



Inspection générale de l'administration
N° 08-046-01

**Conseil général de l'environnement
et du développement durable**
N° 004640-02

**AUDIT DES POLITIQUES LOCALES
DE SECURITE ROUTIERE**

BILAN DE L'AUDIT REALISE EN 2006

DANS LE

DEPARTEMENT DE L'HERAULT

- Juillet 2008 -

Inspection générale de l'administration
N° 08-046-01

**Conseil général de l'environnement
et du Développement Durable**

N° 004640-02

**AUDIT DES POLITIQUES LOCALES
DE SECURITE ROUTIERE**

BILAN DE L'AUDIT REALISE EN 2006

DANS LE

DEPARTEMENT DE L'HERAULT

Tristan FLORENNE
Inspecteur général de l'administration
Olivier DIEDERICHS
Inspecteur de l'administration

Dominique LEBRUN
Inspecteur général
de l'équipement

Marc d'AUBREBY
Ingénieur général des ponts et chaussées

- Juillet 2008

SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	3
I LES CONSTATS.....	3
A. Une évolution très défavorable de l'accidentalité au cours des six premiers mois de 2008.....	3
B. Le maintien d'une mobilisation importante de l'ensemble des acteurs.....	4
II UN PHENOMENE A <i>PRIORI</i> CONJONCTUREL AUQUEL IL EST CEPENDANT POSSIBLE D'APPORTER UN CERTAIN NOMBRE D'EXPLICATIONS.....	5
CONCLUSION.....	6

Introduction

Le département de l'Hérault a déjà fait l'objet d'un audit en 2006 et ne figure pas sur la liste des douze départements qui doivent être audités au cours de l'année 2008 à la demande du Ministre d'Etat, Ministre de l'Ecologie, **de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire**, de la Ministre de l'Intérieur, de l'Outre Mer et des collectivités territoriales et du Secrétaire d'Etat chargé des Transports, **conformément à la lettre de mission, en date du 14 mai 2008, qu'ils ont adressée au Conseil Général des Ponts et Chaussées (CGPC) et à l'Inspection Générale de l'Administration (IGA).**

Toutefois, à la suite du dramatique accident survenu sur l'autoroute A 9 le 24 mars 2008, le préfet a fait part de son inquiétude devant la recrudescence des accidents mortels de la circulation dans le département et a souhaité « qu'un entretien de suivi puisse être organisé afin d'apprécier l'évolution de la situation locale depuis l'audit de 2006 et d'identifier quelles pourraient être les mesures à mettre en œuvre pour obtenir rapidement des améliorations sensibles dans le département ».

Par lettre du 20 mai 2008, **faisant référence à la lettre de mission du 14 mai**, le CGPC et l'IGA ont été saisis de cette demande par la déléguée interministérielle à la sécurité routière.

Une mission composée de deux représentants de l'IGA et de deux représentants de l'ex-CGPC, devenu Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable **par arrêté ministériel du 9 juillet**, s'est rendue sur place le mercredi 2 juillet.

Au cours de cette journée, la mission a rencontré les représentants des services de l'Etat dans le département, ceux des collectivités territoriales et des associations (programme joint en annexe I).

Préalablement à sa visite, la mission avait demandé à la Préfecture de faire un bilan de la mise en œuvre des mesures préconisées à la suite de l'**audit** effectué les 31 mai et 1er juin 2006. La réponse figure dans le document joint en Annexe II.

I - Les constats

A. Une évolution très défavorable de l'accidentalité au cours des six premiers mois 2008

Au 30 juin 2008, on déplore 76 tués sur les routes de l'Hérault, alors qu'à la même date, on en comptait 47 en 2006 et 42 en 2007. La mortalité des 6 premiers mois de 2008 rejoint ainsi celle de 2002 : 75 tués. Avec respectivement 24 et 15 tués, le mois de mars (du fait principalement des 7 tués de l'autoroute A9 le lundi de Pâques) et le mois de **mai**, se situent très nettement au dessus de la moyenne.

Les accidents mortels des dernières années ont eu lieu **majoritairement** en semaine et dans la journée, principalement entre 14 h. et 17 h, **et non pas pendant le week-end et pendant la soirée. Pendant les six premiers mois de 2008, plus de 70% des accidents mortels ont eu lieu en semaine, le lundi et le jeudi surtout. Contrairement à ce qu'on pourrait penser, les 18-24 ans ont trouvé la mort tous les jours de la semaine et non plus, comme auparavant, essentiellement le week-end.**

Au cours du premier semestre 2008, les passagers de véhicules à quatre roues ont

représenté près des 3/4 des victimes, la proportion des deux roues et des piétons étant en diminution par rapport aux années précédentes. Pendant la même période, les 18-24 ans constituent un peu plus du quart des victimes, soit exactement la même proportion que les trois années précédentes. Quant aux seniors, ils représentent un peu plus de 15 %, en diminution par rapport aux années précédentes ; toutefois, en valeur absolue, le nombre de morts de plus de 65 ans a presque doublé entre 2005 et 2007.

Parmi les infractions les plus fréquemment constatées dans les accidents mortels figurent, isolément ou combinés, la vitesse excessive ou inadaptée (les deux critères étant confondus dans les statistiques), les refus de priorité, l'alcool, les stupéfiants et les changements de direction sans indication. 4 décès auraient pu être évités si la ceinture avait été portée. Il n'est pas inutile de souligner qu'en combinaison avec les facteurs précédents ou avec d'autres facteurs, comme la fatigue, la perte de contrôle du véhicule est à l'origine de plus de la moitié des accidents mortels.

Globalement, ce département semble avoir atteint un palier depuis 2004 puisque, après avoir obtenu des progrès importants avec 108 tués puis respectivement 106 et 107 en 2006 et 2007, contre 184 tués en 2002 et 137 en 2003, le département de l'Hérault ne semble pas en mesure de franchir, depuis lors, un nouveau palier qui lui permettrait de descendre sous l'objectif visé des moins de 100 tués.

Les résultats du deuxième semestre 2008 seront à examiner dans le détail. Si les mauvais chiffres du premier semestre, *a priori* conjoncturels, devaient se confirmer, la mortalité du département se replacerait en effet sur la tendance de 2002, anéantissant les avancées réalisées ces dernières années.

B. Le maintien d'une mobilisation importante de l'ensemble des acteurs

Qu'il s'agisse des services de l'Etat, de ceux des collectivités locales, des entreprises ou du tissu associatif, le département de l'Hérault est apparu, comme en 2006, particulièrement mobilisé.

Les initiatives prises à la suite des recommandations formulées par la mission en 2006, dans son rapport d'étape, pour renforcer la mobilisation des maires et des entreprises, pour développer la prévention en direction des jeunes et des deux roues, pour amplifier les campagnes de communication, ainsi que la politique mise en œuvre dans le cadre du plan départemental de contrôle routier, qui fait, chaque mois, l'objet d'un suivi et d'une évaluation par le comité d'application du plan de contrôle routier (CAPCOR), sont autant d'exemples probants de la mobilisation du département pour lutter, sous l'autorité du Préfet, contre l'insécurité routière.

A titre d'exemple, l'activité de contrôle des forces de l'ordre a permis d'augmenter de plus de 31 % en 2007 le nombre d'excès de vitesse enregistrée par les radars mobiles, alors que la surveillance accrue des infractions, telles que le non respect des feux tricolores ou l'usage du téléphone au volant, a induit une augmentation de leur verbalisation, respectivement de 2,7 % et de 31,9 %.

De plus, l'organisation des services de l'Etat en charge de la sécurité routière est de bonne qualité, même si elle n'est pas tout à fait conforme à celle que préconise la mission : l'implication des directeurs de cabinet successifs dans ce domaine, le dynamisme de la coordonnatrice, l'existence d'une structure opérationnelle efficace (le CAPCOR), la qualité de l'observatoire départemental, la bonne coordination entre la police et la gendarmerie sont autant d'atouts entre les mains d'un préfet, par ailleurs, particulièrement mobilisé sur le sujet.

II -Un phénomène a priori conjoncturel auquel il est cependant possible d'apporter un certain nombre d'explications

Un phénomène purement conjoncturel peut expliquer les très mauvais résultats des 6 premiers mois 2008. Serait-il d'ailleurs prudent de vouloir rechercher des explications rationnelles à une **évolution de la situation portant** sur une période **aussi brève** et **caractérisée par** des chiffres aussi faibles ? Il n'en demeure pas moins qu'un certain nombre d'éléments objectifs ont pu contribuer à **cette évolution** :

- Un phénomène de relâchement du comportement et de non respect des règles élémentaires du code de la route, aggravé par le caractère festif et touristique du département (l'accident du lundi de Pâques en est un exemple). Si les automobilistes se montrent disciplinés là où ils savent qu'ils seront contrôlés (radars fixes), ils le sont **manifestement** beaucoup moins en règle générale, **comme semble le montrer** l'augmentation très forte, **en zone police**, des infractions relevées par les radars mobiles.
- Une prise en compte, qui reste insuffisante, par l'éducation nationale de son rôle essentiel dans la prise de conscience du risque routier. Le continuum éducatif est plus un slogan qu'une réalité. Aujourd'hui, ce sont les collectivités locales qui prennent les initiatives les plus marquantes (**comme, par exemple**, la ville de Sète).
- Une formation des nouveaux conducteurs peu adaptée aux enjeux de sécurité routière, qu'il s'agisse de l'apprentissage de la conduite automobile, mais peut-être encore plus de l'apprentissage de la conduite des deux roues motorisés. Le Brevet de Sécurité Routière (BSR) ne remplit pas son rôle pédagogique et préventif.
- Des forces de l'ordre accaparées par de nombreuses tâches, **comme, entre autres**, la sécurité des épreuves sportives, **qui** ne peuvent pas assurer une présence aussi efficace qu'elle le souhaiterait. La notion de chiffres d'infractions est souvent privilégiée à celle d'opportunité du contrôle. Il est à cet égard plus facile de relever des excès de vitesse, **notamment en plaçant des radars mobiles à des endroits où il est difficile à l'usager de ne pas commettre d'infractions (cf. point suivant)**, que de contrôler des permis de conduire ou d'effectuer des tests salivaires, dont la mise en œuvre prendra beaucoup de temps lorsqu'il faudra procéder à une prise de sang.
- Une incapacité à harmoniser et à rationaliser les limitations de vitesse, ce qui décrédibilise l'action de l'Etat aux yeux des usagers qui s'estiment, souvent à juste titre, fréquemment piégés. **La mission a déjà attiré l'attention sur ce point dans son rapport de synthèse de 2007 comme dans ses rapports particuliers. De ce point de vue, sanctionner le non respect de limitations de vitesse objectivement non fondées ne peut que provoquer un rejet de la politique de sécurité routière toute entière et est donc particulièrement improductif au regard des objectifs visés.**
- Une implication insuffisante d'un certain nombre de partenaires comme les assureurs, le corps médical , ce qui explique en partie les difficultés à mettre en place les enquêtes EPCA (**2 équipes complètes ont été constituées** et 6 enquêtes effectuées dans le département en deux ans).
- Un tissu associatif qui est apparu **relativement** moins motivé (le contexte économique plus difficile peut être un obstacle à l'action bénévole).

Conclusion

On peut considérer que la dégradation de la situation au premier semestre 2008 est d'ordre conjoncturel. Si, en revanche, celle-ci ne devait pas s'améliorer au second semestre 2008 et en 2009, cela signifierait que, dans l'Hérault, compte tenu des caractéristiques culturelles et comportementales de la population de ce département, mais aussi, sans doute, dans d'autres départements, on aurait atteint un palier dans la baisse du nombre d'accidents et de victimes constatée depuis 2003.

Améliorer la sécurité routière, c'est, pour l'essentiel aujourd'hui, changer les comportements. Ceux-ci peuvent être changés, partiellement mais rapidement, par une politique répressive accrue : l'évolution intervenue depuis 2003 suffit à le montrer. Mais une modification profonde et durable des comportements ne pourra intervenir qu'à deux conditions, étroitement liées l'une à l'autre : d'une part, une sensibilisation de tous à la sécurité routière, par l'éducation, dès le plus jeune âge et par la formation, après la sortie du système scolaire ; d'autre part, l'adhésion de tous si possible, du plus grand nombre en tout cas, aux exigences de la sécurité routière. Cette dernière condition ne pourra être remplie que si les interdits que comporte la politique de sécurité routière sont rationnels et non arbitraires et si, par ailleurs, la politique de répression est faite de manière rationnelle - c'est-à-dire ciblée - et pédagogique, c'est-à-dire accompagnée d'une communication dynamique et constructive. Si l'on veut obtenir de bons résultats de manière durable, il ne suffit plus de faire peur, il faut expliquer pour convaincre. Bien évidemment, nous ne sommes plus là dans la conjoncture à 6 mois mais dans le moyen, voire le long terme.

A court terme, la politique répressive permettra sans doute d'obtenir des résultats, non pas tellement en augmentant la quantité des contrôles (il faut tenir compte des autres missions des forces de l'ordre) qu'en améliorant leur ciblage. C'est d'autant plus nécessaire que, dès cet été, la mise en place des contrôles de l'usage des stupéfiants au moyen des tests salivaires va être grosse consommatrice de temps pour les forces de l'ordre.

De ce point de vue, la réflexion menée dans le cadre de l'actualisation en cours du Document Général d'Orientation (DGO) pourra fournir des pistes concrètes utiles. Mais certaines données sont déjà connues. Il conviendrait, par exemple, sans renoncer, bien sûr, aux opérations nocturnes à proximité des discothèques, de faire porter davantage l'effort sur les jours et les tranches horaires les plus accidentogènes, aussi bien pour les contrôles de vitesse que pour les contrôles d'alcoolémie. En ville, il faudrait accentuer la répression des infractions plus spécifiques au milieu urbain dans ce département : non respect des feux tricolores et du port du casque, circulation erratique des deux roues légers et, notamment, des vélos. S'agissant de la problématique des seniors, qu'il conviendrait d'analyser dans le cadre de l'actualisation du DGO, il faut rappeler le rôle irremplaçable des maires, à législation pour l'instant inchangée, pour mener des actions de formation ou de sensibilisation, soit auprès des intéressés, soit auprès de leurs proches.

Quant aux contrôles automatisés de la vitesse, il faut répéter qu'ils doivent être ciblés, qu'il s'agisse du choix de l'implantation des radars fixes ou de l'endroit pour effectuer des contrôles mobiles, sur les lieux répertoriés comme dangereux et accidentogènes. Il convient de ne pas céder à la tentation de « faire du chiffre » et, par conséquent, de proscrire les contrôles-pièges. Par ailleurs, sur ce sujet particulièrement sensible, il convient d'accompagner la politique répressive d'actions de communication appropriées.

De ce point de vue et sur un plan plus général, la mission estime qu'il serait nécessaire, pour améliorer la communication locale, d'engager des contacts avec les journalistes sur la ligne éditoriale relative à la sécurité routière et mettre en place des partenariats véritables et réguliers avec la presse quotidienne régionale, comme on a su le faire dans certains départements (le Jura, notamment et, à un moindre degré, l'Yonne).

ANNEXE 1

PROGRAMME DE LA MISSION

AUDIT DE SECURITE ROUTIERE

MERCREDI 2 JUILLET

9h30- 11h, salle Philippe Lamour

Groupe I : services de l'Etat + Conseil général

- Gendarmerie, lieutenant Joël Masselin
- DDSP, commandant Régis Mazars + capitaine Olivier Maïcas de la circonscription de Sète (circonscriptions de Béziers et d'Agde absentes).
- DDE, Michel Besombes, Philippe Lermine.
- Conseil Général, Stéphane Zyrkoff (responsable des routes).
- Procureur Montpellier, Olivier Decout
- Procureur Béziers, Nicolas Béréziat
- Education nationale, Michèle Lasserre
- CRAM, Guy Dumoulin (absent)
- Pôle d'animation régional de Sécurité Routière, Didier Harlin, Jean- Luc Baudry

Les procureurs de Montpellier et de Béziers, invités, n'étaient pas à la réunion et n'étaient pas représentés.

11h- 12h30, salle Philippe Lamour

Groupe II : communes

- Montpellier, Philippe Malacan (STM)
- Sète, Michel Bodart (adjoint délégué à la Sécurité Routière), Bernard Parmentier (chargé de mission à la sécurité)
- Castelnau le Lez, Catherine Bocognano
- Lunel, Ghislaine Arnoux

Les communes de Béziers, d'Agde et de Villeneuve les Maguelone, invitées, étaient absentes.

13h-14h30, Bureau du préfet

Déjeuner de travail avec M. le Préfet, en présence des responsables « sécurité routière »

DDSP, Gendarmerie et DDE

15h-17h, salle Jean Moulin

Groupe III : associations

- FFMC, Nicolas Garand, Eric Moro, Stéphane Charmet
- AFDM, Marc Rouillon
- Poz'alco – présenté par Marie Catherine Gastal, mairie de Mauguio
- Alex 02, Eric Tafani
- LCVR, Ghislaine Lang- Chemol, Bernadette Siméant
- PR, Jean- François de Jabrun

ANNEXE 2

BILAN

DE LA MISE EN ŒUVRE DES PRECONISATIONS

FORMULEES PAR LA MISSION D'AUDIT

EN 2006

Réponses aux mesures proposées par la précédente mission (31 mai- 1^{er} juin 2006)

I. renforcer la mobilisation des maires et des entreprises

I.A : les maires

- signature de la charte préfecture- association des maires de l'Hérault le 30 novembre 2006 (doc1)
- Organisation d'un forum des élus (160 participants) par la préfecture le 30 novembre 2006 (doc 2)
- Formations prodiguées par le pôle d'animation régional aux correspondants communaux de sécurité routière (sur l'année 2007)
- Création d'une cartographie des correspondants communaux avec leurs coordonnées (lien à partir des sites préfecture et DDE)
- Création d'une cartographie de l'accidentologie par commune (lien à partir des sites préfecture et DDE)
- Renouvellement des correspondants communaux après les municipales de mars 2008 (258 à ce jour sur 343 communes) (doc 3)

I.B : les entreprises

- renouvellement de la charte préfecture- caisse régionale d'assurance maladie le 19 octobre 2006 (doc 4)
- charte préfecture- fédération nationale des transports routiers signée le 15 octobre 2007 (doc 5)
- charte préfecture- fédération française du bâtiment signée le 19 mars 2008 (doc 6)
- charte préfecture- SNCF (en cours de signature) (doc 7)
- charte préfecture autoroutes du sud de la France (signature prévue le 15/7) (doc 8)
- actions de sensibilisation à la sécurité routière en entreprises réalisées par les intervenants départementaux de sécurité routière dans le cadre du programme « AGIR » auprès de : la DIREN, EDF, La Poste, la Lyonnaise des eaux, SOMES assainissement, SSIAD, Institut St Pierre, MSA, ELYO et 3 formations d'ambulanciers.

II. Resserrer la prévention et la communication sur les cibles prioritaires

II.A la prévention

- ◇ « actions...sur un public scolaire, cependant que le conseil général lui aussi s'y implique » appelle une précision : le conseil général ne s'occupe que des collèges et n'en sélectionne que la moitié chaque année ; la préfecture fait le complément, afin que les attestations scolaires de sécurité routière de 5^{ème} et de 3^{ème}, aujourd'hui obligatoires l'une pour conduire un cyclo, l'autre pour s'inscrire au permis de conduire, soient correctement accompagnées sur l'ensemble de ces classes d'âges. Le total des crédits du PDASR accordés aux collèges est de 12,3%.

- ◇ « le poids des actions en milieu scolaire ne correspond pas aux enjeux locaux » : les actions en milieu scolaire correspondent à l'exigence de la délégation interministérielle d'assurer « un continuum éducatif », qui se traduit en termes d'aide du PDASR en 6,2% pour le primaire, 12,3% pour les collèges, 7,4% pour les lycées et universités, ces derniers faisant aussi partie de l'enjeu prioritaire local que sont les jeunes de 17 à 25 ans.

- ◇ Les 3 enjeux majeurs de l'Hérault sont les jeunes 17-25 ans, les 2 roues motorisés et l'alcool ; il faut remarquer que ces enjeux se recoupent. Ainsi les actions en direction des 17-25 ans reçoivent 7,4% des crédits pour les lycées et universités, mais aussi 17,2% pour les structures qui les accueillent hors milieu scolaire (missions locales d'insertion, foyers de jeunes travailleurs, points information jeunesse, services de probation) soit au total près de 25% du budget. Sans oublier que cette tranche d'âge est aussi touchée par les actions en direction des 2 roues, 24,5% du budget, et de la prévention alcool- drogues, 23% du budget. Il est à noter qu'un nouvel enjeu émergeant de l'analyse de la mortalité routière de 2007, les piétons seniors, reçoit 7,8% du budget du PDASR 2008.

II.B la communication

- ◇ les campagnes de communication nationales se sont beaucoup amplifiées en nombre au cours de l'année mais aussi en nombre de partenaires- médias qui diffusent sur tout le territoire ; il n'est donc plus nécessaire de les relayer localement, si ce n'est sur les sites internet préfecture, DDE et autres services de l'Etat.
- ◇ Les campagnes d'affichage, les encarts dans les journaux, revues, agendas ou annuaires sont très onéreuses et, même si elles sont bien ciblées, leur efficacité est très peu évaluable ; la seule action de ce type conservée est l'affichage « SAM » dans les toilettes des bars et discothèques pendant 3 semaines sur les fêtes de fin et de début d'année (doc 9).
- ◇ Les institutions -Préfecture, DDSP, Gendarmerie, DDE- sont très présentes dans les médias, presse écrite, radios, télévisions ; la préfecture a par exemple présenté à la presse le plan départemental de contrôle routier le 31 janvier et le plan départemental d'actions de sécurité routière le 8 avril. Les actions AGIR animées par les intervenants départementaux de sécurité routière sont également très souvent « couvertes » par les divers médias (cf dossier de presse).
- ◇ Une lettre mensuelle d'information est envoyée à tous les correspondants communaux de sécurité routière.
- ◇ L'ouverture de la « Maison de la sécurité routière », qui est aussi le lieu de passage des candidats au permis de conduire (13 000/an), le 3 juillet 2007, a permis de passer des messages ciblés jeunes sur écran plasma et de faire des expositions thématiques dans le hall d'accueil. Ses coordonnées figurent à la rubrique « urgences » du quotidien le plus lu de l'Hérault, Midi- Libre (doc 10).
- ◇ Indépendamment de tout cela, et concernant nos publics- cibles, la communication n'est pas envisagée comme une opération à part, mais fait partie intégrante des actions de fond mises en œuvre dans le PDASR, exemples: pour l'accompagnement de l'éducation à l'ASSR des collégiens (doc 11), pour les motards, les campagnes partage de l'espace de la FFMC (doc 12), pour la prévention alcool dans les discothèques et soirées étudiantes, l'association « Avenir santé » (doc 13), ou dans les fêtes votives des communes de Lunel, Mauguio, Villeneuve les Maguelone...l'association « Poz'Alco » (doc 14).

III. approfondir le diagnostic « sur les aspects plus sociologiques des comportements locaux »

- ◇ il n'existe aucune littérature sur la sociologie des comportements locaux, et ni la préfecture, ni aucun service extérieur de l'Etat n'ont la compétence ni les moyens de réaliser une telle étude. La confier à un cabinet extérieur ? sur quelle base ? selon quels critères ?
- ◇ pouvons- nous demander un retour d'information de l'association AERS qui diligente des enquêtes sociales sur les délinquants routiers alcoolisés ?
- ◇ pouvons- nous demander un retour d'information des tribunaux eux- mêmes ?
- ◇ pouvons- nous demander un retour d'information des organisateurs de stages de récupération de points ?
- ◇ pouvons- nous demander un retour d'information aux associatifs qui proposent une écoute aux victimes d'accidents et à leurs familles à la Maison de la sécurité routière ?
- ◇ outre les problèmes de confidentialité des informations ainsi recueillies, il est probable qu'aucune de ces instances ne procède à une analyse approfondie des éléments qu'elles détiennent.
- ◇ en supposant que l'on parvienne à dresser un portrait sociologique des comportements locaux, en quoi la politique locale de sécurité routière pourrait-elle à elle seule agir dessus ? La politique de contrôle s'applique déjà à sanctionner les comportements les plus dangereux dans l'immédiat et les actions de prévention tendent précisément à modifier ces comportements à terme grâce à une « éducation tout au long de la vie » (cf : DISR).

IV. Revoir certains aspects de la politique de contrôle

- ◇ Le Plan départemental de contrôles routiers de l'Hérault est désormais en parfaite adéquation avec les préconisations (doc 15 : pages 11 à 15, 15 à 17)