N° 25

DEUXIÈME TRIMESTRE 1996

LES CAHIERS DE LA SÉCURITÉ INTÉRIEURE

Routes, espace incertain

SÉCURITÉ ROUTIÈRE

LES AJUSTEMENTS D'UNE CAUSE NATIONALE

IHESI

Institut des Hautes Études de la Sécurité Intérieure

© Cahiers de la sécurité - INHESJ

LES CAHIERS DE LA SÉCURITÉ INTÉRIEURE

Routes, espace incertain

© Cahiers de la sécurité - INHESJ

Conditions de publication

Les Cahiers de la sécurité intérieure publient des articles, des débats et des notices bibliographiques relatifs aux différents aspects nationaux et comparés de la sécurité intérieure et de ses acteurs.

Les propositions d'articles doivent être adressées à la rédaction pour évaluation.

Les manuscrits soumis ne sont pas retournés à leurs auteurs.
Toute correspondance est à adresser à la rédaction de la revue.

© Paris, 1996
ISSN : 1150-1634
N° de commission paritaire : 2 325 AD

Les articles publiés dans les *Cahiers de la sécurité intérieure* ne représentent pas une opinion de l'IHESI et n'engagent que la responsabilité de leurs auteurs.

© Cahiers de la sécurité - INHESJ

Routes, espace incertain

Sécurité routière

Les ajustements d'une cause nationale

Dossier

Avant-propos **5-6**

À la recherche de « l'ardente obligation »
■ *Yvon* CHICH **9-13**

Sécurité routière : état des lieux
■ *Entretien avec Anne-Marie* IDRAC **14-18**

La route, espace complexe : les représentations du risque

Le risque, la norme et le groupe
■ *Maryse* ESTERLE-HEDIBEL **19-34**

Enquête Sartre : les comportements de conduite européens
■ *Jean-Pierre* CAUZARD **35-44**

Dénoncer la violence routière : un combat associatif
■ *Ghislaine* LEVERRIER **45-51**

Le coût de l'insécurité : peut-on mesurer le prix de la vie humaine ?
■ *Annie* TRIOMPHE **52-62**

Réglementations, contrôles, sanctions : maîtrise et incertitudes

Construire une cause nationale : Police, gendarmerie et sécurité routière
■ *Dominique* BOULLIER, *Stéphane* CHEVRIER **63-77**

Le système réglementaire de prévention et son évaluation
■ *Marie-Berthe* BIECHELER-FRETEL, *Marie-Chantal* JAYET **78-89**

Les régulations rationnelles du contrôle des contraventions
■ *Claudine* PEREZ-DIAZ **90-106**

Des politiques pour quelle sécurité ?

Les âges de la sécurité routière
■ *Stéphane* CALLENS **107-117**

Chronique d'une politique de sécurité routière
■ *Pierre* MAYET **118-128**

Les Cahiers de la sécurité intérieure, 25, 3e trimestre 1996, p. 3-4

© Cahiers de la sécurité - INHESJ

Agir sur l'environnement :
les aménagements de modération de vitesse en ville
■ *Jacques* ROBIN **129-136**

L'Europe de la sécurité routière : avancées et blocages
■ *Séverine* DECRETON **137-147**

POUR ALLER PLUS LOIN **148-154**

Repères

NOTES ET ÉTUDES

Assureurs et prédations : Les développements de l'assurance
contre le vol en France
■ *André* LEMAÎTRE **157-166**

LES FONDAMENTAUX DE LA SÉCURITÉ

La loi du 23 avril 1941
■ *Jean-Marc* BERLIÈRE **167-184**

CHRONIQUE INTERNATIONALE

Prévenir la violence à l'école : un point de vue québécois
■ *Marie-Claire* LAURENDEAU, *François* BOWEN, *Jean* BÉLANGER **185-196**

Actualités

NOTES BIBLIOGRAPHIQUES
■ *Xavier* CRETTIEZ, *Jean-Louis* LOUBET DEL BAYLE,
Marc BESSIN, *Jean-Paul* GRÉMY **199-208**

RAPPORTS ET TRAVAUX INÉDITS
■ *Pierre A.* VIDAL-NAQUET **209-211**

REVUE DES REVUES **213-217**

REGARDS SUR L'ACTUALITÉ JURIDIQUE **219-223**

COLLOQUES ET RENCONTRES
■ *Francis* MANZANARES, *Pascale* MÉNARD **225-230**

LISTE DES AUTEURS **231**

ABSTRACTS **237**

© Cahiers de la sécurité - INHESJ

AVANT PROPOS

« Routes, espace incertain »... Au premier abord, le lecteur habitué de notre revue pourra s'étonner d'un titre détonant de la ligne des *Cahiers*. Pourquoi ne pas avoir intitulé plus modestement ce numéro « sécurité routière », puisqu'on entend bien ici débattre de ce sujet ?
Pour chacun de nous, le label cristallisé de sécurité routière - car c'est bien d'un label dont il s'agit - renvoie à deux horizons clairement identifiés, mais aussi nettement séparés : sécurité routière comme ensemble de technologies visant à maîtriser le risque inhérent à tout déplacement physique d'une part, comme message intériorisé de prévention en appelant à la conscience de l'individu-usager-citoyen d'autre part. Articuler des pratiques à des techniques pour une obligation morale, tel est bien l'objectif de la matière « sécurité routière », sa complexité et ses difficultés.

Conçue comme un objet dynamique, prenant son sens dans la confrontation des catégories de la technique et de la morale, la sécurité routière n'est plus dès lors à considérer comme un acquis. Elle prend au contraire valeur d'un objectif à réaliser et renouveler sans cesse et devient une affaire de volonté humaine, de choix, de politique. Très justement, par le titre de son point de vue, Yvon CHICH, qui a été pour nous un précieux conseiller dans la réalisation de ce dossier, donne le ton : « À la recherche de l'ardente obligation ».
À la différence cependant d'autres objets du politique, personne, en tant que citoyen, ne saurait faire l'économie de cette recherche. La route, espace public par excellence, s'intègre dans l'ensemble des dimensions de la vie humaine et sociale et reflète nombre des ambivalences contemporaines : image consacrée du progrès, de l'indépendance, mais qui trouve un symétrique immédiat dans une sorte de tribut irréductible, représenté par le chaos, la mort dite aveugle ou anonyme. On y décèle aussi sans commune acuité la thématique des rapports entre individu et collectif. Vecteur des échanges, de la communication, réseau physique qui innerve une société désormais qualifiée de flux, la route traduit dans un même élan la montée de l'individualisme, de l'incommunicabilité. Mais l'on pourrait multiplier ces contraires à l'infini.

Aussi, loin de prétendre à la confection d'un prêt-à-penser de la sécurité routière, ce dossier a été conçu avec une ambition plus modeste : éclaircir cette complexité à travers une dizaine de contributions dont la diversité des origines et des approches témoignent de l'ampleur du sujet : chercheurs spécialisés dans le domaine des transports, de la réglementation et de son évaluation, mais

© Cahiers de la sécurité - INHESJ

aussi acteurs engagés dans l'élaboration du dispositif de sécurité routière ou dans sa contestation. Afin d'en faciliter la lecture, ces contributions sont présentées selon la grille de lecture suivante. Une première partie traite de l'individu dans ses rapports à l'espace de la route : comportements, pratiques, perception du risque, etc. Un deuxième niveau d'analyse prend en compte les différents aspects des actions et de l'activité liées à l'objectif de la sécurité routière : prévention, réglementation, répression et évaluation. Une troisième dimension est abordée, qui concerne la réflexion sur la conception et la mise en place des politiques publiques de sécurité routière. Bien entendu, au delà de ce mode d'organisation volontairement réducteur, plusieurs contributions intègrent ces trois dimensions à la fois, et l'on trouvera en filigrane des thèmes qui auraient pu aussi bien fédérer ce dossier.

Enfin, l'éventail des travaux, points de vue ou prises de position sur le sujet est vaste. De nombreuses signatures auront été oubliées ; qu'elles y voient là le fait d'une question de société inépuisable. Du reste, les parties « Repères » et « Actualités » sont ouvertes aux commentaires d'après-lecture et autres suggestions d'articles ultérieurs à la parution de ce dossier.

Marcel LECLERC

© Cahiers de la sécurité - INHESJ

DOSSIER
ROUTES, ESPACE INCERTAIN

© Cahiers de la sécurité - INHESJ

© Cahiers de la sécurité - INHESJ

POINT DE VUE :
À LA RECHERCHE DE « L'ARDENTE OBLIGATION »

Yvon CHICH
Directeur chargé de mission pour la sécurité - INRETS

L'automobile marque le siècle : dans les pays industrialisés le mouvement puissant et continu de diffusion de l'automobile affecte tous les secteurs de la vie sociale et économique, les formes de la vie quotidienne, les comportements de consommation, l'organisation de la production et des échanges et même les soubassements culturels des sociétés contemporaines ; en dépit des inquiétudes et des interrogations autour de la problématique du « développement durable » et de la démonstration de l'impossibilité de généralisation du modèle industrialisé de la mobilité individuelle, nous constatons chaque jour, dans les pays « en émergence », la continuation de la diffusion de l'automobile qui répond à un formidable besoin de décloisonnement et qui, par ses effets, autogénère son propre développement. Certes les formes, les voies, les moyens de cette diffusion varient... mais la puissance du modèle n'en est pas affectée.

C'est dans ce contexte que la réflexion sur l'insécurité routière et celle sur l'action de sécurité doivent toujours se situer, pour prendre la mesure du défi et mieux comprendre les difficultés.

Première observation : au regard d'un siècle d'automobile répond un quart de siècle de politique de sécurité routière énoncée et proclamée ; en effet, dans la grande majorité des pays industrialisés, c'est au cours d'une période très courte et clairement identifiable - de 1968 à 1973 - qu'émergent des politiques de sécurité routière dotées de moyens organisationnels et institutionnels. Certes, dans les périodes antérieures, la sécurité des circulations a justifié l'adoption de diverses mesures d'ordre juridique et réglementaire (code de la route) ou d'ordre technique (équipement de la route, signalisation, etc.), mais la sécurité routière comme objectif n'est pas constituée.

Pendant toute cette période de montée en puissance de l'automobile, et notamment dans les décennies de l'après-guerre, nous constatons l'étroit parallélisme entre d'une part l'accroissement du parc automobile et de la circulation, et d'autre part celui du nombre des victimes, tués et blessés.

© Cahiers de la sécurité - INHESJ

Accaparés par l'effort de reconstruction et de développement, portés par cette croissance qui permet à un nombre croissant l'accès à l'automobile, individus et groupes n'en sont pas encore à s'étonner de la lourdeur du traumatisme. Quelques-uns seulement font entendre leur voix et le plus marquant d'entre eux, Alfred SAUVY peut proclamer que « les accidents de la route constituent le plus étrange « accident » de la société : la route est le domaine où la vie humaine est la moins estimée, où la contradiction est la plus forte entre les caractères fondamentaux de la société contemporaine et les usages établis, et cela avec l'appui de la classe dirigeante et du gouvernement et l'acceptation de l'opposition politique »(1). Avec le recul peut-être peut-on aujourd'hui regretter que ces analyses n'aient pas suffisamment pris en compte la force des valeurs portées par l'automobile, forces toujours opérantes et toujours résistantes.

Deuxième observation : contrairement à une vue réductrice aujourd'hui en vogue, la crise de l'énergie n'est pas à l'origine de l'émergence des politiques de sécurité routière ; tout au plus, mais c'est déjà beaucoup, la crise de l'énergie fournira un argumentaire complémentaire, une justification aisée et un moteur décisionnel. La constitution des politiques de sécurité routière doit à notre avis s'analyser comme un phénomène de cristallisation de préoccupations et d'orientations très hétérogènes : la diffusion progressive d'une angoisse de l'accident qui fait écho à la croissance du nombre des victimes mieux inventoriée et mieux connue ; le premier écho des polémiques et contestations du début du consumérisme américain (NADER) ; le développement international de l'industrie automobile et les nécessités de son organisation réglementaire ; la création des premiers centres de recherche directement dédiés à la circulation automobile puis à la sécurité ; « l'air du temps » marqué par l'organisation méthodique de la conquête spatiale (Mission Apollo), qui démontre la puissance de l'analyse et de la planification ; la pénétration dans l'élite administrative des procédures d'évaluation et de rationalisation (PPBS) et larationalisation des choix budgétaires (RCB) qui promettent les dividendes de la rationalité managériale. On remarquera aussi que ce travail réflexif important est conduit sur une trame d'échanges et de débats largement ouverts (tables rondes) préparant l'avènement d'une communication institutionnelle qui fera de la sécurité routière l'exemple pionnier, alors même que le dossier pédagogique de la RCB prend la sécurité routière pour exemple didactique.

Troisième observation : en quelques années l'application de cette politique de sécurité routière est couronnée par des résultats remarquables et même spectaculaires. La diminution de la mortalité routière dépasse vingt pour cent dès 1975, concerne pratiquement tous les groupes d'usagers et se marque de manière significative au niveau de l'espérance de vie. Non seulement le parallélisme entre croissance du trafic et mortalité accidentelle est définitive-

(1) SAUVY (Alfred), *Coût et valeur de la vie humaine*, Paris, Hermann, 1977.

© Cahiers de la sécurité - INHESJ

ment rompu mais on constate que l'augmentation du trafic (à un rythme il est vrai affaibli) peut s'accompagner d'une baisse sensible des accidents. Les mêmes causes produisant les mêmes effets, des évolutions semblables sont constatées dans la plupart des pays industrialisés. Ce n'est pas ici le lieu de procéder à une analyse fine d'un problème complexe et d'identifier tous les facteurs explicatifs de cette réussite. Certains de ces facteurs n'ont pas fait l'objet d'une politique définie : par exemple, l'effondrement du parc des cyclomoteurs corrélatif de l'accès plus large à l'automobile doit s'analyser comme un transfert naturel et direct de mode à mode au profit de la sécurité. De cette complexité émane cependant une leçon essentielle : l'analyse systémique de la sécurité routière a ouvert la voie à l'affirmation d'une volonté politique relayée par de multiples facteurs. Au prix d'un effort finalement modéré et parfaitement toléré, le cours des choses a pu être profondément modifié. Dès lors il apparaîtra qu'en matière de sécurité routière comme en matière de sécurité industrielle c'est l'inertie et l'immobilisme qui sont irresponsables. Leçon bien actuelle, on le verra plus loin.

Quatrième observation : depuis vingt ans le cas de la sécurité routière semble illustrer l'empirisme de la loi des rendements décroissants. Compte tenu de la croissance du parc et de la croissance du trafic et des irrégularités qui affectent le rythme de cette croissance très dépendante de la situation économique, l'insécurité routière diminue de manière irrégulière, par paliers, avec accélérations brèves suivies de périodes d'érosion de l'effet des mesures fondamentales et des mesures complémentaires adjuvantes, très diverses, et plus ou moins bien établies dans la durée. Ici encore, seule une analyse fine pourrait montrer la portée de phénomènes plus ou moins inattendus, favorables ou défavorables à la sécurité routière (par exemple une partie de la mobilité des deux roues s'effectue maintenant en motocyclettes plus puissantes et plus dangereuses). À nouveau, retenons encore l'essentiel : tout se passe comme si une politique de sécurité routière « de croisière », (un peu plus exigeante que le seul « fil de l'eau ») pouvait accepter une croissance de deux à trois pour cent du trafic chaque année et conduire à une légère diminution du nombre des victimes. À ce rythme, c'est l'accumulation des microprogrès qui produit finalement des effets très significatifs et très souvent mis en avant par les spécialistes : division par deux du nombre des victimes pour un trafic lui même multiplié par deux en vingt-cinq ans. Remarquons pourtant que toute accélération de la croissance du trafic, c'est-à-dire toute sortie durable de la crise économique serait gravement pénalisante pour la sécurité routière et la stabilité de son progrès : à une politique « de croisière », correspond une fragilité des acquis.

Cinquième observation : en dépit de la difficulté intrinsèque des comparaisons internationales en matière de sécurité routière nous ne pouvons ignorer la médiocrité relative de la situation française. Plus positivement, nous constatons que plusieurs pays, parmi les meilleurs en matière de sécurité routière,

© Cahiers de la sécurité - INHESJ

continuent à progresser à des rythmes soutenus comparables ou même supérieurs à notre propre rythme. Nous pouvons donc en déduire l'importance des gisements de productivité en matière de sécurité qui attendent d'être exploités.

Comment pouvons-nous expliquer cette situation de médiocrité relative ? Ni le discernement dans l'analyse, ni le bien fondé dans la plupart des mesures décidées dans une suite de Comités interministériels de sécurité routière (CISR) ne sont en cause ; au contraire, dans plusieurs cas l'action de sécurité routière menée en France a pu être considérée comme innovante par nos collègues étrangers. Nous considérons que le déficit essentiel réside dans la difficulté persistante à s'établir dans la durée, d'une manière articulée et cohérente, et précisément dans les lacunes inévitables d'une gestion par à-coups qui ne spécifie pas ses objectifs quantitatifs et qui n'est pas soumise à un processus d'évaluation rebouclé sur le pilotage de l'action. On remarquera d'ailleurs que dans une publication récente consacrée à l'examen des politiques « ciblées » de sécurité routière(2), publication dont la France est absente, les experts de l'OCDE soulignent le grand apport méthodologique et motivationnel d'une fixation raisonnée d'objectifs quantitatifs.

Prenons brièvement l'exemple de la politique de réglementation contrôle-sanction qui doit intéresser spécialement les lecteurs des *Cahiers de la sécurité intérieure*. Cette politique, dans le cadre général de l'évaluation des politiques publiques et sous l'égide du Commissariat au Plan, devait être soumise à évaluation selon le processus approuvé par le Conseil scientifique de l'évaluation des politiques publiques. Force est de constater que l'entreprise n'a pas abouti. Dès lors, l'occasion de s'interroger sur la cohérence et la dimension systémique de cette politique lourde a été perdue. Dans ces conditions, l'observateur peut considérer que les clivages institutionnels et culturels qui segmentent les professionnels du contrôle et de la sanction ont toutes chances de perdurer. Les questions sur l'efficience des procédures et les moyens mis en œuvre ne sont pas clairement posées. Plus gravement, faute d'évaluation sérieuse, on peut être amené à condamner des professionnels à travailler dans des conditions précaires et démotivantes ; par exemple, la commission NAMIAS a clairement mis en lumière dans les tâches de contrôle des comportements d'excès de vitesse, le gâchis qui résulte obligatoirement de l'absence d'une présomption de responsabilité du propriétaire du véhicule, présomption retenue par le code de la route en matière de stationnement où l'enjeu de sécurité est pratiquement nul, mais refusée expressément dans le cas des excès de vitesse, à l'enjeu de sécurité considérable.

On voit donc la condition essentielle d'un nouveau progrès durable de la sécurité routière : l'affirmation raisonnée et explicitée d'objectifs définis et mobilisateurs, la détermination et la défense des moyens adaptés (à défaut ils

(2) OCDE, *Programmes ciblés de sécurité routière*, Paris, OCDE, 1995.

© Cahiers de la sécurité - INHESJ

ne peuvent que fondre comme neige au soleil), la clarification des rôles respectifs du central et du local avec organisation de l'émulation, le dépassement des bonnes intentions des partenariats de façade au profit d'une professionnalisation qui réduise la part des demi-habiles, l'évaluation comme processus d'orientation de l'action. En somme, l'expression d'une ambition qui fasse de la sécurité autre chose que la manifestation d'un « consensus mou » ; une « ardente obligation » construite comme un plan.

Sixième et dernière observation : cette ambition pour la sécurité routière pourrait être confortée et sublimée si elle apparaissait dans l'avenir comme contribution à l'édification d'une culture de la prévention multidimensionnelle. En effet, jusqu'ici, à l'exception remarquable de quelques esprits, l'effort de l'ambition de prévention s'est manifesté dans la clôture des segmentations et des ignorances réciproques ; pourtant, en dépit des spécificités qui tiennent aux mécanismes du risque, aux facteurs de risque et aux classes d'acteurs concernés, on peut au moins à titre d'hypothèse considérer que l'esprit de la prévention s'analyse comme un facteur général dans la relation au temps et au risque. Qu'il s'agisse de la prévention dans le domaine de la santé (alcool, tabac, sida, etc.) ; de la prévention environnementaliste dans la perspective d'une contribution au développement durable ; de la prévention et de la maîtrise des risques industriels (nucléaire, chimie, accidents du travail, maladies professionnelles) ; de la prévention de la criminalité (délits primaires, récidive) ; de la prévention routière par maîtrise systémique de la circulation, nous apercevons le champ considérable des recouvrements et des similarités qui font de la prévention une véritable structure de perception du réel et une forme essentielle d'orientation de l'action. La recherche devrait utiliser ses capacités potentielles de subversion des cloisonnements pour contribuer à l'édification d'une véritable culture de prévention dont on pressent l'ambition et la portée.

© Cahiers de la sécurité - INHESJ

SÉCURITÉ ROUTIÈRE : ÉTAT DES LIEUX

Entretien avec Anne-Marie IDRAC
Secrétaire d'État aux Transports

IHESI : *Quelle est votre perception personnelle du dossier sécurité routière après un an de présence au Gouvernement ?*

Anne-Marie IDRAC : Avec plus de 180 000 blessés et près de 8 500 décès, l'insécurité routière est la première cause d'insécurité en France. Nul ne peut en conscience « s'habituer » à de tels chiffres, et j'ai même scrupule à commenter positivement les améliorations constatées depuis un an, et qui marquent une réelle rupture de tendance. Chaque mort est de trop, chaque vie personnelle et familiale brisée par un accident est de trop. La France est, de ce point de vue, parmi les pays d'Europe les moins performants, alors même que les questions de sécurité dans les transports sont à juste titre l'une des préoccupations majeures qui s'expriment dans les conseils des ministres où je représente la France à Bruxelles.

Ce fléau est d'autant plus inacceptable qu'il résulte en large part de nos comportements au volant : c'est la vitesse excessive, c'est l'alcool, c'est l'inadaptation de la conduite aux circonstances, c'est la violence, l'intolérance au volant qui expliquent pour l'essentiel les accidents. Il s'agit d'un vrai sujet de société, un sujet d'opinion, car chaque citoyen est un usager de la route, et le plus souvent un automobiliste qui s'estime compétent pour élaborer au nom du bon sens des comportements ou des solutions puisés dans l'expérience personnelle. D'opinion encore, car il y a une forte réactivité des automobilistes aux propos des pouvoirs publics, des médias sur la sécurité routière, et qu'il y a de ce fait une possibilité d'influer sur les comportements des uns et des autres.

C'est aussi un sujet global, car la sécurité routière n'est pas une fatalité, elle peut reculer de façon importante en mettant en œuvre toute une série de moyens. Ce sont les « grandes mesures règlementaires » comme la limitation de vitesse, la limitation du taux légal d'alcoolémie, les équipements de sécurité, mais aussi des comportements de la vie quotidienne liés à l'action des différentes catégories de personnes intéressées par la sécurité : collectivités

© Cahiers de la sécurité - INHESJ

locales, associations, entreprises, écoles, citoyens, où il y là encore des gisements à exploiter. Cette appréhension globale implique une démarche interministérielle d'encadrement par les pouvoirs publics : Transports, Intérieur, Défense, Éducation nationale, Santé, en liaison avec les acteurs locaux sur le terrain. L'action de l'État me paraît aujourd'hui moins de réglementer que de faire respecter les règles existantes et de convaincre en démultipliant toute une action sur le terrain partenarial, faisant appel à toutes les ressources de la société civile.

Enfin c'est un dossier permanent, car seule la persévérance dans l'effort permet d'inscrire les succès dans la durée tout en ayant conscience qu'une « rechute » est toujours possible. C'est ainsi qu'il faut suivre mois après mois, année après année, les résultats enregistrés, les analyser et essayer de les consolider par un discours et des mesures adaptés.

IHESI : *Comment définissez-vous la politique de sécurité routière depuis un an ?*

Anne-Marie IDRAC : Lorsque Bernard PONS et moi-même sommes arrivés au Gouvernement, notre préoccupation première a été d'essayer d'influer davantage sur le comportement des automobilistes au quotidien. Dans cet esprit, nous avons agi dans quatre secteurs : la prévention et l'information, la formation, le partenariat, et le maintien d'un niveau constant de répression. C'est là l'appréhension globale du dossier sécurité routière, et il indispensable d'utiliser tous ces vecteurs pour avancer dans le bon sens.

Pour ce qui concerne la prévention et l'information, la baisse du seuil légal d'alcoolémie à O,5 g par litre de sang, l'attention renouvelée des automobilistes sur les limitations de vitesse sur autoroute, le lancement de grandes campagnes d'information lors des grands départs comme les vacances d'été ou les week-ends de Toussaint, tout cela a permis d'améliorer sensiblement les résultats. J'y reviendrai plus tard.

La formation, quant à elle, a concerné principalement les jeunes avec la mise en œuvre du brevet de sécurité routière que j'ai fait voter par le Parlement, dans la loi relative à la sécurité dans les transports à la fin de l'année dernière. Le brevet de sécurité routière qui comprend l'attestation de sécurité routière et une formation pratique de trois heures pour les jeunes de quatorze à seize ans accédant au cyclomoteur entre donc en vigueur. De la même manière a été instaurée une plus grande progressivité pour l'accès à la conduite des motos.

Le partenariat est un support fondamental de l'action au quotidien contre l'insécurité routière. Je travaille en permanence avec des associations comme la Prévention routière et son extraordinaire réseau de relais départementaux. Les

© Cahiers de la sécurité - INHESJ

collectivités territoriales s'impliquent de plus en plus dans des actions de formation. Enfin les entreprises, et notamment les plus grandes d'entre elles, ont un rôle essentiel à jouer en regard de la flotte de véhicules dont elles disposent et des importants effectifs qu'elles emploient. J'ai récemment renouvelé avec Continent Assurances la Charte de partenariat signée il y a trois ans avec l'État, qui a permis à cette société d'améliorer très sensiblement les résultats de ses adhérents dans le domaine de la sécurité routière.
De façon identique, la formation des transporteurs routiers de longue distance est en cours d'amélioration grâce à la mise en œuvre de l'accord formation de 1995. Je souhaite donc poursuivre cette démarche de coopération avec les grandes entreprises.

Enfin, en ce qui concerne la répression, nous avons estimé, Bernard PONS et moi-même, que le niveau atteint aussi bien dans les textes que dans la réalité était suffisant et que notre préoccupation était plutôt de mieux faire appliquer la règlementation en vigueur, et de donner un caractère dissuasif, préventif et finalement responsabilisant à l'action publique de contrôle et de sanction qui, bien sûr, reste l'élément central, mais sans « en rajouter ».

IHESI : ***Comment évaluez-vous le coût de l'insécurité routière ?***

Anne-Marie IDRAC : Il est toujours difficile de parler de coût lorsqu'il s'agit de vies humaines, et d'en évaluer précisément les montants. Cela étant, il est évident que le nombre de personnes tuées ou blessées du fait d'accidents de la route présente un coût global pour la collectivité, c'est-à-dire pour chacun des citoyens, que ce soit en terme médical et social, matériel et de frais généraux. C'est ce que l'on appelle dans un langage un peu technique les coûts marchands directs. Mais il convient également d'évaluer les « manques à gagner » c'est-à-dire les pertes en regard de ce que les personnes accidentées ou décédées auraient apporté à la collectivité. Enfin il y a bien sûr le préjudice moral qui concerne toutes les victimes et qui est le plus difficile à évaluer. Au total, le coût de l'insécurité routière en France est estimé à plus de 120 milliards de francs en 1995, ce qui est considérable et il faut au maximum essayer de le réduire.

IHESI : ***Comment concilier la politique de sécurité routière avec la logique économique des constructeurs automobiles ?***

Anne-Marie IDRAC : Je ne vois pas de contradiction avec la logique économique et je constate qu'avec la lutte contre la pollution, l'accélération des performances de sécurité des véhicules est l'un des principaux points sur lequel les constructeurs ont fait porter leurs efforts ces derniers mois. L'espace où se concilient la sécurité routière et la logique économique est aujourd'hui l'espace européen, soit dans le cadre institutionnel de l'Union européenne, soit

© Cahiers de la sécurité - INHESJ

dans une moindre mesure dans celui de la Commission économique pour l'Europe de l'ONU. C'est dans le cadre de ces institutions que sont aujourd'hui définies les normes concernant par exemple la sécurité des véhicules (contrôle technique, équipements de sécurité - type airbag ou ceinture -, essais de choc, conception globale des véhicules). Les accords sont en général alignés sur les pays les « mieux disants » en terme de sécurité, et c'est seulement au niveau européen qu'ils peuvent s'appliquer efficacement à l'ensemble des acteurs économiques.

La dimension européenne a permis des progrès importants dans la conception des véhicules et dans l'ensemble de l'activité économique. En revanche, l'action en faveur de l'amélioration des comportements des usagers est encore embryonnaire au niveau européen et se heurte aux différences culturelles existant entre les différents pays. Il s'agit d'un choix de subsidiarité pour chacun des États.

IHESI : *Quels sont vos objectifs pour les années à venir et les moyens d'y parvenir?*

L'objectif global, c'est bien évidemment de diminuer le nombre de personnes victimes d'accidents de la route. Depuis vingt-cinq ans des progrès importants ont été enregistrés : malgré une circulation qui a plus que doublé, le nombre de blessés et de tués a presque été divisé par deux. Au cours des douze derniers mois, 495 vies ont été épargnées. Nous sommes donc dans la bonne direction, mais cela n'est pas encore satisfaisant notamment lorsque l'on constate que des pays équivalents au nôtre en terme de population ont moitié moins de personnes tuées : c'est le cas du Royaume-Uni.

Nous devons donc poursuivre notre action, c'est pourquoi Bernard PONS et moi avons prévu à la rentrée de prendre de nouvelles initiatives avec l'autorisation du Premier ministre. C'est ainsi que le gouvernement a décidé d'engager une réforme de la formation des conducteurs dont la première étape sera la tenue d'une table ronde regroupant tous les protagonistes de la sécurité routière chargés de préparer avant la fin de l'année un ensemble de propositions pour améliorer l'apprentissage de la conduite et cela dès le plus jeune âge. Il s'agira également de définir un cadre de formation continue des conducteurs avec des stages de perfectionnement.

Pour compléter et accompagner ces propositions, un statut des enseignants et des établissements d'enseignement de la conduite et de la sécurité routière, préparé avec l'ensemble de la profession, fera l'objet d'un projet de loi soumis au Parlement avant la fin de cette année. Une réflexion sera menée également sur les moyens d'améliorer l'efficacité et la diffusion de l'apprentissage anticipé de la conduite. Enfin le code de la route, fera l'objet d'une recodification, en

© Cahiers de la sécurité - INHESJ

application des décisions liées à la réforme de l'État engagée par le Premier ministre.

Par ailleurs, le gouvernement a rendu public récemment un *livre blanc* relatif à la conduite sous influence de drogues. Il s'agit là d'un dossier sensible et difficile sur lequel une proposition de loi présentée par M. DELL'AGNOLA, député, a été approuvée en commission des lois à l'Assemblée Nationale. C'est un texte très intéressant dont le gouvernement approuve le principe. Le Parlement devrait donc être saisi à la fin de l'année 1996 d'un texte sur la drogue au volant. Tous ces points feront l'objet d'un comité interministériel de la sécurité routière que le Premier ministre présidera à la rentrée.

Sur le long terme, j'ai souhaité que mon ministère puisse aider les constructeurs automobiles dans leurs recherches en matière de sécurité routière. Le nouveau programme de recherche dans les transports terrestres appelé PREDIT II prévoit donc un montant important de crédits visant à améliorer la sécurité que ce soit dans le secteur des radars embarqués permettant aux automobilistes d'appréhender leur vitesse en fonction du véhicule qui se trouve devant eux, ou bien dans d'autres domaines comme les appareils de contrôle de la vitesse à bord des poids lourds. Vous le voyez, nous avons encore beaucoup à faire pour travailler ensemble à la lutte contre ce fléau qu'est l'insécurité routière.

© Cahiers de la sécurité - INHESJ

LE RISQUE, LA NORME ET LE GROUPE

Maryse ESTERLE-HEDIBEL
Anthropologue CNRS-CESDIP

On constate un décalage entre les normes dominantes du risque routier, codifiées à travers les lois sur la sécurité routière, et les représentations du risque parmi les jeunes issus de diverses catégories sociales. L'accent est ici mis sur deux types de populations qui illustrent cette divergence : risque valorisé dans le cas des coursiers, risque banalisé dans les bandes de jeunes de milieu populaire.

Attention, dangers ! Les campagnes de sécurité routière multiplient les injonctions aux conducteurs, en fonction de normes du risque édictées par les autorités et semblant faire l'objet d'un consensus dans l'ensemble de la population. Or nombreux sont les conducteurs qui ne respectent les normes ni en terme pénal (les lois sur la route) ni en terme d'usage.

Je m'attacherai dans cet article à mettre en parallèle la norme dominante du risque avec les perceptions du risque selon divers groupes sociaux.

Les données de cet article sont extraites de plusieurs recherches référencées à la fin du texte : étude anthropologique des représentations du risque routier et des suites de l'accident grave chez les jeunes et leurs familles, étude du comportement routier de jeunes de bandes de milieu populaire, mode de vie et rapport au risque des coursiers deux roues, etc.

Au cours de ces travaux de recherche j'ai rencontré des jeunes faisant partie de plusieurs milieux sociaux : bourgeoisie commerçante, milieu ouvrier et classes moyennes, milieu ouvrier précarisé. Certains ont eu des accidents bénins ou graves, d'autre pas. Tous utilisent des véhicules, de manière fort différente comme on le verra, beaucoup « prennent des risques ». Leur rapport aux normes dominantes diffèrent selon qu'ils sont engagés dans des trajectoires professionnelles ou marginales, selon qu'ils sont des garçons ou des filles. Ils réinterprètent à leur manière les conseils et injonctions qui leur sont faits, parfois en tiennent bien peu compte. J'ai recueilli ces données sous forme

© Cahiers de la sécurité - INHESJ

d'entretiens formels ou informels, de situations d'observation participante et de recueil de notes de terrain.
Après avoir rappelé la relativité de la norme dominante du risque et du risque routier en particulier, je m'attacherai à distinguer le rapport au risque dans deux milieux fort différents l'un de l'autre : les coursiers deux roues, et des jeunes organisés en bande en milieu populaire précarisé.

LE RISQUE : UNE DÉFINITION RELATIVE

Le risque est selon Jean-Pascal ASSAILLY « d'une part, la probabilité d'un évènement indésirable (...) d'autre part, une situation où il est possible mais non certain qu'un évènement indésirable se produise »(1). Cette définition s'applique bien au risque accidentel. Le risque est une éventualité que l'on peut ignorer, mais que l'on peut aussi prévenir. Encore faut-il que les individus aient conscience qu'ils sont en situation de prise de risque.

La construction sociale du risque

Approcher une définition du risque nécessite de le considérer dans le contexte d'une époque donnée. Comme le souligne Pierre LASCOUMES : « Le risque est d'abord le résultat d'une construction sociale, il n'y a pas de risque en soi, il n'y a que des façons, toujours spécifiques historiquement et culturellement, d'appréhender les situations d'incertitude »(2). Chaque société envisage les risques encourus par ses membres selon ses propres priorités et la place qu'elle leur accorde : le risque de mortalité infantile, par exemple, n'a été considéré comme tel qu'au cours du XIXe siècle, quand les décès d'enfants sont devenus un problème de santé publique appelant un traitement spécifique. De même, les risques de maladies liées au tabac n'ont été énoncés comme tels que dans le troisième tiers du XXe siècle. Auparavant, cancers et maladies cardio-vasculaires existaient bel et bien, mais n'étaient reconnus comme liés à la consommation de tabac, ni par les pouvoirs publics ni par la population. L'archétype de l'homme viril était un fumeur, alors que l'image masculine valorisée aujourd'hui est celle d'un non-fumeur, plutôt sportif.

En matière de conduite routière, notre société a relativement toléré les accidents de la circulation jusqu'au début des années 1970. C'est en 1973, année qui a connu plus de 16 000 tués sur les routes, qu'ont commencé à être mises en place les principales mesures visant à restreindre le nombre de tués et de blessés : limitations de vitesse, port obligatoire de la ceinture de sécurité et du

(1) ASSAILLY (Jean-Pascal), *Les jeunes et le risque*, Paris, Vigot, 1990, p. 4.
(2) LASCOUMES (Pierre), « Construction sociale des risques et contrôle du vivant », *Revue Prévenir*, n° 24, 1993, p. 23-27.

© Cahiers de la sécurité - INHESJ

casque pour les deux roues, améliorations sensibles du réseau routier. Ces mesures ont produit leur effet puisque le nombre de blessés et de tués sur la route a sensiblement diminué depuis cette époque : pour l'année 1995, on comptabilisait moins de 9 000 morts sur les routes. Il faudrait cependant relativiser ce chiffre par l'amélioration des soins donnés aux blessés, qui maintiennent en vie des personnes qui seraient décédées il y a une vingtaine d'années.

Conflits de valeurs

La norme actuelle du risque en matière de conduite routière est définie par les lois portant sur la sécurité routière. Elles traduisent une attention accrue à ces questions tout en se situant dans un contexte plutôt défavorable. Un paradoxe fondamental de notre société réside en effet dans le décalage entre la puissance des véhicules deux et quatre roues, et les conseils de prudence donnés quant à leur utilisation. Même si des accords entre constructeurs automobiles et publicitaires interdisent que soient privilégiées les valeurs de vitesse et de puissance, il n'en reste pas moins que des véhicules puissants sont mis à disposition des usagers. Par ailleurs, dans une société qui multiplie les assurances et d'où tout risque devrait être éradiqué, domine la figure du héros solitaire, « conquérant de l'inutile », qui pousse l'effort aux limites de sa résistance. Alors, qui croire ?

D'autre part, la perception des lois sur la route et leur utilité n'apparaît pas clairement aux usagers : respect du code de la route et sécurité ne sont pas spontanément corrélés dans les représentations mentales des conducteurs. « Ainsi ce qui est illégal et source d'insécurité peut être pour l'automobiliste, normal et sécurisant (...). Le bon conducteur s'estime à la fois suffisamment compétent et conscient des dangers de la route pour jouer avec la règle selon la situation (...) » (3).

Tous, adultes ou jeunes, ont tendance à réinterpréter la loi à l'aune de leurs propres représentations, quand bien même ils sont légalistes en ce qui concerne les autres aspects de la vie. De la même façon, le risque n'est pas évalué de la même manière par les individus selon leur âge, leur sexe, leur catégorie sociale, leurs références culturelles.

LA MINORATION DU RISQUE ROUTIER

L'irrationnalité dans l'appréhension du risque est propre à toutes les catégories sociales, mais elle s'exprime de manière différente selon le rapport au corps et à la santé dans chaque milieu.

(3) RENOUARD (Jean-Marie), *Les représentations des sanctions en matière de circulation routière, l'automobiliste, la situation et la règle.* Ministère de l'Équipement, du Logement, des Transports et de la Mer, Paris, 1995.

© Cahiers de la sécurité - INHESJ

Nécessité sociale et moindre risque

Il est impossible de définir des critères objectifs de perception du risque. LEFAURE et MOATTI critiquent les approches objectivistes qui tendent à lier la perception du risque à la connaissance du nombre de morts occasionnés par une activité donnée : « Or, il n'y a pas de classement selon le degré de risque et celui qui ressort du nombre estimé de décès. Par exemple, l'automobile est classée comme la plus meurtrière de toutes les activités mais n'est jamais classée comme la plus risquée » (4). Cette minoration de la demande de sécurité en matière de conduite routière, ou en d'autres termes cette tolérance au risque routier, est analysée par Yvon CHICH, qui centre son explication sur l'importance de la voiture, objet de « l'adhésion massive de la population à l'automobile et au mode de vie qu'elle rend possible et qu'elle induit »(5). Malgré la pénibilité occasionnée par les embouteillages, le coût, le nombre d'accidents sur la route, la voiture continue à recueillir la majorité des suffrages.
La toxicomanie, qui tue beaucoup moins que les accidents de la route, sera considérée comme beaucoup plus dangereuse : « Ainsi il y a cinquante fois plus de jeunes qui meurent sur les routes que d'overdose. Or, la vitesse n'est dénoncée et combattue que par les médecins de la sécurité routière et quelques gendarmes » (6). LEFAURE et MOATTI confirment cette analyse : « Un risque sera donc perçu comme d'autant plus grave qu'il apparaît comme une menace pour la cohésion sociale » (7). Il y a donc un décalage important entre la réalité objective des accidents de la route et les priorités données dans les représentations collectives à la perception de leur dangerosité par les individus, toutes couches sociales confondues.

Par ailleurs, le risque routier est minoré par rapport au nombre de morts qu'occasionnent les accidents de la route, dans la mesure où les individus, par des « stratégies conjuratoires », peuvent s'exclure des personnes susceptibles d'avoir des accidents, et croire que la réalité confirme cette hypothèse. En effet, la prise de risque n'occasionne pas immédiatement un dégât matériel ou corporel : chaque excès de vitesse, chaque conduite en état d'alcoolisation, chaque infraction mettant en danger la sécurité ne sont pas suivis d'un accident. On peut en déduire qu'il n'arrivera pas, quelles que soient les circonstances. De fait la perception du risque routier est une construction intellectuelle complexe qui implique la prévision d'un accident éventuel, donc la

(4) LEFAURE (Christian), MOATTI (Jean-Paul), « Les ambiguités de l'acceptable », *Culture Technique* n° 11, Paris, PUF, septembre 1983, p. 11-25, p. 15.
(5) CHICH (Yvon), « L'Etat et la demande sociale de sécurité », *Culture Technique*, n° 11, Paris, PUF, 1983, p. 263-271, p. 265.
(6) TOMKIEWICZ (Stanislas), « Les conduites de risque et d'essai », *Revue Neuropsychiatrie de l'enfance*, Paris, 1989, p. 261-264, p. 263.
(7) LEFAURE (Christian), MOATTI (Jean-Paul), *op. cit.* p. 17.

© Cahiers de la sécurité - INHESJ

projection dans le futur, et l'acceptation de la faute ou de l'erreur de conduite, liée à la responsabilisation.

PERCEPTIONS DU RISQUE ET MILIEU SOCIAL

Les accidents de la circulation ne sont pas le fait d'une seule catégorie de la population : tous les milieux sociaux sont touchés, mais en ce qui concerne le comportement des conducteurs, la perception et les enjeux du risque ne sont pas les mêmes.
Les jeunes de milieu aisé rencontrés lors de nos diverses études de terrains n'investissent pas particulièrement dans leur manière de conduire un rejet des normes sociales : ils développent un discours autour du « bon conducteur qui maîtrise son véhicule » et qui par là-même peut se considérer au-dessus des lois. Première place dans la société et dans l'espace public se superposent et légitiment les nombreuses infractions, en particulier au niveau des limitations de vitesse. La qualité des véhicules et leur capacité à amortir les chocs et à réagir dans des situations périlleuses légitiment les entorses au code de la route.

« Le risque, c'est le piment de la vie »

Les jeunes issus de milieu ouvrier ou technicien, intégrés socialement par le biais d'études universitaires ou de premiers emplois salariés, insistent sur le fait que la route se trouve être une sorte de « terrain d'aventures » dans une société qui ne réserve pas à sa jeunesse les moments d'exaltation à la mesure de ses espérances. Ils pressentent un avenir moyen fait d'un travail peu rémunérateur mais suffisant pour vivre, dans un environnement sans grand risque mais aussi sans surprise.
Seuls au volant de leurs voitures ou au guidon de leur deux roues, ils vivent leur rêve, « les cheveux dans le vent, le vent dans les cheveux, James DEAN quoi (...) », le risque étant un élément de griserie supplémentaire.
Ainsi en est-il d'un jeune homme de vingt ans qui travaille dans le restaurant de son père comme serveur depuis des années, ayant préparé un diplôme professionnel d'hôtellerie sans véritable goût pour ce métier. Alors qu'il suit toutes les directives parentales sans protester, se conformant à l'image du bon fils et du serveur zélé prêt à reprendre l'affaire familiale lorsque le besoin s'en fera sentir, il entretient sa réputation de conducteur dangereux, revendiquant la route comme le seul espace de liberté dont il dispose : « La voiture ça permet de vous évader, d'oublier, tout seul (...). Tout le monde fait des réflexions au début, après ils s'habituent ; c'est plus mon problème, c'est leur problème ; j'aime bien faire ce que je veux ; quand je peux, je fais ce que je veux. » (8)

(8) ESTERLE-HEDIBEL (Maryse), *Pour une prévention de la mortalité des jeunes par accident de la circulation*, ministère des Transports, de l'Équipement et du Tourisme, janvier 1994, p. 112-113.

© Cahiers de la sécurité - INHESJ

Les prises de risque sur la route sont potentiellement fréquentes (les véhicules sont nombreux et disponibles), et les infractions au code de la route ne sont pas entachées de la même opprobre sociale que les transgressions de la norme en matière de vol par exemple : il est moins infâmant de griller un feu rouge que de voler. La recherche de sensations fortes est donc plus simple au volant d'un véhicule qu'à travers le vol, lourdement sanctionné tant par la norme pénale que par les pairs et les adultes entourant les jeunes dans des milieux non délinquants.

La culture du corps en milieu populaire

D'autre part la perception du risque est liée à la représentation du corps, à son rôle dans un système de valeurs donné, à la conception du temps propre à chaque milieu.
Plusieurs chercheurs ont souligné que le taux de mortalité et de morbidité sur la route est de plus en plus élevé au fur et à mesure que l'on descend dans l'échelle sociale. Jean-Claude CHESNAIS le résume en une formule : « La classe ouvrière meurt plus du fait de sa motorisation que de son exploitation »(9). Il précise qu'une des explications de ce phénomène réside dans le fait que les membres de milieu populaire sont plus souvent piétons, cyclistes ou motocyclistes et de ce fait, plus vulnérables sur la route. L'état de leurs véhicules est également moins bon. Il suggère aussi que le comportement routier est différent, lié à « une moins grande propension à veiller sur soi »(10).

Luc BOLTANSKI souligne que la perception du risque routier croît au fur et à mesure que l'on monte dans l'échelle sociale, comme si les sujets jugeaient les risques encourus sur la route « d'autant plus scandaleux que les conditions objectives de la sécurité sont plus solidement instaurées dans les autres domaines de l'existence »(11). Il distingue deux types de comportement principaux : ceux des milieux populaires, en situation de risque physique élevé et au recours aux soins médicaux faible, et ceux des couches supérieures, qui n'ont pas besoin de leur force physique pour travailler et développent une attention plus importante que les premiers à leur corps.
Les personnes qui exercent une activité professionnelle mobilisant fortement le corps (les métiers « manuels ») forcent celui-ci et prêtent peu d'attention aux signaux d'alerte qu'il émet, en particulier par la douleur, pour ne pas interrompre leur travail. Ils auront tendance à assimiler à de la force de caractère cette dureté avec eux-mêmes. Ils mettront leur corps en jeu dans des prises de risque importantes, intégrant celles-ci à un système de normes dont le risque fera partie.

---

(9) CHESNAIS (Jean-Claude), *Histoire de la violence*, Paris, Laffont, 1981, p. 323-324-328.
(10) CHESNAIS (Jean-Claude), *op. cit*, p. 324.
(11) BOLTANSKI (Luc), « Les usages sociaux de l'automobile », *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, 1975, p. 25-49, p. 47.

© Cahiers de la sécurité - INHESJ

LES COURSIERS : « LE PRIX À PAYER »

Pour les coursiers deux roues, l'activité professionnelle inclut le risque routier. J'ai rencontré des coursiers travaillant dans des entreprises dont l'activité principale est la course, ainsi que des coursiers de grandes administrations. Tous étaient déclarés, payés et traités selon les lois qui régissent le travail, ce qui n'est pas toujours le cas dans cette profession.

Les deux risques principaux liés à l'activité de coursier sont, d'après les professionnels qui la pratiquent, celui des accidents de la circulation et les risques liés à la pollution causée par les véhicules.
Nombreux sont les coursiers qui sont payés au bon, c'est-à-dire qui bénéficient d'une rémunération en fonction du nombre et du type de courses réalisées. D'après les témoignages des professionnels, ce type de paiement permet de gagner mieux sa vie que dans d'autres métiers ne nécessitant pas de qualification particulière, sans provoquer toutefois des prises de risque aggravées. Les coursiers régulent en effet eux-mêmes le nombre de courses effectuées de manière à gagner suffisamment leur vie sans la mettre pour autant en danger par une activité excessive. Cependant cette même rémunération au bon leur permettant de gagner relativement bien leur vie, ils la considèrent comme « le prix à payer » des risques encourus sur la route. « On risque sa vie, c'est normal, on la monaye. C'est sûr, pour les gens on prend un pli et on va le livrer et ça s'arrête là. Mais il y a quand même une prise de risque. Ce n'est pas nos capacités, notre niveau scolaire, c'est la prise de risque »(12). Pour ce coursier, la prise de risque légitime la rémunération alors que dans d'autres secteurs professionnels, ce pourrait être la qualification professionnelle ou le niveau d'études. Certains, les plus expérimentés et les plus anciens dans la profession, contestent cependant ce raisonnement : « ma vie vaut plus cher que le salaire que je prends ». Mais ils restent minoritaires parmi les coursiers rencontrés.

Un cavalier dans la jungle des villes

La reconnaissance du métier de coursier comme un métier à risque lui confère également quelque noblesse : certains professionnels développent l'image du « cavalier moderne » qui prend des risques dans la jungle des villes, rejoignant en cela des jeunes rencontrés lors d'une recherche précédente, qui déclaraient que la route était le dernier lieu de l'aventure dans un monde qui ne ménageait pas beaucoup de possibilités d'expression à leur jeunesse et à leur enthousiasme.

(12) ESTERLE-HEDIBEL (Maryse), MARCHANDET (Éric), *Modes de vie des jeunes et précarité professionnelle, les coursiers deux roues*, Ministère de l'Equipement, des Transports et du Tourisme, juin 1995, p. 83.

© Cahiers de la sécurité - INHESJ

La prise de risque renforce un système de valeurs viriles et fait sortir cette profession un peu terne et dévalorisée de son anonymat, de la même manière que le mythe des *cow-boys* au grand coeur et au courage en face des dangers de toutes sortes a permis de transcender leur fonction initiale qui était celle de modestes gardiens de vaches. D'ailleurs les comparaisons avec le *Far-West* sont assez nombreuses dans les représentations des coursiers pour qualifier leur environnement.

« Prendre des risques, c'est amusant »

Les jeunes en particulier apprécient les prises de risque pour leur côté ludique. De nombreux professionnels pratiquent la moto en dehors de leurs heures de travail. Le risque est loin d'être considéré comme négatif par tous les professionnels de la course. « Prendre des risques, c'est amusant », cette phrase prononcée par un jeune coursier pourrait résumer l'attitude générale de ses pairs par rapport à cette question. Les risques évoqués sont principalement les excès de vitesse, les *slaloms* entre les voitures, la conduite sur les trottoirs. Ce type de conduite est assez généralement décrite par les jeunes coursiers rencontrés, tout au moins avant qu'ils n'aient eu un accident.
D'autres coursiers plus âgés assimilent la prise de risque à un sport et considèrent ces moments comme particulièrement privilégiés : « Il y a des moments qui sont tripants dans le tour de France : une étape de montagne, avec le peloton dans une descente, un caméraman derrière, une moto de 500 kilos, et puis 100 vélos qui descendent à fond à 100 km/heure, et vous avec la moto en étant obligé de tenir sa gauche et en ayant le ravin à côté, c'est assez jouissif c'est vrai (...), mais pour mériter ça il fallait être gentil » (13).

Cependant les coursiers considèrent le risque comme un moment de plaisir dont il ne faut pas abuser : « Des fois je disjoncte comme tout le monde : un petit coup de soleil, et pan vas-y roule Mimile (...) mais sans ça je roule cool ; sur le périph, j'ai peur » (14).
La relation au risque est donc ambivalente : attirance pour la sensation grisante qu'il provoque et crainte de l'accident, fierté d'avoir dépassé une situation délicate et de montrer ainsi sa force et son habileté. Un coursier résume cette ambivalence par cette réflexion : « le risque fait partie des préoccupations ; on est content en même temps d'avoir réalisé une performance »(15).
Plus les coursiers prennent de l'âge et acquièrent de l'expérience, plus l'aspect ludique de la prise de risque disparaît, supplanté par la prise de conscience de la gravité des accidents. Plus que le type d'entreprise, c'est donc l'âge des coursiers qui détermine leur relation au risque. En effet, les jeunes coursiers

(13) ESTERLE-HEDIBEL (Maryse), *Les coursiers deux roues, op. cit*, p. 81.
(14) ESTERLE-HEDIBEL (Maryse), *Les coursiers deux roues, op. cit*. p. 81.
(15) *Ibid.*, p. 81.

© Cahiers de la sécurité - INHESJ

apprécient la prise de risque dans une perspective ludique, comptant sur leur propre habileté pour éviter les accidents, sans nettement faire la différence entre la conduite des deux roues dans un cadre privé et professionnel.
En l'absence d'actions de prévention organisées par les employeurs, l'accident reste une alerte qui tempère par la force des choses les comportements routiers des coursiers.

LE RISQUE ET LA BANDE

Considérons la perception du risque routier dans un tout autre milieu : des jeunes de milieu populaire non intégrés dans le monde du travail, sans qualification ou savoir-faire professionnel, qui vivent en marge des systèmes institutionnels et se regroupent(16). La principale caractéristique des jeunes organisés en bandes est leur enclavement dans un groupe fermé, imperméable aux messages de prévention et disposant de normes différentes des normes dominantes, qu'ils ignorent ou dont ils ne tiennent pas compte ; les comportements ne sont pas susceptibles de changements ou d'évolutions, tels ceux des coursiers par exemple, sujets à diverses influences de par leur intégration sociale et professionnelle.

Les jeunes de ces groupes présentent des comportements qui sont comme un miroir grossissant de ceux relatifs au risque en milieu populaire : distance exacerbée par rapport à l'autorité et à ses représentants, mise en jeu constante du corps dans les échanges avec autrui, norme différente quant au vol.

Le rapport au corps

Pour les jeunes de bandes que j'ai rencontrés, les accidents de la circulation prennent place dans une longue kyrielle d'atteintes corporelles : blessures par règlements de compte, malaises liés à une surconsommation d'alcool ou de produits psychotropes, problèmes de santé bénins qui aboutissent à des interventions en urgence. Il y a là un ensemble d'habitudes culturelles par rapport au corps marquées par les sensations de bien-être et de mal-être et par une grande distanciation vis-à-vis du système de soins. Les enjeux des prises de risque ne sont pas les mêmes ; les lésions sont courantes et banalisées. Les atteintes corporelles sont nombreuses et les corps racontent les évènements violents vécus sous forme de cicatrices, de claudications, de prothèses, etc. Nous sommes bien loin de la représentation du corps svelte, musclé sans excès, lisse et serein, proposé en modèle par les images publicitaires et les médias.

(16) Ces données sont issues d'une recherche menée pendant plusieurs années auprès de deux bandes de jeunes sur deux grands ensembles de la banlieue parisienne. *Cf* « Virées, incendies et vols de voiture, les motivations aux vols et aux dégradations de véhicules dans les bandes de jeunes de milieu populaire », *Déviance et société*, n° 2, Volume 20, Juin 1996.

© Cahiers de la sécurité - INHESJ

En cas de problème de santé les jeunes prennent des médicaments pour soulager la douleur et ne vont voir le médecin, souvent sur pression de leur entourage familial, que lorsque celle-ci devient intolérable et rend impossible la poursuite d'une activité.

Principe de plaisir et principes de sécurité

Les jeunes des bandes vivent sur le principe hédoniste du plaisir immédiat : ils supportent les mesures de sécurité en voiture ou sur des deux roues, dans la mesure où elles ne sont pas gênantes : « La ceinture, je la mets pas en ville, parce qu'il y a beaucoup de manœuvres à faire, on doit tourner, on doit freiner et franchement, elle me gêne, elle me brûle, là ; dans la route on la met droit, on l'oublie, on n'y pense pas » (17).
Le port du casque, la ceinture de sécurité sont inconnus et les limites du danger largement repoussées. L'observation participante que j'ai pu faire sur deux quartiers témoigne de l'omniprésence des moyens de transport individuels dans la vie du groupe : scooters, voitures, s'échangent et donnent lieu à des ballades dans la cité et le quartier proche où les jeunes « font des tours » sans but apparent, pour le plaisir de se promener ensemble. Ils pratiquent la conduite de deux roues sur la roue arrière, freinant au dernier moment de manière si brutale qu'ils en tombent parfois de leur véhicule, sans dommage la plupart du temps. La conduite sans casque sur deux roues est une pratique courante, le casque se trouvant au mieux accroché au coude du conducteur.

Les prises de risque sont continuelles dans un rapport au corps considéré comme une « affaire personnelle », et les conduites dites à risque viennent à la fois d'une méconnaissance des dangers, d'une non-intégration des normes dominantes, d'un repérage différent dans le temps et de l'enclavement particulier du groupe qui le conduit à ignorer les autres. Ainsi, les jeunes qui sont habitués à conduire sans permis, donc qui ont appris par des pairs, ignorent entre autres clignotants et rétroviseurs, soit tous les signaux ou les instruments leur permettant d'avertir les autres de leurs intentions ou de s'enquérir des leurs. Certains découvriront à l'occasion d'une préparation au permis effectuée par un professionnel de la conduite, le sens de l'arrêt au feu rouge et du redémarrage au feu vert, qu'ils ignoraient superbement jusque là. La notion de risque prend dans ce contexte un sens complètement différent de la norme dominante. Ainsi un jeune ayant subi un accident grave me déclarait ne jamais prendre de risques en voiture, pas même le jour de son accident : conduire à l'aube, sur une autoroute mouillée, à grande vitesse, après une nuit sans sommeil, sans ceinture de sécurité, ne constitue pas pour lui une prise de risques.
Les jeunes de bandes imposent à leur corps des épreuves quotidiennes, sans savoir qu'il s'agit d'épreuves, tant il leur paraît impensable de s'arrêter, de se soigner en suivant les prescriptions médicales. Au contraire, pousser le corps

(17) ESTERLE-HEDIBEL (Maryse), *Le rite et le risque*, *op. cit.*, p. 364.

© Cahiers de la sécurité - INHESJ

jusqu'aux limites de sa résistance est considéré comme signe de virilité pour les garçons, de force de caractère pour les filles. « L'intériorisation des valeurs de virilité passe par l'apprentissage collectif de « conduites viriles » : le défi des règles scolaires, les affrontements verbaux ou physiques dans la bande ou entre bandes, les excès de vitesse, les excès de boisson, etc., pratiques dont il faut sans doute plutôt rechercher le sens dans l'héritage culturel, la filiation, la reproduction, que dans la révolte et la transgression » (18).
Cette reproduction est poussée à la caricature chez les jeunes de bandes, porteurs d'un système de valeurs particulier et confinés de par leur faible capital culturel dans une adolescence prolongée. Les choses arrivent ou n'arrivent pas ; ils ne peuvent pas se situer dans la perspective de l'éventualité d'un évènement malheureux induit par leur comportement. Leur relation au risque est dominée par l'impossibilité d'envisager le futur : demain n'existe pas, et la jeunesse est éternelle. Ils vivent dans un présent étiré, jalonné d'évènements dont certains viennent leur rappeler brutalement l'échéance de la mort, mais sans provoquer de changement fondamental dans leurs représentations du temps et de la santé.

L'UTILITÉ DU RISQUE

Nous avons constaté que parmi les jeunes des divers milieux sociaux ou professionnels, ceux que nous avons rencontrés peuvent intégrer la prise de risque dans leur mode de vie, leur système de valeurs, en en tirant des avantages certains, sachant que toute prise de risque n'est pas toujours sanctionnée par un accident. Cette utilité du risque, différente selon les groupes, peut expliquer les résistances implicites ou explicites aux campagnes de prévention.
Rappelons que la délinquance liée à la motorisation est de loin la plus importante chez les jeunes : vols de vélomoteurs, de voitures, conduite sans permis, sans assurance, etc. La réflexion sur l'utilité du risque s'inscrit dans ce contexte pour les jeunes regroupés en bandes. Jean Pascal ASSAILLY distingue cinq types d'utilité du risque.

Le risque « catharsis »

« Il peut, chez certains individus, permettre une extériorisation des *stress*, une compensation des frustrations, un déplacement de l'agressivité » (19).
C'est un type d'utilité du risque que l'on rencontre peu chez les bandes que nous avons étudiées, car *stress*, frustrations et angoisses s'expriment dans l'instant, par la mise en actes des sensations éprouvées : colères, bagarres, etc.

(18) MAUGER (Gérard), « Les usages politiques du monde des bandes », *l'Engagement politique, déclin ou mutation*, CEVIPOF, Pré-actes du colloque, Sénat, Palais du Lxembourg, 1993, p. 519.
(19) ASSAILLY (Jean-Pascal), *op. cit*, p. 125

© Cahiers de la sécurité - INHESJ

En revanche, elle est fréquente chez les jeunes de milieu populaire intégrés socialement et professionnellement.

Le risque « autonomie »

« Le risque exprime ici la volonté de contrôle sur son comportement et son environnement ainsi que le conflit avec l'autorité parentale et les normes sociales qui s'opposent au désir d'indépendance : le risque est en quelque sorte « adaptatif » (20).
Cette forme de risque est le fait des jeunes des classes moyennes, qui pratiquent une conduite routière rapide et infractionniste pour s'affirmer face à l'autorité de leurs parents et rompre la monotonie d'une vie quotidienne sans surprises. Les jeunes de bandes, quant à eux, se sont affranchis depuis longtemps de l'autorité parentale et de toutes façons, prennent des risques dans tous les aspects de leur vie quotidienne.

Le risque « stimulation »

« La recherche de sensations et de nouveautés a été mise en évidence, aussi bien dans les travaux sur les traits de personnalité associés à l'alcoolisme que dans les études sur les comportements de conduite dangereux, que dans la participation à des sports dangereux (...) »(21).
Il est certain que les virées en bandes sont l'occasion de prises de risque accentuées par l'excitation du groupe. Les vols ludiques sont accomplis à plusieurs. L'excitation du groupe, ajoutée au fait que le véhicule n'appartient pas aux jeunes, peut les conduire à prendre des risques strictement liés à la conduite elle-même. Peuvent se surajouter l'alcoolisation, la fatigue et la connaissance limitée du maniement d'un véhicule qu'ils conduisent pour la première fois.
De la même manière que les consignes de sécurité, pour autant qu'elles apparaissent comme telles, ne sont pas suivies si elles occasionnent une gêne, le vol n'est pas considéré dans ses aspects risqués mais bien par rapport au principe de plaisir. Un jeune explique : « Moi je vole pour combler le vide. Tu ne peux pas savoir, le moment avant le vol, c'est excitant ! Des fois je vole des choses et je ne sais même pas ce que je vole, c'est pour la sensation quoi (...) ».
Le plaisir dépasse le danger ; il naît également du danger. Nous avons retrouvé la description de ces sensations tant chez des jeunes coursiers que chez des jeunes de bandes, à la différence près que les uns se grisent dans l'exploit de type sportif, alors que les autres le font à travers le vol.

(20) ASSAILLY (Jean-Pascal), *Ibid.*, p. 126.
(21) ASSAILLY (Jean-Pascal), *Ibid.*, p. 126

© Cahiers de la sécurité - INHESJ

Le risque « prestance »

« Dans le cadre de ses relations à autrui, l'individu, et plus particulièrement l'adolescent, peut prendre des risques pour conforter son image propre (...) et son image sociale (...). De même au sein d'un groupe, la prise de risque est un facteur de popularité, donc de l'acquisition ou du maintien d'un statut » (22).
Les vols de voitures de luxe ressortent du risque de prestance. Ce type de prise de risque est fréquent dans les bandes de jeunes marginalisés. On retrouve la manifestation du risque de prestance chez les coursiers qui compensent ainsi l'image peu valorisée de leur activité.

Le risque « pratique »

« Entrent dans cette catégorie les prises de risque résolvant un problème pratique, par exemple : augmenter la vitesse de son déplacement si l'on est en retard, ne pas respecter la signalisation afin d'accomplir plus commodément un trajet (...) » (23).
Bien que ce risque soit courant dans l'ensemble de la population des conducteurs, nous constatons qu'il est particulièrement répandu chez les jeunes de bandes qui suivent dans leur petit groupe enclavé un éventail de normes différent des normes dominantes. L'interdiction liée à la loi n'est pas considérée comme telle, et le désir de satisfaire leurs besoins immédiats les conduisent très souvent à prendre des risques utilitaires. Les vols d'emprunt font souvent partie de ce type de prises de risques.
Les vols de voitures ont la particularité d'amener les jeunes à cumuler deux types de risques : le risque par rapport à la police et à la justice, et le risque routier lui-même. Le risque d'incarcération est relatif car ils ne considèrent pas la prison comme une sanction mais comme un passage un peu ennuyeux, logique après la découverte d'un acte interdit par la loi. La prison fait partie du système. D'ailleurs les jeunes se disent très souvent innocents, victimes d'erreurs judiciaires, alors même qu'ils ont été arrêtés en flagrant délit. Sincèrement, ils pensent et disent n'avoir rien « fait », en particulier en ce qui concerne les vols dans les grandes surfaces et les vols d'emprunt de véhicules. Ce qui est délit au regard de la loi des autres ne l'est pas pour eux.
Les coursiers prennent des « risques pratiques », de plus en plus calculés au fur et à mesure qu'ils prennent de l'âge et acquièrent de l'expérience, afin de rentabiliser leur temps de travail.

(22) ASSAILLY (Jean-Pascal), *Ibid.*, p. 126.
(23) ASSAILLY (Jean-Pascal), *Ibid.*, p. 127.

© Cahiers de la sécurité - INHESJ

LES PERTES LIÉES AU RISQUE

Jean-Claude ASSAILLY note plusieurs enjeux qui peuvent freiner la prise de risque. Nous examinerons la représentation de ces enjeux par les jeunes de bandes.

Les enjeux corporels : blessure ou mort

Nous avons analysé les aspects culturels qui expliquent la minoration de ces enjeux pour les jeunes de bande. Le peu de soins accordés au corps, la tolérance extrême à la douleur liée aux valeurs viriles (partagées dans ce cas par les filles), la succession d'atteintes corporelles et les nombreux motifs de décès réduisent les enjeux corporels. Les jeunes sont habitués aux blessures, à la baisse de possibilité d'utilisation d'une partie du corps, aux séquelles liées aux multiples atteintes corporelles.
Un jeune ayant reçu plusieurs coups de couteau dans une bagarre se trouvait dans un état grave à l'hôpital. Nous entendîmes à ce propos le commentaire suivant dans la bande de La Source :

« - Il est mort, on m'a parlé de 13 coups de couteau.
- Mais non, voyons, il est vivant, il va très bien.
- Ah bon, il est vivant, c'est pas grave alors (...) ».

Quelques mois plus tard, Farouk fut victime d'un très grave accident de la route. Défiguré, une jambe cassée, il se trouvait pour plusieurs semaines en centre de rééducation. Comme je demandais comment il allait et si quelqu'un avait de ses nouvelles, Najib me répondit étonné : « *Mais il va bien, il est vivant, non ? »*
En revanche, un risque secondaire existe, directement lié à l'infraction : celui de courses poursuites avec des voitures de police, pouvant à la faveur de la nuit, se solder par des modes d'intervention policière sortant des cadres du droit et de la légitime défense.
Plusieurs jeunes ont mentionné ce risque. Alors que la loi, même sanctionnante, ne les impressionne pas, ils se vivent comme sans défense face à des manifestations potentielles de violences policières.
Il est probable que dans bien des circonstances la présence de la police et l'excitation des forces de l'ordre fassent monter la tension parmi les jeunes des quartiers populaires. D'autre part certains policiers se laissent prendre au jeu, dépassant leur rôle de représentants de la loi, pour tenter de « faire payer » rapidement et sur place aux jeunes, des infractions dont ils pensent qu'elles seront sanctionnées avec trop d'indulgence par la Justice. Dans ce contexte, à l'inverse des représentations classiques de défenseur de l'ordre social qu'elle est censée incarner, la police finit bientôt par être perçue comme un condensé de la violence et du rejet social dont les jeunes de bandes se sentent l'objet, en raison de leur appartenance sociale et ethnique.

© Cahiers de la sécurité - INHESJ

Lorsque les membres d'une bande habitent des quartiers pauvres où les habitudes de « débrouille » sont courantes chez les adultes comme chez les jeunes, les vols et les courses poursuites avec la police seront d'autant plus intégrés au quotidien qu'aucune connotation morale ne viendra les tempérer. D'autre part ils constitueront des transgressions permettant aux jeunes de mesurer la force de leur groupe face au reste de la société.

Les enjeux matériels : véhicules endommagés

Les véhicules utilisés sont souvent volés, auquel cas leur valeur aux yeux des jeunes est nulle, ou achetés avec de l'argent produit de vols. Ils sont considérés comme rapidement remplaçables. Les enjeux matériels sont donc bien moindres que lorsque les véhicules sont achetés à la suite d'une période d'activité professionnelle.

Les enjeux financiers **malus,** *contraventions, réparations, etc.*

Les jeunes ne payent jamais les contraventions, au risque de se retrouver en situation de contrainte par corps. Les réparations sont rarement faites, le véhicule endommagé étant simplement laissé et remplacé le plus rapidement possible par un autre, et de toute façon ils ne sont pour la plupart pas assurés. Les enjeux financiers sont donc quasiment inexistants.

Les enjeux sociaux : retraits de permis, conflits avec les parents, etc.

La conduite sans permis de voitures volées est une habitude qui va de pair avec les multiples infractions à la loi commises par les jeunes. Certains d'entre eux passent leur permis dans des délais assez brefs car ils sont familiarisés avec la conduite d'une voiture bien avant d'avoir pris des leçons avec un moniteur. La menace d'un retrait de permis est donc inexistante, la plupart n'en possédant pas.
Les conflits avec les parents sont anciens et l'équilibre très relatif des relations familiales repose sur le non-dit et la non-transparence des activités des jeunes, brisés parfois brutalement par l'intervention de la police et de la justice. Certains parents ignorent que leurs enfants conduisent ou possèdent un véhicule, quelle que soit la manière dont il a été acquis. Le contrôle parental faible a pour effet de minorer ces enjeux sociaux.

Les enjeux moraux : être responsable de la mort d'autrui

Les décès de membres de la bande ou de membres de la famille sont l'objet d'intenses émotions collectives. La mort est le seul évènement qui fait s'arrêter la bande pour quelques jours, le temps de faire un deuil qui sera bientôt concurrencé par d'autres évènements. *A contrario*, les décès d'inconnus extérieurs au groupe n'acquièrent aucune réalité tangible, et restent dans une abstraction opaque. De multiples justifications portant sur la responsabilité de la victime

© Cahiers de la sécurité - INHESJ

viendront compenser une éventuelle culpabilité, au cas où le responsable du décès viendrait à être connu. La solidarité du groupe renforcera le responsable présumé dans ses dénégations. Ceci n'empêchera pas que certains, en entretien individuel, exprimeront des regrets, voire des remords : « Quand j'ai tapé avec la voiture dans celle de l'autre, là, au bord de la rue, je suis reparti tout de suite. Après je me suis arrêté plus loin, j'ai regardé, la voiture brûlait, y avait des gens autour. Moi et mon copain on s'est barrés, je sais pas si le type était toujours dedans, ou s'il est sorti avant (...) J'y pense des fois, je sais pas si je l'ai tué quoi (...) » (24).

La bande connaît la vie et la mort. La mort, catastrophe définitive, jamais prévue mais toujours présente, et la vie, où souffrance, regrets, hésitations, sont tus par le groupe, pour conserver son unité, et livrés en confidence, à voix basse, à l'interlocuteur extérieur, dont on sait qu'il n'utilisera pas ces propos pour pointer en public la faiblesse avouée comme un secret. Tant qu'ils participent au groupe, la réflexion ne peut de toute façon avoir lieu qu'*a posteriori* et non *a priori*, car la représentation de la mort et de la douleur d'autrui restent abstraites. Le décès d'autrui par accident peut conduire un jeune à une réflexion l'amenant à terme à quitter la bande, au risque de s'isoler de son groupe de pairs et de devoir reconstruire un autre réseau de sociabilité.

Les jeunes de bandes intègrent les différentes prises de risque concernant la conduite routière dans leur système de valeurs et de normes en puisant à deux sources : d'une part le rapport au corps en milieu populaire, qui implique une mise en jeu du corps dans la conduite et une grande tolérance aux atteintes corporelles, par une priorité donnée au bien-être immédiat au détriment de la prévision ; d'autre part le *corpus* des normes délinquantes et la conception de la relation entre le groupe et l'extérieur, qui fait accepter les risques d'arrestations et de sanctions des délits comme mineurs par rapport aux bénéfices tirés des vols. L'analyse du système de normes et de relations propres aux bandes montre que l'utilité des risques liés à la conduite routière est bien supérieure aux pertes liées au risque, qui, si elles sont susceptibles de freiner des membres d'autres couches sociales, ne concernent guère les jeunes de bandes de milieu populaire. La particularité des jeunes de bandes réside dans leur fermeture sur un même type de comportement que rien ne vient contrecarrer. D'autre part, ils ignorent les règles générales ou quand ils en ont connaissance, n'en tiennent aucun compte dans l'éventualité d'un changement. Par contre des personnes appartenant à d'autres catégories sociales connaissent peu ou prou les normes et se situent par rapport à elles, au gré de leur appréciation des situations. De plus elles pourront avoir des échanges avec d'autres interlocuteurs, un rapport au temps et à la prévision différent, qui leur permettront d'infléchir certains aspects de leur comportement en matière de risque que les jeunes de bandes continuent à présenter sous forme de caricature.

(24) ESTERLE-HEDIBEL (Maryse), *Le rite et le risque*, Thèse de doctorat, La Sorbonne, Juin 1995, p. 376.

© Cahiers de la sécurité - INHESJ

ENQUÊTE *SARTRE* : LES COMPORTEMENTS DE CONDUITE EUROPÉENS[1]

Jean-Pierre CAUZARD
INRETS

Comment les conducteurs européens jugent-ils la sécurité routière et quelles sont leurs pratiques face aux contraintes qu'elle impose ? Quels sont les principaux facteurs expliquant leurs positions, quelles différences ou similitudes les distinguent ou les rapprochent ? Des analyses approfondies d'une enquête menée dans quinze pays européens fournissent des indications pour les politiques publiques sur le continent.

Une enquête internationale sur les attitudes des conducteurs d'automobiles à l'égard de la sécurité routière s'est déroulée en 1978. Cette enquête, à laquelle l'Organisme national de sécurité routière (ONSER) a participé[2], a été organisée par l'*International Drivers' Behaviour Research Association* (IDBRA). Le grand nombre de pays y ayant participé a posé en retour la question de la fiabilité et de l'uniformité des stratégies d'échantillonnage utilisées. À l'étude qui vient d'être mentionnée, ajoutons un sondage qui a été réalisé par la Communauté économique européenne à l'occasion d'une année de la sécurité routière[3]. Un suivi des résultats de l'enquête a été réalisé en 1988 par le *Transport Road Research Laboratory* au Royaume Uni[4]. La même année, il a été proposé par l'IDBRA que l'enquête d'origine soit reprise.

(1) Cet article doit beaucoup aux travaux du groupe SARTRE en général, et à M. Allan QUIMBY, du TRL, en particulier.

(2) BENJAMIN (Timothy), LHOSTE (Jean), *Une étude dans 15 pays de quelques facteurs déterminant le nombre et la gravité des accidents de la route. Tome 1 : Données et statistiques de base, Tome 2 : Les attitudes et les opinions des conducteurs*, Paris, IDBRA, 1978.

(3) COLAS de la NOUE (Brigitte), « Les Européens et la sécurité routière », Faits et opinions, *Eurobaromètre*, 1987.

(4) QUIMBY (Allan) et DRAKE (Sarah), *A follow-up to the UK's IDBRA driver attitude survey*, RR216, TRRL, Crowthorne, 1989.

© Cahiers de la sécurité - INHESJ

Le Laboratoire de psychologie de la conduite (LPC) à l'INRETS et le Département de sécurité routière (*Department of Road Safety*) du TRRL devenu entre temps *Transport Research Laboratory* (TRL) ont accepté de mener la nouvelle enquête, le LPC étant responsable du projet. Les deux laboratoires avaient l'expérience des études d'opinions et d'attitudes envers la sécurité routière aussi bien que de l'analyse des comportements déclarés par les conducteurs. Pour cette nouvelle enquête, il a été décidé de mettre l'accent sur la fiabilité méthodologique, en restreignant le champ de l'enquête aux pays européens, et en définissant des spécifications communes strictes pour toutes les opérations(5).

L'objectif principal du nouveau projet de recherche est de décrire ce qui caractérise les opinions et comportements des conducteurs d'automobile européens dans le champ de la sécurité routière, d'où le nom du projet SARTRE, acronyme de *Social Attitudes to Road Trafic Risk in Europe*. Les résultats de l'enquête ont été décrits dans un premier ouvrage. L'objet de cet article est de donner un aperçu des analyses approfondies qui ont été ensuite réalisées et publiées en 1995 et 1996, en coopération, par des chercheurs de divers pays(6). Après avoir rappelé le questionnement qui a guidé le projet dans cette phase, nous évoquerons quelques-uns des thèmes approfondis, avant de développer un peu plus en détail deux descriptions des conducteurs européens. Nous donnerons enfin quelques recommandations issues des analyses.

Des questions pour une comparaison internationale

Jusqu'à quel point les conducteurs européens approuvent-ils les différents aspects majeurs de la sécurité ou du manque de sécurité dans la circulation routière ? Existe-t-il quelques critères simples par lesquels leurs attitudes peuvent être classées et résumées ? Peuvent-ils être divisés en sous-groupes particuliers qui pourraient être identifiés comme détenteurs de positions spécifiques au regard des comportements routiers et relevables de politiques préventives adaptées ?
Chaque pays possèdant sa propre législation de circulation et de sécurité, son propre système de contrôle, d'éducation, d'application des réglementations et de réseau routier, il en résulte qu'une des tâches majeures de cette étude est de comparer les opinions des gens, pays par pays. Cependant, et nous citons un ouvrage qui a rencontré des problèmes similaires, « puisque les frontières nationales sont de bien des manières la plus arbitraire des divisions, apportant

(5) Les participants sont l'Allemagne (est et ouest distincts), l'Autriche, la Belgique, le Danemark, l'Espagne, la France, la Hongrie, l'Irlande, l'Italie, les Pays-Bas, le Portugal, le Royaume-Uni, la Suède, la Suisse et la Tchécoslovaquie.
(6) SARTRE, *European drivers and traffic safety*, Paris, Presses de l'école des Ponts et Chaussées, 1994 ; SARTRE, *European drivers and traffic safety, In-depth analyses*, Orléans, Paradigme, 1995 ; SARTRE, *Les conducteurs européens et la sécurité routière. Études approfondies de leurs attitudes et comportements dans quinze pays*, Orléans, Paradigme, 1996.

© Cahiers de la sécurité - INHESJ

seulement une relation brute à des différences socioculturelles plus fondamentales »(6), les frontières nationales masquent-elles d'autres frontières dans cette enquête particulière ?

L'opposition probable entre le groupe des conducteurs, jeunes, urbains, masculins, ou encore exerçant une activité professionnelle, et n'importe quel autre groupe à travers l'Europe est-elle plus importante que l'opposition entre les groupes nationaux ? Quelle est la force d'explication des facteurs anthropologiques tels que la religion, la politique, la langue, la région, en plus des facteurs sociaux tels que l'activité professionnelle, la position dans le cycle de vie, l'état-civil ? Les événements majeurs dans la vie d'une personne, tels que la séparation de la famille parentale, le mariage, la venue puis l'éloignement des enfants, la cessation d'activité professionnelle, ont-ils plus d'influence sur les comportements liés à la sécurité, que les mesures existantes de sécurité routière ? Implicitement, la question de l'équilibre à trouver entre politiques régionales, nationales, ou harmonisées à l'échelle européenne, visant des groupes spécifiques ou de vastes populations découle des réponses données à ces questions.

ANALYSER LES DIFFÉRENCES ET LES SIMILITUDES DE COMPORTEMENTS

« Les comparaisons internationales sont seulement un point de départ. L'étape suivante est d'expliquer pourquoi les pays diffèrent »(7). L'objectif de notre étude est d'analyser pourquoi les individus diffèrent selon plusieurs sortes de critères, la nationalité n'étant que l'un d'entre eux.

À propos des mesures de sécurité routière, une comparaison entre les différents pays a été développée. Les résultats indiquent que les critères qui expliquent le mieux les différences entre groupes nationaux sont d'abord le degré de sévérité des réglementations de sécurité routière, puis la prospérité économique du pays, et enfin les préférences pour certains seuils de limitation de vitesse.

Une autre approche a consisté à analyser les données relatives aux mesures de prévention - vitesse, alcool et ceinture - sans accorder un intérêt spécifique au pays. On a recherché les structures sous-jacentes fournissant un bon résumé de la manière dont s'organisent les attitudes ou les pratiques des conducteurs. On a montré que les positions se cristallisent autour de cinq pôles : l'approbation (forte) de la ceinture de sécurité et de son port, l'approbation des limitations de vitesse et l'état non-buveur d'alcool, l'opposition aux limitations de vitesse et à la réglementation de l'alcool, l'opposition à la ceinture

(6) HARDING (Stephen), PHILIPPS (D.), FOGARTY (M.), *Contrasting values in Western Europe*, Londres, Mac Millan, 1986.

(7) HARRIS (S.), WEGMAN (F.C.M.), « Is my Country safer than others ? », Marrakech, Communication au XIX e congrès mondial de la route, PIARC, 1991.

© Cahiers de la sécurité - INHESJ

de sécurité et enfin le désintérêt pour la technique automobile. Complétant cette analyse des structures, la recherche des associations les plus fréquentes entre réponses permet de différencier quelques types remarquables, que nous détaillerons plus loin.

L'influence de l'âge et du sexe

Par ailleurs, nous avons analysé les différences apparaissant dans les réponses selon l'âge et le sexe des conducteurs. Il y a beaucoup trop de clichés sur la sécurité routière reposant sur ces deux critères élémentaires. Par exemple, blâmer uniquement le groupe des hommes jeunes (en-dessous de 25 ans) est assez injuste. Ainsi, il est très intéressant de voir clairement dans quelles circonstances et à travers quels types de comportements les jeunes gens sont réellement « moins sûrs » et que quinze autres groupes représentent également un risque.

Les comportements de conduite déclarés

En général, on ne possède pas à la fois des informations sur les comportements et sur les motivations, aussi on a analysé les raisons pour lesquelles les conducteurs choisissent ou adoptent certains comportements. Deux dimensions comportementales principales apparaissent : l'une représentant le degré de risque ou de danger impliqué, la deuxième indiquant si le comportement est, en lui-même, considéré comme moyen ou plus extrême. Une troisième dimension, qui semble signifier le respect de la loi, apparaît ensuite. On a alors décrit plusieurs types généraux de comportement, et essayé de les lier avec des facteurs explicatifs. Les résultats seront évoqués plus loin.

Le contexte des réglementations du port de la ceinture de sécurité

Au moment de l'enquête, les réglementations sur l'équipement des voitures en ceintures de sécurité et sur leur port diffèrent selon les pays. On observe que le port déclaré des ceintures de sécurité et les attitudes à leur sujet correspondent aux degrés de sévérité des réglementations. Jusqu'à quel point les comportements rapportés reflètent-ils la réalité ? Des données d'observation confirment très bien les données recueillies.

Alcool et conduite : quelles différences à travers l'Europe ?

La question de l'alcool et de la conduite a aussi été examinée indépendamment, en recherchant les dimensions qui influencent le plus les attitudes s'y rapportant. On a cherché à construire un modèle capable d'expliquer le comportement à l'égard de l'alcool avec à la fois des indices de comportements et d'attitudes. Une solution tient en deux modèles principaux séparant les « pays à vin », où règnent les facteurs généraux d'alcoolisation, et les « pays à bière » où s'impose le rapport à la réglementation de la conduite et de l'alcool.

© Cahiers de la sécurité - INHESJ

LES ATTITUDES ENVERS TROIS DES PRINCIPALES MESURES DE SÉCURITÉ ROUTIÈRE

Cherchant à connaître ce qui guide les individus interrogés dans leur prise de position à l'égard des questions posées et dans leur déclaration de comportement sur la route, nous avons relevé trois grands facteurs déterminants : la règle, la technique et le risque. Ces grandes tendances indiquent et expliquent les différences de position des individus. Nous pouvons aussi grouper les individus en catégories plus ou moins uniformes selon leurs réponses au même ensemble de questions. La typologie ainsi construite est composée de six classes, comportant de 5 % à 35 % de l'ensemble de l'échantillon.

Conformité (type 1)

Les idées sur lesquelles ce type est construit sont l'approbation des limitations de vitesse et de la ceinture de sécurité, et une ferme opposition à la conduite en état alcoolisé alliée à une abstinence alcoolique personnelle. Le groupe des personnes exprimant ces idées représente 30 % de l'ensemble. Il s'agit d'un groupe socialement en retrait puisque nous y trouvons, plus souvent que dans l'ensemble, des individus âgés, des femmes, des retraités ou des ménagères, mariées, ayant un enfant ou avec un niveau faible d'éducation.
Les conducteurs à longue expérience de conduite et faible kilométrage annuel sont plus abondants ici. Ils paraissent plus respectueux des autres conducteurs, et se montrent inquiets de la violence et du danger, notamment sur la route. Ils se protègent eux-mêmes, mais souhaitent une plus grande sévérité de l'application du code de la route. Ils n'aiment pas spécialement conduire. Les idées partagées dans ce groupe peuvent être qualifiées de prudence passive ou de conformisme.

Hors culture automobile (type 2)

Les principales caractéristiques de ce groupe sont le respect des limites de vitesse, l'absence de commentaire sur la vitesse, l'abstinence alcoolique et pas de commentaire sur l'alcool, le désintérêt envers la ceinture de sécurité. Le second groupe, partageant ces positions, compose 9 % de l'ensemble. Ici, nous trouvons les tendances suivantes : désintéressement, plus souvent italien, allemand, catholique, féminin, urbain, avec une mobilité faible, plutôt respectueux du code de la route, plutôt indifférent au danger, sans jugement formulé sur une quantité de questions. Ce groupe paraît être hors de ce que on peut appeler la culture automobile.

© Cahiers de la sécurité - INHESJ

Contre la ceinture de sécurité et hostiles aux limites de vitesse en ville (type 3)

Les constituants de ce type sont l'opposition aux ceintures de sécurité, l'hostilité aux limites de vitesse en ville et l'approbation des réglementations de l'alcool et de la conduite. Le troisième groupe qui y est rattaché comprend 12°% de l'ensemble. C'est une minorité significative, assez semblable au type°6. Les conducteurs visés sont plus fréquemment italiens, catholiques, célibataires, masculins, urbains, jeunes, d'éducation supérieure, utilisateurs de petites voitures, assez respectueux envers les autres conducteurs, ayant un faible sentiment de rejet sauf pour la santé, pas très inquiets. Ce groupe peut être caractérisé par une attitude anti-ceinture de sécurité et une hostilité aux limites de vitesse en ville.

Contrôler sa propre vitesse (type 4)

Les traits principaux sont le dépassement des limites de vitesse, l'opposition aux mesures obligatoires, l'approbation forte de la ceinture. Dans un contexte de consommation alcoolique, on relève une tendance à ne pas conduire en état alcoolisé. Ce quatrième type est partagé par 35% de l'ensemble. Ces conducteurs sont plus fréquemment athées, anglais, parlant allemand et français, utilisateurs de voitures, voyageurs, manifestant un faible sentiment du danger, opposés aux contraintes, attachés aux voitures. Ils approuvent fermement la ceinture de sécurité et les réglementations liées à l'alcool et à la conduite, et sont particulièrement en faveur d’un auto-contrôle de leur propre vitesse.

Réfractaires (type 5)

Les idées auxquelles on se rattache ici sont la forte opposition aux limites de vitesse, la pratique de la conduite alcoolisée, l’opposition aux contraintes et au port de la ceinture de sécurité. Les conducteurs qui figurent dans ce type comptent 9 % de l'ensemble ; c'est une minorité assez significative. Ce groupe est plutôt masculin, célibataire, jeune, athée, d'éducation supérieure, étudiant, sans enfant, français, ayant une brève expérience, un kilométrage annuel élevé, une grosse voiture, voyageurs, sanctionnés, également conducteurs de deux-roues, manifestant un faible sentiment de danger, peu respectueux des autres, peu inquiets, opposés aux contraintes, avec un net investissement sur la voiture. Le terme réfractair*e* peut être associé à ce groupe de conducteurs.

Contre les limites de vitesse et la ceinture de sécurité (type 6)

Les caractéristiques significatives de ce type sont l’opposition à la ceinture de sécurité, l’abstinence alcoolique, l’amour de la vitesse. Elles sont partagées

© Cahiers de la sécurité - INHESJ

par un groupe de 5 % des conducteurs. Il est étonnamment similaire au Type 3. Ils effectuent un kilométrage annuel élevé, et les conducteurs de camions y sont plus nombreux. On les trouve plus souvent Italiens, urbains, masculins, jeunes, célibataires, de faible niveau d'éducation, catholiques, parlant néerlandais, à kilométrage annuel élevé, utilisateurs de petites ou grosses voitures, de camions, sanctionnés, avec un faible sentiment de danger, non respectueux des autres, pas inquiets, opposés aux contraintes, avec un fort investissement sur la voiture. Ce groupe est opposé aux limites de vitesse et à la ceinture de sécurité en général.

Les conducteurs français à l'épreuve de cette typologie

Cette typologie nous apprend-elle quelque chose sur les conducteurs en France ? En comparant à l'ensemble européen (*cf*. Tableau 1), les positions de conformité se trouvent un peu plus fréquemment chez les conducteurs français. Ceci peut provenir d'effets de structure, car, comparativement aux autres pays, la proportion de conducteurs âgés et de femmes qui conduisent est plus élevée en France(8). L'indifférence ou le désintérêt pour la technique automobile y est moins marqué que dans d'autres pays voisins. Le soutien à la sécurité en ville et le manque de crédibilité du système de contrôle de la vitesse y sont plus forts. Les réfractaires aux réglementations sont un peu au-dessus de la moyenne européenne.

Tableau n°1
Comparaison des types d'attitudes des conducteurs français et européens

Type	France (en %)	Ensemble (en %)
Conformité	33	29
Indifférence	3	9
Opposition urbaine	4	12
Auto contrôle	45	35
refractaires	12	9
Conduite professionnelle	2	5

En contraste avec l'ensemble européen, le portrait des conducteurs français dressé par cette typologie révèle un de leurs principaux points faibles : le discrédit presque majoritaire du système de maîtrise de l'usage de la vitesse. L'exemple de certains des pays voisins montre que des gains significatifs peuvent être obtenus.

(8) CAUZARD (Jean-Pierre), « Les conducteurs d'automobile en Europe », *Recherche Transport Sécurité*, n°45, 1994.

© Cahiers de la sécurité - INHESJ

LES COMPORTEMENTS DES CONDUCTEURS À TRAVERS L'EUROPE

Nous avons tenté de cerner plus précisément les pratiques des conducteurs à travers leurs propres propos dans l'enquête.
En général, les divers types de comportements montrent un degré surprenant de corrélation entre eux. Les conducteurs qui prennent généralement des risques en dépassant les limites de vitesse ont tendance à avoir aussi un autre comportement risqué, comme dépasser dans des conditions limites ou suivre de très près le véhicule qui précède, et sont également plus enclins à se garer lorsque c'est interdit. Mais boire, puis conduire, et d'autres comportements traduisant la considération pour les autres usagers, ne suivent pas ce schéma simple : les conducteurs qui conduisent régulièrement après avoir bu, probablement en-dessous de la limite légale d'alcool, n'ont pas forcément d'autres formes de comportement risqué. Le comportement « courtois » - baisser les phares la nuit, céder le passage à ceux qui ont priorité, etc. - s'écarte aussi du schéma moyen, les conducteurs prudents et les conducteurs rapides pouvant les uns et les autres déclarer un comportement courtois ou discourtois.

Une classification a mis en évidence six types de conducteurs : deux déterminés par des caractéristiques purement comportementales, l'un étant un groupe de conducteurs typiquement prudents (27 %), l'autre un groupe de conducteurs rapides qui ne respectent pas beaucoup le code de la route (18 %) ; ensuite deux groupes de conducteurs qui ne dépassent qu'occasionnellement les limites de vitesse, le premier respecte la loi (30 %), par exemple boucle toujours la ceinture de sécurité, tandis que l'autre ne la respecte pas autant (17 %) ; les deux derniers groupes représentent d'une part des conducteurs très rapides (5,5 %), et d'autre part des conducteurs agressifs ou sans considération pour autrui (2,5 %). Des analyses complémentaires ont mis en évidence des différences considérables dans la composition démographique, géographique et dans les attitudes de ces différents groupes. En général, les conducteurs qui ont déclaré adopter un style de conduite plus risqué sont plus souvent que les autres, jeunes, célibataires, sans enfant, de sexe masculin, appartenant à une catégorie socio-économique plutôt aisée, d'un niveau d'éducation élevé, mobiles, parcourant un kilométrage annuel plus élevé ou utilisant une voiture plus puissante. Ces conducteurs « à prise de risque » présentent aussi des attitudes et opinions moins favorables vis-à-vis de la sécurité routière. Ils étaient par exemple plus opposés aux mesures sur alcool et conduite, vitesse et ceinture.

L'analyse a révélé aussi des différences géographiques et nationales importantes dans le comportement et les attitudes au volant vis-à-vis de divers aspects de la conduite. Ces conclusions pourraient être utiles à certains pays, en leur suggérant des moyens d'améliorer leur sécurité. Ces résultats révèlent, d'une manière générale, la grande influence que les facteurs socio-démographiques et d'attitude ont sur le style de conduite des individus (et d'un pays). Ceci vient

© Cahiers de la sécurité - INHESJ

étayer une approche multidisciplinaire d'amélioration de la sécurité routière par l'éducation, les campagnes d'information et les actions à appliquer, en plus des mesures techniques. Toutes les tentatives d'amélioration de la sécurité routière doivent tenir compte de cette relation.

Ici encore, nous nous demandons quelles spécificités caractérisent les conducteurs français, comparés à leurs voisins. Le classement selon les grandes tendances les montre plutôt modérés dans leurs pratiques, reflétant une prise de risque moyenne, et assez respectueux de la réglementation routière. On constate que les conducteurs irlandais, néerlandais et allemands de l'Est sont plus proches du type prudent tandis que les conducteurs anglais, suédois et danois participent eux plutôt du type assez prudent et respectueux de la loi. Enfin, les conducteurs belges, espagnols, et dans une moindre mesure italiens portugais et hongrois, sont marqués par les types à conduite rapide et très rapide. Les conducteurs espagnols sont ainsi les plus voisins du type agressif ou sans considération pour autrui. Les français, allemands de l'Ouest et autrichiens se partagent entre type rapide et type assez prudent respectant la loi.

QUELQUES RECOMMANDATIONS POUR DES POLITIQUES PUBLIQUES EN EUROPE

Les résultats confirment l'utilité de généraliser et d'appliquer l'équipement complet des véhicules en ceintures de sécurité, et l'obligation du port à toutes les places, toujours et partout. La conviction qu'il faut se protéger soi-même devrait être renforcée dans les pays du Sud. D'autre part, on note le besoin de rendre l'équipement plus attractif et plus pratique encore.

Un bon tiers des conducteurs a un problème avec la réglementation de la vitesse, et appartient plus souvent aux couches supérieures éduquées de nos sociétés. La légitimité du système de gestion des limites de vitesse et de leur application est à renforcer. Il faut convaincre les plus réfractaires que la vitesse est bien un facteur sérieux de risque. La conviction qu'une règle collective est nécessaire mériterait d'être renforcée dans les pays du Nord. La question de limites de vitesse, qui seraient fixées dans le contexte d'une harmonisation européenne, suscite moins de controverses que les seuils préférés proposés dans chaque pays.
Au delà d'une baisse des seuils d'alcoolémie, en tout cas des plus élevés, des actions spécifiques doivent être pensées selon les principaux vecteurs de la consommation alcoolique, pays où le vin domine, pays où il s'agit au contraire de la bière. Dans le premier groupe, on devrait insister davantage sur les aspects de l'alcoolisation dans le contexte des politiques publiques de santé, tandis que dans le second groupe l'action dans le contexte de la réglementation routière et son application peut être encore développée.

© Cahiers de la sécurité - INHESJ

La réglementation, le risque, la sévérité des règles, le niveau économique des pays, les seuils de vitesse préférés, le rapport à la technique sont des dimensions qui peuvent résumer respectivement les attitudes ou les comportements selon certains domaines. On a repéré deux groupes principaux d'usagers au travers des analyses, comportant chacun 30% de l'ensemble, et caractérisés l'un par une prudence systématique, et l'autre par une réserve marquée à l'égard de la réglementation de la vitesse et sa gestion sur un fond de respect des autres réglementations.

À la question des frontières qui fut posée, il faut répondre que la prégnance des structures nationales dans le domaine exploré et dans la structuration de l'enquête laisse peu de place à d'autres découpages. Il n'y a pas d'attitude commune qui ait été montrée chez les conducteurs lorsque leurs langues sont les mêmes. L'écart des positions entre les hommes jeunes et les femmes les plus âgées est de la même importance qu'entre les pays les plus opposés sur la même dimension que sont l'Irlande et la Hongrie. Les principaux événements du cycle de vie semblent accompagner une forte évolution du rapport à la sécurité. Les soubassements anthropologiques, tels que peuvent les traduire religiosité, options politiques, niveaux de ressources, sont présents. Le cas apparu le plus clairement est celui de la religiosité. Nous ne postulons pas une influence directe de la religion sur les comportements routiers mais plutôt un rôle d'indicateur des rapports sociaux. On a vu cependant que, sur une échelle de risque, on trouve plus souvent, des plus prudents aux plus téméraires, les conducteurs de tradition réformée, puis catholique, puis non religieux.

Y a-t-il une « culture sécuritaire » ? Les résultats ne permettent pas de conclure. Si partout la lutte contre l'insécurité routière est développée par les puissances publiques et partagée par de larges fractions des populations étudiées, quelques pans notables du tableau de l'insécurité routière ne semblent pas suffisamment soutenus. Un des plus épineux problèmes est constitué par le contraste, maintes fois rapporté, entre les attitudes et comportements des conducteurs du Nord et ceux du Sud. Cela signifie-t-il qu'on a affaire à des philosophies différentes et plus profondément, comme le notait l'historien Fernand BRAUDEL (9), à une articulation certaine de la civilisation européenne dans la frontière entre le monde catholique et le monde protestant, ou bien doit-on considérer qu'il y a simplement des pays en avance dans la lutte contre l'insécurité routière et d'autres qui le sont moins ? Cette option peut avoir des conséquences importantes sur l'idée d'harmonisation des politiques de sécurité routière qui ne devrait pas impliquer une convergence vers des normes uniques, mais plutôt une adaptation harmonieuse aux spécificités nationales ou régionales.

(9) BRAUDEL (Fernand), *Grammaire des civilisations*, Paris, Arthaud-Flammarion, 1988.

© Cahiers de la sécurité - INHESJ

DÉNONCER LA VIOLENCE ROUTIÈRE : UN COMBAT ASSOCIATIF

Entretien avec Ghislaine LEVERRIER
Ligue contre la violence routière

IHESI : ***Quelle est la vocation de la Ligue contre la violence routière ?***

Ghislaine LEVERRIER : Notre association n'est pas une association de familles de victimes. Elle a été créée pour constituer un mouvement de pression et pour réveiller les consciences de nos concitoyens, les inviter à être actifs face à l'insécurité routière. Il se trouve que, par la force des choses et sans doute à cause de la façon dont notre association aborde les problèmes, nous sommes énormément sollicités par les familles, trop sans doute. Les fondatrices étaient des mères de famille qui ont perdu un ou deux enfants et ont refusé cette injustice. Elles ont choisi de se battre, de sortir de ce cercle fermé des familles repliées sur leur douleur, pour s'ouvrir aux autres et parler du tabou de la mort sur la route, pour dénoncer l'injustice. Jusqu'à la création de cette association par Geneviève JÜRGENSEN en 1983, les parents d'enfants tués sur la route n'osaient pas se rebeller : on avait tendance à considérer que l'enfant était fautif. Or, nous estimons que quel qu'ait été leur comportement, ils ne doivent pas être tués. Les familles viennent chez nous pour se donner les moyens d'un combat, pour essayer de dépasser leur souffrance, pour ne pas avoir ce sentiment d'inutilité dans la vie. C'est aussi une façon de faire vivre leur enfant malgré les séquelles psychologiques.

IHESI : ***On sait que la route est meurtrière. Des statistiques existent sur le nombre d'accidents, de morts, de blessés : c'est le visage le plus connu du coût de l'insécurité routière. Cependant, cette dimension ne rend pas compte de l'ensemble des coûts. Selon vous, quels sont les différents aspects des coûts liés à l'insécurité routière ?***

Ghislaine LEVERRIER : Nous voyons chaque jour combien l'accident de la route représente un coût psychologique, au-delà même du coût matériel et des chiffres. Il y a dans ce pays des gens détruits qui ne pourront plus jamais travailler de leur vie, des familles anéanties, des frères et sœurs qui sombrent dans la drogue, des individus qui se suicident. Cette réalité ne figure dans aucune statistique. Un jour, il faudra essayer de chiffrer ce genre de détresse,

© Cahiers de la sécurité - INHESJ

toutes les suites d'accident, les cancers qui se développent, les séquelles, les suicides qui représentent une perte énorme pour ce pays. Il s'agit d'un bouleversement, d'un véritable déséquilibre. Les tués sur la route, ce sont des vaincus dans notre société. Un accidenté de la route décédé est un perdant aux yeux des autres. Il s'agit d'une mort qui n'est pas socialement reconnue. La culpabilité et la honte pèsent sur les parents d'enfants tués, car la société semble leur dire : « si votre enfant a été tué, c'est que sans doute, il a fait quelque chose qu'il ne fallait pas faire ». On constate une valorisation sociale et culturelle de la voiture. On a l'impression que c'est presque un pêché en terme de morale, que de critiquer la voiture et ses conséquences. Les tabous, les culpabilisations, tous les secrets, les non-dits, sont intériorisés par les victimes et leurs familles.

IHESI : V*ous avez dit : « il faudra un jour chiffrer ce coût ». Pourquoi pensez-vous qu'il faille le chiffrer ?*

Ghislaine LEVERRIER : Dans ce pays tout se traduit en termes économiques. Pour provoquer une prise de conscience des responsables, il faut chiffrer la perte pour la nation, ne pas considérer l'individu isolément, mais comme l'élément d'un ensemble social, qu'il soit familial, professionnel, intellectuel ou autre.

IHESI : *Votre association n'a pas pour but de défendre les familles de victimes, ou de les représenter, mais plutôt d'essayer de faire évoluer l'opinion publique. Ne pensez-vous pas que vous vous attaquez à quelque chose d'immense, de plus ardu que la constitution en partie civile lors d'un procès ?*

Ghislaine LEVERRIER : Bien que l'aspect « association humanitaire » soit toujours bien perçu, nous n'en sommes pas une. Nous sommes des combattants, des militants qui luttons, à partir de notre expérience, parce que notre souffrance est notre force. On ne peut pas nous détruire davantage, ce qui nous donne une liberté de parole et d'action. Nous avons décidé dans cette association de porter la parole, de dénoncer l'injustice, l'acceptation de la souffrance. Ce n'est pas facile, c'est vrai, mais maintenant comment pourrions-nous vivre autrement ?

IHESI : *Quels sont les moyens à votre disposition pour élaborer votre propre réflexion ?*

Ghislaine LEVERRIER : Il y a treize ans lorsque cette association a été créée, nous nous sommes retrouvés à neuf personnes dans le salon de Geneviève JÜRGENSSEN. Nous avons découpé la France en neuf, et chacune a été chargée d'une partie du territoire national. À l'époque, la Ligue avait quarante adhérents. Nous avons bien compris qu'il fallait d'abord écouter, réfléchir, prendre

© Cahiers de la sécurité - INHESJ

connaissance des chiffres, étudier le système de la sécurité routière. Chaque élément avait sa spécificité - travailleurs sociaux, enseignants, etc. - mais ils se ressemblaient tous. Il y a toujours un passé plus ou moins commun quelque part. La Ligue était simplement là pour dénoncer le fléau, dénoncer l'injustice et demander à des spécialistes - des avocats, des médecins, des techniciens de la Direction départementale de l'Équipement (DDE), des ingénieurs, des architectes, des urbanistes - d'intervenir dans des colloques et de répondre aux questions. Nous avons fini par acquérir une certaine compétence. Maintenant nous formons nous-mêmes nos militants : nous organisons des stages deux ou trois fois par an lors desquels nous invitons des spécialistes.

IHESI : V*ous avez parlé de morale et de valeurs. Vous parlez désormais de former vous-mêmes vos militants. Est-ce à dire que le message que vous transmettez, au-delà de la compétence et des savoirs, est d'une certaine manière un projet de société ?*

Ghislaine LEVERRIER : Cette expression est très belle. C'est vrai que c'est un projet de société, c'est pourquoi j'utilisais le terme de « citoyens actifs ». Nous essayons, en termes simples, de dire : « Vivons autrement, ayons un autre regard sur l'autre, même sur la route, ayons le respect de l'autre, essayons aussi d'excuser l'autre qui fait par inadvertance une faute de conduite, travaillons pour que même un enfant qui traverse la route en courant dans une agglomération, ne soit pas pour autant puni de la peine de mort ! Essayons de rendre la rue différente. Roulons à trente à l'heure s'il le faut mais que l'enfant, les personnes âgées puissent y vivre. » Notre projet n'est pas grandiose. Il est basé sur la vie, il est basé sur le respect de l'autre, il est basé sur cette vie en société, que nous souhaitons meilleure et différente.

IHESI : *On est frappé par l'importance de l'ambition que vous portez, et en même temps par son énorme difficulté. Si nous avons globalement dans l'opinion publique et dans nos représentations mentales ces tabous et ces survalorisations de la voiture, c'est que nous sommes influencés par des forces extrêmement importantes des groupes de pression. Comment vous y prenez-vous pour progresser malgré cet environnement hostile ?*

Ghislaine LEVERRIER : L'association n'a pas les moyens financiers des pétroliers ou des constructeurs automobiles. Nous avons autre chose à gérer que notre argent. Nous nous organisons pour communiquer. La fédération nationale se compose de treize régions pour le moment, et de cinquante associations départementales. Elles sont déclarées, autonomes, et participent en général à toutes les actions de sécurité routière qui ont lieu sur leur département. Beaucoup sont dans les groupes RÉAGIR. Certains de nos adhérents sont par ailleurs Inspecteurs départementaux de la sécurité routière. Ces associations collaborent aux projets départementaux de sécurité routière où elles proposent des projets concrets. Elles mènent également des opérations de sensibilisation. Au

© Cahiers de la sécurité - INHESJ

niveau de la fédération, d'autres conçoivent des programmes qui sont ensuite retransmis dans les régions. Pour être connu et reconnu dans un département, il faut d'abord se faire connaître et reconnaître par de petites actions : nous avons fait fabriquer des autocollants auto-réfléchissants à apposer sur les cartables, des petites bandes dessinées qui font participer les enfants, des brochures destinées aux enseignants. Ce travail de terrain correspond mieux à notre structure. Nous sommes très bien perçus par les médias, du moins dans les régions. Lorsque l'information remonte au niveau national, c'est à la fédération d'agir.

IHESI : ***Est-ce que parmi vos adhérents ou vos sympathisants, il y a davantage de représentants de l'enseignement et de la presse ?***

Ghislaine LEVERRIER : Non, mais nous correspondons à leurs centres d'intérêt. Les enseignants sont démunis devant l'insécurité routière. Et si notre action est très bien perçue par les médias, c'est aussi parce qu'elle est centrée sur l'enfant qui reste une valeur primordiale de notre société. La poignée d'individus qui freine est petite : elle est puissante en argent, mais elle n'est pas importante en nombre d'hommes. Nous nous adressons à la grande quantité de gens qui souhaitent réellement que les choses s'améliorent. En Argentine, depuis des années, des mères manifestent dans des conditions bien plus terribles que les nôtres. Nous nous sommes inspirés de leur action pour faire une affiche avec vingt-cinq femmes qui portent chacune la photo de l'être cher qu'elles ont perdu. L'agence Gamma s'est intéressée à notre combat et a réalisé et diffusé cette photo gratuitement.

IHESI : ***Puisque vous êtes vous-même militante depuis plus de dix ans, quel regard portez-vous sur l'évolution de ces dix dernières années et sur l'impact de vos actions ?***

Ghislaine LEVERRIER : Nous avons l'impression que l'opinion publique depuis dix ans a énormément évolué à la différence des responsables politiques. La demande de l'opinion publique ne trouve pas d'écho auprès d'eux. On rappellera que ceux qui roulent vite sont les personnes les plus « accidentogènes » : ce sont les jeunes d'une part, les 18-25 ans, et puis toute une catégorie de cadres dynamiques de 40 à 55 ans. Ceux-là ont des voitures puissantes en bon état et un certain statut social. Nous soupçonnons énormément que la majorité de la classe politique figure dans cette catégorie. J'ai l'impression qu'il y a un décalage entre eux et la demande de sécurité. C'est apparu lorsqu'il a fallu faire pression pour que le « délit de grande vitesse » soit accepté. À l'époque, Monsieur BOSSON, qui était extrêmement concerné par la sécurité routière, s'occupait du dossier. Nous avons essayé de l'aider dans sa démarche comme nous avons soutenu Monsieur SARRE dans son action pour la mise en place du permis à points. Il est vrai que dans la population, ce vote était attendu, mais le texte voté par l'Assemblée nationale a été

© Cahiers de la sécurité - INHESJ

retiré et le Sénat n'a pu le voter à son tour. Nous avons reçu beaucoup de courrier, d'appels téléphoniques, pour nous demander : « mais pourquoi a-t-on retiré ce texte ? ». Plus de deux français sur trois souhaitent vraiment que l'agressivité diminue sur les routes. Pour satisfaire certains groupes de pression, nos politiques perpétuent un certain immobilisme. En Angleterre en particulier, et en Suède, les règles sont beaucoup plus contraignantes, les automobile-clubs participent à la sécurité routière, et la communication est nettement plus dure, plus alarmante. Il y a en Angleterre une politique de contrôle et de sanction immédiate et efficace, qui ne permet pas d'échappatoire en cas d'infraction. En France, tout ce qui touche à la route est considéré comme une atteinte à la liberté.

IHESI : ***Depuis dix ans, n'avez-vous pas l'impression qu'il y ait un durcissement de cette politique de contrôle et de sanction ?***

Ghislaine LEVERRIER : Je pense que l'on est confronté à une volonté délibérée de ne pas appliquer une politique de sanction et de contrôle. On nous parle de prévention, d'éducation, de formation des conducteurs des années 2000, et nous avons l'impression qu'actuellement on ne s'intéresse pas aux morts quotidiens. Pourtant le pays a bien été capable à travers une opération telle que « Vigie-pirates » de mobiliser une logistique impressionnante en termes d'hommes et de matériels en un temps record. Pourquoi cet effort n'est-il pas produit pour la route où vingt-cinq personnes meurent chaque jour ? L'Angleterre s'était fixée en 1987 un objectif qui était de réduire de deux tiers le nombre de morts d'ici l'an 2000. Chaque conducteur était en quelque sorte concerné et cet objectif a été atteint en 1994. En France, malgré l'énorme potentiel de connaissances dont on dispose sur le problème de la route, il semble qu'il manque d'une véritable volonté politique pour faire évoluer la situation.

IHESI : ***Comment êtes-vous reçue par les hauts fonctionnaires ? Par les hommes politiques ? Comment travaillent-ils avec vous ? Vous sentez-vous reconnue en tant qu'association ?***

Ghislaine LEVERRIER : Les hauts fonctionnaires nous perçoivent généralement bien. En fait, nous reconnaissons leur travail et ils reconnaissent notre raison d'être. Je crois que, pour eux, nous sommes ceux qui peuvent effectivement vulgariser leur travail : les hauts fonctionnaires ont un devoir de réserve. Nous remplissons une fonction de relais et de médiation. Nous recueillons l'opinion des gens quand nous participons à des actions publiques dans les expositions : nous distribuons nos tracts, nous écoutons et tentons de convaincre le public. Nous sommes écoutés comme des gens qui formulent les problèmes sans pour autant imposer la solution. Actuellement, certains hauts fonctionnaires attendent plus de nous qu'auparavant. Cela fait dix ans que nous travaillons ensemble. Ils possèdent des dossiers très précis et complets qu'ils mettent souvent à notre disposition.

© Cahiers de la sécurité - INHESJ

IHESI : ***Pensez-vous que les élus locaux se sensibilisent, qu'ils considèrent qu'il s'agit-là de l'une de leurs priorités ?***

Ghislaine LEVERRIER : J'en croise beaucoup sur le terrain. Dans les grandes villes, ils ont des techniciens, des ingénieurs. Mais dans les villes moyennes ou petites, ils sont terrorisés par la sécurité routière et ne savent pas comment l'aborder.

IHESI : ***Ils seraient donc démunis, notamment du point de vue de la réflexion et de la capacité à prendre une décision. Considérez-vous que c'est là une cible de communication importante, et pourriez-vous avoir ce rôle ?***

Ghislaine LEVERRIER : Lorsque nous apprenons qu'un enfant est tué à la sortie d'une école ou en traversant pour aller au gymnase, nous nous mobilisons très vite. Nous prenons la parole, nous interpellons le maire et quand se présente un conflit aussi important, les élus prennent une décision, sous la pression de l'opinion publique. Grâce à des opérations « coup de poing », nous avons parfois réussi à faire aménager des carrefours.

IHESI : ***Vous constatez depuis dix ans un antagonisme croissant entre la demande de l'opinion publique et un immobilisme, une frilosité de la classe politique nationale et locale. Gardez-vous cependant espoir ?***

Ghislaine LEVERRIER : Je ne peux pas ne pas être optimiste. Maintenant, nous sommes régulièrement sollicités ; ce n'est plus nous qui nous imposons. Depuis quelques années, nous nous rendons compte que nous avons une certaine notoriété, que nous bénéficions d'une certaine crédibilité. Beaucoup de jeunes réagissent après la disparition d'un de leurs amis et nous contactent. Ils trouvent que l'adulte ne joue pas son rôle d'adulte, ni au niveau de la formation, ni au niveau de l'information. La population aussi prend conscience de cet état de la sécurité routière. Les élections législatives sont pour nous des moments privilégiés : nous contactons les députés en leur demandant de prendre une position. Ils ne sont pas très nombreux à répondre, mais nous les dérangeons. De même, nous tentons d'être en contact avec la justice qui a quand même du poids auprès de nos concitoyens. Nous nous constituons partie civile à l'encontre des chauffards qui ont eu un comportement délibéré de mise en danger des autres. Nous interpellons la justice sur le scandale qu'est l'accident de la route, et pour que des sanctions un peu plus sévères soient appliquées. Mettre des gens en prison ne nous intéresse pas. Nous ne le réclamons jamais, mais le permis ne devrait pas être une autorisation à vie. Seules les constitutions de partie civile me paraissent importantes, parce que c'est une tribune : la justice nous écoute. À nouveau les médias sont là, et nous profitons de la presse à la sortie des audiences pour dénoncer ainsi l'ensemble des responsabilités. Lorsque nous avons lancé notre action « accrochez-les à la vie » en 89 afin de sensibiliser les parents à attacher leurs jeunes enfants dans les voi-

© Cahiers de la sécurité - INHESJ

tures, nous avions dans l'idée de faire passer la loi obligeant le port de la ceinture de sécurité à l'arrière. Cette loi a été promulguée. Certaines actions continuent, comme celle de rendre obligatoire les autocollants réfléchissants sur les cartables.

IHESI : ***Vous avez parlé de la justice. Avez-vous quelque écoute auprès de la police et de la gendarmerie ?***

Ghislaine LEVERRIER : Nous sommes perçus par les policiers et les gendarmes comme des alliés privilégiés. Les forces de police et de gendarmerie ressentent du découragement face à l'atrocité des accidents quotidiens, et d'autre part, la non-application des sanctions. Nous sommes bien perçus par ces gens-là, parce qu'eux non plus n'ont pas le droit à la parole. Tant que nous avons ces soutiens, nous nous disons que nous sommes sur le bon chemin.

© Cahiers de la sécurité - INHESJ

LE COÛT DE L'INSÉCURITÉ : PEUT-ON MESURER LE PRIX DE LA VIE HUMAINE ?

Annie TRIOMPHE
Laboratoire d'économie sociale - Paris I

Aide à la décision puissante pour la mise en œuvre des politiques de prévention, l'évaluation du coût de l'insécurité varie cependant de façon conséquente selon que les méthodes et les critères employés privilègient le point de vue de l'individu, de la famille, des assurances, de la sécurité sociale ou enfin de la collectivité nationale.

L'insécurité routière constitue un problème majeur de société, certes par l'ampleur du nombre de victimes d'accidents et la gravité de leurs conséquences humaines, mais également par son poids sur l'économie nationale. Afin de l'évaluer, plusieurs approches peuvent être utilisées, qui se différencient selon le point de vue que l'on adopte : celui de l'individu, de sa famille, des sociétés d'assurances, de la sécurité sociale ou de la collectivité nationale.

En effet, l'économie de l'insécurité routière ne peut être réduite à l'évaluation du seul calcul du coût direct des accidents. Certes, les dépenses de premier secours et de réanimation sont aisément quantifiables, mais d'autres éléments, en particulier les dépenses indirectes, beaucoup plus difficiles à évaluer, peuvent être pris en compte, telles les pertes de production des victimes. Nous présenterons successivement quelques approches économiques de l'insécurité : une évaluation des seuls coûts directs des accidents, une estimation macroéconomique de l'ensemble des flux financiers déclenchés par la survenue d'accidents, et l'activité des différentes catégories d'agents économiques concernés par le phénomène de l'insécurité routière et de sa prévention. Cette présentation s'appuiera sur les travaux récents réalisés pour le Commissariat général au plan (LE NET, 1994), dans le cadre du programme européen *Cost* (DUVAL, 1993) et l'Institut national de la santé et de la recherche médicale (INSERM) (TRIOMPHE, 1995).

© Cahiers de la sécurité - INHESJ

Plusieurs méthodes permettent d'évaluer les conséquences économiques de l'insécurité routière : l'estimation des coûts directs, la méthode en terme de capital humain, la méthode de calcul de la valeur collective de la sauvegarde d'une vie humaine, la méthode des préférences individuelles, etc. Nous présenterons succinctement ces trois types d'évaluation et comparerons les résultats obtenus.

L'ÉVALUATION DES COÛTS DIRECTS : LE PRIX DE L'ACCIDENT

Par coûts directs, on entend toutes les dépenses liées à l'accident et aisément quantifiables, soit de manière directe (salaires, facturation), soit indirecte (entretien des autoroutes, gendarmerie), par des méthodes de comptabilité analytique et d'imputation des charges à un événement accidentel. Les principaux coûts directs sont médicaux :

- *frais médicaux (transport sanitaire, premiers secours, hospitalisation, médicaments)*
- *appareillages, rééducation/convalescence, etc.*
- *dépenses sociales réinsertion, aide à domicile, etc.*
- *matériels (dommages aux véhicules, au domaine public, à l'environnement, etc.)*

Quelle que soit la méthode utilisée, une estimation du coût direct est nécessaire : la première étape d'une démarche économique consiste donc à identifier les différentes composantes du coût, qu'ils soient marchands ou non marchands, directs ou indirects. Dans le pire des cas, le décès de la victime, les dégâts matériels et les frais d'obsèques sont identifiables.

LA MÉTHODE DU CAPITAL HUMAIN : LE PRIX DE LA VIE HUMAINE

Cette méthode procède de l'hypothèse économique suivante : la nation investit dans tout individu dès sa conception, jusqu'au moment où il mène une activité productive. Sauvegarder la vie, sauver un accidenté, prolonger la vie humaine, en dehors de tout aspect éthique, fait partie des missions de toute société moderne. Ainsi, pour Michel LE NET (1994) « le simple constat des efforts déployés par nos gouvernements, qui visent à prolonger la vie humaine, assure du prix que le pouvoir exécutif accorde une valeur à toute une vie ». Pour Alfred SAUVY (1977), celle-ci se décompose en trois périodes : « Au début (enfance et adolescence), l'homme consomme plus qu'il ne produit et coûte par conséquent à la société. Pendant la période d'activité, il produit plus qu'il ne consomme et rapporte donc à la société. À nouveau, pendant la vieillesse, il consomme plus qu'il ne produit et coûte à la société ».

Ainsi, selon certaines hypothèses simplificatrices, notamment en supposant qu'à la fin de son existence chaque génération a produit autant qu'elle a con-

© Cahiers de la sécurité - INHESJ

sommé, Alfred SAUVY obtient par ce modèle le prix de la vie humaine par âge. Il est alors possible d'estimer le coût pour la collectivité de la perte d'une vie humaine.

Cette démarche soulève des problèmes éthiques déjà mentionnés par les auteurs des travaux fondateurs sur le prix de la vie humaine, ABRAHAM et THÉDIÉ (1960) : « En proposant d'attribuer un prix, quel qu'il soit, à la vie humaine, on peut être sûr de provoquer de vives réactions et de véhémentes protestations ; cette attitude est bien compréhensible et, qui plus est, elle est entièrement justifiée : la valeur d'une vie humaine est strictement incommensurable à toute autre valeur et il est dénué de sens d'en tenter une estimation ».

Cependant, qu'il s'agisse des compagnies d'assurance dans les procédures d'indemnisation, des associations de défense des usagers de la route, des pouvoirs publics dans la mise en œuvre d'actions de prévention et dans toutes les situations où des vies humaines sont mises en jeu ou en concurrence avec un objectif économique, le recours aux estimations du prix de la vie humaine fournit des arguments en faveur de sa préservation.

Structure du prix de la vie humaine

Coûts directs
. médicaux (transport sanitaire, premiers secours, hospitalisation, médicaments, appareillages, rééducation/convalescence, etc.)
. sociaux (réinsertion, aide à domicile etc.)
. matériels (dommages aux véhicules, au domaine public, à l'environnement etc.)

Coûts indirects
. frais généraux (police, incendie, expertise, justice, frais divers d'administration, etc.)

Manque à gagner
. pertes de production future ou potentielle des victimes
. pertes de temps (personnes bloquées dans des embouteillages causés par l'accident)

Coûts non marchands
. préjudice moral
. pretium doloris
. préjudices divers (d'agrément, sexuel, moral etc.)

Coût de la prévention
. campagnes de prévention
. actions spécifiques

© Cahiers de la sécurité - INHESJ

Pour certains éléments du prix de la vie humaine - les frais directs - il existe des statistiques relativement fiables et complètes, par exemple pour les dommages subis par les véhicules recensés par les compagnies d'assurances. Pour d'autres, il s'agit d'une valorisation réalisée par les compagnies d'assurance dans des procédures engagées par les défenseurs des victimes et leurs familles. Michel LE NET considère que « les indemnités versées par les tribunaux aux victimes, ou aux familles des victimes qui sont estimées par des experts, constituent une statistique fiable représentative du préjudice subi ». Cette attitude est fort contestable lorsque l'on considère les disparités d'indemnisations accordées par les tribunaux selon le lieu de survenue de l'accident (TRIOMPHE, 1992). Pour d'autres composantes du coût, l'estimation se fait selon la méthode du « coût de réparation » c'est-à-dire sur la base des montants des facteurs de production engagés pour rétablir la situation antérieure à l'accident.

D'autres composantes du coût, les pertes indirectes de production, sont estimées à partir de la capacité productive des victimes de l'accident, assorties d'un taux d'actualisation, facteur très important car il influence fortement le résultat. Par exemple, une somme actualisée avec un taux de 10% est divisée par deux sur huit ans et par trois sur treize ans. La difficulté de cette méthode tient au grand nombre d'éléments à prendre en compte, y compris des données démographiques. De nombreuses critiques lui ont été opposées, en particulier d'ordre éthique : elle ne considère l'homme que comme capital productif, hypothèse peu crédible en période de sous-emploi chronique.

Il faut signaler la difficulté liée à l'identification du coût de la prévention ; qu'elles soient directes ou indirectes, les dépenses sont peu visibles, surtout lorsqu'il s'agit d'actions éducatives.

Tableau 1
Le prix de la vie humaine (tué) : résultats comparatifs pour 1988

Pays	***Source***	***Montant (FF)***
Suisse (1988)	Bureau Suisse de Prévention	65 802 000
Etats-Unis (1988)	The Urban institute	16 188 500
Allemagne (1988)	Bundesanstalt für	4 600 000
Norvège (1988)	Institut de l'Economie des Transports	2 340 000
France (1985)	ENPC	2 370 000
France (1985)	INRETS/SETRA	1 860 000
Canada (1989)	Road Safety and Motor	1 747 000

© Cahiers de la sécurité - INHESJ

Sur ce tableau 1 figurent les résultats - par ordre décroissant - de quelques études réalisées selon les différentes méthodes d'estimation du prix de la vie humaine. N'ont été retenues pour cette présentation comparative que les estimations concernant les tués pour les années 1985 à 1988. On peut constater que les résultats - en francs français - varient fortement d'une étude à l'autre et invitent à la prudence dans l'interprétation et l'utilisation qui peuvent être faites des données.

LA MÉTHODE DU CAPITAL HUMAIN COMPENSÉ

L'estimation du prix de la vie humaine prend donc en compte le manque potentiel de bienfaits pour l'ensemble de la collectivité entraînée par la disparition d'un être humain : un moyen de compenser sa dominante technocratique est d'ajouter au calcul des éléments marchands l'évaluation du préjudice non économique qui ne met en jeu aucune forme monétaire directe, telle que salaires et revenus, mais qui prend en compte les seuls aspects humains du drame. Cette méthode, proposée par Michel LE NET (1994) sous le nom de « méthode du capital humain compensé », distingue trois catégories de coûts dans le calcul du prix de la vie humaine : les coûts marchands directs, les coûts marchands indirects, les coûts non marchands estimés par la jurisprudence des compagnies d'assurances.

Tableau 2
Valeur moyenne du PVH en francs en 1990, et coût moyen des blessés.

Éléments de coût	Tué	Blessé grave	Blessé léger	Blessé « moyen »
Perte de production	2 884 700	225 000	0	92 700
Coûts médicaux et sociaux	12 100	28 200	10 400	17 700
Coûts matériels	55 600	55 600	55 600	55 600
Frais généraux	155 400	16 200	3 500	8 700
Total des coûts marchands	3 107 800	325 000	69 500	174 700
Total des coûts non-marchands	150 600	13 700	2 900	7 400
Total	3 258 400	338 700	72 400	182 100

Source : Michel LE NET, 1994.

Chaque classe de coûts est évaluée globalement, les données statistiques des compagnies d'assurance ne permettant pas de ventiler les coûts d'une classe selon différents postes. A partir de cette méthodologie, une valeur moyenne du

© Cahiers de la sécurité - INHESJ

prix de la vie humaine a été calculée pour 1990 pour différents niveaux de gravité des accidents, du tué au blessé léger. Le prix moyen de la vie humaine a été évalué à plus de 3 300 000 francs pour 1990 et le coût de l'insécurité routière à 116 milliards de francs pour cette même année (LE NET, 1994).

LA MÉTHODE DES PRÉFÉRENCES INDIVIDUELLES

Le concept de préférence individuelle repose sur le choix pour lequel se prononcerait l'individu entre plusieurs scénarios qui diffèrent par leurs caractéristiques techniques et leurs coûts. Ainsi, une personne peut être appelée à marquer sa préférence entre une augmentation de ses impôts et une réduction du bruit environnant. Cette méthode conduit à interroger le public sur des projets qui le concernent directement.

Dans cette démarche, les individus d'un échantillon représentatif de la population sont interrogés afin de connaître ce qu'ils accepteraient de payer pour réduire le risque d'insécurité.

Il est difficile de déterminer exactement ce que l'on calcule par cette méthode : on n'est jamais sûr d'avoir détecté tous les paramètres pouvant influencer l'attitude des individus interrogés. Ainsi, la présence d'un membre accidenté dans une famille, ou l'exposition au risque par l'utilisation quotidienne d'un véhicule, modifient les réponses. Cependant, on suppose que les individus font des choix rationnels, ce qui est peu probable puisque, par exemple, de nombreuses personnes fument malgré les risques connus de maladies graves liées à cette pratique. En effet, les individus perçoivent mal le risque réel et les notions d'augmentation et de diminution d'une probabilité d'occurrence d'un risque. Cette méthode, issue des travaux de JONES-LEE, est très utilisée dans le domaine de la santé et de l'insécurité routière. Les travaux suédois constituent dans ce pays une aide à la décision de mise en œuvre d'actions de prévention des accidents de la route (PERSON, 1989).

Tableau 3
Contribution annuelle moyenne par foyer

Scénarios: nombre de vies sauvées	Tous revenus: population totale	Revenus inférieurs à 8000 F	Revenus compris entre 8000 et 15000 F	Revenus supérieurs à 15000 F
50 vies	303 F	175 F	357 F	508 F
100 vies	454 F	297 F	475 F	835 F
500 vies	637 F	458 F	614 F	1 194 F
1 000 vies	819 F	600 F	778 F	1 511 F
2 000 vies	995 F	657 F	968 F	1 916 F
5 000 vies	1 305 F	816 F	1 171 F	2 691 F

Source : LE NET , 1994.

© Cahiers de la sécurité - INHESJ

Tableau 4
Valeur collective de la sauvegarde d'une vie humaine (INRETS)

Options :

Ensemble des catégories socio-professionnelles ; tous les âge ; les deux sexes.
Taux d'actualisation : 8,0%
Taux frictionnel du chômage : 5,0%
Pénibilité du travail scolaire 0,0%
Taux de la productivité : 2,5%
Délai de retour au plein emploi : 15 ans
Pénibilité du travail domestique et professionnel : 0,0%

Effets ressentis par l'individu sauvegardé

Pénibilité du travail scolaire	*0.*	
Pénibilité du travail domestique	*0.*	
Pénibilité du travail professionnel		*0.*
Pénibilité des activités de travail		*0.*
Temps libre sauvegardé		*2322407.*
Consommation libre sauvegardée		*812692.*
Valeur collective du bien-être de l'individu sauvegardé		***3135099.***

Effets ressentis par le reste de la collectivité

Péjudices moraux évités aux proches		*162442.*
Pénibilité du travail professionnel évitée		*0.*
Temps libre sauvegardé		*334297.*
Pertes de production domestique évitées	*1875640.*	
Pertes de production professionnelle évitées	*1198720.*	
Consommation de « i » non redistribuée	*-2953561.*	
Frais liés aux soins médicaux évités	*13006.*	
Frais d'obsèques différés	*17284.*	
Autres indemnités évitées	*4255.*	
Frais de gestion des assurances évités	*94424.*	
Frais de gestion des administrations évités	*142225.*	
Variation de la consommation du rste de la collectivité		*391993.*
Variation de la valeur du bien-être du reste de la collectivité		*888726.*

Effets ressentis par l'ensemble de la collectivité

Valeur collective de la sauvegarde de la vie humaine	***4023825.***

Source : DUVAL H., 1993.

© Cahiers de la sécurité - INHESJ

LA VALORISATION DU TEMPS DE VIE PERDU

Cette approche s'inscrit parmi celles du capital humain telles que G. BECKER les a formulées. Elle vise à appréhender individuellement et de manière cohérente, c'est-à-dire à partir d'un modèle sous-jacent unique, tous les effets de la perte d'une vie, liés directement ou indirectement au temps. Selon le modèle utilisé par l'INRETS (DUVAL, 1993), la valeur collective des années de vie prématurément perdues est composée de la valeur collective du travail professionnel, de celle du travail domestique et de celle du temps libre. Le modèle suppose que les ménages disposent d'un capital-temps global, que chaque activité leur apporte un certain bien-être et qu'ils allouent des budgets-temps à chaque activité de façon à maximiser leur bien-être en fonction de contraintes définies. Selon certaines hypothèses, on détermine des valeurs de temps par type d'activités, à partir desquelles on peut valoriser une année de vie, puis une vie entière. En 1993, l'INRETS a développé cette approche (DUVAL, 1993). Le tableau 5 donne les résultats de la simulation pour l'ensemble des catégories sociales avec un taux d'actualisation de 8%.

APPROCHE MACRO-ÉCONOMIQUE : LE CIRCUIT ÉCONOMIQUE DE L'INSÉCURITÉ

Un autre type d'approche économique consiste à réaliser un modèle de circuit économique, à l'image des comptes satellites de la comptabilité nationale, tels celui de la branche « Santé ».
La première étape a consisté à identifier les agents économiques impliqués ou touchés par la survenue et la réparation des accidents de la route (SAMU, services funéraires, compagnies d'assurances, industrie automobile, etc.). La seconde étape nous a conduit à analyser et mesurer les interactions entre les agents concernés, la nature et le volume des flux financiers échangés. (*cf.* figure 1)

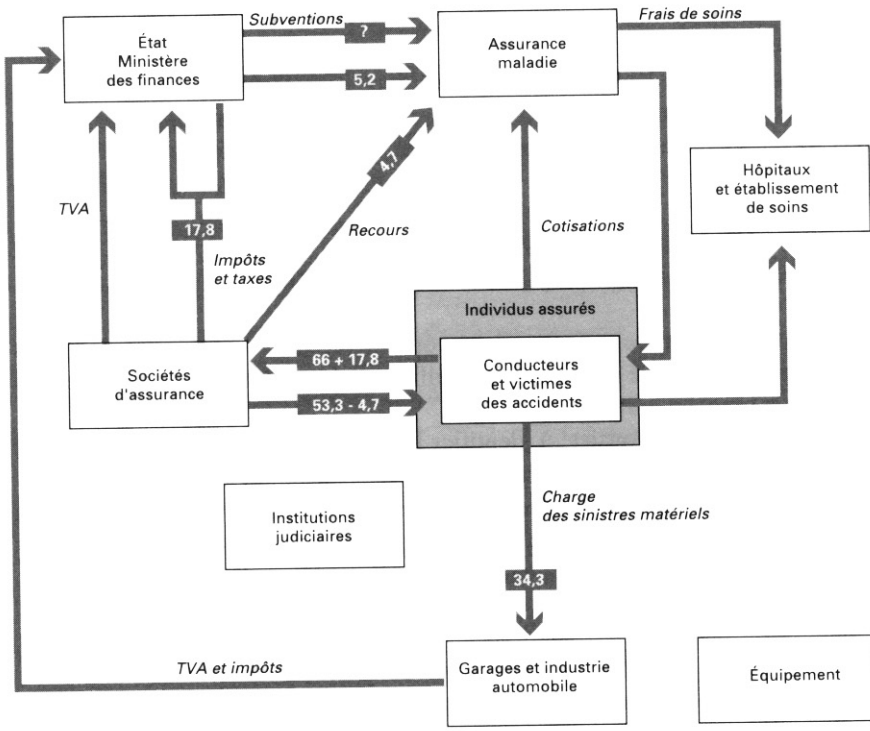
A la lecture, de la figure 1, deux ordres de grandeur peuvent être signalés : tout d'abord, les compagnies d'assurance ont dépensé, en 1989, 61,1 milliards de francs au titre des accidents corporels (*cf.* figure 1) et 38,6 milliards pour les réparations matérielles (pièces détachées et main-d'œuvre), dont 26,6 % pour la perte totale des véhicules endommagés et 73,4 % pour les seules réparations(1) (*cf.* figure 2).

Par ailleurs, dans le calcul du montant des primes d'assurance sont inclues des taxes qui représentaient environ 17 milliards de francs en 1989 (*cf.*figure 1).

(1) Pour actualiser ces données, il faut préciser qu'en 1992, les compagnies d'assurance ont payé 63,7 milliards de francs TTC au titre des accidents corporels.

© Cahiers de la sécurité - INHESJ

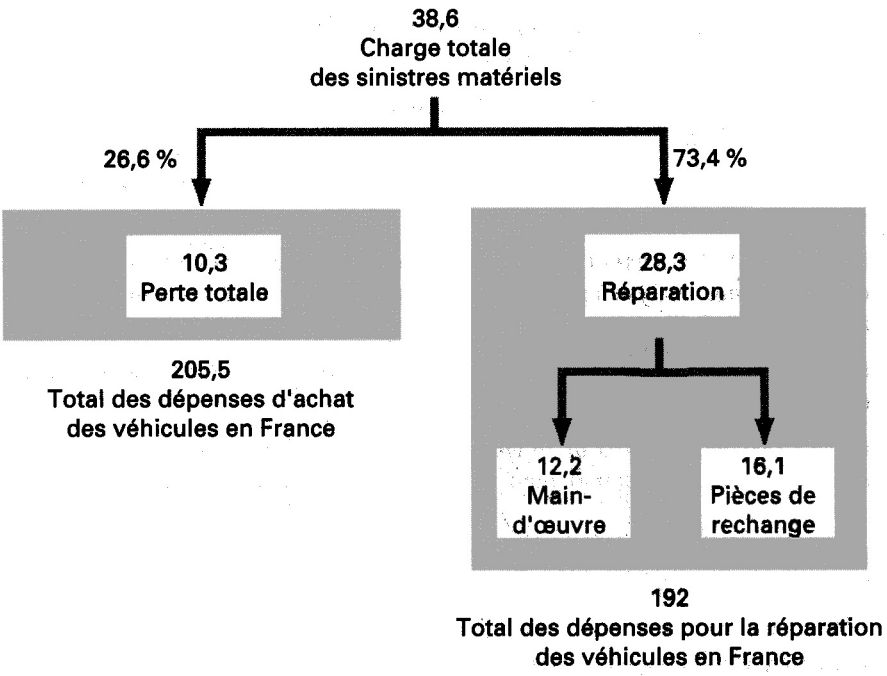
Figure 1
Le circuit économique de l'insécurité routière (milliards de francs, 1989)



Source : TRIOMPHE, 1995.

© Cahiers de la sécurité - INHESJ

Figure 2
Le coût des sinistres matériels liés aux accidents de la route



Source : TRIOMPHE, 1995.

D'autre part, les compagnies d'assurance ont versé 4,3 milliards, en 1989, aux organismes de Sécurité sociale au titre des « recours contre tiers », montant qui vient en déduction des dépenses de protection sociale en faveur des victimes de la route (9,6 milliards de francs).

L'une des limites de la recherche est son caractère statique : ce bilan ne renseigne que pour l'année de référence, 1989. Par ailleurs, les dépenses de prévention ne sont pas prises en compte. Mais ce modèle devrait permettre de démontrer les effets prospectifs d'une diminution de la morbidité routière par l'intensification des actions de prévention.

© Cahiers de la sécurité - INHESJ

Références bibliographiques :

ALFARO (J.L.), CHAPUIS (M.), FABRE (F.), European Commission, Tranport Research, *Cost 313, Socio-economic Cost of Road Accidents, final Report of Action*, 1994, 127 p.

BADR. (Y.), TRIOMPHE (A.), *Le circuit économique de l'insécurité routière*, Rapport SERT, CTNERHI, 1992, 98 p.

BADR (Y.), TRIOMPHE (Annie), « Le circuit économique de l'insécurité routière ». *Handicaps et Inadaptations*, n°59, juillet-sept. 1992, p. 33-54.

Fédération française des sociétés d'assurance. *L'assurance française* en 1995, 92 p.

FLORI (Y.A.), TRIOMPHE (Annie), « Montant du préjudice et choix du mode de réglement : une analyse à partir des accidents d'enfants », *Handicaps et Inadaptations*, n° 59, Juillet-septembre 1992, p. 21-32.

LE NET (Michel), *Le prix de la vie humaine*, 3ème édition, Paris, La Documentation française, 1980.

LE NET (Michel), *Le prix de la vie humaine : calcul par la méthode du capital humain compensé*, Rapport pour la Commissariat général du plan, 2 tomes, septembre 1994.

PERSONN (U.), *Cost of Road Traffic Accidents in Sweden*, Department of Traffic Planning and Engineering, Lund institute of Technology, University of Lund, 1989.

SAUVY (A.), *Coût et valeur de la vie humaine*, Paris, Hermann, 1977.

TRIOMPHE (Annie), BON (C.), « L'impact socio-économique des accidents de la route : une approche pluridisciplinaire », *Recherche Transports- Sécurité (RTS)*, n° 47, juin 1995, p. 27-33.

TRIOMPHE (A.), BON (C.), « L'impact économique et social des accidents de la route : approche pluridisciplinaire », *1990-1994 : 5 années de recherches pour les transports terrestres*, Actes du Colloque du PREDIT, Paris, 7-8-9 février 1995, p. 330-333.

© Cahiers de la sécurité - INHESJ

CONSTRUIRE UNE CAUSE NATIONALE : POLICE, GENDARMERIE ET SÉCURITÉ ROUTIÈRE

Dominique BOULLIER
Professeur associé à l'Université de Rennes 2

Stéphane CHEVRIER
Sociologue

La sécurité routière ne peut devenir une cause nationale qu'à la condition d'aligner des médiations cohérentes : des déclarations de fait (activité, accidents), des causes statistiques, des mises en cause (comportements, infrastructures), une mobilisation de l'opinion et une action efficace.
À partir de comparaisons entre la France et l'Angleterre, le bouclage entre informations, données recueillies et stratégies, ainsi que leur localisation, apparaissent prioritaires.

Parler de sécurité routière dans la police et dans la gendarmerie suppose d'emblée une traduction pour se faire comprendre des services : les uns et les autres n'ont pas de service « sécurité routière », personne en France n'a de forces d'intervention réelles dans ce domaine, à l'exception d'instances au plus haut niveau de l'administration. Pour la gendarmerie, les forces qu'elles engagent dans ce domaine font de la « police de la route » ; pour les fonctionnaires de police, il s'agit de « circulation », de « régulation de trafic » ou de « contrôle routier ». Cet écart terminologique n'est pas anodin : il signifie bien que la sécurité routière est, soit un résultat de tout cet ensemble d'activités, soit un élément intrinsèque à toutes ces tâches mais que, dans tous les cas, elle n'est pas au principe de base de l'organisation des services. Cela se comprend d'ailleurs puisque les gendarmes comme les fonctionnaires de police tiennent à faire sur la route de la police en général, et ne souhaitent en aucun cas se voir limiter à cet objectif de sécurité routière : la police anglaise (« traffic po-

© Cahiers de la sécurité - INHESJ

lice »), que nous comparerons souvent à l'organisation française, revendique la même responsabilité de police générale(1).

La sécurité routière est pourtant le produit de toutes ces tâches, et en même temps est supposée déterminer l'emploi des forces, leur principe d'organisation et d'intervention : produire de la sécurité routière, comme nous nous proposons de le montrer, c'est bien plus qu'aligner des forces d'intervention en police de la route. Or, cet écart ne semble pas vraiment perçu, et notre observation fait apparaître des filières de recueil et de traitement des informations ainsi que des procédures de définition des stratégies qui fonctionnent séparément.

La sécurité routière décrétée grande cause nationale devrait pourtant parvenir à fédérer des hommes, des informations, des méthodes, des objets, etc., sous sa bannière. Or, nous le verrons, construire une cause nationale représente un travail colossal, de longue haleine, qui doit coordonner des réalités très hétérogènes. Nous dirons, avec LATOUR(2) et HENNION(3), qu'il faut produire un alignement de médiations ; lesquelles peuvent être aussi bien : des statistiques d'accident, des cartes, des logiciels de traitement de données, des systèmes d'information, des systèmes de formation des professionnels, des emplois du temps, des missions, des moyens techniques (une moto, un radar, un carnet à souche, un éthylomètre), des évaluations (contrôle, étalonnage) de ces moyens, des finances pour tout cela, des décisions de ministres ou de procureurs, des articles dans les journaux, des campagnes télévisées, des jugements, des accidents, des règlements, des analyses techniques, des dispositifs de voirie, etc. Dans cet inventaire à la PRÉVERT, que l'on pourrait continuer, tout compte : construire une cause, c'est parvenir à la faire tenir grâce à tous ces éléments. Que le plus petit d'entre eux vienne à faire défaut et la chaîne doit être entièrement revue. Or, cette chaîne demande à être explicitée, car les gendarmes et les fonctionnaires de police qui mènent les opérations au contact du public n'ont pas l'impression que cette chaîne existe : le lien entre les informations qu'ils fournissent et la stratégie sur le terrain, leur parait flou voire inexistant, l'adaptation des outils ou des méthodes de travail leur paraît ignorer leur expérience quotidienne. À l'inverse, les responsables hiérarchiques n'ont

(1) Cet article reprend certaines conclusions de deux rapports sur la sécurité routière en France et en Angleterre, réalisés dans le cadre de l'IHESI : BOULLIER (Dominique), CHEVRIER (Stéphane), MIDOL (André), « L'activité des forces de police et de gendarmerie en matière de sécurité routière, Rennes, Euristic Média, (Commissariat au Plan et IHESI), 1995, 194 p. BOULLIER (Dominique), « La « Traffic Police » en Angleterre et au Pays de Galles », IHESI, 1995, 60 p.

(2) LATOUR (Bruno), *Aramis ou l'amour des techniques*, Paris, La Découverte, 1992 ; « Le « pédofil » de Boa Vista ou la référence scientifique » *in La clef de Berlin et autres leçons d'un amateur de science*, Paris, La Découverte, 1993.

(3) HENNION (Antoine), *La passion musicale. Une sociologie de la médiation*, Paris, A.M.Métaillé, 1993.

© Cahiers de la sécurité - INHESJ

pas le sentiment de peser comme il faut sur la situation, ils pensent subir des volontés extérieures à la logique de sécurité routière.

DÉCLARER DES FAITS

Causer, au sens trivial du terme, c'est parler, raconter, discuter : voilà déjà décrite une des tâches de base de tous les services, déclarer. La quantité d'informations produites à tous les niveaux en matière de sécurité routière est impressionnante, d'autant plus qu'elle semble plus formalisée que dans la plupart des autres activités de police, ce qui permet une centralisation et une exploitation uniformes des données. Il n'est pas difficile de comprendre qu'une politique de sécurité routière suppose une connaissance de l'état de l'insécurité routière. Il existe un *consensus* sur la valeur centrale de certains indicateurs et plus particulièrement celui concernant le nombre d'accidents mortels. L'argumentation auprès du grand public, à travers les médias, s'appuie prioritairement sur cet indicateur pour justifier les politiques adoptées, mais aussi pour créer cette dimension de « cause nationale » qui semble bien difficile à faire partager.
Vis-à-vis des forces de police et de gendarmerie, le rôle de tels chiffres est devenu lui aussi central, pour motiver ou évaluer les acteurs, pour justifier l'attribution des moyens.

Cette donnée centrale, le nombre d'accidents mortels, n'est pas la seule collectée. Tous les acteurs de la sécurité routière, les plus près du terrain comme les plus éloignés, font circuler des chiffres, en produisent, en exploitent secondairement. Comme tout professionnel qui prétend à la fois connaître précisément son «milieu » ou son « objet » et qui veut évaluer son action, le gendarme ou le policier produit une grande quantité de données, le plus souvent chiffrées. Son travail quotidien est marqué par une culture juridique du compte-rendu (les PV de tous ordres, les mains-courantes, etc.) : une évolution de type « industriel » a conduit à adopter un format de plus en plus chiffré, évolution encouragée fortement par l'informatisation qui, depuis cinq ans, s'est largement répandue. Les données sont abondantes parce que tous les partenaires de la sécurité routière, concernés à des titres divers, produisent des chiffres : la gendarmerie et la police sont les producteurs de la matière première en ce qui concerne les accidents et l'activité répressive. Beaucoup vont exploiter ces données secondairement, à la fois dans la hiérarchie des forces de l'ordre mais aussi à l'extérieur (communes, DDE, ministères divers). Certains de ces acteurs sont eux aussi producteurs de nouvelles données, telles les données de trafic produites par les DDE, les profils de déplacement construits par les grandes villes, les délits et contraventions enregistrés par les services de la Justice.
Les données ainsi récoltées peuvent être regroupées autour de cinq grands pôles : les accidents, l'activité (en heures-fonctionnaires, nombre de procès-verbaux), les délits et contraventions traités par les tribunaux, le trafic (en

© Cahiers de la sécurité - INHESJ

nombre absolu mais aussi en propriétés relevées hors contrôles : vitesse, poids, ceintures, casques, etc.), les profils de déplacement (types de trajet par itinéraire).

Le traitement de la valeur accident : formats réduit et déployé

Toutes ces données n'ont pas le même poids dans la définition des stratégies de sécurité routière : l'accident tient nettement la place centrale. Les acteurs font un usage abondant et prioritaire de cette donnée accident et plus précisément de l'accident corporel. Il possède des réalités multiples, il est traité, mis en formats différents selon les visées que l'on en a, et ceux qui vont exploiter cet événement. Le format réduit est celui du chiffre, l'accident particulier s'agrégeant à tous les autres pour être traité statistiquement. Le format déployé restitue au contraire la particularité de l'accident à des fins diverses. Ces deux formats (code statistique ou récit) sont produits par les forces de police et de gendarmerie aussi bien à usage national que local. Nous verrons quel rôle jouent ces deux formats, qui gardent une certaine équivalence mais dont l'usage rhétorique se situe dans des visées différentes.

TROUVER DES CAUSES STATISTIQUES

Cette déclaration systématique est mise en forme pour un traitement futur : c'est la nature de ce traitement qui explique les formats, c'est donc bien toute la chaîne qui se tient à rebours et qui modifie l'activité ordinaire des gendarmes et des policiers. Ces données (qui ne sont déjà plus des informations) sont exploitées et agrégées, comme nous le verrons, au niveau national. Elles sont aussi mises en relation entre elles ou avec d'autres données pour produire des causes statistiques : c'est ici le deuxième sens de cause que nous exploitons. Il est indispensable à tout professionnel qui veut encore attribuer un quelconque sens à son travail. Notons-le d'emblée : il n'existe jamais un manque de cause, ou un vide. Tout acteur produira son explication que l'on dira *ad hoc*, « locale », « subjective », etc., mais qui pourtant lui permettra de donner sens à des phénomènes, de les relier entre eux. Les professionnels de la sécurité routière ne peuvent agir sans élaborer un cadre rationnel à leur action : ils construisent localement des causes à partir des données à leur disposition, et l'observation fait apparaître à quel point ces formats de données à usage national sont perçus comme inadaptés par les professionnels locaux.

Donner du sens à l'action

Trouver des causes remplit plusieurs fonctions, dont l'application d'un sens à l'action. Cette élaboration stratégique adaptée à un contexte particulier de leur travail motive les gendarmes ou les policiers. Les plus insatisfaits de leur travail sont en effet ceux qui estiment, par exemple, l'organisation de contrôle

© Cahiers de la sécurité - INHESJ

injustifiable (durée, seuil, lieu, etc.), décidée par la hiérarchie, en contradiction avec leur expérience. À l'inverse, le sentiment d'avoir un but juste (par exemple, la prévention des accidents de jeunes) et de savoir comment adapter ses moyens crée un sentiment de maîtrise et de professionnalisme. On évalue sa propre action en vérifiant si les objectifs précis, localisés ont bien été atteints. La justification de l'activité aux yeux de l'opinion, du conducteur verbalisé ou de la hiérarchie en est facilitée.

Aussi, les gendarmes et les policiers construisent-ils des tableaux, des cartes qui transposent sur leur territoire propre des informations intéressantes pour leur action. Il est intéressant de voir à quelles difficultés ils se trouvent confrontés. Selon les cas de figure, les causalités guideront plus aisément l'action. On peut distinguer quatre états de ces causalités.

Des causalités nationales partagées

Le port de la ceinture de sécurité ou les dangers liés à la conduite en état alcoolique ont fait l'objet de campagnes d'opinion. Souvent basées sur des chiffres, sur des avis de scientifiques, elles ont fini par emporter l'adhésion dans l'opinion, ainsi que chez les gendarmes et les policiers. De plus, ces causes sont considérées comme facteurs de risques en toutes circonstances : elles ne souffrent pas de discussion ou d'atténuation (même si certains conducteurs en cherchent).

Les professionnels et l'opinion sont convaincus. Il reste cependant à appliquer localement les actions adaptées. Quelles sont les priorités en matière de contrôles d'alcoolémie, selon les publics, selon les contrevenants ? Quelles sont les méthodes, les lieux à sélectionner, selon les contraintes techniques ? Tout ce travail est à faire, et l'on mesure alors qu'une cause d'accidents démontrée ne suffit pas à définir une stratégie adaptée.

Des causalités nationales controversées

La définition locale d'une stratégie devient beaucoup plus difficile lorsqu'on n'est pas convaincu du facteur de risque que l'on doit combattre. C'est le cas de la vitesse : malgré les démonstrations répétées, ni les professionnels, ni l'opinion, ne peuvent s'empêcher de relativiser cette cause. La « vitesse en soi » ne signifie rien, c'est toujours selon un contexte donné qu'elle devient dangereuse : ville/campagne, qualité de la route, du véhicule, du conducteur, de la météo, etc. Les gendarmes et les policiers, dans chaque unité, et à chaque intervention, doivent non seulement adapter localement un dispositif, mais encore le justifier, et le plus souvent à leurs propres yeux. Le problème tient surtout à la variation très grande qui s'introduit dans les méthodes et dans les

© Cahiers de la sécurité - INHESJ

sanctions selon les endroits, selon les circonstances, selon les individus, et cette confusion rend encore plus aisée la controverse.

Des causalités nationales confirmées mais complexes ou sensibles

Lorsque la démonstration d'un facteur de risque est faite et partagée par l'opinion, il reste que l'application des mesures préventives ou répressives peut représenter un enjeu trop sensible ou un problème trop complexe. C'est le cas, par exemple, du contrôle des poids lourds que les policiers et les gendarmes considèrent avec beaucoup de précautions au point de déléguer à la DDE de nombreux actes d'autorité. Car si la cause est démontrée, il peut être extrêmement difficile d'établir la preuve. Il ne s'agit pas simplement de constater mais d'interpréter et donc de connaître une législation complexe qui déborde largement du cadre de la sécurité routière ou du code de la route.

Des causalités locales à trouver

Malgré le caractère démontré de certains facteurs de risque, malgré la collecte de chiffres nationaux, des phénomènes locaux apparaissent qui interrogent les professionnels de la sécurité routière : pourquoi tant d'accidents à tel endroit, à telle heure, de telle catégorie de population ? Les outils de description locale servent à poser ces questions.
Malheureusement, la description est parfois sommaire et surtout les méthodes d'explication souvent absentes : l'amélioration des infrastructures est la solution la plus aisée, la plus visible, encouragée par les partenaires DDE ou ville. Mais les raccourcis ou les stéréotypes servent souvent à expliquer les observations faites : en l'absence de formation et d'outil adaptés au traitement de cette question, on conçoit bien que le vide ne soit pas supportable et que le sens commun y supplée.

Entre des données nombreuses mais inadaptées, collectées au niveau national, et les données plus rares, plus adaptées mais fabriquées au niveau local, on ne perçoit guère le lieu et la méthode de mise en forme qui guideraient une véritable stratégie sur le terrain. Le cas de l'Angleterre est, lui, tout-à-fait différent sur ce plan. Si la collecte nationale a bien lieu, elle est accompagnée, à Chelmsford (Essex) par exemple, d'une exploitation locale particulière, informatisée, reliée à un système d'information géographique, et traitée par un policier chercheur en statistiques. Les données d'activité y sont aussi agrégées, mettant ainsi en relation l'action et les effets : la production de causalités reste cependant sommaire et ne bénéficie là non plus d'aucune aide en modélisation informatique, mais elle est compensée par un souci d'expérimentation qui, comme nous le verrons, permet de faire varier les modes d'intervention et d'en mesurer les effets. La faiblesse de ces modèles explicatifs, nécessairement

© Cahiers de la sécurité - INHESJ

complexes, conduit à valider, faute de mieux, les avis les plus courants sur les bons résultats de l'Angleterre en matière de sécurité routière. Les Français considèrent que les cultures et leurs rapports différents à la loi sont en cause, les Anglais attribuent ces écarts plus prosaïquement à la mauvaise qualité de leur réseau routier, ce qui ne manque pas d'interpeller tous les ingénieurs chargés d'améliorer le réseau français !

METTRE EN CAUSE

L'explication n'est jamais un pur exercice cognitif : elle met en relation des origines et des effets et place certains acteurs, certains objets, certains phénomènes dans le camp des accusés. Causer, c'est alors mettre en cause, c'est accuser. Toute cause nationale produit ses ennemis et ses alliés, alors même que la volonté de jouer de l'effet national devrait rassembler. Dans tous les cas, certains se retrouvent être la cible. Les services de police et de gendarmerie se trouvent ainsi pris dans un jeu d'accusation qui ne les met pas toujours très à l'aise : dans certains cas, nous l'avons vu (alcool au volant), la légitimité de leur action a été petit-à-petit construite, ce qui leur permet d'agir sans état d'âme. Dans d'autres cas, ils chercheront à éviter le retour de l'agressivité, à éviter d'être eux-mêmes mis en cause. On peut ainsi expliquer le formidable développement des mesures et des appareils de mesures à qui l'on délègue la tâche de l'accusation.

Le difficile exercice de la sanction : réduire l'espace de la contestation

Le travail essentiel des policiers ou des gendarmes n'est plus de constater mais d'assurer des équivalences certifiées entre tous les éléments de la procédure, pour éviter toute remise en cause de leur intervention. Équivalence par exemple entre une vitesse relevée, un véhicule, un véhicule arrêté, un PV, ou entre une vitesse, une photo, un véhicule, un conducteur. Dans toute cette chaîne, de multiples pertes ou erreurs de traduction peuvent se glisser : c'est alors la porte ouverte à la remise en cause de toute la procédure par le tribunal et à la contestation par les contrevenants. Les exigences du droit rejoignent alors les doutes de l'opinion, prête à contester la légitimité de ces contrôles. Les gendarmes et les policiers, à travers leur souci de rigueur, d'élimination du doute (qui profite toujours au conducteur), cherchent à gérer en fait leurs relations avec des magistrats et avec des conducteurs, c'est-à-dire des personnes bien réelles. Les méthodes utilisées pour garantir ces équivalences et limiter les contestations sont de deux ordres.

© Cahiers de la sécurité - INHESJ

Mesurer : la légitimité de la machine

Une forte tendance à adopter des méthodes très techniques existe dans toute la sécurité routière. Les contrôles de vitesse, d'alcoolémie, de poids lourds, comportent tous une forte assistance par des appareils. Le travail d'étalonnage, de réglage, de maintenance des appareils, de coordination entre les acteurs, d'enregistrement écrit, pour s'assurer de l'équivalence des informations transmises, représente un souci permanent pour les professionnels : tout espace de contestation possible doit être réduit. Si un doute surgit (par exemple : deux véhicules pour une vitesse), l'interception n'a pas lieu. Les constats ne sont plus faits par les policiers ou par les gendarmes, pourrait-on dire, mais par les machines : cette objectivité est un argument de poids face au public, à condition de contrôler toute la chaîne. Dans certains cas (alcoolémie ou contrôle de poids lourds), le conducteur voit la preuve se construire sous ses yeux, il y participe même, ce qui renforce la valeur du constat.

Cette technicité donne en même temps une image plus professionnelle, au sens classique du terme, pour les gendarmes ou pour les policiers : elle encourage la spécialisation.
Elle compense la perte de valeur du constat basé sur le serment qui, pourtant, devrait suffire à garantir la légitimité de l'intervention. Mais cette technicité ne fait pas que la compenser, elle a tendance à renforcer la confiance attribuée uniquement aux appareils. À tel point que certains poussent à une automatisation accrue de cette activité de contrôle. Les contrôles sans interception avec prise de photo se sont développés : seul le coût élevé de ces dispositifs semble en limiter l'extension. Pourtant, la charge de travail qu'ils génèrent n'est pas négligeable (développement, courrier, contrôle, etc.), et de plus cette chaîne de travail bute sur une équivalence non encore verrouillée, celle entre le véhicule « flashé » et le conducteur réel, ce qui ouvre la porte à bien des contestations.

Constater : les aléas du face-à-face

Dans de nombreuses infractions, seul le constat « humain » est actuellement utilisé : le feu rouge, la ligne continue, le stop. La force légale du constat du policier et du gendarme n'est plus « assistée par appareil ». De ce fait, les situations indécises, discutables devront être éliminées au profit des infractions franches. Les méthodes varient d'un professionnel à l'autre et s'adaptent aux circonstances : l'appréciation est possible, mais dans le même temps autorise toutes les contestations.

Les gendarmes et les policiers ont cette obligation de gérer des relations avec l'opinion publique qui, ici, se « matérialise » sous la forme de conducteurs, à qui il faut faire face. Tout ce qui diminuera les risques de controverse les intéresse : des techniques fiables (exemple : un éthylomètre plutôt qu'un éthylotest

© Cahiers de la sécurité - INHESJ

et plutôt qu'un alcootest), des marges de tolérance élevées (les seuils de vitesse), des justifications très claires de l'intérêt de leurs actions de contrôle (d'où l'importance des causes bien claires appuyées sur les chiffres). Dans tous les cas, ils chercheront à limiter l'engagement et à esquiver toute controverse. Pourtant dans de nombreuses situations, ils devront coopérer avec le contrevenant et même obtenir sa coopération.

De ce point de vue, les attitudes sont très variables et le savoir-faire relationnel très inégal. Les plus habitués aux missions de police de la route semblent posséder la confiance en eux issue de l'expérience et du savoir-faire technique, d'autres intervenants plus occasionnels sont manifestement peu à l'aise avec les techniques et avec les contrevenants.

L'attitude du conducteur dans cette coopération devient un critère qui influe indéniablement sur l'appréciation du policier et du gendarme mais uniquement dans les cas limites. Le conducteur qui ne respecte pas des règles de civilité, qui fait preuve d'un refus de coopération, d'une trop grande mauvaise foi ne pourra faire l'objet d'aucune mansuétude, si son infraction autorisait une marge d'appréciation. Les gendarmes vivent une situation plus problématique encore avec les contrevenants issus du milieu qu'ils connaissent bien : l'atout des bonnes relations avec la population risque à tout moment d'être remis en cause par une attitude trop intransigeante vis-à-vis des infractions routières.

Toutes ces conditions montrent la difficulté à mettre en œuvre une stratégie qui serait pensée sans connaître cette dimension de négociation avec le public. Sur ce plan, on peut considérer que les policiers et les gendarmes sont plutôt laissés à eux-mêmes et qu'une grande diversité de pratiques demeure. Le public est alors un élément de la chaîne des médiations qu'il faut prendre en compte de façon aussi précise que les autres.

Comportements et/ou infrastructures : qui mettre en cause ?

Le public est à la fois un conducteur que l'on rencontre en face-à-face dans les contrôles techniques et une opinion : entre les deux se situe le champ des « comportements », que l'on met en accusation, en les rattachant à des stéréotypes culturels, à des mentalités. Mais sur ce plan les causes restent très molles, c'est-à-dire difficiles à verrouiller, à généraliser, à abstraire. L'explication et la mise en cause se heurtent à des difficultés à la fois cognitives et politiques pour relier des phénomènes entre eux dès lors que l'on y introduit du « facteur humain ». Il faut noter d'ailleurs la faiblesse des recherches dans ces domaines, à l'exception de ce que peut faire l'INRETS.
Il est beaucoup plus aisé d'incriminer le réseau routier, les infrastructures, et d'investir pour les modifier : la liste des inventions techniques chargées de prendre en charge la sécurité routière est considérable et les ingénieurs ont pu

© Cahiers de la sécurité - INHESJ

expérimenter chicanes, gendarmes couchés, ronds-points, virages relevés, bretelles, etc.

Les travaux des commissions RÉAGIR sont les instances où va se faire le partage entre ces différentes mises en cause visant l'infrastructure ou le comportement des conducteurs. Les communes mettent aussi en place pour elles-mêmes des évaluations sur des accidents moins importants. Ces commissions sont les seuls endroits où une réflexion argumentée et discutée sur les causes se déroule, où l'on exploitera le format déployé de l'accident, traité dans toute sa singularité pour en extirper des causes probables. Mais il reste nécessaire de ne pas rendre trop visible des insuffisances éventuelles de certains partenaires et de ne pas les mettre en cause explicitement (car après tout, l'infrastructure que l'on met en cause a été bien réalisée par des humains). L'analyse relève alors de la négociation. Cela n'enlève rien à l'intérêt réel de ces enquêtes : l'absence de modèle explicatif, ou de cadre de relevé d'indicateurs systématiques, met souvent les enquêteurs face à une complexité de causes indécidables. Les causes relevant des comportements des conducteurs peuvent difficilement sortir des stéréotypes. Face à cette complexité, la tendance est alors au repli sur les causes « dures », c'est-à-dire l'équipement, les infrastructures. La plupart des commissions RÉAGIR aboutissent à des recommandations dans ce sens et des modifications des lieux, soit localement, soit plus systématiquement, sont effectivement réalisées, mais elles atteignent parfois leurs limites quand les accidents ne font que se déplacer d'un point à un autre ou changer de gravité (moins d'accidents sur autoroutes mais plus souvent mortels).

Là encore, les données très riches recueillies à travers les Bulletins d'analyse d'accident corporel (BAAC) ou les enquêtes RÉAGIR débouchent sur des exploitations statistiques à plat, non modélisées, peu utilisables pour la définition d'une stratégie. Les rapprochements avec d'autres chiffres tels que l'activité, sont encore moins argumentés, mais donnent pourtant lieu à de nombreux discours. Dans ce cas, on en viendrait en effet à mettre en cause l'activité des forces de police et de gendarmerie : c'est bien l'un des objectifs de tous ces relevés d'activité, faire en sorte que rien ne puisse être reproché aux responsables de ces forces. Comme il n'existe pas de lien causal démontré entre activité et accidents, il suffit d'apporter la preuve de sa bonne volonté par une activité soutenue.

La division du travail de mise en cause

À travers cette mise en cause difficile, apparaît petit-à-petit une séparation entre deux types d'acteurs : ceux qui vont gérer les causes dures sur lesquelles une action efficace est possible : les infrastructures, l'équipement, la signalisation, le véhicule font partie des domaines d'intervention de l'ingénieur. La

© Cahiers de la sécurité - INHESJ

DDE, l'INRETS, les ingénieurs de la voirie dans les villes le prennent en main sans état d'âme. La participation à leurs réunions montre d'ailleurs qu'ils ne se privent pas pourtant d'invoquer nombre de causes molles que sont les comportements des conducteurs, à leur manière, mais avec toute leur autorité. Les autres vont traiter des causes molles, causes toujours controversées, complexes : le comportement des conducteurs, les effets d'une action sur des individus, l'éducation, l'information, sont un domaine « mou », perçu comme fuyant, sans certitudes, où toute affirmation peut être contredite par une autre, où ni la démonstration, ni l'expérimentation n'ont de valeur. Pour autant, leur nécessité, leur intérêt pour une « aussi juste cause » ne peuvent être questionnés.

Entre ces deux pôles, l'activité réelle de la police et de la gendarmerie, dont la dimension répressive est forte, se trouve délaissée : relevant plutôt de l'action sur les comportements, elle en emprunte le caractère « mou » ou flou des causalités, mais, s'exerçant sur le mode répressif, elle prend les traits contraignants, « orthopédiques », de l'action sur les infrastructures, sur les causes dures. Elle n'en a pourtant pas le caractère opératoire, apparemment directement efficace.

Le fait que cette action soit fondée sur le droit ne doit pas être oublié, mais semble renforcer la difficulté à gérer le statut d'une stratégie en matière de sécurité routière. Nous sommes en fait dans ce que LASCOUMES appelle (parlant du droit de l'environnement) « l'instrumentalisation contemporaine du droit », c'est-à-dire « la diffusion d'un droit pragmatique agissant directement sur le social par la définition de comportements positifs à respecter, et d'objectifs précis à atteindre (exemple massif : celui de la circulation routière)(4) ». Cette « magistrature technique » semble finalement relativement à l'aise sous son versant « ingénieur de l'équipement », à vocation orthopédique, ou même sous son versant « éducateur », à vocation de séduction-conviction. Dans les deux cas pourtant, les argumentations et les preuves justifiant l'action et son efficacité restent sommaires. Mais dans le cas de l'activité répressive, cette magistrature technique paraît peu assurée, ne disposant ni d'outils adaptés à l'analyse des phénomènes qu'elle traite, ni de modèles des liens entre insécurité, comportements et action répressive. Sa seule dimension légale ne suffit pas à construire une stratégie qui soit techniquement fondée, opératoire, publiquement efficace et légitime. Cette absence d'outils sophistiqués d'exploitation de données très nombreuses n'empêche pas que des stratégies soient annoncées : on conçoit, dès lors, qu'elles soient difficiles à appliquer et nos observations sur l'activité technique du contrôle montrent à quel point elles sont entièrement réinterprétées.

(4) LASCOUMES (Pierre), *L'éco-pouvoir - Environnements et politiques*, Paris, La Découverte, 1994, 168p.

© Cahiers de la sécurité - INHESJ

MOBILISER POUR LA CAUSE

Le recueil de données, le jeu des accusations peuvent se focaliser au niveau national principalement vers l'opinion publique(5), qui ne se résume plus alors à des conducteurs particuliers ayant des comportements, mais qui prend statut de force de pression morale et politique. Elle aussi se construit avec ses médiations propres, et les chiffres agrégés des accidents sont un outil destiné à son information, à sa mise en forme. Mais cette version repliée de l'accident peut tout aussi bien être soutenue d'une version déployée qui est celle de l'accident remarquable, exemplaire, catastrophique, etc. Les images fortes impressionneront et les mémoires enregistreront Beaune, le poids lourd de l'A10, etc.

Du collectif à l'individu : la dissolution de l'insécurité

Les responsables des politiques de sécurité routière font face en effet à un problème de taille, à savoir la banalisation de l'insécurité routière dans l'opinion, l'absence de réel sentiment d'insécurité au niveau des comportements individuels et somme toute (et paradoxalement) une certaine invisibilité de l'insécurité routière (tant que chacun n'est pas touché personnellement). Les chiffres, sous forme de cumul annuel du nombre des accidents mortels principalement (ou par grand *week end*), avec comparaison vis-à-vis des années précédentes, sont chargés de jouer ce rôle de sensibilisation, qui tient surtout de la démonstration : la réalité statistique doit produire un effet de réalité personnelle et modifier des comportements.

Il s'agit donc ici de construire la Cause Nationale qu'est la sécurité routière. La finesse des analyses importe peu ici, c'est l'effet du cumul qui doit jouer. En fait, rien ne permet d'affirmer un quelconque effet de sensibilisation de l'opinion à travers ces chiffres qui produiraient des modifications de comportements. En revanche, il est certain que cette présentation objectivante (« ça existe, la preuve ») permet de justifier auprès de l'opinion, mais aussi auprès des décideurs, les investissements humains, matériels, financiers, destinés à la sécurité routière. Justification aussi des demandes de mesures répressives à venir ou *a posteriori* de mesures prises précédemment.

Il semble d'ailleurs qu'une seule règle puisse être dégagée : toute annonce d'une nouvelle mesure contraignante (quelle qu'elle soit) produit une diminution temporaire des accidents, diminution annulée dans le long terme si une

(5) BOLTANSKI (Luc), THEVENOT (Laurent), *De la justification. Les économies de la grandeur*, Paris, Gallimard (NRF), 485 p., 1991.

© Cahiers de la sécurité - INHESJ

nouvelle mesure n'est pas mise en œuvre et rendue publique à rythme régulier. Ces liens restent pour l'instant fort obscurs mais l'objet essentiel des chiffres globaux est bien de donner l'état d'avancement d'un chantier, celui de l'insécurité routière, à des décideurs, *via* l'opinion publique.

Pourtant, plus que tous les chiffres cumulés, il est bien connu que les accidents spectaculaires produisent un effet de choc sur l'opinion. Il se prolonge sur les comportements des conducteurs mais surtout il permet de modifier les rapports de force entre les partenaires en conflit sur les politiques de sécurité routière. C'est le cas notamment des accidents de poids lourds ou d'autocars, toujours plus spectaculaires que d'autres.

CAUSER DES CHANGEMENTS : AGIR

Tout ce montage ne tiendrait guère et ne se justifierait même pas si les forces de police et de gendarmerie n'avaient la prétention de pouvoir agir sur l'insécurité routière à travers leurs actions de régulation de trafic, de prévention, de police de la route, de contrôle et de répression. Toutes ces facettes de l'action sont supposées être cohérentes vis-à-vis du même objectif.

Pour agir sur les conducteurs ou les actes mis en cause à travers la presse, les statistiques établies, il faut pouvoir les faire passer de la route au tribunal. Il faut pouvoir établir une continuité, une série d'enchaînements sans rupture entre l'accident mis en forme (BAAC, enquête RÉAGIR) et le procès-verbal qui sanctionne un comportement jugé délictueux et dangereux. Ce déplacement nécessite un travail de transformation, de réincarnation, pour passer de l'état de chiffres, de tableaux, de courbes, de dossiers, à l'état d'humain conducteur bien vivant. C'est faire un travail à rebours, passer le film à l'envers en quelque sorte, remonter à la source avant l'accident mais en agissant sur d'autres conducteurs. Ce n'est jamais tout à fait la même histoire, mais l'histoire, si on n'y prend garde, peut devenir une « série ». Comment, à partir des données recueillies agrégées nationalement ou même localisées, passer à l'action sur d'autres conducteurs, avec quelles méthodes ? L'exemple anglo-saxon est de ce point de vue intéressant : il passe par un double travail, de définition d'objectifs locaux d'une part, et de formation d'autre part.

Management par objectifs

La définition d'une cause nationale ne suffit pas, il importe que celle-ci soit réinvestie localement, qu'elle redescende à la base, à la source. Or, on observe une profonde dissymétrie entre la définition nationale d'une cause et la mise en place locale d'actions. Un fossé semble parfois séparer les deux niveaux, que ne vient pas combler le Plan départemental d'action de sécurité routière

© Cahiers de la sécurité - INHESJ

(PDASR) orienté essentiellement sur la dimension préventive. La cause semble alors se diluer, se perdre entre ces deux niveaux, pour devenir difficilement traduisible dans le régime de l'action. On a bien des causes, une grande cause, mais que peut-on en faire ? En Angleterre, si des objectifs nationaux et généraux sont définis, localement, au sein de chaque unité, ces objectifs sont redéfinis, adaptés à la réalité locale, affinés et expérimentés. Les actions définies sont mises à l'épreuve, testées, évaluées, les statistiques accidents servant alors de baromètre, d'instrument de mesure. Le management (et la définition des missions locales, quotidiennes) se fonde sur ces objectifs définis localement. Les liens de causalité restent hypothétiques : efficacité comparée d'un contrôle massif en un même endroit, et d'un contrôle mobile bref en plusieurs endroits ? Efficacité mesurée en infractions ou en baisse des accidents dans les mois qui suivent ? Sur ce secteur précis ou au-delà ? Pourtant, de véritables expériences sont tentées pour valider ces hypothèses, atteindre les objectifs, tirer des enseignements pour l'avenir : la mobilité extrême des contrôles semble ainsi avoir obtenu un certain crédit. Cette tentative de bouclage court entre les médiations, permet aux professionnels locaux de récupérer une initiative au moins motivante.

Formation

L'interpellation, la rédaction d'un procès-verbal, la définition d'objectifs, l'analyse d'un accident, la mise en place des appareils de mesures (radar) demandent des compétences, un savoir-faire spécifique. Un savoir-faire qui peut être lui-même décortiqué, déployé, pour mettre en place des modules de formation sanctionnés par des brevets, contenus dans des plans de formation. La compétence moto est certes un maillon important dans ces savoir-faire mais elle ne saurait les résumer tous. Cette méthode de description des tâches, des outils, des procédures a été mise en œuvre par les sapeurs-pompiers(6) qui parviennent ainsi à unifier des pratiques, à valoriser constamment des savoir-faire très particuliers, qui existent aussi dans la police ou dans la gendarmerie mais qui n'ont pas la même reconnaissance officielle. La construction d'une cause nationale suppose ici la construction d'un métier, qui ne se résume pas à une spécialisation mais avant tout à une formalisation des compétences (déclaration, évaluation). En Angleterre, cette politique de brevets aboutit à former des équipes équilibrées en fonction des compétences et permet ce qu'ils appellent la « promotion latérale » lorsque la promotion verticale est réduite.

(6) Nos travaux à paraître prochainement sur les sapeurs-pompiers ont donné lieu à un article. BOULLIER (Dominique), CHEVRIER (Stéphane), « Grammaire de l'urgence°: les sapeurs-pompiers, experts du risque », *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*, n° 22, 4e trimestre 1995.

© Cahiers de la sécurité - INHESJ

Il ne suffit pas de décréter la sécurité routière cause nationale pour qu'elle le devienne comme par enchantement, que l'ensemble des acteurs sociaux se mobilisent, tendus vers un même objectif, soucieux d'être les défenseurs de la « bonne cause ». La défense d'une cause nationale nécessite la construction d'une longue chaîne de médiations dans laquelle s'inscrit l'action des forces de police et de gendarmerie. Ces enchaînements permettent la circulation, les aller-retours entre différents niveaux local et national, ils permettent la traduction de la cause, la définition de causes et des mises en cause. La défense de la cause nationale n'est que le produit de ces opérations de transformation(7) et de déplacement qui lui permettent de se réaliser, de devenir réalité dans des contacts variés à mesure qu'elle intéresse de nouveaux acteurs. Fonctionnaires de police et gendarmes participent activement à cette mise en contexte, à la construction de cette chaîne réversible, ils n'en constituent pas une extrémité qui appliquerait sur le terrain des décisions prises ailleurs dans des « laboratoires » et autres « commissions de cause nationale ». Ils en sont un maillon clé, qui forme nœud, entre l'observation qui donne de la matière (accident) pour construire la cause, et l'action (répressive ou préventive) contre les « ennemis » de la cause.

(7) *Cf.* BOULLIER (Dominique), « Du patient à l'image radiologique : une sociologie des transformations », *Techniques et Culture*, n° 25-26, 1995, p. 19-34.

© Cahiers de la sécurité - INHESJ

LE SYSTÈME RÉGLEMENTAIRE DE PRÉVENTION ET SON ÉVALUATION

Marie-Berthe BIECHELER-FRETEL
Marie-Chantal JAYET
Département évaluation et recherche en accidentologie (DERA) - INRETS

L'efficacité de l'action et son évaluation sont deux préoccupations de la politique de sécurité routière qui se sont appliquées de façon constante à l'action réglementaire, support privilégié de la prévention menée depuis les années 1970.
Les données statistiques d'accidents, les mesures d'efficacité servant à l'évaluation des effets de l'action, ont une utilité d'aide à la décision limitée à une fonction d'alerte.
Depuis 1990, d'autres méthodes et outils d'évaluation orientés vers l'analyse du fonctionnement du système réglementaire introduisent progressivement de meilleures bases de connaissances utiles à l'amélioration de l'action préventive.

Vingt-cinq années d'action réglementaire, la diversification des secteurs d'action en politique de sécurité routière, la division par deux du nombre de tués et de blessés, la décentralisation et la constitution de l'Union européenne n'ont pas terni l'actualité de l'amendement du contrôle réglementaire à des fins préventives : l'amélioration du fonctionnement préventif et une meilleure connaissance de celui-ci sont des thèmes conservant toute leur actualité. Cependant, au cours des dernières années, la teneur et l'orientation des questions ont changé tout comme la façon de concevoir la fonction de l'action réglementaire. Sans pouvoir ici en aborder toutes les dimensions, on peut néanmoins brosser autour de quelques traits majeurs, un état des interrogations et des récents développements en matière d'évaluation et d'aide à la décision.

© Cahiers de la sécurité - INHESJ

ACTION RÉGLEMENTAIRE ET SÉCURITE ROUTIÈRE

Une fonction évolutive

La réglementation a toujours participé à l'organisation et à la régulation de la circulation automobile, mais la fonction réglementaire a évolué vers des finalités préventives de plus en plus spécifiques avec le développement de la politique nationale de sécurité routière engagée en 1972(1). La réglementation de certains comportements à risque et la politique de dissuasion par une répression sévère deviennent alors les principaux supports de la prévention. L'objectif de dissuasion associe aux nouvelles réglementations (alcool, vitesse, ceinture, casque) les conditions d'efficacité de leur mise en œuvre par les corps institutionnels chargés de les faire appliquer : l'intensification de la fréquence des contrôles par les forces de l'ordre et la sévérité de la répression par les tribunaux. Avec cette politique, l'action réglementaire s'assortit d'une obligation d'efficacité à court terme, c'est-à-dire d'une diminution du nombre d'accidents de la route à brève échéance. L'entrée en vigueur, le 1er juillet 1992, de la réforme du permis à points diversifie la fonction du système réglementaire en instituant un nouveau type de contrôle : en liant les infractions par un système de points pour détecter le cumul d'infractions, le nouveau système introduit une fonction de diagnostic d'inaptitude à la conduite automobile et de prescription à une formation complémentaire.

Un secteur de prévention revisité

La période d'instauration du permis à points (1989-1992)(2) a suscité le renouvellement de certaines questions sur l'analyse et l'évaluation du système préventif liant la régulation des accidents de la route et des comportements de conduite au contrôle des infractions et à leur répression au coup par coup. En 1989, la Commission de la sécurité routière faisait état dans le *Livre Blanc* de ses préoccupations sur le fonctionnement du système de contrôle et de sanctions constitué par les règles de conduite, les modalités de constat des infractions par les forces de police, les procédures administratives et judiciaires de poursuite, les sanctions administratives et pénales. À cette époque, avec le soutien de la Direction de la sécurité et de la circulation routière (DSCR), de nouvelles recherches sur l'évaluation de l'action réglementaire ont été initiées à l'Institut national de recherche sur les transports et leur sécurité (INRETS), et dans ce cadre, une collaboration de l'INRETS a été établie avec le Centre de

(1) Jusqu'alors, les réglementations assorties de sanctions répondaient à la fonction réglementaire générale d'institution et de maintien d'un ordre normatif.

(2) Le permis à points pour lequel le conseil des ministres se déclare favorable en avril 1989 est instauré par la loi du 10 juillet 1989 et entre en vigueur le 1er juillet 1992.

© Cahiers de la sécurité - INHESJ

recherches sociologiques sur le droit et les institutions pénales (CESDIP)(3). Le projet était de favoriser le développement d'une diversification des approches, des outils et des moyens de connaissance du système réglementaire et pénal de prévention des accidents de la route. Dans cette perspective et autour des nouvelles connaissances produites au cours de ces derniers travaux de recherche, une journée INRETS a été organisée fin 1994 sur le thème « Infractions routières et risque d'accident, l'évaluation du système réglementaire de prévention » (Actes INRETS, 1994).
Le présent article se fait l'écho des questions abordées lors de cette journée à propos des connaissances relatives au système réglementaire de prévention, que ces connaissances proviennent des instruments nationaux de suivi des politiques de sécurité routière (états statistiques, observatoires), qu'elles consistent en méthodes et résultats de recherche, ou qu'elles procèdent de la réflexion critique sur les systèmes existants.

LES OUTILS DU SUIVI DE L'ACTION RÉGLEMENTAIRE

Au niveau national, le suivi des actions de sécurité routière a surtout utilisé des données de risque routier mesuré en termes de fréquence et de gravité des accidents corporels, ou des données corrélées à la production des accidents, dites intermédiaires, dont les niveaux de trafic, de vitesse ou d'alcoolémie dans la circulation.

Une large palette d'indicateurs statistiques

Pour décrire le risque routier, différentes bases de données sur les accidents corporels ont été constituées à partir des procès-verbaux d'accident (PV) ou de formulaires simplifiés, les bulletins d'analyse d'accident corporel (BAAC) établis par les forces de l'ordre. Les statistiques officielles qui s'appuient sur les BAAC alimentent le fichier national(4) exploité par la DSCR et par l'INRETS. Les données nationales de circulation sont également recensées au Service d'études techniques des routes et autoroutes (SETRA). L'INRETS effectue en outre, depuis 1987, un sondage représentatif des procès-verbaux - le fichier au 1/50ème - apportant sur certains registres d'intérêt (alcool, petits véhicules, infractions, etc.) des informations plus complètes. Les travaux réalisés au DERA(5) sur ces bases de données sont orientés vers des modélisations temporelles et des analyses de type épidémiologique. Par ailleurs, en matière de suivi des comportements, la DSCR s'est dotée dès 1972, au moment de la mise

(3) *Le contrôle pénal de la circulation routière : proposition d'un projet de recherche,* INRETS-CESDIP, 1989.
(4) Implanté au SETRA.
(5) Département évaluation et recherche en accidentologie de l'INRETS.

© Cahiers de la sécurité - INHESJ

en œuvre des grandes mesures de sécurité routière, d'un Tableau de bord de sécurité routière comprenant un recueil périodique de données sur les vitesses pratiquées et le port de la ceinture. Pour compléter la palette déjà existante d'indicateurs, l'Observatoire national de sécurité routière a amélioré, depuis sa création en 1983, l'organisation et la publication des statistiques servant au bilan annuel des indicateurs de risque et de comportement, en intégrant certains indicateurs de répression comme ceux relatifs au contrôle de la vitesse ou aux conduites en état alcoolique (ONISR, publications années 1991 et suivantes).

Des sources à améliorer, des séries et des modèles d'analyse à affiner

La valeur des séries statistiques disponibles dépend de la qualité des recueils de données, les sources d'incertitude pouvant tout autant résider dans le choix de l'unité d'analyse que dans la précision du critère estimé(6). La constitution d'un indicateur d'alcoolémie à partir des résultats des contrôles préventifs reste problématique. Les seules enquêtes nationales de référence sur l'alcoolémie des conducteurs (BIECHELER *et al*, 1985) sont celles, déjà anciennes, réalisées par l'ONSER(7) au moment des votes des lois sur l'alcool et la conduite automobile en 1970 et en 1978(8). S'il n'y a pas lieu de débattre ici des aspects de méthode dans la production de ces données, leur perfectionnement revêt une grande importance du point de vue de l'amélioration des indicateurs. Toutefois, à la condition de rester prudent, on peut apprécier les évolutions de ces indicateurs et leur signification en termes de dégradation de tel ou tel critère de sécurité. L'étude de la relation entre les variations des vitesses moyennes observées sur certains réseaux à partir du Tableau de bord et les variations concomitantes d'accidents survenus sur les mêmes réseaux (NOËL, 1994) montre l'intérêt de disposer d'un outil de suivi des vitesses qui puisse indiquer, en cas de hausse significative, une alerte annonciatrice de recrudescence d'accidents. Ce type de relations n'est toutefois pas toujours très clairement mis en évidence, comme le montrent d'autres travaux destinés à apprécier soit l'évolution des indicateurs de sécurité routière, soit l'efficacité de mesures législatives à l'aide des indicateurs nationaux. En effet, que ce soit en matière de vitesse (LASSARRE, 1993) ou d'alcool (BIECHELER, FONTAINE, 1995), il n'apparaît pas de relation fortement significative entre les évolutions des tendances accidentelles et les évolutions des tendances comportementales. En l'absence de séries plus précises ou de modèles d'analyse plus

(6) L'unité d'analyse doit-elle être l'accident corporel ou bien le tué ? Que représente vis-à-vis de l'ensemble du réseau routier (incluant les chemins départementaux et le milieu urbain) les tendances d'évolution du trafic estimées à partir du seul réseau national et autoroutier ?

(7) Organisme national de sécurité routière, fusionné avec l'Institut de recherche sur les transports en 1985 pour devenir l'INRETS.

(8) Seuil légal en 1970 et Contrôles préventifs en 1978.

© Cahiers de la sécurité - INHESJ

adéquats(9), les analyses corrélatives entre tendances semblent impropres à faire progresser la connaissance des relations mutuelles entre comportements et accidents.

Au-delà de l'analyse des tendances

La question de l'efficacité des dispositifs de contrôle se pose également dans la mesure où il est possible qu'une hausse réelle de vitesse ne se traduise pas en une hausse parallèle des infractions contrôlées (NOËL, 1994).

Ces tendances paradoxales illustrent la difficulté de mettre en relation et d'interpréter les critères estimatifs des effets d'une politique. La valeur de l'étude des infractions « relevées » dans les procès-verbaux d'accidents dépend de la façon dont celles-ci sont enregistrées par les forces de police : non-réponses et biais de recueil lié aux possibilités techniques d'observation, habitudes, etc. Quelles que soient les réserves à cet égard, il apparaît que quelques dimensions combinant le moment et le lieu de l'accident avec les variables descriptives des conducteurs permettent de distinguer des tendances d'infractions spécifiques de certains types de conducteurs et d'accidents (FONTAINE, GOURLET, 1994).
Ces résultats confortent l'idée selon laquelle la contribution des infractions aux accidents devrait émerger plus clairement d'analyses à l'échelle de groupes (sexe, âge, profession, exposition, mobilité) que d'analyses à l'échelle individuelle (BIECHELER, 1994). Déjà la mise en évidence de l'efficacité différentielle de la loi de 1978 sur l'alcool et la conduite (BIECHELER, LASSARRE, 1984) en fonction de groupes distincts d'usagers ouvrait le champ à un questionnement plus général sur l'importance des contextes sociaux dans les mécanismes psychologiques et sociologiques d'acceptation de la règle légale. Elle invitait à sortir de l'approche épidémiologique *stricto sensu* pour étudier le comportement de l'usager dans un champ d'interactions complexes comprenant non seulement les autres automobilistes mais aussi les acteurs du contrôle routier.

La faiblesse des outils classiques à traiter de la liaison entre infractions ou comportements et accidents qu'illustrent les analyses précédentes soulèvent plus de questions sur les méthodes qu'elles n'apportent de connaissances sur la réalité. Néanmoins ces indicateurs de niveau d'insécurité fonctionnent comme une alerte qui révèle que l'action n'est pas opérante.

(9) Modèles d'inspiration économétrique intégrant des facteurs explicatifs (suivi et prévision) ou approches modélisatrices intégrant des facteurs de fonctionnement du système (évaluation de l'action, *cf.* plus loin).

© Cahiers de la sécurité - INHESJ

DES EFFETS DE L'ACTION RÉGLEMENTAIRE À SON ÉVALUATION

Quand l'évaluation est une mesure d'impact

À partir de 1970 et pendant une vingtaine d'années, la démarche d'évaluation ne s'est intéressée qu'aux effets mesurables de certaines règles de conduite et majoritairement aux effets des réglementations successives de l'alcool et de la vitesse. L'évaluation est en général effectuée lors d'une nouvelle prescription réglementaire, la démarche utilisée est appelée mesure d'efficacité. Son objectif est d'évaluer l'impact produit par la nouvelle réglementation sur la situation de risque global : il s'agit d'estimer le gain de sécurité en nombre d'accidents et de tués en moins, la statistique nationale des accidents servant d'outil d'évaluation. L'estimation du gain de sécurité se fait en mesurant l'écart en nombre global d'accidents et de tués entre « l'avant » et « l'après » intervention réglementaire, la période « avant » ayant la même fonction que celle du groupe témoin dans la méthode expérimentale d'observations simultanées : risque global en période 1 -> action -> risque global en période 2. Le schéma d'évaluation par la méthode « avant/après » vaut en fait pour toute action de sécurité destinée à modifier une situation de risque routier, que l'objet et le mode d'intervention soient techniques (réduction des « points noirs », par exemple) ou le fait de processus socio-techniques complexes (normalisation des comportements de conduite automobile). La mesure d'efficacité de l'action réglementaire n'est en définitive qu'une évaluation de mesure de sécurité dont l'utilité reste limitée parce qu'elle ne produit pas de connaissances sur la façon dont le système préventif de contrôle répressif fonctionne : en cas de variations nulles ou négatives des accidents (stagnation ou croissance continue), les résultats de la mesure d'efficacité ne permettent pas de comprendre ce qui est en cause (JAYET (a), 1994).

Si l'évaluation doit servir la réforme de l'action

Si le but de l'évaluation n'est pas de vérifier le principe d'efficacité de l'action (légitimation) mais d'apporter une aide à la décision pour permettre une amélioration de l'action, l'évaluation doit se conclure par un plus de connaissances sur le système fonctionnel de la prévention (JAYET (b), 1994). La démarche d'évaluation est alors toute autre, et la méthode complexe à construire(10). D'abord, l'action réglementaire comporte nombre de dimensions fonctionnel-

(10) Au cours des années 1980 (NIOCHE, POINSARD, 1984), et suite au lancement d'une politique d'évaluation des politiques publiques, nombre de publications sur les fonctions et les questions méthodiques de l'évaluation ont réaffirmé la fonction d'aide à la décision de l'évaluation, fonction en particulier orientée vers l'optimisation de l'action publique et la production de connaissances utiles à cet objectif (Conseil scientifique de l'évaluation, 1991-1994, MONNIER, 1992).

© Cahiers de la sécurité - INHESJ

les allant du dispositif de règles, de procédures et de sanctions (systèmes pénal et administratif) au processus d'action préventive qui lie la diminution des accidents et des comportements dangereux, non seulement à la répression des infractions, mais surtout à la fréquence élevée, rapide et sévère du contrôle répressif (modèle préventif). À cette organisation de l'appareil préventif s'ajoutent la question des relations de chaque élément avec les autres et le problème des interactions de l'environnement, en particulier : circulation et déplacement automobile pour les comportements et les accidents ; organisations, effectifs, budgets, équipements, priorités, stratégies, etc, pour le contrôle répressif et le traitement judiciaire des infractions. Par ailleurs, la normalisation des comportements de conduite par le contrôle répressif fait intervenir deux notions de temporalité propres à la formation des normes sociales : d'une part, la durée de formation d'une nouvelle norme sociale (échelle du long terme), d'autre part, la stabilité de la norme comportementale (permanence dans le temps, changement durable). Organisation pluri-centrique et diversité de temporalités sont synonymes d'une pluralité d'objectifs et de méthodes d'évaluation, c'est-à-dire d'une variété importante de degrés d'affinement et de schémas d'analyse quantitative et qualitative (JAYET (c), 1994). Un projet d'évaluation sur le système fonctionnel de l'action réglementaire n'est donc réalisable qu'en privilégiant nécessairement une analyse fonctionnelle parmi les autres, et il implique en général une démarche sur le terrain coûteuse en temps, en moyens et en effectifs. Le redéploiement vers ce type d'évaluation s'inscrit dans la durée.

ÉVALUATIONS DU SYSTÈME RÉGLEMENTAIRE DE PRÉVENTION

Le système pénal : questions sur la chaîne contrôle-sanction

La politique d'intensification du contrôle répressif faisant appel à une mobilisation et à une participation accrues des forces de l'ordre et des tribunaux, les infractions routières occupent à présent une part très importante de l'activité judiciaire. La montée en volume des infractions routières détectées par les forces de l'ordre a généré pour les Tribunaux de justice un contentieux de masse toujours croissant. Des réformes de procédure pénale, dont l'ordonnance pénale et l'amende forfaitaire, ont simplifié les modalités de poursuite et de jugement afin d'accroître les capacités judiciaires de traitement des infractions routières(11). Ces réformes ont de fait provoqué une mutation de type administratif du cadre de procédure pénale, l'amende forfaitaire ayant par ailleurs pour conséquence de sortir de son cadre pénal traditionnel (tribunal)

(11) NDLR : pour un point de vue approfondi sur ce thème. ROBERT (Marc), « La justice pénale et les infractions de masse, *Les cahiers de la sécurité intérieure, n°23,* 1er trimestre 1996, p. 68-85.

© Cahiers de la sécurité - INHESJ

le traitement du processus répressif pour le situer en amont des tribunaux (forces de l'ordre et Officier du ministère public).

Ces répercussions de la politique de sécurité routière sur le système pénal ne sont pas sans effets sur la qualité pénale du processus répressif ni sur le devenir à terme de la qualification pénale de la « chaîne contrôle-sanction » (SCHAFFNER, 1994). Support de l'action répressive, la chaîne contrôle-sanctions se définit comme l'enchaînement des opérations de traitement de l'infraction depuis sa constatation jusqu'au prononcé et à l'exécution de la sanction. Elle est caractérisée par un fonctionnement discontinu, multiple et complexe. Le fait d'avoir à plier sa logique pénale aux objectifs préventifs de sécurité routière et aux exigences d'atteindre le plus grand nombre d'infractions pour être efficace, crée « la situation paradoxale de voir le contentieux de masse automobile traité de manière administrative par les autorités judiciaires (dévoiement de rôle) ». Malgré les améliorations possibles à court terme au plan technique comme au plan juridique, les contraintes de gestion du système actuel et les difficultés de concilier de façon satisfaisante l'efficacité de la chaîne contrôle-sanction et la conservation de sa qualité pénale soulèvent la question alternative de la mutation administrative.

Un outil d'analyse du traitement judiciaire : la méthode des filières pénales

L'analyse de type longitudinal du devenir des affaires judiciaires depuis leur entrée dans le système pénal, permet une compréhension approfondie des traitements judiciaires et un diagnostic des incohérences engendrées par le fonctionnement observable sur l'ensemble du système mais non visibles à chacune des étapes du traitement. La méthode des filières pénales (PÈREZ-DIAZ, 1994), lourde à mettre en œuvre, est la condition nécessaire à la compréhension du véritable déroulement de l'action judiciaire. Le suivi de mêmes affaires, contraventions routières des quatre premières classes, permet d'observer les stratégies des divers acteurs, institutionnels et contrevenants, pour parvenir aux fins qu'ils se sont fixés. Est ainsi mis en évidence l'équilibre fragile d'un système pénal qui n'a rien d'un instrument adapté à une répression de type administratif, systématique et massif. L'application et l'adaptation de cette méthode des filières pénales aux délits routiers et contraventions de cinquième classe (GUILBOT, 1994) permet de décrire finement les procédures utilisées par les différents acteurs et les sanctions qui en résultent. Là encore les faiblesses du système sont soulignées : rigidité dans le choix des peines par les magistrats et décalage entre les condamnations prononcées et les peines exécutées.

© Cahiers de la sécurité - INHESJ

Le modèle répressif de prévention

Le modèle préventif associé au système réglementaire est fondé sur la dangerosité de certains comportements de conduite et sur le projet de les empêcher par la force dissuasive d'un contrôle répressif intense et sévère pour faire diminuer le nombre d'accidents. Ce modèle préventif appelle plusieurs sortes de remarques. En premier, pour que ce principe d'action soit efficace, la logique voudrait qu'aux infractions potentiellement les plus dangereuses correspondent les contrôles préventifs et les sanctions les plus dissuasives. Or la méconnaissance des contributions respectives de chacune des infractions routières au risque accidentel ne permet pas d'affirmer ou d'infirmer la valeur de cette thèse préventive et ce qu'il en serait d'une action préventive fondée, *a contrario*, sur la proposition suivante : un comportement un peu ou moyennement dangereux, s'il est le fait d'une grande masse d'usagers, peut générer pour la collectivité plus d'accidents sur la route qu'un comportement très dangereux qui serait le fait d'une minorité. Par ailleurs, bien que statistiquement des corrélations apparaissent entre des infractions et la survenance des accidents(12), on connaît aussi mal les populations en infraction que les liens entre respect des règles de conduite et risque routier. Enfin, en ayant insisté jusqu'ici sur les notions de risque ou de dangerosité individuelle, la situation de dissymétrie existant entre le caractère diffus du risque routier et le caractère massif des infractions routières a été complètement masquée. Quant au rôle de la répression dans la constitution des nouvelles normes de conduite, il est particulièrement mal connu.

Un outil d'analyse du modèle préventif

Dans la filiation des travaux menés à l'INRETS sur la régulation et l'évaluation de la conduite alcoolisée, la conception du champ de la prévention réglementaire s'est progressivement imposée comme un système à partir duquel on peut définir de façon prospective d'autres méthodes et d'autres outils de recueil de données sur les infractions et les accidents, et conduire de nouvelles analyses. Ainsi, l'étude de la relation entre les comportements d'infraction, la répression des infractions et les accidents peut être organisée de façon transversale à trois domaines d'étude habituellement considérés de façon séparée (BIECHELER, JAYET, 1990) : le domaine de la conduite automobile, le domaine du contrôle répressif, le domaine du risque routier. Leur mise en relation analytique a été construite à partir des notions de respect des règles et d'infraction, et à travers des variables de description communes aux trois domaines (variables spatio-temporelles et socio-démographiques). Selon cette approche, une base de don-

(12) Et que les risques dus aux facteurs alcool et vitesse soient depuis longtemps solidement établis.

© Cahiers de la sécurité - INHESJ

nées alimentée par enquêtes EVICA(13), a été constituée à l'échelle d'un département pour réaliser l'étude transversale : rapprochement des fichiers et modélisation des liens entre domaines sont orientés vers l'élaboration de catégories d'analyse du risque ayant valeur rétroactive sur l'étude globale du fonctionnement réglementaire (BIECHELER, JAYET, HOYAU, 1995). La connaissance, par domaine étudié(14), des caractéristiques spatio-temporelles et socio-démographiques de l'infractionnisme est le préalable à l'élaboration de catégories analytiques appropriées à l'étude transversale des liaisons « comportement-contrôle-risque ». Sur le secteur très méconnu du contrôle des infractions par les forces de l'ordre, l'étude a apporté son lot d'estimations spécifiques sur les infractions verbalisées (lesquelles ? par qui ? où ? quand ? etc) : tantôt attendues(15), tantôt inédites (JAYET, 1995)(16), elles sont parfois inattendues (courbes horaires et sites de verbalisation, répartitions unités générales/unités spécialisées) et trahissent une forte interaction entre organisations générales de la Gendarmerie et de la Police, et pratiques de surveillance routière (JAYET, 1996).

En guise de conclusion

L'évaluation de l'action orientée vers une analyse de type fonctionnel s'inscrit dans la durée d'un apport progressif en outils d'analyse et d'élaboration de connaissances qui sont partielles mais éclairantes sur le processus de mise en œuvre de la prévention. En ce sens, cet article qui reprend et prolonge la thématique d'une journée d'étude INRETS rend compte d'une étape dans la réflexion sur l'amélioration du fonctionnement de la chaîne contrôle-sanctions comme dans la conception progressive d'outils d'évaluation utiles à l'aide à la décision.

(13) Évaluation des relations entre les infractions, les comportements et les accidents.

(14) Études, à partir des variables descriptives communes, des comportements de respect des règles (HOYAU, 1994), des infractions routières détectées par la Police et la Gendarmerie (ALOUDA, 1994), des infractions associées aux accidents corporels (FILOU, 1994).

(15) Trois types d'infractions font les 2/3 de l'ensemble des infractions verbalisées (vitesse, 23% ; ceinture, 21% ; « papiers », 21%) ; les 4/5èmes des conducteurs verbalisés sont des hommes et des automobilistes ; etc.

(16) Les 9/10èmes des infractions sont verbalisées en agglomération (dont 4/5èmes des infractions vitesse) ; 2/3 sont traitées par l'amende forfaitaire (avant la forfaitisation de toutes les contraventions de 4ème classe) ; etc.

© Cahiers de la sécurité - INHESJ

Références bibliographiques

ALOUDA (Assimesso), « Analyse des infractions détectées par les forces de l'ordre », *Infractions routières et risque d'accident, l'évaluation du système réglementaire de prévention,* Actes INRETS, n° 39, juin 1994, p.125-134.

BIECHELER (Marie-Berthe), FONTAINE (Hélène), « Drinking and Driving in France : recent legal changes and main trends during the years 1988-1991 », *Proceedings of the13th International Conference on Acohol Drugs and Traffic Safety, ICADTS-T'95*, August 13-18, Adélaïde, 1995, p. 528-534.

BIECHELER (Marie-Berthe) *et al.*, *Alcool, conduite et insécurité routière. Synthèse des travaux de l'Organisme national de sécurité routière*, Cahier d'études ONSER, n° 65, avril 1985, 31 p.

BIECHELER (Marie-Berthe), JAYET (Marie-Chantal), *L'évaluation de l'action réglementaire*, INRETS-DERA, Projet de Recherche 1990-1992, mars 1990, 15 p.

BIECHELER (Marie-Berthe), JAYET (Marie-Chantal), HOYAU (Pierre-Alain), *Le* système de données EVICA, *Développement d'un outil d'analyse et d'évaluation des relations entre infractions, comportements et accidents*, Rapport DSCR / INRETS, n° 93-40026, décembre 1994, 97 p.

BIECHELER (Marie-Berthe), LASSARRE (Sylvain), « Alcool et conduite, la loi de juillet 1978 : un effet nuancé », *Recherche transports sécurité*, mars 1984, p. 4-9.

BIECHELER (Marie-Berthe), « La place de l'infraction dans l'analyse du risque routier », *Infractions routières et risque d'accident, l'évaluation du système réglementaire de prévention*, Actes INRETS, n° 39, juin 1994, p. 39-54.

Commission GIRAUDET, Comité interministériel de la sécurité routière, *Réviser en profondeur le système de contrôle et de sanctions*, Livre Blanc de la Commission de la sécurité routière, avril 1989, p. 20-24.

Conseil scientifique de l'évaluation, *Rapport annuel sur l'évolution des pratiques de politiques publiques*, Paris, La Documentation française, 1991 (et années suivantes).

FILOU (Claude), « Analyse des infractions et des comportements infractionnistes dans les accidents », *Infractions routières et risque d'accident, l'évaluation du système réglementaire de prévention*, Actes INRETS, n° 39, juin 1994, p137-147.

FONTAINE (Hélène), GOURLET (Yves), « L'Infraction dans le Procès-verbal d'Accident », *Infractions routières et risque d'accident, l'évaluation du système réglementaire de prévention*, Actes INRETS, n° 39, juin 1994, p. 17-35.

GUILBOT (Michèle), « Délits routiers et contraventions de 5ème classe : de la constatation à la condamnation », *Infractions routières et risque d'accident, l'évaluation du système réglementaire de prévention,* Actes INRETS, n° 39, juin 1994, p. 67-84.

© Cahiers de la sécurité - INHESJ

HOYAU (Pierre-Alain), « Le respect de règles : comportements observés sur route », *Infractions routières et risque d'accident, l'évaluation du système réglementaire de prévention,* Actes INRETS, n° 39, Juin 1994, p. 113-124.

INRETS, *Infractions routières et risque d'accident, l'évaluation du système réglementaire de prévention,* Actes INRETS, n° 39, Juin 1994, 156 p.

JAYET (Marie-Chantal) (a), « Évaluation et modélisation du permis à points - un cadre conceptuel multi-dépendant », *Modélisation de l'insécurité routière,* Actes du Séminaire 1993, Tome 2, Caen, Paradigme, 1994, p. 93-111.

JAYET (Marie-Chantal) (b), « La prévention du risque « alcool au volant » dans un pays producteur de vin, 1960-1990 », Rapport INRETS, n° 176, mars 1994.

JAYET (Marie-Chantal) (c), « Prévention et répression : Approche-système et évaluation », *Infractions routières et risque d'accident, l'évaluation du système réglementaire de prévention,* Actes INRETS, n° 39, juin 1994, p. 95-112.

JAYET (Marie-Chantal), « Police control and traffic offence : a space-time and sociodemographic analysis of control enforcement », *Road Safety in Europe,* Proceeding, VTI Konferens, Proceedings, N° 2A Part 4, Linköping, Sweden, 1995.

JAYET (Marie-Chantal), « Traffic Law Enforcement in built-up areas : what do we learn from offences reported by the Polices ? », *Road Safety in Europe,* Proceeding, VTI Konferens, Proceedings, N_ 4 A Part 4, Linköping, Sweden, 1996.

LASSARRE (Sylvain), « Exploration de la relation vitesse/accident sur routes nationales et autoroutes à l'aide de modèles ARIMA », *Modélisation de l'insécurité routière,* Tome 1, Caen, Paradigme, 1993, p. 79-85.

MONNIER (Eric), *Evaluations de l'action des pouvoirs publics*, Paris, Economica, 1992.

NIOCHE (Jean-Pierre), POINSARD (Robert) (Dir.), *L'évaluation des politiques publiques*, Paris, Èconomica, 1984.

NOËL (Olivier), « La vitesse et l'accident », *Infractions routières et risque d'accident, l'évaluation du système réglementaire de prévention,* Actes INRETS, n° 39, juin 1994, p. 15-16.

ONISR, *Bilan annuel, statistiques et commentaires, année 1990,* MELT, DSCR, 1991 (depuis 1990 le bilan est publié chaque année)

PÉREZ-DIAZ (Claudine), « Les apports de la méthode des filières pénales : l'exemple du Ministère public », *Infractions routières et risque d'accident, l'évaluation du système réglementaire de prévention,* Actes INRETS, n° 39, juin 1994, p. 57-66.

SCHAFFNER (Anne), « Les Orientations et les contraintes de la politique d'amélioration de la chaîne contrôles-sanctions », *Infractions routières et risque d'accident, l'évaluation du système réglementaire de prévention,* Actes INRETS, n° 39, juin 1994, p. 85-91.

© Cahiers de la sécurité - INHESJ

LES RÉGULATIONS RATIONNELLES DU CONTRÔLE DES CONTRAVENTIONS

Claudine PÉREZ-DIAZ
CNRS, Centre de recherches sociologiques sur le droit et les institutions pénales (CESDIP)

Certaines pratiques observées lors du contrôle de contraventions routières s'écartent notablement du cadre prévu par les lois. Elles forment successivement des régulations autonome et de contrôle. L'ampleur des jeux avec les règles décroît rapidement après l'entrée des affaires dans le système pénal. Les marges de manœuvre ainsi créées sont maîtrisées par ses agents, tandis que les stratégies de ses clients dépourvus de relais institutionnels obtiennent des effets limités.

Le système de contrôle de la circulation routière est chargé d'appliquer des règles de droit pénal avec la particularité d'un partage des pouvoirs de sanction entre le judiciaire et l'administration (1), cette dernière ayant notamment compétence sur la suspension du permis de conduire. Pour passer de la théorie à la pratique et du central au local, les agents de ce système adaptent les règles qu'ils doivent appliquer et faire appliquer. Des adaptations identifiées lors d'une recherche empirique (2) sont analysées sous l'angle d'une théorie de la régulation revisitée (3).

(1) Le code de la route actuel date de 1958 et a subi depuis de nombreuses modifications, dont celles de la loi du 30 décembre 1985 qui étend le champs des procédures simplifiées. L'autorité administrative disposait à l'origine (décret du 10 mars 1899) du pouvoir de retirer le permis de conduire, autorisation administrative, puis de le suspendre dès 1927. L'autorité judiciaire a le même pouvoir depuis 1958 et la loi du 11 juillet 1975 lui accorde la prééminence théorique. La loi du 10 juillet 1989 instituant un permis à points se superposait aux mesures existantes sans les modifier. Le décret du 5 mai 1995 supprime les sanctions sur le permis de conduire par les autorités pénales et administratives pour les infractions qui entraînent un retrait de moins de quatre points.

(2) PÉREZ-DIAZ (C.), LOMBARD (F.), *Les contraventions routières de la constatation à l'exécution des sanctions*, Paris, CESDIP, 1992.

(3) REYNAUD (J.D.), *Les règles du jeu. L'action collective et la régulation sociale*, Paris, Armand Colin, 1993.

© Cahiers de la sécurité - INHESJ

La recherche présentée (4) analyse le traitement des contraventions des quatre premières classes depuis leur entrée dans le système judiciaire, ce processus partant de la constatation par la police ou la gendarmerie, jusqu'à l'exécution des sanctions, en passant par leur traitement administratif à la sous-préfecture. L'exécution des sanctions est observée au ministère des Finances pour les amendes, dans les registres judiciaires et administratifs pour les suspensions du permis de conduire. Chaque étape de ce processus fait l'objet d'une analyse approfondie (5) qui confronte les actions révélées par les produits du système aux cadres théoriques prévus par le droit et les administrations centrales, puis locales, ainsi qu'aux discours des agents du système sur leurs pratiques.

L'écart observé entre les fonctionnements théorique et pratique du système de contrôle de la circulation routière s'inscrit dans l'univers de la régulation. Ces régulations prennent des formes multiples et se situent à divers niveaux du système pénal, prenant parfois des proportions importantes.

Ce travail analyse des cas où des normes informelles prennent le pas sur des normes légales. Cependant, il ne faut pas « opposer l'informel au formel, comme la pratique à la règle affichée, mais (les concevoir) comme deux systèmes fondés sur une logique différente. (...). Plutôt que de système informel et de système formel, il faudrait donc parler de régulation de contrôle et de régulation autonome » (6).

Ici, le jeu avec les règles se déroule parfois à deux niveaux. Un premier s'établit autour de règles en vigueur : une formule locale d'application des règles se négocie entre les divers partenaires chargés de mettre en œuvre le contrôle pénal. Ces jeux servent essentiellement à adapter la théorie à la pratique et le central au local. Ces ajustements constituent une régulation de contrôle encadrée par des règles secondaires d'application du droit (7).

Puis vient un second jeu, celui de l'exception, qui se déroule au delà de la règle légale et ce jeu-là n'appartient qu'à des initiés (8). À ce second niveau de jeu, une règle autonome formalisée a pu être observée. Des ajustements se déroulent autour de cette règle autonome et non de la règle légale, constituant une régulation autonome.

---

(4) Les quelques éléments exposés proviennent de l'analyse seconde des données de la recherche initiale. PÉREZ-DIAZ (C.), *Jeux avec des règles pénales. Le cas des contraventions routières*, Paris, L'Harmattan, 1996 (à paraître).

(5) La méthode choisie est une analyse longitudinale, adaptée aux conditions spécifiques du système pénal : les filières pénales. AUBUSSON DE CAVARLAY (B.), *Les filières pénales*, Paris, CESDIP, 1987. De plus, les textes législatifs et réglementaires, les circulaires d'application, les rapports administratifs et divers documents locaux sont étudiés. Enfin, des entretiens ont eu lieu avec l'ensemble des acteurs concernés. Toutes les sources de données locales sont utilisées : registres, dossiers d'archives, bordereaux de transmissions, procès-verbaux et minutes de jugements.

(6) REYNAUD (J.D.), 1993, *op. cit.*, p.104 et p.106.

(7) HART (H.L.A.), *Le concept de droit (1961)*, Bruxelles, FUSL, 1976.

(8) CROZIER (M.), FRIEDBERG (E.), *L'acteur et le système*, Paris, Seuil, 1977.

© Cahiers de la sécurité - INHESJ

Les éléments nécessaires à la compréhension de la recherche et de ses résultats généraux sont d'abord exposés. Ensuite, quelques grands traits caractéristiques des jeux observés dans chaque agence sont décrits. Enfin, une vision d'ensemble du système est esquissée avec ses jeux et enjeux qui forment des régulations rationnelles.

LE SYSTÈME DE CONTRÔLE : UN OBJET D'ÉTUDE

Les conditions et les moyens d'observation du système de contrôle ainsi que les principaux traits de son fonctionnement sont décrits. Puis les deux cohortes d'affaires suivies sont présentées et comparées.

Le cadre de la recherche

Ce travail s'est déroulé dans un tribunal de police de taille moyenne d'une cour d'appel du nord de la France, cette région étant un nœud de circulation important. Les agences de recueil sont un commissariat de police urbaine et trois brigades de gendarmerie dont une a compétence sur la zone urbaine contrôlée par la police. Les deux autres brigades contrôlent des espaces ruraux, l'un résidentiel et l'autre agricole. Cette sélection vise à identifier d'éventuelles différences de pratique, soit dues aux agences d'entrée dans le système, soit liées au milieu rural ou urbain. Leur activité est observée durant le dernier semestre de l'année 1988 (9).

Toutes les infractions au code de la route sanctionnées par des contraventions des quatre premières classes sont retenues (10). Une recherche se déroule en parallèle sur les contraventions de cinquième classe et les délits (11). L'affaire constitue l'unité de compte, mais dans la très grande majorité des cas, elle se compose d'une seule infraction (12).

(9) Toutes les infractions des registres de main courante (police) ou des procès-verbaux (gendarmerie) pendant cette période sont relevées. Les amendes forfaitaires sont suivies à partir des carnets à souches de la gendarmerie et du registre des timbres-amende de la police qui permet de suivre l'emploi de chaque carnet.

(10) Ce sont essentiellement les infractions aux règles de stationnement ; de protection de la personne tels le port du casque et de la ceinture de sécurité ; de l'équipement du véhicule, des pneus lisses aux divers éclairages ; de présentation d'autorisations diverses : permis de conduire, carte grise et assurance ; de signalisations : couloirs directionnels, lignes continues, feux oranges et rouges, stop etc. ; de limitations de vitesse.

(11) GUILBOT (M.), *Le contrôle pénal de la circulation routière. Contraventions de 5ème classe et délits routiers : infractions constatées et poursuites pénales,* Arcueil, INRETS, 1994.

(12) La plupart des infractions multiples donnent lieu à plusieurs modes de constatations qui sont traités séparément.

© Cahiers de la sécurité - INHESJ

Le fonctionnement du système de contrôle

Quand un agent des forces de l'ordre constate une infraction, selon sa nature il rédige, soit un timbre-amende qui impose une amende forfaitaire évitant tout traitement judiciaire à condition d'être réglée, soit un procès-verbal qui sera transmis au Ministère public. La charge en matière de contraventions des quatre premières classes est assumée par un commissaire de police qui porte le titre d'officier du ministère public et devient juge de l'opportunité des poursuites. Dans la pratique, c'est son secrétaire qui, de concert avec le procureur et le juge du tribunal de police, met en place des procédures de poursuites adaptées aux contraintes locales.

Le mode de poursuite des affaires est la clef de voûte du devenir pénal des contraventions car il détermine la durée du traitement, le *quantum* et les modalités de la peine. Les décisions se prennent très tôt : dès la constatation par la police ou la gendarmerie pour les amendes forfaitaires, au ministère public pour les procès-verbaux.

La circulaire d'application de la loi du 31 décembre 1985, datée du 19 septembre 1986 propose une procédure de constatation et de poursuite pour chaque infraction (13). Un décret postérieur à ce travail étend le champ d'application de l'amende forfaitaire (14), ce qui entraîne quelques modifications dont la portée sur les résultats est précisée. La caractéristique commune des traitements est de toujours offrir au contrevenant des recours qui lui permettent en dernier ressort de se faire entendre par un tribunal. Tous les recours judiciaires sont suspensifs de l'exécution des peines, alors que les recours administratifs ne le sont pas.

Si l'amende forfaitaire est payée, les poursuites s'arrêtent ; si l'amende reste impayée, l'affaire est transmise au ministère public et devient passible d'une amende forfaitaire majorée. Tout procès-verbal doit être transmis au ministère public qui peut classer sans suite ou décider de faire juger l'affaire par ordonnance pénale ou par le tribunal de police.
Le procès-verbal doit être transmis au ministère public qui décide du mode de poursuite de l'affaire. Il en existe deux. D'abord, l'ordonnance pénale, forme simplifiée et rapide de jugement, sans débat, n'autorisant qu'une peine d'amende. Ensuite, plus lourde à mettre en œuvre, la citation directe est une convocation devant le tribunal de police. Certains contrevenants demandent à y être entendus : c'est la comparution volontaire. Les peines les plus courantes sont l'amende et la suspension du permis de conduire, souvent combinées. Il

(13) *Bulletin officiel du ministère de la justice* (B.O.M.J.), n°23, p.149-230.
(14) Après le décret du 5 mai 1995, une partie des contraventions qui passaient en jugement auparavant peut désormais être traitée par la procédure forfaitaire. Les volumes des flux ici étudiés en seraient modifiés mais ni les procédures, ni les mécanismes décrits ne le sont exceptées quelques particularités mentionnées. La très grande majorité des infractions en matière de vitesse ici observées sont concernées (les excès de vitesse inférieurs à 40 km/h), mais pas les non-respects d'arrêts obligatoires.

© Cahiers de la sécurité - INHESJ

est possible de faire appel de ce jugement si la contravention est au moins de la quatrième classe.

Ultérieurement, le ministère des Finances ne fait guère de différence entre les procédures employées par la Justice. Seules les ordonnances pénales subissent un délai d'attente : leur paiement volontaire dans un délai de quarante jours est qualifié de règlement « à l'amiable » et ne fait l'objet d'aucune procédure de recouvrement par le Trésor public. L'absence de paiement entraîne un renvoi au greffe du tribunal qui délivre un extrait d'ordonnance pénale. Ce dernier ainsi que les amendes forfaitaires majorées et les jugements valant titre exécutoire font l'objet des mêmes procédures de recouvrement, volontaire puis forcé.

Les résultats de la recherche

Deux schémas de synthèse résument une partie des résultats de la recherche, correspondant aux deux modes de constatation. Les sorties représentées ici apparaissent dans la pratique, certaines n'étant pas prévues par la théorie. Le « classement sans suite » des agences de recueil correspond, par extension de langage, à une mise en règle de l'équipement du véhicule. Trois types de sorties du système n'ont pas de statut juridique défini : l'« annulation » qui correspond à une erreur de rédaction de l'amende forfaitaire, le « pas d'information », de statut indéterminé, et l'« indulgence » (15), pratique d'abandon de poursuites *de facto* décidée en amont du ministère public, qui est étudiée à partir de l'ensemble des données réunies au cours de la recherche pour en proposer une première définition.

Les amendes forfaitaires

Le schéma 1 représente le traitement d'une population estimée de 1000 amendes forfaitaires, reconstruite à partir de l'observation de deux populations différentes. La première est de 1860 amendes forfaitaires de police et de gendarmerie ; la seconde est un échantillon représentatif, recueilli au ministère public, de 543 amendes forfaitaires majorées.

Si l'on considère l'ensemble du traitement toutes étapes confondues, sur 1000 amendes forfaitaires, près de la moitié (N=455) sort du système sans recouvrement. La principale sortie est précoce : les agences d'entrée abandonnent le traitement de près du tiers de la matière recueillie (N=315), essentiellement par l'octroi d'une indulgence. Le reste des amendes (N=120) n'est pas payé parce que le ministère des Finances abandonne leur recouvrement. Le classement sans suite par le ministère public demeure exceptionnel (N=16). Le Trésor public abandonne les affaires dont il n'a pu retrouver les auteurs, plus rarement parce qu'ils sont insolvables.

(15) Ce nom d'indulgence est utilisé par les praticiens, mais aussi par certains contrevenants et figure même dans certains imprimés « maison » des forces de l'ordre.

© Cahiers de la sécurité - INHESJ

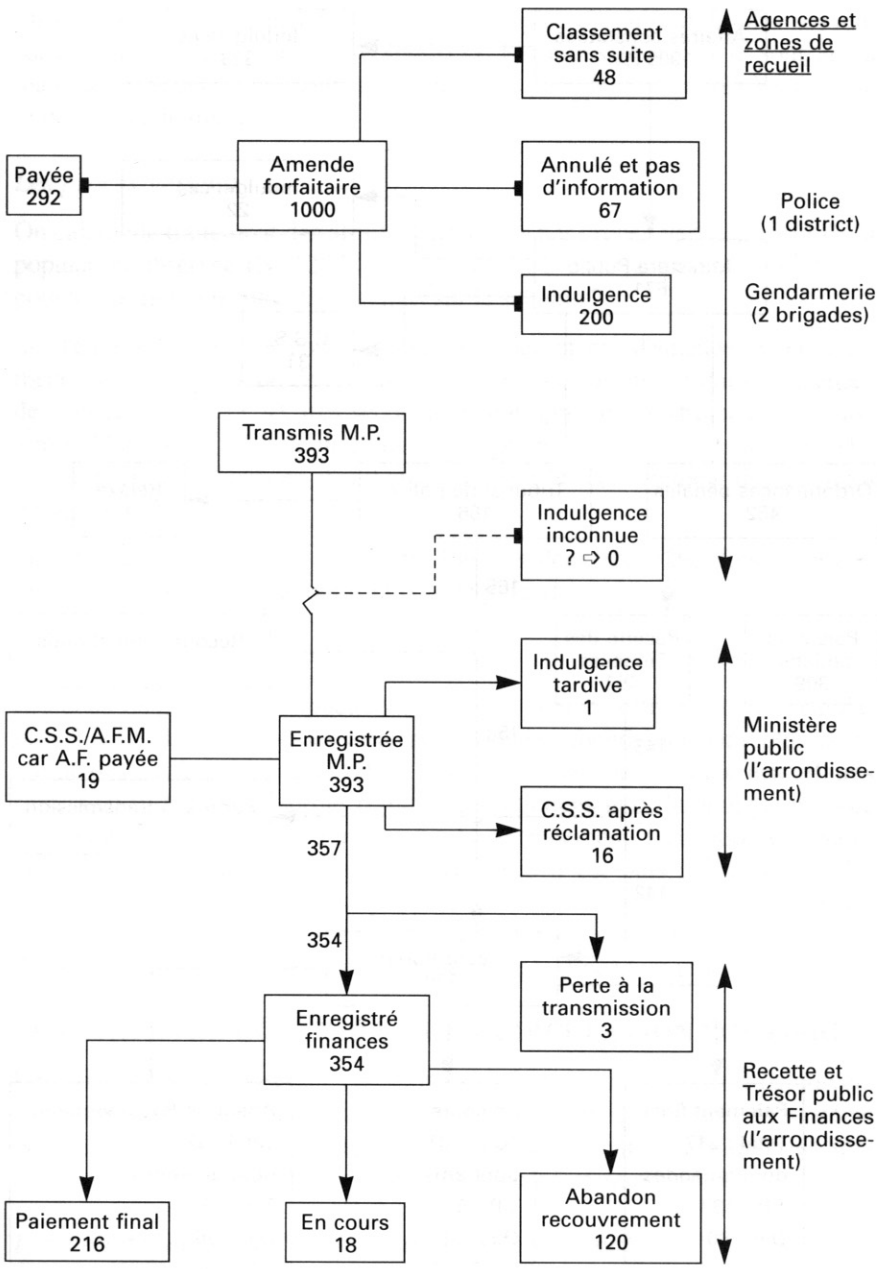


Schéma 1 :

Traitement moyen (police-gendarmerie) des amendes forfaitaires et amendes forfaitaires majorées estimé à partir de sources différentes

© Cahiers de la sécurité - INHESJ

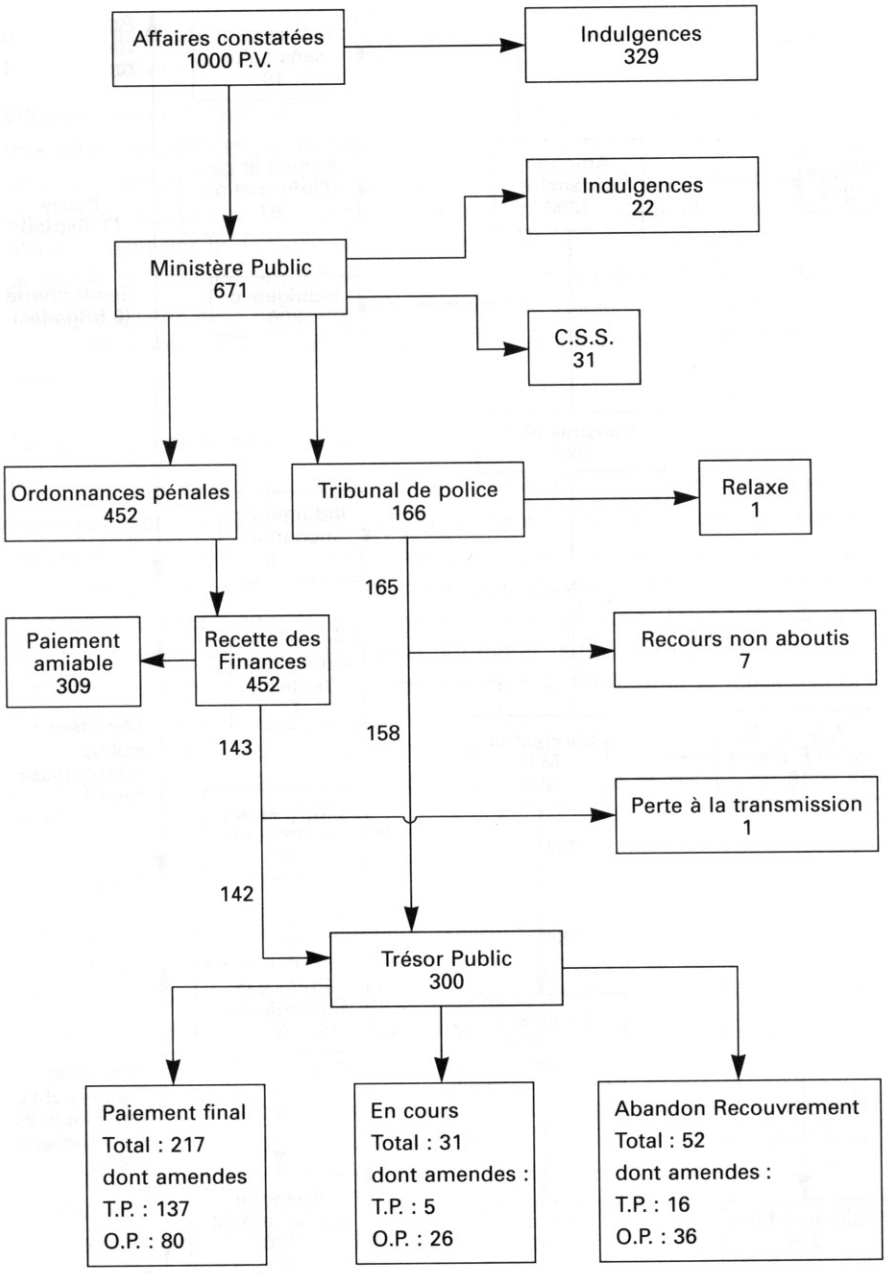


Schéma 2 :

Traitement observé des procès-verbaux recueillis sur un district de police et trois brigades de gendarmerie

© Cahiers de la sécurité - INHESJ

Plus de la moitié des amendes (N=527) est réglée tôt ou tard, le plus souvent sous forme d'amende forfaitaire (N=311), les autres (N=216) le sont après majoration. Seuls 18 cas sont encore en cours plus de 2 ans après les faits, le règlement étant imminent.

Les procès-verbaux

On calcule le traitement des affaires constatées par procès-verbal à partir de la population observée (N=1287) en la ramenant à un effectif de 1000 affaires pour simplifier la lecture des résultats sur le schéma 2.

Sur l'ensemble, 443 des contrevenants ne paieront pas d'amende, essentiellement grâce à la pratique de l'indulgence (N=351), surtout du fait des agences de constatation (N=329), très secondairement après enregistrement au ministère public (N=22). Ce dernier classe exceptionnellement sans suite (N=31). Le ministère des Finances abandonne rarement le recouvrement des amendes pénales (N=52).

Les amendes sont payées plus d'une fois sur deux (N=526). Les recouvrements toujours en cours aboutiront pour la plupart.

Comparaison

Les deux diagrammes de fonctionnement du système se révèlent très semblables. En fin de parcours, les affaires constatées aboutissent dans plus de la moitié des cas à une amende soldée et un peu moins de la moitié des affaires sortent du système. Ces sorties résultent essentiellement de la pratique précoce de l'indulgence et sont très rares en cours de traitement. L'abandon du recouvrement par les Finances reste modeste, mais il est plus fréquent pour les amendes forfaitaires majorées que pour les amendes pénales. Nous verrons ultérieurement que les affaires traitées par le Trésor public présentent des taux de recouvrement assez proches, quelle que soit la procédure utilisée.

LES ÉTAPES DU CONTRÔLE DE LA CIRCULATION ROUTIÈRE

Les principaux jeux des acteurs institutionnels avec des règles qu'ils doivent appliquer sont brièvement exposés, ainsi que ceux des clients du système pénal qui obtiennent un certain succès. Les interprétations des données sont confrontées aux discours des acteurs qu'elles confortent pour partie.

L'action des agences d'entrée dans le système pénal

Les forces de l'ordre disposent du pouvoir, effectif sinon légal, de ne pas contrôler ou de ne pas verbaliser certaines infractions - activités qui ne sont pas étudiées ici - mais aussi de ne pas transmettre aux autorités sanctionnatrices certaines procédures de constatation qui sortent ainsi définitivement du système.

© Cahiers de la sécurité - INHESJ

Cette pratique des agences d'entrée du système pénal, l'indulgence, concerne ici près du tiers des affaires constatées et ne dépend que très secondairement de la nature des infractions. Les bénéficiaires de cette mesure sont plus que proportionnellement des femmes, des personnes âgées de plus de 35 ans, des professions intermédiaires et des employés. Ce sont aussi des retraités, du fait de leur âge, et des professionnels de la route, plus spécifiquement des commerciaux. Par ailleurs, des filières d'accès et leurs bénéficiaires se dégagent : les proches des agents verbalisateurs, les réseaux des Renseignements généraux (RG) et, dans une moindre mesure, ceux des préfectures et des collectivités locales. Les relations institutionnelles des cadres des forces de l'ordre en bénéficient ponctuellement. L'accès à l'indulgence est facilité en zone rurale du fait des relations sociales spécifiques de ce milieu. L'octroi de l'indulgence est conditionné par la reconnaissance de l'infraction et la soumission inconditionnelle du contrevenant à l'autorité des forces de l'ordre.

La pratique bénéficie moins à des contrevenants appartenant aux catégories de conducteurs identifiées comme dangereuses, les jeunes et les hommes en particulier. La place très secondaire qu'occupe la nature de l'infraction dans cette pratique met en évidence le fait que, plus qu'un comportement, ce sont des groupes à risques qui sont visés par les forces de l'ordre.

L'indulgence s'exerce en dehors du cadre légal mais pas de façon aléatoire, elle est donc le produit d'une règle autonome.

Le procureur délègue son pouvoir de poursuite en matière contraventionnelle à un commissaire de police qui, en la circonstance, devient officier du Ministère public tout en restant policier de son état, occupant ainsi une place de relais privilégié, ou marginal-sécant (16), entre les deux institutions. Cet acteur devient juge de l'opportunité des poursuites, pourtant ce sont bien les forces de l'ordre qui prennent la décision d'accorder des indulgences car aucun enregistrement n'apparaît dans les registres du ministère public (17).

Une demande d'indulgence est presque toujours introduite par un intervenant, relais entre le contrevenant et l'institution ; il appartient généralement à l'agence de constatation de l'infraction et très souvent, il participe directement au contrôle de la circulation. Cette requête donne lieu à une procédure formelle, devant en théorie suivre la voie hiérarchique et de plus obtenir

(16) Ce concept désigne un acteur qui est partie prenante dans plusieurs systèmes d'action en inter-relations, ce qui lui permet de jouer un rôle d'intermédiaire et d'interprète entre des logiques d'action différentes. JAMOUS (H.), *Contribution à une sociologie de la décision : la réforme des études médicales et des structures hospitalières*, Paris, Copédith, 1968. CROZIER (M.), FRIEDBERG (E.), 1977, *op. cit.*.

(17) L'absence d'enregistrement statistique et les éléments réunis traduisent l'existence d'un pouvoir discrétionnaire fort. DWORKIN (R.), *Taking rights seriously*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1978. PÉREZ-DIAZ (C.), « L'indulgence, pratique discrétionnaire et arrangement administratif », *Déviance et Société*, 1994, 18, n°4, p. 397-430.

© Cahiers de la sécurité - INHESJ

l'approbation de l'agent verbalisateur. Il existe donc un réel souci d'encadrement de cette pratique. Pourtant, une fraction non négligeable des intervenants tente de s'y soustraire.

L'indulgence constituerait un avantage en nature pour les agents proches du terrain, peut-être aussi l'acceptation d'une pratique difficile à empêcher qu'il vaut mieux reconnaître pour la contrôler. Cet instrument de négociation - interne et externe - facilite l'exercice de leur profession aux représentants des forces de l'ordre (18). Elle permettrait d'obtenir des renseignements et d'entretenir de bonnes relations avec la population et les institutions locales.

Ainsi, une règle autonome en matière d'opportunité des poursuites existe chez les forces de l'ordre, encadrée par une véritable procédure à laquelle des agents tentent de se soustraire, générant ainsi une régulation autonome. L'indulgence s'exerce au détriment de l'effectivité des règles légales, tout en préservant dans une certaine mesure leur efficacité, puisque des conducteurs potentiellement dangereux y accèdent plus rarement que d'autres. Elle contribue à créer des réseaux d'obligés mobilisables au profit de l'institution ou en certains cas à titre personnel (19). Elle ressemble à une pratique administrative décrite sous le nom d'arrangement qui consiste à entretenir des réseaux d'échanges de services, tant inter-institutionnels qu'inter-personnels (20). Une telle pratique négociée hors de tout encadrement légal n'est pas exceptionnelle, l'admonestation policière en est un exemple déjà étudié (21).

L'entrée et le traitement par le ministère public

Le ministère public utilise peu son pouvoir de classer sans suite par pure opportunité, version légale de l'indulgence. De multiples ajustements procéduraux minimes - négociés entre l'officier du Ministère public, le procureur et le juge - caractérisent ici le traitement des affaires. Ils cherchent à adapter la politique pénale en matière de circulation routière, centrale et théorique, aux conditions locales. Cela consiste à ne pas menacer l'emploi par de longues suspensions de permis dans une région très atteinte par le chômage et

(18) Une capacité de négociation interne facilite le commandement et une capacité de négociation externe améliore les relations avec les environnements locaux. GATTO (D.), THOENIG (J.-C.), *La sécurité publique à l'épreuve du terrain, le policier, le magistrat, le préfet*, Paris, L'Harmattan, 1993.

(19) Dans le champ des pouvoirs territoriaux, « l'exception accordée devient un service rendu, donc une ressource spécifique, susceptible d'être échangée, et d'entrer dans le circuit des échanges symboliques qui fonde le capital social et le capital symbolique du notable. », *in* BOURDIEU (P.), « Droit et passe-droit, le champ des pouvoirs territoriaux et la mise en oeuvre des règlements », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 1990, 81/82, 86-96, p. 89.

(20) DUPUY (F.), THOENIG (J. C.), *L'administration en miettes*, Paris, Fayard, 1985.

(21) SOUCHON (H.), *De l'exercice du pouvoir discrétionnaire par les organes de police*, Paris, ENSP, 1981.

© Cahiers de la sécurité - INHESJ

à adapter la forme des poursuites et les amendes requises à une population très mobile et éprouvée économiquement. Les marges de manœuvre accessibles aux contrevenants que constitueraient la comparution volontaire ou le classement sans suite sont négligeables quantitativement et réglementées localement. Seuls des itinérants parviennent à éviter tout traitement en se rendant injoignables, le ministère public local n'entreprenant pas de poursuites onéreuses.

Des règles d'application émergent, peu nombreuses, très formalisées et calquées sur les principes du droit. Elles se négocient entre les représentants des principaux segments du système de contrôle qui n'entrent pas en conflit apparent à l'époque de l'enquête, excepté l'autorité administrative en rivalité avec la justice. Ces règles négociées forment une régulation conjointe, issue de la rencontre de plusieurs légitimités, régulation de contrôle car elles adaptent les règles à l'environnement extérieur essentiellement pour accroître l'effectivité des règles légales et ce mouvement trouve un discours justificatif dans des considérations humanitaires. Elles font tout au plus figure d'adaptation permettant au système de mieux fonctionner, constituant ainsi des règles secondaires d'application du droit (22).

Jugements et peines

L'analyse du discours du prévenu à l'audience montre que les circonstances de l'infraction restent au centre des argumentations et les seules qui soient véritablement prises en compte. La fonction principale des déclarations du comparant se révèle être l'information : le juge prend ainsi connaissance de l'action administrative, l'arrêté de suspension manquant souvent au dossier. Cette information arrivant tardivement restreint considérablement la marge de manœuvre de l'autorité judiciaire. Plus rares, les discours des prévenus qui relativisent l'infraction à l'audience parviennent parfois à faire diminuer la durée de suspension.

L'amende prononcée par ordonnance pénale est dans près de la moitié des cas inférieure au seuil minimal des peines prévues par la loi pour de telles contraventions et 95% des amendes infligées par le tribunal de police sont inférieures à ce seuil. Pour ces dernières, des circonstances atténuantes motivées par l'infraction ne peuvent être invoquées que dans 10% des cas. Toutes les autres sanctions inférieures au minimum légal relèvent d'une double régulation. L'une provient de l'équilibrage des peines entre une amende et une suspension de permis ; l'autre résulte de l'adaptation des peines aux conditions socio-économiques locales. Le principe de l'individualisation de la peine est ici appliqué collectivement, faute de pouvoir l'être à chaque affaire. Et le juge laisse au Trésor public le soin d'apprécier le bien-fondé d'une éventuelle demande de réduction ultérieure de la dette individuelle.

(22) HART (H.L.A.), 1976, *op. cit.*.

© Cahiers de la sécurité - INHESJ

Il existe donc une règle locale qui prévoit des peines inférieures au minimum prévu par la loi pour l'ensemble des contrevenants. Elle ne constitue pas une règle autonome car c'est une prérogative des juges que d'accorder les circonstances atténuantes et elle ne s'applique pas au détriment de l'effectivité des règles légales, elle cherche au contraire à en maximiser l'applicabilité. C'est plutôt une règle secondaire d'application du droit qui adapte globalement les peines à des facteurs socio-économiques locaux, à défaut de pouvoir les individualiser véritablement.

Pourtant, ces peines ne sont qu'une partie des sanctions réellement subies par les contrevenants, puisque la sous-préfecture peut imposer des suspensions administratives du permis de conduire à ces infractions et d'ailleurs va le faire. Ces décisions seront pour une grande part appliquées. Les sanctions véritablement infligées aux contrevenants résultent donc de la combinaison des sanctions administratives et des peines judiciaires dont tous les effets ne sont pas prévus par les circulaires d'harmonisation, ni supprimés par la réforme de 1995.

L'interaction des décisions administratives et judiciaires

L'indulgence pratiquée par les agents préfectoraux n'est pas formellement illégale, puisqu'ils disposent du pouvoir de ne pas sanctionner. Pourtant, ces décisions se prennent sans examen par la commission qui en a le pouvoir formel, « à la demande » et selon des critères qui n'ont souvent aucun rapport avec l'infraction. Elles relèvent donc de l'indulgence. Le contentieux routier fournit ainsi à l'administration préfectorale une matière négociable qui trouve explication dans les pratiques d'arrangement administratif (23).

Les règles légales et les règles d'application communes affichées par voie de circulaire au niveau central ne sont pas appliquées par les autorités locales. La régulation de contrôle adoptée par l'administration s'en écarte un peu moins que celles suivies par le judiciaire. Cela n'empêche pas ce dernier d'être, une fois sur deux, plus sévère en matière de suspension de permis que l'administration, en partie parce que celle-ci pratique l'indulgence à ce stade, surtout au profit des conducteurs professionnels. La sous-préfecture s'est donc dotée d'une règle autonome qu'elle applique en amont des règles de contrôle. Cette autorité pratique successivement une régulation autonome, puis une régulation de contrôle ; tandis que le judiciaire ne pratique qu'une régulation de contrôle (24).

(23) DUPUY (F.), THOENIG (J.C.), 1985, *op. cit.*.

(24) La réforme de 1995 qui étend la procédure de l'amende forfaitaire a pour effet principal de supprimer les suspensions de permis de conduire pour une grande partie des excès de vitesse de cette cohorte qui étaient sanctionnés par les deux autorités compétentes. La démonstration effectuée de l'existence de sanctions qui s'additionnent intégralement n'est pas rendue obsolète

© Cahiers de la sécurité - INHESJ

Le recouvrement des amendes par le ministère des Finances

L'amende constitue la principale sanction prévue pour les infractions des quatre premières classes. L'extension du champ d'application de l'amende forfaitaire en 1995 accentue cette prédominance.

Les affaires que le système traite véritablement - qui ne sont pas sorties par indulgence, classement sans suite ou relaxe - présentent des taux de recouvrement assez élevés. Celles issues des deux modes de jugement obtiennent des taux très semblables : 86% et 87% ; celui des amendes forfaitaires et forfaitaires majorées n'atteint que 79%. Ainsi, le mode de jugement, devant un tribunal de police ou par ordonnance pénale, ne semble pas influer sur le recouvrement tandis que la procédure forfaitaire obtient un rendement légèrement inférieur, lié à la modicité des amendes de première classe. Le paiement volontaire des amendes forfaitaires est plus rare que celui des amendes pénales, tandis que leur paiement forcé est plus fréquent. La stigmatisation que confère un passage par le système judiciaire apparaît globalement dans cette propension plus importante à payer volontairement les amendes. Par contre, les deux modes de jugement - l'un sur papier et l'autre rendu en audience par le tribunal de police - incitent pareillement les contrevenants à s'acquitter volontairement de leur amende : l'effet de la comparution devant ce tribunal serait minime.

Le recouvrement des amendes constaté ici, hors période d'amnistie, semble important. Les Finances abandonnent le recouvrement, faute d'avoir pu retrouver l'auteur d'une infraction ou, plus rarement, parce que celui-ci est insolvable. L'abandon est d'autant plus précoce que le montant de l'amende est modeste, car il ne justifie pas d'engager de coûteuses procédures de recherche des contrevenants. Cela explique la plus grande fréquence de ce type de sortie pour les amendes forfaitaires majorées de première classe, généralement inférieures au seuil requis. Il n'existe ici aucune sortie inexpliquée ou négociée. La règle de contrôle est appliquée très strictement, tout juste observe-t-on quelques autorisations de paiement échelonné. Certains dossiers de transporteurs - examinés par ailleurs - qui atteignent des montants cumulés considérables bénéficient de la capacité de négociation des dettes que la loi reconnaît au Trésor public et que celui-ci n'utilise pas ici au bénéfice de particuliers dont la dette demeure modeste. Un strict respect des règles n'a rien de surprenant si l'on sait que lorsque le service de la recette du ministère des Finances enregistre une affaire, le comptable local du Trésor devient personnellement responsable du recouvrement de l'amende imposée, obligation que

---

par cette mesure puisque les non-respects d'arrêt obligatoire demeurent sous ce régime, mais elle diminue le nombre des contrevenants ainsi sanctionnés deux fois pour un même fait. Par contre, elle supprime un des effets de la double compétence qui avait été mis en évidence : en agglomération, les petits excès de vitesse subissaient des peines souvent plus lourdes que les grands. *Cf.* PÉREZ-DIAZ (C.), LOMBARD (F.), 1992, *op. cit.*

© Cahiers de la sécurité - INHESJ

seule la Trésorerie générale de la région peut lever, la déclarant alors en « surséance ».

Ces résultats prennent d'autant plus d'importance qu'ils ne concernent pas que la circulation routière. Toutes les amendes, quelle que soit leur origine, sont soumises aux mêmes procédures de recouvrement par le Trésor public. Comme dans le cas de l'indulgence, d'éventuelles régulations autonomes ne pourraient exister qu'en amont de la prise en charge par le service de la recette.

Les délais de traitement

La rapidité des traitements en matière de contraventions routières conditionne l'effectivité des sanctions. Elle constitue de plus un enjeu de pouvoir entre l'administration et le judiciaire pour assurer la primauté de leurs décisions.

Les durées de traitement, depuis la constatation des faits jusqu'au recouvrement de l'amende, varient selon les conceptions des procédures et pour une faible part, les réactions des contrevenants. Le traitement des amendes forfaitaires majorées dure de 5 à 14 mois, celui des ordonnances pénales de 7 à 17 mois, avec une moyenne de 9 mois, et celui des amendes du tribunal de police de 9 à 20 mois, avec une moyenne de 10 mois. Très généralement les opérations de transmission et de notification occupent une part considérable du temps judiciaire, alors que le traitement lui-même (décisions et rédaction des documents) intervient rapidement.

Durant la période étudiée, quel que soit le mode de jugement, une décision était rendue en moyenne dans les quatre mois suivant l'infraction. Celle de la sous-préfecture l'était un mois et demi après la date des faits. Nombre de suspensions administratives étaient donc exécutées quand l'affaire passait en jugement. En 1990, lors du recueil de ces données, les délais judiciaires avaient réduit suffisamment pour que la sous-préfecture déclare devoir passer outre les règles procédurales pour maintenir l'avance qui garantissait sa prééminence. Une règle autonome se mettait donc en place.

L'action accessible aux contrevenants dépourvus de relais institutionnel consiste à différer le traitement de leur affaire dans l'espoir que les institutions concernées abandonnent les poursuites. Une telle stratégie se revèle ici gagnante seulement pour des amendes forfaitaires de première classe, comme cela a été exposé.

© Cahiers de la sécurité - INHESJ

LES CONTRAVENTIONS ROUTIÈRES, UN UNIVERS DE JEUX RATIONNELS AVEC LES RÈGLES

Le système pénal ici étudié révèle des marges de jeux importantes, largement dominées par ses agents, alors que celles de ses clients dépourvus de relais institutionnels s'avèrent minimes. Les termes des régulations observées varient à chaque étape du système et la marge de manœuvre des premières - les agences d'entrée dans le système pénal que sont la police et la gendarmerie - est nettement plus large que celles des étapes suivantes, le traitement judiciaire et l'exécution des sanctions. En parallèle, l'autorité préfectorale utilise substantiellement le potentiel de négociation que représente sa compétence sanctionnatrice.

L'indulgence relève des pratiques discrétionnaires, comme l'admonestation policière, et de l'arrangement administratif. Elle puise son explication dans l'autonomie des forces de l'ordre face aux contraintes du terrain, où le renseignement et les composantes relationnelles jouent un grand rôle, et aussi dans la hiérarchie des priorités répressives, où les contraventions routières n'occupent qu'une place secondaire. Policiers et gendarmes doivent assurer la coexistence de normes professionnelles, fonctionnelles et institutionnelles, mais aussi individuelles et sociales souvent divergentes.

Les autorités sanctionnatrices - l'administration préfectorale et la justice - interviennent de façon très différente. La première exerce largement son pouvoir légal - sanctionner ou non - pour négocier ses interventions. Elle recourt à une pratique qui relève encore de l'indulgence pour asseoir son réseau relationnel et protéger l'emploi. Elle l'utilise aussi pour faire prévaloir ses objectifs propres dans une politique de sécurité routière qu'elle n'a pas toujours le pouvoir d'infléchir en amont. Elle s'affranchit éventuellement des règles procédurales pour assurer l'effectivité de ses propres sanctions. La Justice, mue par un double souci d'humanité et d'effectivité, utilise son autonomie relative à définir une politique pénale adaptée aux conditions locales : sociales, économiques et logistiques. Cette préoccupation l'amène à réduire systématiquement les peines en dessous des *minima* d'amendes prévus par la loi et des barêmes de durées de suspensions du permis de conduire conseillés par la Chancellerie, ce qui correspond à un octroi *a priori* de circonstances atténuantes.

Le Trésor public qui dispose théoriquement d'assez grands pouvoirs, puisqu'il peut réduire le montant des amendes judiciaires ou en fractionner le paiement, ne négocie que très rarement, contraint et forcé par l'insolvabilité du contrevenant. Cette agence couramment présentée comme incapable de recouvrer les amendes obtient de forts bons taux de recouvrements. Ainsi, l'amende apparaît comme une peine efficace, à condition que les juges maîtrisent les paramètres nécessaires à son recouvrement, inscrits dans des caractéristiques locales.

© Cahiers de la sécurité - INHESJ

La Justice voudrait imposer des amendes modérées de façon que la population puisse s'en acquitter sans trop de dommages. La Chancellerie incite aussi - par voie de circulaire - les juges à suivre des barêmes nationaux de façon à harmoniser et systématiser, donc faciliter, le traitement de ces contentieux tout en recherchant une équité toute théorique. De plus, les barêmes nationaux demeurent trop élevés pour les conditions économiques de certaines régions, les juges prononçant alors des amendes nettement inférieures qu'ils harmonisent tout au plus au niveau local. Le ministère des Finances tente à la fois de faire appliquer des décisions de justice et de gérer au mieux la rentabilité de ses actions pour alimenter les caisses de l'État. Or, ce dernier point implique l'obligation de se fixer des seuils de rentabilité qui ne peuvent être identiques sur l'ensemble du territoire. La conjonction de ces contraintes conduit probablement à des résultats hétérogènes selon le lieu : les montants modérés des amendes routières permettent un meilleur recouvrement là où les seuils de rentabilité ne sont pas trop élevés. Les très grandes agglomérations se trouvent donc vraisemblablement exclues des zones où l'on peut obtenir un bon taux de recouvrement (25).

Les difficultés rencontrées ne proviennent pas tant d'un mauvais fonctionnement des institutions prises séparément que d'un éclatement des finalités ultimes qu'elles se donnent, et partant de là, des priorités et contraintes prépondérantes qu'elles s'imposent. Elles édictent donc des règles d'application qui privilégient leurs objectifs d'effectivité propre, or ces règles peuvent être contradictoires d'une agence à l'autre et surtout elles ne peuvent être identiques sur l'ensemble du territoire.

Le système de contrôle de la circulation routière peut être considéré comme une organisation composée de divers segments, eux-mêmes membres d'organisations diverses : police, gendarmerie, justice, administration préfectorale, finances. Admettons également que le but essentiel de cette organisation consiste à maximiser l'effectivité des règles de contrôle. L'enjeu de tout acteur désireux d'exercer un pouvoir dans cette organisation devient de maîtriser la portion d'effectivité dont il a la charge. Pour les forces de l'ordre, c'est la constatation et aussi l'exécution des sanctions, pour le judiciaire et l'administration préfectorale la sanction, pour l'administration des finances, le paiement des amendes. Ces derniers segments peuvent jouer sur le *quantum* des peines, tandis que la seule marge de manoeuvre dont disposent les agents de constatation réside entre les décisions de constater ou de transmettre et celles de ne pas le faire. C'est donc le tout ou rien. Et ce pouvoir augmentera d'autant qu'un acteur - collectif ou individuel - sera capable, d'une part

(25) La réforme de 1995 risque donc d'entraîner une diminution du recouvrement dans les grandes agglomérations si aucune coordination sur le montant des seuils de rentabilité du Trésor public local n'est entreprise.

© Cahiers de la sécurité - INHESJ

d'élargir la maîtrise de l'effectivité que l'organisation lui accorde, de l'autre, de s'en assurer le plus ferme monopole possible.

Des acteurs, que ce soit à titre individuel ou collectif, s'emploient par diverses stratégies à obtenir, garder et amplifier leur maîtrise de l'effectivité. Pour cela, ils jouent avec les règles de contrôle dont ils assument l'application. Un premier jeu reste dans le cadre légal et ne sert qu'à assurer la nécessaire transition de la théorie à la pratique et du central au local. Ce jeu est encadré par des règles secondaires d'application du droit, délimitant ainsi l'ampleur des régulations nécessaires à sa mise en oeuvre. Parfois, le jeu va jusqu'à s'approprier des fonctions que la loi ne leur attribue pas, une nouvelle règle autonome est alors édictée. Et en même temps, nous assistons à la mise en place d'une régulation autonome autours de cette règle. Elle est doublement autonome, parce qu'elle s'affranchit du cadre légal et parce qu'elle n'est pas encadrée par des règles secondaires d'application localement négociées et affichées, comme c'est le cas pour la régulation de contrôle.

Le système étudié pourrait bien se décrire ainsi : « l'organisation n'est ici en fin de compte rien d'autre qu'un univers de conflits, et son fonctionnement le résultat des affrontements entre les rationalités contingentes, multiples et divergentes d'acteurs relativement libres, utilisant les sources de pouvoir à leur disposition. Les conflits d'intérêts, les incohérences, les « pesanteurs structurelles » qui en résultent, ne sont pas les manifestations d'on ne sait quelles « dysfonctions organisationnelles ». Ils sont la rançon qu'une organisation doit payer pour exister, et la condition même de sa capacité à mobiliser les contributions de ses membres et à obtenir d'eux ce « bon vouloir » sans lequel elle ne peut fonctionner convenablement » (26). Et les rationalités multiples des acteurs ici observés demeurent encadrées par des règles, éventuellement autonomes, dans le système de contrôle des contraventions routières.

(26) CROZIER (M.), FRIEDBERG (E.), 1977, 80, *op. cit.*.

© Cahiers de la sécurité - INHESJ

LES ÂGES DE LA SÉCURITE ROUTIÈRE

Stéphane CALLENS
CLERSÉ, IFRESI, CNRS

Les formes d'évaluation et les conceptions de la responsabilité connaissent une évolution conjointe qui fournit une grille de lecture pour les grandes étapes de la sécurité routière. Cette grille conduit à dégager une prospective réaliste pour la sécurité routière à l'heure présente. Des actions efficaces de précaution apportant la réduction des risques sont aujourd'hui préférables à des investissements lourds de prévention.

Il semble possible de proposer une lecture de l'histoire de la sécurité routière à travers une grille unifiée de lecture composée de trois âges. Nous appellerons connaissance un ensemble de régimes dans des domaines différents : un régime d'objectivation pour la connaissance structurée proprement dite, un régime de responsabilité pour le domaine juridique, un régime d'innovation pour le domaine économique. Cela permettra de définir trois âges de la sécurité routière.

Un premier âge est celui de la connaissance générale. Le régime de responsabilité est alors celui de la prévoyance et de la faute individuelle. Le régime d'innovation est un régime de type marchand, les inventeurs mettent sur un marché leurs inventions.

Un second âge est celui de la connaissance du risque. Le régime de responsabilité est centré sur l'indemnisation des victimes. Le régime d'innovation est un régime de type industriel, qui privilégie une standardisation des moyens de prévention.

Enfin, un âge récent est celui de la connaissance des incertitudes, des limites des capacités humaines et de l'efficacité réelle des moyens de prévention. La fiabilité humaine remplace la fiabilité technique. Le régime de responsabilité devient alors celui de la précaution, une responsabilité qui tient compte de la hauteur des enjeux. Le régime d'innovation est celui de l'innovation de service, innovation coproduite par un gestionnaire du risque et un collectif concerné.

© Cahiers de la sécurité - INHESJ

Figure 1
Les trois âges de la sécurité routière

Âge de sécurité routière	Régime d'objectivation	Régime de responsabilité	Régime d'innovation
CONNAISSANCE GENERALE	Module esthético-moral	Faute et Prévoyance individuelle	Innovation marchande
CONNAISSANCE DU RISQUE	Graduation des objets	Indemnisation et Prévention	Innovation industrielle
CONNAISSANCE DES INCERTITUDES	Fiabilité humaine	Réduction des risques et Précaution	Innovation de service

La première étape de la grille de lecture est une étape de prévoyance individuelle. Il y a faute de l'individu vis-à-vis d'une norme sociale. Cette étape nous semble bien représentée dans la phase d'élaboration du code de la route adopté en 1921 en France, et défendue par les milieux autophiles : les chauffards sans éducation et les alcooliques sont l'explication unique des maux routiers.
La seconde étape ne s'installe que tardivement en France. Elle est basée sur de grands investissements aussi bien concrets (autoroutes, modification des véhicules) qu'immatériels (grandes campagnes de prévention, limitations de vitesse).
Il reste à caractériser une troisième étape, attendue par beaucoup en France. Le constat général d'une absence de normativité juridique pour cet âge de la précaution - on parle pour cela de « crise de la responsabilité » - est sans doute aussi vérifié pour le domaine routier. Nous en connaissons cependant quelques caractéristiques qui peuvent être mises en évidence. Ainsi, la démarche de périodisation historique permet d'introduire et de conceptualiser une démarche prospective. Cependant, avant de continuer dans une voie prospective, il nous faut d'abord restituer la matière historique qui nous a servi à établir cette grille des trois connaissances.

LA CONNAISSANCE GÉNÉRALE

1930 est une date repère pour le début des travaux scientifiques dans le domaine de la sécurité routière. Avant cette date, pourtant, la sécurité routière fait problème. Dès 1896, LEVASSOR inaugure la longue liste des accidents mortels de la route. L'opinion s'est rapidement alertée du danger nouveau introduit par l'automobile. Mais ce sont des ressources immédiatement disponibles, les concepts en place de la technique et du droit, qui sont d'abord mobilisés pour faire face à l'introduction de ce problème nouveau. Il s'agit de connaissances générales, sans recours à une démarche formalisée, sans travail scientifique de transformation conceptuelle et d'affinage des objets par ajustement numérique. Il y a absence de valeur pratique de toute démarche

© Cahiers de la sécurité - INHESJ

formalisée. Il n'y a que de la technique. Ces connaissances générales agissent aussi en augmentant la maîtrise de soi-même. La réduction des maux est alors un effet de la volonté individuelle et d'une solution technique.

Régime d'objectivation : Module esthético-moral

L'idée de réorganisation esthético-morale du monde par un module aura plusieurs traductions dans les débuts de l'automobile. Les conceptions des aménageurs modernistes, dont le plus connu est Le CORBUSIER, découlent directement de cette idée. Le plan VOISIN(1) de 1925 est un exemple de ces conceptions : Le CORBUSIER propose de raser le centre de la ville de Paris, pour le remplacer par des immeubles-silos bordés de routes rectilignes interdites aux piétons. La ségrégation radicale ainsi obtenue des automobiles et des piétons devrait procurer, selon Le CORBUSIER, la sécurité aux uns et aux autres. La technique intervient en séparant de façon définitive piétons et flux automobile et promet ainsi de faire disparaître le danger. En pratique, il en serait tout autrement, mais nous sommes ici dans de la connaissance générale, où les données réelles ne sont pas prises en compte. « Les solutions qu'il trouve, témoignait un assistant de Le CORBUSIER(2), lui sont dictées pour des raisons plastiques et pour des raisons esthétiques ». Chez Le CORBUSIER, la quête du module, solution générale de tous les problèmes, se présente sous une forme particulièrement pure et explicite, mais il participe d'une approche largement partagée dans ce premier âge de la sécurité routière. Et c'est bien ce régime d'objectivation, par un module esthético-moral, qui est exprimé par les premiers codes de la route.

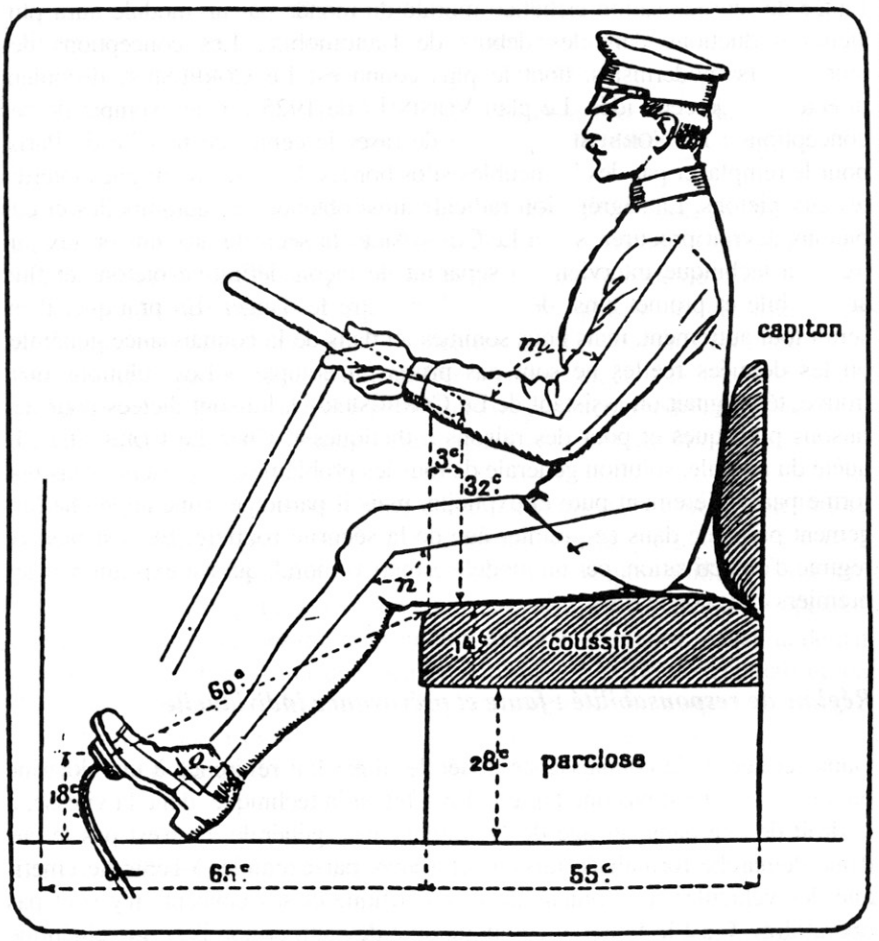
Régime de responsabilité : faute et prévoyance individuelle

Dans cet âge de la connaissance générale, il est fait référence à une doctrine où « la vitesse n'est pas une faute ». En effet, si la technique, donc la vitesse, a le droit de cité dans cet âge de la connaissance générale, ce n'est pas le cas d'une démarche formalisée faisant référence, par exemple, à l'énergie cinétique des véhicules. La connaissance scientifique et ses concepts n'y sont pas opératoires. C'est la faute, le comportement déviant, et non l'énergie cinétique qui cause les destructions de l'accident. Un conducteur maître de sa vitesse, déployant une prévoyance individuelle, indemne de tout comportement déviant, ne commet pas d'accident : c'est avec cet argument qu'en France et en Angleterre, les milieux autophiles obtiennent l'abolition des limites de vitesse

(1) VOISIN , un grand constructeur automobile de l'époque spécialisé dans le haut de gamme confortable et sportif, parrainait ce projet d'urbanisme.
(2) WOGENSCKY André, *LE CORBUSIER, architecte et urbaniste*, conférence prononcée le 18 janvier 1951 à Lille.

© Cahiers de la sécurité - INHESJ

Figure 2
« Schéma d'un conducteur correctement assis », selon BAUDRY DE SAUNIER,
L'art de bien conduire, Paris, 1921, p.15.



Cette illustration d'un manuel de l'année de promulgation du code de la route en France correspond à un régime d'objectivation à partir d'un module esthético-moral. Le jugement qui génère le module mêle des considérations esthétiques et morales, à l'exclusion de tout jugement travaillé par l'ajustement numérique. Le module est un étalon normatif à partir duquel une recomposition ordonnée est proposée.
Ce sont les travaux de biomécanique, l'étude des conséquences lésionnelles des accidents, et d'ergonomie qui apporteront un jugement travaillé par l'ajustement numérique et la disparition de ce module esthético-moral du « conducteur correctement assis ».

© Cahiers de la sécurité - INHESJ

dans les premiers codes de la route. Le premier code de la route de France en 1921 s'occupe de quelques comportements déviants, pas de la vitesse. La principale disposition de ce premier code de la route concerne l'interdiction des animaux en libre pâture sur la voie publique : une remise en ordre du monde de la route par le retrait des moutons et des ânes qui mangent la végétation des bas-côtés des routes devrait suffire à maîtriser les nouveaux problèmes de sécurité posés par l'introduction des véhicules automobiles.

Nous avons construit la grille de lecture en rapprochant deux questions fondamentales dans deux domaines très éloignés, les théories de la responsabilité qui touchent le droit et les théories de la mesure et de l'évaluation qui concernent les mathématiques et les démarches formalisées. Comment s'articulent ces deux domaines ? Dans ce premier âge, la théorie de la mesure qui fait jouer la référence à un étalon primordial, un module esthético-moral, a tout de suite un aspect fortement normatif qui se retrouve dans un régime de responsabilité centré sur une recherche de la faute. La connaissance générale fait l'économie de l'introduction de nouveaux concepts juridiques. Le code de la route de 1921 se limite à quelques dispositions réglementaires. Les catégories juridiques traditionnelles de la responsabilité civile et pénale n'ont pas à faire l'objet de nouvelles élaborations : la connaissance générale fait cette économie de la pensée créatrice.

Régime d'innovation : innovation marchande

Pourtant, avant 1910, en France, un premier système de sécurité routière avait été mis en place. La cohérence du système est assurée par des plafonds de vitesse de 20 km/h en ville, et de 30 km/h en rase campagne. Ces plafonds de vitesse permettaient une homogénéité des flux composés alors principalement par des véhicules hippomobiles et des cyclistes. Ce premier système de sécurité routière a été historiquement remis en cause par l'accroissement des vitesses des flux routiers, que le code de la route de 1921 entérine.

La France avait vu très tôt des inventeurs s'intéresser aux problèmes de sécurité routière. La tragédie de la course Paris-Madrid, dans laquelle périt Marcel RENAULT en 1903, amène un inventeur à déposer le premier brevet de ceinture de sécurité. Nombre des innovations permettant une réduction des risques routiers datent d'avant 1910 : ceinture de sécurité, signalisation, feux, giratoire, limitateur de vitesse, enregistreur de vitesse, motorisation électrique, etc. Pourquoi ces innovations ont elles été oubliées, ou même, ne sont-elles utilisées aujourd'hui qu'avec parcimonie ? Pourquoi cette extraordinaire lenteur de la diffusion d'innovations si manifestement utiles ?

Le régime d'innovation est plus en cause que les innovations elles-mêmes, semble-t-il. Il est consacré dans une institution marchande bien connue : le

© Cahiers de la sécurité - INHESJ

concours LÉPINE créé en 1902. LÉPINE restera préfet de police de Paris jusqu'en 1912, et joue un rôle central pour la circulation dans la ville de Paris. Mais les trop raisonnables innovations de sécurité routière ne reçoivent pas d'impulsion décisive du régime d'innovation du préfet LÉPINE. Par exemple, la ceinture de sécurité ne reste qu'épisodiquement utilisée en compétition, et devra attendre plus d'un demi-siècle le début d'une diffusion plus large. Ce régime d'innovation n'a pas permis le démarrage de la diffusion des innovations de sécurité routière. Elles sont restées pour la plupart à l'état de prototypes.

LA CONNAISSANCE DU RISQUE

Une réforme de la tarification de l'assurance automobile à partir de la première statistique du risque routier, une accélération des procédures d'indemnisation caractérisent le tournant des années 1930 en France. L'incapacité de la connaissance générale à fournir une indemnisation régulière des victimes a été un des facteurs de son remplacement par des formules issues de l'ingénierie financière et de l'ingénierie de prévention. D'autre part, les premières améliorations de la sécurité passive des véhicules apparaissent à la même époque, avec l'adoption de la fabrication monocoque des véhicules.

En France, il faudra cependant attendre une seconde crise, lorsque le chiffre de cent morts par jour est dépassé en juillet 1972, pour voir impulser des techniques de prévention sur une grande échelle : contrôle des vitesses, bridage des moteurs des deux-roues motorisés les plus répandus, ceinture de sécurité et amélioration de la sécurité passive des véhicules.

Dans les années 1930, il y avait une mortalité routière double en Angleterre par rapport à la France, aujourd'hui la situation est inversée. Le tournant des années 1930 a donc eu des apports plus déterminants en Angleterre. L'Angleterre a imposé des limites de vitesse dès cette période, au contraire de la France. Mais, tout comme il y a eu échec partiel du système parisien du temps du préfet LÉPINE, il y aura échec partiel du système londonien, système impulsé par un service spécialisé de Scotland Yard. Cet échec partiel était en particulier celui du régime d'innovation pour le système parisien de LÉPINE, les difficultés du service spécialisé de Scotland Yard des années 1930-1940 tiendront pour beaucoup au régime d'objectivation.

Régime d'objectivation : graduation des objets

Des démarches pratiques dans la conception des véhicules, des infrastructures ou dans l'indemnisation des victimes peuvent s'articuler aisément sur un régime d'objectivation simple obtenu par l'étude empirique graduant les objets

© Cahiers de la sécurité - INHESJ

selon leurs propriétés de sécurité routière. Le tournant des années 1930 permet une évolution des infrastructures et des véhicules par la soustraction de facteurs de risque. Par exemple, le bois qui était la matière principale de construction des véhicules hippomobiles et qui était encore utilisé dans les années 1930 jusque dans la structure de certains véhicules, ne sera plus utilisé de par le mauvais comportement de ce matériau dans les accidents. Ces études empiriques permettent d'affirmer des conceptions spécifiques à l'automobile pour les infrastructures et les véhicules, face à des principes parfois millénaires associés à la traction animale.

Les premiers travaux empiriques de sécurité routière, comme les travaux des actuaires pour rétablir des bases de tarification devant la très forte dégradation de l'assurance automobile ou les travaux du service spécialisé de Scotland Yard, apportent bien plus que la simple graduation des objets. Ils contiennent des indications de conduite générale de politique de sécurité routière. Et là réside leur échec partiel : ces études empiriques dégagent une vision stratégique qui ne relève plus tellement de ce régime d'objectivation par la graduation des objets. Cette vision stratégique ne sera pas reprise dans les travaux ultérieurs et fait la singularité de ces premiers travaux scientifiques sur la sécurité routière. Dans les travaux des actuaires, se trouve énoncé tout un ensemble de principes généraux de conception des véhicules et de hiérarchie des priorités en matière de sécurité routière. Des relations entre le gabarit et la sinistralité, les accidents graves et la vitesse de pointe des véhicules, qui servent de base encore aujourd'hui à la tarification de l'assurance automobile, découlent une priorité stratégique du problème de la modération de la vitesse et des principes de conception favorisant le véhicule de petit gabarit et de faible puissance massique. Ces principes ont pu favoriser des innovations industrielles - la conception de la 2 CV Citroën date de cette époque - mais n'ont pas été appliqués en tant que visée stratégique. Même échec partiel pour le service spécialisé de Scotland Yard : il réalise les premiers réaménagements urbains préservant le patrimoine existant, comme par exemple dans le quartier de Westminster à Londres, mais ne peut résister à la vague des aménageurs qui déferle sur Londres après les destructions de la Seconde Guerre Mondiale.

Régime de responsabilité : indemnisation et prévention

Le régime de responsabilité associé à une connaissance du risque prendra un caractère novateur par rapport aux régimes depuis si longtemps établis de la responsabilité juridique. L'innovation conceptuelle est plus apportée de l'extérieur que générée par l'évolution jurisprudencielle. Elle est exogène aux institutions judiciaires, car issue du développement des services d'assurance. L'assurance met en place des moyens pour le soutien de politiques de prévention et l'indemnisation effective des victimes dans une égalité de traitement, en s'appuyant sur l'équité issue de la tarification et la standardisation des procédures d'indemnisation.

© Cahiers de la sécurité - INHESJ

Régime d'innovation : Innovation industrielle

Au début des années 1920, en Europe, beaucoup de constructeurs automobiles étaient de simples assembleurs de parties de véhicules de provenances diverses. Un régime d'innovation marchand donnait dans les premières années des véhicules individualisés. Des véhicules, identiques sur catalogue, pouvaient avoir une distance de freinage allant du simple au triple. Que le fait ait été noté indique un changement d'époque : une exigence de standardisation apparaît, qui va de pair avec la modernisation des structures productives. Le changement de régime d'innovation remédie sans doute à des travers antérieurs. Cependant, l'apparition de connaissances sur l'efficacité comparée des différentes innovations, et sur la totalité de l'impact réél de la motorisation automobile sur la société et l'économie, apportera de nouvelles remises en cause.

LA CONNAISSANCE DES INCERTITUDES

Les remises en cause proviennent de plusieurs sources. Les premières de ces sources procèdent des évaluations globales de l'impact de la motorisation automobile dans les domaines de la santé, des nuisances et du climat. La connaissance scientifique y apporte l'incertitude, en particulier celles des conséquences des émissions de gaz à effet de serre. Un second groupe de sources est celui de l'évaluation des actions et innovations de sécurité routière. Ainsi, le *Livre blanc* sur la sécurité routière de 1989 donne le ton pour la situation des années 1990. Des techniques prudentes de faible coût sont proposées comme la limitation par construction de la vitesse des véhicules légers et des motocyclettes, alors que la sécurité reste invoquée pour des solutions techniques coûteuses ayant un impact parfois négatif sur celle-ci. Les techniques prudentes se conçoivent dans une approche de fiabilité humaine.

Régime d'objectivation : fiabilité humaine

À l'époque de la connaissance générale, une personne pouvait manquer d'éducation. À l'époque de la connaissance du risque, une personne pouvait manquer de formation. Aujourd'hui, les connaissances importantes à transmettre concernent les incertitudes, les limites des capacités humaines et des actions possibles dans l'amélioration de la sécurité par une politique d'aménagement. Par exemple, les aménagements les meilleurs laissent inévitablement des accidents de véhicules très rapides et de motos qui échappent par principe à la conception modératrice de la vitesse, cause du succès de l'aménagement. La mobilité routière apporte le risque et l'incertitude qui dépendent très fortement de la vitesse et du contexte. À l'époque de la connaissance des incertitudes, une personne pourra manquer de capacité d'adaptation .

© Cahiers de la sécurité - INHESJ

La mobilité routière apporte la catastrophe possible à proximité de tout un chacun. Une bonne appropriation par l'agent ou le collectif des usagers de l'incertitude inhérente aux moyens conduit à la responsabilisation. Les choix effectués, les moyens mis en œuvre n'abolissent pas radicalement l'incertitude et le risque. L'incertitude partagée est elle-même un ingrédient de la réduction du risque : par exemple, une zone à trafic calmé est une zone où le mélange d'usagers motorisés et non motorisés est rendu plus apparent. La réduction du risque réel est issue d'une majoration volontaire de l'incertitude de la situation et du risque perçu. Normes juridico-techniques et pédagogie générale du risque se doivent aujourd'hui de souligner l'existence de l'incertitude et du risque.

Figure 3
Schéma de l'évolution de la pédagogie de sécurité routière

CONNAISSANCE GÉNÉRALE	CONNAISSANCE DU RISQUE	CONNAISSANCE DES INCERTITUDES
Des connaissances générales de statut plutôt « littéraire » et une approche exclusivement technique, sans démarche formalisée.	Des connaissances spécialisées, des données pertinentes. Calcul formalisé et ingénierie prennent une place importante.	Des connaissances des limites des possibilités humaines et des systèmes hommes-véhicules-infrastructures.
ÉDUCATION	FORMATION	ADAPTATION
Une action de modification de la maîtrise de soi-même.	Une action médiate sur l'homme à travers l'environnement, les objets techniques, les collectifs humains.	Une adaptation aux systèmes, avec des obligations de mesure et de connaissance des risques et des incertitudes.

Régime de responsabilité : réduction des risques et précaution

Le Code Civil stipule trois définitions de la responsabilité : à partir de la faute, à partir de la négligence, et à partir de la garde des choses. Les régimes de responsabilité cantonnés dans l'imputation des fautes ou l'exposition d'autrui au risque présentent des défauts : ils inversent souvent la réalité du risque. Le piéton traverse en courant : il commet donc une faute inexcusable, alors même qu'il est brisé par l'énergie cinétique d'un véhicule rapide. « Lundi, jour des GTI », ce dicton de casse automobile ne se traduira pas par une mise en cause de la responsabilité du constructeur dudit produit, tandis qu'une imperfection mineure oblige un constructeur à modifier des milliers de véhicules. Dans les deux cas, l'approche juridicisée du risque est inversée par rapport à la réalité.

© Cahiers de la sécurité - INHESJ

À partir d'un respect de la réalité du risque, la responsabilité nouvelle doit participer d'une plus grande culture de l'anticipation. Il s'agira, devant l'évolution d'un risque potentiel ou susceptible d'acquérir une nouvelle dimension, de prendre la décision en amont qui évitera la possibilité d'une dégradation importante. Et puisque les incertitudes sont présentes, les moyens limités, devenez de bons gestionnaires des risques : anticipez mieux, prenez des options viables et atténuez votre exposition aux risques. Précaution et réduction des risques : voici comment semble se dessiner le nouveau régime de responsabilité, centré ni sur la faute, ni sur l'équité dans l'indemnisation.

Régime d'innovation : innovation de service

L'innovation de service remplace l'innovation de type industriel. La connaissance des incertitudes incorpore toujours la dimension de fiabilité humaine et de dynamique sociale : l'usage réel de l'équipement est seul juge de son efficacité. L'innovation industrielle propose bien souvent une certitude de protection. L'innovation de service évalue les dynamiques faisables et probables de réduction des risques réels, et conditionne ses choix par les évaluations. L'innovation industrielle, en particulier celle des techniques de prévention, est une production, à la différence d'une innovation de service, qui est plutôt une coproduction de l'innovateur et du collectif demandeur. La technique de précaution, ou prudente, est une innovation de service, et se construit dans une relation entre l'agent ou le collectif d'usager et l'expert ou le service technique. Les politiques urbaines de zones calmées - des quartiers où la modération du volume et de la vitesse du trafic permet d'avoir une rue mieux partagée entre les différents usagers - sont un exemple du nouveau type d'actions menées : des actions de proximité participatives, responsabilisantes et économes en ressources.

VERS UNE PRÉCAUTION ROUTIÈRE

Il ne s'agit plus d'abolir le risque par un aménagement décisif. L'ensemble du système de la route - hommes, infrastructures et véhicules - se doit de réduire pragmatiquement ses risques et s'inscrire dans une perspective à long terme de développement durable.
Le rapport BOITEUX sur les infrastructures recommande de prendre en compte le risque et l'incertitude. Gestion des risques et développement durable ne feront que renforcer un thème familier à la sécurité routière, celui de la modération des vitesses. La conception des infrastructures devrait sans doute se recentrer sur un paradigme de « production maigre »(3) d'une infrastructure qui tient la vitesse. Ce passage à une diète salutaire est franchi dans des réali-

(3) *Lean production*, dite aussi production au plus juste.

© Cahiers de la sécurité - INHESJ

sations exemplaires d'aménagement urbain. Une des tâches actuelles est d'exporter vers les zones moins urbanisées les réalisations réussies de modération de la vitesse en contexte urbain. Cette visée stratégique peut aussi se justifier par une tendance de long terme en matière de sécurité routière, où la ville se révèle le foyer de l'amélioration quant à la gestion du risque routier, tant et si bien que l'accident grave a tendance à fuir la ville.

En revanche, la nuit concentre de plus en plus la mortalité routière(4). Ce temps symbolise aussi celui où il n'existe pas véritablement d'alternative modale à l'automobile. Il est un pôle négatif pour la sécurité routière, à l'opposé de la présence modératrice de la ville.
Devenez de bons gestionnaires des risques : les sites urbains y incitent. Contrairement au temps de la nuit, dans un contexte urbain bien aménagé, le conducteur apprécie mieux ses limites, s'adapte à une diversité de situations, sans position hégémonique du mode automobile. Ce qui vaut à un niveau élémentaire, vaut aussi à un niveau stratégique : dans les endroits où la contrainte urbaine est relâchée, les dérives en dehors des optimalités sont plus fréquentes. Les succès récents d'espaces urbains compacts comme Singapour soulignent la convergence vertueuse de la ville, de la gestion des risques et de la compétitivité économique.

(4) Nous reprenons quelques unes des conclusions de l'étude réalisée dans le cadre du programme PREDIT sur l'évolution à long terme de la sécurité routière. CALLENS (Stéphane), *La connaissance du risque, un siècle d'accidents d'automobiles*, juillet 1993.

© Cahiers de la sécurité - INHESJ

CHRONIQUE D'UNE POLITIQUE DE SÉCURITE ROUTIÈRE

Pierre MAYET
Vice-président du Conseil général des Ponts et Chaussées

Vision à la fois originale et engagée d'un acteur privilégié de la sécurité routière, cet article témoigne tant des difficultés de la mise en place de ce type de politique publique, que de ses premiers succès.
Si l'efficacité globale d'un tel dispositif dépend en dernier ressort de l'adhésion de l'ensemble du corps social, les années quatre-vingt marquent un progrès dans sa sensibilisation et la construction du consensus.

Les premiers engins pétaradants qui émeuvent les riverains ou les badauds de notre « meilleur réseau routier du monde », à la fin du siècle dernier, ne troublaient guère le législateur ni l'administration, qu'il s'agisse de celle des Mines ou de celle des Ponts et Chaussées. Parce qu'éminentes ou savantes, ces administrations sont cependant capables de prospective et d'anticipation. Ainsi, dès 1893, elles ont veillé à faire établir par le décret du 10 mars 1893 les fondements sur lesquels repose encore aujourd'hui le contrôle de la pratique automobile : établissement d'une règle de vitesse maximum des engins admis sur le réseau public de voirie, en différenciant la rase campagne (30 km/h) et l'agglomération (20 km/h), institution du récépissé de mise en circulation des véhicules (carte grise) et instauration du certificat de capacité de conduite (permis de conduire).

Avant l'idée de sécurité routière

L'essentiel est donc en place tandis que l'automobile prend une importance de plus en plus manifeste dans la vie du pays, jusqu'à acquérir pendant la grande guerre une fonction stratégique avec les taxis de la Marne.

© Cahiers de la sécurité - INHESJ

En 1921, les différentes règles sont rassemblées dans un code de la route. L'armée y introduit la disposition de l'obligation des phares jaunes qui a été longtemps une singularité française et que l'administration française compétente a su remarquablement justifier au sein des instances internationales, ne consentant à y renoncer qu'avec la certitude de le faire au meilleur moment et au meilleur des intérêts de nos industriels du secteur.

Il faut attendre 1954 pour que l'on nourrisse le code de la route de nouvelles dispositions. Un décret fixe alors respectivement la limite de vitesse autorisée en agglomération à 60 km/h pour les véhicules de tourisme, et à 50 km/h pour les poids lourds. Cette même année, une loi affronte pour la première fois le puissant *lobby* de l'alcool, en autorisant la recherche du taux d'alcoolémie dans le sang du conducteur en cas d'accident grave. Ceci se passait sous le gouvernement MENDÈS-FRANCE, engagé dans une bataille autrement plus violente au plan politique : la suppression des privilèges des bouilleurs de cru.

Il faut un changement de République pour que l'on prenne conscience de l'importance croissante du nombre et de la gravité des accidents de la route et que l'on mette en place une nouvelle disposition d'ordre public : l'obligation d'assurance de responsabilité civile des conducteurs (loi de finances de 1958) est alors instituée. En 1959, c'est par voie d'ordonnance - le passage par la loi n'étant pas imaginable - que le gouvernement fonde la possibilité de sanctionner la « conduite en état d'ivresse ou sous l'empire d'une imprégnation alcoolique ».
L'idée de maîtriser les risques par la limitation de vitesse est explorée sous forme d'expériences limitées. En 1961, ce sont ainsi 2 100 km de routes qui, les fins de semaines, sont soumises à la limitation à 90 km/h (aujourd'hui la norme du réseau routier de rase campagne). De même, en 1969, on invente la disposition qui limite à 90 km/h la vitesse autorisée pour les conducteurs novices : idée intéressante que celle d'énoncer ainsi la nécessité d'un apprentissage de la conduite en situation réelle pour aboutir à la pleine maîtrise d'un conducteur sûr, le permis de conduire délivré ne tenant pas lieu par lui-même de certification suffisante.

LA SÉCURITÉ ROUTIÈRE : UN SYSTÈME D'ACTEURS À PART ENTIÈRE

Les accidents de la route, tribut sanglant de la pratique automobile, chacun d'entre eux se révélant comme l'aléa extrême de dysfonctionnements largement répandus concernant le conducteur, la route et le véhicule, ne trouvent explication que par une considération complète de la pratique automobile dans son ensemble.

© Cahiers de la sécurité - INHESJ

Cette pratique est celle du conducteur ; se pose alors la question de savoir comment il a été formé et par qui, comment les pouvoirs publics ont vérifié le niveau de sa compétence par l'examen du permis de conduire, comment ils contrôlent son comportement à l'égard des règles de circulation, etc. Il faut alors s'intéresser à l'éducation générale, aux auto-écoles, aux inspecteurs du permis de conduire, aux gendarmes et policiers « affectés à la circulation », aux magistrats.
Cette pratique est aussi déterminée par la route, son développement, son aménagement, ses équipements. Il faut alors comprendre comment les ingénieurs routiers intègrent l'exigence de sécurité dans leur savoir faire.
Elle est enfin le fait de l'automobile, produit de la société contemporaine en constante évolution et en constant perfectionnement. Les constructeurs automobiles se trouvent donc être des acteurs majeurs de la culture automobile. Encore faut-il voir de plus près que l'automobiliste est aussi en contact continu avec les professions de l'automobile - à travers le secteur de la réparation automobile - en lien étroit avec celui de l'assurance, les experts automobiles et depuis peu les contrôleurs techniques. Tous sont présents, tous ont un rôle à jouer dans la gestion du risque automobile. L'évolution de chacun de ces secteurs comporte toujours une composante qui tend à le relier aux autres dans une perspective globale de progrès de la sécurité routière.

L'apprentissage de la conduite automobile

Les premières auto-écoles ont été créées en 1917. Elles sont aujourd'hui au nombre de 14 000 environ comportant près de 25 000 formateurs (les moniteurs) et assurant chaque année la formation de près d'un million de candidats aux permis de conduire.
L'État définit et organise les contenus de référence et les moyens de la passation des examens. C'est lui qui désigne donc les experts des examens, les inspecteurs du permis. À l'origine, ceux-ci étaient simplement agréés sur la base d'une expérience professionnelle dans le milieu automobile. Puis, ils furent regroupés au sein d'un établissement public spécifique - le Service national du permis de conduire (SNPC). Pour faciliter la gestion de ces acteurs au sein de l'administration territoriale et leur apport à la politique de sécurité routière dans son ensemble, le SNPC a ensuite été dissous et les inspecteurs intégrés à l'administration du ministère de l'Équipement à partir de 1983. Il reste à accomplir une intégration pratique plus complète qui permettra l'encadrement des Préfectures et des directions départementales de l'Équipement, en veillant de plus près à l'amélioration du service à l'usager, candidat au permis de conduire.

Auto-écoles, inspecteurs du permis, bureaux du permis de conduire des Préfectures constituent un système. Sa finalité affichée est évidemment de garantir la qualité de la formation des conducteurs. La perception qu'en ont ses usagers

© Cahiers de la sécurité - INHESJ

est celle d'un filtre aléatoire par lequel il faut passer pour disposer du précieux viatique rose qu'est le permis de conduire. Persiste la question de la qualité de la formation et du niveau d'exigence de l'examen. Ainsi, sans autre explication qu'une idée préconçue persistante, le taux de succès depuis près de vingt ans reste très proche de 50 %. Les candidats n'ont d'autre but que d'obtenir le permis. Les formateurs sont tenus de concentrer les objectifs sur l'obtention du permis.
Depuis plus de quinze ans la politique de sécurité routière met l'accent sur l'importance de la formation au sens large, incluant l'éducation routière, la formation initiale à la conduite, l'apprentissage pédagogiquement contrôlé d'une expérience effective, des aspects de formation complémentaire en cours de vie. Mais l'enjeu est bien celui de parvenir, dans la coordination de l'ensemble des professions impliquées, à assurer la prééminence de la formation sur l'objectif pratique de l'obtention du permis.

L'administration des Ponts et Chaussées

Elle est devenue l'administration de l'Équipement et disposait, jusqu'à la décentralisation, d'un *quasi*-monopole de la compétence routière et d'une très ancienne tradition de compétence technique. Son savoir-faire s'est développé depuis les années soixante sur la conception du réseau moderne de circulation, les autoroutes, en y intégrant pleinement les objectifs de la sécurité. Sur ce réseau moderne, cet objectif est atteint : la fréquence des accidents y est trois ou quatre fois moindre au kilomètre parcouru que sur le réseau routier ordinaire.
En revanche, le savoir-faire de l'amélioration de la sécurité du réseau ordinaire n'a été développé que plus récemment, notamment à partir des années 1980. Ce développement ne va d'ailleurs pas sans difficulté. Comment concilier aisément l'objectif de sécurité qui conduirait à supprimer toutes les plantations d'alignement le long des routes avec la qualité d'usage apportée par l'agrément des mêmes plantations ? Le mouvement est en cours, notamment grâce à l'impact sur les mentalités professionnelles du programme RÉAGIR qui sera développé plus tard ou d'actions d'aménagement comme les nouveaux giratoires ou les expériences pilotes réalisées sous le label de « Villes plus sûres ».

Les professionnels de l'automobile

Les professionnels de l'automobile se sont progressivement vus impliqués par la politique de sécurité routière, le véhicule ne pouvant être exonéré de toutes conséquences en matière de risque d'accident. Certes, contrairement à une idée reçue, le véhicule défectueux apparaît rarement comme facteur essentiel dans l'explication d'un accident. Mais, veiller à une plus grande implication du conducteur par rapport à la qualité de son véhicule ne peut qu'aider à engager

© Cahiers de la sécurité - INHESJ

davantage sa responsabilité et sa conscience du risque d'accident. C'est ainsi que, dans le mouvement de l'intégration européenne, le contrôle technique obligatoire a été introduit en France et s'est développé, entraînant la création d'un réseau de centres de contrôle auto.
Il s'agit là d'un nouveau mode de prescription de la réparation automobile, qui vient s'ajouter aux prescriptions directement issues de l'usager pour la maintenance et l'entretien de son véhicule, à celles qui sont suscitées par les constructeurs dans leurs préconisations, et à celles qui résultent du financement des réparations par les assurances et dont les experts automobiles sont les agents. Ceux-ci se sont d'ailleurs vus reconnaître, en 1985, un rôle d'ordre public, agréé par l'État pour garantir l'évaluation des véhicules gravement accidentés dans une procédure qui vise à retirer du parc les véhicules dont la remise à niveau des fonctions de sécurité atteint un coût supérieur à leur valeur marchande. On envisage d'ailleurs d'étendre cette procédure, dûment aménagée, au retrait du parc des véhicules économiquement irréparables.
Le groupe des professions de l'automobile - réparateurs, experts, contrôleurs techniques - devient progressivement partie prenante, avec l'usager, d'une gestion efficace de la conformité des véhicules aux normes de sécurité.

Les secours

C'est la grande tradition des postes de secours des pompiers que d'être activement présents sur les lieux de l'accident pour relever les blessés et les conduire en milieu hospitalier. Leur intervention cherche à s'enrichir de la compétence médicale pour pouvoir assurer les premiers soins. La même aptitude à réaliser sur place les premières interventions médicales d'urgence a été développée directement par les médecins hospitaliers. C'est ainsi que le premier Service médical d'urgence (SMUR) a été créé en 1957 à Salon de France et que, depuis, le réseau des SMUR et des Services d'aide médicale d'urgence (SAMU) s'est largement développé(1). Il est notoire que les pompiers et les SAMU vivent une concurrence qui s'exacerbe quelquefois dans les querelles de préséance à propos des numéros d'appel d'urgence attribués.
L'importance du flux des accidentés de la route a conduit progressivement à l'émergence d'un domaine spécialisé de la médecine. Chacun connaît par exemple l'importance de l'hôpital de Garches pour les polytraumatisés, et la notoriété qu'y a acquis le professeur GOT qui joue depuis longtemps un rôle éminent dans la politique nationale de sécurité routière.

Les forces de l'ordre chargées du contrôle.

Gendarmes, policiers, Compagnies républicaines de sécurité (CRS) sont familiers du réseau routier. Chargés du contrôle des règles de la circulation, ils sont quotidiennement au contact de millions d'automobilistes. Certains d'entre

(1) *Cf.* « Les métiers de l'urgence », *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n° 22, IHESI, 4e trimestre 1995, 214 p.

© Cahiers de la sécurité - INHESJ

eux appartiennent à des unités spécialisées, jouissant d'un certain prestige, tels les motards de la police de la route. Leur tâche est difficile car elle vise à faire pression et à exercer une dissuasion sur des usagers qui n'adhèrent pas spontanément à une pratique scrupuleuse des règles. Ainsi le contrôle - et la répression qui fait suite aux constats effectués - des dépassements des limites de vitesse s'effectue avec de grandes difficultés, tellement est important l'écart entre la norme légale (130 ou 90 km) et l'habitude prise au fur et à mesure de l'amélioration du réseau et de l'accroissement continu du niveau de performence des véhicules mis en circulation : une contradiction qui tend à devenir insupportable.

L'assurance automobile.

Il est bon de rappeler que le coût global de l'insécurité routière est évalué à environ 120 milliards de francs, dont 70 milliards constituent le chiffre d'affaires de l'assurance automobile, 31 milliards étant consacrés aux remboursements des sinistres matériels et 29 milliards aux sinistres corporels.
Depuis longtemps, la question est posée au système d'assurance automobile (assurance obligatoire de la responsabilité civile du conducteur, qu'il soit propriétaire ou non du véhicule, assurance des dommages subis par le véhicule) de savoir si une part de cet énorme flux économique consacré à la réparation ne pourrait pas être consacrée à la prévention. On considère qu'il est possible de réaliser des actions de diverses natures - le plus souvent de formation ou de communication - ayant pour effet d'améliorer le comportement du conducteur ou la sécurité du véhicule et de la route, de manière à réduire la fréquence et la gravité des accidents. C'est dans cette optique que la Prévention routière a été créée par le monde des assurances dès 1949, alors que l'État n'avait pas encore conçu la nécessité d'une politique de sécurité routière. Cette association, qui réalise essentiellement des actions de communication, continue d'être financée par les assurances à hauteur de 30 millions de francs recueillant par ailleurs près de 75 millions de francs auprès de ses adhérents. Chacune des grandes familles de l'assurance, sociétés ou mutuelles, s'interroge sur la manière de développer les moyens d'une prévention efficace. Tous ont signé, en 1993, une convention avec l'État qui prévoit la réalisation d'un programme d'action de 180 millions par an sur trois ans. La disproportion des chiffres consacrés à la prévention avec ceux de la réparation montre assez bien que la question reste entièrement posée.

FONDEMENTS DE LA POLITIQUE NATIONALE DE SÉCURITÉ ROUTIÈRE

Les années 1960 ont vu le bilan de l'insécurité routière prendre de terribles proportions, passant de 10 000 tués par an à plus de 16 500, sommet atteint en 1972, au rythme de l'explosion de la circulation automobile. Mais il faut attendre le gouvernement de Jacques CHABAN-DELMAS pour qu'en 1969 une première étude de grande ampleur, placée sous le signe alors à la mode de la

© Cahiers de la sécurité - INHESJ

rationalisation des choix budgétaires, engage le processus d'élaboration d'une politique publique. Cette étude, animée par Michel TERNIER, ingénieur des Ponts et Chaussées, débouche sur un certain nombre de propositions qui sont discutées au sein d'une table ronde et qui aboutiront à la création d'une mission interministérielle de la sécurité routière, confiée à Christian GÉRONDEAU, alors membre du cabinet du Premier ministre.

Dans le même mouvement, le gouvernement fait voter, en 1970, la première loi qui sanctionne l'alcool au volant en fixant à 0,80 gramme d'alcool par litre de sang le seuil de la répression. L'annonce et la discussion de cette mesure provoquent un grand retentissement dans le public et ont suscité, par le double effet de la prise de conscience et de la menace dissuasive, le premier infléchissement de la courbe de mortalité sur la route.

En juillet 1972, la mission interministérielle se trouve complétée par la mise en place d'une structure gouvernementale adéquate, le Comité interministériel de la sécurité routière (CISR), tandis que Christian GÉRONDEAU est nommé délégué interministériel. Avec cette nouvelle organisation, les principales mesures qui structurent la politique de sécurité routière sont mises en place en 1973. La limitation de vitesse est fixée à 110 km/h sur 13 100 km de routes à grande circulation et à 100 km/h sur le reste du réseau. Cette mesure est alors fortement controversée, puis amendée en 1974 avec les trois grandes normes encore en vigueur : 90 km/h sur les routes, 110 km/h sur les voies express à 2 x 2 voies, 130 km/h sur les autoroutes. Est également instaurée l'obligation du port de la ceinture, hors agglomération et aux places avant, et l'obligation du port du casque pour les motocyclistes. Les résultats ne se font pas attendre puisqu'en 1975 le bilan de l'insécurité routière qui avait culminé à 16 500 tués est redescendu à 13 500 tués.

Cette période féconde, où l'essentiel des mesures relevant de la loi a pu être mis en place, a été marquée par un intense débat public opposant l'État, représenté par son délégué interministériel, aux tenants de la culture automobile si largement diffusée par le milieu de la presse spécialisée.
La politique de la sécurité routière utilise les moyens de communication en menant des grandes campagnes, comme par exemple le fameux « Boire ou conduire, il faut choisir ». Mais les effets des mesures initiales s'essoufflent très vite puisqu'en 1982 le bilan semble se stabiliser à environ 12 500 tués. Certains signes laissent craindre que la tendance à la baisse ne s'inverse. On se demande alors s'il peut encore y avoir des possibilités de progrès.

LA POLITIQUE DES ANNÉES QUATRE-VINGT : UN ÉLAN AUJOURD'HUI PÉRENNISÉ

En 1982, devant l'épuisement des effets de la politique inaugurée en 1972, le gouvernement choisit de modifier significativement son organisation en confiant au délégué interministériel de la sécurité routière une nouvelle Direction de la sécurité et de la circulation routières (DCSR) au sein du ministère des

© Cahiers de la sécurité - INHESJ

transports. Cette direction est directement compétente pour la formation des conducteurs et la passation des examens, la normalisation technique des véhicules et de leur contrôle (les cartes grises), la signalisation et la gestion de la circulation (l'exploitation de la route).

Elargissement des structures et nouveaux programmes

L'équipe restreinte du délégué, une quinzaine de personnes, se trouve considérablement renforcée par les moyens d'une direction qui dispose de plus de 150 personnes et d'un établissement public, le Service national du permis de conduire, sans compter le lien plus direct qui peut s'établir avec l'Organisme national de la sécurité routière (ONSER) qui sera bientôt intégré au sein de l'Institut de recherche et d'études pour les transports et la sécurité (INRETS).

Le Comité interministériel de la sécurité routière (CISR) et son nouveau délégué réexplorent alors de nouvelles voies visant à mobiliser en profondeur les citoyens, les conducteurs et toutes les professions de l'automobile pour qu'ils développent en commun une culture automobile qui intègre pleinement la préoccupation de sécurité routière.
Les premières initiatives en ce sens sont celles du programme « Réagir par des enquêtes sur les accidents graves et des initiatives pour y remédier » (RÉAGIR) qui vise à comprendre la complexité des implications entre les divers facteurs d'accident. Ce programme exigera la formation à ce type d'enquêtes de plusieurs milliers d'inspecteurs départementaux de la sécurité routière issus des forces en uniforme assurant le contrôle, des pompiers ou médecins des services d'intervention d'urgence, des ingénieurs responsables du réseau routier ou urbain, des militants du milieu associatif. Cette formation de masse remplit ses objectifs en une année et le miracle d'un exceptionnel engagement collectif s'accomplit, établissant sur le terrain des réalités, dans l'intimité des principaux milieux impliqués, une importante motivation, une compétence et une expérience dont on trouve aujourd'hui encore les traces dans le corps social.

Un autre programme est mis en place, dit « objectif - 10 % », qui vise à mobiliser, à l'échelon des villes et des départements, un ensemble de moyens, modestement financés, permettant de réaliser des programmes d'action visant à réduire le nombre d'accidents. Ce programme a été conduit pour devenir le réceptacle des politiques locales de sécurité routière que sont aujourd'hui les Plans d'actions départementaux de sécurité routière (PADSR).

Sur le terrain de la formation, les perspectives de progrès apparaissent plus problématiques tant la situation semble bloquée. De querelles internes en difficultés et tensions (par rapport aux partenaires des auto-écoles), le Service national des examens des permis de conduire (SNEPC) vit des heures difficiles. Le CISR décide finalement la dissolution de cet établissement public et son

© Cahiers de la sécurité - INHESJ

intégration dans l'administration afin de pouvoir développer dans de meilleurs conditions une politique nationale de formation - le noyau central du SNEPC désormais rattaché à la sous-direction de la formation au sein de la DSCR - et de pouvoir mieux gérer son application sur le terrain, au contact des préfectures. Une bonne intégration à l'administration déconcentrée des inspecteurs agissant sur le terrain reste à accomplir et se trouve toujours à l'ordre du jour. C'est finalement à Montlhéry, sur le site abandonné par la prévention routière, qu'est alors entreprise l'initiative qui donnera naissance à la nouvelle orientation donnée à la politique de formation des conducteurs par l'apprentissage accompagné de la conduite.

Repenser la formation : le rôle de la conduite accompagnée

Une petite équipe mixte de la DSCR et de l'ONSER anime l'unité expérimentale de Montlhéry, dont la vocation est de mener des expériences et de développer les pédagogies appropriées à la conduite automobile. On ne pouvait manquer d'être surpris de l'absence d'une telle fonction, quand il s'agissait d'organiser au mieux la formation de tous les français - ou presque - et précisément de près d'un million d'entre eux qui obtiennent chaque année un permis de conduire. L'expérimentation de la conduite accompagnée a été commencée en 1984 sous le nom de code de Yvonne (car elle s'appliquait à un groupe de 500 jeunes des départements des Yvelines et de l'Essonne). Cette initiative se heurta à de nombreuses réticences et fut débattue dans le milieu automobile comme dans la presse.

Les premiers résultats apparaissent remarquablement intéressants, selon l'appréciation des jeunes eux-mêmes, de leurs parents accompagnateurs, des auto-écoles formatrices, des inspecteurs examinateurs, et prometteurs du point de vue de la réduction des sinistres « jeunes conducteurs ». C'est pourquoi ce nouveau type de formation a été généralisé dès 1986 tandis que la méthode pédagogique sur laquelle il reposait a inspiré la rénovation complète du « Programme national de Formation » qui sert depuis 1990 de référence commune à la formation et à la passation des examens.
De 1982 à 1985, des groupes de réflexion en relation avec les divers secteurs de la pratique automobile explorent les idées susceptibles de donner corps à une politique précise de prévention. Le principe sous-tendant ces réflexions est de faire de la formation à la conduite automobile le moyen de diffusion d'une culture de l'automobile sûre, à laquelle toutes les professions seraient normalement appelées à contribuer, en valorisant, pour ce qui les concerne, les objectifs de la sécurité. Dans une large mesure, les idées partagées par ces groupes de travail ont été exprimées dans le rapport établi par la Commission des sages, présidée par Pierre GIRAUDET de 1988 à 1989, dont le maître mot reste toujours actuel, puisque cette commission proposait de viser à un modèle de comportement qui serait celui d'une conduite apaisée et civilisée.

© Cahiers de la sécurité - INHESJ

L'impulsion des grandes réformes de notre décennie

En 1985 et 1986, le contrôle des paramètres de sécurité des véhicules est concrétisé par deux mesures : d'une part celle relative aux véhicules gravement accidentés, qui repose sur l'intervention des experts, et d'autre part celle relative à l'obligation du contrôle technique des véhicules dont le champ d'application et les exigences se développeront ultérieurement.

En 1984, c'est la réforme des permis moto qui, tout en étant très exigeante quant au niveau de formation et du seuil de puissance maximum, permet de rétablir la communication et la confiance entre l'État et les motards. Dans leur engagement en faveur d'une prévention active, les « motards en colère » créent la Mutuelle d'assurance des motards.

D'un point de vue plus anecdotique, on peut rappeler le singulier succès d'une modeste réforme du code de la route. En 1984, elle a consisté à entendre des demandes réitérées et bien argumentées de nombreux usagers en organisant la signalisation permettant de s'affranchir de la priorité à droite dans les carrefours giratoires. Ces mesures sont aujourd'hui rentrées dans les mœurs automobilistes. Enfin, on ne saurait omettre l'introduction en 1989 du permis à points et la limite de vitesse à 50 km/h en ville. Chacun se souvient de la France paralysée par les transporteurs routiers en juillet 1989. Des négociations ont donc été nécessaires.

Dans cette période des années 1980, la courbe des accidents de la route continue à fléchir puisque de 12 500 tués en 1982, elle passe en dessous des 10 000 tués en 1987.

QUEL AVENIR ?

Il n'y a plus guère de mesures relevant de la loi et de la réglementation visant au contrôle des comportements qui puissent être inventées. L'objectif est au contraire de dégager l'essentiel des progrès du contrôle des comportements, d'aménager à ces fins progressivement la pratique du contrôle et l'application des sanctions. L'orientation de cette évolution peut sembler claire : davantage de constats pour que le constat trop improbable ne soit pas vécu comme une injustice. Cela suppose la mise en œuvre d'appareils automatiques et remet en question le tabou de l'identification judiciaire du conducteur. Il ne peut être levé que par l'imputation au propriétaire de la présomption de la faute et ne peut être sanctionné que pécuniairement.

Le débat d'orientation sur l'évolution souhaitable du contrôle des comportements sur la route n'a jamais été conduit jusqu'au bout. Même si l'hypothèse de la dépénalisation a été formulée, elle mettra du temps à se concrétiser.

© Cahiers de la sécurité - INHESJ

En ce qui concerne le véhicule, laissons le système du contrôle technique évoluer, sans en attendre des miracles. On peut souhaiter qu'un jour soit établie une limite de vitesse par construction, pour décharger le citoyen d'une partie de cette obligation contre nature qui lui est faite de respecter une vitesse limite légale en contradiction avec les performances offertes par les véhicules.

Reste la perspective d'une évolution profonde du modèle de comportement du conducteur, d'une conduite apaisée et civilisée, encouragée, stimulée et entraînée par l'implication de toutes les professions de l'automobile engagées dans les actions de prévention, établie par la pratique d'une formation pédagogiquement efficace, la formation initiale et ultérieurement les formes diverses de formation continue.

La convergence des principales professions - assurances, auto-écoles, experts, réparateurs auto - vers une telle perspective laisse à penser que la politique de sécurité routière est mûre pour ne plus relever de la seule responsabilité de l'État et pour s'organiser comme une politique nationale articulant l'action des uns et des autres en un tout cohérent visant le même objectif.

© Cahiers de la sécurité - INHESJ

AGIR SUR L'ENVIRONNEMENT : LES AMÉNAGEMENTS DE MODÉRATION DE VITESSE EN VILLE

Jacques ROBIN
CERTU

Comment combiner de façon concrète aménagement de la voirie en agglomération et sécurité routière ? Les modes d'intervention sur l'environnement ne manquent pas - programmes « ville plus sûre, quartiers sans accident », zones 30, etc. - mais tardent cependant à être généralisés.

Le XX^e siècle marque la naissance de l'automobile, puis son emprise sur la ville, au point de l'envahir, d'empêcher les déplacements de ses habitants non « carrossés » et de mettre leur vie en danger. Par réaction, en 1985, le programme « ville plus sûre, quartiers sans accidents » a mis en évidence des solutions, parfois osées, pour les grands axes urbains. À partir de 1990, des programmes d'aménagement de la voirie pour une circulation à vitesse restreinte (zones 30) s'appliquent à certains quartiers composés de voies plus modestes. En dehors de ces deux exemples d'aménagement, des solutions alternatives, globales ou spécifiques, permettent d'améliorer la vie locale en ville, de sécuriser et de rendre attrayants les déplacements des citadins, en particulier lorsqu'ils sont piétons ou cyclistes. Nous allons parcourir ci-après l'ensemble de ce domaine.

« En aucun cas, la vitesse n'excédera celle de 30 kilomètres à l'heure en rase campagne et de 20 kilomètres à l'heure dans les agglomérations (...) ». Ce décret pris le 10 mars 1899 par Émile LOUBET, Président de la République, empreint d'une certaine sagesse, est significatif du moment. Du fait de la nouveauté du phénomène automobile, la société n'avait pas encore banalisé l'accident au point de le considérer comme normal. Cela s'est malheureusement perdu ultérieurement en même temps que l'on considérait la vitesse comme un gain de temps, donc d'argent, et en même temps qu'on l'associait à la notion de dynamisme. La culture technique de plusieurs générations

© Cahiers de la sécurité - INHESJ

d'ingénieurs a trouvé une partie de ses fondements dans la volonté de tendre vers un écoulement le plus rapide et le plus grand possible du trafic automobile en ville. Chaque nouveau point de congestion était analysé et traité, pour céder la place à l'apparition d'autres points de congestion et de nouvelles solutions, souvent au détriment de la vie locale. Jusqu'au moment où l'on s'est demandé si la voiture était, à ce point, faite pour la ville, si l'insécurité et la gêne générées étaient acceptables.

« VILLE PLUS SÛRE, QUARTIERS SANS ACCIDENT »

Le souhait de bénéficier d'une meilleure sécurité et d'une meilleure qualité de vie est à l'origine d'un ensemble de réflexions formulées au début des années 1980 par des professionnels de formations diverses (ingénieurs, urbanistes, sociologues). Le rapprochement de ces points de vue a abouti à une réflexion sur les possibilités, pour l'aménageur, d'agir pour concilier circulation, sécurité et vie urbaine. Le problème s'avérait d'autant plus aigu pour les quartiers traversés par des artères importantes ou les petites agglomérations traversées par des axes lourds où les conflits entre circulation et vie urbaine étaient forts, et s'est traduit par la recherche de solutions nouvelles et innovantes pour la conception de la voirie, concrétisées par le lancement en 1984 du programme « Ville plus sûre, quartiers sans accidents ».

Concrètement, une cinquantaine de villes ont participé à ce programme entre 1984 et 1987. Les réalisations se sont avérées plus ou moins importantes selon les communes. L'État a consacré un financement exceptionnel de 60 millions de francs, tandis que la part de financement des collectivités s'élevait à 80 millions de francs émanant essentiellement des communes. Dans les années qui ont suivi et jusqu'en 1990, quelques autres opérations ont vu le jour. L'apport financier de l'État et l'appui du réseau technique ont bien évidemment contribué à la réussite de la campagne, d'une part en débloquant au niveau local les crédits nécessaires, d'autre part en apportant une caution et une confiance sur le plan technique, indispensable compte tenu de la rupture avec la culture antérieure, essentiellement « automobilistique ».

Quels aménagements ?

Les aménagements proposés modifiaient l'aspect et le tracé en utilisant essentiellement le minéral et le végétal. Des implantations d'arbres ont très souvent constitué l'un des éléments de l'aménagement. Alliées à des aménagements plus spécifiques, elles contribuent par leur aspect esthétique à influencer le comportement de l'automobiliste dans le sens de la modération de la vitesse (entre autres à Lorient, Romans, Rennes, Golancourt, Doyet, Chambéry, etc.).

© Cahiers de la sécurité - INHESJ

Programme ville plus sûre, quartiers sans accidents : deux exemples

Doyet dans l'Allier

Commune de 1 200 habitants, l'agglomération est traversée par la RN 145. C'est en fait un village-rue, assez commerçant. Le trafic est dense et rapide : l'insécurité était ressentie par les habitants suite à plusieurs accidents meurtriers. Le déclic de l'aménagement a eu lieu à la suite d'un des accidents mortels : les parents d'élèves de l'école située en bordure de la RN réclament « un feu rouge » dont les effets se sont avérés parfois contreproductifs (accélération des automobilistes au feu vert, etc.).Une solution plus globale a donc été adoptée :

- création d'un séparateur central de 1,60 m supportant des plantations d'arbres de haute tige et revêtu en pavés ;

- valorisation des espaces de transition : effets de porte et points particuliers ;

- reprise de l'éclairage : adoption de « boules », plus urbaines ;

- réalisation d'un carrefour plateau surélevé ;

- aménagement d'aires de stationnement et dégagement d'espaces plus larges pour faciliter la manoeuvre des poids lourds ;

À Doyet, le nombre d'accidents et le nombre de tués a été divisé par cinq. Les cinq années précédentes on avait compté 14 accidents et 5 tués, tandis que les six années suivantes on a compté seulement 3 accidents et un tué.

Mutzig

Si le mot « osé » s'applique à tout le programme « ville plus sûre, quartiers sans accidents », la place de la Fontaine de Mutzig est en la matière un cas d'école : à dessein on a « perdu » la RN, tant en tracé en plan qu'en profil en long. Une immense vague fait monter et descendre les véhicules. Lors de l'ouverture à la circulation après les travaux, aucune trace de passage ne confirmait que c'était circulable, à tel point que le premier camion qui s'est présenté s'est arrêté net, pensant tout simplement qu'il s'était trompé.

D'autres aménagements ont été réalisés à Mutzig : bordures basses blanches d'une esthétique particulièrement recherchée, îlots séparateurs pavés, trottoirs élargis, éclairage particulier.

La beauté et la fonctionnalité de la réalisation ont incité la plupart des commerçants à restaurer leurs façades dans les mois ou les années qui ont suivi. Devant le succès de cette première tranche, deux autres tranches de travaux ont été réalisées vers l'Ouest sur d'autres financements, dans les années qui ont suivi.

Concernant les accidents, ils ont été diminués par trois après la première réalisation. Les vitesses moyennes sur la place e la Fontaine sont passées de 50 à 25 km/h.

© Cahiers de la sécurité - INHESJ

Les arbres ont souvent été préférés, à juste titre, aux bacs à fleurs ou aux arbustes tant pour des raisons d'esthétique car ils gardent l'hiver une certaine majesté, que pour des raisons de sécurité car les bacs à fleurs et les arbustes cachent la visibilité entre piétons et automobilistes, ce qui est d'autant plus dangereux lorsqu'il s'agit d'enfants.

Des aménagements sur la partie centrale de la chaussée dont l'un des avantages est de séparer les deux sens de circulation, réduisant la possibilité de doubler, et donc *ipso-facto* la vitesse. L'autre avantage est de faciliter la traversée des piétons qui peut se faire en deux temps. Nous pouvons voir de tels aménagements à Désertine, Doyet, Arnage, Chantepie, Brignoles, Romans, Andrezieux-Bouthéon. Des îlots, plus courts, plantés d'arbres (Tavaux, Golancourt), facilitent la traversée, réduisent la vitesse et permettent en plus de constituer des « tourne à gauche ».
Du fait qu'il s'agit d'axes à forte circulation, des pistes cyclables bien sécurisées, séparées de la chaussée par un terre-plein, ont été réalisées par plusieurs villes importantes comme Rennes ou Corbeil-Essonne. Les plateaux surélevés, tant en section courante qu'en carrefour (Chambéry, Noisy le Grand, Bain de Bretagne) soulignent de façon élégante l'aspect urbain, et ralentissent l'ensemble du trafic sans posséder l'aspect ponctuel que l'on reproche parfois aux ralentisseurs.

Au total, le programme « ville plus sûre, quartiers sans accidents » s'accompagne d'une diminution générale des accidents et de leur gravité (en moyenne, sur l'ensemble des opérations : 2,2 accidents par an après, contre 4,62 avant). Surtout, il est important de rappeler que le caractère délibérément novateur et audacieux de ces projets initiaux a donné le ton pour d'autres villes, et la preuve que l'on pouvait, sans nuire exagérément à l'écoulement du trafic, faire des aménagements sur des grands axes très circulés, souvent générateurs d'accidents graves, et que l'on pouvait de ce fait y modérer la vitesse et réduire le nombre et la gravité des accidents.

LES ZONES 30

Où et pourquoi des zones 30 ?

Alors que la campagne « Ville plus sûre » traite les grands axes, les zones 30, à l'inverse, concernent plutôt les quartiers composés de rues de desserte locale, pouvant néanmoins englober des rues à trafic moyen. La possibilité d'instaurer des zones 30 a été instituée par le même décret que celui qui a abaissé de 60 à 50 km/h la vitesse dans l'ensemble des agglomérations (décret du 29 novembre 1990). Une zone 30 est un ensemble de rues où la vitesse est limitée à 30 km/h. Le choix de sa création relève de l'autorité municipale.

© Cahiers de la sécurité - INHESJ

Configurations propices aux zones 30 :

Zones résidentielles, comme on en trouve à la périphérie des villes ou dans certains quartiers d'habitation anciens.

Zones à forte concentration de commerces locaux ; celle-ci se rencontrent plus souvent dans les centres.

Zones scolaires, englobant la majeure partie des cheminements entre l'école et la maison, c'est-à-dire un rayon de 300 m autour de l'école.

Zones plus « longilignes » constituant un itinéraire de liaison préférentiel pour les cyclistes, par exemple, entre collège et lotissement, ou entre zone universitaire et centre ville.

Une zone 30 ne doit pas être confondue avec une « aire piétonne » : les véhicules y ont accès et aucune contrainte particulière, en dehors de la vitesse, n'est imposée. Le stationnement est possible, sauf si d'autres raisons particulières nécessitent qu'on le réglemente. Contrairement à une crainte répandue, une vitesse faible (30 km/h) n'engendre pas plus de bouchon qu'une vitesse plus forte ; à cette allure, entre 30 et 80 km/h, le débit écoulé est le même car plus on va vite, plus on laisse d'espace entre les voitures ; quelle que soit la vitesse, il passe toujours une automobile toutes les deux secondes environ (sauf s'il y a des feux, des carrefours, ou autres raisons de ralentissement comme partout ailleurs). D'autre part même dans « les rues à 50 », il y a toujours des raisons de ralentissement : feux rouges, carrefours ordinaires, ou congestion de trafic. Il est donc fréquent que la vitesse soit assez proche de 20 à 30 km/h, en fait comparable à la vitesse en zone 30.

Dans une zone 30, comme dans les autres rues, les piétons peuvent traverser et, comme dans les autres rues, l'automobiliste est tenu de leur céder le passage (art. 220 du code), à cette différence près que la zone 30 rend cette tâche plus facile aussi bien pour le piéton que pour l'automobiliste. Les piétons, et en particulier les enfants, sont plus en sécurité dans une zone 30 : à titre de comparaison, l'arrêt à 30 km/h peut se faire en 13 m environ, alors que sur cette distance, à 50 km/h, l'automobiliste n'aurait pas encore eu le temps de commencer à freiner : on mesure donc tous les avantages pour un enfant qui surgit par exemple à 13 m devant la voiture. Les autres avantages de la zone 30 sont d'abord une diminution du stress des habitants : le quartier est plus paisible, et le niveau de bruit affaibli (bruit des pneus, bruit du moteur).

L'environnement ne doit pas inciter à la vitesse

Pour instaurer une zone 30, la pose du panneau d'entrée ne suffit pas : il faut que la zone ait un aspect n'incitant pas à la vitesse. C'est parfois le cas natu-

© Cahiers de la sécurité - INHESJ

rellement, dans certaines rues, mais le plus souvent des aménagements sont nécessaires, surtout aux entrées où alternent par exemple les emplacements marqués de stationnement pour former une succession de chicanes : quelques emplacements à droite, puis plus loin quelques emplacements à gauche. Pour les rues larges, il est possible également d'alterner avec du stationnement en milieu de chaussée, et d'agrémenter ces stationnements avec des plantations d'arbres de haute tige, réalisées sur des avancées de trottoir.
La construction de petits giratoires, de carrefours à plateau surélevé, permet également le ralentissement de la circulation. Dans tous les cas, tout ce qui pourrait inciter à la vitesse dans un carrefour est exclu des zones 30, par exemple des carrefours à feux, ou des carrefours où une rue a priorité sur les autres. Au contraire, la priorité à droite est instaurée de nouveau à tous les carrefours, sauf bien entendu aux giratoires. D'autres aménagements peuvent être un plateau surélevé en section courante sur une vingtaine de mètres, une « écluse », c'est-à-dire deux avancées de trottoir face à face, qui resserrent la chaussée à 3 à 4 m, obligeant un passage en alternat pour les voitures, mais en ménageant des *by-pass* le long du trottoir pour les cyclistes.

Une enquête sur les obstacles à la réalisation de zones 30

Depuis qu'il est possible d'instaurer des zones 30, c'est-à-dire depuis cinq ans, seules quelques centaines de villes en ont créées. Rajoutons à cela que parmi ces zones 30, certaines ne sont constituées que d'une courte rue, d'autres supportent seulement le panneau « zone 30 » sans que l'entrée soit marquante ni aménagée. Le CERTU *a désiré connaître les raisons qui freinent l'expansion des zones 30, qui par principe n'apportent pas de fortes gênes à la circulation. Une enquête a donc été menée auprès d'environ 1000 villes. Les trois types d'argumentaires les plus fréquents sont les suivants :*

« Les demandes des habitants concernent plutôt la sécurisation des sorties d'école ». *Il faut pourtant savoir que statistiquement la grande majorité des accidents d'enfants ne se produisent pas devant l'école mais sur le chemin de l'école, c'est donc la zone scolaire (300 m de rayon autour de l'école) qu'il faut sécuriser et pour ce faire, la zone 30 est un très bon outil ;*

« Nous devons préalablement faire une étude globale de hiérarchisation des voies, pour définir les zones à traiter ». *Certes une telle démarche est saine, mais elle peut très bien être menée concomitamment à la création des premières zones 30, qui concernent des quartiers où l'on voit clairement qu'il y a peu de risques d'erreur à leur création ;*

« Les aménagements de modération de vitesse que nous avons réalisés ont fait diminuer la vitesse et nous n'éprouvons donc pas le besoin de les compléter par une réglementation fixant le seuil à 30 km/h ». *Cette démarche prive d'un important bénéfice psychologique de la zone 30, qui en plus de la réduction de vitesse engendre un caractère paisible dans le quartier.*

© Cahiers de la sécurité - INHESJ

LA MODÉRATION DE VITESSE EN VILLE

En dehors des exemples donnés sur la campagne « ville plus sûre » et en dehors des zones 30, il existe beaucoup de rues qui ne sont pas encore classées zone 30 ou qui sont trop importantes pour l'être. Et pourtant dans ces rues les piétons circulent, dont des enfants ou des personnes âgées, et plusieurs centaines de piétons, de cyclistes y sont tués tous les ans, ou handicapés à vie.

Les aménagements qu'il est possible de réaliser dans ces « rues courantes à 50 km/h » répondent à trois principes : réduire la vitesse des véhicules, assurer une bonne visibilité réciproque entre les usagers (voitures entre elles, ou voitures-piétons), réduire la largeur de la voie à traverser par les piétons. Le dispositif le plus efficace est le refuge central sur le passage-piétons. C'est un aménagement peu onéreux qui permet au piéton de traverser en deux temps et qui ralentit globalement la vitesse, car il empêche les conducteurs en infraction de doubler les automobilistes qui roulent prudemment. Cet aménagement concerne surtout les rues à fort trafic, car pour les rues résidentielles ou les rues commerçantes il n'est pas indiqué de marquer des passages piétons : le piéton doit pouvoir traverser où il désire (comme l'article 219 du code de la route le lui permet) sans avoir à faire un détour de 50 ou 100 m.

Un autre aménagement efficace est l'avancée de trottoir, qui se réalise le plus souvent au carrefour : il permet de bien voir le piéton sur le trottoir lorsqu'il s'apprête à traverser, avec ou sans passage-piétons. Une bonne avancée se prolonge sur une dizaine de mètres avant le carrefour pour assurer une bonne visibilité du piéton. Il faut surtout éviter, toujours pour des raisons de visibilité, de placer des bacs à fleurs aux carrefours ou près des passages piétons : un enfant qui s'approche pour traverser doit être vu de la tête aux pieds.

LES AMÉNAGEMENTS CYCLABLES

Les citadins, enfants ou adultes, circulent aussi parfois en vélo, ou tout au moins aimeraient bien pouvoir le faire en sécurité. Malheureusement, les rares aménagements cyclables qui existent en France ne sont le plus souvent praticables en sécurité que par quelques adultes aguerris. Ce sont trop souvent de simples bandes cyclables, uniquement séparées de la circulation par un trait de peinture ; elles sont en général très étroites, bordées à droite par des voitures en stationnement qui manœuvrent et où les portes s'ouvrent inopinément, et frôlées à gauche par les voitures circulant à grande vitesse.
Il est évident que peu de parents laissent leurs enfants circuler sur des bandes cyclables et préféreraient, à juste titre, des pistes matériellement séparées de la chaussée. La solution adoptée de façon quasi-générale en ville à Copenhague, y compris pour les tous nouveaux aménagements, constitue à cet effet la

© Cahiers de la sécurité - INHESJ

meilleure formule : elle consiste à construire, pour les cyclistes, un deuxième trottoir de deux à trois mètres de large entre la chaussée et le trottoir-piétons. Cette piste est limitée de chaque côté par une bordure, et est établie à un niveau intermédiaire : dix centimètres plus haut que la chaussée, et dix centimètres plus bas que le trottoir-piétons. Ceci nécessite bien sûr la volonté politique de la municipalité de gagner ces deux ou trois mètres de chaque côté de la rue, au détriment de l'automobile (circulant ou stationnant).

D'autres solutions de pistes, plus rapidement mises en œuvre, concernent les trottoirs lorsqu'ils sont déjà suffisamment larges pour être partagés entre les piétons et les cycles par un marquage au sol, plus éventuellement une bande podotactile pour les aveugles.

Les points faibles, aussi bien pour les pistes cyclables que pour les bandes cyclables sont les carrefours. Actuellement, pour les pistes, des solutions satisfaisantes sont bien connues et sont appliquées dans les pays étrangers comptétents en la matière, d'une part pour les carrefours importants (transformation de la piste en bande colorée au sol sur les vingt derniers mètres avant le carefour), d'autre part pour les carrefours intermédiaires avec les rues secondaires (constitution d'un plateau surélevé établissant une continuité de la piste et du trottoir, et imposant aux automobilistes une vigilance du fait de la surélévation).

En ce qui concerne les petites rues, commerçantes ou résidentielles, la séparation des trafics cycles et voitures est beaucoup moins nécessaire : compte-tenu des faibles vitesses pratiquées, ils peuvent cohabiter. Cependant deux mentions particulières doivent être faites :

- Il est hautement souhaitable d'officialiser ces faibles vitesses en y instaurant des zones 30,
- Il convient de profiter au maximum des sens uniques pour permettre la circulation des cyclistes à contre-sens, tant en zone 30 que sur les rues courantes à 50. En effet, les cyclistes à contre-sens voient bien les voitures qui viennent en face, alors que lorsqu'elles viennent par l'arrière, ils ne les voient pas. De plus, les portières des voitures en stationnement s'ouvrent dans un sens non dangereux pour le cycliste, et le passager qui ouvre la portière voit arriver le cycliste. Cette mesure de circulation des cyclistes à contre-sens, dans les petites rues, est l'une des plus faciles à mettre en place, et une des plus efficaces : quelques panneaux suffisent, officialisant la mesure et informant les automobilistes, ainsi qu'éventuellement un ilôt séparatif peint ou borduré aux principaux carrefours d'entrée des voitures.

Un nombre de plus en plus important de villes françaises ont infléchi leurs orientations d'aménagement de voirie afin d'améliorer la sécurité, et les résultats sont probants. Dans de nombreuses villes étrangères, des réalisations tendant à modérer la vitesse ont été généralisées à l'ensemble de la ville : la vie y est plus paisible, et la ville redevient vivable. On se plaît à espèrer que ce mouvement va s'accélérer au bénéfice des citadins.

© Cahiers de la sécurité - INHESJ

L'EUROPE DE LA SÉCURITÉ ROUTIÈRE : AVANCÉES ET BLOCAGES

Séverine DECRETON
Université de Valenciennes
CRAPS-IFRESI

Des insuffisances ont longtemps rejailli sur la constitution d'un espace européen de sécurité routière. La Commission préconise une approche intégrée afin de mettre en œuvre les actions justifiées par le principe de subsidiarité. Mais en attendant, les politiques de sécurité routière s'inscrivent encore dans un cadre étatique et subissent de nombreuses influences nationales.

Quarante-cinq pour cent des conducteurs européens se déclarent concernés par les accidents de la route et font de la sécurité routière « une valeur majeure qu'il convient d'encourager et de protéger »(1). Pourtant, ce thème n'a, jusqu'à présent, que partiellement mobilisé les institutions communautaires. Certes, une étude exhaustive des sources montre qu'il serait abusif de parler d'oubli. Une photographie d'ensemble de la production normative donnerait même au lecteur une impression d'extrême densité. Mais une série de maladresses ont conduit à une saisie partielle du thème, freinant ainsi la construction d'un véritable espace européen de sécurité routière. En l'absence d'institution centralisatrice de données, le programme d'action s'est trop souvent résumé à un simple énoncé du problème, au mépris de tout travail préalable de définition. De ce fait, l'appréhension de la sécurité routière s'est présentée comme un chapelet d'actions le plus souvent erratiques(2).

Doit-on espérer du Traité de Maastricht un réajustement de la politique de sécurité routière ? Initialement examinée en problème sanitaire et éclatée en éléments épars, la question est-elle devenue depuis un objet à part entière du champ communautaire ? L'introduction de nouveaux objectifs reposant sur la

(1) Social Attitudes to Road Traffic Risk in Europe (SARTRE), *Les conducteurs européens et la sécurité routière*, Orléans, Paradigme, 1996, p.8.
(2) DECRETON (Séverine), « Les infortunes d'une Europe de la sécurité routière », *Regards sur l'actualité*, n°197, janvier 1994, p. 27-40.

© Cahiers de la sécurité - INHESJ

connaissance sont-ils à même de créer un axe stratégique, de lever les cloisonnements, de valoriser un modèle européen de politique publique ? Le renouveau méthodologique mettra-t-il un terme à la gestion probabiliste d'hier ?

> *Article 75 alinéa 1 du Traité sur l'Union européenne : « En vue de réaliser la mise en œuvre de l'article 74 et compte tenu des aspects spéciaux des transports, le Conseil, statuant conformément à la procédure visée à l'article 189/C et après consultation du Comité économique et social, établit (...) les mesures permettant d'améliorer la sécurité des transports ».*
>
> *Article 3/B (Titre II) alinéa 2 du Traité sur l'Union européenne : « Dans les domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive, la Communauté n'intervient, conformément au principe de subsidiarité, que si et dans la mesure où les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être réalisés de manière suffisante par les États membres et peuvent donc, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, être mieux réalisés au niveau communautaire ».*

Faut-il interpréter l'introduction du principe de subsidiarité comme la marque d'un retrait ou d'une influence communautaire dans le domaine de la sécurité routière ? Par son ambiguïté n'entretiendra-t-il pas une querelle de niveaux ? Une volonté homogénéisatrice est-elle possible à partir de référents culturels et juridiques différents ? Ne faut-il pas plutôt concevoir un rapprochement des pratiques nationales ? Dans un processus décisionnel largement dominé par les États membres, et plus spécialement par certains d'entre eux, ne risque-t-on pas, à trop vouloir européaniser, de créer un modèle communautaire à dominantes culturelles ? Qu'ils s'expriment à travers l'influence de groupes d'experts ou de groupes de pression, les compromis ne sont-ils pas appelés à devenir les grands gagnants d'une politique gouvernée par la rhétorique de la libéralisation ? La sécurité routière est une illustration parfaite de la mutation des politiques publiques européennes(3). Elle témoigne du lent et difficile processus d'émergence d'un référentiel commun, de la mise en place progressive d'un faisceau de normes et d'actions communes, et surtout de la prise de conscience que ce problème social, tout en étant fortement imprégné « d'exception nationale », n'est déjà plus totalement étanche aux problématisations européennes.

LE TEMPS DES AMENDEMENTS

Dès les années soixante, le Parlement européen encourage la construction d'une politique routière européenne et se « félicite du travail considérable que

(3) MULLER (Pierre), « La mutation des politiques publiques européennes », *Pouvoirs*, n°69, 1994, p. 63-75.

© Cahiers de la sécurité - INHESJ

la Commission accomplit dans le secteur de l'harmonisation des législations en vue d'éliminer les distorsions de la concurrence et de protéger la vie et la santé des personnes »(4). Lorsque quelques années plus tard, le Parlement fait état de « l'ampleur du drame causé par les accidents de la route », dans une résolution du 13 mars 1984, les coûts humain et social, sur lesquels il insiste, sont devenus tels que la mise en œuvre d'un programme « cohérent » ne constitue plus seulement un « devoir », mais également une « priorité importante » pour la Communauté. Le Parlement européen dénonce alors l'insuffisance des efforts jusque-là entrepris par les organisations et les institutions publiques et privées, et condamne fermement les attitudes de la Commission et du Conseil, en déplorant que le problème n'ait pas « retenu l'attention souhaitable au niveau communautaire ».

Une double ambiguité

Faute de consensus sur l'objet, la sécurité routière fut longtemps perçue comme un épiphénomène. Et si les années soixante-dix ont indéniablement conduit à adapter la recherche de sécurité aux nécessités économiques, de nombreux facteurs, étrangers de prime abord à la sécurité routière, sont ensuite venus, au fil des décisions, grever l'identification politique et sociologique d'un problème difficilement objectivable(5). En introduisant l'objectif « sécurité des transports » dans l'article 75 du Traité de la Communauté européenne (TCE), le Traité de Maastricht a-t-il contribué à lever l'hypothèque ? Certes, en appliquant la procédure dite anciennement de coopération à un domaine politiquement sensible, le Traité valorise le rôle du Parlement européen. Mais le dernier mot revient au Conseil, pour lequel l'intervention du niveau communautaire n'a d'autre but que de « renforcer les actions nationales ».

Par ailleurs, des liaisons dangereuses ne risquent-elles pas d'influencer un thème déjà propice à bien des marchandages ? Les avatars de la directive 95/1/CE du Parlement européen et du Conseil du 2 février 1995, prise sur la base du marché intérieur, semblent en attester. On retiendra de cet épisode que la cohésion n'est pas forcément une garantie de succès. Mais, dans un délai de deux ans à compter de la date d'adoption de la directive, la Commission réalisera une nouvelle étude approfondie afin d'établir « s'il existe un lien entre les accidents et une puissance maximale du moteur à 74 KW »(6).

---

(4) Résolution portant avis du Parlement européen sur la proposition de la Commission des Communautés européennes au Conseil, relative à une directive concernant le rapprochement des législations des États membres relatives aux vitres de sécurité destinées à être montées sur les véhicules à moteur, *J.O.C.E.*, 4 juin 1973, n°C 37/7.

(5) En ce sens : Cellule de prospective et stratégie du ministère de l'Environnement, « Pour une politique soutenable des transports », Paris, La Documentation française, collection « rapports officiels », 1995.

(6) *J.O.C.E.* du 8 mars 1995, n°152/1. Au demeurant Marc ABÉLES souligne l'existence de liens entre la fonction parlementaire européenne et la classe politique nationale. ABÉLES (Marc),

© Cahiers de la sécurité - INHESJ

Subsidiarité et superposition de compétences

« Au regard du principe de subsidiarité, une action de la Communauté apparaît nécessaire pour améliorer le niveau de sécurité des transports de marchandises dangereuses »(7). « La Communauté n'intervient, dans le respect du principe de subsidiarité, que pour assurer d'une part un regroupement des données contenues dans les fichiers statistiques des États membres et d'autre part, une coordination étroite entre États membres dans l'optique du bon fonctionnement d'une banque de données communautaire »(8). Curieux destin d'une subsidiarité proche du « sabre de M. PRUDHOMME »(9), qui devait servir à « défendre les institutions et, au besoin, à les combattre ». Il est en effet communément admis que ce principe doit permettre d'éviter toute intervention abusive de la Communauté dans des domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive. Rien n'est pourtant moins sûr dans une matière largement dominée par le thème de l'opportunité. Un espace européen de la sécurité routière est-il souhaitable ? Il conviendrait pour cela que soit résolue la question de la part que prendront les institutions communautaires, dans leurs rapports avec les États membres, à la problématisation d'une politique publique. Or les textes n'apportent sur ce point aucune réponse satisfaisante. Aussi, en l'absence de tout critère d'application automatique, deux solutions sont envisageables : un critère objectif, dont le respect sera constaté au vu d'éléments quantifiables, ou un critère subjectif intégrant une dynamique d'efficacité.

Les institutions n'ont pas définitivement tranché et bien des questions restent en suspens. Comment oublier que les accidents de la route, y compris dans leur dimension transnationale, parlent la langue des calculs et des seuils ? Comment mesurer l'efficacité d'une mesure alors que la conformité au principe de subsidiarité sera appréciée au stade du projet décisionnel ? Qui décidera enfin de l'aptitude de la Communauté à gérer le thème de la sécurité routière ? Faute de réponse, le principe de subsidiarité risque bien de se transformer en alibi utile pour quelques États à la recherche d'un subtil effet de maquillage. Les directives et les règlements viendront peut-être occuper un rôle croissant dans la fixation d'objectifs de politique générale « tandis que leur mise en oeuvre effective continuera de dépendre de la bonne volonté d'un ensemble très divergent d'agences nationales, provinciales et locales ». Au

---

« La fonction publique européenne : acteurs et enjeux », *in* MÉNY (Yves), MULLER (Pierre) et QUERMONNE (Jean-Louis) (dir.), *Politiques publiques en Europe*, Paris, L'Harmattan, 1995, p. 61-75.

(7) Directive 95/50/CE du Conseil du 6 octobre 1995 concernant des procédures uniformes en matière de contrôle des transports de marchandises dangereuses par route. *J.O.C.E.* du 17 octobre 1995, n° L249/35.

(8) Décision du Conseil du 30 novembre 1993 relative à la création d'une banque de données communautaire sur les accidents de la circulation routière. *J.O.C.E.* du 30 décembre 1993, n° L329/63.

(9) CHARPENTIER (Jean), « Quelle subsidiarité ? », *Pouvoirs*, n°69, 1994, p. 53.

© Cahiers de la sécurité - INHESJ

risque de voir le démon du « déficit de mise en œuvre » terrasser celui du « déficit démocratique »(10).

Une connaissance améliorée de l'insécurité routière

Le Traité de Maastricht marque une nouvelle étape. La recherche du bon niveau décisionnel relance les investigations : « il est temps de fournir des études, des statistiques fouillées »(11). Priée de se forger un discours de la méthode, la Commission recentre ses activités autour du double investissement en expériences et en connaissances. Tout d'abord, un patient travail de taxinomie épidémiologique recherche le poids des variables sociologiques, la force d'explication des facteurs anthropologiques, mesure le niveau d'adhésion des conducteurs aux règles de sécurité routière dans chaque pays(12). L'approche ethnographique se double par ailleurs d'une approche statistique, reposant sur le recensement de données chiffrées. Abstraction faite du revirement méthodologique, l'intérêt de cette démarche scientifique réside surtout dans sa valeur anticipatoire : « fournir une aide aux responsables de la politique européenne pour prendre des décisions sur la législation de la circulation, les mesures et campagnes de sécurité routière »(13).

En dépit d'une référence restrictive au principe de subsidiarité, critères et paramètres jetteraient-ils les bases d'un plan communautaire « objectifs/moyens » ? Prépareraient-ils le terrain d'une future production rationnelle et rationalisée de la norme européenne ? En serait-on pour l'instant au stade d'une réflexion inaugurale consistant à comparer les politiques nationales de sécurité routière avant de passer au plan supra-national ? Force est de constater que l'enquête SARTRE révèle bien plus de spécificités que d'identités. A la diversité des traditions nationales s'ajoute notamment la diversité des systèmes juridiques de droit interne. Dans ce cas, sur quelle base impulser une politique européenne de sécurité routière ? Communautarisation ou harmonisation ? À l'avenir, les besoins et surtout les possibilités auront sans aucun doute une part

(10) SCHMITTER (Philippe), « Quelques alternatives pour le futur système politique européen et leurs implications pour les politiques publiques européennes », *in* MÉNY (Yves) *et alii, op. cit.*, p. 43.

(11) Comité économique et social. Avis sur le « Programme législatif de la Commission pour le transport / La politique commune des transports, Programme d'action 1995-2000 (96/C 39/09) », *J.O.C.E.* du 12 février 1996, n°C39/45.

(12) L'étude SARTRE, réalisée à l'échelle de quinze pays d'Europe est née d'un accord entre trois organismes : INRETS (France), TRL (Royaume-Uni) et IDBRA (Association internationale de recherche sur le comportement du conducteur, organisation non gouvernementale). Mené sous la responsabilité du laboratoire de psychologie de la conduite (INRETS), le projet a été financé par les pays participants et par la Commission (*NDLR : quelques uns des résultats de cette étude sont présentés dans ce même dossier par l'article de J.-P. CAUZARD).*

(13) GOLDENBELD (C), « Différences d'opinion des conducteurs européens sur les mesures de sécurité routière », *in* SARTRE , *Les conducteurs européens et la sécurité routière. Etudes approfondies de leurs attitudes et comportements dans quinze pays*, Orléans, Paradigme, 1996, p. 37.

© Cahiers de la sécurité - INHESJ

déterminante. Ce qui expliquerait que la recherche d'une « meilleure intelligence collective » soit pour l'instant synonyme de compromis politique.
Le second objectif d'une démarche cognitive réside en la contribution à la « construction d'un idéal démocratique »(14). La pratique des sondages qui tend ainsi à se multiplier concernant le thème de l'insécurité routière crée et renforce l'illusion d'un espace public européen qui viendrait s'ajouter à celui déjà existant du Parlement de Strasbourg, mais qui offrirait en plus l'avantage de venir au renfort d'une technocratie bruxelloise souvent accusée de souffrir d'un déficit de légitimité. Les institutions européennes seraient ainsi elles-aussi séduites par une « démocratie d'opinion » qui se présenterait sous la forme d'une participation minimale des citoyens au processus de réforme et de décision. À la source de l'étude SARTRE, les sondages contribuent également à scientificiser et crédibiliser auprès des populations un problème politique, et confèrent au travail des experts une dimension sociale plus évidente. Les sondages permettent en effet de repérer le coefficient de pénétration d'une politique publique dans l'opinion et de mieux évaluer ce que devrait être une bonne politique. On peut néanmoins s'interroger sur leur contextualisation et la manière dont trop souvent les questions sont directement liées aux préoccupations des acteurs politiques, sur les problématiques commandées par une demande particulière. Soutenir une étude, comme l'a fait la Commission pour le rapport SARTRE, fait assurément partie d'une entreprise de légitimation menée par une institution à la recherche d'une caution à la fois scientifique et démocratique.

LE TEMPS DES INFLUENCES

L'insaisissabilité de l'objet sécurité routière a longtemps rejailli sur le choix d'une stratégie communautaire. Et les actes, toujours plus nombreux, ont contribué à dissimuler un évident manque de réflexion. Au détriment de la cohérence, l'appréhension de l'insécurité routière s'est faite sur un mode relativement mineur. La construction européenne étant affaire de libéralisation des échanges plus que de protection de la société, les pouvoirs publics européens se sont concentrés en priorité sur l'harmonisation des réglementations nationales, pour autant qu'elle permît la suppression des entraves techniques aux échanges et à la mise en place d'un grand marché unifié. Sécurité de la circulation, sécurité du véhicule, sécurité de l'usager, sécurité de l'infrastructure : force est de constater que l'automatisme de répétition n'a connu de réels bouleversements que terminologiques. En effet, dans un espace où droit communautaire rime avec utilitaire, c'est jusqu'à présent l'environnement économique qui a assigné à la sécurité routière sa légitimité. Ainsi s'explique le choix de l'harmonisation des mesures à caractère technique transposées

(14) LECA (Jean), « Sur le rôle de la connaissance dans la modernisation de l'État et le statut de l'évaluation », *Revue Française d'Administration Publique*, n°66, avril-juin 1993, p. 190.

© Cahiers de la sécurité - INHESJ

aujourd'hui en droit interne : masses et dimensions des véhicules à moteur, dispositifs anti-projection pour les poids lourds, homologation des pneumatiques, etc.. Il faut attendre le début des années quatre-vingt pour que le discours se recentre sur la réalité des maux. On parle alors davantage d'accidents de la route, c'est-à-dire de morts, d'invalides, mais aussi de l'argent sacrifié au culte de l'automobile. Mais on pressent que ce monétarisme, exclusif de tout sens humain, vient à point nommé pour rappeler que l'accident de la route est un manque à gagner. Construite sur une logique du marché, l'Europe a fait de la sécurité routière un bien économique.

Une logique d'intérêts économiques

Depuis une douzaine d'années, le niveau de l'Union européenne s'est transformé en théâtre de la représentation des intérêts catégoriels, comme le montre la croissance spectaculaire du nombre des groupes de pression qui gravitent aujourd'hui autour des différentes institutions communautaires. Ce nouveau tropisme européen des lobbies confirme que désormais l'Europe constitue à leurs yeux un espace où s'exerce un réel pouvoir de décision, et qu'il convient de modifier la cible de leur influence. Toutefois en matière de sécurité routière, l'accroissement du niveau communautaire comme scène de représentation des intérêts ne s'est pas encore véritablement traduit par la constitution de groupes de pression réunissant l'ensemble des organisations concernées par ce secteur. Ici encore, le poids des identités nationales contrarie les stratégies sectorielles européennes, comme le montrent par exemple les divergences d'intérêts entre constructeurs automobiles de l'Europe du Nord et de l'Europe du Sud. Certes, cela ne signifie pas que les grandes entreprises ou les différentes associations intervenant dans le domaine de la sécurité routière ne jouent aucun rôle, mais qu'elles doivent plutôt varier leur répertoire d'action en l'ajustant aux différents niveaux d'intervention possibles. On peut se demander si la culture française, longtemps réfractaire aux corps intermédiaires, méfiante à l'égard du *lobbying* associé à une sorte d'opacité corruptrice, n'a pas freiné la défense européenne des intérêts français face à des États qui ont plus précocement ou plus profondément institutionnalisé le rôle des groupes de pression. L'apparition d'un espace européen de négociation et d'expression des intérêts vient donc déstabiliser le modèle national de la représentation démocratique, comme en témoignent les performances modestes en matière de lobbying communautaire à la fois des constructeurs automobiles français et des associations écologistes ou de victimes d'accidents de la route.

Un réceptacle européen aux groupes de pression ?

De préférence, les pressions des groupes d'intérêts convergent vers la Commission parce qu'elle est un centre d'autorité décisionnelle. Qu'ils agissent ouvertement ou indirectement, inspirent, approuvent ou désavouent, l'influence qu'ils exercent sur le tissu communautaire tend à s'amplifier.

© Cahiers de la sécurité - INHESJ

Quelques atouts font leur force : ceux « qui réussissent le mieux exhibent des ressources suffisantes, des liens forts avec les bureaucrates et les politiciens. Par dessus-tout, ils sont capables de fournir aux décideurs des informations techniques fiables »(15). De ce fait, leurs relations avec la Commission sont devenues régulières.

En faisant le choix d'une action publique contractualisée, la Commission s'est engagée récemment dans la voie de la collaboration avec un organisme de droit privé, la Fédération européenne de sécurité routière(16). Trois missions lui sont assignées : secrétariat de quatre groupes de travail composés de représentants des administrations nationales de sécurité routière, mise en place d'un réseau de correspondants nationaux, élaboration d'une banque de données sur les codes nationaux de la route. La mise en place de relations avec des réseaux d'influence présente des avantages - éclairage et assistance sur des aspects techniques de la décision, constitution d'un réseau de soutien utile en cas de négociation, émulation, acquisition d'un « réflexe » européen. Elle présente en revanche le grave inconvénient de placer une Commission, colonisée par de multiples intérêts, en situation de domination.

1972 : à la demande de la Commission, les experts gouvernementaux examinent de « nouveaux problèmes », en l'occurrence celui du transport de matières dangereuses. 1989 : la Commission charge un comité d'experts de dresser un constat de l'insécurité routière sur le territoire de la Communauté. 1994 : la Commission confie des missions d'intérêt général à un organisme de droit privé : la Fédération européenne de sécurité routière.

Logique de spécialisation, logique de respectabilité. Affaire d'alliances souvent présentées comme matière à connaissances. Certes, « le risque est grand d'appliquer le label néo-corporatiste à des modes de consultation et de préjuger du fond à partir des formes »(17). La mise en garde d'Yves MÉNY, transposée en son temps à l'échelon national, garde au niveau communautaire toute sa pertinence. Nous éviterons donc ce lieu commun. Mais, pour peu que l'on s'affranchisse de cette subtilité méthodologique, on perçoit le poids des traditions nationales, curieuses d'infléchir ou d'orienter les normes dans un sens qui leur serait favorable. Avec pour toute ressemblance le « donnant-donnant ».

(15) MAZEY (Sonia), RICHARDSON (Jérémy), « De la liberté des moeurs politiques à un style européen de politique publique ? », *in* MÉNY (Yves) *et alii, op. cit.*, p. 96.
(16) GÉRONDEAU (Christian), « La sécurité routière en Europe », *Administration*, décembre 1994, p.164.
(17) MÉNY (Yves), « La légitimation des groupes d'intérêt par l'administration française », *Revue Française d'Administration Publique*, 1986, p. 100.

© Cahiers de la sécurité - INHESJ

Des jeux institutionnels au recours à l'expertise

L'esprit communautaire serait largement redevable de son modèle institutionnel, marqué par le partage du pouvoir entre une Commission qui négocie, un Conseil qui conclut et un Parlement généralement pourvoyeur d'opinion. La réalité est pourtant beaucoup moins simple dans la mesure où la Commission conduit la négociation sur la base d'un mandat du Conseil et où celui-ci contrôle le déroulement de la négociation(18). Le constat de Joël RIDEAU n'incite pas seulement à la lecture buissonnière des traités. Il appelle, dans son sillage, d'autres interrogations : celles concernant la réalité pratique du monopole d'initiative de la Commission et la place de l'État dans le cadre de la conception des politiques publiques. L'extrême sensibilité du thème de la sécurité routière a poussé les pouvoirs publics à souvent recourir à l'expertise, phénomène qui, certes, n'est ni récent ni spécifique à l'Europe. Passant en revue les « nouvelles tendances », Dusan SIDJANSKI relève cependant une singulière aptitude à multiplier les groupes spécialisés et techniques à composition variable, au rythme des livres blancs ou verts et programmes communautaires(19). Un mouvement qu'il convient sans doute de situer dans une tradition de curiosité politique, à la jonction d'une recherche de connaissance et d'aide décisionnelle. En décembre 1989, la Commission des Communautés européennes confiait à Christian GÉRONDEAU, délégué à la sécurité routière de 1972 à 1982, la présidence d'un comité d'experts chargé de dresser le constat de la situation de la sécurité routière européenne et de faire des propositions en vue de son amélioration. Le rapport, rendu public en octobre 1990, tient à la fois du diagnostic, du suivi et du bilan. Il s'ordonne autour de trois éléments : l'état de l'insécurité en Europe, le recensement des mesures techniques susceptibles de remédier à cet état, l'implication des instances communautaires. Il s'agit donc non seulement d'un manifeste à vocation prospective, mais aussi d'un instrument d'évaluation de l'efficacité des actions mises en œuvre. Ainsi, le groupe de travail, lorsqu'il est composé de fonctionnaires nationaux, constitue sûrement un relais d'information entre les États membres et la structure communautaire ; peut-être même le symptôme d'une transposition de « filières nationales » à un échelon supérieur(20). La Commission se verrait alors imposer les représentations culturelles propres aux États membres d'autant plus influents qu'ils se sont dotés d'une solide expérience de construction d'un agenda politique(21).

(18) RIDEAU (Joël), « Les groupes d'intérêt dans le système institutionnel communautaire », *Revue des Affaires Européennes*, n° 3, septembre 1993, p.55.
(19) SIDJANSKI (Dusan), « Nouvelles tendances des groupes de pression dans l'Union européenne », *in* MÉNY (Yves) *et alii*, *op. cit.*, p.78.
(20) BELLIER (Irène), « Une culture de la Commission européenne ? De la rencontre des cultures et du multilinguisme des fonctionnaires », *in* MÉNY (Yves) *et alii*, *op. cit.*, p.58.
(21) L'année 1993 s'ouvre sur le constat d'insécurité d'une classe d'âge formulé au cours d'un colloque soutenu par la Commission, sur l'initiative de la France, attachée à l'acquisition progressive de la conduite. Le Conseil des ministres de l'Union européenne des 29 et 30 novembre 1993 déclare aussitôt que 1995 sera l'année du jeune conducteur.

© Cahiers de la sécurité - INHESJ

Une politique publique éclatée

La lutte contre l'insécurité routière risque également de pâtir de sa difficulté en tant que politique publique à trouver l'acteur dominant (corps de l'État, administration, *pool* associatif) capable, à partir de son expertise, de construire les images dominantes de ce secteur et donc le référentiel de la politique sectorielle. La sécurité routière, tant au niveau français qu'au niveau européen, souffre d'une représentation en kaléidoscope, culturellement bigarrée, juridiquement morcelée, institutionnellement éclatée. Il est frappant de constater que le problème de l'insécurité routière n'ait jamais donné naissance à un véritable groupe professionnel disposant d'un savoir reconnu, susceptible de traiter les dysfonctionnements(22). Les difficultés d'émergence d'un espace européen de la sécurité routière résident justement dans cette pratique de la non-décision chronique liée à la sectorisation du thème, à son inscription dans un déjà-là rassurant : la politique des transports, la politique sanitaire et sociale. Sous-produit, la sécurité routière a droit à un sous-traitement. Les analyses de Jean-Claude THOENIG sur les ingénieurs des Ponts et Chaussées ont bien montré la tendance de ce corps à monopoliser certaines fonctions productrices de sens mais aussi les limites au travail d'homogénéisation des représentations de la sécurité routière par des calculs et des rigidités corporatistes(23).

QUELLES PERSPECTIVES ?

Dans une communication du 9 juin 1993, la Commission préconisait une approche intégrée de la sécurité routière afin de mettre en œuvre les actions justifiées par le principe de subsidiarité. Mais quelle subsidiarité ? Pour l'heure, les politiques de sécurité routière s'inscrivent encore dans un cadre national et ne font l'objet d'aucune véritable concertation. L'accroissement du trafic intra-communautaire devrait contribuer à en déplacer le centre de gravité et à permettre d'envisager une véritable politique européenne. Mais la démarche n'est-elle pas prématurée ? L'étude SARTRE nous enseigne ici que la lutte contre les accidents de la route intègre un ensemble de valeurs et de susceptibilités culturelles. La prochaine étape, déjà amorcée, consistera à comprendre et expliquer. Mais aujourd'hui encore, c'est trop souvent l'émotion qui cautionne le sursaut normatif. Les thèmes ciblés sont des thèmes sensibles bénéficiant d'une large couverture médiatique : usage de drogues ou consommation médicamenteuse. Une démarche pressante, inscrite dans les préoccupations de l'Union européenne, qui a demandé aux États membres de faire le point sur ce sujet et d'harmoniser leurs différentes réglementa-

(22) MULLER (Pierre), « Entre le local et l'Europe. La crise du modèle français de politiques publiques », *Revue Française de Science Politique*, n°2, avril 1992, p. 275-297.
(23) THOENIG (Jean-Claude), *L'ère des technocrates*, Paris, L'Harmattan, 1987.

© Cahiers de la sécurité - INHESJ

tions(24). « Désordre du sujet » contre « ordre de la loi », cette énième offre de sécurité ouvre de nouvelle perspectives pour qui souhaite préciser les tendances nouvelles des comportements tout en évaluant l'acceptabilité d'une politique. Elle relance également le débat d'une production juridique dictée par les impératifs sociaux et idéologiques. En dénonçant des comportements construits contre des valeurs communément perçues, le droit apparaît alors dans sa dimension anthropologique, tel le lieu de convergence d'un lien social idéal(25) : l'harmonisation doit susciter « l'émergence progressive d'un sentiment d'appartenance à une véritable communauté de trois cent vingt millions d'habitants »(26), faisant de l'Europe « une communauté culturelle bâtie autour d'une loi générale à laquelle chacun, de sa place spécialisée, collabore de toute son énergie ». Démarche hyperbolique constitutive d'un nouvel ordre « au risque d'oublier qu'au sein d'une même société d'échanges complexes, les gens ne peuvent tout simplement pas percevoir les dangers de la même façon, parce que leur milieu local ou spécialisé les façonne différemment »(27).

(24) « Sécurité routière, drogues licites ou illicites et médicaments », Rapport au Premier ministre, Paris, La Documentation française, collection « rapports officiels », 1996, p. 173.
(25) CASTEL (Robert), COPPEL (Anne), « Les contrôles de la toxicomanie », *in* EHRENBERG (Alain), *Individus sous influence*, Paris, éditions Esprit, 1991, p. 240.
(26) Commission de la sécurité routière, « La sécurité routière », Livre blanc présenté au Premier ministre, Paris, La Documentation française, collection « rapports officiels », 1989, p. 49.
(27) DUCLOS (Denis), « La société de raison et le retour du risque », *in* DOURLENS (Christine) *et alii*, *Conquête de la sécurité, gestion des risques*, Paris, L'Harmattan, 1991, p. 266.

© Cahiers de la sécurité - INHESJ

POUR ALLER PLUS LOIN...

Rubrique coordonnée par Pascale MÉNARD
Chargée d'études IHESI

LES GRANDES ÉTAPES DE LA POLITIQUE DE SÉCURITÉ ROUTIÈRE (1)

La formation d'une volonté politique nationale

Les romains furent vraisemblablement les premiers à manifester un intérêt pour la sécurité routière en adoptant un système de signalisation directionnelle matérialisé par des bornes. A la fin du siècle dernier, l'entrée dans l'ère automobile s'est accompagnée d'un bon nombre de mesures réglementaires visant à prévenir les dangers découlant de ce nouveau mode de transport. En 1899, le regroupement des multiples textes d'application a constitué le premier « code de la route ». Toutefois, la notion de sécurité routière n'apparaît qu'au terme de la seconde Guerre mondiale sous l'effet de la massification du transport automobile. En 1949, les sociétés d'assurances créent la Prévention routière, laquelle s'impose, jusqu'en 1960, comme le seul moteur d'une véritable action dans le champ de la sécurité routière.

De 1960 à 1970, la dimension politico-sociale de la sécurité routière s'affirme. En effet, confrontés à des bilans statistiques alarmants, les pouvoirs publics commencent à mesurer le degré perçu comme intolérable atteint par l'insécurité régnant sur les routes de l'hexagone. Il convient de rappeler que les premières statistiques fiables datent de 1956.

Suite à cette prise de conscience, l'Organisme national de sécurité routière (ONSER) est fondé en 1960, à l'initiative du ministère des Transports et des Travaux publics, en vue d'analyser puis de prévenir les accidents de la circulation. Cependant, cette innovation ne va pas contribuer à endiguer la prolifération des accidents. De ce fait, le 8 mai 1968, les ministères de l'Équipement et de l'Intérieur proposent mutuellement au gouvernement un

(1) La mise en avant de ces grandes étapes s'appuie principalement sur trois articles : NOËL (Olivier), « Vingt ans de sécurité routière : le bilan vu à travers les chiffres », *Les Cahiers de l'Observatoire*, n°1, 1994. BÉRARD (Jean-Michel), « L'organisation de la lutte contre l'insécurité », *Revue d'Administration*. CAUZARD (Jean-Pierre), « La gestion socio-politique de la sécurité routière : le cas des années 1970 »

© Cahiers de la sécurité - INHESJ

programme d'action relatif à la circulation routière intitulé le « dossier bleu ». Ce texte qui revêt une forte connotation « moderne » ressort comme un appel à l'action publique. En septembre 1969, le « dossier vert », présenté par le ministère de l'Equipement et du Logement, vient renforcer son précurseur en définissant les points d'ancrage de l'intervention de l'État. Entre ces deux dossiers, s'insère chronologiquement une étude conduite, pour la première fois en France, selon les principes de la Rationalisation des choix budgétaires (RCB). Dans ce cadre, une approche globale du problème de la sécurité routière a été menée avant que l'analyse et les préconisations subséquentes ne trouvent leur justification au travers d'un bilan économique. Bien que dressant un panorama général et cohérent de sécurité routière en termes économiques, les conclusions de ce rapport concernent essentiellement « l'amélioration du conducteur », en omettant toujours le facteur « véhicule ».

En 1970, lors d'une table ronde traitant du sujet, le Premier ministre Jacques CHABAN-DELMAS proclame la création d'une Mission interministérielle de sécurité routière (MISR) à laquelle succédera en 1972 la Délégation interministérielle à la sécurité routière (DISR). A compter de 1970, s'amorce la mise en place d'un véritable arsenal réglementaire comprenant principalement les mesures suivantes :

- 1970 : Promulgation de la loi fixant le taux de contravention à O,80 gramme d'alcool par litre de sang et le taux de délit à 1,20 g/l ;
- 1973 : Lois instituant respectivement le port obligatoire du casque hors agglomération et le port obligatoire de la ceinture aux places avant hors agglomération ;
- 1974 : Entrée en application des limitations de vitesse actuelles en rase campagne sur route sèche (90 km/h sur route, 110 km/h sur 2x2 voies et 130 km/h sur autoroute).

En 1972, on peut affirmer que les infractions routières sont devenues un contentieux de masse attendu que leur proportion dans la masse globale des affaires traitées par la Justice est de 80%. Cette année, symbole du paroxysme de l'insécurité routière (plus de 280 000 accidents et près de 17 000 tués) peut être considérée comme la date de naissance de la politique nationale dans ce domaine.

1972, année de la prise de conscience

Fruit de la catalyse des volontés et du rapprochement des acteurs, l'institutionnalisation de la sécurité routière repose sur une instance, le Comité interministériel de sécurité routière (CISR), créé en 1972 et placé sous l'égide du Premier ministre. Il a pour mission de définir les mesures tendant à amélio-

© Cahiers de la sécurité - INHESJ

rer la sécurité routière. Parallèlement, un Délégué interministériel à la sécurité routière est nommé, sa fonction consistant à préparer les délibérations du comité et de veiller à leur application.

L'Observatoire national interministériel de sécurité routière lui est directement rattaché; il lui appartient de centraliser les informations collectées par les diverses administrations centrales, de les traiter puis de diffuser les résultats. De plus, il coordonne l'action d' observatoires régionaux de sécurité routière institués au sein des Directions régionales de l'Equipement (DRE). Jusque dans les années 80, la lutte contre l'insécurité routière est concentrée entre les mains de l'Etat. Lors de l'adoption des lois de décentralisation, la nécessité de porter l'action au-delà de la réglementation se fait nettement ressentir. Ainsi, le Comité interministériel, organisé le 13 juillet 1982, a décidé de développer la mobilisation du corps social et de responsabiliser les collectivités locales.

Les prémices de ce second cycle décennal de la politique de sécurité routière consacrent la création d'une Direction de la sécurité et de la circulation routières (DSCR), chargée de la mise en application des décisions émanant du Comité interministériel.

D'autre part, le gouvernement lance, en 1983, à l'attention des acteurs locaux un programme d'incitation financière appelé « Objectif -10% ».

La même année, le programme RÉAGIR (Réagir par des enquêtes sur les accidents graves et des initiatives pour y remédier) est étendu à l'ensemble du territoire national. Dans ce dernier cadre, dès mars 1953, 1950 Inspecteurs départementaux de sécurité routière (IDSR) sont formés pour conduire les enquêtes dans les départements, sous le couvert des Préfets et de leur coordinateur RÉAGIR.

L'inflexion des indicateurs peut être globalement portée au crédit des mesures d'envergure adoptées. Dans un souci d'améliorer l'organisation locale de la politique, le Premier ministre, par circulaire du 11 août 1987, a invité chaque Préfet à élaborer puis à mettre en place un Plan départemental d'actions de sécurité routière (PDASR) visant à fédérer l'ensemble des initiatives, tant publiques que privées, axées sur l'amélioration de la sécurité routière dans le département.

Cette ambition de mieux définir une « culture sécurité routière » a favorisé le rapprochement avec des acteurs et des partenaires dans les champs de l'activité économique, sanitaire et sociale. Ainsi les partenariats ont acquis une diversité et une pertinence certaines. Parmi les partenaires socio-économiques de la sécurité routière, on peut entre autres nommer :

- les auto-écoles
- l'Automobile-club de France
- la Croix-Rouge
- les associations de consommateurs ;
- les sociétés d'assurances ;
- les entreprises.

© Cahiers de la sécurité - INHESJ

Pour les années futures, il apparaît essentiel d'encourager pleinement les partenariats entre les pouvoirs publics et les partenaires de la sécurité routière. Le Comité interministériel du 17 décembre 1993 a jeté les bases de cette nouvelle orientation en misant sur l'amélioration des dispositifs existants, plutôt que sur un renforcement de l'appareil réglementaire. L'insécurité dans ce domaine ne doit pas être considérée comme une fatalité. En effet, l'expérience montre que le déploiement d'une politique générale cohérente et soutenue est bénéfique dans la durée. Toutefois, l'innovation doit demeurer une constante pour maintenir la tendance à la baisse.

LA CONNAISSANCE DE L'ACCIDENT (2)

Caractéristiques générales de l'accident automobile

« Il existe trois niveaux principaux de risques pour les accidents de transport et de déplacement : le premier niveau, le plus bas, est celui des transports en commun.
Le second niveau est celui de l'automobile dont dépendent également le piéton et le cycliste. La sécurité du piéton et du cycliste dépend en effet entièrement de l'attitude des automobilistes à leur égard.
Enfin, il faut distinguer un troisième niveau, celui des motos et des engins assimilables. Les mobylettes sont en transition entre le deuxième et le troisième niveau. Ce troisième niveau présente peu de spécificités dans les caractéristiques de l'accident : une gravité particulière de l'accident isolé automobile se retrouve dans une gravité particulière de l'accident isolé moto, par exemple. La différencialisation provient uniquement du multiplicateur apporté par le changement de niveau de risque ; le facteur dix au plus qui se lit aisément dans les comparaisons entre les différentes statistiques.

L'accident automobile est à la fois diffus (au sens de la sécurité routière) et sur point dur ; le partage moitié/moitié, moitié/diffus, moitié/point dur, reste assez stable malgré l'évolution importante des infrastructures. L'apparition des autoroutes fait diminuer l'accident d'intersection ; l'accident en courbe et sortie de courbe est plus important après cette apparition, par des conduites trop rapides et une rigidité des comportements, une réticence à la modulation nécessaire des vitesses. L'autoroute, basée sur la disparition des points durs, montre ainsi la limite d'une stratégie, bonne en soi, d'élimination des points durs.

(2) Ce titre fait écho à la remarquable étude de Stéphane CALLENS, dont nous reproduisons ici plusieurs conclusions pour le moins heuristiques extraites des pages 245 à 251 de son rapport : *La connaissance du risque. Un siècle d'accidents d'automobiles*, Convention de recherche assurance et prévention dans le domaine de la sécurité routière, programme PREDIT, avec le concours de la FFSA, juillet 1993, 268 p.

© Cahiers de la sécurité - INHESJ

La voirie principale est, quelque soit l'époque, la partie du réseau où s'accumulent les accidents (voirie principale, au sens de la classification utilisée, c'est-à-dire l'addition des types 2U et 2R).
Boulevards, routes multifonctionnelles, routes à larges plate-formes, sont des pièges qui ne nécessitent pas nécessairement un gros volume de trafic pour fonctionner. Toute stratégie de « circulation » se trompe de chapitre dans ses références métaphoriques aux traités d'hydrodynamiques et aux savoir-faire hydrauliques.
La voirie principale est, quelque soit l'époque, la partie du réseau où s'accumulent les accidents (voirie principale, au sens de la classification utiliséen c'est à dire l'addition des types 2U et 2R).
Boulevards, routes multifonctionnelles, routes à larges plates-formes sont des pièges qui ne nécessitent pas nécessairement un gros volume de trafic pour fonctionner. Toute stratégie de « circulation » se trompe de chapitre dans ses références métaphoriques aux traités d'hydrodynamiques et aux savoir-faire hydrauliques.
L'environnement routier doit interagir avec les automobiles et participer de la régulation du flux, c'est un « dispositif qui contrarie le cheminement matériel d'un corps en mouvement », une chicane au sens des traités d'hydrodynamique. La « circulation » joue sur les métaphores de la non-pertubation, alors que, si l'automobiliste n'est pas perturbé par le virage qui s'approche, il risque fort d'aller tout droit.

Grandes tendances et préconisations

Ces grandes tendances ne sont pas des évolutions nécessaires. Elles sont plutôt l'image en creux des réussites des stratégies de prévention. Ce sont des points faibles qu'il importe d'intégrer dans la mise au point de nouveaux schémas de prévention, l'intégration pouvant se faire par des moyens très classiques de campagnes d'informations. Ce sont des thèmes nouveaux qui sont à développer par des moyens qui ne sont pas nécessairement nouveaux. A l'exception cependant du second thème, où le problème réside en ce que le traitement de la voirie urbaine a fait l'objet d'une réflexion plus avancée que celle de la voirie rurale.

L'accroissement des accidents de nuit.

La majorité des tués, les sinistres très graves en ville se produisent aujourd'hui la nuit. Ce n'est pas généralement un problème d'éclairage. Une sélection défavorable au conducteur inexpérimenté peut entrer en jeu.
Le conducteur expérimenté prend son information à trois secondes tandis que le conducteur novice la prend à une seconde. Le conducteur expérimenté va mieux régler sa vitesse ; en effet, les phares éclairent à une distance fixe et,

© Cahiers de la sécurité - INHESJ

s'il roule trop vite, il va avoir l'impression de chercher sa route puisqu'il est obligé de regarder plus bas qu'il ne le fait habituellement. Cette gêne va être moins forte chez un conducteur moins expérimenté. Une vitesse indicative couplée à une normalisation de l'éclairage des véhicules pourrait être recommandée et figurer sur les documents techniques des véhicules.

L'urbanisation.

L'urbanisation a fortement progressé au vingtième siècle. Plus l'urbanisation s'est accrue, moins l'accident grave d'automobile a été un accident de ville. La ville avance, et l'accident va à la campagne. La ville a été un foyer de réflexion sur la sécurité routière et dispose aujourd'hui d'une panoplie importante de moyens d'action, par exemple les zones piétonnes et zones 30, les ralentisseurs et autres moyens de maîtrise de la vitesse des flux de véhicules.
Le réseau rural est beaucoup plus différencié, alors que, pour la France, il résulte d'une gigantesque accumulation historique. Malheureusement, si la sécurité routière sait mesurer les objets, cette mesure n'est pas prise toujours en compte. Deux objets dont l'existence provient des vicissitudes historiques de la route, par exemple le platane et le pavé, en termes de sécurité routière, le premier est très peu apprécié dans ses alignements historiques, tandis que le second peut être intéressant pour l'insertion d'itinéraires locaux dans leur environnement. Le platane fait encore malheureusement beaucoup de victimes (843 tués, 4 338 blessés pour les arbres hors agglomération en 1988 en France) et symbolise l'absence d'une pratique bien indexée sur les recomandations de sécurité routière en milieu rural. Une réflexion sur des zonages en milieu rural devait être menée, avec une différenciation volontaire de la voirie selon les usages et l'inscription dans les faits de l'incompatibilité de la voirie spécialisée de rase campagne pour les automobiles et de l'alignement de fûts ancrés, type platane.

La course à la puissance et à l'accroissement de la puissance à la tonne.

Les degrés de destruction des véhicules et de leurs passagers sont devenus parfois très élevés. Cette fuite en avant ne trouve aucune justification, alors que l'investissement sécurité routière ne peut prendre sa véritable valeur que si cette sottise prend fin. L'importance de la sécurité primaire et de la cohérence de la « copie » en matière de conception des véhicules doit être réaffirmée. Les conséquences des litres surabondants de cylindrée sont dévastatrices et une claire séparation de pratiques sportives et de l'usage du domaine public doit toujours être maintenue.

© Cahiers de la sécurité - INHESJ

La fin du cheval-vapeur ?

Le « livre blanc » sur la sécurité routière en France de 1989 proposait de réviser l'échelle fiscale des véhicules, et d'abandonner l'unité fiscale de mesure, le cheval-vapeur, pour une unité habituelle de mesure de puissance, comme le kilowatt utilisé traditionnellemnt par les physiciens.
Techniquement, un indice de sécurité des véhicules peut être proposé. Il suffit de tenir compte de la vitesse de pointe ou de la puissance à la tonne en sus de la puissance réelle, et de retrancher une note technique sur la sécurité passive et dynamique du véhicule. Un tel indice existe, il s'agit du groupe de la classification du Groupement technique automobile, utilisé pour l'élaboration des tarifs d'assurance. La prise en considération de la seule puissance présente en effet un inconvénient perceptible dans les limitations de puissance imposées lors de la réforme du permis moto de 1985. En effet, l'insécurité d'un véhicule dépend principalement de la puissance à la tonne ; mettez un moteur même de puissance limitée sur un cadre de vélo, vous obtiendrez une très forte valeur de la puissance à la tonne, et une insécurité liée au véhicule tout aussi considérable. C'est pourquoi il faut ajouter la puissance à la tonne ou la vitesse de pointe à la puissance réelle pour éviter cet inconvénient d'un affaiblissement de la structure des véhicules.

Le cheval-vapeur est un curieux chiffre fossile. Certains combattent un « État préventif », alors que celui-ci existe bien peu. En effet, le cheval-vapeur permet aujourd'hui de savoir environ combien de puissance réelle on tirait des moteurs en début de ce siècle. L'État a effectivement eu un geste préventif en début de ce siècle ; il a vu, ce qui n'était pas trop difficile, que l'adjonction des premiers moteurs aéronautiques sur les chassis d'alors créait des monstres et un péril réel aussi bien pour celui qui le conduit que pour les autres usagers de la route. Mais, le geste est pétrifié, il reste immobile, victime d'un sortilège mystérieux qui ralentit, souvent jusqu'à l'arrêt complet, les initiatives de sécurité routière.

Le Cheval-Vapeur, être constitué à partir d'emprunts multiples aux pouvoirs mystérieux, est bien malheureusement un Minotaure, frappant de préférence des victimes jeunes. Sa génèse réside dans la mise à l'écart d'une pensée scientifique ; les connaissances scientifiques du dix-septième siècle, les conceptions premières de la mécanique et les premières notions de calcul des probabilités sont suffisantes pour comprendre l'accident d'automobile.

Dans un contexte européen, le Cheval-Vapeur n'a donc pas de géniteur scientifique. Il résulte d'une conjonction curieuse, malheureusement inscrite dans l'histoire de l'Europe, entre une négation de la pensée scientifique et l'affirmation de la toute puissance de la technique. Sa disparition n'est que celle de cette conjontion qui n'apparaît qu'avec un bluff autoritaire et démagogique. »

© Cahiers de la sécurité - INHESJ

REPÈRES

© Cahiers de la sécurité - INHESJ

© Cahiers de la sécurité - INHESJ

ASSUREURS ET PRÉDATIONS : LES DÉVELOPPEMENTS DE L'ASSURANCE CONTRE LE VOL EN FRANCE

André LEMAÎTRE
Criminologue
Université de Liège

Cet article retrace l'essor de l'assurance contre le vol en France et montre que, surpris par l'augmentation des prédations tournées vers les biens, les assureurs ont réorienté leur stratégie afin de rétablir l'équilibre financier de la branche.

Le risque « vol » est un des derniers venus(1) dans le monde de l'assurance. G.ºHAMONIC explique cette arrivée tardive d'un produit commercial qui s'est développé rapidement par le fait que « jusqu'à l'apparition des grandes fortunes mobilières, les biens pour la plupart se trouvaient par leur nature soustraits au risque de vol ». Il ajoute que « l'idée de couvrir par l'assurance la réalisation d'un fait juridique suppose un degré avancé de civilisation : en effet, l'assurance apparaît d'abord comme une forme de l'assistance, dont le résultat économique est de protéger les hommes contre les coups matériels du sort, tempête, incendie, accidents, etc. » (2).

L'ÂGE D'OR

Déjà en 1919, J. LEFORT écrit : « Ce qui favorisera le progrès de l'assurance contre le vol, c'est, en outre de la propagande(3) bien entendu, l'extension

(1) On peut situer l'origine de l'assurance vol proprement dite à la fin du XIX^{e} siècle. Pour une histoire du développement de l'assurance vol, *Cf.* LEMAÎTRE (André), *Assurance et criminalité : gérer et prévenir - Étude criminologique de l'assurance-vol*, Université de Liège, Thèse de doctorat en sciences criminologiques, non publiée, 1993, p. 141-196.
(2) HEMARD (J.), *Théorie et pratique des assurances terrestres*, Paris, Sirey, 1924, 2 volumes, p. 146, cité par HAMONIC (G.), *L'assurance-vol*, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1935.
(3) Destinée avant tout aux courtiers et agents.

© Cahiers de la sécurité - INHESJ

considérable de la criminalité. Il ne se passe pas de jour, en effet, sans qu'un commerçant, un particulier, voire même un humble travailleur, ne constate le cambriolage de son domicile, sans que les clôtures, les instruments de fermeture, les coffres-forts arrêtent les malfaiteurs, car ces derniers savent démonter les appareils de sûreté, ouvrir les coffres les plus durs, quitte à percer les murs, les plafonds, pour s'introduire dans les locaux où la rapine sera avantageuse ; si la police arrive quelquefois à mettre la main sur les délinquants, il est bien rare, exceptionnel même, que les objets volés soient rendus à leurs propriétaires. En outre, les détournements par commis se multiplient dans des proportions inquiétantes : il est fréquent de voir des employés détourner de l'argent appartenant au patron, entraînés par le goût du plaisir, séduits par le jeu, les courses et mille autres tentations. Devant l'audace des malfaiteurs, leur ruse, leur habileté à se jouer de la police comme à profiter de tous les progrès, leur organisation même permettant de profiter du vol en se plaçant hors des frontières, et il faut bien le dire avec la seule satisfaction morale qui résulte de leur arrestation, les intéressés finiront par comprendre que l'assurance est la meilleure garantie, le seul moyen de parer au préjudice »(4).

Si la période précédant la fin de la première guerre mondiale est qualifiée d'« âge d'or », l'immédiat après-guerre voit une recrudescence importante de la criminalité tournée vers les biens. L'assurance des colis postaux transportés par chemins de fer et compagnies maritimes coûte alors, par exemple, entre 80 % et plus de 100 % des primes encaissées(5). Pour répondre à cette situation, bon nombre de compagnies qui couvraient toutes les pertes du transport - dont le vol - par une prime unique, vont exclure ce risque de leurs polices et créer une assurance vol spéciale avec de nouvelles primes beaucoup plus importantes(6). Il est symptomatique de relever que les vols les plus fréquents sont ceux de produits d'alimentation, d'habillement et de parfumerie. Un phénomène nouveau apparaît : l'escalade dans le vol des automobiles (une augmentation de mille pour cent)(7). On cite le chiffre d'une voiture par jour volée à Paris(8).

(4) LEFORT (J.), *L'assurance contre le vol*, Paris, DE BOCCARD Éditeur, 1919.
(5) Anonyme, « Vols et cambriolages - La série noire », *L'argus journal international des assurances*, 16 novembre 1919, p. 471.
(6) Anonyme, « Au voleur ! », *Le petit moniteur des assurances*, janvier 1920, n° 1, p. 17-19.
(7) Anonyme, 1919, *op. cit.*
(8) « Le nombre de gens désireux d'acquérir des autos d'occasion, les machines neuves coûtant fort cher, est énorme. Pour satisfaire à leurs demandes, les courtiers peu scrupuleux, les garagistes marrons se sont multipliés (...). De leur côté, les voleurs d'autos sont légions, car pendant la guerre des milliers de gens ont appris à conduire camions, automobiles et voitures de tourisme (...). Or, si l'occasion fait le larron, celui-ci fait le mécanicien maquilleur d'autos, et le prix élevé des machines neuves fait que les clients amateurs de « voitures usagées, mais en bon état » sont très empressés et fort nombreux ».

© Cahiers de la sécurité - INHESJ

L'inflation du contentieux vol : un phénomène récent ?

En 1922, des extraits du rapport du Bureau fédéral suisse font la manchette de l'*Argus Journal international des assurances*. On y trouve cette phrase : « L'extension des sinistres peut être assimilée à une véritable catastrophe »(9). La réponse des compagnies, pour ne pas dire la riposte, sera l'augmentation des tarifs et un recours plus important au système de la réassurance.

Certains vont s'interroger et s'intéresser de plus près à cette « recrudescence » des cambriolages. Ainsi, un certain Georges MONTORGUEIL signe un article remarqué par les assureurs(10) dans lequel il commence par écrire que les forces de police nient toute recrudescence des cambriolages mais « que le terme est d'un usage plus répandu » et appliqué indistinctement à différentes sortes d'infractions. « Le crocheteur a précédé le cambrioleur, non comme méfait, car c'est le même travail, mais comme expression (...). Le cambriolage est vieux comme le monde (...) ». Il laisse ainsi une part importante de responsabilité dans l'augmentation des atteintes aux biens, à la mode et à l'évolution dans les commerces. Les bijouteries se sont multipliées et leur étalage est de moins en moins discret (« la réclame exige une mise en scène provocante »)(11) et il en est de même des fourreurs « depuis que les femmes arborent avec tant d'ostentation des peaux que les bêtes portaient avec tant de simplicité ». Les séries de cambriolages constatées l'été sont « une conséquence logique de cette fièvre de déplacement qui gagne les citadins aux premiers rayons ardents du soleil (...). Le malfaiteur passe en flânant, observe l'obstination des volets à rester clos, le silence du logis, et grâce à quelques subtils repérages, il constate qu'une visite inopinée ne court aucune chance d'être interrompue ». Un autre facteur est l'adaptation du cambrioleur aux techniques que le progrès met à sa disposition : automobiles, transports en commun (autobus, métro) qui contrarient les filatures. La criminalité qui pourrait être commise par les étrangers est déjà soulignée, ainsi qu'en témoigne cet extrait : « Le monde entier, secoué par de multiples tourments, a vomi chez nous ses plus dangereux indésirables »(12). Enfin, dans le cadre des opportunités pour les cambrioleurs, Georges MONTORGUEIL souligne l'aubaine que

(9) *L'argus Journal international des assurances*, 5 mars 1922. Ce même article est reproduit intégralement dans *Le petit moniteur des assurances* de 1922, p. 59-61.

(10) Les différentes citations de G. MONTORGUEIL dans le passage qui suit, sont extraites de l'article de l'*Argus journal international des assurances* du 14 novembre 1926.

(11) Après des débuts fulgurants en Allemagne dès la fin du XIXe siècle, dus au grand attrait que la perspective de pouvoir demander le paiement de primes importantes avait sur les compagnies, l'assurance vol des joailliers et bijoutiers devait connaître des réveils difficiles dix ans plus tard, à cause du nombre important de sinistres et vols déclarés (vols assez souvent simulés d'ailleurs). *Cf.* Anonyme, « L'Allemagne : L'assurance-vol des joailliers et bijoutiers », *L'argus journal international des assurances*, 20 mars 1904, p. 182.

(12) DEVINCK (R.), « Assurance contre le vol - Responsabilité des propriétaires d'immeubles à raison des cambriolages ou des agressions survenant dans des locaux théoriquement surveillés par un concierge », *L'argus journal international des assurances*, 13 novembre 1927, p. 1081-1082, Anonyme, 1928.

© Cahiers de la sécurité - INHESJ

constituent les fortunes qui, sous des formes facilement dissimulables, sont cachées à l'administration : « Où n'y a-t-il pas un petit million caché qu'un cambrioleur a plus de chance de découvrir que le fisc ? ».

L'inflation des faits-divers rapportés par la presse de l'époque donnera des idées aux assureurs qui vont pouvoir asseoir leur propagande - selon le vocabulaire de l'époque(13) - et même trouver de nouveaux produits destinés à de nouvelles clientèles(14). C'est à cette époque que des sociétés envisagèrent de proposer à leur clientèle des polices ne couvrant plus un seul risque mais plusieurs, appartenant même à des branches d'assurances différentes. Ces premiers contrats multirisques appelés « polices tous risques » ou « polices d'assurances groupées » étaient destinés aux particuliers pour assurer leurs biens d'habitation contre l'incendie, la foudre, les dégâts des eaux, le vol, la responsabilité civile, les bris de glaces, etc.

L'ESSOR DE L'ASSURANCE CONTRE LE VOL EN FRANCE

En 1953, le Comité d'action pour la productivité dans l'assurance (CAPA)(15) confia à l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) une enquête nationale sur le marché de l'assurance(16). La même démarche a été répétée en 1959, 1965, 1972 et 1983. Dans chaque cas, il s'agit d'enquêtes réalisées auprès d'un échantillonnage aléatoire stratifié de familles.
En 1953, 94 % des chefs de ménage, propriétaires de leur logement, déclarent être assurés contre l'incendie, 76 % des locataires également. Ils ne sont que 4 % des répondants à déclarer être assurés contre le vol de leurs biens personnels. Un peu plus de 1 % des personnes interrogées déclarent avoir été victimes d'un vol sans être assurées, soit quatre fois plus que de victimes assurées. C'est en région parisienne (Paris même : 11 %) qu'on trouve le plus d'assurés, suivie du Midi méditerranéen et du Nord. Les habitants du Centre semblent ignorer ce qu'est une assurance vol. On est sous-assuré en vol dans les communes rurales et dans les petites villes de moins de dix mille habitants. Le milieu social et professionnel joue un rôle important dans le fait de s'assurer contre le vol. Les personnes interrogées cette année-là disent ne pas s'assurer contre le risque vol principalement parce qu'elles pensent ne pas être menacées (65 %).

(13) *Cf.* LEFORT (J.), *op. cit.*
(14) Il est intéressant de remarquer que R. DEVINCK propose d'utiliser un moyen qui deviendra classique pour développer ce nouveau produit lié à la responsabilité des propriétaires en matière d'actes délictueux accomplis chez eux, à savoir créer des polices d'assurances mixtes dans lesquelles on greffe une garantie encore peu recherchée, sur une autre déjà bien entrée dans les habitudes (ici la responsabilité civile des propriétaires en cas d'accident).
(15) Le Comité d'action pour la productivité dans l'assurance (CAPA) a été crée en 1951, avec pour fonction « d'aider les sociétés d'assurances à améliorer leurs méthodes de gestion dans le domaine administratif, commercial et dans celui des relations de travail », BARROUX (J.), DESSAL (R.), *L'assurance*, Paris, PUF, Coll. « Que sais-je ? »,1983, p. 60-61. Il est donc destiné à apporter son concours aux sociétés par des travaux réalisés pour compte commun.
(16) CAPA, *Enquête sur le marché de l'assurance en 1953*, Paris, CAPA.

© Cahiers de la sécurité - INHESJ

Réfléchissant en terme de marché potentiel à conquérir, les assureurs s'attèlent à la prospection dans la branche « vol » : formation professionnelle des intermédiaires, campagne de publicité et adaptation des formules proposées aux clients potentiels sont mises en place, de même que la proposition de jumeler par exemple une garantie vol à une garantie incendie afin d'éviter le phénomène de l'anti-sélection et de mieux répartir les risques.

L'enquête de 1959(17) apporte peu d'éléments nouveaux. La fraction de la population interrogée assurée contre le vol est toujours aussi faible. Dans la très grande majorité des cas, il s'agit d'une garantie souscrite en annexe à un contrat incendie, ce qui fait dire à l'époque qu' « il semble possible qu'une généralisation de cette méthode soit parmi les moyens d'augmenter le marché réel de l'assurance-vol »(18). Le rapport de 1966(19) montre un très grand changement dans le paysage : 12 % des chefs de ménage interrogés en 1965 déclarent avoir souscrit une garantie vol(20). 97 % de ceux-ci l'on fait *via* un contrat multirisque.

Le profil des assurés entre 1970 et 1988

On atteint 26 % de ménages assurés en 1972 mais « le marché est encore loin d'être saturé »(21). Ce sont toujours les chefs de ménage appartenant aux professions indépendantes, cadres supérieurs et moyens, professions libérales et employés qui sont le plus protégés par ce type d'assurance. L'introduction de questions relatives au montant des revenus des personnes interrogées permet de mettre en relation la croissance de la pénétration de ce type de couverture avec l'augmentation des revenus du ménage. On est plus souvent assuré contre le vol si on habite un appartement plutôt qu'une maison individuelle. La région parisienne reste en tête pour la protection contre le vol, et la région méditerranéenne est mieux assurée que la moyenne.

Dix ans plus tard, 73 % des ménages assurés contre l'incendie déclarent être garantis contre le risque vol. De plus, 3 % ont souscrit une police spéciale assurant certains objets contre le vol. Ce sont toujours les mêmes catégories socio-professionnelles qui sont le plus assurées mais toutes les catégories sont de mieux en mieux assurées (les agriculteurs restent moins assurés). La tendance à être assuré contre le vol reste liée aux revenus du ménage.

---

(17) CAPA, Enquête sur le marché de l'assurance en 1959, Paris, CAPA, décembre 1960.
(18) CAPA, 1960, *op. cit.*, p. 68.
(19) CAPA, *Enquête sur le marché de l'assurance en 1965 - Branche incendie, branche accidents « responsabilité civile, vol et dégâts des eaux, assurance des agriculteurs exploitants »*, Paris, CAPA, Documents n° 12, novembre 1966.
(20) Cela monte à 16 % si on ne tient pas compte des agriculteurs exploitants qui restent très peu assurés contre le vol.
(21) CAPA, Document n° 75, juin 1974.

© Cahiers de la sécurité - INHESJ

L'incidence de l'âge du chef de ménage sur la souscription de cette garantie complémentaire est très sensible : les ménages dont le chef a moins de 50 ans sont plus assurés que la moyenne, et ceux dont le chef a plus de 55 ans moins que la moyenne. On est toujours plus souvent assuré contre le vol si on habite un immeuble collectif plutôt qu'un logement individuel ; la différence s'accroît selon que l'on est propriétaire ou locataire du logement (87 % contre 69 %).

Le rôle de l'environnement

L'habitat joue également un rôle intéressant : plus la taille des unités urbaines augmente et plus le taux de pénétration de la garantie vol est important ; or, si on regarde le taux de pénétration de l'assurance incendie, on constate le phénomène inverse (explicable par le fait que la proportion des ménages propriétaires de leur logement va en décroissant en fonction de la catégorie d'habitats (rural-communes de moins de 20 000 habitants, communes de plus de 20 000 habitants, Paris).

À propos de Paris, il est important de noter qu'en 1985, D. VERGER, chercheur à l'INSEE qui étudiait les données CAPA de 1983, écrivait que « habiter la ville de Paris apparaît comme un critère de moindre assurance, dans presque tous les domaines (...). Première exception : l'assurance vol, pour laquelle l'effet « Paris » serait plutôt positif (banlieue) ou nul (Paris *intra muros*), traduisant sans aucun doute que Paris est une zone à haut risque en matière de cambriolages ».
En 1983[22], les responsables de l'enquête ont ajouté des questions relatives à la souscription éventuelle d'une police spécifique vol, en dehors d'un contrat multirisques. 3 % des chefs de ménage interrogés déclarent avoir souscrit un tel contrat. L'analyse des résultats montre des tendances similaires dans l'impact que les variables socio-économiques ont dans le taux de pénétration de ce type d'assurance : les souscriptions augmentent avec le statut social du chef de ménage, le revenu du ménage (10 % des ménages ayant un revenu déclaré supérieur à 120 000 francs se disent assurés), la taille de l'unité urbaine. L'âge du chef de ménage exerce peu d'influence sauf dans un cas : les ménages dont le chef a entre 30 et 39 ans semblent plus concernés. *A contrario*, les jeunes ménages (25 - 29 ans) et les plus âgés (plus de 75 ans) sont moins assurés que la moyenne.

C'est à partir de 1978 que tout le mécanisme va subitement se détraquer ; jusqu'à ce moment, « l'assurance vol vivait dans le calme plat, ou pres-

(22) CAPA, *Enquête 1983 sur le marché de l'assurance incendie (habitation) et les garanties responsabilité civile, dégats des eaux*, vol, Paris, ASPAIRD, mai 1984.

© Cahiers de la sécurité - INHESJ

que »(23). Le coût moyen des sinistres passe de 100 en 1978 à 370 en 1983, ce qui traduit « simplement l'augmentation du niveau de vie de nos contemporains qui achètent, et se font aussi dérober, hélas, de plus en plus de biens, notamment des matériels de loisirs »(24).
La situation ira en empirant jusqu'en 1984. Cette détérioration des résultats se reflétera dans les résultats non seulement des polices multirisques, mais également dans les contrats « vol spécifique » (sans toutefois atteindre un rapport sinistres-à-primes supérieur à 100 %(25)).
La décrue va s'amorcer durant l'année 1985, d'abord de façon spectaculaire, puis se poursuivre plus lentement jusqu'à une stabilisation à la fin de 1987.

LA BRANCHE VOL DANS L'ASSURANCE FRANÇAISE (1987-1990)

La couverture du risque vol dans les polices spécifiques

L'exercice 1987 se caractérisera par une baisse de l'encaissement due à la conjonction de deux facteurs, aux dires de l'APSAD : plusieurs sociétés ont reclassé un grand nombre de contrats « vol spécifique » vers les polices multirisques d'une part, et d'autre part cette baisse intègre un relèvement important des franchises. Le rapport sinistres-à-primes est inférieur à celui de 1986, malgré une plus grande sinistralité en 1987. Ce *ratio* sinistres-à-primes diminue d'ailleurs en 1987 pour toutes les catégories de contrats « vol spécifique » (marchandises, bijoutiers, fourreurs, banques pour les commerces, bijoux et fourrures pour les particuliers). Le redressement le plus significatif concerne les bijoux et fourrures des particuliers dont le rapport sinistres-à-primes passe de 95 % en 1986 à 50 % en 1987(26).

L'année 1988 va se caractériser par le meilleur rapport sinistres-à-primes depuis les quinze dernières années (43,9%) pour les contrats « vol spécifique ». Les assureurs expliquent ce bon résultat par la conjonction de deux effets : la baisse de la sinistralité (116 ‰ en 1988, contre 125 ‰ en 1987, et 148 ‰ en 1985) et la stabilité dans le coût des sinistres.

---

(23) Anonyme, « Le vol est-il encore assurable ? Oui...si...», Compte-rendu de la conférence animée par G. COURTIEU et A. MELLY dans le cadre d'Assurexpo le 5 février 1985 *in L'assurance française*, 1985, 1er-15 mars, n° 493, p. 113-134.
(24) VIMONT (J.C.), « L'assurance face aux cambriolages des lieux d'habitation », *L'argus journal international des assurances*, 18 mars 1983, p. 651-656. « La production de masse d'objets de plus en plus nombreux multiplie le nombre des cibles susceptibles d'intéresser les voleurs. En France, en 1962, 25 % des ménages possédaient un téléviseur ; en 1976, le pourcentage passait à 86. La production de masse conduit à une délinquance de masse », CUSSON (Maurice), *Croissance et décroissance du crime*, Paris, PUF, 1990, p. 82
(25) Le rapport sinistre-à-primes, encore appelé *loss ratio* par les anglo-saxons, est un indicateur indispensable de la « santé » d'une branche d'assurances.
(26) Assemblée plénière des sociétés d'assurances contre l'incendie et les risques divers (APSAIRD), *Le vol spécifique - Résultats 1987*, Paris, APSAIRD, Service statistiques.

© Cahiers de la sécurité - INHESJ

Durant l'exercice 1988, la politique de reclassement d'une partie des contrats vers des polices multirisques va aller en se poursuivant(27). « L'exercice 1989 se présente comme une année de consolidation des résultats »(28). Si on peut constater une augmentation dans la fréquence des sinistres (148 en 1989 contre 116 en 1988), celle-ci est compensée par une baisse de leur coût. Pour la première fois, les données recueillies par l'assemblée plénière permettent de décomposer clairement le marché de l'assurance « vol spécifique » en fonction de la catégorie d'assurés : 85,6% pour les commerces et 14,4% pour les particuliers (61 000 assurés soit un peu moins de 50 % des contrats représentant un peu plus de 14 % des encaissements totaux réalisés par la branche).

En 1990(29), on constate une légère augmentation du rapport sinistres-à-primes, due principalement à la poursuite de la diminution du montant total de l'encaissement. La charge des sinistres n'augmente que faiblement, malgré une fréquence plus grande. Le mouvement de transfert de contrats vers des polices multirisques continue, spécialement dans le cas de particuliers et de bijoutiers. Pour les assureurs, ce phénomène a affecté essentiellement de petits risques : en effet, l'impact sur le montant des encaissements reste faible eu égard au volume de contrats que cela représente. De plus, l'impact a été le plus marqué sur les plus petites compagnies. La disparité entre les sociétés d'assurances se marque assez fort : « Des petits intervenants sur le marché avaient un portefeuille comportant une forte proportion de particuliers dont les résultats se dégradent, tandis que les leaders interviennent davantage en risques d'entreprises (notamment globales de banque) dont les résultats sont meilleurs » (30).

Des situations différentes selon la nature des polices

L'évolution moyenne peu importante du rapport sinistres-à-primes cache en fait des situations très différentes suivant la nature des polices. Dans le secteur des particuliers, qui ne représente plus que 10 % de l'encaissement total de la branche, les résultats techniques témoignent d'une dégradation assez importante puisque le *ratio* sinistres-primes passe de 45 % en 1989 à 53 %.

Dans le secteur des entreprises, le contraste est encore plus marqué. Les polices « globale de banque » et « fourreurs » enregistrent une amélioration évidente (les rapports sinistres-à-primes passent respectivement de 49 % à 40 % et de 51 % à 43 %), tandis que les polices « marchandises » et « bijoutiers » subissent une nette détérioration de leur *ratio* sinistres-à-

(27) APSAIRD, *Le vol spécifique en 1988*, Paris, APSAIRD, Service statistiques.
(28) Assemblée plénière des sociétés d'assurance dommages (APSAD), *Le vol spécifique en 1989*, Paris, APSAD, Direction études et traitements statistiques, Septembre 1990.
(29) APSAD, *Les contrats vol spécifique : Résultats en 1990*, Paris, APSAD, Direction études et traitements statistiques, Septembre 1991.
(30) *Ibid*., p. 3.

© Cahiers de la sécurité - INHESJ

primes°: de 42 % à 52 % pour les marchandises, et de 58 % à 81 % pour les bijoutiers. L'ensemble du secteur entreprises reste finalement assez serein grâce à la place de plus en plus prépondérante prise par les polices globale de banque dans le chiffre d'affaires (45 % de l'encaissement pour 5,5 % des contrats).

La stabilisation des coûts liés aux règlements après sinistres ainsi que celle du montant total des encaissements de primes dans la branche « vol spécifique » est manifeste après 1987. On peut ajouter également que si on s'attache à exploiter de façon plus poussée les données de l'APSAD, on constate que la prime moyenne a augmenté de près de 61 % entre 1984 et 1987, et que le montant de la prime moyenne en 1990 vaut 200 % de la prime payée en 1984.

En France en 1990, le chiffre d'affaires de l'assurance vol, tous types de produits confondus, est évalué à près de 11,5 milliards. Il faut savoir que seuls 8,5 % de cet ensemble des encaissements concernent les contrats vol spécifique. Nous devons donc nous pencher sur les contrats multirisques.

La couverture du risque vol dans les polices multirisques

Nous avons vu précédemment que le risque vol dans la multirisque habitation, c'est-à-dire concernant en ordre principal des particuliers protégeant la partie privée de leurs biens, s'est dégradé à partir de 1975. La branche touchera le fond en 1980 avec le rapport sinistres-à-primes record de 113,4 %.

À partir de 1981, les résultats vont aller en s'améliorant lentement, suite aux réactions des compagnies qui vont travailler simultanément à l'augmentation des primes, à la sélection et à la conclusion des contrats, à la redéfinition des contrats existants et évidemment à la promotion de la prévention(31). La combinaison de ces interventions permettra de maîtriser le risque vol à partir de 1987. Maîtrise du moins en ce qui concerne les résultats financiers de la branche. On peut voir en effet que depuis cette année, le rapport sinistres-à-primes a rejoint une valeur qu'il avait au milieu des années soixante-dix. En ce qui concerne les résultats des multirisques artisans et commerçants, bien que le pic du rapport sinistres-à-primes ait été plus tardif (102 % en 1982), la situation semble, elle aussi, avoir été ramenée à des valeurs acceptables à la fin des années quatre-vingt avec une stabilisation du rapport sinistres-à-primes autour de 60 %. Dans cette branche également, la sinistralité vol apparaît jugulée.

(31) LEMAÎTRE (André), *op. cit.*

© Cahiers de la sécurité - INHESJ

CONCLUSION

Il est possible de présenter d'une façon assez synthétique l'évolution de la branche vol au cours des années quatre-vingt. Quel que soit le sous-secteur envisagé, « multirisques habitation », « multirisques artisans et commerçants » ou « vol spécifique », tous trois ont connu une dégradation rapide et importante. Le moment où cette dégradation a culminé varie pour chaque : survenu d'abord pour les multirisques et plus tôt pour les contrats des habitations des particuliers, ensuite pour les multirisques concernant les commerces et enfin pour les contrats vol spécifique. L'importance de la dégradation a varié également, culminant pour les polices multirisques habitation. Le rétablissement de la branche s'est déroulé également de façon différente suivant le sous-secteur considéré. Rapide et accompagné d'un retour à un rapport sinistres-à-primes le plus avantageux en ce qui concerne les polices vol spécifique. Plus lent mais de façon à atteindre un objectif satisfaisant pour ce qui est des contrats multirisques habitation. L'évolution du *ratio* sinistres-à-primes des multirisques commerçants et artisans a connu quant à elle, un parcours moins clair, accusant même un nouveau léger recul en 1986 et 1989. On constate également qu'il n'atteint pas le seuil des 50 %. Ces évolutions différentielles ont pour cause les modes de réponse apportés par les compagnies d'assurances françaises qui, nous l'avons vu précédemment, ont, par exemple, amélioré leurs résultats « vol spécifique », notamment en transférant de mauvais risques vers les multirisques artisans et commerçants. Une des causes les plus importantes est à chercher dans les politiques de prévention développées par lesdites compagnies à l'instigation de l'APSAIRD d'abord et de l'APSAD plus tard(32).

(32) LEMAITRE (André), *op. cit.*

© Cahiers de la sécurité - INHESJ

LES FONDAMENTAUX DE LA SÉCURITÉ
LA LOI DU 23 AVRIL 1941

Jean-Marc BERLIÈRE
Professeur d'histoire contemporaine
Université de Bourgogne

Un texte tabou

La loi du 23 avril 1941(1) « portant organisation générale des services de police en France » *publiée dans le* Journal Officiel de l'État français *du 6 mai 1941 est bien un texte fondamental de l'histoire de la police contemporaine. Elle représente un point d'aboutissement de toutes les réformes mises en oeuvre par la III*e *République et contient, y compris la régionalisation, les prémices de l'organisation actuelle de la police française. Mais c'est curieusement un texte tabou dont on chercherait en vain la lettre, même dans les « histoires de la police » qui ne manquent pourtant pas d'y faire une allusion généralement appréciative.*

Pourquoi une telle absence ?
Les circonstances - l'occupation allemande et la vacance de la démocratie - qui entourent sa naissance et permettent des réformes que le Parlement avait jusqu'alors refusées, ne manquent pas de jeter une lueur suspecte sur son contenu.
La « loi DARLAN » souffre par ailleurs de la nature du régime qui la promulgue et de l'usage que la collaboration d'État a fait de la nouvelle organisation policière qu'elle mettait en place. Le rôle joué par la police sous Vichy dans la lutte contre les « terroristes » ou dans les persécutions raciales ne sont pas des souvenirs et des vérités bonnes ou agréables à rappeler.
Sa genèse est également embarrassante. Non pas - comme l'écrit un auteur mal renseigné(2) *- parce que « cette loi du 23 avril 1941 a[urait] été préparée en collaboration avec la Gestapo », mais au contraire parce qu'elle reprend presque intégralement les propositions d'un projet du syndicat des*

(1) Qu'on serait fondé d'appeler « loi DARLAN » du nom du ministre de l'Intérieur qui la co-signe.
(2) RAJSFUS (Maurice), *La police de Vichy. Les forces de l'ordre françaises au service de la Gestapo 1940-1944*, Le Cherche-Midi, 1995, p. 49.

© Cahiers de la sécurité - INHESJ

commissaires(3) défendu tout au long des années vingt et trente(4), auquel, jusqu'à plus ample informé, il paraît au moins douteux que la Gestapo ait collaboré.
Cette convergence entre un projet corporatif et les intérêts d'un régime discrédité confère à ce texte un caractère d'autant plus « sensible »(5) que cette double volonté - professionnelle et politique - allait totalement dans le sens des intérêts d'un occupant qui décida de se décharger sur Vichy d'un certain nombre de tâches répressives(6). Or cette collusion, éclairée par les négociations BOUSQUET-HEYDRICH de mai 1942 puis ce qu'il est convenu d'appeler les « accords BOUSQUET-OBERG » de l'été 42(7), fut, entre autres, matérialisée par les rafles de juifs confiées à la seule police française en zone occupée à partir des 16 et 17 juillet, puis en zone libre, à partir des 26-28 août 1942. Des faits qu'on n'aime guère évoquer dans une corporation qui éprouva quelque bienveillance - au moins jusqu'en 1943 - à l'égard d'un régime qui l'assimilait à « un corps d'élite » et lui donnait enfin les avantages matériels, la considération, le prestige, l'unification des carrières, des statuts, des salaires, une centralisation, une formation auxquels elle aspirait et qu'elle réclamait en vain depuis des décennies.
Ces avancées expliquent sans doute le jugement positif exprimé par les policiers historiens(8) à propos de cette loi, même si « l'intéressante expérience de régionalisation » qu'elle met en place peut se lire comme la victoire de leurs rivaux les préfets.

Ce texte est également tabou parce qu'en dépit de la législation du Gouvernement provisoire de la République française (GPRF) sur le rétablissement de la légalité républicaine - qui aurait dû se traduire par l'annulation de la législation de « l'État de fait » - la législation de 1941 est, pour l'essentiel, restée en vigueur et a survécu à la chute de l'État français. En effet, même si la « Police nationale » redevient à la Libération la « Sûreté nationale », même si, au grand dam des professionnels, les aspects les plus visibles et les

(3) On trouve déjà, en 1911 (AN, F7 13 043), un projet d'étatisation des polices municipales des villes de plus de 10 000 habitants sous la plume du Directeur de la Sûreté Générale, Célestin HENNION par ailleurs créateur, en 1905, de l'Amicale professionnelle des commissaires de police.
(4) SICOT (Marcel), *Servitudes et grandeurs policières (40 ans à la Sûreté)* Paris, 1959, p. 239-240.
(5) Qui n'échappe pas à ses promoteurs policiers : « À qui la faute si le « gouvernement de fait » fit siennes des idées qui avaient été sous-estimées avant 1940 ? ». SICOT (Marcel), *op. cit.*, p. 240.
(6) « Si nous avons pu avoir en France, une police moins nombreuse [qu'en Belgique et en Hollande] c'est parce qu'il existait un gouvernement établi et une police officielle au lieu d'une police auxiliaire comme dans les autres pays ». Déposition de Knochen tirée du dossier d'instruction de BOUSQUET citée par FROMENT (Pascale), *René BOUSQUET*, Paris, Stock, 1994, p. 221.
(7) Étudiés par KLARSFELD (Serge) in *Vichy-Auschwitz. Le rôle de Vichy dans la solution finale de la question juive*, Paris, Fayard, 2 volumes, 1983 et 1987.
(8) G. CARROT, J. DELARUE, M. LE CLÈRE, W.P. ROMAIN, H. BUISSON, etc.

© Cahiers de la sécurité - INHESJ

plus compromettants (les intendants de police, la régionalisation) en sont gommés, personne ne reviendra jamais sur l'étatisation des polices municipales. Au contraire, il appartiendra à la Ve République et au général de GAULLE, de terminer ce que Vichy n'avait osé faire : l'intégration de la Préfecture de police dans la Police nationale (loi FREY de 1966), alors que des directions départementales et régionales seront mises en place au début des années quatre-vingt dix.

Une organisation originale

L'importance que le régime de Vichy entendait accorder à la police ne le distingue pas fondamentalement des autres États autoritaires. La police constitue un outil indispensable au maintien d'un ordre, à la répression des libertés, aux exclusions qui caractérisent le nouveau régime, en même temps qu'elle est considérée comme l'instrument privilégié de la « Révolution nationale » qu'il entend mener. Mais les réformes policières de l'État Français correspondent surtout à ce qui fut une des obsessions de Vichy : affirmer à n'importe quel prix son autonomie et sa souveraineté. La police constitue une pièce essentielle dans cette stratégie. Son autonomie et son activité doivent prouver la réalité du pouvoir de Vichy, l'effectivité de sa souveraineté même en zone occupée : ce qui, pour les gouvernants, justifiait d'en payer le prix en réalisant aux lieu et place des nazis un certain nombre de leurs objectifs : chasse aux « terroristes », aux juifs et aux réfractaires du Service du travail obligatoire (STO)(9).

A l'exception de CLÉMENCEAU, la République n'avait guère pensé l'organisation policière. Coincée entre ses impératifs financiers et la nécessité de respecter les principes de la législation de 1789 et de 1884, la IIIe République s'était contentée de réformer la police au coup par coup, au gré des opportunités ou sous la pression des circonstances.Vichy, au contraire, voit en elle un instrument au service de ses idéaux et de sa politique, c'est pourquoi son projet dénote une pensée policière réelle sinon originale et trouve une cohérence qui n'existait pas jusqu'alors. On ne s'étonnera donc pas que son oeuvre dans ce domaine soit importante : entre le 19 avril et le 17 juillet 1941, on ne compte pas moins de 11 lois et décrets réformant l'organisation policière(10). Leurs maîtres-mots : unification, étatisation, développement,

(9) Pour un exposé systématique du rôle joué par la police pendant l'Occupation et les problèmes posés par l'existence d'un État légal, on nous permettra de renvoyer aux chapitres 8 et 9 de notre ouvrage *Le monde des Polices et policiers en France (XIXe-XXe siècles),* Bruxelles, Complexe, à paraître en septembre 1996.

(10) Les plus importants sont la loi du 23 avril portant organisation générale des services de police, fixant les effectifs de la Police nationale, les rémunérations et créant une école de police (*J.O. de l'État français* du 6 mai, p. 1917-1920) ; le décret du 13 mai relatif aux attributions des préfets régionaux en matière de police (*J.O.* du 14 mai, p. 2035-36) ; le décret du 7 juillet por-

© Cahiers de la sécurité - INHESJ

adaptation, rationalisation, répondent assez bien aux projets que la III^e^ République avait mis en route.
Dès l'été 1940, MARQUET, le premier ministre de l'Intérieur du gouvernement de Vichy, et CHAVIN, le nouveau directeur de la Sûreté, ont mis en route une épuration de la hiérarchie et posé les bases d'une réforme de l'administration policière qui touche au recrutement, à la formation, à l'étatisation des polices « électorales » (lire municipales) et une réorganisation des services centraux(11).
Pour la formation, deux écoles sont créées à Lyon pour les commissaires(12) et pour les inspecteurs et, pour pallier la réduction des effectifs de la gendarmerie mobile résultant des clauses de l'armistice, on prévoit la création d'une force civile spécifique de maintien de l'ordre - les Groupes mobiles de réserve (GMR) - qui interviendront en renfort des forces de sécurité publique des corps urbains.

Mais c'est l'étatisation des polices municipales et la réorganisation d'ensemble des forces de police qui constituent la mesure la plus spectaculaire. La loi du 23 avril 1941 étend le régime des « polices d'État » que connaissaient déjà Lyon (depuis 1851), Marseille (1908), Toulon (1918), Nice (1920), etc. à toutes les villes de 10 000 habitants. Dans ces villes, les maires - tout en conservant quelques uns des pouvoirs que leur conférait la loi d'avril 1884 - perdent la disposition des forces de police qui passent sous l'autorité d'un Secrétaire général à la police auprès du ministre-secrétaire d'État à l'Intérieur.
L'originalité de l'organisation mise en place tient à ce que la centralisation est nuancée par une structure originale puisqu'il revenait aux Préfets régionaux institués par la loi du 19 avril et le décret du 13 mai 1941 et aux Intendants régionaux de police de mettre en action ces différentes forces de police(13).
Le décret du 13 mai 1941 mettait en place, dans chacune des vingt régions créées, une structure centralisée des services. Chargé de la police, le préfet régional y contrôle toutes les forces de police des départements de sa région. Il dispose d'un secrétariat administratif et de services régionaux de

---

tant organisation des services extérieurs de police sur le territoire national dans les régions, départements, circonscriptions et villes (*J.O.* du 15 juillet, p. 2958-2961).
(11) Le délai qui sépare ce projet de sa réalisation tient vraisemblablement aux luttes corporatives opposant le corps préfectoral et les cadres de la police pour les postes d'intendants de police et leurs collaborateurs. C'est l'arbitrage de DARLAN - en faveur des préfets - qui débloqua le processus. Pour ces problèmes on lira avec grand intérêt la thèse de Marc-Olivier BARUCH, *Servir l'État français. L'administration en France de 1940 à 1944*, IEP Paris, 1996. À paraître chez Fayard en 1997.
(12) Il s'agit de l'École nationale supérieure de police (ENSP) qui occupe toujours le même cadre à Saint-Cyr-au-Mont-d'Or.
(13) Cependant que les préfets restent responsables du maintien de l'ordre dans leurs départements respectifs : un problème de coordination qui va susciter hésitations et va-et-vient multiples entre les différents échelons sur le problème du partage des initiatives et des responsabilités.

© Cahiers de la sécurité - INHESJ

Renseignements généraux, de Police judiciaire et de Sécurité publique, ce dernier comprenant les corps urbains et un ou plusieurs Groupes mobiles de réserve.
Chaque préfet régional est assisté d'un ou deux intendants de police chargés de « contrôler le fonctionnement rapide et efficace des différents services, prévoir leur organisation, leur installation, coordonner leurs actions, unifier leurs méthodes, répartir les attributions de la Police judiciaire, des Renseignements généraux, de la Sécurité publique, mais aussi d'assurer le recrutement, l'instruction, l'entraînement des fonctionnaires, surveiller l'emploi du matériel et de l'armement, centraliser et exploiter les informations ».
Le décret du 7 juillet 1941 précisa les conditions de recrutement des personnels et l'organisation détaillée des Services régionaux de Renseignement général, Police judiciaire et Sécurité publique dont les commissaires chefs de service étaient, chacun dans sa spécialité, les conseillers des Intendants de police .
Un arrêté du 1er juin 1941 avait coiffé cette structure régionale d'une Direction générale de la Police nationale qui se substituait à la Direction de la Sûreté nationale créée en 1934, mais avec des pouvoirs bien plus considérables. Placée sous l'autorité d'un Secrétaire général pour la police siégeant au conseil des ministres, elle reprenait l'organisation rationnelle prévue dans les régions. Trois directions s'y partageaient respectivement les trois grandes catégories de services actifs : la Police judiciaire qui deviendrait Police de sûreté - tout un programme - en octobre 1942, les Renseignements généraux, la Sécurité publique qui regroupait les commissariats des villes, les gardiens des polices municipales étatisées et les GMR mis en place par un décret du 7 juillet jusqu'à ce que ces derniers disposent de leur propre direction en 1943.

Cette réorganisation - qui correspond à la fois à une étatisation et à une unification -, s'accompagnait d'avantages matériels - salaires, indemnités et primes diverses, rénovation des locaux, etc. - visant à attirer des recrues de qualité et à accroître le prestige d'un « corps d'élite » dont Vichy entendait faire un des piliers de l'oeuvre d'assainissement et de redressement que les hommes de juillet 40 s'étaient clairement assignés comme but. La mise en route et la concrétisation de ces mesures furent plus longues que prévu : outre les errances dues au flou présidant au partage des responsabilités entre préfets régionaux et préfets des départements, il fallut attendre l'accord des Allemands et l'automne 1942 - parfois 1943 - pour que soient mis en place les structures des polices régionales et les GMR(14).
On notera par ailleurs que la Préfecture de police échappait totalement à cette réforme. Vichy, pas plus que la IIIe République et les régimes qui l'avaient précédée, ne toucha au statut particulier de Paris dans le domaine

(14) Voir sur ces points précis la thèse de Marc-Olivier BARUCH déjà citée et celle en préparation d'Alain PINEL sur les GMR.

© Cahiers de la sécurité - INHESJ

policier. En dépit des tentatives successives de PUCHEU puis de DARNAND pour l'annexer plus solidement au dispositif d'ensemble et la soumettre plus directement à leur autorité, la police parisienne conserva son originalité et sa propre organisation jusqu'à la loi FREY de 1966.

Cette nouvelle structure, le changement de statut des personnels des ex-polices municipales, l'importante augmentation des effectifs qui en résultait amènent à évoquer le problème capital de la continuité des personnels entre les polices de la III^e^ République et celle de l'État français(15). Le recrutement d'un personnel nouveau, formé de « jeunes gens [...] sains, droits et sans attaches politiques » *que les circulaires du ministère de l'Intérieur engageaient les préfets à* « diriger vers ce corps d'élite » pour « apporter une contribution très active au Redressement national »*(16), devait permettre de débarrasser ces polices d'éléments par trop compromis avec la République honnie, généralement au prétexte de leur incompétence ou de critères - moralité, nationalité, attitude politique, âge, taille, appartenance à la « race juive » ou aux sociétés dissoutes - ne correspondant pas aux règles du nouveau recrutement.*
Cette pratique peut être assimilée à une épuration cachée, mais faute d'un corpus *d'études régionales que seule l'ouverture des archives permettra dans un avenir prochain, il est impossible d'avoir aujourd'hui une idée précise de l'importance du renouvellement des personnels de police entraînée par cette nouvelle organisation. Les seuls cas étudiés montrent d'une part l'extrême diversité des situations selon les villes et, d'autre part, les problèmes réels de recrutement(17), qu'en dépit des avantages proposés, connurent ces polices, du moins jusqu'à l'instauration du STO dont dispensait la qualité de policier. En outre, la nécessité de profiter de l'expérience professionnelle des anciens personnels a souvent contribué à leur pérennité(18).*

Quant aux dangers présentés par cette nouvelle organisation, ils apparaissent clairement par exemple dans la confusion des tâches qu'elle instaurait : les missions répressives confiées aux Renseignements Généraux, les missions politiques confiées aux Services de police judiciaire(19) devaient montrer les conséquences désastreuses d'une telle transgression.

---

(15) On nous permettra sur ce sujet de renvoyer à notre ouvrage déjà cité (Complexe, 1996).
(16) Simon KITSON, auteur d'une thèse sur la police de Marseille du Front-Populaire à la Libération (Sussex University, 1995) note toutefois le rôle négatif joué par l'assimilation entre « Police nationale » et « Révolution nationale » qui donnait de l'une l'image d'une police essentiellement politique et de l'autre celle d'un régime policier.
(17) Voir l'exemple de Clermont-Ferrand *in* SWEETS (John F.), « La police et la population dans la France de Vichy : une étude de cas conforme et fidèle », *Guerres mondiales*, 1989, n° 155, p. 63-73.
(18) C'est le cas notamment à Marseille et à la Préfecture de police.
(19) Comme le démontre la création, le 9 juin 1942, au sein de chaque Service régional de police judiciaire des Sections régionales des affaires judiciaires à origine politique (SRAJOP) transformées en Sections des affaires politiques (SAP) en novembre 1942 : une confusion éclairante entre police politique et police judiciaire.

© Cahiers de la sécurité - INHESJ

N° 1803. — **LOI du 23 avril 1941 portant organisation générale des services de police en France.**

Nous, Maréchal de France, chef de l'Etat français,

Vu l'avis du comité budgétaire;
Le conseil des ministres entendu,

Décrétons:

Art. 1er. — Les services de police sont placés sous l'autorité du ministre secrétaire d'Etat à l'intérieur et dirigés par le secrétaire général pour la police.

Art. 2. — Ces services sont constitués par:

1° La direction générale de la police nationale au ministère de l'intérieur;
2° Les services extérieurs de police, placés sous l'autorité des préfets.

Art. 3. — La direction générale de la police nationale comprend:

1° Le cabinet du directeur général de la police nationale et la sous-direction des services du cabinet: le secrétariat, le service des voyages officiels, le fichier central et le service automobile;
2° Les directions administratives;
3° Le contrôle général des services de police;
4° Le service de la police judiciaire;
5° Le service de la sécurité publique;
6° Le service des renseignements généraux;
7° L'école nationale de police.

La composition des directions, la répartition des attributions et des effectifs des bureaux seront fixées par décret.

Art. 4. — Le territoire de la zone non occupée est, pour l'organisation de la police, divisé en régions, districts et circonscriptions.

Art. 5. — Le préfet de l'un des départements de la région, désigné par décret, est chargé de la police de cette région. Il est assisté d'un intendant de police. Ce nombre pourra être porté à deux lorsque l'importance de la région le nécessitera. Dans ce cas, la résidence et la circonscription territoriale des deux intendants seront fixées par arrêté du ministre secrétaire d'Etat à l'intérieur.

Les intendants de police sont des fonctionnaires de l'administration préfectorale. Ils sont nommés par arrêté du ministre secrétaire d'Etat à l'intérieur, sur la proposition du directeur général de la police nationale et du directeur du personnel.

Art. 6. — Les services suivants sont constitués auprès du préfet chargé de la police de la région:

1° Un secrétariat administratif des services régionaux de police;
2° Un service de police judiciaire;
3° Un service de renseignements généraux;
4° Un service de sécurité publique composé d'un ou plusieurs groupes mobiles.

Art. 7. — Les régions sont divisées en districts de police à raison, en principe, d'un district par département. Chaque district est placé sous l'autorité du préfet du département et dirigé par un commissaire, chef de district.

Art. 8. — Les districts sont subdivisés en circonscriptions de police, dirigées par un commissaire central ou un commissaire de police assisté de secrétaires et disposant des personnels de police de la circonscription.

Art. 9. — Le nombre des régions, districts et circonscriptions, de même que la composition et les effectifs des services extérieurs de police sont fixés par décret contresigné par le ministre secrétaire d'Etat à l'intérieur et le ministre secrétaire d'Etat à l'économie nationale et aux finances.

Les limites territoriales des districts et circonscriptions, ainsi que la répartition des effectifs, sont déterminées par arrêté du ministre secrétaire d'Etat à l'intérieur.

Art. 10. — Les inspecteurs généraux, les contrôleurs généraux, les commissaires de la police nationale et les inspecteurs de la police nationale affectés à la direction générale ou aux régions, ainsi que les commandants de gardiens de la paix, sont nommés, affectés et révoqués par arrêté du ministre secrétaire d'Etat à l'intérieur.

Les secrétaires, gradés et inspecteurs de sûreté des districts et des circonscriptions, les officiers de paix, gradés et agents des groupes mobiles et des corps des gardiens de la paix, sont recrutés sur l'ensemble du territoire, sur propositions de l'intendant régional et sont nommés et affectés par arrêté du préfet chargé de la police pour la région qui a délégation du ministre secrétaire d'Etat à l'intérieur, à cet effet.

Le préfet régional est compétent pour les mutations à l'intérieur de la région et les sanctions disciplinaires allant jusqu'à la suspension pour une durée de trois mois.

Les mutations de région à région et les sanctions placées, dans l'échelle des peines, après la suspension pour une durée de trois mois, sont prononcées par arrêté du ministre secrétaire d'Etat à l'intérieur.

Art. 11. — Les maires demeurent investis des pouvoirs de police qui leur sont attribués par les paragraphes 1er, 4, 5, 6, 7, 8 de l'article 97 de la loi du 6 avril 1884. Ils sont, en outre, chargés de la police des foires, marchés et autres lieux publics.

Aucune modification n'est apportée à l'organisation actuelle des polices municipales des communes de moins de 10.000 habitants, à l'exception de celles qui seront déterminées par un arrêté du ministre secrétaire d'Etat à l'intérieur et du ministre secrétaire d'Etat à l'économie nationale et aux finances.

Art. 12. — Les dépenses des services de police, autres que ceux fixés à l'article 11 (§ 2), sont inscrites en totalité au budget du ministère de l'intérieur.

Art. 13. — Des décrets, contresignés par le ministre secrétaire d'Etat à l'intérieur et par le ministre secrétaire d'Etat à

.../...

© Cahiers de la sécurité - INHESJ

.../...
à l'économie nationale et aux finances [sic], détermineront les conditions d'application de la présente loi en ce qui concerne notamment :

Les attributions respectives du préfet chargé de la police pour la région, des préfets, des intendants de police régionaux et des maires en matière de police ;

L'organisation des services locaux de police ;

Les conditions d'intégration du personnel dans les services des polices régionales d'État

Le régime des retraites du personnel municipal actuellement en service et maintenu dans le cadre des polices régionales d'État ;

Les conditions dans lesquelles les collectivités locales seront appelées à contribuer aux dépenses ;

Les dates d'application de la présente loi dans les territoires occupés.

Art. 14 - Il est ouvert à l'amiral de la flotte, ministre secrétaire d'État à l'intérieur, en addition aux crédits alloués par la loi de finances du 20 mars 1941, une somme totale de 39.082.000 fr. applicable aux chapitres ci-après du budget de l'intérieur :

Chap.16 - Sûreté nationale. - Police spéciale et mobile. - Personnel titulaire. - Indemnités fixes : 3.800.000 fr.

Chap.25 - Polices d'État. - Traitements : 20.000.000 fr.

Chap.26 - Polices d'État - Indemnités diverses : 5.000.000 fr.

Chap.27 - Polices d'État- Indemnités de résidence.
- Allocations familiales et indemnités spéciales de fonctions : 282.000 fr.

Chap.28 - Polices d'État. - Matériel : 10.000.000 fr.

Total : 39.082.000 fr.

Art. 15 - Sont abrogées toutes les dispositions contraires au présent décret, qui sera publié au *Journal Officiel* et exécuté comme loi de l'État.

Fait à Vichy, le 23 avril 1941.
Par le Maréchal [sic] de France, chef de l'État français : Ph. PÉTAIN

L'amiral de la flotte, ministre secrétaire d'État à l'intérieur [sic] *:*
A. DARLAN

Le ministre secrétaire d'État à l'économie nationale et aux finances [sic]*:* *Yves BOUTHILLIER..*

[*Journal Officiel de l'État français* du 6 mai 1941, p. 1917-1918]

© Cahiers de la sécurité - INHESJ

N° 1805.- Loi du 23 avril 1941 fixant les effectifs des personnels de la police nationale.
[*Journal Officiel de l'État français* du 6 mai 1941, p. 1918.]

Nous, Maréchal [sic] *de France, Chef de l'État français ;*
Vu l'avis du comité [sic] *budgétaire ;*
Le conseil [sic] *des ministres entendu.*
Décrétons :

Art. 1er - Les effectifs des personnels de la police [sic] nationale sont fixés ainsi qu'il suit :

3 inspecteurs généraux.
10 contrôleurs généraux.
60 commissaires divisionnaires.
300 commissaires principaux :
- 90 de 1re classe ;
- 100 de 2e classe ;
- 110 de 3e classe ;

1 222 commissaires de police :
- 249 commissaires de 1re classe ;
- 381 commissaires de 2e classe ;
- 392 commissaires de 3e classe ;
- 100 commissaires de 4e classe ;
- 100 commissaires stagiaires ;

270 inspecteurs principaux de police.
1.480 inspecteurs de police.
30 agents spéciaux principaux :
- 8 de 1re classe ;
- 22 de 2e classe ;

170 agents spéciaux.

Art. 2 - Par mesure transitoire, et pour faciliter le reclassement des fonctionnaires intéressés, les effectifs des emplois indiqués ci-dessous pourront être momentanément portés à :

Commissaires principaux de 1re classe :	150 unités
Commissaires principaux de 2e classe :	184 unités
Inspecteurs principaux :	500 unités

Ces dispositions ne pourront avoir pour effet d'augmenter dans l'ensemble les effectifs prévus à l'article 1er de la présente loi et des vacances d'emplois correspondant aux unités en surnombre dans les catégories énumérées ci-dessus devront en contrepartie être maintenues dans d'anciennes catégories.
D'autre part, les vacances qui se produisent dans les emplois faisant l'objet du présent article ne pourront être comblées que dans la proportion d'une sur deux jusqu'à ce qu'il ait été possible de ramener les effectifs de ces emplois aux limites fixées par l'article 1er.

© Cahiers de la sécurité - INHESJ

Art. 3 - Le reclassement du personnel actuellement en fonction dans le cadre des effectifs fixés à l'article 1er du présent acte sera prononcé par arrêté du ministre secrétaire d'État à l'intérieur.
Art. 4 - Il est créé à la direction générale de la police nationale au ministère de l'intérieur :

Deux emplois de sous-directeur ;
Deux emplois de chef de bureau ;
Six emplois de sous-chef de bureau ;
Neuf emplois de rédacteur ;
Six emplois de commis.

Art. 5 - Le présent acte, dont les dispositions auront effet à compter du 1er mai 1941, sera publié au *Journal Officiel* et exécuté comme loi de l'État.

Fait à Vichy, le 23 avril 1941.
Par le Maréchal [sic] de France, chef de l'État français : Ph. PÉTAIN
Le ministre secrétaire d'État à l'économie nationale et aux finances [sic] *:* *Yves BOUTHILLIER*
L'amiral de la flotte, ministre secrétaire d'État à l'intérieur [sic] *:*
A. DARLAN

N° 1809 - Loi du 23 avril 1941 créant une école nationale de police
[*Journal Officiel de l'État français* du 6 mai 1941, pp. 1919-1920.]

Nous, Maréchal [sic] *de France, chef de l'État français,*
Vu l'avis du comité [sic] *budgétaire,*
Le conseil [sic] *des ministres entendu,*
Décrétons :

Titre Ier
Généralités

Art. 1er - Il est institué une école nationale de police, destinée à former les cadres de la police française, en donnant à ceux-ci la culture générale et la formation professionnelle indispensable, à l'exercice de leurs fonctions.
Cette école prend rang parmi les grandes écoles nationales.
Art. 2 - L'école comprend une école supérieure de police destinée à former les commissaires de police et une école pratique destinée à former les inspecteurs de police.
Art. 3 - L'école supérieure et l'école pratique relèvent du secrétaire général de la police au ministère de l'intérieur [sic]. Elles sont placées sous l'autorité d'un directeur assisté d'un sous-directeur, d'un nombre valable de professeurs et de moniteurs, d'un conseil d'administration dont la composition est fixée par arrêté.

© Cahiers de la sécurité - INHESJ

Le directeur commandant l'école est nommé par décret, sur proposition du ministre secrétaire d'État à l'intérieur [sic].
Le sous-directeur est choisi parmi les professeurs. Il est nommé par arrêté du ministre secrétaire d'État à l'intérieur [sic], ainsi que les membres du conseil d'administration, les professeurs et les moniteurs.

Titre II
École supérieure de police

Art. 4 - Nul ne peut être admis à l'école supérieure de police que par voie de concours.
Art. 5 - Un concours public a lieu chaque année en principe, dans les centres désignés par le ministre secrétaire d'État à l'intérieur [sic], qui fixe en même temps le nombre d'élèves à admettre à l'école.
Un avis de concours fixant la date et les heures des épreuves est publié au moins un mois à l'avance au *Journal officiel.*
Art. 6 - Pour être admis à participer au concours, les candidats doivent remplir les conditions suivantes :

1° : Être de nationalité française à titre originaire et non juif conformément à la législation en vigueur ;

2° : N'appartenir à aucune société secrète visée par la loi ou avoir rompu toute attache avec elle ;

3° : Avoir satisfait à la loi sur le recrutement de l'armée sans avoir été exempté ou réformé ;

4° : Être âgé de vingt-deux ans au moins et de vingt-six ans au plus au 1er janvier de l'année du concours ;

Cette dernière limite est reculée d'autant d'années que le candidat peut justifier d'années de service civil ou militaire pouvant être décomptées dans la liquidation d'une pension de retraite de l'État : elle est reculée en outre d'une année par enfant à charge.
Le bénéfice de ces dispositions ne s'applique pas cependant aux candidats ayant dépassé l'âge de quarante ans ;

5° : N'avoir encouru aucune condamnation ;

6° : Être d'une constitution robuste permettant un service actif de jour et de nuit et être reconnu indemne de toute infection tuberculeuse par un médecin assermenté désigné par l'administration ;

7° : Être agréé par le ministre secrétaire d'État à l'intérieur [sic] ;

8° : Adresser au secrétariat général pour la police (1er bureau), au ministère de l'intérieur [sic], avec une demande d'emploi, sur timbre, toutes les pièces, documents, diplômes, attestations, certificats ou déclarations qui leur sont demandés pour la constitution du dossier ;

9° Être titulaire du diplôme de licence en droit, de licence ès lettres, de licence ès sciences, ou du doctorat en médecine, ou avoir satisfait aux examens de sortie de l'école polytechnique, de l'école du commissariat de la marine, de l'école navale, de l'école spéciale militaire de Saint-Cyr, de l'école

© Cahiers de la sécurité - INHESJ

centrale des arts et manufactures, de l'école de l'air, de l'école nationale supérieure de l'aéronautique, de l'école coloniale, de l'école des sciences politiques, de l'école des hautes études commerciales.

Peuvent être dispensés de la production de ces diplômes, les inspecteurs de la police [sic] nationale, les inspecteurs de police de la ville de Paris, les secrétaires de commissariats de police (métropole et Afrique du Nord) comptant au moins à la date du concours cinq ans de service effectif dans cette fonction et justifiant de notes favorables de la part de leur chef de service.

Dans ce cas, la limite est reculée jusqu'à trente ans.

Art. 7 - Le ministre de l'intérieur [sic] fixe le programme et le règlement du concours ainsi que la composition du jury.

Art. 8 - Les candidats admis sont tenus de s'engager à servir l'État pendant dix ans après leur sortie de l'école s'ils ont satisfait aux examens de sortie.

Art. 9 - Le personnel de l'école comprend outre le directeur :

Six professeurs choisis parmi les fonctionnaires du ministère de l'intérieur [sic] et désignés par le ministre secrétaire d'État à l'intérieur [sic] ;

Des chargés de cours, en nombre variable, désignés par le ministre secrétaire d'État à l'intérieur [sic] ;

Des moniteurs choisis parmi les inspecteurs de police et détachés pour deux ans au maximum ;

Un personnel administratif comprenant un économe assisté d'une ou plusieurs secrétaires ;

Un nombre variable d'agents nommés par le directeur de l'école.

Tout ce personnel est prélevé sur les effectifs de la police.

Art. 10 - L'enseignement donné à l'école comprend :

Des conférences de culture générale ;

Des cours techniques ;

Des exercices pratiques ;

Des leçons de culture physique ;

Des conférences d'ordre moral ou professionnel sont faites en outre par de hauts fonctionnaires du ministère de l'intérieur [sic].

Art. 11 - Sur la proposition du directeur de l'école, le ministre secrétaire d'État à l'intérieur [sic] détermine :

Le programme général d'enseignement ;

L'emploi du temps ;

Les conditions de fonctionnement de l'école ;

Le règlement des examens de sortie.

Art. 12 - L'année scolaire commence le 1er septembre, et la durée des études est de onze mois. Ces études comprennent :

Des cours d'une durée de huit mois ;

Un premier stage de trois mois effectué successivement dans un commissariat de police municipale, puis dans un service de police judiciaire, et enfin dans un service de renseignements généraux ou un commissariat spécial.

© Cahiers de la sécurité - INHESJ

Art. 13 - Pendant la durée des cours de huit mois, les élèves sont internes. Ils bénéficient de la gratuité de l'enseignement et de la pension et portent un uniforme fourni gratuitement, dont le modèle est fixé par le ministre secrétaire d'État à l'intérieur [sic].

Les élèves provenant du corps des inspecteurs de police perçoivent leur traitement à l'exclusion des indemnités.

Art. 14 - Les règles générales de la discipline sont fixées par le ministre secrétaire d'État à l'intérieur [sic].

Le conseil de discipline est composé des professeurs de l'école et présidé par le directeur.

Les peines disciplinaires sont :

La consigne ;
L'avertissement avec inscription au dossier ;
Le renvoi au cours de l'année suivante ;
L'exclusion.

Les deux premières sanctions sont prononcées par le directeur de l'école, les deux autres par le ministre secrétaire d'État à l'intérieur [sic], après avis du conseil de discipline.

Tout élève exclu de l'école ne peut plus y être admis.

Art. 15 - Après l'achèvement des cours de huit mois, les élèves subissent un premier examen. Ils sont alors nommés commissaires de police stagiaires et perçoivent le traitement afférent à leur grade à l'exclusion de toute indemnité.

Ils effectuent en cette qualité, et sous le régime de l'externat, le stage de trois mois prévu à l'article 12. Pendant la durée de ce stage, les élèves demeurent soumis à la discipline de l'école. Ils sont notés par les chefs des services auxquels ils sont affectés et ces fonctionnaires communiquent leurs notes au directeur de l'école.

Après achèvement du stage de trois mois, les élèves subissent un examen général de sortie.

Les points obtenus aux deux examens et les notes données par les chefs de service pendant les stages servent de base au classement général des élèves. Ceux-ci peuvent, suivant l'ordre du classement, choisir leur poste suivant une liste dressée par le ministre secrétaire d'État à l'intérieur [sic].

Art. 16 - L'élève qui n'a pas satisfait aux examens de sortie ou qui n'a pu subir ces examens pour un motif grave, peut être autorisé par le ministre secrétaire d'État à l'intérieur [sic], sur la proposition du directeur de l'école, à redoubler une période d'instruction. Cette autorisation spéciale ne peut être renouvelée.

Art. 17 - Les élèves ayant satisfait aux examens généraux de sortie sont affectés par le ministre secrétaire d'État à l'intérieur en qualité de commissaires de police stagiaires et ils terminent dans un poste leur année de stage réglementaire.

© Cahiers de la sécurité - INHESJ

Titre III
École pratique de police

Art. 18 - L'école pratique de police destinée à former les inspecteurs de police fonctionne sous l'autorité du directeur le l'école supérieure de police.
Art. 19 - Nul ne peut être admis à l'école pratique de police que par voie de concours ouvert chaque année dans les conditions prévues à l'article 5 et à l'article 7.
Art. 20 - Pour être admis à participer au concours, les candidats doivent remplir les conditions générales suivantes :

1° : Être de nationalité française, en remplissant à cet égard les lois des 11 juillet 1940, 14 août 1940 et 3 octobre 1940 ;

2° : N'appartenir à aucune société visée par le décret du 13 août 1940 ou avoir rompu tout lien avec elle ;

3° : Avoir satisfait à la loi sur le recrutement de l'armée sans avoir été exempté ou réformé ;

4° : Être âgé de vingt et un ans au moins et de vingt-cinq ans au plus au 1er janvier de l'année du concours ;

Cette dernière limite est reculée d'autant d'années que le candidat peut justifier d'années de service civil ou militaire pouvant être décomptées dans la liquidation d'une pension de retraite de l'État ; elle est reculée en outre d'une année par enfant à charge.

Le bénéfice de ces dispositions ne s'applique pas cependant aux candidats ayant dépassé l'âge de quarante ans.

5° : N'avoir encouru aucune condamnation ;

6° : Être de constitution robuste permettant un service actif de jour et de nuit et produire un certificat médical favorable, délivré par le médecin assermenté de l'école ;

7° : Être agréé par le ministre secrétaire d'État à l'intérieur [sic] ;

8° : Adresser au secrétariat général pour la police (1er bureau) au ministère de l'intérieur [sic], avec une demande d'emploi, sur timbre, toutes les pièces, documents, diplômes, attestations, certificats ou déclarations qui leur sont demandés pour la constitution du dossier ;

9° : Être titulaire de l'un des diplômes suivants : brevet élémentaire, certificat d'études primaires supérieures, certificat d'études secondaires du premier degré, certificat de scolarité d'études secondaires jusqu'en troisième inclus dans un lycée ou collège, avec notes satisfaisantes, diplôme de capacité en droit.

Peuvent être dispensés de la production de ces diplômes, les candidats civils titulaires du brevet d'officier de réserve, les inspecteurs auxiliaires ou provisoires de la police [sic] nationale, les secrétaires, inspecteurs ou agents de police de la ville de Paris ou d'une police d'État, les secrétaires d'un commissariat de police (métropole et Afrique du Nord), les inspecteurs de sûreté des commissariats de police métropolitains comptant au moins à la date du concours deux ans de service effectif et ininterrompu dans leurs fonctions,

© Cahiers de la sécurité - INHESJ

et justifiant de notes favorables de la part de leur chef de service. Dans ce cas, la limite d'âge est reculée jusqu'à trente ans.

Art. 21 - Les candidats admis sont tenus de s'engager à servir l'État pendant six ans après leur sortie de l'école s'ils ont satisfait aux examens de sortie.

Art. 22 - Le personnel de l'école pratique de police est celui de l'école supérieure.

Art. 23 - Le régime intérieur de l'école, le programme d'enseignement et la discipline générale sont fixés comme il est stipulé aux articles 11 et 14.

Art. 24 - Les cours ont une durée de trois mois et commencent immédiatement après ceux de l'école supérieure de police.

Art. 25 - L'enseignement donné à l'école pratique comprend :

Des cours d'instruction générale ;
Des cours techniques ;
Des cours pratiques ;
Des séances de culture physique.

Art. 26 - Pendant la durée des cours de trois mois, les élèves sont internes. Ils bénéficient de la gratuité de l'enseignement et de la pension, et portent un uniforme fourni gratuitement et dont le modèle est fixé par le ministre secrétaire d'État à l'intérieur [sic].

Les élèves provenant des polices d'État perçoivent leur traitement à l'exclusion des indemnités.

Art. 27 - Le règlement des examens de sortie qui portent sur chacune des branches de l'enseignement est fixé par le ministre secrétaire d'État à l'intérieur [sic].

Art. 28 - L'élève qui n'a pas satisfait aux examens de sortie ou qui n'a pu subir ces examens pour un motif grave peut être autorisé par le ministre secrétaire d'État à l'intérieur [sic] à bénéficier de l'article 16.

Les élèves ayant satisfait à l'examen de sortie sont nommés inspecteurs de police stagiaires et affectés par le ministre secrétaire d'État à l'intérieur [sic]. Ils peuvent choisir leur poste, suivant l'ordre de leur classement de sortie, sur une liste dressée par le ministre secrétaire d'État à l'intérieur [sic].

Art. 29 - Le présent acte sera publié au *Journal Officiel* et exécuté comme loi de l'État.

Fait à Vichy, le 23 avril 1941...
[...]

© Cahiers de la sécurité - INHESJ

N° 1804 - Décret du 23 avril 1941 relatif aux intendants de police
[*Journal officiel de l'État français* du 6 mai 1941, p. 1922.]

Nous, Maréchal [sic] de France, chef de l'État français,
Vu la loi du 23 avril 1941, relative à l'organisation de services de police en France ;
Vu l'avis du comité [sic] budgétaire ;
Décrétons :
Art. 1er - Il est créé au ministère de l'intérieur [sic] neuf emplois d'intendants de police. Il est supprimé trois emplois de secrétaire général hors classe pour la police.
Art. 2 - Les intendants de police seront recrutés entièrement au choix et recevront un traitement de :

1ere classe	90 000 fr
2e classe	80 000 fr
3e classe	70 000 fr.

Art. 3 - Le ministre secrétaire d'État à l'intérieur [sic] et le ministre secrétaire d'État à l'économie nationale et aux finances [sic] sont chargés, chacun en ce qui les concerne, de l'exécution du présent décret, qui sera publié au *Journal Officiel* et aura effet à compter du 1er mai 1941.

Fait à Vichy, le 23 avril 1941...
[...]

N° 2064 -Décret du 13 mai 1941 relatif aux attributions des préfets régionaux en matière de police.
[*Journal officiel de l'État français* du 14 mai 1941, p. 2035-2036.]

Nous, Maréchal [sic] de France, chef de l'État français,
Vu la loi du 19 avril 1941 instituant les préfets régionaux,
Vu la loi du 23 avril 1941 portant organisation générale des services de police en France et notamment l'article 13 aux termes duquel les conditions d'application de la loi seront déterminées par décret rendu sur la proposition du ministre secrétaire d'État à l'intérieur [sic] *et du ministre secrétaire d'État à l'économie nationale et aux finances* [sic] *;*
Sur le rapport du ministre secrétaire d'État à l'intérieur [sic] *et du ministre secrétaire d'État à l'économie nationale et aux finances* [sic] *;*
Décrétons :
Art. 1er - Le préfet régional dirige et coordonne dans les départements placés sous son autorité l'action de tous les services de police.
Il a la responsabilité du maintien de l'ordre dans sa région et prend toutes les mesures nécessaires pour prévenir et réprimer les atteintes à la sécurité publique.

© Cahiers de la sécurité - INHESJ

Art. 2 - Le préfet régional a directement sous ses ordres :

Le service des renseignements généraux ;

Le service de sécurité publique composé des groupes mobiles de réserve et des corps des gardiens de la paix ;

Le service de police judiciaire composé de la brigade de police mobile et des services de sûreté.

Toutefois, les brigades de police mobile dont la mission exclusive est de seconder l'autorité judiciaire dans la recherche des crimes et délits, demeurent à la disposition des parquets généraux ; elles peuvent, dans certains cas exceptionnels, et lorsque l'ordre public est gravement troublé, recevoir des missions temporaires et limitées du préfet régional qui doit dans ce cas rendre immédiatement compte au ministre secrétaire d'État à l'intérieur [sic].

Art. 3 - Pour la direction des services de police, le préfet régional est assisté d'un ou de plusieurs intendants de police.

Art. 4 - Le préfet régional administre les effectifs de police régionale d'État placés sous ses ordres.

Sur la proposition de l'intendant de police et éventuellement après avis des préfets départementaux intéressés, il procède à l'intérieur de la région aux nominations, affectations et mutations des secrétaires, inspecteurs chefs ou sous chefs et inspecteurs de sûreté des districts et des circonscriptions, des officiers de paix, gradés et agents des groupes mobiles et des corps des gardiens de la paix. Il prononce les sanctions disciplinaires allant jusqu'à la suspension pour une durée de trois mois.

Les mutations de région à région, les mises à la retraite, les sanctions supérieures à la suspension pour une durée de trois mois, et les révocations sont prononcées par le ministre secrétaire d'État à l'intérieur [sic].

Art. 5 - Le préfet régional prépare et soumet au ministre secrétaire d'État à l'intérieur [sic] les prévisions de dépenses concernant les services de police de la région. Par délégation du secrétaire d'État, il ordonnance les dépenses de tous les services régionaux de police placés sous son autorité.

Art. 6 - Le préfet régional peut sous sa responsabilité déléguer aux préfets des départements de sa région, tout ou partie de ses pouvoirs de direction et d'administration des services de police.

Il peut dans ce cas mettre temporairement à leur disposition des éléments appartenant aux services régionaux de police.

Il reprend lorsqu'il le juge utile la direction effective des services de police.

Art. 7 - Le préfet régional exerce dans les communes où la police est étatisée les mêmes attributions qu'exerce le préfet de police dans les communes suburbaines du département de la Seine, en vertu de l'arrêté des consuls du 3 brumaire an IX et de la loi du 10 juin 1853.

Dans ces communes, les maires restent investis de tous les pouvoirs de police conférés aux administrations municipales par l'article 103 de la loi du 5 avril 1884.

© Cahiers de la sécurité - INHESJ

Art. 8 - Dans les communes où la police n'est pas étatisée, les maires demeurent investis, sous la surveillance du préfet régional et des préfets, des pouvoirs de police qui leur sont conférés par l'article 97 de la loi du 5 avril 1884, sous réserve des dispositions de l'article 99.
Art. 9 - Le ministre secrétaire d'État à l'intérieur et le ministre secrétaire d'État à l'économie nationale et aux finances sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent décret, qui sera publié au *Journal Officiel.*

Fait à Vichy, le 13 mai 1941...
[...]

© Cahiers de la sécurité - INHESJ

PRÉVENIR LA VIOLENCE À L'ÉCOLE : UN POINT DE VUE QUÉBÉCOIS

Marie-Claire LAURENDEAU
Jean BÉLANGER
Direction de la santé publique de Montréal-centre (1)
François BOWEN
Université de Montréal

La maternelle et l'école primaire(2) offrent des possibilités uniques d'action pour prévenir la violence en milieu scolaire. Cet article présente les fondements théoriques et pratiques, la description et les résultats d'évaluation d'un programme de promotion des conduites pacifiques chez les enfants de cinq à neuf ans. Il offre ensuite une analyse des conditions d'implantation permettant d'accroître la portée préventive du programme.

Les médias d'information rapportent régulièrement les propos de nombreux intervenants sociaux - parents, éducateurs ou simples citoyens - au sujet de l'importante augmentation du phénomène de la violence dans notre société. Cela reflète à la fois une plus grande sensibilité sociale et une tolérance moindre à certaines manifestations de la violence - familiale, conjugale, etc. - auparavant gardées dans l'ombre ou délibérément ignorées. La perception de la montée de la violence ne repose toutefois pas uniquement sur une prise de conscience plus aiguë d'un phénomène auparavant méconnu ou masqué. La société subit actuellement dans ses structures familiales, éducatives, sociales et démographiques des transformations majeures qui affectent, pour le meilleur et pour le pire, les valeurs, les attitudes et les conduites de tous, y compris celles des enfants.

(1) Depuis la régionalisation du système de santé québécois, les directions de santé publique sont intégrées aux Régies régionales de santé et des services sociaux. Leur mission spécifique consiste à définir, à stimuler la mise en œuvre, à évaluer et à diffuser des interventions efficaces et efficientes en matière de prévention et de promotion reliées à la santé et au bien-être.
(2) Au Québec, la pré-maternelle accueille les enfants de quatre ans, la maternelle ceux de cinq ans, tandis que le primaire concerne les enfants de six à douze ans.

© Cahiers de la sécurité - INHESJ

L'école n'échappe pas à cette réalité. De nombreux intervenants du milieu scolaire constatent que l'un des problèmes majeurs auquel l'école doit maintenant faire face quotidiennement a trait à la violence sous une forme ou sous une autre(3). Les insultes, les menaces, le harcèlement, l'intolérance, le vol, les agressions physiques, le vandalisme, le racisme font partie du vécu quotidien de nombreux établissements scolaires et nécessitent de la part des autorités et des éducateurs en place des actions concrètes et rapides afin d'éviter que ces problèmes prennent plus d'ampleur.

Il peut paraître à première vue complexe ou difficile d'intervenir sur les conduites agressives et perturbatrices des jeunes. Les causes de cette violence sont multiples et dépassent très largement le milieu scolaire. De plus, les mécanismes d'acquisition des comportements inadaptés ne sont pas toujours parfaitement compris, même par les spécialistes(4). Le tempérament de l'enfant, la structure et le mode de fonctionnement de la famille, la pauvreté, l'isolement social, le manque de ressources pour les personnes en difficulté, certains modèles de conduites agressives véhiculés par les médias et parfois encouragés par les groupes de pairs sont autant de facteurs pouvant contribuer à déstabiliser le développement socio-affectif de l'enfant et éventuellement favoriser l'émergence de conduites violentes.

La violence n'est pas attribuable à des causes simples ou à des processus d'acquisition identiques d'un jeune à l'autre. Dès lors, il peut sembler à plusieurs enseignants de la maternelle ou du primaire que les actions qu'ils seraient tentés d'entreprendre afin de contrer la montée de la violence dans leur classe ou leur école risquent de donner peu de résultats. Il est certes très difficile de changer des conduites fortement ancrées chez un individu. Il est en revanche, beaucoup plus aisé et efficace d'agir de façon préventive et d'intervenir sur les premières manifestations de la violence, avant qu'elles ne prennent trop d'ampleur ou même qu'elles apparaissent.

La littérature scientifique démontre clairement à quel point les actions préventives à la maternelle et au primaire peuvent rapporter des dividendes intéressants à l'adolescence et à l'âge adulte(5). Après le milieu familial, l'environnement scolaire est en effet le second milieu qui conditionne le développement de l'enfant. C'est un milieu de vie dit « naturel », c'est-à-dire un milieu faisant partie du quotidien de l'enfant et envers lequel il peut développer un sentiment d'appartenance(6). C'est l'endroit où se manifeste de façon déterminante l'influence des camarades qui sanctionnent, encouragent ou rejettent nombre de pratiques sociales. Cette influence des pairs peut être mise à contribution et intégrée au répertoire des pratiques éducatives préventives. Par

(3) HÉBERT (J.), 1991 ; TREMBLAY (R. E.), *et alii*, 1990.
(4) BOUCHARD *et alii.*, 1991.
(5) BOUCHARD *et alii*, 1991 ; ZIGLER (E.), *et alii*, 1992.
(6) WEISSBERG (R.P.), *et alii*, 1989.

© Cahiers de la sécurité - INHESJ

ailleurs, l'école permet d'assurer une continuité dans les actions préventives. Il est possible de suivre le cheminement d'un enfant d'une année sur l'autre et d'ajuster les interventions éducatives en fonction des transformations qu'impose le développement rapide de l'enfant entre cinq et douze ans. L'école représente donc un endroit privilégié pour concevoir et mettre en place des actions préventives contre la violence et les problèmes qui lui sont associés.

D'UNE THÉORIE DE L'ADAPTATION SOCIALE

Plusieurs recherches(7) ont montré que des déficits précoces au plan des habiletés sociales - c'est-à-dire, au plan des comportements permettant d'établir et de maintenir des relations sociales - représentent un facteur de risque majeur pour le développement ultérieur de difficultés d'adaptation sociale. Concernant des conduites, ces déficits se traduisent soit par un niveau d'agressivité nettement au-dessus de la moyenne, soit, au contraire, par une inhibition sociale et un degré élevé d'anxiété. La plupart des enfants présentant de tels déficits s'exposent au rejet de leurs pairs, à des difficultés scolaires telles que l'absentéisme, l'abandon ou l'échec(8), ou encore à l'aggravation des problèmes rattachés au retrait social (sentiment de solitude, dépression, etc.)(9). Il apparaît donc clairement que l'un des principes de la prévention de plusieurs troubles de conduite consiste à développer chez l'enfant les habiletés sociales lui permettant de développer des relations satisfaisantes avec ses pairs(10).

D'autres études suggèrent qu'une partie des déficits au plan des habiletés sociales découleraient de facteurs cognitifs. Une recension exhaustive des recherches dans ce domaine(11) permet d'identifier un certain nombre de caractéristiques associées aux enfants manifestant des comportements antisociaux. Ces enfants ne perçoivent pas correctement les actions des autres. Ils ont tendance à extraire un nombre limité d'informations de leurs interactions sociales, prêtant généralement attention à des indices agressifs aux dépens d'autres indices ; à être limités dans leur capacité à apporter des solutions positives à des conflits interpersonnels ; à attribuer des intentions hostiles aux autres, spécialement dans des situations sociales ambiguës ; à être incapables d'accepter une perspective différente de la leur ; et à manquer d'empathie. En particulier, ces jeunes ont tendance à se centrer sur les fins plutôt que sur les moyens et à méconnaître les conséquences de leur propre comportement.

En somme, les enfants en difficulté d'adaptation manifestent clairement un manque d'habileté dans la solution de problèmes sociaux. Ces résultats vien-

(7) COIE (J.D.), *et alii*, 1990 ; GAGNON (C.), 1988.
(8) PARKER (J.G.), *et alii*, 1987.
(9) RUBIN (K.H.), *et alii*, 1991.
(10) GESTEN (E.L.), *et alii*, 1987.
(11) DUMAS (J. E.), 1988.

© Cahiers de la sécurité - INHESJ

nent soutenir l'hypothèse selon laquelle le comportement anti-social serait acquis au cours d'interactions sociales avec les adultes et les pairs, non pas en réponse directe à des contingences spécifiques, mais au travers d'un processus de médiation cognitive se reflétant dans la façon dont l'enfant évalue ces contingences, anticipe les réactions d'autrui et dirige ainsi son comportement(12). C'est pourquoi plusieurs théoriciens et praticiens soutiennent que l'apprentissage d'habileté sociale (partage, entraide, habileté à communiquer, etc.) constitue une base intéressante pour prévenir plusieurs problèmes d'adaptation sociale, mais ne suffit pas pour promouvoir les habiletés cognitives qui les sous-tendent(13). Dans cette perspective, un des buts de l'intervention préventive consiste à modifier les modes d'appréhension inadaptés de l'enfant en lui enseignant les processus de pensée nécessaires à un fonctionnement adapté. Voilà pourquoi la plupart des programmes actuels de développement des habiletés sociales accordent une place importante à l'apprentissage du processus de résolution de problèmes interpersonnels.

FONDEMENTS PRATIQUES D'UNE APPROCHE ÉDUCATIVE

Les activités éducatives développées autour du processus de résolution des problèmes visent la maîtrise chez l'enfant de quatre étapes pouvant s'appliquer quelle que soit la situation sociale(14) : identifier et reconnaître la nature du problème et ses conséquences ; identifier les différentes solutions au problème et leurs conséquences respectives ; choisir la solution qui apparaît la plus appropriée ; appliquer cette solution et en évaluer les effets. Certains auteurs(15) soutiennent que la combinaison « habileté sociale - résolution de problèmes » offre une formule de prévention très prometteuse car les possibilités de généralisation des apprentissages sont accrues par la nature englobante des processus cognitifs qui servent de médiateurs au comportement à travers le temps et les situations. Ce type de programme éducatif offre également plusieurs avantages qui le rendent attrayant pour les milieux scolaires(16).

Un modèle à l'épreuve

Le processus de résolution de problèmes peut être enseigné par n'importe quel professeur, de la maternelle au secondaire et peut ainsi concerner un plus grand nombre d'enfants.

(12) DUMAS (J. E.), 1988.
(13) LADD (G. W.), *et alii*, 1983 ; Mc GINNIS (I.), *et alii*, 1984 ; SPIVACK (G.), *et alii*, 1976 ; SPIVACK (G.), *et alii*, 1982 ; SPIVACK (G.), *et alii*, 1985.
(14) GESTEN (E. L.), *et alii*, 1987 ; SPIVACK (G.), *et alii*, 1982.
(15) Mc GINNIS (I.), *et alii*, 1984.
(16) GESTEN (E. L. *et alii*.), 1987 ; ELIAS (M. J.) *et alii*, 1992.

© Cahiers de la sécurité - INHESJ

En montrant aux enfants comment résoudre leurs problèmes interpersonnels, les professeurs ont de leur côté l'opportunité de développer un outil intéressant de gestion de classe.

Les principes et les thèmes de ce type d'intervention peuvent aisément s'insérer au sein du *curriculum* scolaire. Cette possibilité de rattacher la résolution de problèmes aux activités académiques courantes accroît les probabilités de maintien et de généralisation des apprentissages.

L'enseignement et la pratique sur une base régulière des habiletés sociales et de résolution de problèmes à travers les activités scolaires facilite également des liens entre le personnel enseignant et les autres intervenants préoccupés par la santé mentale et la prévention. Il s'avère alors beaucoup plus facile de mettre en commun l'expérience de tous et de chacun pour favoriser le développement harmonieux de l'enfant.

Ces avantages ont été mis en évidence sur la base de plusieurs années de pratique auprès de centaines d'enseignants et de milliers d'élèves un peu partout à travers l'Amérique du Nord. Les retombées positives de tels programmes d'activités animés par les enseignants réguliers ont d'ailleurs été clairement démontrées par plusieurs recherches évaluatives(17). Les résultats indiquent que ces programmes permettent aux enfants de la maternelle et du premier cycle du primaire d'acquérir des habiletés à résoudre des problèmes interpersonnels avec leurs camarades à l'intérieur comme à l'extérieur de la classe(18).

Modalités d'application

Plusieurs programmes visant le développement des compétences sociales et la prévention de la violence ont été développés au Québec au cours des dernières années. Celui de la Direction de la santé publique de Montréal-Centre qui met l'accent sur la promotion des conduites pacifiques, consiste essentiellement en quatre guides d'activités - de 30 à 48 par guide - s'adressant respectivement aux enseignants du pré-scolaire et de chacun des trois niveaux du premier cycle du primaire. Ces guides se veulent des outils de soutien aux enseignants. Ils peuvent être intégrés à leur *curriculum* d'enseignement régulier et leur utilisation est laissée à leur discrétion.

Les guides d'activités se divisent en deux sections. La première porte sur les préalables aux habiletés pro-sociales. Les activités de cette section visent

(17) GESTEN (E. L.), *et alii*, 1987 ; ELIAS (M. J.), *et alii*, 1992.
(18) ELIAS (M. J.), *et alii*, 1992 ; GESTEN (E. L.), *et alii*, 1982 ; LIBENSTEIN (N.), 1981 ; WEISSBERG (R. P.) *et alii*, 1981 ; WEISSBERG (R. P.), *et alii*, 1981 ; WINER (J.), *et alii*, 1982 ; BELANGER, *et alii*, 1996 ; LAURENDEAU (M. -C.), *et alii*, 1994.

© Cahiers de la sécurité - INHESJ

principalement à éveiller l'enfant à lui-même, à ses qualités, à le rendre capable d'identifier et de verbaliser ses caractéristiques et qualités, ou de mettre des mots sur des sentiments et d'identifier ses propres sentiments. La deuxième section porte sur le développement de comportements pro-sociaux. Les activités de cette section visent le développement chez l'enfant d'habiletés telles que la générosité, l'entraide, le partage, la sensibilité envers les autres, l'empathie et la résolution de problèmes relationnels. Les activités se présentent sous différentes formes : activités de bricolage, jeux de groupe, mises en situation, contes ou histoires tirés de la littérature enfantine choisis pour leur illustration dynamique des thématiques utilisées. Chaque activité présente donc à l'enfant, sous forme d'histoire ou de jeu, des situations gravitant autour des thèmes ciblés par l'intervention. L'enseignant animateur invite l'enfant à réfléchir sur ces thèmes et à y réagir au travers de petites discussions de groupe. Une exposition régulière (deux fois par semaine) et de courte durée (vingt à trente minutes) à l'ensemble des thèmes visés par les activités contribue à accroître les habiletés sociales des enfants participant au programme.

RÉSULTATS ET ADAPTATIONS

Implanté depuis 1991, ce programme a fait l'objet d'évaluations auprès du milieu scolaire, tant au niveau de sa pertinence, de sa faisabilité que de ses effets(19). L'évaluation d'implantation a été réalisée dans différentes écoles (plus d'une trentaine) au cours des trois dernières années et a livré des informations qui ont permis d'améliorer les guides d'activités. Au total, plus d'une cinquantaine d'enseignants de la région de Montréal ont participé à cette évaluation. Les résultats indiquent que l'ensemble des guides sont bien accueillis par les enseignants parce qu'ils sont adaptés à la réalité scolaire, faciles à utiliser, tout en nécessitant peu de temps de préparation et d'intervention. De plus, les activités suscitent beaucoup d'intérêt de la part des enfants eux-mêmes(20).

Les résultats liés à l'évaluation des effets ne sont disponibles à l'heure actuelle, que pour le pré-scolaire. Cette évaluation s'est appuyée sur un devis quasi-expérimental pré-test - post-test avec groupe témoin. L'objectif à atteindre était de vérifier si l'intervention amenait une diminution des comportements d'agressivité et d'isolement des élèves du pré-scolaire, et si elle entraînait un accroissement de leurs comportements pro-sociaux, de leur estime de soi et de leur capacité de résolution de problèmes. Ces variables ont été mesurées à partir d'une grille d'observation appliquée par les enseignants avant et après l'intervention dans les groupes expérimental (ayant eu l'intervention) et témoin (n'ayant pas eu l'intervention). Cette procédure a permis

(19) BÉLANGER (J.), *et alii*, 1996 ; BÉLANGER (J.), *et alii*, 1994 ; BOWEN (F.), *et alii*, 1994.
(20) BOWEN (F.), *et alii*, 1994.

© Cahiers de la sécurité - INHESJ

d'observer 220 élèves du pré-scolaire (165 dans le groupe expérimental et 55 dans le groupe témoin) de onze écoles de Montréal. Les résultats de cet autre volet de l'évaluation ont révélé des effets à court terme. L'application du guide d'activités accroît l'estime de soi des enfants ainsi que leur capacité de résolution de conflits(21). Une version antérieure du programme, s'adressant aux élèves du deuxième cycle du primaire, avait également démontré des effets liés à la résolution des problèmes, et plus spécifiquement à l'évaluation des conséquences des actes violents(22).

Une délicate appréciation des résultats

Les ruptures

Plusieurs recherches évaluatives ayant porté sur des programmes similaires ont montré qu'une juste appréciation des retombées de ces programmes de prévention requiert une évaluation sur plus d'une année(23). Certains gains cognitifs et comportementaux n'apparaissent pas immédiatement après les activités mais seulement quelque mois ou même un an après la fin du programme. Par ailleurs, les enfants ayant suivi le programme de la maternelle se retrouvent par la suite en première année du primaire. Il s'agit d'une période de transition importante qui se caractérise non seulement par un changement d'environnement éducatif, mais également par l'émergence de nouvelles habiletés cognitives (début de l'intelligence opératoire-concrète).

Cette évolution de l'enfant affecte nécessairement une partie de ses habiletés sociales ainsi que sa capacité de résolution de problèmes. Il faut donc évaluer avec plus de précision le rôle modérateur des facteurs développementaux dans l'apparition, le maintien ou l'accroissement de ces habiletés. Il en va de même pour les enfants du premier cycle du primaire pour lesquels les mêmes questions peuvent être posées. L'analyse des variables développementales demeure encore peu courante dans les recherches portant sur les retombées des interventions éducatives ou cliniques(24).

Établir un suivi

Un autre argument en faveur de la prolongation de la recherche évaluative au-delà d'une année scolaire tient justement à la possibilité de poursuivre les programmes de prévention une année supplémentaire. Parmi les écoles qui

(21) BÉLANGER (J.), *et alii*, 1996.
(22) LAURENDEAU (M.-C.), *et alii*, 1989.
(23) GESTEN (E. L.), *et alii*, 1987 ; GESTEN (E. L.), *et alii*, 1982 ; LEIBENSTEIN (N.), 1981 ; WEISSBERG (R. P.), *et alii*, 1981 ; WEISSBERG (R. P.), *et alii*, 1981 ; WINER (J.), *et alii*, 1982.
(24) DUMAS (J. E.), 1988.

© Cahiers de la sécurité - INHESJ

participent à l'évaluation du programme pour le pré-scolaire, un certain nombre d'entre elles ont clairement manifesté leur intention de continuer les programmes de prévention de la violence au cours des prochaines années. Pour leur part, la grande majorité des enseignants des écoles faisant partie du groupe témoin ont exprimé l'intérêt de mettre en application les activités des répertoires dès l'année suivante. Ces conditions permettront donc de comparer les enfants ayant bénéficié des activités préventives pendant deux ans à ceux ayant participé au programme uniquement pendant un an. La littérature scientifique démontre à cet égard que l'ampleur des retombées de ce type de programme dépend entre autres de l'intensité et de la continuité des activités préventives(25). L'impact des programmes éducatifs échelonnés sur deux ou trois ans est plus important que celui des programmes de plus courte durée (par exemple, de 10 à 30 semaines).

De l'école à l'environnement socio-culturel

Outre l'évaluation sur une base longitudinale des effets (habiletés comportementales et socio-cognitives) des activités de prévention dans les écoles, le programme de recherche veut également poursuivre l'analyse des conditions d'implantation des répertoires d'activités. Il vise notamment à documenter les forces et les faiblesses de chacun des volets d'activités. De plus, puisqu'une étude-pilote a démontré de fortes interactions entre l'école et l'effet de l'intervention(26), il tentera de mieux cerner les facteurs culturels, organisationnels et environnementaux pouvant contribuer au succès (ou à l'échec) de l'intervention, ceci afin de mieux adapter celle-ci à d'autres milieux.

La concertation, une condition* sine qua non *de réussite

À la lumière de l'expérience acquise au cours des différentes phases de ce projet(27), il apparaît essentiel de développer une concertation étroite avec les intervenants des milieux scolaires intéressés. Cette concertation doit se retrouver à chacune des étapes de l'implantation du programme et de la recherche évaluative. Parmi des éléments-clés pour la réussite des programmes de prévention dans le domaine psycho-social, on retrouve d'ailleurs le respect des valeurs et des compétences des intervenants naturels au même titre que l'intensité, la continuité et la souplesse des interventions(28).

(25) BOUCHARD, *et alii*, 1991 ; GESTEN (E. L.), *et alii*, 1987 ; GESTEN (E. L.), *et alii*, 1982 ; WEISSBERG (R. P.), *et alii*, 1981 ; WEISSBERG (R. P.), *et alii*, 1981 ; WINER (J.), *et alii*, 1982.
(26) BÉLANGER (J.), *et alii*, 1994.
(27) BOWEN (F.) *et alii*, 1994 ; LAURENDEAU (M.-C.), *et alii*, 1989 ; MILLER (J. A.) *et alii*, 1987 ; CUSSON (M.), 1989.
(28) BOUCHARD *et alii*, 1991.

© Cahiers de la sécurité - INHESJ

Des consultations successives auprès des milieux scolaires au fil de l'implantation du programme ont permis d'identifier un certain nombre de conditions susceptibles d'accroître considérablement la portée préventive de ce programme. La première de ces conditions est de définir et d'analyser les conditions de participation des enseignants au programme. Bien que les activités aient été élaborées en vue d'une animation autonome de la part des enseignants, il apparaît essentiel d'assurer un encadrement et un suivi adéquats au moment de l'implantation initiale.

Il convient également d'assurer un encadrement et un suivi étroits permettant aussi de sonder les enseignants sur les meilleures façons d'intégrer le contenu du répertoire d'activités au *curriculum* scolaire et, au besoin de le modifier afin d'en faciliter l'intégration. Comme les modalités d'intégration varient selon les styles d'enseignement, c'est un élément qui doit aussi être pris en compte.

Outre l'intégration du programme à l'intérieur du *curriculum* scolaire, il peut s'avérer pertinent d'examiner avec les enseignants qui le désirent, diverses modalités d'organisation des activités académiques facilitant le maintien et le transfert des habiletés sociales. Il est en effet démontré que des activités telles que le tutorat par les pairs et différents types d'apprentissage coopératif contribuent non seulement à accroître le rendement scolaire mais également, à faciliter l'apprentissage et la consolidation des conduites pro-sociales(29). Dans cette perspective, les aspects relatifs à la gestion de la classe peuvent également être considérés.

Il convient enfin d'examiner avec le milieu scolaire les manière d'insérer éventuellement le programme dans un projet éducatif touchant l'ensemble de l'école(30). En effet, plusieurs auteurs ont montré qu'un des éléments permettant d'accroître la portée des interventions de ce type, en termes de maintien et de généralisation des acquis, consiste justement à définir avec les milieux concernés des actions systématiques à l'échelle de l'école plutôt qu'uniquement à l'intérieur des classes(31).

RECHERCHE ET EXPÉRIENCE

L'implantation de ce programme s'est révélée une occasion exceptionnelle de mettre en commun l'expertise développée dans le monde de la recherche (fondements théoriques, modèles d'intervention, méthodologie de l'évaluation, etc.) avec le savoir pratique et l'expérience des milieux scolaires

(29) MILLER (J. A.), *et alii*, 1987.
(30) CUSSON (M.), 1989.
(31) HÉBERT (J.), 1991.

© Cahiers de la sécurité - INHESJ

(identification des besoins communs et spécifiques à chacune des écoles en termes de prévention des conduites violentes, pratiques pédagogiques, gestion de projets éducatifs, etc.). Le développement d'un solide partenariat entre ces deux univers est apparu à l'analyse comme une condition essentielle à la poursuite et au succès d'un tel programme.

Il existe, à l'heure actuelle, au Québec et ailleurs, plusieurs initiatives originales et prometteuses qui visent sensiblement les mêmes objectifs que les programmes présentés ici. Les échos de ces projets nous parviennent ici et là, à travers nos activités de recherche et d'intervention. Malheureusement, trop de projets valables demeurent méconnus en raison notamment de leur faible longévité ou encore d'un réseau d'échange et de communication insuffisamment développé. Il reste donc à espérer qu'un tel réseau puisse prendre forme afin de permettre aux intervenants des milieux scolaires, où qu'ils soient, de briser leur isolement et d'échanger des idées sur une problématique qui risque de prendre encore plus d'importance dans les prochaines années.

Références bibliographiques

BELANGER (J.), RONDEAU (N.), BOWEN (F.), KISHCHUK (N.), « Compétence sociale et socialisation à la maternelle : Rapport d'évaluation », Montréal, Direction de la santé publique de Montréal-Centre, 1996.

BELANGER (J.), BOWEN (F.), « Promotion de la compétence sociale en milieu scolaire », *Actes du XVe congrès de l'Association d'éducation pré-scolaire du Québec (AEPQ)*, Université du Québec à Montréal, novembre 1994, p. 86-89.

BOUCHARD, *et al.* « Un Québec fou de ses enfants - rapport du groupe de travail pour les jeunes », Gouvernement du Québec, 1991.

BOWEN (F.), BELANGER (J.), RONDEAU (N.), RAJOTTE (N.), LAURENDEAU (M..-C.), LAPOINTE (Y.), « L'élaboration et l'implantation d'un programme visant la prévention des troubles de la conduite à la maternelle et au premier cycle du primaire », *Dimensions*, Vol. 16, n° 2, 1994, p. 6 et 28.

COIE (J.D.), DODGE (K.A.), KUPERSMIDT (J.), « Peer Group Behavior and Social Status », *in* ASCHER (S. R.), COIE (J.D).(dir.), *The rejected child*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990, p. 17-59.

CUSSON (M.), « La violence à l'école : le problème et les solutions », *Apprentissage et socialisation*, n° 13 (3), 1989, p. 213-231.

DUMAS (J.E.), « Les désordres de la conduite chez l'enfant : Recensement et Évaluation des études quantitatives et travaux d'intervention en langue anglaise », *in* DURNING (P.) (dir.), *Éducation familiale : un panorama des recherches internationales*, Paris, Éditions Matrice, 1988, p. 93-133.

ELIAS (M.J.), CLABBY (J. F.), *Building social problem-solving skills-Guidelines from a School-Based Program*, San-Francisco, Jossey-Bass, 1992.

© Cahiers de la sécurité - INHESJ

GAGNON (C.), « Compétence sociale et difficultés d'adaptation aux pairs », *in* DURNING (P.), TREMBLAY (R.) (dir.), *Relations entre enfants*, Paris, Fleurus, 1988, p. 117-150.

GESTEN (E.), WEISSBERG (R.P.), AMISH (P.L.), SMITH (J.K.), « Social Problem-Solving Training : A Skills-Based Approach to Prevention and Treatment », *in* MAHER (C.A.), ZINS (J.E.) (dir.), *Psychoeducational Interventions in the Schools*, New-Yord, Pergamon, 1987, p. 26-45.

GESTEN (E.L.), RAINS (M.H.), RAPKIN (B.D.), WEISSBERG (R.P.), FLORES de APODACA (R.), COWEN (E.L.), BOWEN (R.), « Training children in social problem-solving competencies : A first and second look », *American Journal of Community Psychology*, n° 10, 1982, p. 95-115.

HEBERT (J.), « La violence à l'école - Guide d'intervention et de prévention », Éditions Logiques, Montréal, 1991.

LADD (G.W.), MIZE (J.), « A Cognitive-Social Learning Model of Social-Skill Training », *Psychological Review*, n° 90 (2), 1983, p. 127-157.

LAURENDEAU (M.-C.), GAGNON (G.), LAPOINTE, (Y.), BEAUREGARD (F.), « Sensibilisation à la violence en milieu scolaire : évaluation d'un progamme-pilote », *Apprentissage et Socialisation*, n° 12, 1989, p. 89-98.

LEIBENSTEIN (N.), « Social problem-solving skill building in elementary school classrooms : A follow-up evaluation », thèse de doctorat inédite, University of Rochester, New York, 1981.

MCGINNIS (I.), GOLDSTEIN (A.P.), *Skill-Streaming the Elementary School Child*, Toronto, McGraw-Hill, 1984.

MILLER (J.A.), PETERSON (D.W.), « Peer-Influenced Academic Interventions », *in* MAHER (C. A.), ZINS (J. E.) (dir.), *Psychoeducational Interventions in the Schools*, New-York, Pergamon, 1987, p. 81-100.

PARKER (J.G.), ASHER (S.R.), « Peer relations and later personal adjustment : Are low-accepted children at risk ? », *Psychological Bulletin*, n° 102, 1987, p. 357-389.

RUBIN (K.H.), MILLS (S.L.), « Conceptualizing developmental pathways to internalizing disorders in childhood », *Canadian Journal of Behavioral Sciences*, n° 23, 1991, p. 300-317.

SPIVACK (G.), PLATT (J.J.), SHURE (M.B.), *The problem-solving approach to adjustment*, San-Francisco, Jossey-Bass, 1976.

SPIVACK (G.), SHURE (M.B.), « The cognition of the social adjustment : Inter-personal cognitive problem-solving thinking », *in* LAHEY (B.B.), KAZDIN (A.) (dir.), *Advances in Clinical Child Psychology*, Vol. 5, New-York, Plenum Press, 1982, p. 323-372.

SPIVACK (G.), SHURE (M.B.), « ICPS and beyond : Centripetal and centrifugal forces », *American Journal of Community Psychology*, n° 13, 1985, p. 226-243.

TREMBLAY (R.E.), GAGNON (C.), VITARO (F.), LEBLANC (M.), LARIVEE (S.), CHARLEBOIS (P.), BOILEAU (H.), « La violence physique chez les garçons : un comportement à comprendre et à prévenir », Interface, Mars-avril, 1990, p. 12-18.

© Cahiers de la sécurité - INHESJ

WEISSBERG (R.P.), CAPLAN (M.Z.), SIVO (P.J.), « A new conceptual framework for establishing school based social competence promotion programs », *in* BOND (L. A),. COMPASS (B) (dir.), *Primary prevention and promotion in the school*, Newbury Park Sage Publications, 1989, p. 255-289.

WEISSBERG (R. P.) GESTEN (E. L.), CARNIKE (C. L.), TORO (P. A.), RAPKIN (B. D.), DAVIDSON (E.), COWEN (E. L.), « Social problem-solving skills : A competence-building intervention with second to fourth grade », *American Journal of Community Psychology*, n°9, 1981a, p. 411-423.

WEISSBERG (R.P.), GESTEN (E.L.), RAPKIN (B.D.), COWEN (E.L.), MCKIM (B..J.), « Evaluation of a social problem-solving training program for suburban and inner-city third grade children », *Journal of Consulting and Clinical Psychology*, n° 9, 1981b, p. 251-261.

WINER (J.), HILPERT (P.), GESTEN (E.), COWEN (E.), SHUBIN (W.), « The evaluation of a kindergarten social problem-solving program », *Journal of Primary Prevention*, n° 2, 1982, p. 205-216.

ZIGLER (E), TAUSSIG (C.), BLACK (K.), « Early childhood intervention : Preventive actions for juvenile delinquency », *American Psychologist*, n° 47 (8), 1992, p. 997-1006.

© Cahiers de la sécurité - INHESJ

ACTUALITÉS

© Cahiers de la sécurité - INHESJ

© Cahiers de la sécurité - INHESJ

NOTES BIBLIOGRAPHIQUES

BRUNETEAUX Patrick
Maintenir l'ordre
Paris, Presses de la FNSP, 1996, 345 p.

Si nos sociétés démocratiques contemporaines sont parvenues à codifier et isoler les conflits externes, l'ordre interne demeurait un problème politique important, fragilisant le développement économique et la stabilité gouvernementale. Particulièrement virulentes depuis la fin du dix-neuvième siècle, l'agitation sociale et la gestion de sa répression fragilisaient autant les régimes politiques qu'elles heurtaient directement les principes élémentaires d'une démocratie pacifiée. À partir de la fin du siècle dernier, alors que l'institutionnalisation progressive du régime démocratique semble assurée, se pose le problème de la régulation - sans répression - des conflits sociaux. Pour Patrick BRUNETEAUX, l'affirmation démocratique va de pair avec l'instauration d'un corps professionnel de maintien de l'ordre se substituant à la gestion militaire brutale et non codifiée des désordres internes.
L'auteur se propose donc de mettre à jour la logique séculaire de cette « transformation sociale capitale » substituant à l'armée, des forces de maintien de l'ordre, « ensemble de groupes spécialisés dans l'usage d'un répertoire d'action spécifique, destiné à gérer les différentes formes de contestations (...) de telle sorte que leur propre désordre n'enclenche pas un désordre supérieur à celui qui est nécessaire pour encadrer les contestations tolérées » (p. 25-26).

La génèse de cette police des foules, à partir de 1880, résulte des contraintes démocratiques de la modération de la violence d'État et de l'hostilité grandissante des conscrits face à la nécessaire répression des revendications ouvrières. Les protestations politiques contre les brutalités militaires vont pousser l'armée à constituer un appareil coercitif de maintien de l'ordre, sous sa direction. Si la classe politique apparaît globalement hostile à l'instauration d'un corps défini comme « prétorien », l'absence de réflexion politique sur le sujet donnera libre cours à la direction militaire.

Ce n'est qu'à la fin du premier conflit mondial que le pouvoir politique, encore frileux, décide de la création d'une sous-direction spécifique de la gendarmerie mobile, et vote le 22 juillet 1921, dans l'indifférence générale, une loi sur « l' augmentation des effectifs de la gendarmerie ». Les années vingt voient l'affirmation progressive de ce corps de maintien de l'ordre qui passera de 1 200 hommes en 1923 à 15 000 en 1928. Le succès avec lequel la Garde républicaine mobile gère, sans effusion de sang, les grèves de juillet à septembre 1930, donne ses lettres de noblesse à cette troisième force accompagnant armée et police.

© Cahiers de la sécurité - INHESJ

À l'inverse de cette dernière, totalement dépourvue de professionnalisme contre-manifestant et familière du corps-à-corps brutal, la gendarmerie va « peu à peu unifier un ensemble de recettes et les fondre dans un cadre spécifique qui définit en propre le maintien de l'ordre opérationnel » (p. 98). À travers l'apprentissage d'un contrôle de soi, l'invention d'un vocabulaire nouveau alliant l'euphémisation du verbe à la technicité du propos et l'apparition d'une instruction codifiant la « technologie » du maintien de l'ordre, la gendarmerie mobile favorise « l'accomplissement des normes techniques d'auto-contrainte (engendrant) le recul des tendances à la vengeance » (p. 104). L'apprentissage de la neutralité démocratique interdisant de s'afficher ostensiblement avec les patrons viendra compléter un savoir-faire répressif de plus en plus professionnalisé.

La seconde guerre mondiale brise cette monopolisation progressive du maintien de l'ordre. La gendarmerie mobile sort du conflit partiellement délégitimée par les exactions de certains pelotons sous l'autorité de Vichy. L'apparition d'une nouvelle force de maintien de l'ordre regroupant les milices communistes victorieuses concurrencera directement la gendarmerie mobile dans sa prérogative de régulation des manifestations. Les compagnies républicaines de sécurité (CRS), auxquelles le pouvoir gaulliste, soucieux d'isoler les « rouges », adjoindra des unités entières de groupes mobiles de réserve créées sous Vichy pour affronter les « terroristes », formeront désormais une force civile de maintien de l'ordre. Les deux corps, CRS et GM, vont développer parallèlement un « label force de l'ordre » (p. 166) face aux politiques souvent tentés, comme l'ont montré les grèves de 1947, d'avoir recours à l'armée.

Cette professionnalisation accrue des deux corps est confrontée à l'expérience manifestante de mai 68, véritable « histoire officielle du maintien de l'ordre » (p. 203) mettant en relief les lacunes du répertoire d'actions et de la sociabilité policière.

L'extrême mobilité des manifestants, le caractère urbain de la contestation, l'agressivité verbale et physique des groupuscules gauchistes, ont fait prendre conscience des failles tactiques du maintien de l'ordre français. Le réaménagement des cars d'intervention et les premiers blindages personnels viennent répondre au défi soixante-huitard. Mais, pour Patrick BRUNETEAUX, mai 68 est surtout l'apprentissage policier de l'abnégation, au fondement d'une pratique professionnelle du maintien de l'ordre. Le centre d'entraînement de Saint-Astier, issu des leçons des journées de mai, constitue pour l'auteur « un fait social total », « un condensé des principes essentiels du maintien de l'ordre, une sorte de revue de la panoplie répressive » (p. 210). Apprenant à canaliser sa violence, à maîtriser ses émotions, à se fondre dans l'entité groupale, le garde mobile ou le CRS, va devenir un professionnel accompli. Le maintien de l'ordre va se constituer en « champ de savoir autonome » (p. 231), mobililisant les expériences passées, developpant une mémoire de l'adversaire et de ses techniques d'affrontement et faisant intervenir des structures de surveillance perfec-

© Cahiers de la sécurité - INHESJ

tionnées (chaîne de commandement, caméras, hélicoptères, etc.).

Dans un dernier chapitre, l'auteur s'attache, paradoxalement, à souligner une « recrudescence du niveau de violence physique » (p. 246) émanant des forces de l'ordre particulièrement visible actuellement. Pour Patrick Bruneteaux, le souci de rendre compte d'un processus séculaire ne doit pas faire oublier les ruptures partielles, les brusques retours en arrière, les failles momentanées du maintien de l'ordre. Les limites des capacités de retenue des acteurs policiers, les opérations commando de certains manifestants particulièrement violents ou le mimétisme tactique entre forces de police « en civil » et casseurs, témoigneraient d'une « violence étatique à l'honneur ». La manifestation algérienne du 17 octobre 1961 ou la « pacification » en Nouvelle-Calédonie lors des tragiques événements de la grotte d'Ouvéa montrent, d'après l'auteur, que « l'enjeu principal n'est plus le maintien de l'ordre sur fond de désordre toléré mais le retour à l'ordre contre tous les désordres constatés » (p. 258). La faible juridicisation du maintien de l'ordre, n'établissant pas de frontière nette entre régulation légale des manifestations et répression illégale, encouragerait cette recrudescence de la violence.

Alors que Patrick BRUNETEAUX témoigne de manière convaincante, à travers une socio-histoire de la régulation démocratique des désordres, d'un lent mais constant processus d'euphémisation de la violence d'État, ce dernier chapitre vient clore, de manière apparemment contradictoire, une étude qui tourne le dos aux clichés contemporains sur les « répressions policières ». On comprend difficilement cette assertion de la « violence à l'honneur » alors que l'auteur souligne paradoxalement « le renforcement de l'encadrement » (p. 272) des manifestants, la présence accrue des caméras et autres moyens techniques de prévention des désordres et la collaboration désormais admise entre organisateurs de la manifestation et forces de police. On semble donc loin d'une résurgence de la violence physique d'État, puisque « les luttes sont devenues des démonstrations prévisibles et les groupes contestataires des partenaires apprivoisés (p. 274).

De même, le retour annoncé dans l'habitus répressif de « l'ennemi intérieur » qui se traduit par un relâchement significatif des pratiques du maintien de l'ordre, n'est guère convaincant faute d'illustrations empiriques.

Si Patrick Brunetaux souligne intelligemment les contradictions du maintien de l'ordre, réunissant dans un même « jeu » pouvoirs publics policés et affrontements guerriers, il reste qu'il faudrait mieux interroger cette « violence à l'honneur ». Plus qu'un constat, cette annonce d'une recrudescence de la violence au cœur d'un processus de pacification tendancielle de la répression d'État, semble faire œuvre d'amendement pour l'intellectuel « égaré » loin des réflexions érudites, dans le champ stigmatisé de la violence d'État, heureusement érigée en légitime objet d'étude. C'est en effet là, l'un des grands mérites de *Maintenir l'Ordre*. Patrick BRUNETEAUX, avec ce remarquable ouvrage, nous propose plus que la découverte d'une socio-histoire

© Cahiers de la sécurité - INHESJ

particulière de l'État contemporain. Il contribue, avec d'autres, à inscrire l'analyse de la violence dans les préoccupations des sciences sociales.

Xavier CRETTIEZ
Université Paris I

Après les travaux historiques de G. CARROT, cet ouvrage de Patrick BRUNETEAUX constitue une contribution importante à l'analyse des pratiques françaises concernant les questions de maintien de l'ordre ou de « police des foules », pour reprendre une heureuse expression utilisée par l'auteur, qui permet de bien préciser ce qui est ici en question.

L'intérêt de ce travail réside d'abord dans une étude de l'évolution historique qui a conduit à la situation contemporaine en la matière, avec l'existence en France de deux corps policiers spécialisés dans ce type de mission, la Gendarmerie mobile au sein de la Gendarmerie (GM) et les Compagnies républicaines de sécurité (CRS) dans la police nationale.

Dans cette perspective historique, sont rappelées les pratiques existant sous la IIIè République avant 1914, avec les problèmes créés par l'intervention, dès que les troubles de l'ordre public devenaient un peu importants, d'une armée qui, depuis 1871, était une armée de conscription, dont le recrutement et les stratégies étaient peu adaptées à la gestion de ce genre de situation. D'où des risques d'indiscipline et de mutinerie, comme celle du 17é de ligne lors des émeutes du Midi viticole en 1907, et un coût humain élevé de ces opérations en termes de blessures graves et de morts d'hommes.

Dès ce moment, ces problèmes suscitèrent des projets orientés vers la création de forces professionnelles, mobiles et spécialisées. Mais leur concrétisation se heurta à des oppositions corporatives entre partisans - les plus nombreux - d'une organisation de ces forces au sein de la Gendarmerie et ceux qui envisageaient une solution policière. Surtout, l'hypothèse d'une institution professionnalisée à statut militaire suscita l'inquiètude des milieux républicains, qui craignaient la menace « prétorienne » que pouvait représenter l'existence de cette force, contrôlée par une hiérarchie militaire dont le loyalisme restait douteux aux yeux des républicains les plus sourcilleux.

En revanche, la situation se modifie aprés 1918. Face aux troubles sociaux qui suivent la fin de la guerre, il paraît encore plus inopportun qu'auparavant de faire intervenir l'armée, qui vient d'incarner pendant quatre ans l'unité nationale. Presque subrepticement les premiers pelotons de Gendarmerie mobile sont créés, en 1921, avant que l'institution soit consacrée en 1926 sous le nom de Garde républicaine mobile. Patrick BRUNETEAUX montre bien comment apparait alors, rapidement, de manière précoce, un corps de doctrine du « contrôle des foules », avec l'insis p tance sur les exigences rofessionnelles d'autocontrôle et de maitrise de soi, la mise au point de tactiques de manœuvre en formation serrée, une réflexion stratégique sur les techniques de refoulement laissant toujours une « porte de sortie » aux manifestants. Mais il note parallèlement les limites de l'adaptation de l'équipement matériel des Gardes mobiles à ces principes.

© Cahiers de la sécurité - INHESJ

La gestion des troubles publics de l'entre-deux-guerres lui semblent néanmoins prouver l'efficacité tendanciellement non violente de la Garde mobile, en soulignant qu'*a contrario* les « dérapages » sanglants du 6 février 1934 ou de « l'affaire de Clichy » en 1937 sont le fait des brigades d'intervention de la police parisienne. A l'issue de cette période, cette histoire se poursuit d'ailleurs avec l'apparition, en 1944, au sein de la Police Nationale, des CRS, qui vont s'institutionnaliser en récupérant une partie des Groupes mobiles de réserve (GMR) créés par le Régime de Vichy, mais aussi en intégrant, tout en les neutralisant, une partie des éléments armés les plus remuants de la Résistance. L'auteur de *Maintenir l'ordre* souligne en particulier ici que la spécialisation des CRS dans des missions de maintien de l'ordre ne s'est précisée que progressivement, notamment après les grèves insurrectionnelles de 1947.

Ainsi se sont successivement mises en place les deux institutions sur lesquelles repose aujourd'hui la pratique française des opérations de maintien de l'ordre, tandis que se codifiaient parallélement leurs stratégies et leurs techniques d'intervention, fondées sur un usage minimal de la force. En insistant particulièrement sur ce point, Patrick BRUNETEAUX fait de ces stratégies et de ces savoirs-faire techniques une analyse précise et originale, en étudiant avec beaucoup de finesse leur influence tant sur les modes d'intervention de ces forces que sur leur organisation, qui a notamment généré une forte identité professionnelle et culturelle de ces corps.

Au delà ce cette approche historique et sociologique, l'intérêt du livre du politologue qu'est Patrick Bruneteaux réside aussi dans son souci de situer la question du maintien de l'ordre dans la perspective plus large de l'évolution de la violence politique dans les sociétés occidentales. Ces remarques souvent judicieuses amènent le lecteur à situer l'évolution évoquée à la croisée de deux mouvements historiques : d'une part, le développement sur le moyen terme du pluralisme démocratique et de la tolérance pour les manifestations de protestation collective et, d'autre part, la tendance multiséculaire des sociétés occidentales, analysée par Norbert ÉLIAS, à une pacification des relations sociales, fondée sur des processus d'auto-contrôle individuels et collectifs des usages de la violence.

Tout ce qui vient d'être dit des questions envisagées dans ce livre est révélateur de ses incontestables qualités. On est de ce fait d'autant plus étonné de certaines lacunes documentaires. Ainsi des études portant sur des sujets proches, concernant la Gendarmerie ou les CRS, ne sont pas citées, de même que semblent ignorés les travaux qui ont commencé à être produits depuis quelques années sur les manifestations et leur ritualisation. En matière historique, il n'aurait pas été non plus sans intérêt et sans signification de rappeler que les mesures d'organisation des premières unités de gendarmerie mobile, en 1921, ont été précédées, à quelques mois près, par une tentative de création de milices de maintien de l'ordre sous la forme des Unions civiques qu'avait essayé de susciter le gouvernement MILLERAND(1).

(1) BERGÈS (M.), "Police, milice et société. Un épisode de la IIIe République (1920)", *in* LOUBET DEL BAYLE (J.L), ed., *Police et société*, Toulouse, Presses de l'Institut d'Etudes Politi-

© Cahiers de la sécurité - INHESJ

Cette observation conduit d'ailleurs à une remarque plus générale. La discipline que l'on peut appeler sociologie de la police ou sociologie des institutions et des phénomènes policiers est en France une discipline jeune, dont les premières manifestations remontent à une vingtaine d'années. De ce fait les travaux de référence restent en la matière en nombre limité. Pourtant, en dépit de cette situation - ou à cause de celle-ci ? -les pratiques intellectuelles d'ignorance ou d'exclusion du type de celles que l'on vient de signaler ne sont pas rares. Or, si l'on peut considérer qu'il est souhaitable d'éviter ce que le politologue Philippe BRAUD appelle les citations complaisantes, il n'en reste pas moins que le développement d'une discipline scientifique repose sur un processus cumulatif d'accroissement des connaissances, qui suppose que les chercheurs ne s'ignorent pas mutuellement, au détriment de la richesse de leurs propres travaux et au détriment du progrès collectif de la discipline.Ceci noté, le livre de Patrick BRUNETEAUX constitue incontestablement une utile contribution à ce processus cumulatif. Et ceci aussi bien dans une perspective française que dans une perspective plus générale, dans la mesure notamment où il apporte des informations et des enseignements précieux concernant un domaine que les chercheurs anglo-saxons, ou d'obédience anglo-saxonne, ont quelque difficulté à intégrer dans leur réflexion sur les phénomènes policiers.

Jean-Louis LOUBET DEL BAYLE
Directeur du CERP

ques, 1988, pp. 203-230; *Les Unions Civiques de 1920 : milices gouvernementales et police républicaine*, CERP, 1988, 86 p.

Francis BAILLEAU
Les jeunes et la justice pénale : analyse critique de l'application de l'ordonnance de 1945
Paris, Ed. Syros, Coll. Alternatives Sociales, Paris, 1996, 237 p.

Francis BAILLEAU, sociologue, chercheur au CNRS, poursuit depuis près d'une vingtaine d'années ses investigations sur la « jeunesse en difficulté », en travaillant notamment sur le traitement judiciaire des mineurs délinquants. Son analyse critique de l'application de l'ordonnance de 1945 régissant le volet pénal de la juridiction des mineurs constitue en fait une synthèse de son travail, en reprenant les résultats de plusieurs recherches menées sur des carrières de mineurs délinquants en milieu fermé, sur la notion d'intérêt de l'enfant ou sur l'activité des tribunaux pour enfants depuis 1960.

C'est dire si cette contribution vient à point nommé éclairer un débat vif et confus suscité par un projet de loi tendant à durcir la législation dans un contexte où prolifèrent les discours sur l'impunité des mineurs délinquants. L'auteur nous montre à ce propos comment cette campagne a été largement orchestrée par le ministère de l'Intérieur. Quoi qu'il en soit, les jeunes font peur et c'est à eux que la population attribue la plus grande partie des faits de délinquance et de violence. Face à ce sentiment d'insécurité, la répression est réclamée, alors que la législation française concernant les mineurs se veut plus éducative que répressive.

Francis BAILLEAU nous retrace l'évolution de la loi dans ce sens, de la notion d'excuse de minorité à celle

© Cahiers de la sécurité - INHESJ

de discernement, puis d'éducabilité qui marque une rupture avec le droit ordinaire basé sur la notion de responsabilité. Dans cette philosophie du texte de 1945, l'infraction n'est plus traitée pour elle-même, mais comme le symptôme d'une inadaptation qu'il s'agit de corriger. Cette action judiciaire prend appui sur des bases normatives (« la bonne éducation ») et non en référence au droit pénal. En ce sens, elle correspond bien à la période des « trente glorieuses », marquée par la croyance au progrès et au développement, nourrissant une confiance dans l'avenir et dans les capacités d'intégration de la société.

La vision essentiellement positive de la jeunesse que cette période avait engendrée et qui se manifestait dans la manière de poser le problème de la délinquance juvénile s'est pourtant renversée à partir des années 1970 et de l'apparition de la crise. La délinquance d'aujourd'hui, particulièrement dans les banlieues, n'est plus tant un comportement individuel que collectif. L'objet central de l'ouvrage consiste à analyser cette distorsion entre d'une part les principes éducatifs issus d'un modèle de socialisation et d'intégration de la société industrielle, et d'autre part une situation des jeunes en période de crise de l'emploi qui ne correspond plus aux catégories sur lesquelles cette juridiction fonctionne. Avant de poser la question de la réforme de l'ordonnance de 1945, encore faut-il savoir comment elle est appliquée.

Pour ce faire, l'auteur s'appuie sur des enquêtes statistiques rigoureuses montrant certes que les jeunes sont sur-représentés en matière de délinquance et que les délits ont tendance à croître en fréquence et en gravité, mais surtout que la réponse judiciaire n'est pas aussi laxiste qu'on le dit. Outre les auteurs occasionnels de petits délits (la très grande majorité) qui sont admonestés par le juge des enfants, la petite proportion des jeunes qui récidivent, parce qu'ils sont plus âgés et que les délits sont plus graves, passe par le juge d'instruction qui prend une sanction pénale. « Concrètement, plus les mineurs sont âgés, plus l'équation de répartition entre les différentes possibilités de jugement se réduit à une alternative : non-intervention ou décisions pénales » (p. 162). Ainsi, la place réservée aux mesures éducatives ne cesse de se rétrécir : les visées de l'ordonnance de 1945 tendent à être abandonnées. Aussi, l'auteur propose qu'au lieu d'envisager une transformation du texte, on « réfléchisse aux modalités permettant de l'appliquer dans son esprit résolutif plutôt que dans ses possibilités rétributives » (p. 184).

Au-delà de ces prises de position fort bien étayées à l'aide de données originales et d'une excellente connaissance de l'institution, l'intérêt de la réflexion de Francis BAILLEAU est, somme toute, de nous aider à comprendre cet écart grandissant entre la réalité des chiffres et la perception des faits. Il s'appuie pour cela sur les profondes modifications structurelles de la société qui ont changé les problèmatiques de la sécurité, de l'ordre public et de la justice. Parmi les nombreuses pistes avancées par l'auteur, deux retiendront notre attention.

La frontière rigide entre majorité et minorité pénale fixée à 18 ans, définissant deux modes de traitement judiciaire distincts, ne correspond plus socialement à la fin d'une période de latence et de transition : dans cette logique, le brouillage actuel des

© Cahiers de la sécurité - INHESJ

âges, lié au flou et à la précarité des positions et statuts, imposerait que les principes d'insertion soient fortement prolongés si ce n'est étendus à l'ensemble des justiciables, vu « la vulnérabilité sociale généralisée ».

La police et la justice ne peuvent répondre à l'exaspération face à une violence lancinante et à la demande de répression. Le sentiment d'impunité à l'égard des jeunes est d'abord nourri par un sentiment d'insécurité, lui-même produit par des formes d'incivilité qui échappent en grande partie à toute qualification pénale de la part de la justice.

En somme, le livre conduit à élever le propos en montrant au fond que le problème n'est pas tant celui d'un choix entre priorité à l'éducation ou priorité à la répression, ou encore à la réparation, mais qu'il se pose au niveau des rapports sociaux eux-mêmes.

Par les perspectives qu'il dégage sur les enjeux actuels de la délinquance, cet ouvrage de synthèse, d'un accès facile malgré l'austérité apparente de certaines données qui ne doivent pas rebuter le lecteur, intéressera un public qui dépasse largement les sociologues et les professionnels de la justice des mineurs. À partir de cette institution, Francis BAILLEAU nous livre une contribution importante pour la compréhension des mutations de la société française.

Marc BESSIN
Chargé de recherches au CNRS
GRS-Université Lyon II

Christian BACHMANN,
Nicole LEGUENNEC
Violences urbaines. Ascension et chute des classes moyennes à travers cinquante ans de politique de la ville.
Paris, Albin Michel, 1996, 532 p.

Malgré son titre plutôt réducteur, ce livre est une chronique détaillée et remarquablement documentée de la politique de la ville conduite en France depuis la Libération. Le sous-titre annonce d'emblée la thèse qui sert de fil conducteur aux auteurs : cette politique avait pour but de créer, par le biais de l'urbanisation, de nouvelles classes moyennes, mais elle n'est pas parvenue à atteindre cet objectif.

L'ouvrage est volumineux. Sa lecture est toutefois facilitée par la brièveté des chapitres (une dizaine de pages en moyenne) et par le regroupement de ceux-ci en livres, eux-mêmes subdivisés en parties. L'exposition des faits suit en gros l'ordre chronologique ; mais les fréquents retours en arrière, destinés à expliquer la genèse d'une décision des pouvoirs publics ou la survenue d'un événement, rompent le fil de la chronique et entraînent quelques redites.
Le lecteur qui aura été attiré par le titre principal, risque d'éprouver une certaine impatience au long des 350 pages qui précèdent la relation des premières flambées de violences urbaines en France. Aussi lui conseillons-nous de commencer sa lecture par la septième partie (page 305) qui ouvre le livre IV « Les premiers craquements ».

Dans cette partie « Une politique de la ville en germe », les auteurs décrivent les prémices des futures émeutes

© Cahiers de la sécurité - INHESJ

urbaines, en particulier à La Courneuve (dès 1964), Mantes-la-Jolie (en 1977), Chanteloup-les-Vignes, Vénissieux, et Vaulx-en-Velin (où se déroulent en 1979 les premiers *rodéos*). Dans la huitième partie « L'irruption des émeutes », un parallèle est tracé entre les émeutes britanniques qui ont éclaté à Brixton en avril 1981, et les violences urbaines qui se développent en France au cours de l'été de la même année ; les analogies entre ces deux flambées de violence n'ont d'ailleurs pas été perçues par les observateurs français du moment. Le livre IV se clôt sur un panorama des dispositifs mis en place pour tenter de résoudre le problème des banlieues (neuvième partie : « Un rêve passe... »), dispositifs qui ne sont pas parvenus à fonctionner efficacement, faute d'avoir réussi à mobiliser les habitants des quartiers.

Le livre V « La gestion des angoisses » comprend deux parties. L'une (dixième partie : « Les déchirures urbaines ») décrit la montée du racisme et les progrès de l'extrême-droite, et relate la seconde vague de violences qui s'est déroulée en 1990-1991 (le Mas-du-Taureau à Vaulx-en-Velin, la cité des Indes à Sartrouville, le Val Fourré à Mantes-la-Jolie, la cité dite « du 77 » à Épinay-sur-Seine), révélant l'incapacité des municipalités à gérer seules le problème des banlieues ; l'autre (onzième partie : « L'avenir en pointillés »), après avoir rappelé le ralentissement de la croissance dès la fin des années soixante-dix, relate la création de la DIV, puis du ministère de la Ville, et présente la politique de la ville des années quatre-vingt.

Le court épilogue « L'histoire sans fin » dépeint la situation actuelle, avec l'extension des « zones grises », l'augmentation du nombre de cas de violences et de toxicomanie, les difficultés de logement persistantes, la résignation des habitants des grands ensembles, la quête identitaire des membres des minorités, etc.

Christian BACHMANN et Nicole LEGUENNEC achèvent leur livre sur ce constat, sans offrir de perspectives ni énoncer de conclusion. À ce stade, le lecteur qui s'intéresse en priorité aux violences urbaines se demande comment on a pu en arriver là, et quelles solutions pourraient encore être tentées ; il est alors motivé pour reprendre la lecture de l'ouvrage à son début.

Dès le prologue « Le silence des mallogés », les auteurs décrivent les conséquences humaines de la crise du logement qui sévit dans la France de l'après-guerre, crise à laquelle les pouvoirs publics vont devoir trouver des solutions. Aussi est-ce l'examen critique des mesures adoptées à titre de solutions qui constitue le sujet principal de l'ouvrage.

Le livre I « Les combats contre la pénurie » couvre la période qui va des lendemains de la Libération au milieu des années cinquante. C'est l'époque où l'on hésite encore entre « reconstruire à l'ancienne » et « faire moderne » ; c'est également l'époque des efforts pour la modernisation de l'habitat existant, des initiatives des castors, et des premières actions en faveur des mal-logés et de ceux que l'on n'appelle pas encore les exclus.

Le livre II « La conquête du progrès » retrace les étapes de l'urbanisation à outrance, et la généralisation des barres et des tours dans les villes nouvelles. Naissent alors les futurs

© Cahiers de la sécurité - INHESJ

quartiers sensibles : Sarcelles en 1955, La Courneuve et Bron-Parilly l'année suivante. Pourtant, les arguments contre cette forme d'urbanisme ne manquaient pas : construite dès 1932 sur ce même modèle, la cité de Drancy était un échec patent ; en 1945, l'opinion publique s'était prononcé à 80 % en faveur de l'habitat pavillonnaire ; en 1952, la « cité radieuse » de LE CORBUSIER n'avait pas provoqué l'enthousiasme. Mais la construction industrielle de logements collectifs apparaît aux yeux de l'opinion comme la seule solution réaliste au problème des mal-logés, et aux dirigeants comme un moyen d'homogénéiser la société en favorisant le brassage social, et de « fabriquer des classes moyennes grâce au logement ». Au milieu des années soixante, aucun de ces objectifs n'aura été atteint : les bidonvilles n'ont toujours pas disparu, et les disparités sociales se sont accentuées (avec par exemple la ségrégation instaurée entre les HLM, les ILM et les ILN).

Le livre III « Le rêve d'une démocratie radicale » relate les mouvements autogestionnaires issus de mai 1968, les expulsions des habitants de quartiers anciens promis à la rénovation, l'opposition croissante de l'opinion aux « bétonneurs », et l'ouverture progressive des pouvoirs publics à la concertation avec les associations d'usagers. L'échec du projet de ville nouvelle au Vaudreuil sonne le glas des grands ensembles, et marque le retour à une politique en faveur de la maison individuelle. À la fin des années soixante-dix, les grands ensembles restent « un cadavre encombrant » ; les premières violences urbaines vont bientôt éclater, comme le montre la suite de l'histoire.

En dépit de sa taille, ce livre, écrit d'une plume alerte, se lit facilement. Certes, les auteurs exposent sans indulgence tous les avatars de la politique de la ville et soulignent les blocages bureaucratiques, les dérives d'idées généreuses, les formes révoltantes des résistances conservatrices, les volte-face doctrinales, les pressions des groupes financiers, etc. Mais la plupart des acteurs de cette saga de la politique urbaine sont dépeints de façon vivante : on comprend les raisons qui font agir Antoinette BRISSET (plus connue sous son nom de plume de Christine), Henry GROUÈS (l'abbé Pierre), le père Joseph WRESINSKI (le fondateur d'ATD quart monde), mais aussi Raoul DAUTRY, Eugène CLAUDIUS-PETIT, ou Albin CHALANDON, pour ne citer qu'eux. Si la narration paraît quelquefois touffue, cela est dû à la richesse et la diversité des sources : ouvrages et revues sociologiques ou historiques, romans, essais, articles de journaux, rapports administratifs, entretiens avec les auteurs.

En conclusion, malgré un titre qui ne reflète pas tout à fait l'essentiel de son véritable contenu, « Violences urbaines » est un ouvrage indispensable pour comprendre l'évolution des politiques de la ville en France depuis un demi-siècle. Mais sa lecture n'engage guère à l'optimisme en ce qui concerne l'évolution à court terme des problèmes des banlieues.

Jean-Paul GRÉMY
Chargé de Mission à l'IHESI

© Cahiers de la sécurité - INHESJ

RAPPORTS ET TRAVAUX INÉDITS

Anne WYVEKENS

Analyse de l'activité des maisons de justice et du droit du tribunal de grande instance de Lyon.

CNRS / CERPE

Septembre 1995.

Quand les politiques publiques ambitionnent de répondre par l'innovation et la proximité aux dysfonctionnements sociaux et institutionnels, elles sont inévitablement soumises à des « effets de territoire ». Entendons par là qu'elles ne concrétisent pas, de façon plus ou moins fidèle, des concepts prédèfinis, mais qu'elles produisent localement des objets « attracteurs » de logiques et de pratiques de différentes natures, qui se croisent, s'enchevêtrent et se contredisent au point de rendre les desseins poursuivis particulièrement complexes, polysémiques et finalement difficilement lisibles. Ce brouillage des finalités et de l'action peut être considéré comme l'écueil auquel se heurtent des politiques publiques frappées d'incapacité. Mais il peut être aussi envisagé comme le passage obligé de l'adaptation de ces politiques à des situations socio-institutionnelles problématiques. À condition de faire l'objet d'une observation et d'une analyse, il peut aussi nourrir la réflexion sur le sens de ces politiques.

Tout l'intérêt du travail d'Anne WYVEKENS sur les maisons de justice et du droit de l'agglomération lyonnaise (MJD) est précisément de s'attacher à l'analyse très fouillée de cet effet de territoire. Líauteur se garde en effet de mesurer l'efficace de ces dispositifs à l'aune des objectifs affichés et préfère rendre compte d'une réalité particulièrement hybride et des chemins tortueux par lesquels la justice de proximité cherche actuellement son identité.

À peine ébauchée, au travers de la création de quatre maisons de la justice, cette identité semble aussitôt se dissiper. Produits à la fois de la politique de la ville et de l'institution judiciaire, celles-ci ne répondent pas tout à fait aux mêmes attentes. La magistrature, elle-même, est sensiblement divisée à leur sujet. Les uns craignent d'y perdre leur âme, d'autres leur temps, alors que d'autres y voient l'occasion d'une réhabilitation de la justice et du droit, tout en manifestant quand même une certaine réserve. Les auxiliaires de justice s'y engagent mais avec prudence et sous condition. Les partenaires sociaux sont tout aussi ambigus : certains y voient le danger d'une judiciarisation accrue du social, d'autres, l'opportunité d'une meilleure collaboration avec la justice. Au total, lieux d'aspirations les plus diverses, contradictoires souvent le unes par rapport aux au-

© Cahiers de la sécurité - INHESJ

tres, les MJD ont du mal à trouver leurs marques.

Qu'on en juge. Rappelons d'abord très brièvement les orientations - très générales - qui encadrent l'activité des MJD. Dans les quartiers, aujourd'hui réputés hors droit, celles-ci doivent permettre tout à la fois de mieux répondre à une petite délinquance délaissée par l'institution judiciaire, de réduire le sentiment d'insécurité, de renouer le lien social grâce à la médiation, de favoriser enfin l'accès au droit des plus démunis.

L'installation des MJD au cœur des quartiers difficiles semble être l'un des premiers aspects de la proximité de la justice. Pourtant - premier effet de territoire - les communes de l'Est lyonnais ne sont pas toutes logées à la même enseigne. À Vaulx-en-Velin, la MJD est localisée au cœur d'un quartier. Elles sont en centre-ville ailleurs. Peut-être ne doit-on pas surévaluer l'effet de site ? Le public visé est peut-être, lui, localisé. Mais Anne WYVEKENS montre que non. Un tiers seulement des usagers résident dans la commune où les MJD sont installées. Autre effet de territoire donc. La localisation des litiges ne se décrète pas. Pas plus que celle des litigeants.

Si elle n'est pas géographique, la proximité est peut-être temporelle. Effectivement, les MJD touchent une population délinquante qui, normalement, est soit ignorée par l'institution judiciaire soit prise en compte, mais après un très long temps de latence. Mais, s'interroge l'auteur, est-ce là un effet de la structure de proximité, ou bien est-ce celui de la procédure dite de traitement en direct à laquelle celle-ci est adossée ?

Quoiqu'il en soit, les MJD rassurent-elles ? Anne WYVEKENS note que les MJD ne s'intéressent pas à ce qui est vraiment la source du sentiment d'insécurité, à savoir les trafic en tous genre, la drogue. En revanche, les MJD fournissent une réponse rapide aux victimes qui peuvent obtenir réparation. C'est probablement là l'un des effets le plus marquant de la proximité. Symboliquement, la MJD permet aux victimes, autrefois déniées, d'être reconnues comme telles.

Mais l'ambition de la MJD n'est pas seulement de répondre à la délinquance d'un côté, aux victimes de l'autre. La justice de proximité, c'est aussi aider à la réconciliation entre les personnes, c'est développer une mission sociale. Mais, souligne Anne WYVEKENS, la logique judiciaire ne fait pas bon ménage avec la logique sociale. Le médiateur, qui agit à l'ombre de la justice pénale, est surtout là pour aider la victime à obtenir réparation, pour rappeler le droit - pour le rappeler ou pour faire avenir un droit négocié interroge l'auteur ? - et beaucoup moins pour concilier et éventuellement réconcilier les parties. La médiation pénale est très proche ici de « l'injonction pénale » révoquée, il y a peu, par le Conseil constitutionnel. Le lien social comme préoccupation est-il alors absent des MJD qui sont uniquement animées par une perspective judiciaire ? Certainement pas. Simplement l'action sur le lien social n'est pas, ici, directe. Elle résulte tout simplement du fait que vis à vis de certains contentieux la justice enfin répond, et répond un peu autrement.

© Cahiers de la sécurité - INHESJ

Si l'on s'intéresse à la façon dont les maisons de la justice et du droit, en principe plus proches des citoyens, satisfont les demandes de droit des plus démunis, on peut d'abord conclure, à la lecture de l'ouvrage d'Anne WYVEKENS, que des pans entiers du droit n'ont finalement pas droit de cité dans les MJD. Les maisons de la justice sont d'abord des maisons du parquet fait remarquer l'auteur. Le droit civil en est exclu. Mais à y regarder de plus près, on s'aperçoit que les usagers n'hésitent pas - encore un effet de territoire - à forcer les portes des MJD pour connaître leurs droits. On réalise aussi qu'en fin de compte, les MJD interviennent beaucoup à l'extrême limite du pénal et du civil. Les contentieux pénaux traités par les médiateurs relèvent en effet en grande partie du droit de la famille. Bien sûr, on est là un peu loin du fameux sentiment d'insécurité, de la délinquance, mais peut-être bien plus proche des gens.

Finalement, conclut Anne WYVEKENS, « avec les maisons de justice, l'institution judiciaire a inventé une manière à elle de « faire de la politique de la ville » : elle prend en compte la problématique des quartiers en partant de sa logique propre ». Mais soumise, de fait, à d'autres logiques, l'institution judiciaire ne paraît pas, ici, enfermée dans ses dogmes. Peut-être invente-t-elle aussi une autre manière de faire de la justice.

Pierre A. VIDAL-NAQUET
CERPE (Lyon).

© Cahiers de la sécurité - INHESJ

REVUE DES REVUES

Danielle LEGUENIC
Nelly RENAUDIER
Centre de documentation

Pouvoirs Locaux
Mars 1996, n°28

Dossier Sécurité

Ce numéro consacre un dossier à la sécurité à l'échelon local, et cible la contradiction d'une police centralisée et d'une sécurité qui doit être menée à un niveau local. En effet, est-il pertinent de vouloir lutter contre l'insécurité localement avec des moyens dépendant de l'État ? Même si les initiatives et les politiques locales de sécurité se multiplient, une solution institutionnelle n'est toujours pas mise en place. Pourtant, en décentralisant de façon intelligente et logique les compétences des acteurs de la sécurité, l'ensemble des acteurs gagnerait en efficacité : les élus locaux connaissent bien les problèmes spécifiques à leur territoire respectif et sont donc plus à même de fournir une réponse adaptée à leurs collectivités que des institutions proposant des solutions plus générales. Ainsi, un partenariat entre les pouvoirs locaux et l'État amènerait à lutter plus efficacement contre l'insécurité.

L'article de Dominique MONJARDET insiste sur le fait que les mutations de la société appellent une redéfinition de la sécurité : ainsi la police de proximité apparaît-elle comme une fonction indispensable de la Police nationale, et la « reterritorialisation » des polices urbaines semble la condition de la reconquête de la sécurité dans les villes.

Catherine GORGEON et Nicolas DUPEYRON font remarquer, dans leur article sur le sentiment d'insécurité, que la délinquance s'est également territorialisée avec l'apparition de zones urbaines de « désocialisation ». Les auteurs s'interrogent sur le lien entre sentiment d'insécurité et insécurité réelle : le sentiment d'insécurité résulte-t-il de l'augmentation de la délinquance ou bien cet accroissement n'est-il qu'un élément parmi d'autres préoccupations sociales ? En affirmant que les chiffres croissants de la criminalité sont responsables du sentiment d'insécurité, l'État justifie le renforcement de son action sécuritaire et par là-même son contrôle. Cependant, l'aspect social est trop souvent occulté, alors que la rupture du lien social (avec l'apparition des incivilités, signes ou conséquences de cette rupture ?) renforce l'isolement et le sentiment d'insécurité dans les zones urbaines.

A côté de cet isolement, se multiplient dans les banlieues les bandes organisées de jeunes qui se réclament d'une même appartenance ethnique ou culturelle et qui terrorisent le reste de la population par leur comporte-

© Cahiers de la sécurité - INHESJ

ment agressif et leurs activités illégales. C'est le sujet d'étude de Roger LE JEUNE dans son article traitant de « La police dans les quartiers sensibles ». Ainsi, selon lui, la police consacre une grande partie de ses effectifs et de ses moyens à la sécurité dans ces quartiers. Mais cet effort semble insuffisant en regard de l'inadaptation des méthodes policières ; à son avis, il est nécessaire de mettre en même temps sur pied une solide politique sociale afin d'obtenir une politique de prévention plus efficace.

Enfin, le dernier article de ce dossier est un entretien avec Christian DUPUY, député-maire de Suresnes, qui s'exprime sur l'absence de police municipale dans cette ville. Il a été procédé à un transfert des tâches administratives qui revenaient à la Police nationale vers les services municipaux. Ainsi la Police peut-elle se consacrer pleinement à sa mission d'ordre public sur le terrain, en parfaite collaboration avec les différents acteurs locaux de sécurité.

Dans ce dossier, il apparaît donc que la sécurité assurée au niveau local au moyen d'une meilleure prévention implique une proximité plus étroite, que ce soit dans la police, la justice (dont Antoine GARAPON dit dans son entretien, que sa décentralisation est le signe de son adaptation aux nouvelles réalités sociales), et les divers acteurs institutionnels.

Problèmes Politiques et Sociaux
17 mai 1996, n°767

« Réponses à l'insécurité »

Ce numéro consacre un dossier aux « Réponses à l'insécurité ». Les différents textes qui le composent ont été rassemblés par Jean-Claude MONET qui était déjà l'auteur d'un numéro portant le même titre paru en 1990. Il a été réadapté en fonction de l'évolution de la situation.

En effet, l'insécurité - les statistiques officielles de la criminalité et de la délinquance constituent la première partie de ce dossier avec en rappel le risque de manipulation des chiffres par les médias - a elle-même évolué, et Jean-Claude MONET consacre sa deuxième partie à l'exposé des diverses formes d'insécurité : elle a gagné de nouveaux espaces comme les écoles ou les transports en commun, ou bien s'est accrue dans certains lieux comme les banlieues ou les commerces. De plus, la criminalité s'est modifiée dans la mesure où les différentes activités délictueuses se lient entre elles et, se surajoutant, composent de nouvelles formes de criminalité (trafics en tous genres et milieu bancaire, espionnage et contrefaçon, etc.). Enfin, la criminalité s'est organisée en réseaux internationaux (criminalité transfrontière, nouvelles possibilités offertes par le développement des autoroutes de l'information, notamment Internet).

L'auteur consacre sa troisième et importante partie aux nouvelles réponses que tentent d'apporter les institutions. Car les dispositifs de sécurité publique se sont modernisés : les forces de sécurité intérieure ont dû s'adapter au contexte national et international. Dans ces articles, la loi de janvier 1995 est citée ainsi que la réforme des corps de la police nationale, et Jean-Claude MONET a choisi des textes illustrant les plans départementaux de sécurité et les politiques locales. Si les performances de la

© Cahiers de la sécurité - INHESJ

police et de la gendarmerie - qui a elle aussi bénéficié d'un report de certaines missions de l'armée de terre dans le cadre de la réforme de l'armée - sont plutôt bonnes dans le domaine du crime organisé et de la lutte contre le terrorisme, elles se sont réduites dans les aspects quotidiens de la sécurité, comme la lutte contre la petite délinquance et les incivilités. Cependant, les forces de sécurité conservent une relativement bonne image dans la société. Mais le recul des polices d'État qui se trouvent souvent impuissantes et écrasées par l'importance de la délinquance quotidienne, a favorisé le recours croissant aux polices privées et aux polices municipales qui ont connu ces dernières années un essor significatif, quoique l'encadrement juridique de leur activité soit par ailleurs insuffisant.

En outre, si la société s'enfonce dans une crise qui existait déjà lors de la parution du premier numéro de *Réponses à l'insécurité*, la perception de l'insécurité a changé. Les violences urbaines paraissent un danger d'autant plus important que les forces de police semblent impuissantes à lutter contre elles. Pour renforcer ce sentiment d'insécurité, les menaces habituelles sont toujours présentes : toxicomanie, immigration clandestine, terrorisme, corruption, etc. Mais si la coopération policière et judiciaire européenne s'est développée, elle engendre encore une autre peur, celle de la fin de l'État-nation.

Le renseignement connaît un regain d'intérêt, et on s'interroge - c'est l'objet de la quatrième et dernière partie de ce dossier - sur ce que sera la politique de sécurité intérieure dans un État aux frontières supprimées.

Studies on Crime and Crime Prevention
1996, volume 5, n°1, 1996, pp 31-58

JUNGER-TAS (Josine)
« Youth and violence in Europe »

L'article de Josine JUNGER-TAS, « Youth and violence in Europe », est consacré à l'étude des jeunes présentant un comportement violent en Europe. Tout d'abord, l'auteur étudie les facteurs de risque de violence chez les jeunes. Elle en conclut que des facteurs extérieurs, tels que l'abus d'alcool ou le retentissement dans les médias, jouent un rôle aggravant dans le comportement violent des jeunes, mais qu'ils n'en sont pas la cause déclenchante ; ces facteurs agissent en fait comme des révélateurs de l'agressivité ou des déviances qui existent à l'état plus ou moins latent chez les jeunes étudiés, et cela, quel que soit le type de violence rencontrée, sportive, scolaire, familiale ou discriminatoire. Puis, à partir d'une étude des victimes des violences (parents maltraités, homosexuels, minorités de toutes sortes, etc.), l'auteur peut donner les principales caractéristiques de ces jeunes : ils ont généralement grandi dans un milieu familial à problèmes, et ont eu une éducation sévère qui incluait la plupart du temps les châtiments corporels. Josine JUNGER-TAS conclut la première partie de son article en affirmant que chez ces jeunes la violence n'est que le signe d'un comportement déviant plus profond.

La seconde partie de l'article est une étude quantitative de la violence en Europe. À l'aide des statistiques policières et des études de victimation existantes, l'auteur tente de détermi-

© Cahiers de la sécurité - INHESJ

ner une perspective de la criminalité pour les années à venir. On assisterait à un accroissemnt modéré des crimes, mais parallèlement à une baisse tendancielle de leur niveau de violence.

Transnational Organized Crime
Volume 1, n°3

The United Nation and Transnational Organized Crime

Ce numéro spécial contient un article qui traite des problèmes et des dangers posés par le crime organisé transnational au niveau mondial. Les auteurs définissent d'abord le terme de crime organisé. Ils dressent ensuite un portrait des organisations criminelles dominantes au niveau mondial, et établissent un bilan de leurs activités, avant de déterminer les menaces que font peser ces groupes sur la sécurité nationale et internationale (menaces sur la souveraineté des États, les sociétés, les valeurs démocratiques et les institutions publiques, les institutions financières, la démocratisation, le développement des États).

Politeia
Février 1996, n°2

Depuis quelques années déjà, la Belgique est confrontée à un important phénomène d'insécurité et de violence créé notamment par des bandes de jeunes. Les pouvoirs publics ont cherché une réponse adaptée à cette nouvelle manifestation de la délinquance urbaine et ont créé une cellule au parquet de Bruxelles, dite « bandes organisées ». L'article de *Politeia* nous propose l'*interview* d'un magistrat, substitut du Procureur du Roi, qui exerce son activité professionnelle au sein de cette cellule. Les origines, le fonctionnement, le mode de travail, les relations avec les services de police et les résultats obtenus par ce service y sont exposés.

Urbanisme
Janvier-février 1996, n°286

La revue *Urbanisme* publie un article de Jean-Christophe SCHMITT traitant de l'expérience japonaise en matière de police de proximité. Le système de prévention de la délinquance au Japon est constitué d'un réseau très dense de petits bureaux de police de quartier, les kobans. Cette forme d'îlotage intéresse de plus en plus les polices étrangères qui cherchent à percer le secret de la sécurité urbaine nippone.

Intersec - The Journal of International Security
Mai 1996, volume 6, n°5

Dans cet article, l'auteur, Michael HUDSON, étudie le phénomène des foules. Celles-ci, par leur nature, génèrent des risques. Elles peuvent être intrinsèquement destructives. Les dangers sont inhérents à chaque rassemblement de personnes dans un espace confiné. Dans un passé récent, le nombre et la gravité des incidents en liaison avec une foule ont augmenté. L'auteur compare la foule à un « tueur ». Il construit son article en donnant d'abord une définition du mot « foule », par laquelle il présente les différents types de foules (cérémonies religieuses ou royales, événements sportifs ou religieux, etc.). Il évoque le phénomène parti-

© Cahiers de la sécurité - INHESJ

culier de la « pression de la foule », puis il propose quelques solutions destinées à prévenir ce risque.

Déviance et société,
1996, volume 20, n°1

JANKOWSKI (Barbara)
« Les inspecteurs de police : contraintes organisationnelles et identité professionnelle ».

L'article de Barbara JANKOWSKI, restitue les résultats d'une recherche sur la situation de travail des inspecteurs de police dans les commissariats de sécurité publique, à savoir : la nature exacte de leurs tâches, la nature et les modalités de leur coopération avec leurs principaux interlocuteurs dans le travail, les gardiens de la paix, les magistrats du parquet, les victimes et la hiérarchie, la représentation qu'ils ont de leur corps et de leur situation par rapport aux autres corps de la police comme les gardiens de la paix, les officiers ou les commissaires. Il met d'abord en évidence que leur activité est façonnée par des données organisationnelles : le caractère contraint de l'activité judiciaire qui consiste essentiellement à gérer des flux non modulables, le caractère dissymétrique des relations de travail avec les gardiens de la paix, contrebalancé par une valorisation des relations avec l'institution judiciaire, la solidarité entre inspecteurs et enfin, la faiblesse des capacités d'intégration de la hiérarchie. Il souligne ensuite que leur satisfaction au travail varie selon les trajectoires professionnelles individuelles et pas seulement les caractéristiques des situations de travail. L'article met enfin en relief le fait que leur identité professionnelle est construite autour de leur autonomie, de leur amour du métier et de leur sentiment de non reconnaissance au sein de la Police nationale. Les inspecteurs aiment leur métier mais se considèrent comme un groupe professionnel insuffisamment reconnu et valorisé au sein de la police.

© Cahiers de la sécurité - INHESJ

REGARDS SUR L'ACTUALITÉ JURIDIQUE(1)

LA LOI DU 26 JANVIER 1995 : UNE RÉVOLUTION DISCRÈTE ?

Si les débats parlementaires et la presse d'opinion ont longuement interpellé le gouvernement et le public sur quelques dispositions de la Loi présentée par Charles PASQUA alors ministre de l'Intérieur, le débat ne s'est guère poursuivi, et certaines dispositions essentielles semblent avoir été ignorées.

Alors que les principaux décrets d'application viennent de passer devant le Conseil d'État, et à quelques semaines de leur publication, il convient de revenir sur cette loi qui modifie en profondeur la place et le rôle de l'État en matière de sécurité publique en France.

Laissant de côté la partie programmation et ses ambitions budgétaires, il semble utile de retenir, outre des orientations générales, quelques points saillants de la loi.

L'article 1er indique que *« La sécurité est un droit fondamental et l'une des conditions de l'exercice des libertés individuelles et collectives. L'État a le devoir d'assurer la sécurité, en veillant, sur l'ensemble du territoire de la République, à la défense des institutions et des intérêts nationaux, au respect des lois, au maintien de la paix et de l'ordre publics, à la protection des personnes et des biens ».*
Depuis la promulgation de la Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen du 26 Août 1789, - notamment son article 2 - jamais un texte législatif n'avait affirmé aussi clairement ce « *droit à la sûreté* » issu de la Révolution.
En outre, les articles 3 et 4 de la loi précisent les orientations permanentes et les missions prioritaires de la politique de sécurité et de la police nationale, mettant en avant des éléments actualisés comme la police de proximité, la lutte contre les violences urbaines, la petite délinquance et l'insécurité routière. Ces notions relativement nouvelles dans les textes de

(1) Sans reprendre ni remplacer « Regards institutionnels » - rubrique présente des numéros 13 à 22 et dont le but était de recenser les principaux documents institutionnels -, cette création répond au souhait, plusieurs fois formulé, d'un espace de débats et de commentaires sur la production juridique en cours. *Regards sur l'actualité juridique* se veut donc une tribune ouverte au lectorat.

© Cahiers de la sécurité - INHESJ

même nature démontrent que la prise en considération de l'évolution des phénomènes récents de délinquance et d'évolution de la criminalité, avaient été particulièrement bien perçus par les rédacteurs du texte.

De même, l'article 7 de la loi met en avant un acteur ignoré, méconnu et souvent oublié, sauf par la population, en matière de sécurité : le Maire, Officier de police judiciaire (OPJ), essentiellement en raison de ses tâches d'état-civil, « *concourt à l'exercice des missions de sécurité publique* » et est *« associé à la définition du programme de prévention de la délinquance et de l'insécurité* ».

S'il n'est pas encore un acteur majeur, le Maire revient peu à peu au centre du dispositif de sécurité publique, eu égard à la résurrection des polices municipales. Dans le même esprit, les agents de police municipale, qui avaient déjà fait l'objet d'une série de textes réglementaires précisant les conditions de leur formation fin 1994, voient précisées les conditions d'exercice de leur fonction, dans le cadre des attributions et sous l'autorité du Maire. Pour la première fois, ils disposent de pouvoirs leur permettant d'assurer l'exécution des arrêtés de police du Maire.

Au-delà de ces mutations importantes de l'ordre administratif français, des dispositions plus spécifiques font l'objet d'articles importants de la loi.

La Vidéosurveillance

Passé le temps des polémiques, souvent peu fondées, qui ont concentré l'attention durant le passage de la loi devant le Parlement, l'article 10 de la loi fournit enfin un cadre législatif clair à l'utilisation de cette technologie en plein développement.

Même si la France connaît un retard certain en comparaison d'autres pays européens comme la Grande-Bretagne, la multiplication des installations sur la voie publique ou dans des Établissements recevant du public (ERP), avait provoqué de réelles interrogations en matière de libertés publiques. Quelques rares décisions de juridictions administratives ou judiciaires n'avaient pas éclairé complètement le débat, et les interrogations de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) n'avaient que peu de portée légale.

Outre une autorisation préalable à l'installation des nouveaux équipements sur la voie publique et dans les ERP, délivrée par une commission préfectorale, la loi prévoit également que les dispositifs existant antérieurement doivent faire l'objet d'une déclaration valant demande d'autorisation et être mis en conformité avec le texte dans un délai de six mois après parution du texte (dans ce cas, de son décret d'application).

Si la rédaction du texte ne précise pas le délai retenu pour la déclaration préalable concernant les installations nouvelles, il semble que le même délai soit à prendre en considération. Le Conseil constitutionnel, pour sa part, a censuré une partie des dispositions du texte qui prévoyaient que *« l'autorisation sollicitée est réputée acquise à défaut de réponse au bout de quatre mois* » et a donc, au nom des libertés publiques, modifié une jurisprudence jusqu'alors constante en matière administrative.

© Cahiers de la sécurité - INHESJ

Ces éléments impliquent donc l'obligation pour l'administration de répondre dans un délai supposé de 6 mois dans tous les cas (même si ce point fait encore l'objet de discussions). Les conséquences de ce texte, notamment pour le secteur bancaire et de la grande distribution ne sont pas négligeables, et les entreprises de vidéosurveillance devront intégrer la nécessité d'insérer ces délais incompressibles dans leur approche du marché, dès lors qu'ils interviennent sur la voie publique ou dans des ERP.

On peut considérer que la lourdeur d'application de ces dispositions, notamment pour les installations anciennes, va nécessiter la mise en place rapide de dispositifs administratifs permettant aux commissions préfectorales, notamment dans les départements très urbanisés, de répondre à des milliers de demandes. Il sera vraisemblablement nécessaire de mettre en place une formation et une assistance technique pointue afin d'aider les commissions à définir le cadre initial de jurisprudence nécessaire, et d'envisager les modalités de contestation des décisions de la Commission devant la juridiction administrative.

Les études préalables de sécurité publique

L'article 11 de la loi innove particulièrement en prévoyant, pour tous les équipements soumis à permis de construire ou d'aménagement « *qui par leur importance, leur localisation ou leurs caractéristiques propres, peuvent avoir des incidences sur le protection des personnes et des biens* », la présentation d'une étude de sécurité publique particulièrement détaillée.

Cette disposition, particulièrement novatrice, est lourde de conséquences. Outre l'introduction de cette étude comme élément de fait du permis de construire ou d'aménagement, elle suppose l'existence de compétences relevant du pétitionnaire pour la réaliser, et la formation d'agents de l'État en mesure de rendre un avis motivé sur les études présentées, dans un délai fixé pour l'instant à deux mois. Certes, le seuil actuellement retenu (5000 m² de SHON ou 2000 m² de commerces semble-t-il) est élevé, mais ces dispositions s'exerceraient également sur les établissements d'enseignement recevant plus de 100 élèves ou les ERP.

L'absence d'avis motivé ne vaut pas rejet de la demande, au vu des dernière versions connues des textes d'application. Cependant, il serait difficile pour une collectivité locale de prendre des mesures d'autorisation de permis de construire alors que ces dispositions nouvelles n'auraient pas été validées par l'autorité publique (Préfet ou Direction départementale de la sécurité publique (DDSP) Gendarmerie).

À nouveau, la formation des agents de l'État sera particulièrement importante pour répondre à ces mesures. De même, la professionnalisation, le contrôle de la qualification, et la certification éventuelle des opérateurs privés responsables de la rédaction des études concernées devrait faire l'objet d'une réflexion approfondie. Enfin, le dialogue avec l'État, et ses services de police, seuls dépositaires des informations précises concernant la réalité de la délinquance sur une zone précise, devrait être développé ; afin de définir les modalités d'accès aux statistiques du formulaire 4001

© Cahiers de la sécurité - INHESJ

par exemple. Par ailleurs, des questions de responsabilité se trouveront posées en cas d'incident ultérieur ou de sinistre, et le dialogue avec les représentants des assureurs (APSAD notamment) devrait être développé.

Accès aux parties communes des immeubles d'habitation

Prenant en considération l'évolution des incivilités en milieu urbain, l'article 12 de la loi prévoit que « *Les propriétaire ou exploitants d'immeubles à usage d'habitation ou leurs représentants peuvent accorder à la police ou à la gendarmerie une autorisation permanente de pénétrer dans les parties communes* ».

Il ne s'agit pas d'un droit absolu, mais d'une possibilité ouverte à l'appréciation des responsables des immeubles concernés. Cette disposition répond à une préoccupation largement exprimée, notamment dans le secteur HLM.

Contrôle des infractions au code de la route

L'article 14 prévoit que « *des dispositifs techniques destinés à assurer le respect du code de la route ou permettant aux fonctionnaires et agents habilités à constater les infractions au dit code sont intégrés aux infrastructures et équipements routiers* ». Cette disposition, qui vise à restructurer à terme les modalités de présence et les effectifs impliqués dans les actions de contrôle, notamment de la vitesse, peut induire une obligation nouvelle pour les sociétés gestionnaires des autoroutes, et pour les Directions de l'Équipement. A terme, cette contrainte, qui semble viser indifféremment les équipements existants et les projets nouveaux, est de nature à modifier considérablement le rôle des gestionnaires de voies routières et à les impliquer dans la mission de respect de la législation.

Maintien de l'ordre public

L'article 23 de la loi dispose que « *les organisateurs de manifestations sportives, récréatives ou culturelles à but lucratif peuvent être tenus d'y assurer un service d'ordre lorsque leur objet ou leur importance le justifie. Les personnes physiques ou morales pour le compte desquelles sont mis en place par les forces de police ou de gendarmerie des services d'ordre qui ne peuvent être rattachés aux obligations normales incombant à la puissance publique en matière de maintien de l'ordre sont tenues de rembourser à l'État les dépenses supplémentaires qu'il a supportées dans leur intérêt* ».
Cet article, qui vise à séparer les obligations naturelles de l'État de tâches « indues », est de nature à impliquer de manière approfondie les organisateurs de grandes réunions, concerts et rencontres sportives. Les implications financières découlant de ces obligations, loin d'être négligeables, démontrent la volonté de l'État de faire prendre en compte et d'engager la responsabilité des organisateurs. Cumulée à une décision plus ancienne concernant la paiement par les entreprises de télésurveillance des lignes connectées dans les commissariats, et des déplacements indus sur fausse alarme (décret du 26 novembre 1991 et arrêté du 03 novembre 1995), l'orientation donnée par ces disposi-

© Cahiers de la sécurité - INHESJ

tions vise à dégager l'État d'un rôle supplétif et contraint, et à renverser la charge de la responsabilité.

Quoique ces dispositions ne puissent être appréciées qu'au vu de leur situation présente, dans l'attente des textes réglementaires d'application, il apparaît clairement une réorientation de l'État dans sa tâche régalienne de sécurité intérieure. Le « partenariat imposé » qu'il a décidé de mettre en avant modifie sensiblement une approche exclusive antérieure. Propriétaires, organisateurs de spectacles, promoteurs d'opérations immobilières, gestionnaires d'infrastructures routières, exploitants d'espaces commerciaux sont mis à contribution, à des degrés divers. Les entreprises privées de sécurité, appelées à prendre une part non négligeable des opérations de sécurité, sont également interpellées.

La France est en train de passer d'une tradition millénaire de sécurité publique centralisée, à un concept de sécurité partagée.

En matière de transports, des dispositions engagées en 1989 avaient déjà permis l'intervention d'opérateurs privés pour le contrôle aux aéroports. Le temps est donc venu de prendre en compte cette évolution majeure, d'en analyser les conséquence et de préparer les mutations indispensables. Mais l'État moderne, plus modeste, doit savoir aussi devenir un État plus présent, déléguant certaines de ses tâches pour mieux contrôler leur application, partageant certaines missions pour mieux vérifier la qualité et la compétence de ceux auxquels il les confie.

Alain BAUER (2)

Références bibliographiques

Rapport MASSON n° 564, 1993/1994.

Rapport LÉONARD n° 1 531, 1993/1994.

Décision du Conseil Constitutionnel n° 94-352 du 18/01/1995.

Rapport CADOUX de la CNIL, novembre 1993.

Loi du 10/07/1976 relative à l'environnement, art 2 (études d'impact).

LUCHAIRE (François), « Vidéosurveillance et fouille des véhicules », *Revue de Droit Public*, 3/95, p. 575.

Les Cahiers de la sécurité intérieure, n° 21, p. 134-140.

(2) Ancien Vice-Président de l'Université Panthéon Sorbonne, PDG d'AB Associates, Conseil en sûreté urbaine, auditeur de la 7ème session nationale de l'IHESI

© Cahiers de la sécurité - INHESJ

COLLOQUES ET RENCONTRES

Vers l'application renforcée du droit international de l'environnement.

Les 18 et 19 Mars 1996, une conférence internationale s'est déroulée à Paris, à l'UNESCO, sur le thème du renforcement du droit international de l'environnement, à l'initiative du ministère de l'Environnement avec le concours du ministère des Affaires étrangères, le programme des Nations-Unies pour l'environnement, l'UNESCO, organisée par l'association Environnement sans frontière.

Le ministre de l'Environnement a rappelé qu'à l'échelle planétaire l'environnement n'a pas cessé de se détériorer. Elle a ajouté que les divergences entre les priorités nationales et les priorités internationales en matière d'environnement sont patentes, alors que les atteintes ont une dimension internationale, dans le temps et dans l'espace. Elle a précisé qu'à l'inflation des textes juridiques s'ajoute une grande dispersion des organes créés pour les mettre en œuvre. Dispersion géographique d'abord, comme en témoigne encore tout récemment le choix de Montréal pour le siège de la Convention sur la diversité biologique ou celui de Bonn pour la Convention-cadre sur les changements climatiques. Dispersion institutionnelle ensuite puisque la volonté de regrouper des activités qui s'était fait jour en 1972, n'a pas perduré. Trop d'énergie et trop de temps sont aujourd'hui consacrés aux conflits de compétences entre les enceintes environnementales. La multiplication des structures fait à certains égards obstacle à l'application effective des textes. Après avoir indiqué qu'elle attachait une grande importance aux conclusions de ce colloque, elle a tenu à ce qu'elles soient diffusées largement.

M.C. KISS, président d'Environnement sans frontière, président du Conseil européen du droit de l'environnement a souligné que la caractéristique essentielle du droit international de l'environnement aujourd'hui est la multiplication des textes contraignants, la dispersion très grande des organes créés pour leur mise en œuvre et les difficultés considérables d'application dans un grand nombre d'États.

Il apparaît donc nécessaire, à travers une comparaison des mécanismes existants, de préparer des voies d'harmonisation et de simplification des procédures permettant de vérifier si les obligations conventionnelles sont respectées par les États Parties. En particulier, il serait utile de faciliter la tâche des administrations nationales qui doivent rendre compte aux institutions internationales de l'application d'obligations conventionnelles par leurs pays respectifs. Il convient d'aborder aussi le règlement des différends interétatiques relatifs à l'environnement et sa contribution possible au renforcement des obligations internationales. Vingt intervenants ont ainsi présenté leurs travaux sur quatre thèmes.

© Cahiers de la sécurité - INHESJ

Fonctions de contrôle dans des conventions à vocation mondiale

Sandrine MALJEAN-DUBOIS a examiné essentiellement les fonctions de contrôle de la mise en œuvre de quatre conventions à vocation universelle : la Convention relative aux zones humides d'importance internationale, particulièrement comme habitats des oiseaux d'eau (Ramsar, 1971, entrée en vigueur en 1975), la Convention concernant la protection du patrimoine mondial naturel et culturel (Paris, 1972, entrée en vigueur en 1975), la Convention sur la conservation des espèces migratrices appartenant à la faune sauvage (Bonn, 1979, entrée en vigueur en 1983) et la Convention sur la diversité biologique (Rio, 1992, entrée en vigueur en 1993). Dans ce champ d'étude, le contrôle est principalement collectif et repose sur l'institutionnalisation de la coopération (Conférences des Parties, Comités permanents, secrétariats, etc.). Il revêt davantage un caractère préventif que répressif, et se présente comme non contentieux.

Fonctions de contrôle dans des conventions régionales et dans l'Union européenne.

L'intervention de Maguelonne DEJEANT-PONS, administrateur à la Division de la protection et de la gestion de l'environnement au Conseil de l'Europe, concernait la Convention de Berne relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe. Instrument régional de la biodiversité, la Convention compte à ce jour trente-deux Parties contractantes, dont vingt-huit États membres du Conseil de l'Europe qui en assure le Secrétariat, trois États non membres (Burkina Faso, Monaco et le Sénégal), et la Communauté européenne, outre trois États signataires : l'Albanie, la Slovaquie et la Lituanie. La convention ayant une vocation toute naturelle à s'appliquer au continent européen, il est opportun que les États de l'Europe centrale et orientale en soient Parties. Son aire d'application géographique n'est pas limitée au continent européen, de nombreuses espèces floristiques et faunistiques le fréquentant se trouvent également hors d'Europe. La coopération euro-méditerranéenne et plus généralement euro-africaine est donc indispensable pour assurer la protection des espèces communes et migratrices.

Manquement aux obligations des traités : moyens d'action.

Mohammed BEKHECHI, professeur de droit international et conseiller juridique pour l'environnement à la Banque mondiale, a articulé son intervention autour de l'analyse des principales implications des conventions internationales relatives à l'environnement (par la Convention de Bâle de 1989 sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et leur élimination). Ces implications sont ramenées à quatre séries : techniques, financières, institutionnelles et juridiques. Pour de nombreux pays en voie de développement, prendre en charge toutes ces implications pose des problèmes difficiles, complexes, souvent insurmontables.

Les organisations internationales

Pierre-Marie DUPUY, directeur de l'Institut de hautes études internationales et Professeur à l'Université de Paris II, est intervenu sur la responsabilité internationale pour manquement à

© Cahiers de la sécurité - INHESJ

des traités d'environnement et modes de règlement des différends interétatiques.

Il a constaté que dans une majorité de cas, la question n'est pas de négocier de nouveaux accords, mais de tenter de remédier à l'insuffisante application de ceux qui sont actuellement en vigueur. Le manquement par un État à ses obligations conventionnelles constitue un fait illicite engageant la responsabilité à l'égard des autres Parties à la même convention. Mais la responsabilité internationale résultant de la violation d'une obligation conventionnelle ou coutumière est rarement invoquée dans l'ordre international. Des raisons diverses expliquent cela, de caractère à la fois technique et politique. De longue date, l'institution juridique de la responsabilité internationale s'avère être un instrument mal adapté pour sanctionner le non-respect par les États de leurs obligations internationales en matière d'environnement. Depuis quelques années, les États en ont tiré les conséquences et tentent de mettre sur pied de nouveaux mécanismes et procédures d'incitation à l'application des accords internationaux relatifs à la protection de l'environnement. À titre d'exemple, un système conventionnel sert de modèle : celui mis en place sur la base de la Convention de Vienne de 1985 pour la protection de la couche d'ozone. En application du Protocole de Montréal de 1987 qui a suivi, une « procédure de non-conformité » a été progressivement établie. De caractère non judiciaire, c'est un type de démarche pragmatique qui ne vise pas d'abord à sanctionner le comportement des Parties non conforme à leurs obligations conventionnelles, mais à trouver une solution réaliste pour leur permettre de mettre fin à leur conduite illicite.

Pour le ministre de l'Environnement, les droits de l'Homme à un environnement sain et de qualité devraient figurer dans des textes internationaux.

Francis MANZANARES
Chargé d'études IHESI

Les rencontres du CNEF
« La tolérance »
Mai 1996

Dans le cadre de son cycle sur les valeurs, le Centre national d'études et de formation (CNEF) de la Police nationale a organisé dans ses locaux, le mercredi 22 mai 1996, une rencontre destinée aux policiers et à leurs partenaires sur le thème de la tolérance.

Si on se réfère au *Grand Robert*, ce concept est couramment défini comme le fait de respecter la liberté d'autrui en matière de religion, d'opinions philosophiques, politiques, etc. Du reste, la déclaration des Droits de l'Homme et du citoyen votée par l'Assemblée constituante le 26 août 1789 a érigé en droit naturel cette règle fondamentale valable pour toutes les sociétés humaines. Toutefois, ce concept de tolérance suscite bon nombre de réflexions, de nature philosophique, sociologique ou juridique. Aussi la rencontre considérée a-t-elle été l'occasion de présenter ces différentes approches pour tenter de cerner la notion de tolérance. Pour répondre à cet objectif, Madame Catherine KINTZLER, philosophe, est tout d'abord intervenue sur « Le concept

© Cahiers de la sécurité - INHESJ

de tolérance à l'épreuve de la raison et de l'histoire ». Dans un second temps, Monsieur Jean BAUBEROT, président de la section des sciences religieuses à l'École pratique des hautes études, s'est penché sur le sujet « Laïcité et tolérance en France aujourd'hui ». Enfin, Madame HEYMANDOAT, professeur de droit public à la Faculté Jean MONNET de Sceaux, a abordé « La tolérance à l'épreuve du droit ».

L'approche philosophique offerte ici amène, pour des raisons qui lui sont intrinsèques, à distinguer et à proposer deux concepts : le concept de tolérance et le concept de laïcité.

En s'intéressant en premier lieu au concept de tolérance, l'intervenant est amené à dire qu'il ne constitue pas lui-même un courant de pensée, mais plutôt un pacte intervenant soit entre des religions, soit entre des opinions et des courants de pensée. Dans ce sens, il représente un élément constitutif du courant politique. Autour de ce concept, la tradition philosophique entretenue au XVII^e siècle par Pierre BAYLE et John LOCKE entend favoriser la coexistence entre les différentes croyances. Ce souci de préserver la liberté de croyance, mais aussi la liberté de ne pas croire, s'articule autour de trois propositions respectivement formulées ainsi : « Personne n'est tenu d'avoir une religion plutôt qu'une autre »; « Personne n'est tenu d'avoir une religion plutôt qu'aucune »; « Personne n'est tenu de n'avoir aucune religion ». Cette déclinaison induit l'idée d'extériorité de la loi, selon laquelle et en reprenant une citation de LOCKE « le choix des armes n'appartient pas au magistrat », en même temps que l'idée de l'existence d'une loi juridique et d'une loi morale. Ainsi, la loi n'intervient que dans les cas d'interférences avec le droit commun. Certaines pratiques religieuses, telles que l'excision, peuvent aboutir à cette situation. Toutefois, la pluralité des positions précédemment exposées entrave la parfaite application du principe de tolérance, les trois propositions avancées étant le reflet d'un état idéal qui ne peut être atteint qu'en considérant la totalité de la thèse laïque. En effet, la tolérance se limite dans la plupart des cas à la première proposition introduisant essentiellement l'idée d'une coexistence paisible entre les différentes croyances, suivant la notion de tolérance restreinte développée par LOCKE. Ce courant philosophique exclue l'athéisme, ou du moins génère une suspicion à son endroit. Par surcroît, l'autre difficulté réside dans la seconde proposition prônant la liberté absolue de conscience dans le cadre d'une tolérance élargie (courant de pensée de BAYLE) et rendant possible l'existence d'une religion d'État. Ce frein supplémentaire est lié à une position purement philosophique selon laquelle les incroyants ne forment pas une communauté. LOCKE affirme même que « les incroyants sont un facteur de dissolution sociale ». Dans cet esprit, même admise, l'incroyance ne l'est qu'extérieurement. Pour sa part, BAYLE adopte une position intermédiaire qui considère que la tolérance n'est pas incompatible avec une religion d'État. On peut dire en définitive qu'en dépit des limites décrites, le concept de tolérance constitue une avancée considérable.

Au terme de la première phase de cette approche, il convient d'évoquer le concept de laïcité qui, comme l'a

© Cahiers de la sécurité - INHESJ

affirmé Catherine KINTZLER, est la condition nécessaire à l'efficience des trois propositions. Cette thèse radicalise l'idée politique et tente de produire *a priori* un vide conceptuel favorisant l'exercice de la liberté d'opinion. Pour la laïcité, le fondement de l'association politique ne peut revêtir un caractère religieux, refoulant ainsi la notion de sacralité du lien social. Cette idée semble paradoxale dans la mesure où le lien politique découle d'un processus de déliaison. Au reste, KANT s'oppose à cette conception en se demandant « comment un peuple de démons peut-il s'organiser ? ». La position laïque impose, dans le cadre du droit commun, le devoir de réserve qui, en l'espèce, s'applique fortement à la puissance publique. Pour une République laïque, le fait religieux est une simple composante de la vie sociale, à l'instar d'une association de penseurs. Cependant, les seules religions tolérables ne doivent pas prétendre à la régulation de la vie sociale.

Pour parachever sa communication, Catherine KINTZLER s'est penchée sur la laïcité scolaire, qui représente le niveau métaphysique du concept. De son point de vue, l'enfant, avant d'intégrer l'espace scolaire, est un aliéné. L'élève ne se construit qu'une fois qu'il a surmonté tous les obstacles jalonnant sa vie civile ou extérieure. Or, l'école doit être le lieu de l'élaboration de la raison critique et de la fraternité des esprits dans la compréhension du savoir. En effet, les autorités ne peuvent être admises ou récusées que si l'autorité intérieure s'est développée. Et cette obligation, enjeu essentiel de l'instruction, induit un clivage entre le maître et l'élève afin que l'accès à la compréhension demeure une étape empreinte d'une totale liberté.

Avant d'évoquer l'aspect sociologique contemporain de la tolérance et de la laïcité, Jean BAUBEROT a dressé un rapide bilan historique de l'évolution de ces concepts. Sans relater la totalité de ces données rétrospectives, on peut toutefois rappeler que les valeurs de la laïcité ont été introduites par la Constitution de 1946. La Constitution du 4 octobre 1958, actuellement en vigueur, respecte également toutes les croyances. En revanche, contrairement à la morale fondatrice de la laïcité, elle porte davantage l'accent sur les droits plutôt que sur les devoirs. En effet, son préambule ne proclame que le devoir de travailler. Cette inclination législative va générer au début des années soixante une crise des institutions, alors perçues comme « aliénantes et reproductrices d'inégalités », atteignant son paroxysme en mai 1968. Conjointement à cette perte de confiance, l'« idéologisation de l'individu » s'affirme sous l'effet de l'essor de la société de consommation. Puis à la fin des années soixante-dix, on assiste à la précarisation de l'individu, lequel, au travers de sa vie sociale, peut pleinement mesurer l'écart qui le sépare de ses concitoyens. Ce processus nourrit un sentiment dramatique sur la dignité, plaçant l'individu dans un état de révolte latente susceptible de se manifester ouvertement à tout moment. Selon Jean BAUBEROT, la loi doit intégrer, pour cette raison, des règles déontologiques destinées à fonder sa culture morale. Dès lors, si l'écart entre les individus devient trop important, il convient d'insuffler à la loi une autre culture morale. L'élaboration d'une conception indif-

© Cahiers de la sécurité - INHESJ

férentiste ou uniforme de la liberté qui déboucherait sur l'intolérable constitue le danger majeur de ce réajustement. Un autre défi consiste à aborder le sens des situations dans le spectaculaire et l'instantané. L'explication tient au fait que la réalité se cantonne à l'événementiel étant donné que les modèles sont produits puis détruits dans un espace de temps très court. Cette réflexion sociologique amène finalement son auteur à percevoir au travers de la tolérance l'image d'un état transitoire.

Au plan juridique, présenter le sujet sous la forme « la tolérance à l'épreuve du droit » nous ramène, selon Arlette HEYMANN-DOAT, deux siècles en arrière. En effet, l'édit de tolérance de 1787 émanant de LOUIS XVI revêtait une liberté de conscience tolérée. Ce regard rétrospectif permet de constater que jadis le droit a su résister à la tolérance. Seule la Révolution parviendra à inverser cette tendance. Dès lors, la traduction juridique du principe de tolérance se déroule en deux phases. La première reconnaît au citoyen les droits fondamentaux de liberté et d'égalité dans son rapport à l'État. Cette prise en compte s'opère au plan religieux et au plan politique. D'un point de vue religieux tout d'abord, sont introduites la liberté d'opinion, la liberté des cultes et la liberté d'enseignement. Sous l'angle politique, l'article 11 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen proclame la possibilité d'expression et d'opposition aux gouvernants en place. La seconde transposition juridique de la tolérance survient dans la seconde moitié du XXe siècle avec la naissance de l'idée de non-discrimination. Cette dernière implique que tout individu établissant domicile sur le territoire national doit pouvoir prétendre au respect de sa dignité, et ce quels que soient son origine, sa race, sa religion, son ethnie, sa nationalité, son sexe, sa situation de famille ou ses mœurs. L'observation de ce principe s'impose aussi bien à l'État qu'aux particuliers. De plus, cette obligation de non-discrimination s'applique à la fois au niveau national et international. Sur notre territoire, le respect dû à la personne s'est surtout concrétisé au début des années soixante-dix avec l'adoption par le Parlement d'un éventail de lois pénales anti-discriminatoires constituant le fondement de ce nouveau trait des libertés publiques, de la fraternité et de l'égalité entre les citoyens. Parmi les principaux textes, peuvent être citées la loi de base en matière de lutte contre la discrimination du 1er juillet 1972 relative à la « lutte contre le racisme », puis la loi du 11 juillet 1975 qui a élargi la protection de la précédente à toute discrimination fondée sur le sexe de la personne ou la situation de famille, et enfin la loi de 1990 dénonçant deux autres motifs : l'état de santé et le handicap. Arlette HEYMANN-DOAT a conclu son intervention en affirmant que la notion de non-discrimination ne représente, à son avis, un élément que partiellement synonyme de progrès.

Pascale MÉNARD
Chargée d'études IHESI

© Cahiers de la sécurité - INHESJ

ONT CONTRIBUÉ À CE NUMÉRO

Jean BÉLANGER termine des études de doctorat en psychologie à l'Université du Québec à Montréal. Depuis 1991, il est agent de recherche à la Direction de la santé publique de Montréal-Centre où il a participé au développement, à l'implantation et à l'évaluation de programmes de promotion de la santé mentale. Depuis 1995, il est également impliqué dans la mise en œuvre de la priorité régionale visant à la prévention et la réduction de la violence faite aux femmes dans la région de Montréal. Il coordonne actuellement deux projets d'évaluation de programmes de promotion des conduites pacifiques en milieux scolaire et familial.
Adresse : Unité écologie humaine et sociale, Direction de la santé publique de Montréal-Centre, 4835 Avenue Christophe Colomb, MONTREAL (Québec), H2J 3G8.

Jean-Marc BERLIÈRE est professeur d'histoire contemporaine à l'Université de Bourgogne. Spécialiste de l'histoire de la police à laquelle il a consacré de nombreux articles et plusieurs ouvrages (*La police des mœurs sous la IIIe République*, Paris, Seuil ; *Le préfet Lépine : aux origines de la police moderne*, Paris, Denoël ; *Le monde des polices et policiers en France aux XIXe et XXe siècles*, Bruxelles, Complexe, à paraître en septembre 1996), il a été le conseiller historique de l'IHESI depuis la création de l'Institut. Actuellement, il coordonne avec Denis PESCHANSKI, la recherche consacrée à « Police, État et société en France des années trente aux années soixante » menée par l'Institut d'histoire du temps présent (IHTP/CNRS) et l'IHESI.
Adresse : Institut d'histoire contemporaine, Bureau R56, Faculté des Lettres, 2 Boulevard Gabriel, 21 000 DIJON.

Marie-Berthe BIECHELER, statisticienne et docteur en sciences humaines, est Directeur de recherche au Département évaluation et recherche en accidentologie de l'INRETS. Ses travaux ont porté aussi bien sur l'analyse épidémiologique du phénomène des accidents que sur l'élaboration d'outils et de méthodes d'évaluation dans le champ réglementaire en sécurité routière.
Adresse :INRETS, 2, Avenue du Général Malleret-Joinville, F-94 114 ARCUEIL Cedex

Dominique BOULLIER est docteur en sociologie. Spécialisé en sociologie des techniques, il est directeur d'Euristic Média, et professeur associé à l'Université de Rennes 2. Il mène actuellement plusieurs recherches sur les sapeurs-pompiers, la sécurité routière, les automates en lieux publics. Il a notamment publié *Les mots pour le faire*, Paris, Éditions Descartes, 1992.
Adresse : Euristic Média, Forum de la Rocade, Rue du Bignon, 35 135 CHANTEPIE

© Cahiers de la sécurité - INHESJ

François BOWEN détient un doctorat en psychologie de l'Université du Québec à Montréal, ainsi qu'une maîtrise en anthropologie de l'Université de Monréal. De 1987 à 1991, il a enseigné en psychologie ainsi qu'en psychoéducation aux Universités du Québec à Trois-Rivières et de Hull, ainsi qu'à l'Université de Montréal. Depuis 1992, il est professeur adjoint au département de psychopédagogie et d'andragogie de l'Université de Montréal. Ses champs d'intérêts au plan de la recherche concernent notamment le développement des conduites pro-sociales et anti-sociales chez les enfants du préscolaire et du primaire, l'identification des facteurs de risque associés aux problèmes d'adaptation sociale ainsi que le développement, l'évaluation et l'analyse de pratiques éducatives à l'école visant à promouvoir la compétence sociale de l'enfant. Il dirige depuis 1994 le Groupe de recherche et d'intervention en adaptation sociale (GRIAS) composé de chercheurs en milieux universitaires et de la Santé publique.
Adresse : Département de psychopédagogie et d'andragogie, Faculté des sciences de l'éducation, Université de Montréal, C.P. 6128, Succursale Centre-Ville, MONTREAL, Québec, Canada, H3C 3J7.

Stéphane CALLENS a effectué ses premiers travaux avec Michel FOUCAULT et François EWALD au Collège de France. Chercheur contractuel, il est l'auteur de nombreux rapports de recherche dont, *Pour une histoire des catastrophes* (1990), qui a été l'un des rapports suscités par la catastrophe de Tchernobyl, tandis que *La connaissance du risque. Un siècle d'accidents de la route* (1993) a servi à dégager l'évolution à long terme de la sécurité routière. Actuellement chercheur au laboratoire CLERSE de la fédération d'unités IFRESI du CNRS, il enseigne par ailleurs l'économie du risque et de l'assurance à la Faculté des Sciences économiques et sociales de Lille.
Adresse : IFRESI, 2 Rue des Canonniers, 59 800 LILLE
Adresse internet : CLERSE @ univ Lille FR

Jean-Pierre CAUZARD est sociologue, chargé de recherche au Laboratoire de psychologie de la conduite à l'INRETS. Il a principalement travaillé sur la production sociale du risque routier, la production domestique de transport, la population des conducteurs (non professionnels) et la comparaison internationale des attitudes et comportements envers le risque de la circulation routière.
Adresse : INRETS, 2 Avenue du général Malleret-Joinville, F-94 114 ARCUEIL Cedex

Stéphane CHEVRIER prépare une thèse en sociologie sur « l'émergence de l'islam dans l'espace urbain français ». Il a par ailleurs participé à différentes recherches sur la sécurité routière, les téléphones mobiles et la formation professionnelle continue.
Adresse : Euristic Média, Forum de la Rocade, Rue du Bignon, 35 135 CHANTEPIE

© Cahiers de la sécurité - INHESJ

Yvon CHICH, directeur de recherche, a exercé les fonctions de directeur du Laboratoire de psychologie de la conduite (ONSER). Il est désormais directeur chargé de mission pour la sécurité à l'INRETS.
Adresse : INRETS, 2 Avenue du général Malleret-Joinville, F-94 114 ARCUEIL Cedex

Séverine DECRETON est maître de conférences à l'Université de Valenciennes et membre du CRAPS (URA/CNRS 0982). Elle enseigne le droit public et mène des recherches sur les politiques de sécurité routière et les pratiques tarifaires des services publics. Elle a déjà publié dans les *Cahiers de la Sécurité Intérieure* un article intitulé « Archéologie d'une politique publique, le cas de la sécurité routière », n°11, 1er trimestre 1993.
Adresse : CRAPS, 1, Place Deliot, 59 000 LILLE

Maryse ESTERLE-HEDIBEL est anthropologue, chercheuse associée au Centre de recherches sociologiques sur le droit et les institutions pénales (CESDIP/CNRS). Elle est également chargée de cours à l'Université d'Évry (Essonne), et enseignante en sociologie et méthodologie de recherches à l'Institut de travail social de Montrouge. Elle a mené une thèse de doctorat en Anthropologie sociale et sociologie comparée sur le thème du rite et du risque, *La culture du risque dans les bandes de jeunes de milieu populaire à travers la conduite routière* (La Sorbonne Paris V, sous la direction de François RAVEAU, Juin 1995). Elle prépare actuellement un ouvrage à partir de cette thèse, à paraître aux éditions l'Harmattan.
Adresse : CESDIP, 43 Boulevard Vauban, 78 280 GUYANCOURT

Anne-Marie IDRAC est secrétaire d'État aux transports depuis mai 1995. Ancienne élève de l'École nationale d'administration (promotion Simone VEIL, 1974), après avoir occupé différentes fonctions au sein de la Direction de la construction du ministère de l'Équipement de 1981 à 1990, elle est nommée Directeur général de l'Établissement public d'aménagement de la ville nouvelle de Cergy-Pontoise jusqu'en 1993, puis Directeur des transports terrestres jusqu'en mai 1995.
Adresse : Secrétariat d'État aux transports,40 rue du Bac, 75007 PARIS

Marie-Chantal JAYET est psychologue, chargée de recherche au département évaluation et recherche en accidentologie de l'INRETS. Ses travaux portent sur les politiques de prévention et leurs institutions, les méthodes d'évaluation et de modélisation de l'action législative et répressive en sécurité routière.
Adresse : INRETS, 2 Avenue du général Malleret-Joinville, F-94 114 ARCUEIL Cedex

© Cahiers de la sécurité - INHESJ

Marie-Claire LAURENDEAU détient un diplôme de doctorat en psychologie de l'Université du Québec à Montréal. De 1983 à 1992, elle a coordonné le programme de santé mentale au Département de santé communautaire de l'Hôpital général de Montréal. Dans ce contexte, elle a développé et implanté plusieurs programmes de prévention et de promotion en santé mentale auprès des familles, des enfants et des adolescents. De 1992 à 1994, elle a assumé la direction du Service de psychologie à l'Université de Montréal. Depuis juin 1994, elle est responsable de l'Unité écologie humaine et sociale à la Direction de santé publique de Montréal-Centre. Elle est l'auteur (en collaboration avec L. BLANCHET, D. PAUL et J.F. SAUCIER) de *La prévention et la promotion en santé mentale : préparer l'avenir*, Boucherville, Gaëtan Morin, 1993, 138 p.
Adresse : Régie régionale de la santé et des services sociaux de Montréal-Centre, Unité Écologie humaine et sociale, 4835 Avenue Christophe Colomb, MONTREAL (Québec), H2J 3G8.

André LEMAÎTRE, docteur en sciences criminologiques, enseigne à l'école de criminologie de l'Université de Liège. Ses principaux objets de recherches sont la sécurité (sentiment d'insécurité, sécurité globale) et les drogues (il est également président d'un Service de santé mentale spécialisé dans le traitement et la prévention des toxicomanes). Sa thèse de doctorat est consacrée aux aspects criminologiques des rapports entre assurance et criminalité.
Adresse : Université de Liège, Service de criminologie, Boulevard du Rectorat, 3 Bât. B-33, 4 000 LIÈGE, Belgique.

Pierre MAYET est vice-président du conseil général des ponts-et-chaussées, chef de l'Inspection générale de l'Équipement et de l'environnement depuis juillet 1985. Ingénieur général des Ponts-et-Chaussées depuis juillet 1981, il a auparavant été directeur du personnel (1978), et directeur de l'urbanisme au ministère de l'Équipement (de 1974 à 1978).
Adresse : Conseil général des ponts-et-chaussées, Tour Pascal B, 92 055 PARIS la Défense Cedex 04.

Claudine PÉREZ-DIAZ, Ingénieur de recherches au CNRS, mène actuellement des travaux empiriques de sociologie législative dans le domaine de la circulation routière. Elle va publier : *Jeux avec les règles pénales, le cas des contraventions routières*, Paris, L'Harmattan, 1996, ainsi que les actes d'un séminaire européen du Groupe européen de recherches sur les normativités (GERN) dont elle a assuré la co-direction avec G. KELLENS, Professeur de droit à l'Université de Liège : *Le contrôle de la circulation routière en Europe*, Paris, L'Harmattan, 1996.
Adresse : CESDIP, 43 Boulevard Vauban, 78 280 GUYANCOURT

© Cahiers de la sécurité - INHESJ

Jacques ROBIN est actuellement Chef du département Sécurité Voirie Espace public au CERTU. Il a exercé auparavant les fonctions de Chef du service des routes à la Direction départementale de l'équipement du Bas-Rhin et a contribué aux travaux du plan routier Massif Central, du plan routier breton et de l'autoroute Paris-Lyon. Il est co-auteur avec Stanislas de KORVIN et de Bernard SCHEIDER de *L'enfant dans la rue, manuel de formation analysant 40 accidents-types*.
Adresse : CERTU, 9 Rue Juliette Récamier, 69 456 LYON Cedex 06.

© Cahiers de la sécurité - INHESJ

ABSTRACTS

EVALUATING ACCIDENT PREVENTION

Marie-Berthe BIECHELER - Marie-Chantal JAYET

The effectiveness of measures undertaken and their evaluation are two preoccupations of road safety policy underpinning the regulatory activities which have been instrumental in prevention since the 1970 s.
Road accident statistics and the indicators of effectiveness which help in measuring the impact of actions undertaken are useful in so far as they serve as warning signals.
Since 1990, other methods and evaluation instruments geared towards an analysis of the way the regulatory system functions have improved our understanding of how preventative action can be carried out.

BUILDING UP A NATIONAL CAUSE : THE POLICE, THE GENDARMERIE AND ROAD SAFETY

Dominique BOULLIER - Stéphane CHEVRIER

Road safety can only become a national cause on condition that a number of factors are analysed and brought to bear : accident reports and statements ; the analysis of statistical information ; public opinion campaigns and effective action.
Arguing from a comparison between France and Great Britain, it is clear that the links between various types of information gathered, data on the causes of accidents, their geographical distribution and road safety strategies must be formulated and given priority.

THE THREE AGES OF ROAD SAFETY

Stéphane CALLENS

Modes of evaluation and notions of responsibility have evolved together and enable us to chart the major stages in the development of road safety. This framework now enables us to make realistic predictions concerning road safety. Effective « precautionary » measures leading to a decrease in the risk of accidents are to be preferred to costly campaigns of prevention.

© Cahiers de la sécurité - INHESJ

THE *SARTRE* ENQUIRY : DRIVER BEHAVIOR IN EUROPE
Jean-Pierre CAUZARD

How do European drivers feel towards road safety ? How do they react towards the contraints it imposes on them ? What factors can be isolated to explain their behaviors ? In what ways are their reactions similar or different ? A detailed analysis of a survey carried out in 15 European countries points a way ahead for public policy in Europe.

ROAD SAFETY & THE EUROPEAN DIMENSION : PROGRESS AND IMPEDIMENTS. Séverine DECRETON

A number of shortcomings has empeded the creation of a European dimension in the domain of road safety. The Commission recommends an integrated approach in order to implement the measures justified by the principle of subsidiarity. So far, however, road safety policies have remained the province of individual states and are subject to purely national pressures.

DANGER, NORMS & SOCIAL GROUPS
Maryse ESTERLE-HEDIBEL

There is a discrepancy between the concensus view of the dangers involved in being a road-user (which are codified in the laws on road safety) and the way these risks are perceived by young people from various social backgrounds. In this paper, we focus on two groups who illustrate this divergence : motorised couriers for whom danger is a source of stimulation, and the acceptance of danger as an ordinary fact of life by gangs of urban youths.

PREVENTING VIOLENCE AT SCHOOL :
THE QUEBEC EXPERIENCE
Marie-Claire LAURENDEAU - François BOWEN - Jean BÉLANGER

Preschool and primary school provide unique opportunities for the prevention of violence in the school environment. This article deals with the theoretical and practical foundations together with a description and evaluation of a campaign designed to encourage non-violent behavior in 5-9 year olds. The author proceeds to analyse the pre-conditions necessary for implementation in order to increase the scope of such a program.

© Cahiers de la sécurité - INHESJ

THE RISE OF INSURANCE COVER AGAINST THE RISK OF THEFT IN FRANCE. André LEMAÎTRE

This article traces the growth of insurance against theft in France and shows how insurers, surprised by the sheer quantity of burglaries, robberies and embezzlement, have redefined their strategy in order to balance the books once again in this sector of the insurance market.

BUILDING A ROAD SAFETY POLICY
Pierre MAYET

This article is the original and committed point of view of a major player in road safety. It recounts the difficulties involved in the implementation of this type of public policy as well as its first successes.
While the overall effectiveness of such a plan of action depends in the final analysis on the adherence of the whole of society, the 1980s were marked by progress in the growth of public awareness and the creation of a concensus.

RATIONAL ADJUSTMENTS IN THE COLLECTION OF TRAFFIC FINES. Claudine PÉREZ-DIAZ

Certain practices observed in the processing of fines for traffic offences fall outside the established legal framework. These practices consist of self-regulating and autonomous adjustments in the process of enforcement. The power of an individual officer to bend the rules is markedly reduced as and when the processing of the fine moves through the system. The room for maneuver is thus controlled by individual officers whereas those guilty of traffic offences who are unable to bring any personal or institutional influence to bear, are relatively powerless to intervene.

ACTING ON THE ENVIRONMENT : SLOWING DOWN IN TOWN
Jacques ROBIN

How can road safety and traffic planning in urban areas be combined in a practical manner ? Specific environmental programs - safer streets in town areas, accidents-free zones, speed limits etc. - have not been lacking but have still not been widely adopted.

THE COST OF INSECURITY : CAN WE MEASURE THE PRICE OF HUMAN LIFE ? Annie TRIOMPHE

The evaluation of the cost of insecurity is a help to decide the establishment of prevention politics. According to their emphasis on the point of view of the individual, of the family, of the insurances, of the National Help Service, or of the national collectivity, the methods and critera used for this evaluation have an important influence.

© Cahiers de la sécurité - INHESJ