

La recherche en sécurité routière : une science de l'Etat en circulation ?

Circulations de savoirs et d'instruments de lutte contre la vitesse et les addictions au volant

fabrice.hamelin@inrets.fr, kletzlen@club-internet.fr

Introduction

La politique de sécurité routière a toujours eu une dimension à la fois internationale (Kellens, Pérez-Diaz, 1997) et intersectorielle marquée. La plupart des instruments et/ou des solutions utilisées par les politiques de sécurité routière, depuis les années 1970, circulent ou ont circulé. Cette dimension internationale ou transnationale se manifeste de différentes manières (voyages d'experts, import-export d'outils, constitution de réseaux de professionnels et d'expertise internationaux). Il en est de même de la dimension intersectorielle. Beaucoup d'acteurs peuvent revendiquer la « propriété » légitime de la politique de sécurité routière (policiers, ingénieurs, médecins, etc.) et le développement d'une politique publique de sécurité routière est lié à la constitution d'institutions interministérielles (le délégué, le comité et l'observatoire interministériel de la sécurité routière en France). Cette politique pose la question du transfert et de la circulation, au sens d'un processus par lequel des informations et des savoirs concernant les politiques publiques propres à un système politique sont empruntés et utilisés dans le cadre du développement de politiques publiques dans un autre système politique (Dolowitz et Marsh, 2002) ou dans un autre secteur d'action publique.

La politique de sécurité routière pose aussi le problème perçu et revendiqué par les *policy-makers* du recueil et de l'entretien de connaissances scientifiques pour développer une action publique efficace et efficiente dans ce domaine. L'essor d'une discipline telle que l'« accidentologie », la constitution de « laboratoires gouvernementaux » dédiés, en partie au moins, à la sécurité routière en offrent une illustration. Mais, les deux dimensions (internationale et intersectorielle) ont pu contribuer, tout particulièrement dans le cas français, à faire de la recherche en sécurité routière une science de l'Etat plus encore qu'une science de gouvernement. Cette science est, pour l'essentiel, le produit de l'activité des administrations et des institutions publiques centrales et en révèle l'idéologie implicite (Bourdieu et al. 2000, p. 7). Elle participe cependant aussi à la convergence des politiques de sécurité routière européennes, bien que l'usage « étatique » des savoirs en circulation révèle les limites des transferts de politiques publiques d'un pays à l'autre de l'Europe.

Notre réflexion repose sur deux cas d'études empiriques, c'est-à-dire sur la place de la science dans les actions publiques engagées pour lutter contre les deux principaux facteurs de risque au volant aujourd'hui (la vitesse et la drogue ; d'autres comme l'alcool demeurant importants). Elle rend compte de deux types de circulation de la recherche en sécurité routière.

La principale réponse au non-respect des vitesses autorisées a conduit au déploiement des radars automatiques au bord des routes françaises. Elle est appuyé à la fois sur la mobilisation de données probantes (*evidence-based policy-making*) (Nutley et al., 2007) et sur « l'enrôlement » des connaissances scientifiques et expertes, par les promoteurs de cette réforme profonde de l'action publique de lutte contre les vitesses excessives. Cette démarche aboutit cependant à ce que « ce qui a marché ailleurs » ne soit guère plus en définitive qu'une simple inspiration pour le changement opéré dans la politique française de sécurité routière.

La mise en œuvre du dispositif de contrôle des drogues au volant, s'opère par « mimétisme » (Mény, 1993), au sens où les pouvoirs législatifs ont légiféré, en l'absence de connaissances scientifiques, sur la base de ce qui existait en matière d'alcool au volant. Le dispositif de contrôle des drogues au volant est la transposition plusieurs décennies plus tard des solutions adoptées en matière d'alcool au volant en France (années 1950-1980). Il s'agit d'un transfert complet de politique publique d'un secteur à un autre : le transfert concerne les normes et les instruments. Il est direct et intégral et revêt un caractère volontariste en dépit de la contrainte exercée par les institutions européennes.

1. Un contexte favorable à la circulation

Le tournant des années 1990-2000 marque une étape importante pour la politique de sécurité routière, en France comme dans d'autres pays d'ailleurs, à l'image du tournant des années 1960-1970 qui a vu le développement de politiques publiques de sécurité routière partout en Europe. Lors de ces deux périodes clés, la sécurité routière est construite en priorité nationale et plus encore en France en priorité de l'Etat central. Ce marquage chronologique fort est très visible pour les deux cas d'étude adoptés ici. Si la lutte contre les drogues au volant et celle contre les vitesses excessives sont alors des problématiques partagées par l'ensemble des pays européens, elles vont s'inscrire aussi dans des problématiques étroitement hexagonales.

Au tournant des années 1990, les résultats français sont vécus et présentés, par les experts, l'opinion et les pouvoirs publics, comme un échec. Ce constat repose notamment sur les

comparaisons européennes des résultats pays par pays, qui placent la France très loin des meilleurs. Ce constat a facilité le développement d'une attention particulière à tout ce qui marche ailleurs. Dans ce cadre, la participation aux comités internationaux et européens joue un rôle jugé déterminant par des acteurs centraux des deux réformes dans l'importation de solutions existantes à l'étranger.

1.1. Le constat d'échec de la politique publique de sécurité routière

Le sentiment d'échec des gouvernants et experts français repose sur les chiffres des victimes de l'insécurité routière : le palier des 8000 morts par an demeure infranchissable. Ce constat d'échec va non seulement renforcer la recherche d'instruments et de solutions nouvelles, mais aussi permettre une révision du mépris latent des experts et milieux de la recherche français à l'égard de la solution offerte par la répression des infractions au code de la route. Au tournant des années 1980-1990, cette décrue ralentie du nombre de morts et d'accidents sur les routes réhabilite le développement d'outils de répression, à l'image des années 1970 où la solution à l'insécurité routière a été vue dans la constitution d'un large dispositif juridique dédié à la sécurité routière (obligation du port de la ceinture, généralisation des limitations de vitesse, fixation d'un taux d'alcoolémie). Le refus jusque là d'accroître les sanctions du non respect de la loi expliquait la défense, au plus haut niveau de l'Etat, des vieux remèdes : accroître, par exemple, la présence policière au bord des routes lors des grands départs en vacances, le maintien de l'amnistie présidentielle et cela quelle que soit l'orientation politique¹. Les solutions les plus légitimes étaient à rechercher du côté de l'éducation et de la communication, ainsi que des travaux des ingénieurs routiers et automobiles².

¹ Les gouvernements de droite qui se succèdent, entre 1993 et 1997, ne souhaitent pas mettre l'accent sur la répression. Les propos tenus par A.M. Idrac, secrétaire d'Etat aux transports, en 1996 sont illustratifs : « Lorsque [nous] 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 (...). Enfin, en ce qui concerne la répression, nous avons estimé 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 réglementation en vigueur (...) mais sans « en rajouter » (1996 : 15-16). En mai 1999, le discours prononcé par le ministre des Transports, J.C. Gayssot, à l'occasion du cinquantième anniversaire de *La Prévention Routière* offre une autre illustration des actions envisageables. Une partie de son intervention porte, conformément aux décisions du CISR du 2 avril 1999, sur la nécessité de renforcer les contrôles. Mais, il s'agit de renforcer la présence des forces de l'ordre au bord des routes en jouant à la fois sur l'accroissement de la quantité et l'amélioration de la qualité des moyens humains et matériels dévolus : « la présence des forces de l'ordre sur les routes et l'exercice de leur mission de contrôle est fondamental pour prévenir les accidents. Elle doit être renforcée surtout dans les endroits les plus dangereux, les week-ends, la nuit et là où les enjeux de sécurité sont les plus forts » (La Prévention Routière 1999 : 10).

² Bien entendu, l'insatisfaction manifestée et de plus en plus écoutée de certains groupes et acteurs à l'égard de ces solutions traditionnelles joue également : on songe notamment aux associations dites de défense des victimes

Les politiques publiques mises en place à l'étranger contribuent à souligner la singularité de la France et à rendre encore plus inacceptable les résultats français. La commission européenne, par l'intermédiaire de l'*European Transport Research Knowledge Centre*, et de différents projets qu'elle finance recense et publie les données nationales relatives au nombre des décès sur les routes et classe les 15 pays de l'Union Européenne en fonction de leurs résultats. Le rapport GADGET (2003) révèle ainsi qu'entre 1991 et 2001, au nombre de morts par million d'habitants, la France se classe au 11ème rang sur les 15 membres de l'Union européenne. L'Angleterre et la Suède présentent alors les meilleurs résultats. Ce palmarès est connu par les dirigeants politiques français et, lorsqu'ils annoncent des mesures en matière de sécurité routière, ils les justifient par la place de la France dans les classements qui la comparent à ses voisins européens. Les discours des responsables politiques français, dont celui du Président de la République le 14 juillet 2002, expriment un sentiment d'urgence voire de honte au regard des mauvais résultats de la France comparés à ceux de ses voisins européens. Ce regard porté sur l'étranger agit d'abord comme un facteur d'émulation dans le cadre d'une concurrence accrue entre les nations.

Par ailleurs, les données publicisées par la Commission Européenne et connues des spécialistes sont plus précises encore. Par exemple, à la même époque, de grandes enquêtes d'opinion (SARTRE) étudient la perception de la vitesse et de ses dangers par les Européens. Elles montrent, par exemple, qu'au milieu des années 1990, un peu plus de 61% des conducteurs français pensent qu'une vitesse excessive peut être une cause d'accident de la route. A la même question, tous les pays européens présentent des taux plus élevés (au-delà de 75% en moyenne). Dans la même logique, si ce type d'enquête établit qu'environ 20% des conducteurs européens ont reçu une contravention pour un excès de vitesse en 1993, c'est le cas de moins de 10% des Français (ibid: 41).

Ces données sont déterminantes dans la prise de conscience, des experts et des gouvernants français, que la sécurité routière constitue un vrai problème en France et que le changement est possible. Il n'est guère étonnant que les experts et responsables de la politique nationale de sécurité routière regardent du côté des pays européens les plus performants et notamment de ceux qui leurs apparaissent les plus proches (Nedegaard, 2010 : 438). En effet, de nombreux pays peuvent alors être pris comme possibles modèles : l'Australie et la Nouvelle Zélande, par

qui, au cours des années 1990, deviennent des acteurs centraux de la formulation des politiques de sécurité routière.

exemple. Mais, ce sont davantage la Suède, les Pays-Bas et la Grande-Bretagne qui retiennent l'attention, comme le montre le rapport d'évaluation de la commission Ternier (2003). Ce sont les pays européens qui obtiennent les meilleurs résultats et qui ont fixé des objectifs quantifiés de réduction du nombre des victimes : dès 1987, pour l'Angleterre (Zélicourt, 2009 : 10). L'Angleterre a commencé à déployer des radars automatiques dès 1992, mais cette solution est promue par les experts anglais dès le milieu des années 1980³. Ces travaux et la mise en œuvre de l'automatisation sont contemporains de la rédaction et de la diffusion du livre blanc français de la sécurité routière publié en 1989.

Bien entendu, les années 1990 ne servent pas qu'à collecter des données probantes sur l'échec comparé de la politique française de sécurité routière. Depuis le tournant des années 1960-1970, la France s'est dotée d'une politique publique de sécurité routière reposant sur une législation, des institutions, des programmes d'action et des moyens financiers et humains non négligeables (Hamelin, Kletzlen 2009). La décennie 1990 se caractérise donc aussi par des apports plus constructifs. La vitesse au volant fait, ainsi l'objet de plusieurs rapports d'expertise qui n'ont pas pour objet de retarder une prise de décision. Plusieurs rapports font ainsi suite à la publication du livre blanc de 1989 : le rapport Namias (1995), le rapport Massin (1998), le rapport Durand-Raucher (1999) et le rapport Ternier (2003) qui, chacun font franchir une étape vers le déploiement des radars automatiques (cf. partie 2). Des décisions déterminantes pour la réussite de cette réforme sont également prises, à l'exemple de l'adoption et de la mise en œuvre du permis à points (1992)⁴. Des pistes de réformes sont également empruntées, dont les impasses permettront de légitimer le recours aux radars automatiques (le développement de politiques locales et partenariales via le développement de politiques contractuelles (à travers les Plan Départementaux d'Action de Sécurité Routière); les recherches technologiques sur la « route intelligente » ; l'hypothèse de création d'une police spécialisée de la route ; le développement lent ou contrarié de solutions alternatives (les limiteurs de vitesse). Enfin, cette décennie sera, dans les pays observés, celle de l'expérimentation réussie de la solution offerte par l'automatisation du contrôle des infractions à la vitesse autorisée.

C'est également au cours des années 1990 que les pouvoirs publics commencent à s'interroger sur le rôle accidentogène des stupéfiants et des médicaments dont la consommation est

³ Le rapport qui recommande le recours aux nouvelles technologies pour le contrôle de la vitesse est publié en 1988. *Road Traffic Law Report*, HMSO, 1988.

⁴ Le succès et la visibilité des radars automatiques masquent le fait que l'efficacité du dispositif repose sur l'association de l'automatisation de la sanction à une perte de points sur le permis de conduire.

souvent mêlée à celle de l'alcool. Ils initient alors des études sur le sujet afin de déterminer l'augmentation du risque lié à l'usage de substances psychotropes. Peu de connaissances scientifiques sont alors disponibles. Elles proviennent essentiellement de l'étranger où, à la suite des travaux de l'OMS (1978) et de l'OCDE (1978) en particulier, nombre de pays ont légiféré sur le sujet et, pour certains, dès les années 1980 (Lagier, 1996).

Enfin, on ne peut ignorer l'ouverture d'une « fenêtre politique » avec la campagne et l'élection présidentielles de 2002. Entre 2000 et 2003, cinq rapports d'expertise français sont consacrés spécifiquement à l'automatisation du système de contrôle-sanction des infractions routières. Cette production, au profit des pouvoirs publics, apparaît aujourd'hui comme une des manifestations les plus visibles de l'érection de la sécurité routière en grande cause nationale en 2000. Mais cette décision du gouvernement de Lionel Jospin a été éclipsée par l'intervention de Jacques Chirac, le 14 juillet 2002, faisant de la sécurité routière un des chantiers de son quinquennat. La législature 1997-2002 a pourtant impulsé et accompagné des réflexions qui trouveront leur traduction au cours de ce quinquennat. Le volontarisme politique qu'endosse alors le Président Jacques Chirac est cependant déterminant. L'engagement public du Président de la République dans l'amélioration de la sécurité routière neutralise les oppositions pouvant se faire jour entre les corps d'Etat qui administrent chacun des ministères concernés. La force de cette volonté politique est alors d'autant plus efficace que le premier ministre, les ministres concernés – N. Sarkozy et G. de Robien – et leurs cabinets la relaient. La défense des intérêts d'une corporation, aussi légitime soit-elle, ne saurait donc aller jusqu'à faire échouer la nouvelle politique.

1.2. Agents et agences de transferts

L'Europe et l'Union Européenne constituent également des éléments déterminants de la circulation de connaissances et d'instruments en matière de sécurité routière. Cependant, l'action particulière des institutions de l'Union Européenne est peu marquée avant les années 1990, faute de compétences explicites dans ce domaine, jusqu'à l'adoption du traité de Maastricht. On peut alors utiliser la notion d'eupéanisation, à condition de reprendre la définition de Claudio Radaelli (2001 : 110) qui implique à la fois un impact vertical de la politique européenne sur les Etats membres, notamment en termes de pression au changement dans les politiques nationales, et des processus plus horizontaux d'imitation, de diffusion et d'émulation entre les Etats. Sur cette dernière dimension, il convient cependant de ne pas y voir simplement le produit d'une logique de rattrapage par rapport aux autres pays européens.

Pour les drogues au volant, la réglementation européenne a fortement conditionné l'intervention des pouvoirs publics. Une directive du 29 juillet 1991 interdisant la délivrance ou le renouvellement du permis de conduire à toute personne qui consomme régulièrement des psychotropes, a contraint les pouvoirs publics français à légiférer sur cette question. C'était déjà le cas pour l'alcool au volant. Dans les deux cas, la réglementation européenne a joué un rôle de contrainte et aussi, pour l'alcool au volant au moins, de ressource (Kletzlen, 2007). Pour l'adoption des radars automatiques, l'influence européenne est un peu différente. Comme on l'a vu, les institutions européennes, et plus précisément ici la commission, jouent surtout un rôle de facilitateur – on ne néglige cependant pas l'impact du livre blanc de 2001⁵ - en favorisant les échanges entre experts et décideurs européens, en donnant une visibilité plus grande aux « bonnes pratiques » et en finançant des recherches (via le PCRD Transport) et des expertises susceptibles d'en favoriser la diffusion⁶.

Les rapports GADGET et SARTRE montrent que la perception du danger sur la route varie d'un pays à l'autre et que les conducteurs soumis au plus haut niveau de contrôle sont aussi les plus conscients de ce risque (Zélicourt 2009 : 20). Le rapport VERA (1997-1999), dans son contenu, mais aussi parce qu'il permet à des experts français de prendre conscience de l'intérêt de l'outil au contact de collègues européens, est déterminant dans la promotion de cette solution⁷. Les travaux commandés et financés par la commission européenne ont identifié les enjeux technologiques, juridiques et politiques de l'instrumentation et ont conforté l'idée que les différents pays de l'UE étaient soumis à des problèmes similaires. Si les projets GADGET et SARTRE sont essentiels aux diagnostics, les experts français se saisissent plus particulièrement des questions et des résultats des projets ESCAPE et VERA. Le premier (*Enhanced Safety Coming from Appropriate Police Enforcement*) a pour objectif d'identifier le potentiel des outils de contrôle, traditionnels et innovants, afin d'améliorer le respect des lois et la sécurité sur les routes d'Europe. Le second examine des approches harmonisées pour faire respecter les règles de circulation en Europe, grâce au numérique, et pour promouvoir l'acceptation de ces technologies comme preuve devant les tribunaux. Il faut

⁵ L'objectif de réduction de la moitié du nombre des morts sur les routes d'ici 2010, établi par le livre blanc de 2001, exige la mise en œuvre de mesures particulièrement efficaces. La contribution de l'Union européenne, pour atteindre cet objectif, passe par l'échange de bonnes pratiques, le souci d'harmoniser les sanctions et la promotion des nouvelles technologies.

⁶ Isabelle Massin, la Déléguée Interministérielle à la Sécurité Routière (1998-2003), estime ainsi que sa participation aux groupes européens de haut niveau l'a aidé à prendre conscience des enjeux et de la pertinence de certaines solutions, dont l'automatisation.

⁷ Video Enforcement for Road Authorities (système vidéo de contrôle-sanction destiné aux autorités routières).

donc tenir compte du contenu de ces travaux et du fait que des acteurs s'approprient et relaient au niveau national leurs conclusions.

L'Européanisation des politiques de sécurité routière s'opère aussi dans ce domaine d'action publique sans les institutions européennes, dans le cadre d'activités structurées par d'autres organisations inter- ou transnationales (l'OCDE aujourd'hui, l'OTAN hier) et ces échanges peuvent également se développer sans intervention des organes de l'Union Européenne. L'instance d'évaluation des systèmes locaux de contrôle-sanction, mise en place en France en avril 2001, a organisé un séminaire OCDE consacré aux expériences étrangères (2002) et le CERTU a publié une revue de la littérature internationale sur le sujet en 2001⁸. Mais, ces travaux, émanant de certains de ses agents, sont d'abord menés dans le cadre d'une association visant à promouvoir les "systèmes de transport intelligents" en France : *ATEC-ITS France*⁹. Ses fondateurs, en juin 2000, cherchent à la doter d'un programme de travail. La mise à l'agenda politico-administratif de l'automatisation du contrôle constitue alors une opportunité pour le groupe-projet « télématique et sécurité routière » de cette association. Cette dynamique d'auto-saisine se retrouve également au sein de l'instance d'évaluation de la politique de sécurité routière mise en place en avril 2001 et qui réunit des représentants des administrations concernées, des universitaires et des chercheurs (Ternier et al. 2003). Les membres de l'instance ne sont pas des spécialistes de la sécurité routière, à l'exception notable de C. Pérez-Diaz, qui rédige une postface au rapport et sa bibliographie. Bien que la commande de la DISR soit initialement plus large, l'instance réduit son champ d'évaluation au fonctionnement des systèmes locaux de contrôle-sanction et, au final, le rapport publié milite pour l'adoption de mesures de contrôle automatique.

Les deux groupes travaillent séparément et s'ignorent, mais leurs travaux se rejoignent sur les motifs de condamnation du dispositif en place – son aspect « artisanal », son déficit d'exhaustivité, etc. - et sur l'intérêt de l'automatisation : accroissement de la probabilité d'être contrôlé, équité du système, lisibilité et célérité de la sanction, etc. La convergence provient de leurs connaissances des travaux européens développés sur le sujet. Les revues de littérature et les bilans qu'ils tirent des expériences existantes permettent de souligner la faisabilité de la réforme, d'en décrire les exigences, tout en ne la limitant pas à une simple reproduction de ce

⁸ Le CERTU est un établissement public qui joue un rôle majeur en matière de collecte, d'analyse et de publication des données existantes au niveau international sur l'outil et son usage (2001 et 2003).

⁹ L'Association pour le développement des techniques de transport, d'environnement et de circulation (ATEC), fondée par des ingénieurs spécialisés dans les transports terrestres, existe depuis 1973 au niveau international et se veut un espace d'échange pour les spécialistes de ce domaine.

qui a été observé à l'étranger. Ces groupes d'experts produisent des rapports qui prennent en compte des questions socio-techniques complexes. Dans le rapport des ingénieurs d'ATEC-ITS, on peut lire, par exemple, qu'« il faut cependant être conscient du fait que les applications télématiques comprennent aussi bien des aspects techniques que des aspects institutionnels et organisationnels, ces derniers pouvant d'ailleurs rendre difficile la « transférabilité » des applications d'un pays à l'autre » (ATEC-ITS 2002, p. 17). Si les deux groupes d'experts jouent ainsi un rôle particulier dans la mobilisation et la légitimation des expériences étrangères de recours à l'automatisation, ces deux « réseaux de théories congruentes » se rejoignent grâce à la DSCR et aux ingénieurs de l'Etat qui en occupent les positions clés et sont, depuis la naissance de la politique française de sécurité routière, les principaux « propriétaires légitimes » de ce problème en France.

Les importateurs du transfert du modèle de l'alcool au volant sont également essentiellement les experts scientifiques (toxicologues, pharmacologues et autres professions médicales) réunis en comités savants, suivis par l'Assemblée Nationale et le Sénat (juristes et médecins). Cette importation est amorcée dès le début des années 1990 au moment où, sous l'effet de l'évolution des savoirs psychiatriques, le concept médical d'addiction va devenir un nouveau concept d'action publique (Fortané, 2010). Il implique, pour ses promoteurs, un traitement politique et social identique des problèmes d'alcool et de drogue. En revanche, les parlementaires concernés conçoivent la répression des drogues au volant, non seulement comme un instrument de lutte contre les accidents de la route mais aussi, voire surtout, comme un moyen de combattre la délinquance qui est induite par la consommation de produits illicites. D'ailleurs, des parlementaires mobilisent les connaissances scientifiques qui vont dans le sens de cette dernière perspective (Peretti-Watel, 2005 ;Crespin, 2006). En 1993, le comité interministériel de sécurité routière confie à un groupe d'experts présidé par Georges Lagier, professeur de pharmacologie, une mission d'étude sur les effets des drogues et des médicaments sur la sécurité routière. Le groupe comprend essentiellement des scientifiques appartenant aux disciplines médicales dont le Professeur Claude Got, acteur important de l'institution d'un contrôle opérationnel de l'alcool au volant dans les années 1970-1980.

Ces experts, à travers le Livre blanc qu'ils remettent au Premier ministre en 1995, s'étonnent que les pouvoirs publics se soient saisis du problème de l'alcool, substance licite, et non de celui des drogues au volant qui, pour la plupart, sont illicites. On voit là, dans un contexte de recomposition du concept d'addiction et de ses usages, poindre le souci de traiter les deux problèmes de manière similaire. Les experts soulignent cependant la méconnaissance du rôle

accidentogène des différentes drogues. Les études expérimentales réalisées permettent d'établir la nature et l'importance de l'altération causée par des dosages spécifiques de substances déterminées. Les études épidémiologiques tendant à déterminer dans quelle mesure les drogues contribuent aux accidents de la route sont difficiles à effectuer car elles supposent l'emploi de méthodes intrusives sur la personne. Les experts proposent néanmoins d'organiser, sur le modèle de l'alcool, la recherche de stupéfiants dans les accidents corporels et lors d'infractions au code de la route mettant en jeu la sécurité des personnes. Ils suggèrent aussi, toujours sur le modèle de l'alcool, de mettre en place des contrôles préventifs.

Ce Livre blanc va impulser de manière décisive le processus de transfert de l'action publique relative à l'alcool aux drogues au volant. Les députés qui se saisissent ensuite de la question des drogues au volant à l'instar des scientifiques d'ailleurs, posent comme une évidence l'exportation de la politique de contrôle de l'alcool aux drogues au volant. Cette évidence est liée aux avancées des connaissances médicales et psychiatriques qui remettent en question la pertinence, d'une part, de distinguer les drogues licites et illicites et, d'autre part, de réserver un traitement spécifique à l'alcool (Fortané, 2010). En revanche, pour certains députés, la transposition du dispositif de contrôle de l'alcool aux drogues au volant s'impose, d'autant qu'il s'agit de produits illicites dont la consommation est pénalement réprimée. La commission des lois de l'Assemblée Nationale étudie une proposition du député UMP Richard Dell'Agnola qui reprend les suggestions du Livre blanc. Cette proposition rend obligatoire la recherche de stupéfiants sur tous les conducteurs impliqués dans un accident corporel. Elle rend cette recherche également possible en dehors de toute infraction ou accident. Comme l'a souligné le Livre blanc, il s'agit, à travers cette dernière disposition, de dissuader de conduire sous l'influence d'un produit induisant un risque routier. Il s'agit aussi de constituer des groupes témoins, hors accidents afin de préciser le risque lié à l'usage d'un produit. C'est cependant la loi Gayssot du 18 juin 1999 qui rend obligatoire la recherche de stupéfiants chez tous les conducteurs impliqués dans un accident immédiatement mortel. Le refus de se soumettre aux vérifications est sanctionné -comme en matière d'alcool. Le contrôle se fait en deux temps : dépistage et, si celui-ci est positif, vérification au moyen d'un prélèvement sanguin. Là encore, c'est le même schéma que celui utilisé pour l'alcool au volant.

2. Les éléments de conceptualisation ou de « théorisation »

L' « abstraction » (Rose, 2001) et la « théorisation » sont des facteurs importants de diffusion d'un modèle, au sens où ce travail facilite le transfert ou la circulation au sein de communautés, notamment internationales, de théoriciens et d'experts (Strang, Meyer, 1993). On ne transfère pas simplement des produits technologiques, y compris pour les radars, mais aussi ou d'abord des connaissances sur l'utilisation de ces produits, sur leur application et leurs résultats (Bozeman, 2000) et également des représentations des relations de cause à effet qui lient le problème identifié à sa solution.

Dans les deux cas étudiés ici, les mesures ou stratégies d'action adoptées semblent pouvoir se déduire du « référentiel » dominant de la politique publique de sécurité routière, qui repose sur la mise en cause des comportements déviants des conducteurs. La démarche de sécurité routière est ainsi réduite à l'encadrement et au contrôle du comportement de conduite (Gilbert 2009 : 127). Ce cadrage, qui s'est largement imposé et va aujourd'hui de soi, se caractérise par la place centrale qu'il attribue au conducteur dans la compréhension du problème public de la sécurité routière. Les accidents sont les conséquences de non-respect des règles par un conducteur, pilote et responsable de son véhicule, ou éventuellement d'un défaut de règles (Kletzlen, 2000 et 2003).

Cette définition du problème contient ses solutions. L'essentiel des politiques imaginées vise logiquement à encadrer les comportements individuels par l'édiction de règles et l'application de mesures pour les faire respecter (Gilbert, 2009 : 116) et tendent à se focaliser sur tout ce qui peut altérer les capacités du conducteur : la vitesse et l'usage de drogue en font partie. Les pouvoirs publics ont alors tendance à construire des réponses mono-causales et à s'adresser à des individus désocialisés (Kletzlen, 2003), qu'ils renvoient à leurs obligations légales et aussi morales (Gusfield, 2009). Bien conduire est le plus souvent réduit à bien se conduire.

Pour autant, cette représentation dominante et largement partagée du problème de la sécurité routière ne suffit pas pour comprendre les modalités de prise en charge des deux problèmes particuliers étudiés ici. Pour être pleinement valide, cette approche définitionnelle de l'action publique de sécurité routière réclame une analyse moins globale des discours produits, ce qui permet de repérer une série de cadrages successifs et progressivement réducteurs du problème public de l'insécurité routière, qui ce faisant établit la pertinence du recours aux outils étudiés.

2.1. Une construction par étape du problème et de ses solutions

Dans le récit de l'insécurité routière construit sur la dénonciation du comportement déviant d'un conducteur isolé et responsable, l'introduction du CSA n'est rien d'autre qu'une réponse répressive, évidente, à un comportement non respectueux des règles établies. Le compte-rendu du Comité Interministériel de Sécurité Routière (CISR) du 18 septembre 2002, au cours duquel est décidée la mise en place du CSA conforte d'ailleurs la pertinence de ce récit. La mesure y est présentée comme destinée à accroître le contrôle « pour changer les comportements et faire respecter la règle ». Or, l'étude de la commande publique d'expertise et de recherche, au cours des années 1990, montre une série de glissements des priorités des pouvoirs publics, du comportement défaillant des conducteurs jusqu'aux défaillances de la chaîne de contrôle-sanction des infractions à la vitesse autorisée. Ce sont ces glissements de sens plus que le cadrage traditionnel du problème qui permettent de comprendre le tournant opéré en 2002 dans l'action publique de sécurité routière.

Le recours à l'automatisation du contrôle se conçoit mieux dans le cadre d'un rétrécissement progressif de la focale par laquelle les experts et les pouvoirs publics se représentent le problème de l'insécurité routière. Sur ce point, la publication du *livre blanc de la sécurité routière* en 1989 constitue un événement charnière, notamment parce qu'il devient un document de référence pour ceux qui pensent l'action publique de sécurité routière au cours de la décennie suivante. Les mesures proposées y sont importantes mais elles le sont moins que la manière dont le problème de la sécurité routière y est appréhendé. Certes, il est proposé de « réviser en profondeur le système de contrôle et de sanctions », mais au-delà des mesures concrètes, l'évolution de ce système est appuyée sur une distinction entre la répression des « délinquants de la route » et celle « des infractions courantes ». Ces dernières appellent « une autre stratégie de répression, basée sur la fréquence des contrôles et l'automaticité des sanctions » (Giraudet 1989 : 32).

Une deuxième étape est franchie, lorsque, parmi les infractions courantes, celles relatives à la vitesse autorisée sont érigées en sujet central des interrogations des spécialistes de la sécurité routière. Ce cadrage est au cœur du rapport commandé au journaliste Robert Namias (1995). La commande ministérielle et le contenu même du rapport illustrent la priorité désormais accordée à la lutte contre la vitesse excessive ou inappropriée, qui constitue alors la principale cause de mortalité et d'aggravation des accidents sur les routes. Ce faisant, un autre glissement de sens est opéré vers le comportement défaillant du conducteur en matière de respect des vitesses autorisées. Dans ce cadrage, la distinction entre la répression des « délinquants de la route » et des « infractions courantes » se traduit pas une différenciation

entre celle des « délits de grande vitesse » et des « infractions de petite vitesse » qui constituent deux cibles distinctes appelant un traitement différencié par les pouvoirs publics. Enfin, un dernier glissement intervient entre « le défaut de respect des vitesses autorisées » et « la défaillance du système de contrôle et de sanction du respect des vitesses autorisées ».

Si ce dernier diagnostic est déjà établi dans le *livre blanc*, l'étape essentielle est franchie lorsque les milieux de la recherche en sécurité routière s'en emparent et documentent scientifiquement cette défaillance. Le contrôle de la circulation est scientifiquement moins bien connu que ne le sont les défaillances des véhicules, du réseau routier ou du comportement des usagers. Désormais, pour les spécialistes, la clé du problème se situe là et des travaux scientifiques apportent les premières réponses. Le travail réalisé par ces chercheurs – sociologues du droit et juristes - documente la pratique des « indulgences » que l'on définit par une pratique discrétionnaire d'abandon des poursuites, courante et non officielle, mais assumée par les agences concernées (Pérez-Diaz 1994). Au-delà du phénomène des indulgences, la critique du système porte aussi sur le caractère massif des infractions à la vitesse. Il produit un engorgement des tribunaux et accroît démesurément le travail administratif des forces de l'ordre, alors même que le contrôle de la vitesse de circulation ne figure pas parmi leurs priorités professionnelles. A la fin des années 1990, après la publication et la diffusion de ces travaux, cette autre « définition causale » de l'insécurité routière se trouve précisément documentée. Pour autant, aucune solution ne s'impose en réponse à cette définition désormais étroitement circonscrite du problème de l'insécurité routière en France. La solution de l'automatisation de la chaîne de contrôle et de sanction n'est pas alors mise en avant par les pouvoirs publics.

Un travail assez semblable de construction de l'alcool et des drogues au volant en problèmes publics peut être mis à jour. On ne peut comprendre ni l'un ni l'autre sans une incursion dans les problématiques plus générales de l'alcoolisme pour l'un et de la toxicomanie pour l'autre, donc dans des problématiques de santé publiques. Ces deux problématiques auparavant disjointes font, grâce à l'implantation de l'addictologie, devenue la nouvelle catégorie d'action publique, l'objet d'un traitement de santé publique similaire depuis les années 2000. C'est le rapport du Professeur Bernard Roques, pharmacologue et directeur de recherche à l'INSERM et publié en 1999 à la demande du ministre de la santé Bernard Kouchner qui est à l'origine du changement de la politique de prise en charge des addictions. En effet, le rapport montre que l'alcool figure parmi les drogues les plus dangereuses. L'arrivée de Nicole Maestracci à la

tête de la MILDT après le dépôt du rapport Roques permet la mise en place d'une politique de santé publique commune à l'ensemble des psychotropes (Fortané, 2010).

Auparavant, jusqu'aux années 2000 par conséquent, l'alcoolisme et la toxicomanie, certes à des époques différentes, ont fait l'objet de plusieurs définitions successives qui se sont inscrites dans des problématiques différentes. L'alcoolisme et la toxicomanie ont d'abord été définis comme des "fléaux sociaux" menaçant la survie de la collectivité. Cela a induit la stigmatisation de certaines populations, "les alcooliques", les "drogués", dont le comportement n'est pas conforme à l'ordre social (Kletzlen, 2000). D'où des réponses pénales qui vont durablement servir de "référentiels" d'action publique. Sous l'effet des avancées des connaissances médicales et surtout psychiatriques, les problèmes de l'alcoolisme et de la toxicomanie ont ensuite été redéfinis en termes de santé publique. La mise en place de dispositifs de traitement adéquats devient alors une priorité. Mais cela suppose une connaissance fine des populations malades de l'alcool et des drogues illicites. Les accidents de la route, comme ceux du travail d'ailleurs, constituent un terrain permettant de repérer les populations à soigner. Un glissement de la problématique sanitaire à une problématique de sécurité routière en a ainsi été facilité et grâce à l'action de la DGCSR du ministère des transports.

Du fait de ces redéfinitions, parfois concomitantes, les pouvoirs publics ont légiféré à plusieurs reprises pour construire un dispositif de contrôle opérant des addictions au volant. Ils ont d'abord autorisé le dépistage de l'alcool et des drogues en cas d'accident mortel et/ou corporel de la route et sanctionné le refus de se soumettre à de telles vérifications (loi de 1954 pour l'alcool, loi de 1999 pour les drogues). Ensuite, ils ont créé un délit de conduite sous l'empire des drogues - alcool et substances illicites (les médicaments ne sont pas concernés ; ordonnance de 1958 pour l'alcool et loi de 2003 pour les drogues)- et étendu le champ d'application des opérations de dépistage (loi de 1965 pour l'alcool et loi de 2001 pour les stupéfiants). Ainsi, le dispositif de contrôle des addictions au volant a-t-il été construit en plusieurs étapes et la science a été au centre de cette construction.

2.2. La mobilisation de la science.

Le souci d'asseoir scientifiquement la décision est une donnée structurelle dans la formulation de la politique de sécurité routière. Pour les drogues au volant, dans un contexte d'évaluation des politiques publiques, les *policy-makers* concernés ont eu le souci d'asseoir scientifiquement leurs décisions. Ils ont choisi de transposer les solutions retenues en matière

d'alcool au volant plusieurs décennies auparavant dans un contexte de rationalisation des choix budgétaires.

La loi Gayssot de 1999, comme pour l'alcool au volant (cf. art. 11 de la loi de 1954 sur le traitement des alcooliques dangereux), réprime l'usage des drogues au volant afin d'appréhender la réalité épidémiologique du problème. Dans cette perspective, la direction générale de la santé finance de 2001 à 2003 l'étude épidémiologique SAM (sécurité et accidents mortels) dont les résultats sont publiés en 2005. Cette étude pionnière notamment par l'ampleur des échantillons retenus est confiée à un consortium de chercheurs du LAB, du CEESAR, de l'INRETS et de l'INSERM. Elle est pilotée par l'OFDT dont Claude Got préside le conseil scientifique. Parmi les chercheurs de l'INRETS, figure Marie-Berthe Biecheler-Frétel, spécialiste des questions d'alcool au volant qui a participé à l'évaluation *ex-ante* et *ex-post* des lois promulguées dans les années 1970. Initialement, l'étude est limitée aux accidents mortels. Ensuite, la loi du 15 novembre 2001 sur la sécurité quotidienne l'étend aux accidents corporels. Le dépistage se fait au moyen de tests urinaires dont l'utilisation est réglementée par le décret du 27 août 2001. S'ils s'avèrent positifs, les tests sont suivis d'une prise de sang. Les données ont été croisées et comparées avec un groupe témoin d'accidentés sans drogue dans le sang. L'étude montre que la dangerosité du cannabis, si elle est bien réelle, est moins importante que celle qui est liée à l'alcool. Le risque d'être responsable d'un accident mortel sous l'emprise du seul cannabis est faible, mais pas nul. Ce risque n'est en tout cas pas plus élevé que celui engendré par un conducteur dont le taux d'alcoolémie est compris entre 0,2 et 0,5 g/l de sang.

Un enjeu de la loi du 3 février 2003 qui crée le délit de conduite sous l'emprise de stupéfiants est d'éprouver l'applicabilité en France des tests utilisés chez nos voisins notamment en Allemagne. Les tests allemands "drugwipe II", fabriqués par une société implantée en Allemagne, permettent de détecter l'usage de stupéfiants à partir de prélèvements de sueur ou de salive. C'était là aussi un enjeu de la loi de 1965 autorisant le dépistage de l'alcool au volant au moyen notamment de l'appareil allemand, l'alcootest de Draeger (Kletzlen, 2007).

De la même manière, et alors que des représentants d'associations et des experts portent la solution offerte par l'automatisation dès le milieu des années 1990, seule la mobilisation des expertises savantes et le travail d'étude des cas développés ailleurs lui permettent de s'imposer. Néanmoins, les experts ne sont pas unanimes. Certains en appellent à une rupture avec le « paradigme comportemental ». La stigmatisation du conducteur et le recours à la

répression qu'elle induit seraient une impasse à moyen et long terme et, en conséquence, l'investissement dans l'automatisation de la chaîne de contrôle ne saurait être une solution pertinente. A l'opposé, d'autres défendent une démarche incrémentale. Les grandes mesures générales susceptibles d'améliorer la sécurité routière ont désormais été adoptées, les progrès ne peuvent plus être trouvés qu'à leurs marges. Pour reprendre le titre d'un rapport, de nombreux « gisements de sécurité routière » ont été repérés et la démarche pertinente se situe dans « l'exploitation de gisements ponctuels par des mesures spécifiques, complémentaires des grandes mesures générales ». Dans ce cadre, « l'indispensable révolution culturelle de la chaîne contrôle-sanction » ne constitue qu'un gisement parmi ceux identifiés. Le CSA n'offre qu'une solution parmi d'autres (Guyot 2002 : 47-58).

En revanche, les deux composantes de la communauté des experts en sécurité routière cités précédemment travaillent à édifier le CSA en solution immédiatement pertinente à l'insécurité routière sur les routes de France. Ce sont eux qui vont, par leurs productions et un travail de vulgarisation ciblé, préparer et accompagner l'introduction de l'instrument dans l'action publique de sécurité routière. On a largement ici affaire à une « expertise agissante ». Dans le processus conduisant à l'adoption du CSA, les experts scientifiques jouent un rôle de partenaire plus encore que de passeur, même si une des qualités des travaux réalisés est d'avoir su s'adresser à l'un et à l'autre des principaux co-propriétaires publics de l'action publique de sécurité routière aujourd'hui que sont les administrations centrales de l'Équipement, de la Justice et de l'Intérieur.

Si le ministère des Transports et ceux qui l'animent appréhendent d'abord la sécurité routière dans le cadre d'une culture de définition de cette politique publique. En revanche, les ministères de la Justice et de l'Intérieur poursuivent des finalités plus gestionnaires et se placent davantage en position de réagir aux actions de leurs partenaires. Ces deux approches bien différentes de la politique publique de sécurité routière font que ces co-gouvernants administratifs ne sont pas sensibles aux mêmes argumentaires. Aux uns, il convient de communiquer autour de l'innovation possible, de l'efficacité et de la fiabilité des instruments adoptés. Les conclusions des rapports produits par *ATEC ITS France* sur le contrôle automatisé des vitesses se révèlent sur ces points dépourvues d'ambiguïté. Les enjeux essentiels du CSA sont d'ordre technologique et, en 2002, les verrous ont été levés. Le principal enjeu réside alors dans la fiabilité de l'outil. Cela justifie le recours au numérique de préférence à l'argentique, en dépit des problèmes judiciaires que cette technologie pourrait induire. Les contributions des ingénieurs vont ainsi promouvoir l'automatisation, au nom de

l'efficacité, et demander, au nom de la fiabilité, de lui associer le numérique. De ce point de vue, le CSA est bien l'affaire d'ingénieurs et de techniciens. Aux autres, il convient mieux de présenter les atouts gestionnaires du nouvel outil. Là encore, la prise en compte de cette logique est explicite dans les travaux du groupe d'évaluation de la politique de sécurité routière. Au-delà de l'exhaustivité de la sanction, les spécialistes des sciences sociales mettent en exergue les qualités gestionnaires de l'automatisation, qui permet de simplifier, d'accroître la rapidité et d'obtenir une meilleure qualité des prestations de police et de justice. Ce groupe, nourri par les travaux consacrés au phénomène des indulgences, se montre tout particulièrement attentif aux enjeux juridiques et institutionnels qui accompagnent le déploiement du CSA, c'est-à-dire à l'insertion du dispositif dans la politique de sécurité routière, à son impact sur les activités des forces de l'ordre et à la légitimation du dispositif auprès des ressortissants de l'action publique.

3. Quel type de transfert est opéré et pourquoi ?

Pour caractériser les transferts, Richard Rose (2001 : 12-13) distingue l'« adaptation » du modèle à un nouveau contexte, l'« hybridation » pour le rendre compatible dans deux ou plusieurs pays, la « synthèse » de différents programmes plus ou moins similaires ou encore la simple « inspiration ». Même si cette catégorisation n'est pas pleinement satisfaisante, ne serait-ce que parce que ces catégories ne sont pas exclusives l'une de l'autre dans la réalité, il semble que les modèles anglais, suédois et néerlandais n'aient été que des sources d'inspiration pour le dispositif de contrôle sanction automatisé déployé en France à l'automne 2003, alors que le dispositif de lutte contre les drogues au volant constitue une « adaptation » de ce qui a été fait auparavant pour l'alcool. Ces modes bien différents de transfert sont liés aux finalités attribuées à celui-ci.

3.1. Des transferts limités et sélectifs

Le dispositif français présente des caractéristiques très singulières par rapport aux modèles existants alors dans les autres pays européens. D'abord, il associe le numérique à l'automatisation ; ce qui peut faire figure d'adaptation des modèles déjà existants du fait des progrès du numérique au cours de la dernière décennie, mais cela répond aussi au souci des ingénieurs en télématique de se doter du dispositif le plus fiable possible. La singularité du dispositif français se caractérise encore par le fait qu'il ne soit, dans un premier temps, utilisé que pour lutter contre les vitesses excessives. A l'étranger, les radars automatiques sont utilisés indifféremment pour lutter contre les vitesses et les franchissements de feux rouges ;

en Hollande, ils concernent également les vitesses moyennes et non pas simplement des vitesses instantanées. En France, l'extension du recours à l'automatisation aux feux rouges et aux vitesses moyennes est largement différée (en 2009 pour les franchissements de feu rouge alors que les dispositifs prenant en compte des vitesses moyennes sont encore en phase d'expérimentation).

Ces caractéristiques propres s'expliquent par le cadrage du problème sur les petits excès de vitesse et les défauts de la chaîne de contrôle-sanction, mais aussi par la volonté de mettre très rapidement en œuvre la réforme. La décision de déploiement de ce nouvel instrument ayant été prise officiellement en décembre 2002, la Mission Interministérielle du Contrôle Sanction Automatisé (MICSA), est créée en février 2003. Elle reçoit un délai de trois mois pour définir un cahier des charges relatif à la fois aux matériels et à l'organisation du système et les premiers radars sont en fonctionnement en novembre 2003. Enfin, le dispositif français est celui qui va le plus loin dans la disparition de l'intervention humaine et est d'emblée un des plus centralisés (Carnis, Hamelin 2007). Il est difficile de ce fait de faire des modèles existants plus qu'une inspiration pour les concepteurs du dispositif français.

Pour les drogues au volant, on observe au contraire un "mimétisme institutionnel" certain, dont l'OCDE vient d'ailleurs de souligner les limites. En effet, bien que la plupart des pays aient également importé en matière de drogues les modèles de politiques de contrôle de l'alcool au volant, il convient de tenir compte des différences substantielles existant entre les deux domaines. Il y a en matière de drogues une variété de substances. Certaines sont illicites, d'autres licites mais détournées de leur objet. Les populations concernées par les drogues diffèrent selon les produits consommés. De plus, des recherches sont encore nécessaires pour appréhender la complexité du problème des drogues au volant (OCDE, 2010).

Comme la consommation de la plupart des produits stupéfiants est interdite, la nature licite/illicite du produit concerné détermine a priori le contenu de la politique à définir en matière de sécurité routière. En France du moins, la réglementation en matière d'alcool au volant est une réglementation *per se*, dans la mesure où elle fixe des seuils à partir desquels la conduite est réputée dangereuse. Ces seuils ont été établis scientifiquement depuis cinquante ans. En revanche, la réglementation concernant les drogues au volant est une réglementation comportementale qui ne tient pas compte du produit et de la quantité consommée. C'est la

"tolérance zéro" qui s'applique aux drogues illicites¹⁰. De ce point de vue là, il n'est nul besoin de connaissances scientifiques sur les niveaux de risque induits par telle ou telle consommation de tel ou tel produit. C'est pourquoi la loi du 3 février 2003 a créé un délit de drogues au volant avant même que l'OFDT n'ait terminé son étude épidémiologique. On est en présence d'une tentative d'exportation du modèle de l'alcool porteuse d'arrangements, ou plus exactement d'ajustements (Mény, 1993) en ce sens que la création de l'infraction a été proposée avant même qu'on ne dispose des résultats des expertises médico-légales. Le décès d'une enfant dans un accident de la route provoqué par un conducteur qui avait fumé du cannabis a ouvert une "fenêtre d'opportunité politique".

Pourtant le rôle du cannabis dans les accidents de la route est l'objet d'importantes controverses scientifiques qui, semble-t-il, n'ont pas été trop soulignées par les parlementaires lors de l'élaboration de la loi du 3 février 2003. Selon certains chercheurs, le législateur s'est appuyé sur les travaux scientifiques sous-tendant une croisade contre la drogue, car il s'agissait moins de lutter contre les accidents de la route que de réprimer l'usage de drogue (Peretti-Watel, 2005 ; Crespin, 2006) D'ailleurs, la loi, en ne fixant pas de seuil à partir duquel la consommation de cannabis devient un facteur de risque d'accident, punit en fait plus sévèrement le cannabis que l'alcool au volant, alors qu'il est estimé moins dangereux pour la sécurité routière.

Les parlementaires promoteurs de la loi du 3 février 2003 se sont notamment appuyés sur les travaux du Professeur de toxicologie Patrick Mura, sous-tendant l'existence d'un lien causal direct entre consommation de cannabis et accident de la route (Mura,1999). Or, la méthodologie usitée dans ces travaux est contestée par le Professeur Claude Got et Marie-Berthe Biecheler-Fretel, ce qui entame la solidité des conclusions émises¹¹. De plus, les travaux réalisés par l'INSERM et l'INRETS soulignent l'impossibilité d'affirmer, faute d'études épidémiologiques fiables, l'existence d'un lien causal entre usage de cannabis et risque routier (INSERM, 2001 ; Assailly, Biecheler, 2002). Toutefois, les études pharmaco-épidémiologiques, les analyses de responsabilité, les évaluations en laboratoires et les études de conduite sur route montrent que le cannabis, principal produit impliqué dans les accidents

¹⁰ Le dispositif juridique de la plupart des pays européens fait de la conduite sous l'influence de stupéfiants une infraction spécifique. Soit la tolérance zéro a été retenue, soit un seuil a été fixé en deça duquel la conduite sous l'emprise de stupéfiants est considérée comme non dangereuse. Des pays ont précisé les substances visées par ces seuils. Tous les pays ont adopté une législation donnant aux forces de police des pouvoirs de contrôle en matière de stupéfiants. Les contrôles peuvent être inopinés dans certains pays.

¹¹ Cf. l'audition du Professeur Claude Got devant le Sénat le 30 avril 2003 dans le cadre du rapport d'information signé par N. Olin et B. Plasait sur la drogue ; Biecheler, 2006.

de la route souvent couplé avec de l'alcool, peut produire des effets incompatibles avec une conduite sûre. Les chercheurs s'accordent sur le fait que le cannabis génère un risque accru d'implication dans un accident et d'altération de la conduite avec l'augmentation des taux sanguins de THC, bien que le seuil des effets significatifs et l'évolution rapide du taux ne soient pas encore scientifiquement établis.

La loi du 3 février 2003 institue également des contrôles préventifs en dehors de tout accident ou infraction à la circulation routière. Car, selon un député, M. Delnatte "l'exemple de la Sarre est éclairant : les dépistages fréquents de drogue mis en place en 2000 ont réduit de 68% le nombre des décès par accident de la route, contre 3% dans le reste de l'Allemagne". Le député R. Dell'Agnola précise que cette réduction était de 66% chez les moins de 25 ans. On retrouve là les arguments avancés 30 ans plus tôt par les toxicologues, médecins légistes et parlementaires à propos de l'utilité des contrôles préventifs de l'alcool au volant (Kletzlen, 2007).

3.2. Les finalités (recherchées) dans l'importation

Comme en matière d'alcool au volant, les finalités en matière de lutte contre la drogue sont triples. Il s'agit d'abord de lutter contre l'insécurité routière, les pouvoirs publics s'étant engagés dans les années 1970 et 1990 à réduire de manière importante le nombre d'accidents de la route. Mais si, sur le plan international, il y avait un consensus des chercheurs sur le rôle de l'alcool dans la production des accidents de la route, ce n'est pas le cas à propos des drogues où il y a un important déficit de connaissances scientifiques. Il s'agit ensuite d'unifier les pratiques judiciaires, voire de les légaliser. En effet, certains parquets ordonnent le dépistage des stupéfiants en cas d'accident de la route. De plus, des condamnations pour ivresse cannabique ont été prononcées. Il s'agit enfin de produire des connaissances scientifiques afin que les pouvoirs publics assoient scientifiquement leurs décisions. C'est tout particulièrement l'objet de la loi Gayssot du 18 juin 1999.

Pour l'automatisation du contrôle des infractions au code de la route, les finalités apparaissent également plurielles et évoluent au fil du temps. Là aussi, l'objectif d'amélioration de la sécurité routière est indéniable et les résultats obtenus confortent a posteriori cette hypothèse. Pour autant, cet outil est également un outil de compromis entre des *stakeholders* aux intérêts divergents. Les atouts du CSA doivent être aussi évalués au regard des autres instruments jugés pertinents. En effet, les groupes d'experts et les acteurs mentionnés précédemment

défendent plusieurs options à la fois alternatives et complémentaires au CSA¹². Or, au cours de l'été 2002, une étape essentielle est franchie avec le rejet, en quelques semaines, de l'hypothèse de création d'une « police de la route spécialisée » (Hamelin 2010). Face à la difficulté d'imposer aux forces de l'ordre la création d'une institution policière autonome en charge de la régulation du risque routier, le CSA fait figure de solution de compromis entre tenants et opposants à la création d'une police spécialisée. L'outil apparaît alors comme la seule option en mesure de fédérer une coalition de cause élargie au sein de l'appareil d'Etat et à ses marges. Il est désormais construit en solution susceptible d'emporter l'adhésion de deux acteurs essentiels à l'application de la politique de sécurité routière : les forces de l'ordre, en leur permettant de se consacrer à d'autres tâches, et aussi les constructeurs automobiles: « le [CSA] doit pouvoir contenir et réduire une tendance à l'infraction de masse, notamment en ce qui concerne les vitesses, sans être trop contraignant, sans “ brider ”, par exemple, la vitesse des véhicules à la construction » (Ternier 2003 : 146).

Enfin et surtout, il est difficile de comprendre ce déploiement si on écarte la capacité qu'il donne à l'Etat central de redevenir le pilote de la politique de sécurité routière après près de 20 ans de développement de politiques locales et partenariales de sécurité routière, qui avaient fini par retirer aux administrations centrales toute capacité d'action efficace dans ce secteur d'action publique. Si on considère que la création d'instruments opère comme révélateur des transformations de l'action publique (Lascoumes et Le Galès 2004 : 25), le CSA fait figure de réaction à la décentralisation de cette politique publique et aux difficultés de coordination que cette dynamique a induit au niveau territorial. L'histoire de la politique de sécurité routière en France, depuis l'alternance politique de 1981, est celle de la construction des politiques locales de sécurité routière, à partir d'un double mouvement de déconcentration et de décentralisation (Hamelin, Spenlehauer 2008). La formalisation croissante de dispositifs de pilotage et d'animation, sous l'autorité des Préfets, le dote d'ailleurs d'outils adaptés et des pouvoirs nécessaires. On peut ainsi légitimement résumer les changements opérés, au cours de cette période, en notant que l'on est passé de l'idée que la sécurité routière est « l'affaire de l'Etat » à l'idée qu'elle est « l'affaire de tous » (Galland 1991). Cette politique est appuyée sur une politique de contractualisation et la création d'outils de participation (Réagir, opération – 10% et la mise en place des Plans Départementaux d'Action de Sécurité Routière). Mais, comme on l'a vu, le constat fait à la fin des années 1990 est que cette

¹² Pour ATEC ITS, le CSA n'est qu'une des cinq applications des NTIC que l'association recommande (CERTU 2003).

modernisation de l'action publique de sécurité routière n'enregistre plus les résultats escomptés. La solution défendue par les promoteurs du CSA offre alors à l'Etat central et régional l'instrument d'un retour gagnant dans la gouvernance de l'action publique de sécurité routière (Hamelin 2010).

Conclusion

A travers les dispositifs de lutte contre les vitesses excessives et contre les addictions au volant adoptés au tournant des années 2000, on peut identifier certaines des modalités de circulation de l'action publique de sécurité routière d'un espace vers un autre et aussi d'un secteur vers un autre.

Dans le cas du déploiement des radars automatiques, l'expertise nationale et internationale et les données probantes qu'elle mobilise jouent un rôle moteur dans la promotion et l'adoption de cette solution dans le cadre d'une européanisation assez poussée des politiques publiques de sécurité routière. Pour autant, les modèles cités en référence et documentés par la recherche et l'expertise en sécurité routière constituent surtout une incitation au changement. Cela peut être expliqué par le fait que la lutte contre l'insécurité routière n'est qu'un des objectifs de la réforme. Les caractéristiques du dispositif français, et notamment son extrême centralisation, s'explique aussi par le fait qu'il offre à l'appareil d'Etat, et notamment aux administrations centrales en charge de la sécurité routière l'opportunité d'une reprise en main d'une politique publique devenue progressivement impossible à piloter.

Dans le cas de la lutte contre la drogue au volant, le transfert quasi-mimétique des solutions adoptées pour lutter contre l'alcool au volant s'explique à la fois par la présence d'une solution déjà existante au niveau national (et international), par la prépondérance des mesures législatives sur les mesures administratives et par le développement de l'addictologie qui conduit à traiter ensemble les problèmes liés aux drogues licites et illicites. Les espaces et les acteurs de la circulation diffèrent.

Références

- ASSAILLY J-P., BIECHELER M-B., (2002), *Conduite automobile, drogues et risque routier*, INRETS, Arcueil, synthèse n°42.
- BIECHELER M-B., (2006), Cannabis, conduite et sécurité routière : une analyse de la littérature scientifique, ONISR.

- BRENAC T. (2004), Insécurité routière : un point de vue critique sur les stratégies de prévention. *Espaces et sociétés* 2004, 118: 113-132
- BORKENSTEIN R., (1964), The role of the drinking driver in traffic accidents. Department of Police Administration, Indiana University.
- BOURDIEU P., CHRISTIN O., WILL P. -É. (2000), « Sur la science de l'État », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 133, juin, p. 3-11. Société) : 177-188.
- BOZEMAN B. (2000), « Technology transfer and public policy: a review of research and theory », *Research Policy*, 29, pp. 627-655.
- CARNIS L., HAMELIN F., (2007). « Le contrôle automatisé de la vitesse : une machine à remonter le temps ? Une analyse comparée France / Grande-Bretagne », *Revue Politiques et Management Public*, vol. 25, n°2, juin, pp. 103-128.
- CERTU (2001), *Etude des systèmes automatiques de contrôle-sanction des infractions routières : rapport de synthèse sur les pratiques internationales*, Collection Dossiers, décembre, 183 p.
- CERTU (2003), *Télématique et sécurité routière*, Collection Dossiers, juin, 351 p.
- Collectif, « Routes, espace incertain : sécurité routière, les ajustements d'une cause nationale », *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*, 1996.
- CRESPIN R., (2006), « Drogues et sécurité routière. Changement politique ou nouvel usage des instruments ? », *Revue Française de Science Politique*, 2006, 56, 5, pp. 813-836.
- DOLOWITZ, D., and MARSH, D., (2002), 'Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making', *Governance*, 13(1): 5-23.
- FORTANE N. (2010), La carrière des "addictions". D'un concept médical à une catégorie d'action publique, *Genèses*, 78, 5-24.
- FRINAULT T., LE BART C., (2009), « L'exemplarité de l'étranger », *Revue Française de Science Politique*, 2009, 59, 4, pp. 629-631.
- Galland, J.-P. (1991). « Trois façons d'appréhender la sécurité routière », dans C. DOURLENS, J.P. GALLAND, J. THEYS et P.A. VIDAL-NAQUET, *Conquête de la sécurité, gestion des risques*, Paris, L'Harmattan, coll. Logiques sociales, pp. 111-126.
- GILBERT C. (2009), Le risque routier : problème de « sécurité routière » ou problème de santé publique ? In : GILBERT C., HENRY E. (eds.) *Comment se construisent les problèmes de santé publique ?* Paris, La Découverte, 2009.
- GIRAUDET, P. (1989). *La sécurité routière*, Livre blanc présenté au Premier ministre, Paris, La Documentation française, 1989 : 32.
- GUSFIELD J. (2009), *La culture des problèmes publics. L'alcool au volant : la production d'un ordre symbolique*. (traduction française et post-face de D. Cefai, Economica (1^{er} ed. 1981).
- GUYOT R. (dir.) (2002), *Les gisements de sécurité routière*, Paris, La Documentation française.
- HAMELIN F. (2008), « Pourquoi en appeler à Robocop ? » dans *Les radars et nous. Regards croisés sur l'acceptation du contrôle automatisé des vitesses par les Français*, Paris, L'Harmattan, coll. « Logiques sociales », pp. 11-42.
- HAMELIN F. (2010). "Renewal of Public Policy via Instrumental Innovation. The Implementation of an Automated Speed Enforcement System in France", *Governance : An International Journal of Policy, Administration and Institution*, 23-3, juillet, pp. 509-530.
- HAMELIN F. et KLETZLEN A. (2009). « Retour vers le futur ! Les transformations de la politique française de recherche en sécurité routière au regard du cas anglais », Communication présentée dans le cadre de la section thématique n°24 du 10^{ème} Congrès de l'AFSP, Grenoble, les 8-9 septembre. mis en ligne le 27 août. URL : <http://www.congresafsp2009.fr/>

- HAMELIN F. et SPENLEHAUER V. (2008) « L'action publique de sécurité routière en France : entre rêve et réalisme », *Réseaux : communication, technologie, société*, vol. 26, n°147, janvier-février, pp.49-86.
- IHL O., KALUSZYNSKI M., POLLET G. (dir.) (2003), *Les sciences de gouvernement en Europe*, Paris, Economica, 2003.
- INSERM, 2001, *Cannabis, Quels effets sur le comportement et la santé*, Expertise collective, INSERM, Villejuif.
- JAMES, O. and LODGE, M. (2003). 'The Limitations of 'Policy Transfer' and 'Lesson Drawing' for Public Policy Research', *Political Studies Review*, 1(2): 179-93.
- KELLENS G., PEREZ-DIAZ C. (1997) (dir.), *Le contrôle de la circulation routière dans les pays européens*, L'Harmattan (coll. Logiques sociales).
- KLETZLEN A., 2000, *L'automobile et la loi. Comment est né le code de la route?*, Paris, L'Harmattan (coll. Logiques sociales).
- KLETZLEN A., 2003, *Le code de la route et le comportement du conducteur français*, *Revue de la gendarmerie nationale*.
- KLETZLEN A. (2007), *De l'alcool à l'alcool au volant*, Paris, L'Harmattan (coll. Logiques sociales).
- KLETZLEN A., SPENLEHAUER V. (2010), « La RCB au prisme de la sécurité routière », Communication au comité d'histoire de la RCB, Paris, Ministère des Finances, à paraître.
- LASCOUMES P., LE GALES P. (Dir) (2004), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences-po.
- Livre blanc, 1996, *Sécurité routière, drogues licites ou illicites et médicaments*, La documentation française, Paris.
- MENY Y. (dir.), 1993, *Les politiques du mimétisme institutionnel. La greffe et le rejet*, Paris, L'Harmattan, Logiques politiques.
- MURA P., 1999, *Alcool, médicaments, stupéfiants et conduite automobile*, Elsevier.
- NAMIAS, R. (1995). *Vitesse et sécurité routière, rapport au premier ministre*. Collection des rapports officiels, Paris, La Documentation française.
- NEDERGAARD P.(2006), "Which countries learn from which ?" *Cooperation and Conflict*, vol. 41 (4) : 422-442.
- NUTLEY S., WALTER I. et DAVIES H.T. (2007), *Using Evidence: How Research Can Inform Public Services*, Policy Press, Bristol.
- OCDE (1978), *Nouvelles recherches sur le rôle de l'alcool et des médicaments dans les accidents de la route*, Paris, OCDE.
- OCDE (2002), *Enquête auprès d'une sélection de pays membres sur leurs expériences en matière de contrôle et sanction : enquête réalisée dans le cadre de l'instance d'évaluation de la politique de sécurité routière en France*, avril 2002, 36 p.
- OCDE (2010), *Drogues au volant. Détection et dissuasion*, OCDE, Paris.
- OFDT, (2005), *Stupéfiants et accidents mortels de la circulation routière (Projet SAM)*, Synthèse des principaux résultats, Paris, OFDT.
- OLIN N., PLASAIT B., (2003), *Drogue : l'autre cancer*, Rapport d'information, Paris, Sénat, Tome 2 (auditions)
- OMS (1981), *L'influence de l'alcool et des drogues sur la conduite automobile, rapport sur la réunion d'un groupe technique de l'OMS*, Monaco, 30 octobre-3 novembre 1975, rapports et études OMS EURO n°38.
- PAYRE R., VANNEUVILLE R. (2003), « Les habits savants du politique : des mises en forme savante du politique à la formation des sciences de gouvernement », *Revue française de science politique* 2003/2 (Vol. 53), pp.195-200.
- PERETTI-WATTEL P., (2005), *Cannabis, ecstasy : Du stigmatisé au déni. Les deux morales des usages récréatifs de drogues illicites*, Paris, L'Harmattan, (coll. Logiques sociales).

- PEREZ-DIAZ C., (1994). « L'indulgence, pratique discrétionnaire et arrangement administratif », *Déviance et Société*, 4 : 397-430.
- RADAELLI C. (2001) "The Domestic Impact of European Public Policy: Notes on Concepts, Methods and the Challenge of Empirical Research." *Politique européenne* 5: 107–142.
- ROQUES B. (1999), *La dangerosité des drogues*, Paris, Ed. Odile Jacob, La documentation française.
- ROSE, R., (1991), 'What is lesson-drawing', *Journal of public policy*, 11 (1), pp. 3-30.
- ROSE, R., (2001), 'Ten Steps in learning lessons from Abroad', *Future Governance Paper 1*, ESRC
- STRANG D., MEYER J.W. (1993) « institutional conditions for diffusion », *Theory and society*, vol. 22, 4, p. 487-511,
- TERNIER, M., PHELIPPEAU E., MALIBERT P., VILMART C. (2003). *La politique de sécurité routière : les systèmes locaux de contrôle*, Conseil national de l'évaluation; Commissariat général du plan, la Documentation française.
- ZELICOURT (2009), *Why choose lesson-drawing? The case of France on the road to the CSA, 1998-2003*. A dissertation submitted to the Department of Government, the London School of Economics and Political Science, in part completion of the requirements for the MSc in public policy and administration, septembre.