

La méthode des filières pénales est présentée à l'aide d'un exemple (Pérez-Diaz, 1994a).

Les dossiers d'accidents mortels sont décrits (Pérez-Diaz, 1997a).

3 – Les comportements des conducteurs

A – Synthèses bibliographiques :

- de travaux sur les prises de risques par des conducteurs en psychologie et psychosociologie, dans le cadre des modèles du risque (Assailly, 1990), en sociologie (Barjonnet, 1989) et dans le cadre de la théorie de la décision abordée par plusieurs disciplines (Pérez-Diaz, 2000) ;
- resituées dans le cadre de la sociologie du risque (Peretti-Watel, 2000).

B – Comment agir sur les comportements par le droit ?

Tous ces travaux pointent l'extrême complexité des interventions sur des comportements, où la règle (Biecheler-Fretel, Moger-Monseur, 1985) et la sanction – sous sa forme actuelle – (Renouard, 2000) n'ont qu'une place limitée et parfois très réduite. Les divers modèles du risque appliqués au contrôle postulent pour l'effet de sanctions accrues en fréquence (Ross, 1982) dont l'expérimentation française s'est révélée peu concluante (Duval, Lassard, L'Hoste, 1982). Toutefois, d'autres expériences semblent l'être plus,

notamment en Australie (Homel, 1988) et des discussions sur ce thème sont relativement convaincantes quant à l'intérêt d'un accroissement des contrôles-sanctions (conférence européenne des ministres des Transports, 1989).

C – Comment agir en général sur les comportements et en particulier sur les acteurs du système de contrôle-sanction ?

Quelques aspects peuvent être pris en compte :

- a)** Une synthèse interdisciplinaire de nombreux travaux permet de mieux cerner les difficultés de l'entreprise d'une modification des comportements (Pérez-Diaz, 2000). D'abord, nous savons que les acteurs du système de contrôle-sanction ne diffèrent pas dans leurs représentations et attitudes des autres individus. Ensuite, la sociologie des organisations apprend que tout acteur recherche l'autonomie dans son travail. Enfin, le droit, la psychologie et la sociologie pointent le fait que ce ne sont pas menaces/récompenses, qui influent le plus sur les comportements, mais l'implication des individus. De même, la hiérarchie des valeurs est un déterminant prépondérant. À partir de travaux sur des risques variés, une autre synthèse présente des analyses qui vont souvent dans le même sens, ce qui permet de généraliser certains constats (Peretti-Watel, 2000).
- b)** Un aspect relativement novateur peut être creusé.
L'usage de techniques de marketing dans la communication sur thème : en matière d'action sur les comportements, ce sont les techniques les plus avancées. Un rapport de l'OCDE confirme l'intérêt de cette voie et semble intéressant à étudier, car cela vaut aussi pour communiquer avec les acteurs du système (Organisation de coopération et de développement économiques, 1993). Il existe un autre document plus général sur la modification des comportements (Organisation de coopération et de développement économiques, 1994).

Références

Assailly (J.-P.), « Le risque accidentel à l'adolescence et sa prévention », volume II : *Le concept de risque et la genèse du risque accidentel chez les jeunes*, Arcueil, INRETS, 1990.

Barjonnet (P.-E.), « Sociologie(s) de la circulation et de la sécurité routière », *Recherche Transports Sécurité*, 22, p. 43-48, 1989.

Biecheler-Fretel (M.-B.) et Moger-Monseur (M.), *Le comportement de base du conducteur : Un essai de conceptualisation du système des normes légales et sociales de l'utilisateur de la route*, ONSER, 1985.

Conférence européenne des ministres des Transports, *La sécurité routière, avant tout une question de responsabilité*, Paris, CEMT-OCDE, 1989.

Couvrat (P.) et Massé (M.), *Code de la route commenté*, Dalloz, 2003.

Direction interministérielle à la sécurité routière, *Enquête sur les systèmes de contrôle-sanction en Europe*, Paris, ministère de l'Équipement, 1994.

Durand-Raucher (Y.), *Mission d'analyse des améliorations de la chaîne de contrôle-sanction des infractions accidentogènes au code de la route*, Paris, Conseil général des Ponts et Chaussées, 2000.

Duval (H.), Lassard (S.) et L'Hoste (J.), *Expérience sur le renforcement des contrôles*, ONSER, 1982.

Guilbot (M.), *Le contrôle pénal de la circulation routière. Le traitement pénal des contraventions de cinquième classe et des délits routiers*, Arcueil, INRETS, 1992.

Guilbot (M.), « Délits routiers et contraventions de cinquième classe : de la constatation à la condamnation », in Biecherler-Fretel (M.-B.) et Jayet (M.-C.), eds, *Infractions routières et risque d'accident. L'évaluation du système réglementaire de prévention*, Arcueil, INRETS, p. 67-84, 1994.

Guilbot (M.), *Le contrôle pénal de la circulation routière : contraventions de cinquième classe et délits routiers. Les mesures affectant le permis de conduire*, Arcueil, INRETS, 1995.

- Bibliographie -

Guilbot (M.), Dervieux (V.), Juy-Birmann (R.), Lazzarone (F.), Mathias (E.), Pesquie (B.) et Rubi-Cavagna (E.), *Droit répressif routier en Europe. Méthode et outils pour une recherche de droit comparé*, Arcueil, INRETS, 1996.

Guilbot (M.) et Lejeune (M.), *Les condamnations pour conduite en état alcoolique au tribunal correctionnel de Pontoise*, Arcueil, INRETS, 1996.

Homel (R.), *Policing and Punishing the Drinking Driver : a Study of General and Specific Deterrence*, New York, Springer-Verlag, 1988.

Kellens (G.) et Périez-Diaz (C.), eds, *Le contrôle de la circulation routière en Europe*, Paris, L'Harmattan, 1997.

Kletzen (A.), *L'automobile et la loi. Comment est né le code de la route*, Paris, L'Harmattan, 2000.

Organisation de coopération et de développement économiques, *Marketing de la sécurité routière*, Paris, OCDE, 1993.

Organisation de coopération et de développement économiques, *Amélioration de la sécurité routière grâce à la modification des attitudes*, Paris, OCDE, 1994.

Peretti-Watel (P.), *Sociologie du risque*, Paris, Armand Colin, 2000.

Pérez-Diaz (C.), « Les apports de la méthode des filières pénales : l'exemple du ministère public », in Biecheler-Fretel (M.-B.) et Jayet (M.-C.), eds, *Infractions routières et risque d'accident. L'évaluation du système réglementaire de prévention*, Arcueil, INRETS, p. 57-66, 1994a.

Pérez-Diaz (C.), « L'indulgence, pratique discrétionnaire et arrangement administratif » *Déviance et Société*, 4, p. 397-430, 1994b.

Pérez-Diaz (C.), « Les morts de la route : le contenu des dossiers d'enquête », *Questions pénales*, X-4, p. 1-4, 1997a.

Pérez-Diaz (C.), « Quelques aspects des évolutions du contrôle de la circulation en France », in Kellens (G.) et Pérez-Diaz (C.), eds, *Le contrôle de la circulation routière en Europe*, Paris, L'Harmattan, p. 137-184, 1997b.

- Annexe 8 -

Pérez-Diaz (C.), *Jeux avec des règles pénales, le cas des contraventions routières*, Paris, L'Harmattan, 1998.

Pérez-Diaz (C.), Comportements des conducteurs et modèles du risque, *Déviance et Société*, p. 24, 2, 187-208, 2000.

Pérez-Diaz (C.) et Lombard (F.), *Les contraventions routières de la constatation à l'exécution des sanctions*, Paris, CESDIP, 1992.

Renouard (J.-M.), *As du volant et chauffards*, Paris, L'Harmattan, 2000.

Ross (H.L.), *Deterring the Drinking Driver*, Lexiton (Massachusetts), Lexiton Books, 1982.