

RAPPORT DE L'INSTANCE
 PRÉSIDIÉE PAR MICHEL TERNIER

“La politique de contrôle et de sanction en matière de sécurité routière”

Malgré d'importants progrès, la sécurité routière reste un problème majeur et la France est mal située au niveau international. Le bilan dressé par l'instance d'évaluation présidée par Michel Ternier montre que le contrôle-sanction n'est pas adapté à “l'infractionnisme” de masse qui caractérise les conducteurs français. Il conduit à s'interroger sur son efficacité et sur l'application des sanctions, compromise par les indulgences. C'est pourquoi le rapport invite à accroître les contrôles et à sanctionner effectivement les infractions pour changer les comportements. Ceci passe d'abord par l'automatisation du contrôle de la vitesse et de la perception des amendes, avec à cet effet la création d'une structure dédiée ; ensuite par la formation de forces spécialisées consacrant dans chaque département la totalité de leur temps à la sécurité routière. Le rapport propose enfin de sensibiliser les usagers par d'importants efforts de communication et de traduire la loi en objectifs mesurables pour assurer un suivi local et national de la politique. Pour conserver une cohérence d'ensemble, l'instance a choisi de formuler l'ensemble de ses propositions, sans tenir compte du fait que certaines ont déjà été retenues dans le Comité interministériel de sécurité routière et la loi renforçant la lutte contre la violence routière.

LES QUESTIONS POSÉES PAR L'ÉVALUATION

La réflexion portait sur le fonctionnement et l'efficacité des contrôles et sur les sanctions infligées en cas d'infraction au code de la route, principalement alcoolémie trop haute et vitesse excessive. Elle a été construite autour des axes de questionnement suivants :

- Comment fonctionne concrètement le contrôle-sanction au niveau local ? Quels sont les phénomènes de traduction et d'adaptation des règles par les acteurs locaux ?
- Peut-on mettre en évidence des disparités des situations locales et faire le lien avec le comportement des conducteurs ?
- Les expériences étrangères permettent-elles d'apprécier le lien entre la politique de contrôle-sanction et les comportements des conducteurs ?
- Comment transposer les démarches locales réussies ? Quelles pistes réalistes et positives d'évolution du fonctionnement du contrôle-sanction peut-on envisager ?
- Sur quels leviers faudra-t-il agir sur tout le territoire afin d'améliorer l'efficacité de la politique de contrôle-sanction ?

COMPOSITION DE L'INSTANCE D'ÉVALUATION

Président

Thénault (Michel), *préfet de la région Champagne-Ardenne, préfet de la Marne, d'avril à juin 2001, puis Poirret (Patrick), magistrat, sous-directeur à la Chancellerie, de juin à septembre 2001, puis Ternier (Michel), ingénieur général des Ponts et Chaussées, à partir de septembre 2001*

Rapporteur général

Phélippeau (Éric), *maître de conférences à l'université de Paris-X - GAP*

Rapporteur

Malibert (Philippe), *ministère de l'Équipement, des Transports, du Logement, du Tourisme et de la Mer*

Membres

Blondiaux (Loïc), *maître de conférence à l'université de Paris-I*

Couvrat (Pierre), *professeur émérite de droit à l'université de Poitiers*

Dressen (Christiane), *Comité français d'éducation pour la santé*

Feypell (Véronique), *Division des transports, OCDE*

Gintz (Rodolphe), *ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie*

Got (Charles), *professeur de médecine honoraire*

Granger (Thierry), *professeur de sciences économiques, université d'Artois et de Paris-Dauphine*

Kleffert (Paul), *président de l'Association des voyageurs (ADV)*

Lematre (François), *ministère de l'Intérieur*

Mignotte (Philippe), *ministère de la Défense*

Ockwel (Anthony), *puis White (John), Division des transports, OCDE*

Pérez-Diaz (Claudine), *CNRS, laboratoire CESAMES*

DES DOUTES SUR L'EFFICACITÉ DU SYSTÈME DE CONTRÔLE-SANCTION

Les entretiens et les enquêtes donnent l'impression que la sécurité routière n'est pas vraiment prioritaire pour les acteurs locaux. Il faut noter que la situation a évolué après le discours du Président de la République du 14 juillet 2002, faisant de la sécurité routière un grand chantier présidentiel. Cette politique souffre de difficultés inhérentes à son caractère interministériel et de nombreux problèmes apparaissent dans la mise en œuvre concrète du contrôle-sanction.

Les données collectées permettent de conclure que les amendes forfaitaires sont généralement payées spontanément et sinon qu'elles ne le sont pratiquement pas. En matière de vitesse, 61 % sont ainsi payées, 25 % ne seront pas transmises au ministère public (indulgences) et 2 % sont classées sans suite par le ministère public. Près du tiers de la matière contrôlée n'est pas sanctionnée. En matière d'alcool, ces amendes forfaitaires sont payées volontairement dans 75 % des cas, 14 % ne sont pas transmises au ministère public et 0,5 % sont classées sans suite. La perte d'effectivité est encore de 15 %.

Les procès-verbaux sont traités très différemment selon qu'il s'agit de vitesse ou d'alcool. Globalement, les infractions en matière de vitesse sont jugées une fois sur deux, tandis que celles en matière d'alcool le sont 9 fois sur 10. Plus précisément, en matière de vitesse pour les contraventions de 4^e classe, 21 % disparaissent avant enregistrement au ministère public (indulgences des forces de l'ordre) et 21 % sont classées sous conditions (stages alternatifs aux poursuites). Pour les contraventions de 5^e classe, 22 % ne sont pas enregistrées au ministère public et 2 % sont classées sous conditions. En matière d'alcool, les procès-verbaux concernent des délits ; 1 % n'est pas enregistré au ministère public, 1 % est classé sans suite et 6 % sont classés sous conditions (stages).

Les délais sont relativement longs. L'accélération de la procédure à certaines étapes est compensée par un ralentissement aux autres étapes, telles la transmission de documents ou de disquettes. Ainsi, si les amendes forfaitaires alcool et vitesse payées volontairement le sont dans le mois qui suit la constatation des faits, les amendes recouvrées par le Trésor public le sont en moyenne 8 à 9 mois après l'infraction. Les procès-verbaux vitesse 4^e et 5^e classe sont jugés en moyenne 6 à 7 mois après les faits et les amendes pénales recouvrées en moyenne 9 mois après. Les procès-verbaux de délits "alcool" sont jugés 3 mois en moyenne après l'infraction, et les amendes recouvrées plus de 9 mois en moyenne après. Pour ces délits, les annulations et suspensions de permis interviennent en moyenne 4 mois après l'infraction.

La probabilité d'être contrôlé en excès de vitesse est très faible, de l'ordre d'une fois tous les 14 ans, alors que plus de la moitié des conducteurs est en permanence en infraction.

Ces éléments objectifs ont amené l'instance à formuler le diagnostic suivant :

- la géographie physique et humaine en France a engendré un réseau secondaire considérable, où surviennent plus de la moitié des accidents mortels, et sur lequel la faible densité de circulation exerce peu de contraintes sur la vitesse choisie par l'utilisateur ;
- de nombreux usagers adaptent leur comportement aux aptitudes qu'ils s'accordent, roulent trop vite, conduisent avec une alcoolémie illégale, n'attachent pas leur ceinture, et finalement s'octroient une large part d'interprétation des règles ;
- le système de contrôles et de sanctions n'a pas su s'adapter au développement d'une délinquance de masse, toujours en retard sur les moyens et les méthodes à mettre en œuvre. Sa faible effectivité a été aggravée par l'absence d'équité introduite par la pratique des indulgences. Il a enfin subi les conséquences d'une réduction de la crédibilité des règles, notamment dans le domaine du contrôle des vitesses.

UTILISER POUR UN CERTAIN NOMBRE DE CONTRAVENTIONS DES PROCÉDURES SIMPLES ET AUTOMATISÉES

C'est la condition pour assurer le traitement rapide et constant de cette délinquance de masse d'un type particulier, en lien étroit avec la gestion du permis à points et avec des moyens de recours dissuadant les actions abusives. L'automatisation fondée sur la mise en œuvre de

Poirret (Patrick), *ministère de la Justice*

Prévoit (Annie), *ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie*

Sicherman (Jacques), *Inspecteur général au Conseil général des Ponts et Chaussées*

Christian (Vilmart), *Commissariat général du Plan*



LES CONDITIONS DE RÉALISATION DE L'ÉVALUATION

L'instance d'évaluation des systèmes locaux de contrôle-sanction de la politique de sécurité routière a été mise en place en avril 2001 sur proposition du Conseil national de l'évaluation.

Les dix-huit experts de l'instance se sont réunis plus d'une vingtaine de fois. Ils ont auditionné de nombreuses personnalités et organisé, avec l'OCDE, un séminaire sur les expériences étrangères les plus intéressantes, qui a montré qu'une amélioration rapide de la sécurité routière exige d'augmenter la probabilité, pour un conducteur, d'être contrôlé et sanctionné.

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

Deux types d'investigation ont été combinés : 200 entretiens auprès d'acteurs locaux et une analyse détaillée d'un échantillon de 5 000 affaires suivies depuis la constatation de l'infraction jusqu'à la sanction.

radars couplés à des caméras fixes ou mobiles, sur les autoroutes ou sur d'autres axes routiers, permettra d'augmenter considérablement les contrôles de vitesse. Ceci suppose :

- d'étendre en matière contraventionnelle la responsabilité pénale du propriétaire du véhicule aux infractions de comportement dont le conducteur n'a pu être identifié. Cette mesure est considérée dans plusieurs pays comme la condition indispensable au développement du contrôle automatisé ;
- d'assurer la fiabilité et la mise à jour du fichier des permis de conduire et du fichier des certificats d'immatriculation des véhicules. Une attention insuffisante a été accordée par les pouvoirs publics à ces fichiers qui conditionnent l'identification des propriétaires, et donc l'effectivité et l'équité des systèmes de contrôle automatisés.

Les premières années d'installation du contrôle automatique sont les plus coûteuses, à cause de l'investissement fixe à réaliser et du coût unitaire élevé, mais décroissant, des postes munis de caméras et de radars. Dans les années qui suivent, les dépenses doivent être poursuivies. La nouvelle politique de sécurité routière n'entraînera un changement net des attitudes que si les conducteurs pensent que le gouvernement s'engage à long terme. La crédibilité ne porte pas seulement sur le contrôle-sanction automatique de la vitesse, des distances ou des feux rouges, mais autant sur le redéploiement qu'il permettra de l'activité des forces de police et de gendarmerie vers la surveillance du réseau national et secondaire. D'après les expériences étrangères, où l'autofinancement prévaut, les investissements dans le contrôle-sanction automatique sont rentables au sens strictement financier, sans même parler de rentabilité sociale.

UNE ORGANISATION HIÉRARCHIQUE RESPONSABLE DE LA SÉCURITÉ ROUTIÈRE

L'instance d'évaluation propose de :

- rattacher la Délégation interministérielle à la sécurité routière exclusivement aux services du Premier ministre, de façon à lui assurer le crédit institutionnel nécessaire à la réussite de la politique de sécurité routière ;
- créer une structure dédiée à la mise en place de l'automatisation du contrôle. Ceci est le point-clé de la réussite de la politique prévue, compte tenu des problèmes techniques et juridiques soulevés. Il reste toutefois à assurer à cette structure une pérennité seule à même de permettre la mise sur pieds de l'organisation d'une gestion adéquate du système, qu'elle repose sur une formule de groupement d'intérêt public ou d'établissement public, ou sur une externalisation s'appuyant largement sur le secteur privé avec une maîtrise d'ouvrage forte rattachée au délégué interministériel ;
- mettre en place dans chaque département des unités de police et de gendarmerie spécialisées dans la sécurité routière. Elles peuvent être composées de policiers dans les départements très urbanisés et de gendarmes dans les départements plus ruraux. Leur action complètera celle assurée par les unités locales de police ou de gendarmerie. Le développement de la professionnalisation des personnels doit reposer sur des formations, initiale et continue, communes aux gendarmes et aux policiers, plus solides. Les unités spécialisées auraient dans leur mission le développement d'actions de prévention ;
- évaluer de manière permanente les actions et leurs résultats avec des indicateurs identiques et fiables sur tout le territoire national.

DÉFINIR AU NIVEAU NATIONAL LA POLITIQUE DES CONTRÔLES

Ceci concerne :

- la politique de contrôle de la vitesse, les seuils d'intervention étant fixés pour assurer l'homogénéité des pratiques sur l'ensemble du territoire. En France, un barème a été établi par circulaire pour tenir compte d'une erreur possible des mesures par radar. Une dérive a conduit à régler le seuil de déclenchement du radar à une valeur très supérieure à cette limite autorisée. Les seuils d'intervention réels retenus devraient être ceux de ce barème et l'application stricte serait évaluée ;

Pour mener ces enquêtes et ces analyses, l'instance a fait appel aux services d'un prestataire extérieur, Deloitte et Touche. Ce vaste programme d'enquêtes, commencé en décembre 2001, s'est achevé en février 2003. Le travail accompli a été considérable. Environ 120 personnes ont été associées à cette évaluation : membres de l'instance ou des groupes de travail locaux, chercheurs ou experts associés à divers groupes de réflexion, correspondants des administrations concernées, consultants du cabinet chargé des enquêtes.

Le contexte a évolué au cours de l'évaluation. L'intervention du Président de la République le 14 juillet 2002 a fait de la sécurité routière l'un des trois grands chantiers retenus pour le quinquennat. Après cette annonce, l'instance a souhaité accompagner les différentes discussions qui ont eu lieu sur ce sujet et a proposé les actions qui lui semblaient les plus efficaces, affirmant ainsi l'aspect évaluation-action de son travail.

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

Le document publié rassemble le rapport d'évaluation et les réactions des ministères concernés.

– la politique de contrôle de la conduite sous l'influence de l'alcool. Il convient d'abord d'équiper tous les intervenants d'éthylotests électroniques. Les évaluations des contrôles doivent comporter leur classement par tranche horaire et par jour de la semaine pour préciser leur pertinence. Les critères d'évaluation d'une dépendance alcoolique incompatible avec la reprise de la conduite doivent être appliqués par les commissions médicales chargées de donner un avis sur l'aptitude ;

– la politique de contrôle du port de la ceinture de sécurité. Il est indispensable d'avoir des indicateurs locaux du port de la ceinture à un niveau géographique permettant aux responsables des contrôles de définir des objectifs et d'évaluer leur efficacité.

UN EFFORT INDISPENSABLE DE COMMUNICATION

Pour que le contrôle automatisé de la vitesse apparaisse légitime et soit acceptable socialement par les usagers, les modalités de l'effort de communication indispensable peuvent être diverses, au plan national comme au plan local. Il faut absolument améliorer la prise de conscience des usagers sur les dangers de l'insécurité routière pour modifier leur comportement.

ARTICULER LA POLITIQUE DE CONTRÔLE-SANCTION PRÉCONISÉE ET LA POLITIQUE DE PRÉVENTION ET D'INFORMATION DE SANTÉ PUBLIQUE

En particulier, la communication publique en matière de lutte contre la consommation excessive d'alcool et de drogues devrait s'articuler avec celle menée sur les dangers de mauvaises pratiques au volant.

OUVRIRE UN DÉBAT SUR LA POLITIQUE PÉNALE EN MATIÈRE DE CIRCULATION ROUTIÈRE

Un groupe de réflexion pourrait être constitué pour constater que les réformes se sont cumulées les unes sur les autres sans une cohérence suffisante, pour poser des principes directeurs clairs et pour envisager des changements profonds de conception du code de la route qui n'a pas été modifié en 2001 mais seulement recomposé. Les procédures et les sanctions doivent être plus lisibles pour les justiciables et les rôles respectifs du législateur (ou du pouvoir réglementaire) et du juge doivent être reconsidérés.

Consultation sur Internet :

<http://www.plan.gouv.fr>

<http://www.evaluation.gouv.fr>

Contact :

Christian Vilmart

Téléphone 01 45 56 53 19

Adresse électronique

cvilmart@plan.gouv.fr