

Laurent CARNIS et Fabrice HAMELIN
INRETS/GARIG

Revue de littérature internationale
sur le contrôle automatisé de la vitesse

Synthèse

***du rapport rédigé conformément au volet 1 de la convention de
recherche CV05-021 commanditée par la DSCR à l'INRETS***

juillet 2007

Synthèse

L'implantation d'un dispositif de contrôle automatisé de la vitesse en France a rapidement soulevé des interrogations sur le fonctionnement du système, son efficacité, ses éventuelles défaillances et les pistes susceptibles d'améliorer le dispositif. En 2006, une première série de réponses a été apportée par l'Observatoire National Interministériel de Sécurité Routière suite à une demande du Délégué Interministériel à la Sécurité Routière. Le rapport de l'ONISR avait pour ambition de synthétiser les premiers résultats d'études séparées concernant l'impact du dispositif sur les vitesses de circulation, sur l'accidentologie tant au niveau national que local et sur son acceptabilité sociale. Des questions restaient néanmoins en suspens et suscitaient la commande, par les pouvoirs publics, de nouvelles études sur l'impact produit sur les vitesses de circulation, les regards portés localement sur ce nouvel outil de la politique de sécurité routière et également les leçons à retenir des expériences étrangères.

Le présent rapport fait état de ce dernier travail. Les deux auteurs ont fait le choix d'une lecture parallèle de la littérature experte et scientifique consacrée aux expériences étrangères de contrôle automatisé de la vitesse, mais en adoptant des angles d'analyse distincts : celui de l'économie et celui de la science politique. Ce choix peut a priori apparaître paradoxal, puisque ceux qui ont écrit sur le contrôle automatisé, en langues anglaise et française, ne sont qu'à de rares exceptions des spécialistes de ces domaines. Leurs études soulèvent cependant des questions qui intéressent très directement les analyses économique et politique de l'action publique et auxquelles celles-ci peuvent apporter des réponses en puisant dans leurs problématiques et leurs résultats.

Parmi les dimensions à partir desquelles la littérature existante appréhende les systèmes de contrôle automatisé de la vitesse, la question du dispositif par ses publics est sans doute celle qui intéresse le plus directement la science politique. Les réflexions engagées sur ce thème reposent sur l'idée que la mise en œuvre et l'efficacité des innovations dépendent de leur acceptation par une partie au moins de la population concernée. Cet enjeu s'affirme avec d'autant plus de force que des controverses sont apparues dans tous les pays où un tel système a été adopté. Ces données suffiraient à justifier une revue de la littérature consacrée à cette dimension. Mais le processus d'introduction du Contrôle Sanction Automatisé en France renforce encore cet intérêt, puisque les concepteurs du système mis en œuvre estiment très tôt que les éventuels obstacles au déploiement du CSA ne sont ni d'ordre technologique ni même financier mais d'ordre institutionnel et juridique.

Néanmoins, la notion d'acceptabilité est peu ou pas utilisée par les politistes français qui lui préfèrent les termes d'« assentiment » ou d'« adhésion » aux politiques menées ou bien l'assimile à la notion de légitimité, c'est-à-dire à la qualité du pouvoir dont l'acceptation se fonde non sur la coercition comme ressource première, mais sur le consentement réputé libre de la population qui s'y trouve soumise. De ce fait, les fondements de l'acceptabilité du déploiement d'un système de contrôle automatisé de la vitesse, sont à rechercher à la fois dans son contenu, dans son efficacité, dans son respect des normes légales et aussi dans les pratiques consultatives qui jalonnent la mise en forme de cette action. A travers l'énoncé de ces facteurs, on perçoit toute l'importance du travail de construction politique de l'acceptabilité que les acteurs opèrent au quotidien.

Des textes lus ressortent deux principaux thèmes de réflexion. Le premier concerne la définition des populations dont l'acceptation se révèle essentielle à l'efficacité politique du système utilisé. Il conduit à s'intéresser non pas simplement à l'acceptabilité des publics mais

également à l'acceptabilité de ceux à qui revient, d'une part, la décision d'introduire cet instrument dans la politique de sécurité routière et, d'autre part, la tâche de mettre en œuvre le système automatisé sur le terrain. Cette distinction introduit un second thème de réflexion qui porte sur les conditions et la production politiques de l'acceptabilité. Une des tâches essentielles des pouvoirs publics est de favoriser l'acceptation d'un système vécu comme contraignant et sujet à controverses.

Concernant le premier point, il est frappant de noter que l'acceptabilité du contrôle automatisé est essentiellement évaluée grâce aux sondages d'opinion et à l'outil statistique. Cet instrument questionne « l'acceptabilité sociale » du contrôle automatisé, que l'on peut définir comme celle de « la société » ou des usagers de la route pris dans leur ensemble, ou encore de communautés locales précisément identifiées. L'intérêt pour les attitudes des destinataires finaux de cette action publique laisse de côté la question de sa réception par les « parties prenantes » ou « porteurs d'enjeux » intéressés par le déploiement de cet outil. Parmi ceux-ci figurent pourtant les élus ou bien encore les professionnels à qui revient la prise en charge de l'outil. Certains travaux ont pourtant parfaitement identifié l'importance que revêt l'acceptation de ce type d'acteurs pour le bon fonctionnement de l'innovation. Les réflexions ne portent plus alors seulement sur l'acceptabilité sociale mais aussi sur des phénomènes que l'on qualifie d'acceptabilité politique ou professionnelle.

Concernant le second point, la littérature identifie les conditions d'acceptation du contrôle automatisé. Trois types d'enjeux peuvent être soulignés : les cadres d'interaction entre les usagers et les autorités publiques, les fins attribuées à cette action publique et la localisation des équipements. Mais, à côté de cette analyse statique des conditions d'acceptation de cet outil de régulation des vitesses, la littérature permet également d'identifier les mécanismes de la production politique de l'acceptabilité du recours à cet outil. Bien entendu, le recours à la communication publique apparaît prépondérant. Celle-ci ayant à la fois pour cible l'opinion publique et les agents concernés, ce qui confirme l'importance accordée aux représentations de cette catégorie d'acteurs. Mais, au-delà du recours à cet instrument devenu classique, les autorités publiques mettent en place un véritable travail d'enrôlement et notamment des experts. Enfin, parmi les arguments utilisés, une place tout à fait particulière doit être faite à la comparaison internationale et aux retours d'expérience.

Au final, l'acceptabilité constitue bien un thème récurrent au sein de la littérature scientifique et experte consacrée au contrôle automatisé des vitesses de circulation, depuis peu en France et plus anciennement dans le monde anglo-saxon. Mais les modalités de traitement de cette question restent restrictives, du fait des problématiques auxquelles sont habitués ou attentifs ceux qui produisent ces textes, qu'ils soient statisticiens, psychosociologues, criminologues ou praticiens. L'essentiel du questionnement continue à porter sur l'opinion publique et le sondage d'opinion est le principal outil utilisé dans ce champ d'étude. Les limites de cet outil sont cependant à l'origine d'une diversification en cours des travaux à partir de la constitution de focus groups et de l'analyse des échanges sur des forums de discussion électroniques. Il convient d'en retenir notamment une nécessaire localisation et contextualisation de la réception de cet instrument de la politique de sécurité routière.

La revue de littérature confirme également qu'il convient de ne pas négliger le regard porté sur cet instrument par ceux qui sont chargés de sa mise en œuvre – décideurs politiques et agents de l'autorité publique – et plus largement encore par ceux qui se mobilisent pour supporter ou au contraire s'opposer au déploiement de cet instrument - groupes d'intérêts et vandales. Là encore, une vision trop globalisante des publics concernés véhicule le risque d'une méconnaissance des menaces portant sur cet instrument. Il convient alors d'encourager des réflexions sur les acteurs collectifs, les répertoires d'action empruntés, les structures des

opportunités politiques et d'affiner une connaissance encore approximative des conditions d'acceptabilité par les professionnels et les élus concernés.

Enfin la revue montre encore que le recours à la communication publique, bien qu'étant largement étudié, ne constitue qu'une des modalités de la production politique de l'acceptabilité du contrôle automatisé. De vraies recherches doivent donc être consacrées à l'analyse des discours tenus à ce sujet ainsi qu'à leur diffusion et plus encore à leur réception par les publics cibles. D'autres recherches encore sont à engager sur le travail d'enrôlement effectué par les responsables et les « maîtres d'œuvre » de ce type de système. Seules des recherches explicitement consacrées aux dimensions politiques de l'acceptabilité du contrôle automatisé de la vitesse peuvent éclairer les responsables politico-administratifs sur la pérennité et l'efficacité de ce nouvel instrument de politiques publiques, dont plusieurs des travaux présentés ici estiment que la réussite ou l'échec auront des répercussions sur la crédibilité de l'ensemble de la politique de sécurité routière et également des institutions qui en ont la responsabilité.

L'approche économique peut être appliquée à de nombreux domaines de la vie quotidienne. Elle contribue alors pleinement à une meilleure compréhension du phénomène étudié et permet de cerner des enjeux qui étaient jusqu'alors imperceptibles. A ce titre, l'application des outils de l'économiste aux enjeux de sécurité routière est porteuse d'un potentiel réel dont le décideur public aurait bien tort de faire l'économie. La seconde partie de ce travail de synthèse aurait pu même s'intituler « l'économie de l'approche économique » et mettre ainsi l'accent sur la quasi-absence de l'analyse économique en sécurité routière de manière générale, et pour l'analyse des contrôles automatisés en particulier. Sans doute des raisons idéologiques, l'existence d'un « chemin de dépendance » propre au milieu de la recherche dans ce domaine, la croyance en ce que l'accident relève essentiellement d'une erreur humaine ou technique et que donc la solution doit être trouvée dans des approches traditionnelles de la « mécanique sociale » et dans les enseignements des lois physiques, expliquent pour partie cet état de fait. Au contraire, la synthèse proposée a fait le pari inverse de se concentrer sur des expériences nationales où l'approche économique était utilisée de manière différente et à des fins diverses. Il s'agissait ainsi à partir du cas du contrôle automatisé de la vitesse, de circonscrire de manière somme toute imparfaite la richesse d'une telle approche et d'énoncer quelques enseignements dont un décideur public pourrait tirer profit.

Un certain nombre de travaux sur la politique de répression de la législation routière, et plus particulièrement sur l'application de la législation sur la vitesse ont fait l'objet de développements dans le cadre d'une approche économique. La démarche générale consiste à mettre en évidence l'arbitrage réalisé entre des gains et des coûts aussi bien par les autorités qui décident de la mise en œuvre d'une réglementation routière que par les conducteurs qui choisissent ou non de respecter celle-ci. Une application de l'analyse économique au contrôle automatisé de la vitesse ne constitue pas en cela une épreuve insurmontable. Les autorités décident ou non de se doter d'un système dont les modalités de fonctionnement et la taille dépendent des ressources qu'elles désirent y consacrer. Les conducteurs doivent alors composer avec des dispositifs dont la capacité de détection et de sanction s'est considérablement accrue par rapport aux mesures traditionnelles. Le jeu que jouent les autorités (comprenant l'ensemble des acteurs chargés de la mise en œuvre de cette politique) et les conducteurs conduisent à des arbitrages spécifiques et des interactions dont le résultat est porteur d'enseignements pour le décideur (adaptation comportementale, réaction à la sanction, génération de flux financiers, recherche d'information....).

Quand bien même les autorités justifient le déploiement de dispositifs de contrôle automatisé de la vitesse par la recherche de la réduction de l'insécurité routière, l'économiste interprète cette justification comme la diminution du coût social généré par les accidents de la route, qui sont eux-mêmes conceptualisés comme des effets externes qu'il convient de réduire. Il reste que l'analyse économique reste peu développée au sein de la littérature en sécurité routière. Lorsque les enjeux économiques y sont abordés, elle renvoie généralement à quelques informations éparses sur le coût de l'appareil, le produit des amendes ou encore le montant des dommages subis du fait d'accidents de la circulation. Ici réside le grand paradoxe. Le concept de coût qui est central dans l'approche économique et au cœur de la justification de l'intervention correctrice des autorités se trouve rapidement éliminé des analyses, au pire complètement absent.

En fait, peu de travaux comprenant une analyse économique robuste des systèmes de contrôle automatisé de la vitesse ont été développés. Lorsqu'une telle démarche est entreprise, elle reflète la plupart du temps un contexte politique et sociétal particulier favorable à la réalisation de ce type d'étude (un contexte de réforme néo-managériale généralement). La Grande-Bretagne, l'Australie et la Nouvelle-Zélande constituent trois laboratoires qui ont mené une approche économique de leur programme de contrôle automatisé. Ces trois cas présentent des points communs évidents, mais se distinguent toutefois par des nuances non négligeables. Nous avons pris le parti de forcer le trait en les érigeant comme des types idéaux pour illustrer comment l'analyse économique peut être utilisée et cerner les enjeux associés à de tels systèmes. Certes la réalité est plus complexe et la démarche doit rester prudente. L'objectif reste de bâtir une grille de lecture et de travail pour développer une analyse économique des systèmes de contrôle automatisé. La thèse défendue ici que l'approche économique peut faire l'objet d'un usage différencié selon les pays tout en partageant le point commun d'un emploi marqué à partir duquel sont établies des recommandations de politique publique. Nous ne traiterons pas ici des raisons qui expliqueraient l'utilisation privilégiée de telle ou de telle approche par tel pays, ni de ses conséquences. Alors que les programmes australiens, puisqu'il existe une pluralité d'agencements institutionnels, mettent en évidence une approche économique qui sert d'outil de rationalisation de l'intervention publique, les cas néo-zélandais et britannique l'utilisent plutôt comme un moyen d'élaborer un cadre d'analyse et de décision préalable, servant de fondement à la mise en œuvre de la politique publique.

Il reste que l'approche économique fait l'objet d'acceptions diverses. Elle laisse place à des versions plus ou moins élaborées et raffinées. Certaines se limitent à l'illustration de phénomènes ou d'enjeux en termes monétaires, d'autres proposent des raisonnements en termes de coût d'opportunité et intègrent une vision plus systémique de l'intervention publique en sécurité routière. En fait, l'approche économique permet aux autorités de hiérarchiser leurs priorités et de déterminer la manière dont elles veulent procéder, c'est-à-dire de proposer une conception « free to choose », et ne pas se limiter à une version plus rustre de la logique financière du « free to manage ».

Ainsi mener ou non une approche économique constitue un signal important de la conception rattachée au développement du système, qui dépend d'un contexte plus général du pays. La manière de procéder constitue également un bon révélateur. A cet égard, les autorités françaises gagneraient à initier une approche économique de leur système, permettant à la fois de les aider à définir les priorités de leur intervention et à cerner les enjeux qui restent dans l'angle mort des approches traditionnelles raisonnant essentiellement en termes d'efficacité technique du dispositif de contrôle.