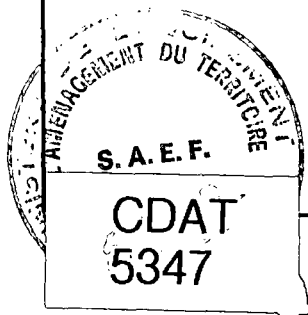


MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES

L'ETUDE ANALYTIQUE
DE LA
POLITIQUE DE SECURITE ROUTIERE

—◆—
par
M. TERNIER
Sous-Directeur
à la Direction de la Prévision

Colloque de La Haye organisé par
le comité de politique budgétaire
des communautés européennes
du 24 au 26 mai 1973.



L'ÉTUDE ANALYTIQUE
DE LA
POLITIQUE DE SÉCURITÉ ROUTIÈRE

Exposé de M. TERNIER, Sous-Directeur à la Direction de la Prévision, au colloque de La Haye organisé par le comité de politique budgétaire des communautés européennes (24 au 26 mai 1973) sur les nouvelles méthodes d'amélioration des choix budgétaires.

S O M M A I R E

I - <u>LE CONTEXTE ET LA GENESE DE L'ETUDE</u>	1
1 - L'opération R.C.B.	1
2 - La dimension du problème des accidents de la route en France en 1968	2
II - <u>PRESENTATION DE L'ETUDE</u>	3
1 - Organisation de l'étude	3
2 - Déroulement de l'étude	4
3 - La démarche de l'étude	5
a) La formulation du problème	7
b) La réflexion sur les objectifs poursuivis et les moyens d'action possible	7
c) L'évaluation	9
III - <u>LES CONCLUSIONS DE L'ETUDE ET SON UTILISATION</u>	13
1 - Les conclusions de l'étude analytique	13
2 - La préparation du budget de 1970	13
3 - La table ronde sur la sécurité routière	13
4 - La politique de sécurité routière	13
5 - Le programme finalisé du VIème Plan	14
6 - La mise en oeuvre de la politique de sécurité routière ...	14
7 - La poursuite de l'étude pilote	15
IV - <u>LES ENSEIGNEMENTS DE L'EXPERIENCE</u>	15

L'administration française a effectué de juillet 1968 à juin 1969 une étude analytique de la politique de sécurité routière. Après un rappel du contexte et de la genèse de cette réflexion on en présentera les principaux aspects, puis l'usage qui en a été fait. On s'interrogera enfin sur les résultats qui ont été obtenus grâce à cette action.

I - LE CONTEXTE ET LA GENESE DE L'ETUDE

L'étude de la politique de sécurité routière est l'une des premières "études-pilotes" lancées dans le cadre de la R.C.B.

1 - L'opération R.C.B.

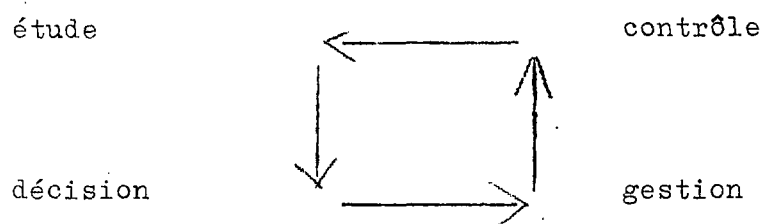
Décidée par un conseil des ministres du 4 janvier 1968, l'opération de rationalisation des choix budgétaires (R.C.B.) se proposait de moderniser l'administration française en agissant selon les axes suivants :

- développer des "études analytiques" permettant d'éclairer le mieux possible les décisions ;

- élaborer des "budgets de programmes" permettant de clarifier la préparation des arbitrages budgétaires en reliant les objectifs des administrations et les moyens dont elles disposent ;

- introduire des techniques de contrôle des résultats de la gestion (comptabilités analytiques, tableaux de bord, etc.).

Ces actions sont complémentaires, la R.C.B. visant à mettre en place un "processus intégré", représenté par le schéma ci-dessous, tel que les études éclairent des décisions mises en forme dans les budgets de programmes et dont la mise en oeuvre puisse être suivie au moyen du contrôle de gestion.



Lors du lancement de la R.C.B., on a estimé qu'il était peu réaliste d'envisager d'imposer à l'administration des objectifs aussi ambitieux de manière autoritaire. Les responsables de la R.C.B. ont préféré agir de manière progressive et pragmatique, en lançant des expériences-pilotes dans les administrations qui y étaient favorables.

Le ministère de l'équipement et du logement, étant volontaire pour entreprendre de telles actions, proposa de choisir la politique de sécurité routière comme champ d'expérience. L'étude fut décidée en juin 1968.

2 - La dimension du problème des accidents de la route en France en 1968.

Quelques données suffisent à souligner la gravité du problème tel qu'il se présentait en 1968.

En 1967 les accidents de la route avaient entraîné la mort d'environ 13 600 personnes ; plus de 300 000 avaient été blessées. On prévoyait, pour 1968, plus de 14 000 morts.

De plus on constatait une croissance rapide du nombre de victimes, le nombre d'automobilistes tués ayant doublé en cinq ans.

Une estimation des pertes économiques consécutives aux accidents de la route montrait qu'elles dépasseraient 10 milliards de francs en 1968.

Il paraissait donc légitime de consacrer à ce problème des moyens d'études importants.

II - PRESENTATION DE L'ETUDE

Avant de présenter la méthode d'étude utilisée il paraît utile de décrire rapidement l'organisation et le déroulement de l'étude.

1 - Organisation de l'étude

Le problème de la sécurité routière est complexe car il y intervient de nombreuses actions, souvent dépendantes les unes des autres mais exercées par des organismes différents. (Construction et entretien des routes, des véhicules, surveillance de la circulation, soins aux blessés, information ...). Une dizaine de ministères et de nombreux organismes sont concernés par ce problème.

En outre, une politique de sécurité routière doit faire intervenir des spécialistes de discipline très variées (ingénieurs routiers, ingénieurs en automobile, psychologues, sociologues, pédagogues, juristes, médecins ...).

L'étude a été conçue de manière d'une part à utiliser au mieux l'expérience des personnes compétentes, d'autre part à coordonner le mieux possible les travaux d'études, la préparation des décisions et les tâches de gestion.

Ces considérations ont conduit à organiser l'étude de la façon suivante :

- un directeur d'étude a été désigné afin :

. d'assurer la coordination du travail des divers spécialistes nécessaires à l'élaboration d'une étude aussi complexe ;

. d'assurer les liaisons avec les organismes intéressés par l'étude.

- Une équipe permanente pluri-disciplinaire a été constituée afin d'examiner chaque aspect du problème à travers différentes optiques. Cette équipe comprenait par douze experts. (économistes, ingénieurs des Ponts et Chaussées et des Travaux Publics, psychosociologue, psychiatre, chirurgien, technicien en automobile et statisticien).

- Des experts-consultants de très haut niveau ont été associés à l'étude (chirurgien, ergonomiste, juriste, etc).

- Des correspondants permanents ont été nommés par chaque département ministériel concerné. Ils étaient régulièrement tenus au courant de l'avancement de l'étude et donnaient leur avis sur la manière dont elle devait être conduite.

2 - Déroulement de l'étude

L'étude devant être intégrée dans le processus de préparation du budget, il a paru souhaitable d'effectuer en priorité une exploitation méthodique de l'information existante et des études déjà effectuées. Cette première phase devait déboucher sur certaines conclusions pouvant être utilisées lors de la préparation du budget 1970. Elle devait donc s'achever au premier trimestre 1969.

L'étude a pratiquement débuté en septembre 1968. Il pouvait sembler ambitieux de vouloir accomplir le travail prévu en sept mois.

L'étude impliquait l'examen de nombreux thèmes. Le nombre de personnes à contacter, de réunions à organiser, de rapports partiels à rédiger était tel que l'étude ne pouvait

être menée à bien sans une programmation très stricte du travail.

Un planning détaillé établi en septembre 1968 a été exécuté conformément aux prévisions, si bien que l'essentiel des conclusions de l'étude avait pu être communiqué aux différents "décideurs" avant la fin du premier trimestre 1969.

3 - La démarche de l'étude

La démarche qui a été suivie pour l'étude analytique de la politique de sécurité routière est illustrée par le schéma n° 1

Elle comprend trois phases :

- première phase : étude exploratoire :

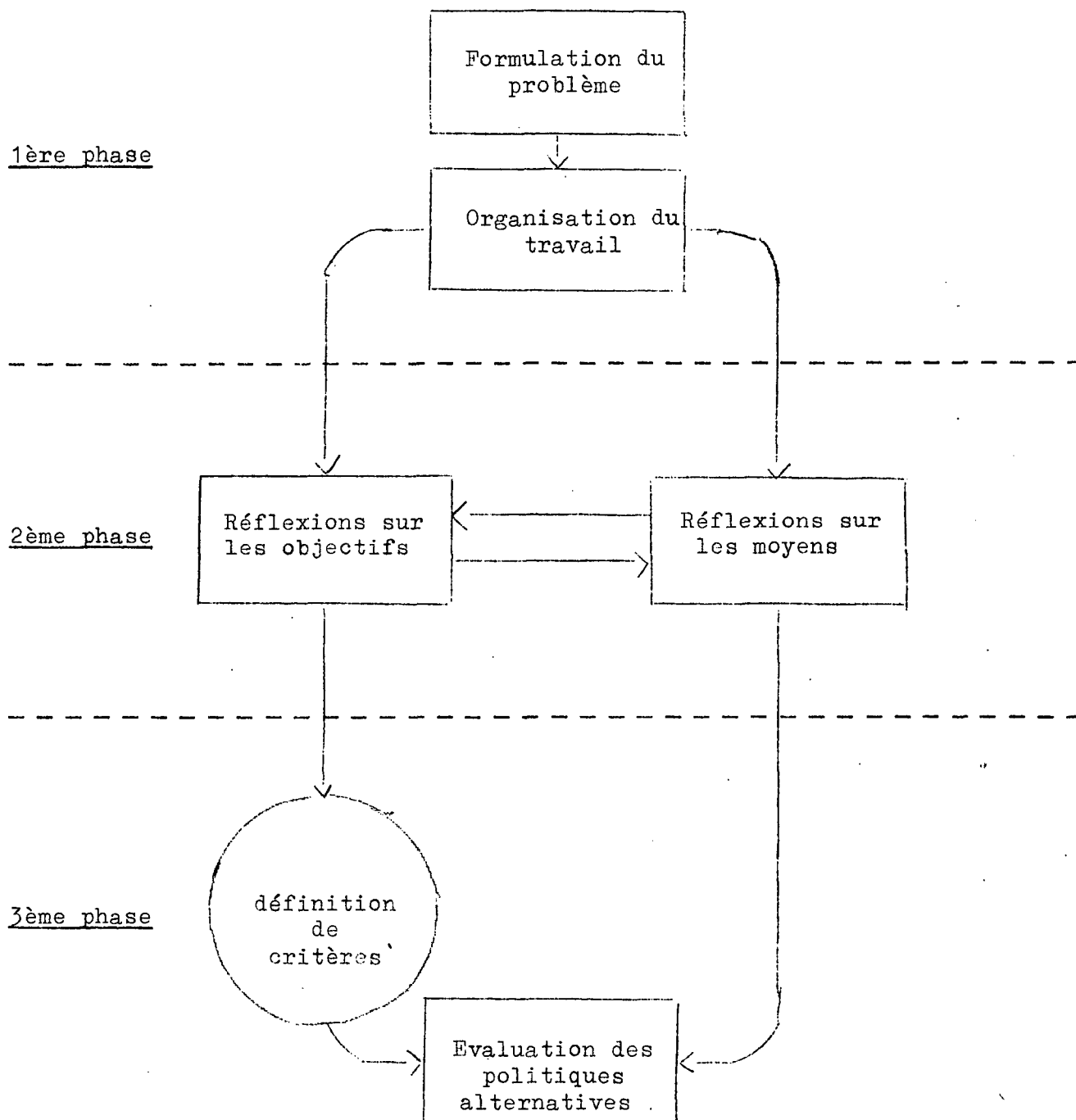
Elle vise à bien poser le problème, afin de l'aborder avec un maximum de chances de succès, et à définir les moyens d'étude à mettre en oeuvre, leur organisation, les tâches à effectuer, et les délais à respecter.

- deuxième phase : réflexion sur les objectifs poursuivis
et les moyens d'action possibles

Elle permet de dégager toutes les politiques alternatives à envisager.

- troisième phase : "Evaluation" des politiques alternatives

Elle consiste à prévoir les effets probables des diverses alternatives, donc à "évaluer" leurs avantages et les inconvénients. Cette évaluation se fait au moyen de critères, qu'il est nécessaire de définir au préalable.

SCHEMA N° 1

L'organisation de l'étude ayant déjà été présentée, on n'illustrera ci-après que les autres points de cette démarche.

a) La formulation du problème

La première réflexion entreprise visait à bien formuler le problème à étudier et à délimiter de façon précise le champ de l'étude.

L'approche retenue a consisté à considérer l'accident comme une "sortie" du système "circulation routière" (schéma n°2).

Le système de circulation routière a été décomposé en trois sous-systèmes interdépendants :

- les hommes (conducteurs, usagers, ...)
- les véhicules (automobiles, 2 roues, etc.)
- l'infrastructure (routes, signalisation, ...).

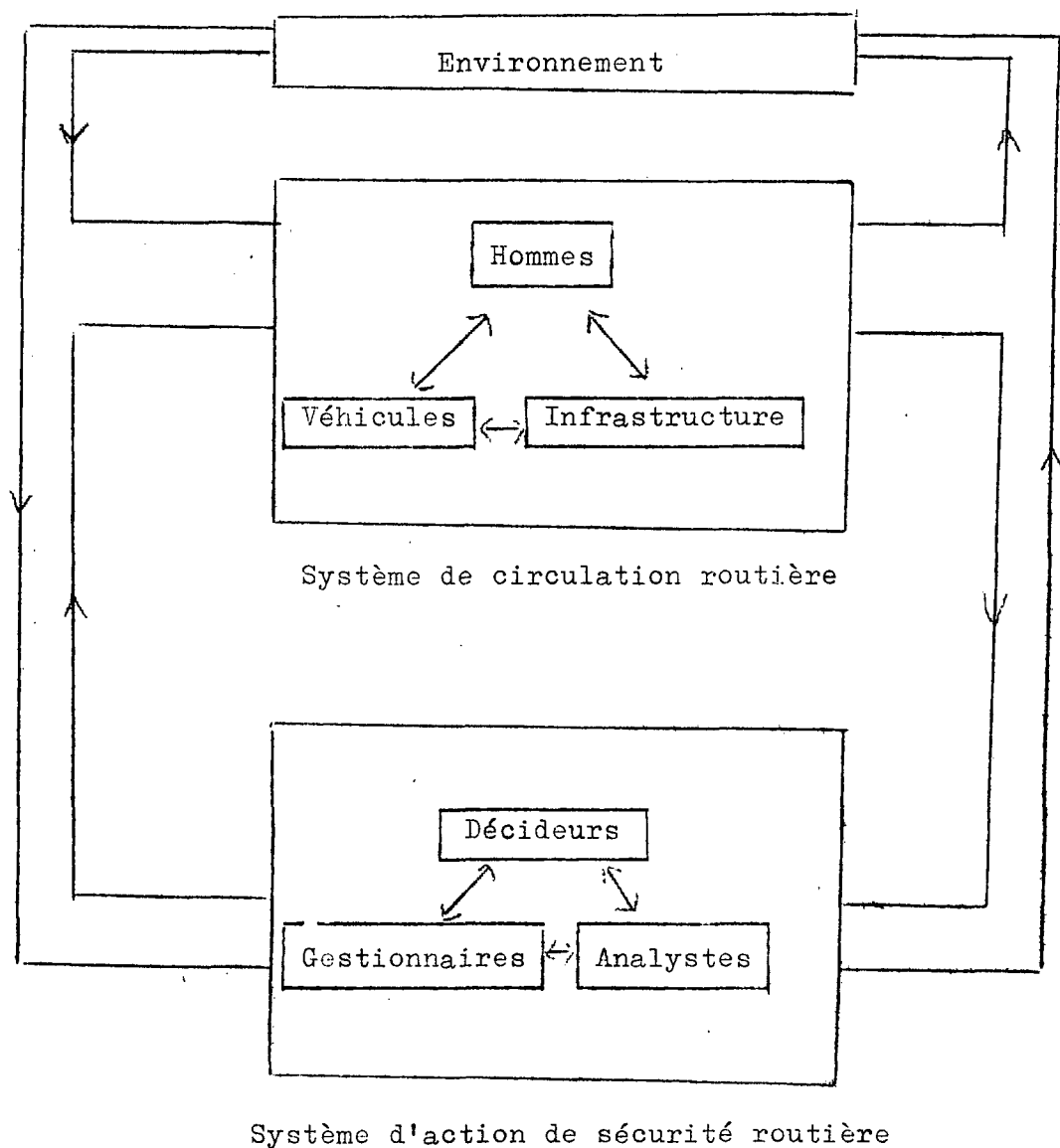
La politique de sécurité routière vise à agir sur le système de circulation routière au moyen d'un système d'action qu'on peut décomposer en trois sous-systèmes concernant :

- les décideurs ;
- les gestionnaires ;
- les analystes.

Les deux systèmes esquissés ci-dessus sont placés dans un environnement qui influe sur le système de circulation routière, sans qu'on puisse agir directement sur lui (conditions climatiques par exemple).

b) La réflexion sur les objectifs poursuivis et les moyens d'action possible

Cette réflexion a été conduite en cherchant à répondre aux questions suivantes :

SCHEMA N° 2

- Quels sont les objectifs des différents groupes concernés ?
- Au moyen de quels indicateurs mesurer ces objectifs ?
- Quels sont les moyens utilisés actuellement en France ? dans d'autres pays ?
- Quels moyens peut-on imaginer pour atteindre les objectifs définis ? Sur quels facteurs peut-on agir ?
- Quelles sont les relations entre les moyens et les objectifs définis ?

Elle a conduit à une présentation des actions possibles de sécurité routière, sous la forme d'une "structure de programme" ci-jointe.

c) L'évaluation.

La question essentielle à laquelle on doit répondre lors de cette phase est :

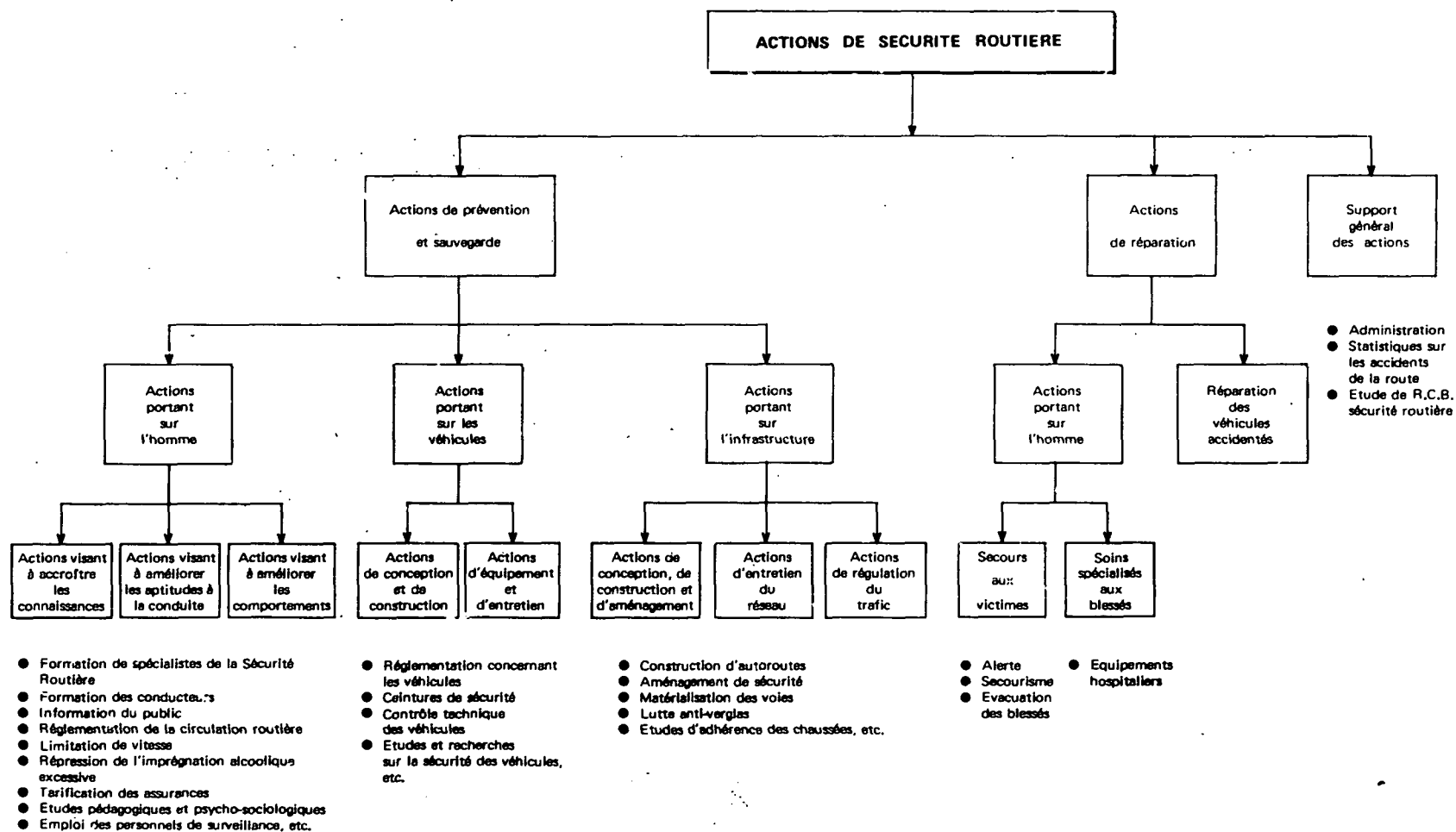
Quelles informations doit-on fournir pour éclairer le processus de décision ?

En cherchant à répondre à cette question, le groupe d'étude a été conduit, en liaison avec les responsables administratifs concernés, à définir des critères d'évaluation.

Les critères suivants ont été retenus :

- les coûts et gains monétaires pour la collectivité ;
- les dépenses ou recettes budgétaires ;
- les coûts et gains monétaires pour les usagers de la route ;
- le nombre de blessés évités
- le nombre de vies sauvées ;
- les pertes ou gains de temps ;
- les incidences psycho-sociologiques (réaction de l'opinion publique, sentiments de frustration des individus, agressivité) ;
- l'incidence sur certains groupes particulièrement concernés (constructeurs automobiles, producteurs d'alcool, etc.) ;

STRUCTURE DE PROGRAMME DE LA SECURITE ROUTIERE



- les répercussions internationales (réglementation, importation-exportation).

Ces critères conduisent à considérer trois catégories d'effets :

- les effets qui peuvent correspondre à des transactions sur un marché et que l'on peut donc évaluer directement en termes monétaires, dépenses de personnel, d'investissement ... liés à la mise en oeuvre d'une action, variation de production ou de consommation d'un bien ou d'un service pour lequel existe un marché ...

- les effets auxquels on peut associer un indicateur physique : le temps gagné (ou perdu), les nombres de blessés et de morts évités ...

- les effets que l'on peut seulement apprécier de manière qualitative : les avantages sociaux et psychologiques en général. On peut néanmoins associer à ces effets des indicateurs, par exemple on peut associer au critère "réaction de l'opinion publique" l'indicateur : "pourcentage de personnes favorables" déterminé au moyen d'un sondage d'opinion.

Pour évaluer les effets des différentes actions étudiées au moyen des critères indiqués ci-dessus, on a utilisé les informations disponibles (études effectuées en France par l'O.N.S.E.R., ou à l'étranger, statistiques sur les accidents de la route) ou à défaut on a recueilli l'avis d'experts.

Les résultats de l'évaluation ont été présentés sous la forme du tableau ci-joint.

OPERATIONS	COÛTS (OU INCONVENIENTS)								AVANTAGES								OBSERVATIONS	
	MONÉTAIRES				NON MONÉTAIRES				REDUCTION DES ACCIDENTS 1ère année			MONÉTAIRES				NON MONÉTAIRES		
	POUR L'ÉTAT		Pour les usagers	Pour les autres agents	Pour la collectivité	Perte de temps	Sociaux et psychologiques	CORPORELS		Matériels	POUR L'ÉTAT		Pour les usagers 1ère année	Pour les assurances 1ère année	Pour la collectivité 1ère année	Gain de temps 1ère année		Sociaux et psychologues
	1970	1971-75						Morts	Blessés		1970	1971-75						
I ADMINISTRATION																		
1.1 Administration centrale a- Responsable exploitation sécurité b- Bureau enseignement c- Bureau véhicule d- Analyse RCB	1,- M																(1) Frais généraux de la politique de Sécurité Routière (2) Mise en place progressive du conventionnement	
1.2 Agence d'information routière	0,5 M																(3) L'amélioration de la formation des Conducteurs est une mesure très rentable. Des études faites aux U.S.A. estiment que le coût d'une formation de qualité entraîne dans les 5 années suivantes une économie trois fois supérieure.	
1.3 Centre de formation d'experts en sécurité routière	0,6 M	0,6 M/An															(4) Les dépenses de publicité représentant en France environ 1 % de revenu national. Si on consacrait ce pourcentage appliqué au coût pour le Nation, des accidents de la route, on dépenserait plus de 100,- M par an dans ce domaine.	
1.4 Bureau régional pilotes (CETE)	0,4 M	7,3 M en 75															(5) Des études sont prévues (n° 28 b) pour préciser l'efficacité de l'information.	
1.5 Fichier des accidents corporels des compagnies d'assurances	0,5 M	0,5 M/An															(6) On admet qu'une partie des Conducteurs qui actuellement dépassent les vitesses limites prévues respecteraient le règlementation.	
	3,-M(1)																(7) L'expérience en cours permettra de préciser ces chiffres, mais une diminution de 2 % des accidents rentabiliserait la mesure.	
II ACTIONS DE SECURITE ROUTIERE																		
2.0 Formation Conventionnement de la formation des moniteurs d'auto-école	1,5 M	5 à 10 M vers 1975 (2)	-	-	1,5 M en 70			(3)	(3)	(3)	-	-	(3)	(3)	(3)		(8) Ces opérations se développeront avec la mise en place des bureaux régionaux de circulation et de sécurité.	
2.1 Informadiv (4)	1,- M	1,-M/An		divers 5,-M temps ORTF	6,- M + temps ORTF (1)			(5)	(5)	(5)			(5)	(5)			(9) Dépend des résultats obtenus en 1970.	
2.2 Limitation de la vitesse	coût direct 5,5 M moins value fiscale 80, M	1,7 M/An + 8 % /An	Amendes + frais de justice	-	155,-M	13,5 M heures (6)		(7)	(7)	(7)	Amendes		190,- M + réduction des coûts d'accidents	(7)	(7)		60 % des Français favorables	
2.3 Répressio de l'alcoolisme	7,- M	3,5 M/An	28,5 M + 45,-M (frais de justice) + Amendes	Financement de la campagne d'information	90,-M	1,- M d'heures		Enquête en cours	450 à 1200	12000 à 25000	120 à 300 M	Amendes		90 à 230,- M	180 à 470,- M	300 à 800,- M	-	Enquête à effectuer
2.4 Infrastructure a- Aménagements de sécurité b- Matérialisation des voies c- Suppression des passages à niveau girants d- Lutte anti-évitages	+ 25,- M + 10,- M (12)	à déterminer (8) (9) (12)	-	-	25,-M 10,-M (10)	-			20 à 40 (11) (12)	150 à 300 (11) (12)	1 à 2 M (11) (12)			1,7 à 2,4 M (11)	2,6 à 5,2 M (11)	7 à 14,- M (11)	positif	Actions souhaitées par les usagers Positifs
	Investissement 80 M Fonctionnement 22 M	36,-M/An	-	-	82,-M 1970 36,-M 71-75	-			40 à 50	950 à 1150	2 à 3 M	Plus value fiscale 37 M	+ 8 % par an	Trafic induit 440 M de V.k.		300,- M	20 millions d'heures véhicules	(11) A déterminer - Etude envisagée - Mesure rentable si elle entraîne une diminution de 2 % du nombre d'accidents.
2.5 Véhicule a- Contrôle technique des véhicules b- Certitude de sécurité	Investissement 200,-M		100,-M	90,-M (14) + incitation par assurances	3,-M (15) 19,-M (16)	10 M d'heures			(13) 35 à 70 (17) par an	(13) 350 à 1700 par an (17)			(13)	(13)	(13)			(12) Etude à entreprendre "d'importantes économies seraient possibles dans ce domaine"
2.6 Assurances a- Fichier des conducteurs b- Tarification pénalisant les mauvais conducteurs	(18)																	(13) Etude en cours - Résultats en 1971.
2.7 Soins aux blessés	(18)																	(14) Ce chiffre correspond à 1,5 M de véhicules neufs achetés en 1970.
2.8 Etudes et recherches (1)																		(15) Campagne d'information.
a- RCB						0,8 M												(16) Annuité d'amortissement avec un taux d'actualisation de 10 % pour 1,5 M de véhicule.
b- Psychologie-sociologie						3,1 M												(17) Fonction du temps d'utilisation.
c- Concoment le véhicule						7,- M												(18) Etude à effectuer.
d- Concoment l'infrastructure						3,2 M												(19) Dont environ 7,5 M, pour l'ONSER.
e- Concoment les soins aux blessés	10,- M (16)		4,3 M			0,2 M												
						14,3 M												

III - LES CONCLUSIONS DE L'ETUDE ET SON UTILISATION

1 - Les conclusions de l'étude analytique

A la fin de la première phase de l'étude, en mai 1969, un rapport qui en présentait les principales conclusions a été remis au ministre de l'équipement et du logement.

Ce rapport préconisait la mise en place d'une politique globale de sécurité routière impliquant une meilleure coordination des diverses administrations concernées, il présentait ensuite les résultats de l'évaluation des diverses actions envisageables pour réduire le nombre d'accidents de la route.

2 - La préparation du budget de 1970

Ce rapport a été utilisé pour la mise au point du budget de 1970, mais l'essentiel des propositions qu'il contenait n'a pas conduit immédiatement à des décisions importantes.

3 - La table ronde sur la sécurité routière

Le nouveau gouvernement formé en juillet 1969 se proposait de définir une politique de sécurité routière.

A son initiative une table ronde s'est tenue sur ce problème de décembre 1969 à mars 1970. Elle a réuni des responsables des ministères et des organismes privés ou publics concernés par le problème. Les différentes actions possibles ont été discutées dans divers groupes de travail qui ont largement utilisé les travaux de l'étude analytique. Il est intéressant de signaler que le responsable de l'étude a été chargé de la rédaction du rapport général de la table ronde.

4 - La politique de sécurité routière

A partir des propositions de la table ronde, le gouvernement a défini, en mars 1970, une nouvelle politique de sécurité routière.

Les principales décisions prises à cette occasion étaient :

- la création d'une mission interministérielle auprès du Premier ministre, chargée de la mise en oeuvre de cette politique ;
- la fixation d'un taux légal d'alcoolémie ;
- la limitation de la vitesse sur une partie importante du réseau national ;
- l'affectation de crédits importants aux aménagements de sécurité sur le réseau routier.

5 - Le programme finalisé du VIème Plan

Le gouvernement a décidé, à la fin de 1970, de choisir la politique de sécurité routière comme l'une de celles qui donneraient lieu à l'élaboration d'un des six programmes finalisés du VIème Plan (1971-75).

Ces programmes expérimentaux sont constitués par un ensemble cohérent d'actions complémentaires poursuivant des objectifs mesurables au moyen d'indicateurs et qui permettent une "gestion responsable".

Le chef de la mission interministérielle de sécurité routière a été naturellement responsable de la mise en oeuvre de ce programme finalisé.

6 - La mise en oeuvre de la politique de sécurité routière

La politique définie en 1970 est progressivement entrée en application depuis cette date. Néanmoins, la traduction des décisions au niveau de la gestion s'est avérée plus lente à réaliser et plus difficile à mettre en oeuvre que prévu, si bien que certaines d'entre elles ne sont encore que partiellement appliquées.

Il est apparu nécessaire de renforcer la coordination entre les diverses administrations impliquées et, pour cette

raison, la mission interministérielle a été remplacée, en juillet 1972, par une délégation générale à la sécurité routière, dotée de moyens accrus.

En 1973, les principaux moyens d'action initialement prévus devraient devenir opérationnels. Il reste à mettre au point les outils d'un contrôle de gestion efficaces. Dans ce but, la délégation générale à la sécurité routière cherche à élaborer un tableau de bord.

7 - La poursuite de l'étude pilote

Depuis 1970, l'O.N.S.E.R. (organisme national de sécurité routière) principal organisme d'étude dans ce domaine a obtenu des moyens accrus, utilisés en partie pour effectuer des études coût-efficacité sur les principales actions entreprises.

Il est maintenant envisagé de lancer une deuxième étape de l'étude analytique de la politique de sécurité routière.

Cette réflexion s'efforcera de dégager le bilan de trois années d'action et devrait éclairer la politique à suivre au cours des prochaines années.

IV - LES ENSEIGNEMENTS DE L'EXPERIENCE

L'évolution du nombre de morts chaque année sur les routes de France est indiquée dans le tableau ci-dessous.

année	nombre de morts
1967	13 585
1968	14 284
1969	14 664
1970	15 087
1971	16 212
1972	16 617

Ces chiffres ne font pas apparaître des résultats conformes aux prévisions qui avaient motivé les décisions prises en matière de sécurité routière.

Une analyse plus fine des faits, conduit néanmoins aux constatations suivantes :

- les conclusions de l'étude analytique en 1969 mettaient l'accent sur la nécessité d'une politique globale combinant une amélioration de l'infrastructure et des actions réglementaires telles que la limitation de vitesse. Lorsque cette réglementation n'a pas été respectée, l'amélioration de l'infrastructure a incité les conducteurs à une conduite plus rapide, donc plus dangereuse. Cette amélioration ne s'est alors pas traduite par un gain de sécurité.

Au contraire, là où la limitation de vitesse a été respectée, on a constaté une réduction sensible du nombre de victimes, conforme aux prévisions.

- La mise en oeuvre de mesures réglementaires ne s'est faite que progressivement. Elle impliquait une information des personnes concernées, ainsi que la mise en place d'un dispositif de surveillance suffisant.

Depuis juillet 1972, on observe une tendance à la diminution du nombre de morts, probablement consécutive à la mise en place effective d'un contrôle de la vitesse.

Les efforts entrepris, compte tenu de la persévérance des responsables actuels de l'opération, devraient porter leurs fruits de manière plus perceptible au cours des prochaines années. On peut néanmoins penser que des résultats tangibles auraient été obtenus plus rapidement si l'accent avait été mis plus tôt sur la nécessité de moderniser le système de gestion des actions décidées.