

COMMISSION DE LA SÉCURITÉ ROUTIÈRE

La sécurité routière

Livre blanc présenté au Premier ministre

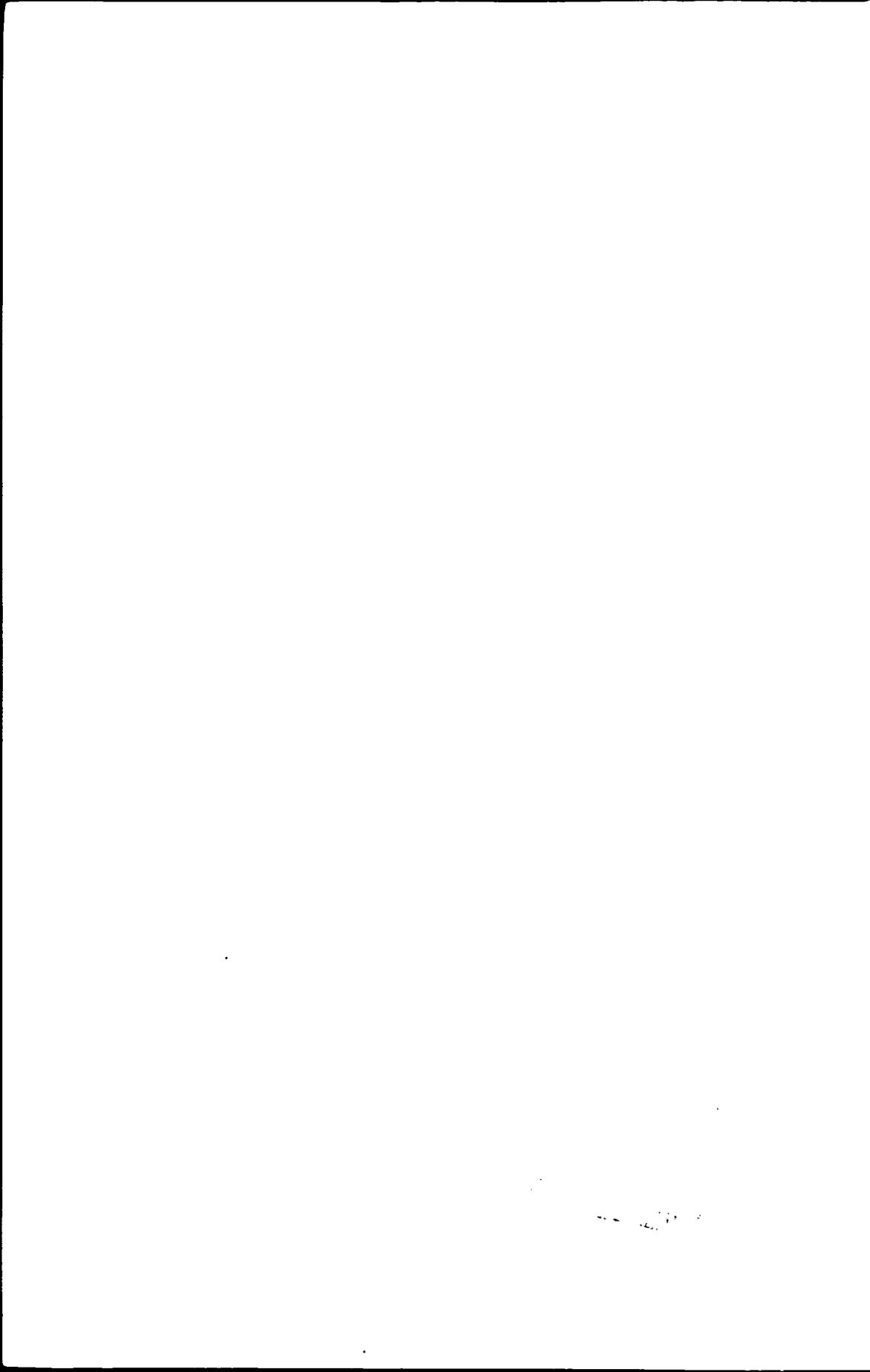
Observatoire Économique
et Statistique des Transports

DOCUMENTATION

R.S.T. n° 9274 1^{re} ep

DIRECTORAT
DES
TRANSPORTS
ET
LOGISTIQUE

LA DOCUMENTATION FRANÇAISE



Commission de la sécurité routière

LA SÉCURITÉ ROUTIÈRE

Livre blanc présenté au Premier ministre

Observatoire Économique
et Statistique des Transports

DOCUMENTATION

RST. n°

8274 1^e es

Collection des rapports officiels

© La Documentation Française - Paris, 1989
ISBN : 2-11-002286-8
ISSN : 0981-3764

Sommaire

Introduction	13
Un phénomène irrésistible en expansion continue	13
Un symbole des valeurs de la société technicienne	14
L'un des premiers facteurs de risque de notre société	14
Des choix éthiques et civiques	15
Première partie	
Connaissance de l'insécurité routière	17
La fréquence et la localisation des accidents	18
La répartition des causes d'accidents graves	19
Les risques encourus	19
La perception des risques par les conducteurs	20
Un modèle culturel et social de comportements automobiles	21
Deuxième partie	
L'évolution des comportements	23
Constituer un « savoir » objectif accessible à tous	23
Développer une politique de communication et de prévention	27
Améliorer l'éducation à la sécurité routière et la formation à la conduite	30
Réviser en profondeur le système de contrôle et de sanctions	32
Troisième partie	
L'environnement du conducteur	37
Poursuivre l'effort entrepris pour améliorer la sécurité des véhicules	37
Offrir à l'usager un environnement plus sûr et plus compréhensible	41

Quatrième partie	
Améliorer la rapidité et l'efficacité des secours aux blessés de la route	45
L'alerte	45
L'assistance aux blessés	46
L'action concertée des secours organisés	46
Cinquième partie	
Le cadre européen	49
Conclusion	53

ANNEXES :

Première partie	
Éléments de connaissance de la sécurité routière	59
Les données descriptives de la situation :	
La route et la circulation	61
Fréquence et localisation des accidents	62
Le taux de mortalité	63
La gravité des accidents	64
Les catégories de victimes	64
La situation des accidents mortels	65
La configuration des accidents mortels	65
L'analyse des principaux facteurs de risque :	
La vitesse	76
L'alcool	87
La ceinture de sécurité	94
Les autres facteurs de risque :	
— L'âge et l'ancienneté du permis de conduire	100
— Le kilométrage annuel	102
— Le véhicule	103
— L'infrastructure	106
— La géographie physique et humaine	109
L'insécurité routière et l'opinion publique :	
L'expérience vécue, la crainte de l'accident, la connaissance de l'insécurité routière	114
Le comportement sur la route	118
L'alcool au volant	120
La vitesse et les contrôles	124
La ceinture	129
Qui peut faire progresser la sécurité sur les routes ?	130
Deuxième partie	
Propositions d'actions complémentaires	133
L'amélioration des connaissances :	
Avoir accès aux principaux résultats statistiques des assurances	135
Organiser, dans chaque département, un suivi du taux de port de la ceinture	139

La communication et la prévention :	
La prévention des accidents liés à l'alcoolisme chronique :	
mieux coordonner l'action administrative et l'action judiciaire	140
Réduire l'offre de boissons alcooliques dans les établissements directement liés à la circulation routière, et rappeler les conséquences pénales de la conduite sous l'influence de l'alcool	141
La sécurité des véhicules :	
Améliorer la visibilité des véhicules	142
Réduire l'agressivité des véhicules en cas de collision	143
Améliorer le taux de port de la ceinture par l'équipement des véhicules d'un voyant au tableau de bord signalant l'absence de bouclage de ceinture	144
Établir le calcul de la puissance administrative des voitures particulières sur la base de la puissance réelle des moteurs	144
L'environnement routier :	
Réduire les accidents contre les obstacles fixes rigides	145
Normaliser les carrefours	145
 Troisième partie	
Réflexions sur le système de contrôle et de sanctions	147
Introduction	148
La constatation des infractions :	
La spécialisation fonctionnelle en matière de police et de circulation	149
Les procédés de constatation des infractions et leurs conséquences	150
Les modes de sanction des contrevenants	150
L'identification du contrevenant et la sanction du propriétaire du véhicule	151
La perception immédiate des amendes	152
Les délits routiers et leurs sanctions :	
Les délits d'homicide et blessures par imprudence	153
Le délit de mise en danger d'autrui	154
La recherche et la poursuite des délits routiers	154
Des peines adaptées	155
Compétence administrative et compétence judiciaire :	
La situation actuelle : avantages et inconvénients	157
Arguments pour un choix	158
Bibliographie	160



Ministère des Transports et de la Mer

Paris, le 16 novembre 1988

*Le Secrétaire d'Etat
chargé des Transports Routiers et Fluviaux*

Monsieur le Président,

Vous avez accepté, et je vous en remercie vivement, de présider la commission d'experts dont la mise en place a été décidée par le Comité Interministériel de la Sécurité Routière le 27 octobre dernier et dont la composition est jointe à la présente lettre.

Cette commission est chargée de proposer au Gouvernement toute mesure susceptible d'améliorer la sécurité routière et devra en particulier réfléchir sur les moyens d'acquisition de progrès durables en la matière, ce qui implique, à mon sens, d'étudier tout particulièrement les problèmes liés au comportement du conducteur.

Il est clair que la commission doit se saisir de tous les sujets qui lui paraissent opportuns et pertinents pour avancer dans cette réflexion. Pour ma part, j'émetts d'ores et déjà le voeu qu'elle aborde des thèmes qui soulèvent des problèmes de société. Je citerais, par exemple, les dispositions à prendre envers les alcooliques chroniques titulaires d'un permis de conduire, le rôle des compagnies d'assurances dans le comportement infractionniste des usagers, la conciliation entre la pratique de vitesses limitées et les possibilités offertes par la technique, la compatibilité des règles du droit pénal avec le contentieux de masse lié aux infractions routières.

Je souhaiterais disposer du rapport final avant le débat parlementaire qui se tiendra à la session de printemps.

En vous remerciant de votre collaboration à cet enjeu majeur, je vous prie de croire, Monsieur le Président, à l'assurance de mes sentiments les meilleurs.


George SARRE

Monsieur Pierre GIRAUDET
Président de la Fondation de France
40 avenue Hoche
75008 PARIS



Le Président de la Commission
de la Sécurité Routière
-o-o-o-

Paris, le 25 avril 1989

Monsieur le Ministre,

Le Comité interministériel de la Sécurité Routière du 27 octobre 1988 a notamment constitué une Commission de la Sécurité Routière, dont la composition est donnée ci-après.

Par lettre du 16 novembre 1988 vous avez mis en place la Commission et lui avez fixé la mission de présenter au Gouvernement un "Livre Blanc" proposant toutes mesures de nature à améliorer la Sécurité Routière.

Depuis cette date la Commission a entrepris ses travaux; elle a notamment débattu au cours de nombreuses réunions plénières et de six séminaires d'une journée. Plusieurs groupes de travail, réunissant chacun trois ou quatre membres de la Commission et le Rapporteur ou son représentant, ont préparé la rédaction des principaux chapitres du "Livre Blanc".

Il a été procédé à de nombreuses auditions de personnalités compétentes dans les différents domaines en cause : constructeurs, assureurs, experts de l'Administration ou du secteur privé, spécialistes de l'infrastructure, des soins d'urgence, de l'accidentologie... Les représentants de plusieurs associations ont également été entendus. Ces concours nous ont été particulièrement précieux.

Comme le souhaitait le Gouvernement, la Sécurité Routière a été étudiée sous ses différents aspects et notamment sous celui du comportement des conducteurs.

La Commission remet aujourd'hui au Gouvernement le résultat de ses travaux sous la forme d'un "Livre Blanc" qui en présente une synthèse aussi concise que possible.

.../...

Monsieur le Secrétaire d'Etat
Chargé des Transports Routiers et Fluviaux
Ministère de l'Équipement, du Logement,
des Transports et de la Mer
246, Boulevard Saint-Germain
75007 PARIS

L'ensemble des études a été conduit avec la préoccupation de prendre en compte à la fois :

- l'indiscutable valeur de l'automobile comme instrument de liberté et de progrès.
- le caractère inacceptable du niveau des accidents de la route dans notre pays ainsi que des conséquences tragiques qui en résultent pour les victimes et pour leurs proches.

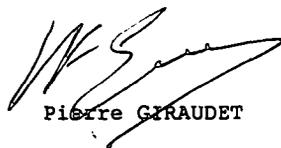
Les mesures proposées ont été choisies dans une perspective d'efficacité, mais aussi de réalisme, de telle manière qu'elles puissent être comprises du public et reconnues par lui comme indispensables. Leur effet ne peut résulter que de l'action déterminée du Gouvernement et des principales Administrations de l'Etat, ainsi que de l'adhésion et de l'appui des collectivités locales, des milieux associatifs, des médias, et, d'une manière générale, de tous les relais d'opinion. Bien appliquées, elles paraissent à la Commission de nature à réduire notablement, à moyen terme, le nombre des morts et des blessés de la route.

Je tiens à remercier tout particulièrement les membres de la Commission qui ont activement participé à cet effort de réflexion et de synthèse : ce "Livre Blanc" est le résultat de leurs travaux ainsi que de la confrontation de leurs connaissances et de leurs expériences. Si nos études peuvent constituer un apport positif pour la Sécurité Routière, ce sera, pour l'essentiel, grâce à eux.

Le "Livre Blanc" doit beaucoup à M. GRAFF, rapporteur de la Commission, à ses collaborateurs immédiats - plus particulièrement Madame FEVRIER, M. PAUL-DUBOIS-TAINE, M. GAUVIN, M. LEDRU - ainsi, bien sûr, qu'à l'ensemble des services de la Délégation Interministérielle à la Sécurité Routière, qui ont mis sans réserve à la disposition de la Commission leurs compétences et leurs moyens. Je leur adresse l'expression de notre reconnaissance.

La Commission souhaite que ses propositions puissent aider le Gouvernement à atteindre les objectifs d'amélioration de la Sécurité Routière qui constituent l'une des priorités de son action.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Ministre, l'assurance de ma considération la plus distinguée.



Pierre GRAUDET

Composition de la Commission de la sécurité routière

Président

M. Pierre GIRAUDET

Membres

M^{me} Christiane CELLIER
Présidente de la Fondation Anne Cellier

M^{me} Geneviève JURGENSEN
Présidente de la Ligue contre la violence routière

M. Marc DREYFUS
Procureur général près la Cour d'appel de Besançon

M. François GENTILE
Délégué général de la prévention routière

M. Christian GERONDEAU
Président de l'Association pour la diffusion des techniques de sécurité routière

Professeur Claude GOT
Chef de service à l'hôpital Ambroise Paré

M. Albert MALLET
Psychologue

M. Pierre MAYET
Vice-président du Conseil général des ponts et chaussées

M. Gérard MILLER
Psychanalyste

M. Jean-Claude QUYOLLET
Préfet de la région Haute-Normandie

M. Bernard STIRN
Maître des requêtes au Conseil d'État

M. Pierre SUDREAU
Ancien ministre, président de la Fédération des industries ferroviaires

Rapporteur

M. Pierre GRAFF
Délégué interministériel à la sécurité routière



Introduction

Le développement de l'automobile au cours des trente dernières années fait apparaître l'une des grandes contradictions de notre société contemporaine : instrument essentiel de liberté individuelle et de progrès économique, symbole des valeurs de la société technicienne, la voiture est aussi un tragique facteur de risque pour toute la population et la première cause de mortalité et de handicap chez les jeunes.

Un phénomène irrésistible en expansion continue

Avec 22 millions de voitures particulières, 19 millions de « deux-roues » légers, 800 000 motocyclettes, 4 millions de véhicules utilitaires et poids lourds, la circulation automobile en France est devenue un phénomène de masse qui touche 33 millions de conducteurs quotidiens ou occasionnels.

D'ores et déjà, une personne active consacre au transport en voiture le quart du temps qu'elle occupe à son travail. Et le phénomène continue de s'étendre, avec le développement de la multimotorisation, la croissance du trafic (4 % par an sur les dix dernières années et 6 % par an depuis 1985) et l'apparition des technologies embarquées de guidage et d'information qui donneront, au moins partiellement, au déplacement en automobile la valeur d'un « temps utile ».

Agent par excellence de la liberté individuelle d'aller et de venir, moyen de désenclavement économique dont témoignent le développement du réseau autoroutier et la forte croissance du transport de marchandises, l'automobile connaît un développement irrésistible, à peine freiné par la congestion des grands centres urbains.

Un symbole des valeurs de la société technicienne

Ce développement n'est toutefois pas neutre : il influence l'évolution des valeurs de la société et des comportements sociaux qui en découlent.

Perçue comme symbole de la société technicienne, la vitesse, dont l'automobile est un instrument habituel, a une valeur attractive puissante de maîtrise et de liberté : elle associe le temps gagné et le plaisir du jeu.

Cet amalgame affectif et idéologique est particulièrement développé auprès de groupes sociaux qui se veulent porteurs d'efficacité : grands rouleurs et consommateurs de véhicules neufs et rapides.

Ainsi, au cours des quinze dernières années, la vitesse de pointe des modèles usuels de haut de gamme commercialisés dans notre pays est-elle passée de 160 à 220, voire 250 km/h, tandis que la vitesse moyenne observée sur les grands itinéraires s'accroissait d'environ 1 km/h par an depuis 1980.

L'un des premiers facteurs de risque de notre société

Ces évolutions techniques et sociales sont, par nature, en contradiction avec l'amélioration de la sécurité routière.

Après le bilan catastrophique de l'année 1972 (plus de 16 500 morts), une action remarquablement énergique et décisive des pouvoirs publics, conjuguée avec celles de bonnes volontés encore dispersées, a conduit, en deux ou trois ans, à une régression spectaculaire de l'hécatombe. Des milliers de vies ont été ainsi épargnées, des dizaines de milliers de handicaps évités. Depuis quelques années et malgré la progression du trafic, les résultats annuels se sont stabilisés autour de 10 500 morts (parmi lesquels 30 % de jeunes de 18 à 24 ans) et 250 000 blessés, dont 60 000 gravement. Dans le même temps, avec une population et un parc automobile comparables, les résultats annuels sont d'environ 8 000 morts en RFA et 5 000 au Royaume-Uni, tandis qu'aux États-Unis la mortalité routière (près de 49 000 tués par an) reste 1,7 fois inférieure à celle de la France au kilomètre parcouru.

Aujourd'hui, sur 100 conducteurs français conduisant pendant 50 ans en moyenne, 33 seront impliqués dans un accident corporel, 14 seront légèrement ou gravement blessés, 1 sera tué.

Une société avancée peut-elle tirer le voile sur les victimes et leurs proches ? S'accommoder de ces tragédies comme d'une fatalité, un tribut « pas trop cher payé » au progrès technique, à la liberté et au plaisir de conduire ?

Une telle attitude est évidemment inacceptable. Et si toute activité humaine comporte des risques, le devoir absolu de la communauté et de ses responsables est de les réduire au minimum. Il est, à l'évidence, inadmissible que la France soit, dans le domaine de la sécurité routière, aux derniers rangs des pays développés. Le seul fait que la plupart des autres pays aient des taux d'accidents corporels inférieurs aux nôtres montre qu'il est possible de le réduire en France et nous fait un impérieux devoir d'en prendre les moyens.

Des choix éthiques et civiques

La Commission est unanime sur ce point : si légitime soit-il, le développement de l'automobile ne justifie pas n'importe quelles conséquences. La grandeur d'un pays réside dans sa capacité de concilier une évolution socio-économique, facteur de progrès, avec la reconnaissance de valeurs morales qui la rendent acceptable et durable.

Ainsi la sécurité routière n'est-elle pas seulement un problème d'aménagement des routes, d'amélioration technique des véhicules, d'apprentissage de la conduite ou d'organisation de contrôles. A l'instar d'autres phénomènes, comme le développement de la génétique, elle est d'abord un problème de société, de choix éthiques et civiques et de comportements individuels.

C'est pourquoi la première partie du livre blanc est consacrée à la connaissance de l'insécurité routière et à l'analyse des facteurs de risque, afin de définir des références cohérentes et accessibles à tous, et de proposer un modèle de conduite apaisée et maîtrisée comme valeur à promouvoir.

La deuxième partie décrit les conditions d'émergence d'un tel modèle de conduite, en privilégiant un programme d'éducation et de formation à la sécurité routière, mais en le complétant par des propositions tendant à rendre plus efficace un système de contrôle et de sanctions, à valeur certes éducative mais aussi répressive.

La troisième partie traite des dispositions à prendre pour rendre plus sûrs les véhicules et leur environnement.

La quatrième partie porte sur les moyens d'améliorer la rapidité et l'efficacité des secours d'urgence aux blessés de la route.

- La cinquième partie propose des mesures à prendre dans le cadre européen.



Première partie

Connaissance de l'insécurité routière

Un accident de la circulation est rarement imputable à un seul facteur : il résulte en général de l'interaction d'une multiplicité de causes liées aux usagers (aptitudes, expérience et comportement des conducteurs), aux caractéristiques des véhicules (performances, entretien, protection), à l'infrastructure (géométrie, environnement), enfin à des circonstances particulières (météorologie, visibilité, intensité du trafic).

Aucun de ces facteurs n'est vraiment isolable : la modification objective de l'un d'entre eux peut avoir des répercussions sur tous les autres. Si, par exemple, faute d'une information suffisante, les automobilistes disposant d'un freinage plus efficace augmentent leur vitesse et roulent « plus près », le risque réel d'accident ne sera pas nécessairement diminué par ce progrès technique pourtant, à l'évidence, de nature à améliorer la sécurité.

Ainsi l'accidentologie routière reste-t-elle une science difficile et complexe. De surcroît, la multiplicité des informations et des commentaires contribue à brouiller les messages et aboutit parfois à semer le doute sur les observations scientifiques les mieux établies.

Avant de porter tout jugement de valeur sur les problèmes et les priorités, il convient donc de s'accorder sur un petit nombre de chiffres clés et de résultats incontestables :

- la fréquence et la localisation des accidents ;
- la répartition des causes d'accidents graves ;
- les risques encourus ;
- leur perception par les conducteurs.

La fréquence et la localisation des accidents

Le risque de mortalité par accident de la route pour chaque habitant est particulièrement lourd en France. En moyenne, au cours des trois dernières années, notre pays a compté 180 000 accidents ayant entraîné des dommages corporels, faisant 10 500 morts ainsi que 250 000 blessés par an, soit un taux de 20 tués pour 100 000 habitants, loin devant la RFA (14 tués pour 100 000 habitants) et le Royaume-Uni (9 tués pour 100 000 habitants). Aux États-Unis, le nombre de tués par habitant est du même ordre de grandeur qu'en France (19 tués pour 100 000 habitants), mais l'Américain parcourt en moyenne 1,7 fois plus de kilomètres que le Français.

Le taux d'accident au kilomètre peut sembler faible. Pour 350 milliards de kilomètres parcourus chaque année sur les routes françaises, on constate un accident pour 2 millions de kilomètres et un tué pour 35 millions de kilomètres. Mais, rapportée à une vie, la probabilité d'accident apparaît dans son importance ; en cinquante ans de conduite, un conducteur moyen a :

- un risque sur trois d'être impliqué dans un accident corporel ;
- un risque sur sept d'être blessé légèrement ou grièvement ;
- un risque sur cent d'être tué.

L'essentiel des parcours se fait sur des trajets courts en campagne et en ville : la longueur moyenne des trajets est de 10 kilomètres et la moitié de ces trajets a moins de 5 kilomètres. 72 % des accidents se produisent en agglomération, mais les accidents les plus graves se situent en rase campagne et particulièrement sur les routes secondaires : pour 100 tués, 63 le sont en rase campagne, dont :

- 5 (8,2 %) sur autoroutes (20 % des kilomètres parcourus en rase campagne) ;
- 24 (37,2 %) sur les routes nationales (26 % des kilomètres parcourus en rase campagne) ;
- 34 (54,6 %) sur les routes départementales (54 % des kilomètres parcourus en rase campagne).

Le seul élément évolutif de la situation depuis dix ans est la régression de la mortalité des piétons et des cyclomotoristes, liée à la diminution de la circulation des cyclomotoristes et à la transformation des conditions de circulation des piétons.

Les personnes impliquées dans les accidents graves sont principalement des jeunes : 30 % des tués sont âgés de 18 à 24 ans alors que cette classe d'âge ne représente que 10 % de la population ; un cycliste tué sur cinq a moins de 14 ans.

Le coût de ces accidents, dépenses directes et pertes économiques réunies, a pu être évalué à près de 100 milliards de francs par an, soit environ 2 000 francs par habitant.

La répartition des causes d'accidents graves

Une analyse des multiples causes de 10 000 accidents mortels survenus entre 1984 et 1986 (qui ont fait l'objet de l'enquête approfondie « Réagir ») fait apparaître les principaux facteurs de risque et l'ordre de grandeur de leur fréquence.

Dans la quasi-totalité des accidents, il apparaît au moins un facteur lié au comportement des usagers et, en particulier, par ordre d'importance décroissante :

- la vitesse excessive ou inappropriée ;
- l'alcoolémie du conducteur ;
- l'absence du port de la ceinture ;
- la fatigue ;
- une autre infraction caractérisée.

D'autres facteurs peuvent également intervenir comme cause d'accident. Citons : l'infrastructure (conception, entretien), les perturbations extérieures, notamment météorologiques, le mauvais état du véhicule (défaillance technique, éclatement de pneus à grande vitesse...).

On constate ainsi que la vitesse excessive ou inappropriée, l'alcoolémie et le non-port de la ceinture de sécurité, combinés entre eux et avec d'autres facteurs, sont présents dans la grande majorité des accidents mortels.

Les risques encourus

Troisième regard permettant de comprendre l'insécurité routière : la connaissance des risques encourus dans les différentes situations de conduite.

La vitesse excessive ou inadaptée : un relèvement de 10 km/h des vitesses maximales autorisées se traduirait par une augmentation des accidents graves estimée à 12 %. Ce chiffre résulte d'un grand nombre d'observations, recueillies notamment, en 1973, à la suite de l'introduction dans notre pays des limitations de vitesse sur autoroute, et, en 1987 à l'occasion du relèvement de 55 à 65 miles par heure dans 28 États des États-Unis de la vitesse limite sur autoroute ; *il n'y a pas d'exemple contraire.*

L'alcool : le risque d'accident mortel d'un conducteur est multiplié par 2 entre 0,50 et 0,80 gramme d'alcool par litre de sang, par 9 entre 0,80 et 1,2 gramme par litre, et par 32 entre 1,2 et 2 grammes par litre.

Le port de la ceinture : il divise le risque d'être tué en cas d'accident par 2,3 pour le conducteur et par 3 pour les passagers.

L'ancienneté du permis : les conducteurs ayant passé leur permis depuis moins de deux ans ont trois fois plus d'accidents que la moyenne.

Le kilométrage annuel : les « gros rouleurs » (c'est-à-dire les conducteurs — 1,6 million — qui parcourent plus de 30 000 kilomètres par an) ont, au kilomètre parcouru, un taux d'accident sensiblement plus faible que la moyenne (de l'ordre de 30 %). Ils n'en constituent pas moins un risque très important d'accidents, eu égard à l'importance du kilométrage parcouru (3 fois plus que la moyenne).

Les infrastructures : les autoroutes sont, au kilomètre parcouru, quatre fois plus sûres que les routes nationales.

Les véhicules : contrairement à une idée répandue, les conducteurs de véhicules puissants et surtout sportifs, ont un risque par véhicule de 20 à 40 % supérieur à la moyenne, alors même qu'ils disposent d'un équipement amélioré (freinage, suspension, pneumatiques...). Les statistiques des assurances montrent aussi que la version la plus sportive d'un modèle peut multiplier par deux le risque d'accident par rapport à la version de base du même modèle.

Ainsi la répartition des risques est-elle variable, d'un groupe social à l'autre, d'une région ou d'un département à l'autre, suivant les habitudes de consommation (alcool, médicaments) et les comportements de conduite, la densité de l'urbanisation, la structure du réseau routier, la composition du parc de véhicules.

La perception des risques par les conducteurs

Le conducteur est-il conscient des risques qui le guettent ou qu'il prend délibérément ? Nous quittons le terrain des observations statistiques pour entrer dans celui des attitudes et des motivations profondes : entre le risque réel d'accident et sa perception par l'usager, l'acceptation de la légitimité d'une règle et son respect individuel ou collectif, il y a souvent des fossés profonds.

On peut illustrer ce décalage en s'en tenant aux trois principaux facteurs d'insécurité : l'alcool, la vitesse et l'absence du port de la ceinture.

Le port de la ceinture : cette obligation est très largement admise et respectée pour les trajets en rase campagne (90 % de ceinturés sur autoroute). En ville et pour des trajets courts, le risque est perçu comme moins grave, ce qui se traduit par des taux de port nettement inférieurs (55 %). Or la ceinture y est pourtant particulièrement utile : c'est en ville que la ceinture fait le plus souvent la différence entre l'accident corporel grave et l'accident léger.

L'alcool : à la suite des mouvements et campagnes médiatiques de 1987, la légitimité d'une limitation stricte de l'alcoolémie au volant est admise et reconnue par une large majorité de l'opinion. Toutefois cette prise de conscience ne s'est pas réellement traduite par une modification du comportement des buveurs occasionnels impliqués dans de nombreux accidents.

La vitesse : elle demeure le facteur essentiel d'incompréhension et de division de l'opinion publique. Si la moitié des conducteurs estime que la vitesse est dangereuse, seuls 17 % de Français admettent que les excès de vitesse fassent l'objet d'une répression sévère, comme si la nécessité reconnue de la limitation des vitesses s'accompagnait d'une tolérance tacite de sa transgression.

Les opposants les plus déterminés sont les « gros rouleurs », les jeunes et les couches sociales supérieures, possesseurs de voitures sportives et puissantes, qui représentent un conducteur sur cinq, mais près du tiers des kilomètres parcourus. En s'appuyant sur une désinformation bien orchestrée, ces conducteurs rejettent les constats des effets de la vitesse (quelque incontestables qu'ils soient objectivement) et ne se laissent pas intimider par une répression dont la probabilité est actuellement trop faible. Les limitations de vitesse leur apparaissent inopérantes, injustes, voire attentatoires à la liberté. Ils s'estiment bons conducteurs, aptes à maîtriser les conséquences de leur vitesse, libres donc de s'affranchir de règles jugées infondées. Ils considèrent que les progrès récents de la technique automobile autorisent, sans risques supplémentaires, des vitesses plus élevées et veulent ignorer les effets de la « force vive ».

Défenseurs d'une vision purement individualiste de l'automobile, niant (au mépris des lois de la physique) le danger des vitesses élevées, ces conducteurs, même s'ils sont souvent adroits, représentent deux fois plus de risque que la moyenne et font courir des dangers à la société en s'opposant aux règles collectives nécessaires à la sécurité d'une circulation de masse.

Ainsi, la conduite automobile d'une frange significative de conducteurs français se caractérise à l'heure actuelle par une agressivité et une nervosité inconnues, voire inconcevables, dans la plupart des autres pays développés (États-Unis, Canada, Royaume-Uni, Pays-Bas...), dont le style de conduite « calme » privilégie la courtoisie et la tolérance.

Un modèle culturel et social de comportements automobiles

Tant que régneront sur nos routes les comportements qui sont aujourd'hui ceux de trop de conducteurs, les efforts menés par ailleurs en faveur de la sécurité n'auront que des effets limités. L'impératif premier est donc de faire évoluer le contexte culturel d'utilisation de l'automobile.

La Commission estime que les connaissances sont suffisamment précises, la situation assez grave et les esprits assez mûrs pour que soit proposé un modèle culturel et social de comportement des conducteurs acceptable par la quasi-totalité des secteurs d'opinion.

Ce modèle propose *une authentique maîtrise du comportement en vue d'une conduite apaisée, civilisée, conciliant le respect de la vie avec les valeurs de plaisir, de liberté et de commodité individuelle qu'apporte l'automobile.*

Il tend à promouvoir des automobilistes individuellement et socialement responsables :

- capables de maturité dans leurs attitudes ainsi que d'une bonne maîtrise de la conduite ;
- respectueux de leur concitoyens et sachant donc concilier leurs pratiques individuelles avec celles d'autrui.

Un tel modèle ne pourra passer complètement dans les usages qu'au terme d'une évolution de longue durée, préparée et accompagnée avec persévérance par l'éducation des nouvelles générations, légitimée par les autorités scientifiques et professionnelles concernées, confirmée par la cohérence des politiques mises en œuvre par l'État et les autres acteurs institutionnels.

Deuxième partie

L'évolution des comportements

Pour améliorer immédiatement les comportements et faciliter, à plus long terme, l'émergence d'un modèle de conduite apaisée, l'État devrait engager un ensemble d'actions couvrant des domaines d'intervention multiples :

- connaissance de l'insécurité routière : rendre ce savoir incontestable et accessible à tous ;
- communication et prévention : développer le partenariat avec les milieux socio-professionnels ;
- éducation et formation : le lieu par excellence où se forment les attitudes et les comportements ;
- contrôles et sanctions : réviser en profondeur le fonctionnement du système.

Constituer un « savoir » objectif accessible à tous

Il existe aujourd'hui deux types de connaissance de la sécurité routière :

- un savoir pratique, acquis tout au long de son expérience par chaque conducteur, dont la réflexion sur la conduite est influencée par les échanges plus ou moins rationnels avec son environnement et quelquefois biaisée par la désinformation, consciente ou non, de certains milieux attachés à une conception trop hédonique et individualiste de l'automobile ;
- un savoir réel, élaboré et scientifique, détenu par un petit nombre d'experts, peu diffusé auprès des responsables de la société civile et de l'administration, peu accessible de par sa nature même au grand public.

Pourtant, les données statistiques et les informations chiffrées sont nombreuses et devraient pouvoir être diffusées sous des formes qui les feraient

reconnaître comme l'expression d'une connaissance précise, sérieuse et certaine.

En réalité, si la création en 1983 d'un Observatoire national de sécurité routière a pu améliorer substantiellement l'organisation des statistiques, elle n'a pas mis fin à la diffusion, par des sources multiples, de renseignements à la fois partiels, redondants, incomplètement normalisés, difficilement interprétables par le public, ce qui nuit considérablement à la compréhension ainsi qu'à la crédibilité de l'information sur la sécurité routière dans son ensemble.

Les difficultés viennent à la fois de la diversité des sources, de la multiplicité des émetteurs et du « brouillage » dans l'interprétation, ainsi que des lacunes dans nos connaissances qu'il convient de combler :

— les statistiques de sécurité routière regroupent une grande variété de connaissances relatives aux accidents de la route, au comportement des usagers, aux infractions et à leurs suites judiciaires, aux conséquences médicales des accidents, aux coûts et transferts économiques..., auxquelles s'ajoutent les études et comparaisons internationales. Elles proviennent de sources différentes, qui ne sont pas toujours pleinement accessibles. Elles sont recueillies et gérées dans plusieurs services publics ou privés, avec des définitions et des méthodes de traitement multiples et parfois inconciliables ;

— la diffusion des statistiques et leur interprétation sont actuellement assurées sous des titres différents et selon des présentations et des périodicités diverses, au lieu d'être unifiées et normalisées comme c'est le cas pour les principaux secteurs de la vie économique (séries statistiques de l'INSEE, par exemple) ;

— la complexité du domaine, dont la compréhension nécessite des approches croisées, facilite le « brouillage » de l'information : certains détenteurs de statistiques diffusent des interprétations divergentes, parfois franchement erronées, dans des domaines importants (en particulier la vitesse), par méconnaissance du problème ou conditionnement social ;

— il ne faut pas masquer, enfin, que notre connaissance de la sécurité routière comporte des lacunes. Ainsi, on apprécie mal aujourd'hui l'immense domaine des impacts et traumatismes physiologiques, psychologiques, familiaux, économiques, sociaux, des accidents de la route. On pressent le rôle que joue l'automobile dans l'imaginaire contemporain sans en avoir vraiment appréhendé toute la portée. On ne dispose encore que de quelques lueurs sur le champ de vie quotidienne que constitue l'usage automobile. On ne sait encore qu'imparfaitement évaluer les effets des normes, réglementations, actions, communications concernant la sécurité routière.

Si l'on veut promouvoir une évolution des comportements vers une conduite apaisée et plus responsable, il est essentiel de développer et de normaliser les connaissances et les savoirs d'ores et déjà acquis. Le Comité interministériel de la sécurité routière (CISR) du 27 octobre 1988 a proposé un certain nombre de mesures susceptibles d'améliorer le système statistique de la sécurité routière. La Commission estime qu'il faut aller encore plus loin. Elle propose à cette fin de mettre en place une organisation capable à la fois :

— de diffuser aux milieux professionnels, techniques et associatifs (de la route, du véhicule, de la conduite, des contrôles, des assurances, de la santé...) une connaissance indiscutable des différents éléments qui conditionnent la sécurité routière et de leurs interactions ;

— de présenter au public un petit nombre de données claires et incontestables, assorties de commentaires objectifs sur leur signification et leur domaine de validité, l'ensemble étant de nature à illustrer les principaux résultats et enjeux de la sécurité routière.

Ces connaissances seraient, dans les deux cas, accompagnées de comparaisons internationales faisant apparaître clairement la position de la France face à celles des autres pays et les tendances en cours. L'objectif est de diffuser, hors de toute influence et de toute passion, un savoir « vrai » et reconnu comme tel.

La Commission estime que le but ne peut être atteint qu'en confiant l'organisation de la connaissance et de sa diffusion à *une instance d'indépendance indiscutable*.

Elle propose donc la création d'un *Centre d'étude et d'information de la sécurité routière*, qui aurait pour mission :

— de rationaliser et d'unifier la collecte des données provenant des différentes sources nationales (justice, gendarmerie, police, services de secours et d'incendie, SAMU, hôpitaux, collectivités locales, constructeurs automobiles, assurances, organismes de recherche...) ainsi qu'internationales ;

— de définir et de cautionner la présentation et l'interprétation des données statistiques de sécurité routière ;

— de diffuser aux milieux professionnels des connaissances aussi complètes que possible ;

— de présenter au public, sous une forme claire et accessible, l'essentiel d'un savoir vrai.

Il est illusoire d'envisager de regrouper dans les mêmes mains et en un même lieu toutes les statistiques actuellement recueillies par des organismes divers, pour des objectifs qui ne sont pas tous liés à la sécurité routière.

Il est, par contre, indispensable que le Centre d'études et d'information dispose d'un service scientifique de haut niveau chargé de rassembler les données recueillies par les différents organismes, de procéder aux études et analyses nécessaires, d'en présenter la synthèse et d'en assurer la diffusion.

Ce service serait organisé par le délégué interministériel à la sécurité routière qui en fournirait les moyens financiers et humains. Il disposerait du concours des structures existantes en matière d'études statistiques : Service d'étude technique des routes et autoroutes (SETRA), Observatoires régionaux de sécurité routière, autres organismes détenteurs de données statistiques. Le Centre serait, bien entendu, habilité à collecter les données nécessaires auprès de l'ensemble des administrations et institutions concernées.

La question du statut de ce Centre d'étude et d'information sera examinée plus loin, car elle est liée aux problèmes de communication et de prévention.

En conclusion, la Commission propose la création d'un Centre d'étude et d'information de la sécurité routière, chargé d'organiser la collecte des données statistiques et de diffuser des résultats et des interprétations incontestables.

Développer une politique de communication et de prévention

La question centrale est la suivante : comment, dans une société où les enjeux de sécurité routière et les moyens de la faire progresser ne sont pas totalement perçus et acceptés par une fraction significative de la population, promouvoir une politique de communication et de prévention qui conduise à une modification réelle des comportements sur la route ? Autrement dit, peut-on agir pour que les convergences apparentes d'aujourd'hui évoluent demain vers un consensus réel, profond et durable en faveur de la sécurité routière, et pour que celui-ci trouve sa traduction dans une conduite maîtrisée et apaisée ?

Il n'est d'autre solution que de donner à l'opinion publique une image de vérité, de cohérence et de globalité de la politique de sécurité, seule susceptible d'influer durablement sur les orientations des milieux professionnels et le comportement quotidien du public.

La société dans son ensemble est directement impliquée, mais on peut néanmoins identifier des cibles privilégiées :

- les jeunes, tout d'abord : ils paient le plus lourd tribut et constituent un enjeu majeur de la sécurité routière. C'est par eux que passe l'avenir durable d'une pratique automobile civilisée. C'est donc en s'adressant à eux que l'on peut le mieux faire évoluer l'ensemble de la société vers une culture collective compatible avec un usage acceptable de l'automobile ;
- les « grands rouleurs » ensuite : ils sont largement réfractaires aux mesures de sécurité qui, selon eux, portent atteinte à la liberté individuelle, notamment en matière de limitation de vitesse ; bien que ne constituant qu'une minorité, ils sont, de par leur statut social, actifs et puissants dans le conditionnement de l'opinion.

La Commission estime que, pour faire prévaloir des principes relevant de l'éthique et du sens civique, l'État doit, outre des actions d'information, de communication, et de contrôle qu'il développe lui-même, s'appuyer résolument sur les relais d'opinion crédibles et légitimes que constituent les collectivités publiques, les autorités scientifiques, les associations, ainsi que les milieux professionnels...

- Il dispose notamment à cet égard de deux possibilités complémentaires :
- appuyer le développement du mouvement associatif, irremplaçable dans l'action locale, quotidienne et spécialisée ;
 - se doter des moyens d'action nécessaires pour promouvoir un modèle de comportement individuel et social apaisé et civilisé.

Aider le développement du mouvement associatif

Les associations, qu'elles aient pour but essentiel, voire unique, de contribuer à l'amélioration de la sécurité routière, ou que cet objectif constitue

une priorité parmi d'autres (associations de parents d'élèves, par exemple), n'en demeurent pas moins des relais essentiels de l'opinion publique, mobilisant efficacement les sensibilités individuelles et formant un réel contre-pouvoir face à ceux qui, pour une raison ou une autre, sont moins sensibles aux règles de la vie en société qui conditionnent le respect de l'intégrité des autres.

Les associations, par leur indépendance, leur pluralisme et leur vitalité, ont développé de longue date des actions de prévention et d'éducation, et contribué à infléchir notablement l'opinion, notamment en matière d'alcoolisme au volant et dans le domaine juridique. Il est donc important que les pouvoirs publics, comme les mécènes privés, favorisent le développement de ces associations, aussi bien en contribuant à la formation des animateurs et en tenant à leur disposition toutes les informations nécessaires à leur action, qu'en tirant le meilleur parti de leur coopération ou en leur fournissant, dans certains cas, les moyens financiers nécessaires à la réalisation d'actions d'intérêt général.

Les associations exercent au plan local la fonction de révélateur des insuffisances du système public d'intervention en matière de sécurité routière et de force de proposition et de mobilisation de la société civile. L'exercice de leur responsabilité n'est pas toujours aisé. Il peut être facilité par la démarche cohérente et coordonnée des plans départementaux d'actions de sécurité routière, dont le dernier Comité interministériel de sécurité routière a rappelé l'importance.

Se doter d'une agence de moyens
pour promouvoir un modèle
de comportement individuel et social apaisé et civilisé

Il semble à la Commission que la communication en faveur de la sécurité routière ne dispose pas aujourd'hui des moyens et de la cohérence nécessaires pour prétendre infléchir suffisamment l'évolution culturelle à l'égard de l'automobile. Pourtant, l'État lui consacre des moyens importants, tandis que des initiatives nombreuses et diversifiées sont prises par des collectivités locales et leurs partenaires, milieux associatifs, professionnels ou autres. Mais ces moyens sont souvent hétérogènes, dispersés et de valeur inégale. Beaucoup de bonnes volontés se mobilisent, mais sans toujours disposer des moyens nécessaires.

La Commission considère que le moment est venu de se doter des moyens de développer et de rendre plus efficace la communication sociale en faveur de la sécurité routière.

L'instrument à créer à cette fin serait *une agence de moyens pour la communication en faveur de la sécurité routière* qui aurait pour but :
— d'offrir aux initiateurs d'opérations de communication (collectivités locales et associations notamment) un concours de qualité éprouvée sous les formes :

- . de conseil pour le montage des opérations,
- . de moyens d'action logistiques pour leur réalisation ;
- de définir les orientations à moyen et long terme, validées par des évaluations, pouvant servir de référence aux divers types de communication (informative, éthique, civique, technique), en tenant compte des interactions ainsi que des continuités et cohérences à assurer.

Créer un Haut Comité de la sécurité routière

Se pose alors, comme pour le Centre d'étude et d'information de la sécurité routière, la question du statut d'une telle agence de moyens. Elle ne doit pas être incluse dans les services de l'État, car alors son indépendance et son impartialité ne seraient pas reconnues par tous les acteurs. Mais elle ne peut exister que si l'État, et en l'occurrence le Délégué interministériel à la sécurité routière, la dote de moyens financiers et humains, éventuellement complétés par d'autres ressources non gouvernementales.

Il est donc proposé de créer un Haut Comité de la sécurité routière, établissement public doté d'un conseil composé d'une douzaine de personnalités reconnues, qui constituerait une autorité morale. Ce Haut Comité assumerait directement la responsabilité :

- du Centre d'étude et d'information de la sécurité routière ;
- de l'agence de moyens pour la communication en faveur de la sécurité routière.

En conclusion, la Commission propose la création d'un Haut Comité de la sécurité routière qui aurait pour finalité générale de promouvoir un modèle de comportement automobile apaisé et civilisé, en s'appuyant sur deux organes d'exécution :

- le Centre d'étude et d'information de la sécurité routière, présenté plus haut ;*
- l'agence de moyens pour la communication en faveur de la sécurité routière.*

En conclusion, la Commission propose la création d'un Haut Comité de la sécurité routière qui aurait pour finalité générale de promouvoir un modèle de comportement automobile apaisé et civilisé, en s'appuyant sur deux organes d'exécution :

- le Centre d'étude et d'information de la sécurité routière, présenté plus haut ;*
- l'agence de moyens pour la communication en faveur de la sécurité routière.*

Améliorer l'éducation à la sécurité routière et la formation à la conduite

Le comportement du conducteur expérimenté, qui doit être celui d'un adulte responsable, maître de l'usage de son véhicule, résulte de nombreux facteurs :

- *les attitudes fondamentales à l'égard d'autrui* : ces attitudes s'établissent très tôt dans les processus éducatifs de la famille, de l'école maternelle aussi bien que primaire ; l'ambiance, la tonalité de la communication sociale sur l'usage automobile doivent favoriser l'acquisition de ces attitudes ; l'école a donc la responsabilité et la charge d'une pédagogie claire en ce domaine ;
- *les contenus et le caractère pédagogique de la formation initiale au permis de conduire* : il est important que la préparation au permis de conduire soit ressentie comme une formation nécessaire et valorisante et non pas seulement comme l'obligation coûteuse d'obtenir une autorisation administrative ;
- *les conditions de l'apprentissage sur la route pendant la première période de conduite réelle...* période des risques majeurs dus à l'inexpérience. Cet apprentissage doit constituer aussi une étape probatoire de maturation consciente, donc auto-contrôlée, sinon même contrôlée.

On a pu démontrer que le sur-risque des jeunes conducteurs (30 % des tués sur la route sont des jeunes de 18 à 24 ans) n'était pas la conséquence d'un tempérament lié à l'âge et donc pas une fatalité. Les premiers résultats de l'apprentissage anticipé de la conduite dès 16 ans montrent, en effet, qu'une formation progressive plus longue et influencée par le milieu familial, sous le contrôle d'instructeurs spécialisés (avec livrets et rendez-vous pédagogiques), devrait réduire considérablement ce sur-risque.

C'est pourquoi la Commission propose de *généraliser le principe d'un apprentissage progressif de la conduite automobile*, caractérisé, sur une période de deux ans, par un suivi pédagogique du conducteur et par une limitation des possibilités d'usage du véhicule. Ce principe s'appliquerait *selon deux modalités alternatives*.

Première voie :

l'apprentissage anticipé de la conduite (AAC) dès 16 ans conduisant à l'obtention d'un permis définitif à 18 ans

La Commission souligne la nécessité de promouvoir ce type d'apprentissage, très réducteur de risque, qui motive fortement le jeune et son entourage familial. L'intérêt pédagogique est évident et l'avantage financier également puisque le coût n'en est pas beaucoup plus élevé et qu'en revanche les assureurs acceptent en ce cas de renoncer à tout ou partie de la surprime normalement prévue pour les conducteurs novices.

Lors du dernier Comité interministériel de la sécurité routière du 27 octobre 1988, le gouvernement a décidé la promotion de cet apprentissage anticipé. La Commission ne peut que s'en réjouir. Elle insiste sur la nécessité de

relayer la campagne de communication nationale par une mobilisation organisée des collectivités et administrations locales, ainsi que des milieux concernés : parents d'élèves et enseignants de la conduite, assurances...

Seconde voie :

après la réussite à l'examen du permis de conduire (sans AAC), une période probatoire de deux ans

Aussi satisfaisante que soit la formule de l'apprentissage anticipé de la conduite à partir de 16 ans avec accompagnateur, le champ d'application en reste partiel. Nombre de jeunes, en effet, ne se trouvent pas placés dans des conditions familiales propres à une telle démarche. Il est donc important de rechercher comment protéger et mieux préparer les autres jeunes par un mécanisme dont l'application puisse être générale.

C'est pourquoi la Commission propose d'instituer, après la réussite à l'examen du permis de conduire, une formation probatoire de deux ans pendant laquelle le conducteur :

- ferait l'objet d'un suivi pédagogique analogue à celui de la conduite anticipée (livret d'apprentissage, rendez-vous avec des moniteurs...) ;
- ne pourrait accéder à la conduite des véhicules trop puissants et trop rapides (voitures ou motocyclettes), qui impliquent une expérience confirmée ;
- devrait respecter certaines règles particulières, par exemple en matière d'alcoolémie, dont le contrôle pourrait être effectué dans le cadre d'un barème du « permis à points » plus contraignant durant cette période.

C'est à l'issue de cet apprentissage contrôlé de deux ans, que serait délivré au conducteur le permis de conduire définitif.

Bien entendu, les jeunes ayant passé leur permis par la première voie (AAC à 16 ans) seraient dispensés de cette formation probatoire.

En conclusion, la Commission propose la généralisation du principe de l'apprentissage progressif de la conduite automobile sur une période de deux ans sous la forme :

- soit de l'apprentissage anticipé de la conduite ;
- soit d'une formation probatoire après obtention d'un permis provisoire.

En conclusion, la Commission propose la généralisation du principe de l'apprentissage progressif de la conduite automobile sur une période de deux ans sous la forme :

- soit de l'apprentissage anticipé de la conduite ;
- soit d'une formation probatoire après obtention d'un permis provisoire.

Réviser en profondeur le système de contrôle et de sanctions

La transformation durable des comportements en matière de conduite automobile s'accompagne nécessairement d'un système de sanctions pour les conducteurs qui, par inconscience ou par des transgressions délibérées, mettent en danger leur sécurité et celle des autres.

Aucun des pays développés n'a fait l'économie d'un tel système. Associés à des sanctions strictes, les contrôles policiers denses pratiqués dans ces pays (RFA ou États-Unis, par exemple) n'y sont pas ressentis comme des atteintes intolérables à la liberté de circuler.

Au contraire, il semble que, dans notre pays, le fonctionnement du système de contrôle et de sanctions (c'est-à-dire l'ensemble constitué par les règles de conduite, les modalités de constat des infractions par les forces de police, les procédures administratives et judiciaires de poursuite, les sanctions administratives et pénales) soit mal perçu et mal vécu par les automobilistes :

- la part des infractions détectées par les forces de police et de gendarmerie est très faible et donne aux conducteurs un sentiment d'impunité ;
- les conditions matérielles et techniques de mise en œuvre des appareils de contrôle (notamment les radars) ne permettent pas de détecter systématiquement certains comportements dangereux (tels que respect des intervalles, manœuvres intempestives...), ce qui donne une image peu légitime de la répression, notamment auprès des automobilistes « gros rouleurs » ;
- les modalités de poursuite des infractions, combinant une procédure administrative « expéditive » (retrait immédiat du permis) et une procédure judiciaire plus lente (encombrement des tribunaux), accentuent l'impression d'arbitraire de la sanction, même lorsque, dans son principe, elle est reconnue légitime ;
- enfin, le choix de certaines peines infligées aux auteurs d'accidents graves ou aux récidivistes peut donner aux victimes ou à leurs proches le sentiment que la société ne prend pas suffisamment en compte la gravité du drame subi et qu'ils sont victimes d'un véritable déni de justice. L'attribution, par exemple, de « permis blanc » aux auteurs d'accidents graves est, le plus souvent, mal admise.

Ce diagnostic bien trop sommaire aurait mérité de s'appuyer sur une analyse complète et détaillée (un véritable audit) du fonctionnement de l'ensemble du système de contrôle et de sanctions : mais une telle étude n'entraîne ni dans la compétence ni dans les possibilités de la Commission. Celle-ci s'est toutefois efforcée de dégager deux grandes orientations pour l'évolution du système de contrôle et de sanctions au cours des prochaines années :

- le choix d'une autre stratégie de répression, basée sur la fréquence des contrôles et l'automatisme des sanctions, pour les infractions courantes ;
- la recherche d'une meilleure utilisation des possibilités de poursuites et de sanctions pour les infractions les plus graves.

Une autre stratégie de répression des contraventions

Il s'agit de rendre enfin efficace, parce que simple et sans échappatoire, le dispositif de détection et de répression des contraventions, notamment de celles qui concernent la vitesse.

Le premier objectif du système répressif est de sensibiliser et de motiver l'usager de la route, pour faire évoluer son comportement vers un « bon usage » de l'automobile. La répression doit donc reposer sur des sanctions fréquentes (forte probabilité de détection), immédiates (sans procédure longue ou aléatoire), sûres (barème forfaitaire), mais pas nécessairement lourdes, dans la mesure où leur caractère répétitif et automatique est par lui-même éducatif et dissuasif, du moins pour les infractions les plus fréquentes (en particulier les excès de vitesse).

Bien que constituant un changement profond de méthode par rapport à la situation actuelle, cette stratégie ne semble pas irréaliste. Elle rejoint et complète d'ailleurs les orientations arrêtées par le gouvernement lors du Comité interministériel de la sécurité routière du 27 octobre 1988 : équipement et renforcement en personnel des forces de police et de gendarmerie, accroissement des contrôles préventifs d'alcoolémie, renforcement du taux de poursuite des procès-verbaux, perception immédiate des amendes avec amélioration de leur recouvrement et permis à points.

La Commission propose à cet effet trois mesures, dont la mise en œuvre devrait être convenablement harmonisée dans le temps pour éviter d'affaiblir le dispositif actuel.

Première mesure : la généralisation d'une police spécialisée de la route, qui serait constituée à partir des unités existantes : brigades routières de gendarmerie, unités de circulation des polices urbaines, unités spécialisées « autoroutes » de la gendarmerie et des CRS. L'existence d'une police concentrée sur la seule sécurité routière, non liée à des pesanteurs territoriales, disposant d'un budget propre, d'une formation et d'un matériel adaptés, est seule à même de garantir l'efficacité et la fiabilité du « contrôle routier » : la plupart des pays développés ont adopté une telle organisation. L'importance des effectifs à affecter à ces unités spécialisées pourrait être déterminée par comparaison avec les forces spécialisées mises en œuvre par les pays développés les mieux organisés en ce domaine.

Deuxième mesure : l'automatisation la plus large possible des dispositifs de contrôle, avec ou sans interception du véhicule, notamment en dotant les unités de gendarmerie et de police de véhicules équipés de cinémomètres couplés avec des caméras permettant d'identifier simultanément le véhicule et le conducteur fautif. La force probante des constatations faites au moyen de ces appareils ne peut plus être discutée. D'autres procédés, également fiables, sont déjà employés et doivent l'être plus largement. Le développement de la circulation autoroutière suggère, enfin, des contrôles par la mention automatique des heures d'entrée et de sortie sur les tickets, complétée par la présence fréquente de la police spécialisée aux péages de sortie.

L'interception immédiate des contrevenants et même, parfois, leur identification, étant souvent impossibles, la présomption de responsabilité du propriétaire du véhicule pourrait être retenue, comme en matière d'infractions au stationnement. A tout le moins, le fait d'avoir imprudemment confié le véhicule à un conducteur dangereux pourrait faire l'objet d'une incrimination nouvelle.

Troisième mesure : le recours plus fréquent à l'amende forfaitaire, avec perception immédiate, pour les contraventions des quatre premières classes. Ce dispositif allègerait la charge des tribunaux. Il est, en outre, cohérent avec le permis à points, qui permettra de substituer à une aléatoire suspension administrative du permis de conduire le retrait automatique de points conduisant à l'annulation (également automatique) du permis de conduire en cas de récidive, dès la deuxième ou la troisième infraction.

Ces deux mesures, dont le principe a été décidé par le gouvernement, paraissent à la Commission particulièrement opportunes.

Un meilleur dosage des poursuites et des sanctions

Le deuxième objectif du système répressif est de « neutraliser les délinquants de la route », c'est-à-dire ceux qui par un acte conscient et délibéré (alcool, vitesse excessive...) mettent en danger la vie d'autrui.

○ L'un des problèmes majeurs, dans notre pays où la consommation d'alcool est forte, est celui de la conduite des véhicules sous son influence : l'alcool intervient dans 40 % des accidents. On ne soulignera jamais assez le danger que font courir les conducteurs (pour la plupart des buveurs occasionnels, s'imaginant le plus souvent être en pleine possession de leurs moyens) qui prennent le volant après une consommation excessive.

Si donc l'information et la prévention n'ont pas suffi, la multiplication des contrôles et l'infliction de peines sévères et spécifiques sont indispensables.

Bien entendu, l'équipement des forces de police en éthylotests électroniques et en éthylomètres doit se poursuivre. Les contrôles inopinés systématiques doivent être fréquents et menés aux endroits les plus utiles ; les procureurs de la République qui les ordonnent devront être dispensés, par une modification législative, d'en préciser les lieux.

Les peines prévues dans ce domaine sont suffisantes, mais les tribunaux n'en font pas toujours une application homogène et adaptée au degré de responsabilité des auteurs d'accidents corporels qui compromettent irréparablement l'intégrité des autres. Ainsi, l'annulation du permis de conduire est trop rarement prononcée lorsqu'elle n'est pas obligatoire, l'aménagement de la suspension du permis est trop souvent accordée, la confiscation du véhicule n'est presque jamais ordonnée, et il en est de même de la peine de travail d'intérêt général. Un gros effort d'information devrait être fait en direction des magistrats.

o Le système juridique français apporte aux tribunaux un large éventail de sanctions, qu'il s'agit moins de renforcer que de clarifier, en adaptant les peines et en prenant mieux en considération les victimes. Ainsi les décisions de justice seraient-elles mieux comprises et acceptées.

Sans entrer dans la complexité des sanctions et de la procédure pénale, la Commission a voulu proposer quelques améliorations qui lui paraissent hautement souhaitables :

— *la création*, déjà envisagée, *d'un délit de mise en danger délibéré d'autrui*, qui permettrait de prendre plus fortement en compte la nature de certaines infractions graves ;

— *la stricte limitation par la loi des possibilités de rendre sans effet les suspensions de permis de conduire* (permis blancs), dont l'utilisation actuelle apparaît injuste et choquante pour les victimes, dangereuse pour la société ;

— *la pratique plus systématique de la confiscation du véhicule*, (saisie avec vente) qui est un moyen souvent efficace de mettre un conducteur délinquant récidiviste hors d'état de nuire (en dehors des peines de prison réservées aux cas les plus graves) ;

— *l'humanisation des procédures judiciaires à l'égard des familles des victimes* : communication des procès-verbaux d'accidents, réduction de l'attente aux audiences, information sur les motifs de classement, possibilité pour les associations agréées de se constituer partie civile...

En conclusion, la Commission propose :

— *de confier la surveillance du réseau à des unités spécialisées de police de la route disposant d'un budget propre, d'un matériel et d'une formation adaptés à cette mission, d'effectifs suffisants pour assurer des contrôles efficaces ;*

— *d'améliorer, pour les infractions courantes, l'organisation de la répression par la multiplication des appareils automatiques de détection des infractions et le recours aux amendes forfaitaires. Cette multiplication des contrôles constitue, de surcroît, un moyen d'appliquer de manière plus efficace le permis à points dont l'institution a été décidée par le gouvernement ;*

— *de multiplier les contrôles systématiques de l'alcoolémie, d'achever l'équipement en appareils de détection et d'être ainsi en mesure de fournir à la justice des éléments d'appréciation incontestables ;*

— *de rendre, pour les délits graves, la répression plus rigoureuse et plus adaptée à la gravité des infractions, par l'institution d'un délit de mise en danger de la vie d'autrui, par la stricte limitation des possibilités d'aménagement des suspensions de permis de conduire (permis blanc) et par la pratique plus systématique de la confiscation des véhicules des conducteurs particulièrement dangereux ;*

— *de mieux prendre en considération les familles des victimes, par une humanisation des procédures judiciaires, en facilitant la connaissance des dossiers et l'accès à la justice.*



Troisième partie

L'environnement du conducteur

L'évolution des comportements vers un modèle de conduite apaisée et civilisée ne peut être crédible sans une action soutenue de mise en cohérence de l'environnement du conducteur : le véhicule et la route.

Poursuivre l'effort entrepris pour améliorer la sécurité des véhicules

La contribution des véhicules à l'amélioration de la sécurité routière résulte d'une action continue et persévérante de recherche technologique et de progrès des règlements, prenant en compte la connaissance constamment approfondie des phénomènes accidentologiques, tant en ce qui concerne le véhicule que le comportement des usagers.

Les délais de mise en œuvre des avancées technologiques en ce domaine sont nécessairement longs : l'intégration d'améliorations novatrices à la conception de nouveaux modèles puis leur diffusion progressive dans le parc roulant peuvent nécessiter près de dix ans. La modification des règles techniques s'inscrit, en outre, dans le cadre juridique précis et contraignant de la Communauté économique européenne, qui peut induire des retards ou se heurter à des incompatibilités avec des mesures nationales.

On peut craindre, de surcroît, que les très importants progrès réalisés en matière de sécurité active sur le parc récent n'aient été partiellement neutralisés par un développement continu de la puissance des moteurs, conduisant à un écart accru entre vitesses de pointe et vitesses réglementaires.

C'est pourquoi tout progrès durable de la sécurité des véhicules (cyclomoteurs et motocyclettes, véhicules légers et poids lourds) implique une adaptation de leurs performances aux conditions de la vie en société et à leurs finalités humaines aussi bien qu'économiques, qui ne se résument pas au plaisir procuré par la vitesse et à des gains de temps souvent illusoire. On a le sentiment que les constructeurs commencent d'ores et déjà à en prendre conscience. Mais l'écart qui s'est excessivement accru entre les vitesses maximales réglementaires et les possibilités des véhicules récents pose un problème majeur. Ce dernier point sera développé ultérieurement dans la partie du rapport consacré au « cadre européen ».

Dans ce contexte général, la Commission propose plusieurs mesures spécifiques.

Pour les deux-roues sans moteur (bicyclettes)

Afin d'améliorer la visibilité de nuit, la Commission propose, outre l'équipement obligatoire en catadioptrés latéraux (décision prise lors du Comité interministériel de la sécurité routière du 27 octobre 1988), l'usage obligatoire la nuit de baudriers rétroréfléchissants.

Pour les deux-roues motorisés (cyclomoteurs et motocyclettes)

Concernant les dispositifs de protection des usagers de ces véhicules, particulièrement vulnérables, la Commission attache une importance particulière au casque, dont il convient de développer l'utilisation suivant les normes les plus récentes.

Par ailleurs, la Commission propose des mesures spécifiques relatives à l'usage des motocyclettes de grosses cylindrées. Ces mesures sont explicitées dans la cinquième partie du livre blanc relative à l'harmonisation européenne.

Pour les voitures particulières

La Commission prend acte des décisions prises lors du dernier Comité interministériel de la sécurité routière concernant le contrôle périodique des voitures particulières, d'une part, et l'extension du port de la ceinture de sécurité aux places arrière, d'autre part.

S'agissant du *contrôle technique*, si l'on peut en attendre raisonnablement des effets positifs sur la sécurité routière (10 % des véhicules du parc sont en mauvais état), il reste néanmoins très difficile aujourd'hui d'en avoir une mesure précise : c'est pourquoi une procédure d'évaluation doit accompagner la mise en vigueur du dispositif.

Tant pour des raisons industrielles qu'économiques et sociales (coût supporté par les usagers notamment), les conditions du contrôle (nombre et âge des véhicules concernés, nombre et nature des points de contrôle entraînant une réparation obligatoire, périodicité...) devraient, en s'appuyant sur l'évaluation préconisée ci-dessus, n'être définies qu'avec prudence, en prévoyant une progression contrôlée par l'expérience.

Enfin, le processus de mise en œuvre, qui devra prendre en compte la mise en place d'infrastructures relativement importantes (agrément d'un millier de centres de contrôles indépendants et réellement performants, formation de contrôleurs qualifiés...), milite en faveur d'une nécessaire progressivité, calculée et maîtrisée, du système.

S'agissant des *dispositifs de retenue*, la Commission estime que la progression de leur utilisation constitue une priorité, avec un enjeu très important (de l'ordre de 500 tués par an).

L'obligation d'installation de ceintures à enrouleur aux places arrières, (obligation vraisemblablement limitée à deux ceintures pour des raisons pratiques), l'équipement des véhicules en voyants signalant le non-bouclage des ceintures et l'installation de systèmes de protection adaptés aux enfants (porte-bébés, sièges harnais, sièges spéciaux...) en constituent les principaux éléments.

Par ailleurs, il convient de poursuivre activement l'élaboration d'une réglementation communautaire pour la protection des occupants en matière de *choc frontal et latéral*, en priorité pour les véhicules de haut de gamme, mais sans exclure les autres véhicules. Il en est de même pour les programmes de recherche destinés à réduire l'agressivité de l'avant des voitures vis-à-vis des piétons et des deux-roues.

Enfin, il est indispensable d'évaluer, dans une approche de système, l'influence sur la sécurité de *l'introduction massive de l'électronique embarquée* et d'orienter en conséquence les programmes de recherches européens correspondants (*Prometheus et Drive*).

Pour les poids lourds et autocars

L'objectif essentiel est de généraliser, au niveau européen, la mesure de limitation de vitesse par construction introduite en 1983 dans la réglementation française ; cette généralisation doit être étroitement associée à la mise au point de dispositifs fiables et inviolables.

Par ailleurs, l'équipement obligatoire en dispositifs de freinage de type ABS pour des véhicules de plus de 16 tonnes est prévu pour 1990-1991. La Commission suggère que soit étudiée l'opportunité d'étendre cette obligation aux autres poids lourds, jusqu'à un seuil à définir.

Enfin, la Commission estime tout à fait nécessaire de poursuivre les recherches sur la réduction de l'agressivité des poids lourds et la limitation du risque d'intrusion des véhicules légers sur la périphérie du véhicule.

En conclusion, la Commission propose un ensemble de mesures dont les principales sont les suivantes :

— pour les voitures particulières :

. emploi systématique de dispositifs de retenue au sein des véhicules, avec l'installation de ceintures à enrouleur aux places arrières et de voyants de contrôle au tableau de bord,

. obligation de systèmes de protection adaptés aux enfants ;

— pour les poids lourds :

. généralisation au niveau européen de la mesure de limitation de vitesse par construction,

. généralisation, jusqu'à un seuil à définir, de l'équipement en dispositifs de freinage de type ABS.

Offrir à l'usager un environnement plus sûr et plus compréhensible

La conduite automobile est une pratique difficile, qui demande au conducteur une vigilance soutenue, notamment pour rester constamment maître de son véhicule. C'est pourquoi il est indispensable de faciliter sa tâche par un aménagement approprié de la route.

L'homogénéité des caractéristiques géométriques, la séparation des circulations, la simplicité des carrefours, la bonne adaptation de la signalisation, la suppression des obstacles latéraux, le traitement paysager des entrées et traversées d'agglomération, contribuent fortement à la réduction des accidents en sollicitant moins souvent l'expérience et la vigilance du conducteur : compréhension plus facile des situations de conduite, limitation des conflits ou des manœuvres difficiles, possibilité de rattrapage en cas d'erreur ou d'inattention.

Il ne serait donc pas crédible de demander aux usagers un effort de modération de leur comportement, une conduite apaisée, sans leur offrir simultanément un environnement plus sûr et plus compréhensible. Mais la tâche est complexe et ne se limite pas à la seule résorption des zones d'accumulation d'accidents (« points noirs ») :

— les voies à caractéristiques autoroutières sont quatre fois plus sûres au kilomètre parcouru ; mais la croissance du trafic, conjuguée avec l'hétérogénéité des vitesses, peut contribuer à diminuer leur sécurité ;

— les routes nationales et départementales les plus importantes ont connu, au cours des trente dernières années, de nombreuses transformations ponctuelles, plus inspirées par la recherche de la fluidité et de la rapidité de la circulation que par celle de la sécurité. Les aménagements qui en découlent sont trop souvent hétérogènes et peu compréhensibles pour l'usager : il en résulte un nombre élevé d'accidents dispersés ;

— enfin, sur les routes secondaires, l'hétérogénéité est encore plus forte, compte tenu de la variété des situations et du nombre élevé de collectivités gestionnaires. C'est sur ces routes que le nombre d'accidents a le moins diminué depuis 1972.

Ainsi, l'hétérogénéité des itinéraires et leurs imperfections localisées sont-elles des facteurs importants d'insécurité. La résorption de ces défauts est un travail de longue haleine, à l'initiative de nombreux maîtres d'ouvrages (État, départements, communes), faisant appel à des savoir-faire élaborés, à des professionnels confirmés, et mobilisant des financements importants.

Pour provoquer ou accompagner une telle évolution, la Commission propose de compléter les actions déjà engagées par deux mesures lourdes :

— l'instauration d'un système de normalisation et de contrôle technique de la sécurité des infrastructures à la disposition des différents gestionnaires des réseaux : État, départements, communes ;

— une action globale de modération de la circulation en ville, liée à l'abaissement à 50 km/h de la limitation générale de vitesse dans les agglomérations.

Un système de contrôle technique de sécurité des infrastructures

Aucune procédure de contrôle systématique n'existe en matière de sécurité des aménagements de voirie, contrairement à ce qui se fait dans d'autres domaines (immeubles de grande hauteur, locaux recevant du public...), malgré des enjeux incontestablement plus importants sur le plan de la sécurité.

Pour les routes nationales une procédure de contrôle des projets d'aménagement existe bien, mais sans que l'aspect « sécurité » soit clairement identifié. De surcroît, ce contrôle ne s'applique pas aux voies en service : il concerne uniquement les projets nouveaux.

Par ailleurs, du fait de la décentralisation, les collectivités locales ne sont soumises, en ce qui les concerne, à aucune contrainte portant sur l'aménagement de leurs voiries.

Or, contrairement à une croyance largement répandue, le domaine de la voirie est très peu normalisé, ce qui conduit à des degrés extrêmement divers de prise en compte de la sécurité, au gré des initiatives locales.

Aussi la Commission a-t-elle estimé qu'il était nécessaire :

— *d'élaborer et de diffuser un guide technique* rassemblant les connaissances en matière d'aménagements de sécurité : règles et normes, principes et recommandations, approches qualitatives. Ce travail est déjà engagé par les services compétents de l'État (Service d'études techniques des routes et autoroutes et Centre d'études des transports urbains), qui pourraient fédérer les expériences des autres partenaires concernés (services des collectivités locales, sociétés d'autoroutes) ;

— *d'organiser des actions de formation des personnels* chargés de l'aménagement et de l'exploitation des voies, qui porteraient à la fois sur une « culture » de la sécurité routière et sur les techniques à mettre en œuvre (aménagements localisés, marquage, signalisation). Ces actions seraient prises en charge par les organismes compétents de l'État (centres inter-régionaux de formation professionnelle) et des collectivités locales (Centre national de la fonction publique territoriale) ;

— *de mettre en place, dès à présent, des tournées d'inspection des réseaux routiers par les services en charge de leur gestion*, afin de déceler et de corriger progressivement toutes les inadaptations relatives à la sécurité. Ces tournées seraient systématiques sur le réseau national, pour lequel l'État dispose des moyens nécessaires. Elles seraient recommandées aux collectivités locales dans le cadre des plans d'action départementaux de sécurité routière.

Ces mesures constitueraient la *première étape d'une mise en place aussi rapide que possible d'un contrôle technique obligatoire, périodique et indépendant des maîtres d'ouvrage, des réseaux de voirie de l'État et des collectivités locales*, ainsi que d'un contrôle préalable des projets d'aménagement. L'application de cette obligation aux collectivités locales impliquerait une mesure législative. De manière à respecter les principes essentiels de la

décentralisation, les résultats des contrôles et les recommandations qui pourraient en découler ne seraient données qu'à titre indicatif, à charge pour les collectivités concernées d'en tirer, sous leur responsabilité, les conséquences.

Les modalités de l'opération (agrément des bureaux de contrôle publics ou privés, fréquences et champ d'action) devraient, d'ores et déjà, faire l'objet d'une étude approfondie.

Une action globale de modération de la circulation en ville

Dans un contexte caractérisé par une multiplicité d'usages (transit, commerce, desserte locale) et d'usagers (voitures, deux-roues, piétons, transports collectifs), la sécurité routière en milieu urbain ne peut se réduire aux seuls aménagements des voies. Elle relève d'un grand nombre d'interventions combinées : organisation générale des déplacements, hiérarchisation des voies, réglementation de la circulation, aménagements d'espaces publics, dispositifs de signalisation et d'exploitation du trafic...

A la suite d'expériences menées au cours des dernières années (dans le cadre, notamment, du programme « villes plus sûres, quartiers sans accident »), il apparaît que l'État pourrait inciter les gestionnaires de voies urbaines à une action globale de modération de la circulation en ville qui s'appuierait sur trois dispositifs.

Abaissement à 50 km/h de la limitation générale de vitesse en agglomération

De récentes expériences étrangères (Suisse et Danemark) ont montré les effets favorables d'une telle mesure sur la sécurité routière. D'ores et déjà en vigueur dans plusieurs pays de la Communauté européenne (RFA, Danemark, Pays-Bas, Grèce, Italie, Irlande et Royaume-Uni), cette mesure, si elle était adoptée en France, pourrait préfigurer une future uniformisation européenne des vitesses en agglomération à 50 km/h, quatre pays seulement restant alors à convaincre (Belgique, Luxembourg, Espagne et Portugal).

La Commission propose qu'en France cette limitation à 50 km/h devienne d'ores et déjà la règle de droit commun pour toutes les voies en agglomération. Toutefois, les autorités locales compétentes pourraient déroger à cette règle :

- en autorisant des vitesses supérieures (60 ou 70 km/h) sur certaines voies prioritaires comportant un nombre limité d'accès et de carrefours spécialement traités ;
- en imposant des limitations inférieures (30 km/h) sur les voiries à caractère résidentiel (selon l'exemple des « cours urbaines » aux Pays-Bas), sous réserve d'aménagements spécifiques incitant à réduire l'allure.

Aménagement des entrées d'agglomération

L'objectif est de matérialiser sans ambiguïté la transition campagne-ville dans la « lecture » de la route. Cet aménagement se combinerait avec l'apposition des panneaux de signalisation réglementaires (notamment de ceux qui limitent la vitesse) et tiendrait compte des règles d'urbanisme et des conditions d'accès des riverains. Un tel aménagement devrait produire un « effet de porte ».

Pour les villes importantes :
incitation à l'élaboration de programmes d'actions locales
de sécurité en milieu urbain

Ces programmes, qui s'inscriraient dans la politique de contrats récemment décidée par le gouvernement, porteraient notamment sur l'organisation des déplacements (transports publics, circulation, stationnement, piétons...) et l'aménagement de l'espace public.

En résumé, la Commission propose :

- de mettre en place un contrôle technique obligatoire, périodique et indépendant de la sécurité des infrastructures qui, dans une première étape, reposerait sur la diffusion d'un guide technique, la formation des personnels et des tournées d'inspection par les services gestionnaires ;*
- d'organiser une action globale de modération de la circulation en ville, avec la fixation à 50 km/h de la vitesse limite réglementaire en agglomération et la mise en place sur certaines voies d'aménagements spécifiques permettant d'autoriser une vitesse supérieure (60 ou 70 km/h) ou d'en fixer une inférieure (30 km/h) ;*
- de clarifier la perception des entrées d'agglomération, par des aménagements matérialisant sans ambiguïté la transition campagne-ville.*

Quatrième partie

Améliorer la rapidité
et l'efficacité des secours
aux blessés de la route

Limiter la gravité des conséquences de l'accident, lorsque celui-ci n'a pu être évité, constitue un objectif majeur de toute action de sécurité routière : la rapidité et l'efficacité des secours doit permettre d'assurer les meilleurs soins aux blessés et d'éviter notamment les morts indues.

Schématiquement, la chaîne des secours se compose de trois maillons : l'alerte, les actions d'assistance, la prise en charge du blessé par les secours organisés. Toute action visant à améliorer l'efficacité des secours aux blessés doit nécessairement porter sur l'ensemble du processus.

L'alerte

Actuellement, les possibilités d'alerte sont multiples : les bornes d'appel d'urgence implantées sur une partie du réseau routier (50 % du réseau national est équipé ainsi que la totalité du réseau autoroutier) ou tous moyens téléphoniques existants, permettant de composer le « 17 » (police et gendarmerie), le « 18 » (services de secours et d'incendie) ou le « 15 » (SAMU) lorsqu'il existe.

Or on constate des délais d'alerte encore importants : six à sept minutes sur routes nationales, avec des délais extrêmes de nuit pouvant atteindre vingt minutes.

Pour réduire ces délais, trois actions apparaissent prioritaires :

— la poursuite de l'équipement du réseau routier (routes nationales, mais aussi et surtout, principales routes départementales) en bornes d'appel d'urgence ;

— une meilleure information du public sur l'existence des moyens d'alerte disponibles et surtout sur leurs conditions d'utilisation (importance de la clarté et de la précision du message) ;

— une complète coordination des différents intervenants : police et gendarmerie, services de secours et d'incendie, SAMU, chacun d'entre eux devant se voir confier la mission et recevoir les moyens de prévenir immédiatement les autres. On y reviendra plus loin.

L'assistance aux blessés

Rares sont les personnes qui pratiquent à bon escient les gestes qui s'imposent. Or 10 % des morts sur la route le sont de manière indue : absence des gestes de survie ou gestes inadaptés aggravant la situation de l'accidenté.

Pour pallier cette carence, les solutions proposées sont nombreuses et complémentaires : formation de secouristes opérationnels, formations dispensées dans le cadre d'instances variées (éducation nationale, armées, entreprises...). Ces formations ont leur utilité et doivent être poursuivies, surtout celles qui permettent la constitution d'équipes de secouristes « opérationnels » bien fournies et bien encadrées, très utiles en particulier pour les phénomènes de masse et les catastrophes.

Il serait toutefois illusoire de penser que « chacun de nous » ayant une fois dans sa vie reçu les rudiments d'une formation spécifique puisse être capable de réagir à bon escient à un accident de la route avec morts ou blessés : l'accident étant, par définition, un phénomène aléatoire et rare, le manque d'entraînement rend souvent inopérants, quelquefois néfastes, les actes de bonne volonté.

C'est pourquoi il semble à la Commission beaucoup plus réaliste et utile que puissent être menées des actions d'information consistant à faire connaître de manière permanente au public (dans un premier temps, pour les jeunes, dans le cadre de l'examen du permis de conduire, puis de manière répétée par les médias) les dispositions à prendre pour provoquer, voire accélérer, l'arrivée des secours organisés : savoir alerter, savoir dégager les voies d'accès (bande d'arrêt d'urgence, notamment) et savoir protéger.

L'action concertée des secours organisés

La multiplicité des services chargés des secours, et plus encore l'absence de concertation entre eux, sont depuis longtemps dénoncés comme sources de confusion, d'accroissement des délais d'intervention et de surcoûts.

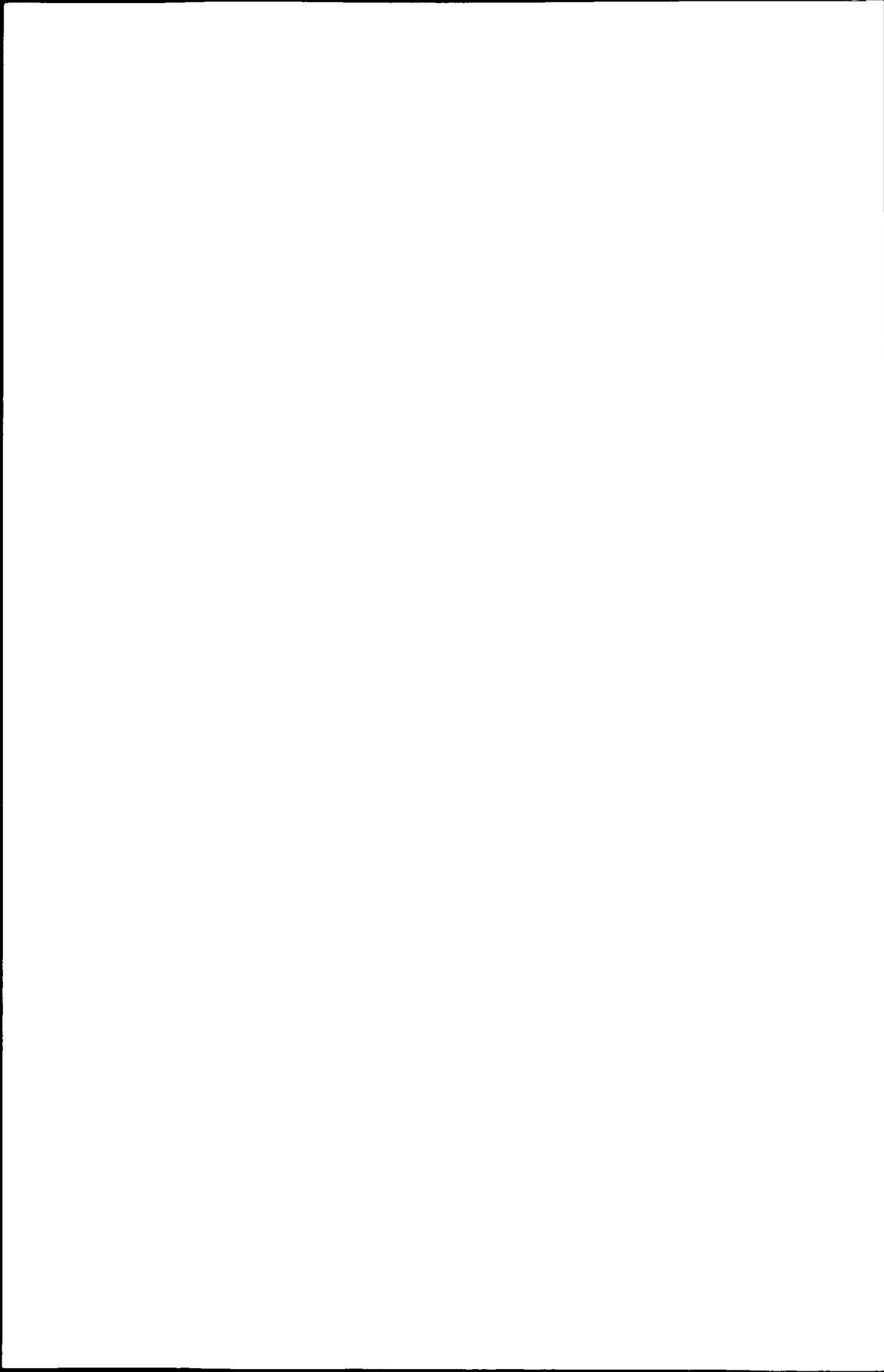
La loi du 6 janvier 1986, relative à l'aide médicale urgente, institue dans chaque département un « comité d'aide médicale urgente et des transports sanitaires » qui a pour mission de veiller à la qualité de la distribution de cette aide et à son ajustement aux besoins de la population. Elle prévoit, en outre, la création, dans certains hôpitaux, d'unités spécifiques (les SAMU) comportant un centre de réception et de régulation des appels doté d'un numéro unique : le « 15 ». Ce numéro permet des transferts d'appels réciproques et devrait rendre possible la conférence téléphonique entre les principaux intervenants : services de secours et d'incendie, police et gendarmerie et, bien entendu, SAMU.

A l'heure actuelle il existe 53 comités départementaux d'aide médicale urgente et 34 centres dotés du « 15 ». Ce bilan, bien que constituant un progrès indéniable par rapport à la situation antérieure, n'est pas encore satisfaisant. C'est pourquoi la Commission insiste sur l'urgence de la mise en application de la loi précitée et notamment sur :

- la généralisation du « 15 » pour l'alerte des SAMU ;
- l'organisation et l'obligation d'une action réellement concertée entre les différents services chargés des secours (forces de l'ordre, services de secours et d'incendie, SAMU) par un échange d'informations systématique après chaque accident de la route. Ce point est tout à fait essentiel, si l'on souhaite une réelle amélioration de l'efficacité des moyens de secours aux blessés de la route ;
- le renforcement et l'utilisation commune des moyens de transport nécessaires à la rapidité des secours.

En conclusion, la Commission propose l'ensemble des mesures suivantes :

- poursuite de l'équipement du réseau routier en bornes d'appel d'urgence ;*
- meilleure information du public sur l'existence des moyens d'alerte disponibles et surtout sur leurs conditions d'utilisation ;*
- généralisation du « 15 » pour l'alerte des SAMU ;*
- organisation et obligation d'une action réellement concertée entre les différents intervenants (gendarmerie, police, services de secours et d'incendie, SAMU), ainsi que renforcement de l'utilisation commune des moyens de transport nécessaires à la rapidité des secours.*



Cinquième partie

Le cadre européen

Une politique cohérente de sécurité routière se doit, on l'a vu plus haut, de traiter de la technique du véhicule. Mais l'approche de ces questions ne peut, en général, être qu'européenne, voire, sur certains points, mondiale. Le traité de Rome interdit, en effet, d'imposer unilatéralement des normes de construction applicables au seul territoire français : il en résulterait une fragmentation du marché automobile et des distorsions de concurrence (certaines normes pouvant être choisies pour favoriser un constructeur) qui seraient incompatibles avec la réglementation européenne et la mise en place du grand marché unique.

Mais les Européens sont en train de découvrir que les normes techniques automobiles ne sont pas les seules à devoir être harmonisées. La circulation automobile ne s'arrête pas aux frontières et un véritable espace économique commun suppose une « Europe des transports » et sans doute à terme une « Europe des citoyens ». Cela signifie plus précisément qu'il faudra bien harmoniser, au moins partiellement, sous peine de complications extrêmes et de distorsions dangereuses, les dispositions essentielles des codes de la route des différents États.

Parmi ces dispositions essentielles figurent, bien entendu, des règles relatives à la sécurité (taux d'alcoolémie, vitesses limites autorisées, obligation du port de la ceinture, modalité de délivrance du permis de conduire et règles d'équivalence...), ainsi que le dispositif de contrôle et de sanction.

L'Europe a tout à gagner à une telle harmonisation qui, non seulement ne peut qu'améliorer la sécurité routière, mais devrait aussi favoriser, car elle touche à la vie quotidienne, l'émergence progressive d'un sentiment d'appartenance à une véritable communauté de 320 millions d'habitants.

Les États membres ne peuvent, eux aussi, qu'y gagner. L'unification européenne n'est-elle pas un moyen puissant d'emporter l'adhésion de l'opinion

sur des sujets encore controversés, comme la limitation de vitesse ou le port obligatoire de la ceinture à l'arrière des véhicules ?

En fait, après des débuts timides, il semble que l'approche communautaire de la sécurité routière soit en train de progresser. Un gros travail a d'ores et déjà été accompli pour la normalisation technique des automobiles. La Commission européenne vient enfin de déposer des projets de directives sur les taux d'alcoolémie, le port de la ceinture, et les vitesses limites des véhicules lourds.

La RFA et le Danemark, qui continuent à soutenir que la sécurité routière échappe à la compétence de la CEE, sont maintenant isolés sur ce point. Ils sont soumis à la pression ferme et argumentée de la Commission européenne. Il est souhaitable que la France s'emploie avec conviction à lever cette opposition.

Mais il est nécessaire d'aller plus loin. Aussi la Commission propose-t-elle deux mesures, essentielles.

La première serait de mettre en vigueur une réglementation communautaire unique des limitations de vitesse : 50 km/h en ville (avec dérogations possibles pour certaines voies), 90 km/h sur route et 130 km/h sur autoroute. Sur ce dernier point aussi la RFA oppose un refus obstiné ; mais le problème est si vital et urgent, le besoin si évident, que tous les efforts doivent être déployés pour faire cesser cette opposition et aboutir à un accord général.

La deuxième consisterait à limiter par construction la vitesse des véhicules légers.

En effet, comment ne pas être frappé par une contradiction majeure et qui ne cesse de s'accroître :

— d'une part, il existe une véritable volonté de diminuer le fléau que représentent les accidents de la route, et tous les experts de tous les pays s'accordent pour reconnaître l'indiscutable efficacité des limitations de vitesse, qui est pleinement confirmée par les variations concordantes des taux d'accidents corporels et des normes de vitesse ;

— d'autre part, les constructeurs d'automobiles du monde entier, irrésistiblement emportés par les possibilités de la technologie, produisent des véhicules de plus en plus rapides, dont les vitesses d'utilisation courante (dites « de confort ») s'écartent chaque année plus largement des vitesses limites autorisées, incitant ainsi de facto les conducteurs à transgresser les limites autorisées, aussi bien sur les autoroutes que sur les routes ordinaires.

En 1967, 10 % des voitures françaises alors produites dépassaient 150 km/h ; en 1987 ce taux atteint 73 %. Et n'a-t-on pas vu, lors du dernier « Mondial de l'automobile », un nombre impressionnant de modèles (et pas seulement de sport) atteignant ou dépassant 220 à 250 km/h ?

Cette fuite en avant est-elle raisonnable ? Certainement pas pour la sécurité des routes. Peut-être pas non plus pour les constructeurs : si la recherche des performances a permis, sans nul doute, des progrès techniques considé-

rables, il est temps maintenant de concevoir des véhicules pour le grand public, mieux adaptés à leur usage social, plus économes d'énergie et plus respectueux de l'environnement naturel et humain.

Ce n'est que par l'instauration d'une norme d'immatriculation limitant la vitesse par construction (le cas échéant par la technique du limiteur de vitesse) qu'il peut être mis fin à cette fuite en avant. C'est sans doute aux environs de 160 km/h que pourrait être fixée cette norme.

Sans penser qu'une telle mesure soit immédiatement applicable, la Commission propose qu'au plan international la France affirme une telle position, comme l'un des axes stratégiques de sa politique de sécurité routière et comme un objectif important des futurs accords communautaires.

Parallèlement, dans ce même but et dans la perspective déjà évoquée d'un accord communautaire sur les limitations de vitesse, la France doit continuer, comme elle l'a toujours fait depuis 1984, à demander que la RFA limite la vitesse sur ses autoroutes de rase campagne, l'espace autoroutier allemand demeurant le seul argument des constructeurs spécialisés dans le « haut de gamme » pour promouvoir des modèles atteignant des vitesses vertigineuses, mais inadaptées à la réalité de la circulation sur les voies publiques.

Les véhicules à deux roues, par les risques exceptionnels qu'ils engendrent, posent un problème spécifique.

On sait que les plus puissants de ces engins sont particulièrement dangereux : 4,85 tués pour 1 000 impliqués dans un accident pour les utilisateurs de motocyclettes de plus de 400 cm³, contre 2,80 pour les plus petites motocyclettes et 2,1 pour les cyclomoteurs ; ils font des ravages, notamment chez les jeunes de 15 à 24 ans, qui représentent 16 % de la population mais 58 % des tués à motocyclette et 75 % des blessés graves. L'inexpérience se révèle particulièrement meurtrière puisque, sur 100 conducteurs de motocyclettes tués, 60 avaient leur permis depuis moins de 6 ans.

Globalement, les motocyclettes sont dix fois plus dangereuses que les voitures particulières ; en outre, les motocyclettes de grosse cylindrée sont six fois plus dangereuses que les cyclomoteurs.

C'est pourquoi, pour aborder le problème des « deux-roues », on distinguera deux catégories :

- les cyclomoteurs et motocyclettes de petite cylindrée ;
- les motocyclettes de grosse cylindrée.

Ces véhicules ont en commun une absence de stabilité autre que dynamique, des possibilités de freinage d'urgence périlleuses (pratiquement inexistantes sur routes glissantes). Ils n'offrent, de surcroît, aucun environnement de protection à leurs usagers.

Mais les cyclomoteurs et motocyclettes de petite cylindrée, bien moins dangereux en moyenne que les grosses motocyclettes, constituent un moyen de transport souvent irremplaçable pour bien des gens à ressources modestes, notamment des jeunes.

Les motocyclettes de grosse cylindrée, au contraire, peuvent atteindre des prix très élevés sans présenter une utilité sociale et économique véritable : comme moyen de liberté et pour assurer les transports de la vie courante elles peuvent, dans tous les cas, être avantageusement remplacées par des voitures particulières plus sûres. L'attrait qu'elles exercent est de nature purement hédonique : c'est le goût du risque permanent, maîtrisé à tout instant par une adresse qui doit être sans faille.

Sans aller jusqu'à la proscription de fait des « grosses cylindrées » que pratique le Japon et qui serait difficilement acceptée en Europe, la société a l'impérieux devoir d'user des moyens les plus énergiques pour limiter les risques inacceptables (pour l'essentiel une autodestruction de jeunes) qu'elles entraînent sans aucune nécessité.

C'est pourquoi la Commission propose l'application, spécialement adaptée à la moto, des deux principes généraux qu'elle a proposés plus haut pour les automobiles :

— *la limitation de vitesse par construction* : compte tenu du caractère particulièrement dangereux de ce type de véhicule, cette norme ne devrait pas excéder 130 km/h ;

— comme pour les voitures, mais d'une manière spécialement adaptée aux caractéristiques très particulières des deux-roues, *l'instauration d'une période d'apprentissage contrôlé de deux ans* après la réussite à l'examen du permis de conduire, comportant notamment l'interdiction de piloter les véhicules les plus dangereux (qui, en l'occurrence, seraient définis par leur puissance et leur vitesse).

En conclusion, la Commission propose de négocier une réglementation européenne des vitesses qui porterait à la fois sur l'harmonisation des limites autorisées en ville, en rase campagne et sur autoroute, et sur la limitation par construction de la vitesse des véhicules légers et des motocyclettes.

Conclusion

Problème complexe aux ramifications multiples, problème de société et de communication, la sécurité routière est une préoccupation constante des pouvoirs publics, qui concerne directement la vie quotidienne de tous les Français.

Immense progrès des temps modernes, l'automobile constitue un instrument irremplaçable de liberté individuelle et de développement économique. Il n'est donc pas question de la mettre en accusation. Le vrai problème est d'en organiser l'usage dans l'esprit de ses finalités essentielles, sans privilégier abusivement, au détriment de la sécurité, le plaisir que procurent des performances excessives ; Il est, de surcroît, indispensable de corriger rapidement le grave excès d'insécurité routière qui caractérise notre pays.

Les améliorations possibles sont nombreuses. La Commission a jugé indispensable de faire l'inventaire des mesures qui pourraient être prises dans les années qui viennent. Elle l'a fait dans un esprit d'efficacité et aussi de réalisme.

Mais une politique de sécurité routière ne se réduit pas à une liste d'actions ponctuelles, si pertinentes soient-elles. Elle doit se fonder sur un projet social fort et quelques mesures majeures qui en assurent le développement dans la durée et la continuité.

Le projet social est celui du modèle de conduite automobile apaisée, civilisée et maîtrisée, présenté en première partie. Il appartient à l'État de l'énoncer avec force et de le proposer par tous les canaux de communication dont il dispose ; il est de sa responsabilité de promouvoir, avec l'appui des autorités morales et de ceux qui concourent à la formation de l'opinion, les principes éthiques et civiques qui doivent fonder les comportements de conduite automobile.

L'émergence de ce modèle de conduite devrait s'appuyer sur les mesures préconisées dans ce livre blanc, dont les grands objectifs sont rappelés ci-dessous, dans l'ordre du rapport :

○ Développer et rendre plus efficace la communication sociale en faveur de la sécurité routière, en confiant à des instances d'indépendance indiscutable l'organisation et la diffusion de la connaissance, ainsi que les moyens financiers et humains de la communication.

○ Généraliser le principe d'un apprentissage progressif de la conduite automobile caractérisé, sur une période de deux ans, par un suivi pédagogique du conducteur et par une limitation des possibilités d'usage du véhicule.

○ Mettre en place, pour les infractions courantes, une autre stratégie de répression, s'appuyant sur la spécialisation de la police de la route et sur la fréquence et l'automatisme des contrôles et des sanctions.

○ Mieux utiliser, pour les infractions les plus graves, les possibilités de poursuites et de sanctions, qu'il s'agisse de contrôles d'alcoolémie, de l'adaptation des peines ou de la prise en considération des victimes.

○ Poursuivre l'effort entrepris pour améliorer la sécurité des véhicules, notamment en ce qui concerne les dispositifs de retenue dans les voitures particulières, les limitations de vitesse et dispositifs de freinage des poids lourds.

○ Offrir un environnement plus sûr et plus compréhensible à l'utilisateur de la route, par un système de contrôle technique de sécurité des infrastructures et une action globale de modération de la circulation en ville.

○ Améliorer la rapidité et l'efficacité des secours aux blessés de la route, par la poursuite de l'équipement du réseau en moyens d'alerte, une meilleure information du public et une plus grande coordination des différents intervenants.

○ Négocier une réglementation européenne des vitesses, qui porterait à la fois sur l'harmonisation des limites autorisées en ville, en rase campagne et sur autoroute, et sur la limitation par construction de la vitesse des véhicules légers et des motocyclettes.

Aussi opportunes que soient ces différentes mesures, la Commission tient à rappeler que la sécurité routière pose avant tout à chacun d'entre nous un problème moral puisque l'automobile, moyen par excellence d'initiative individuelle, s'utilise dans un espace collectif et peut mettre en cause l'intégrité physique de l'ensemble des citoyens.