



# ICASES

## Comparaison Internationale des Systèmes de Contrôle Automatisé de la Vitesse

**Sous la direction scientifique de Laurent CARNIS**

**Avec Ariane Dupont et Manuel Ramos**

Subvention n° 09 MT CV 04

Ministère de l'Ecologie, du Développement Durable, des Transports et du Logement

Groupe Opérationnel 2 du PREDIT

Novembre 2012







Les auteurs tiennent à remercier l'ensemble des personnes qui ont été interrogées au cours de cette recherche et qui en ont facilité la réalisation, tout particulièrement M. Cameron (MUARC), A. Rakotonirainy (CARRS-Q), B. Watson (CARRS-Q), Ann Beate Budalen (NRA), Jan Morgan Guttormsen (NPD), R. Elvik (TØI), Capt. Blanc (Ville de Lausanne), Capt. Escher (Canton de Genève), Capt. Rossi (Canton de Vaud), et Capt. Saudan (Canton de Neuchâtel).

## TABLE DES MATIERES

<b>Introduction</b>	<b>p. 9</b>
<i>1- Le cadre de la recherche</i>	<i>p. 10</i>
<i>2- Objectifs et méthode de la recherche</i>	<i>p. 12</i>
<i>3- Réalisation de la recherche</i>	<i>p. 18</i>
<b>Chapitre 1 : Le Camera Detected Offence Program du Queensland</b>	<b>p. 27</b>
<i>1- Entre dynamisme environnemental et particularités institutionnelles</i>	<i>p. 28</i>
<i>2- L'automatisation des radars comme réponse institutionnelle aux défis de l'accidentalité routière</i>	<i>p. 41</i>
<i>3- La dimension opérationnelle : une affaire policière ?</i>	<i>P. 53</i>
<b>Chapitre 2 : Le programme de contrôle automatisé en France</b>	<b>p. 65</b>
<i>1- Contexte environnemental et cadre institutionnel</i>	<i>p. 66</i>
<i>2- Le programme de CAV français : institution en mouvement et dissuasion réseaucentrique</i>	<i>p. 85</i>
<i>3- La dimension opérationnelle : une affaire qui concerne inégalement les différentes polices</i>	<i>p. 103</i>
<b>Chapitre 3 : Le contrôle automatisé en Norvège</b>	<b>p. 123</b>
<i>1- La Norvège, une jeune nation face à de nombreux défis</i>	<i>p. 124</i>
<i>2- L'automatisation des contrôles comme réponse institutionnelle aux enjeux de sécurité routière</i>	<i>p. 139</i>
<i>3- La dimension opérationnelle : une affaire qui concerne inégalement les différentes polices</i>	<i>p. 150</i>

**Chapitre 4 : Les dispositifs de contrôle automatisé dans trois cantons  
de la Suisse Romande** **p. 169**

*1- L'importance de la dimension fédérative* *p. 170*

*2- Des dispositifs policiers, locaux oeuvrant dans un cadre fédéral* *p. 187*

*3- Les contraintes à la mise en œuvre de dispositifs locaux* *p. 216*

**Chapitre 5 : Eléments de conclusion** **p. 234**

*1- Le CAV : un champ de diversités mis à jour* *p. 235*

*2- Identifier des bonnes pratiques* *p. 245*







# **INTRODUCTION<sup>1</sup>**

---

<sup>1</sup> Auteur : Laurent CARNIS, avril 2012.

## **-1- Le cadre de la recherche**

### *1.1. Le contexte*

La vitesse constitue un facteur d'accidentalité majeur pour expliquer à la fois la survenance des accidents (TRB 1998) et leur gravité. Selon les pays, elle est impliquée dans au moins un quart des accidents de la circulation. Elle contribue donc de manière conséquente aux coûts socio-économiques des accidents de la circulation.

Pour la France, l'Observatoire National Interministériel de la Sécurité Routière a estimé à environ 23 milliards d'euros ce coût socio-économique pour la seule année 2010, ce qui représente 1,3 % de PIB (ONISR 2010). Ce coût économique incite les autorités à intervenir et à mettre en place des politiques publiques de sécurité routière.

Les gouvernements disposent de nombreux moyens pour agir sur le niveau de l'insécurité routière. Ils peuvent concevoir des politiques de communication, agir sur l'éducation et la formation du conducteur. Ils peuvent entreprendre des modifications et des aménagements d'infrastructure, ou s'assurer de l'entretien et de la conformité des véhicules (Mignot et Mizzi 2011). Un volet plus répressif peut être mis en œuvre en définissant une politique de contrôle et en sanctionnant les contrevenants.

Le gouvernement français a décidé de déployer un dispositif de contrôle automatisé de la vitesse (CAV) au cours de l'année 2002. À la fin de l'année 2003, près de 100 appareils étaient en fonctionnement sur le réseau routier et autoroutier français. Le dispositif de CAV devenait donc opérationnel. La France rejoignait ainsi les autres pays qui utilisaient des dispositifs automatisés de contrôle des conducteurs depuis quelques années.

### *1.2. Un changement à analyser et à interpréter*

L'implantation d'un dispositif de CAV représente une évolution majeure de la politique publique de sécurité routière, une inflexion importante dans la politique de contrôle des contrevenants et une innovation institutionnelle notable.

Il s'agit d'une évolution majeure de la politique de sécurité routière, car l'implantation d'un CAV conduit nécessairement à privilégier la modalité dissuasive de l'action publique, ou tout du moins, à la renforcer. Cela constitue une inflexion de la politique de contrôle et de sanction dans la mesure où l'automatisation modifie les manières de procéder, les organisations, et permet d'accroître substantiellement à la fois le nombre de contrôles effectués et les infractions détectées et sanctionnées. Ainsi, en France, le nombre d'infractions pour excès de vitesse a été multiplié par près de 9 en 9 ans. Enfin, elle représente une innovation institutionnelle notable, car elle implique la création de nouvelles modalités organisationnelles avec la création éventuelle d'organisations dédiées ou la réorganisation d'entités administratives existantes, avec une évolution ou une adaptation des règles de droit, et avec l'instauration de modalités d'interventions nouvelles et de coordination entre les parties prenantes.

En cela, une comparaison internationale des systèmes de contrôle automatisé de la vitesse (ICASSES) prend tout son sens pour saisir et aider à comprendre ces évolutions conjointes.

### *1.3. Produire de nouvelles connaissances utiles au décideur*

Cette recherche permet également de répondre à de nouveaux questionnements, même si les autorités ne sont pas démunies, et peuvent recourir aux connaissances sur les CAV. En effet, certains travaux disponibles sur le programme français de CAV ont traité des problématiques de l'acceptabilité sociale et professionnelle ou se sont intéressés aux conditions de mise en œuvre de la politique publique au niveau local (Eyssartier et Hamelin 2010 ; Ragot 2006 ; Hamelin et Al, 2006). D'autres recherches ont été consacrées à la dimension institutionnelle et aux performances des programmes de CAV en adoptant parfois une dimension comparative (Carnis 2010, 2008a, 2007). Or une approche en termes de gouvernance apparaît désormais comme essentielle (Carnis 2008b) pour comprendre les changements opérés aux niveaux institutionnels, stratégiques et opérationnels (Carnis 2009).

Les résultats de cette recherche s'appuient également sur un retour d'expérience conséquent et désormais disponible pour le chercheur. En effet, l'ancienneté des différents dispositifs étudiés permet désormais de répondre pour partie aux premières interrogations sur le devenir de chaque programme. Le programme français aura

bientôt 10 années de fonctionnement, tandis que les autres programmes étudiés présentent une ancienneté encore plus importante. Cette prise de distance est utile au chercheur et aide à séparer les tendances de fond des phénomènes d'actualité éphémères. Certes, de nouvelles hypothèses sur les programmes de CAV surgissent, mais le matériau et les informations disponibles permettent au chercheur d'être un peu mieux armé pour effectuer ses analyses et esquisser quelques pistes explicatives, qui ne peuvent plus être considérées comme de simples supputations.

Cette recherche se veut être également utile au décideur. Il s'agira ainsi de déterminer des bonnes pratiques, mais également d'identifier des manières de faire originales tant dans les stratégies utilisées, que dans la résolution de problème que certains programmes peuvent rencontrer. Toutefois, il ne s'agira pas ici de travailler à l'importation de solutions, mais de mettre à disposition des connaissances que le décideur pourra éventuellement s'approprier.

## **-2- Objectifs et méthode de la recherche**

### *2.1. Une approche par l'étude des agencements institutionnels*

La présente recherche propose une analyse systématique des programmes de CAV, en les considérant comme des agencements institutionnels spécifiques (Carnis 2010). Un programme de CAV implique une structuration administrative de l'action et des systèmes institutionnalisés. Il s'appuie sur des dispositifs de contrôles, eux-mêmes organisés autour d'appareils et de conditions d'emplois des radars (on parle d'équipements en France). En cas d'absence de structuration administrative dédiée, seule la dénomination de dispositif fera sens, ce qui n'implique pas pour autant l'absence d'un agencement institutionnel spécifique. L'absence de structuration administrative dédiée peut d'ailleurs constituer la particularité de l'agencement institutionnel (cas suisse). Seul le degré de formalisation diffère ici et mérité d'être expliqué. Ces programmes ou ces dispositifs de CAV peuvent être analysés comme une architecture

articulée en trois niveaux : 1/ les modalités opérationnelles de contrôle, 2/ le cadre organisationnel du programme de CAV, 3/ le contexte institutionnel.

Il s'agit ainsi de comprendre les motifs de l'adoption de ces programmes de contrôle en les mettant en rapport avec la structuration de leur système de gouvernance respectif. Système de gouvernance qui peut se comprendre comme l'ensemble des règles de fonctionnement et les relations établies entre différents acteurs, qui sont parties prenantes à un même *enjeu* et qui interviennent de manière plus ou moins organisée (Wood and Shearing 2007).

Les modalités opérationnelles et stratégiques ne sont pas toujours clairement énoncées, voire comprises par les autorités<sup>2</sup> qui décident de la mise en œuvre des programmes. Et pourtant, elles conditionnent les effets obtenus en matière de dissuasion des contrevenants et d'accidentalité.

Le *cadre opérationnel* peut se définir comme l'ensemble des modalités de mise en œuvre des opérations de contrôle. Il comprend aussi bien les pratiques de terrain que les processus définis par les instances dirigeantes qui pilotent le déploiement et son management. Le cadre opérationnel comprend à la fois les critères de sélection des lieux de contrôle (Ont-ils été définis ? Quels sont-ils ?), l'existence d'un guide opérationnel pour effectuer les contrôles ou encore les modalités de fonctionnement du dispositif lui-même (degré d'automatisation du dispositif, centralisation/décentralisation du dispositif, appareils fixes ou mobiles...). *Il s'agit ainsi de savoir qui fait quoi et comment.*

Le cadre stratégique renvoie aux décisions stratégiques opérées par les autorités. Il s'agit entre autres du choix du type de dispositif (mobile, fixe, mixte), de leur signalisation, et de leur localisation (site accidentogène, site dangereux, problématique de vitesse). Les orientations stratégiques concernent également les choix opérés en matière de densité de contrôle (nombre d'appareils utilisés, durée de fonctionnement...) et le choix des axes (routier, autoroutier...). Elles peuvent rechercher la production d'une dissuasion générale (concernant l'ensemble des conducteurs) ou spécifique

---

<sup>2</sup> En effet, les différents échelons de décision peuvent conduire à des problèmes de disponibilité et d'interprétation informationnelle, et à des problèmes de coordination. Par ailleurs, des conflits sur les objectifs et les moyens peuvent surgir entre les organisations gérant le dispositif, mais également avec les autres parties prenantes du système de gouvernance. Ces problèmes relèvent des enjeux propres à l'architecture du choix politique pour reprendre les termes utilisés par Jones (2001)

(détection des contrevenants), d'une dissuasion locale (localisée autour du lieu de contrôle) ou générale (se diffusant à l'ensemble du réseau). Les autorités peuvent également choisir des orientations mixtes en combinant les différentes dimensions. En somme, *il s'agit de déterminer quels sont les objectifs intermédiaires recherchés. Il s'agit aussi d'identifier les organisations associées et d'en déterminer leur rôle.*

Le rapprochement des modalités opérationnelles et des orientations stratégiques permettra éventuellement de déceler des contradictions entre les deux niveaux, de comprendre la cohérence du dispositif ou d'identifier des points de tension lors de la phase de déploiement ou dans sa mise en œuvre.

En adoptant la définition de l'institution avancée par North (1990), on est amené à considérer l'institution comme une règle du jeu, qui opère dans le champ social. En conséquence, l'ensemble des institutions façonne un ordre institutionnel spécifique. Le système de gouvernance peut être alors interprété comme un agencement spécifique d'interactions intégrant les contraintes institutionnelles (lié à un ordre institutionnel spécifique) et dont la logique de fonctionnement est orientée de sorte à atteindre certains objectifs et produit à cet effet des modalités de régulation<sup>3</sup>.

En appliquant cette approche aux programmes de CAV, cela conduit à considérer ces programmes comme des institutions spécifiques permettant de produire de l'efficacité par une application effective des limitations de vitesse (Carnis 2010). Elles permettent ainsi de générer des gains économiques (en réduisant le montant des coûts sociaux), mais aussi de l'équité (chaque contrevenant est traité de la même manière au sein du processus judiciaire). Cependant, chaque programme de contrôle s'insère dans un ordre institutionnel spécifique. En tant qu'institution, il participe à un ordre institutionnel qui le dépasse, dit autrement il constitue un sous-système d'un autre système (des transports, de la politique publique de sécurité routière ?). Ainsi, le programme peut être géré par le ministère des Transports, ou bien celui de la Justice ou de l'Intérieur. Il peut associer des personnels administratifs, des entreprises privées dans le cadre d'activité de sous-traitance (courrier, traitement informatique des infractions, et éventuellement en lui confiant l'opération des dispositifs mobiles) (Carnis 2009). Au sein de ces programmes, la place des forces policières peut être plus ou moins

---

<sup>3</sup> Les questions importantes de l'effectivité et de l'efficacité ne sont pas traitées ici.

prégnante. Elles peuvent être responsables du dispositif dans sa totalité ou en partie, disposer d'une place de partenaire au même titre que d'autres ou en être totalement exclues. De manière générale, il s'agira d'en déterminer les acteurs clés intervenants ou concernés par celui-ci. En effet, les associations de défense des conducteurs ou de victimes de la route peuvent influencer à la fois les modalités opérationnelles et les orientations stratégiques du dispositif. De même, le rôle des compagnies d'assurance et les modalités d'indemnisation des préjudices devront être pris en compte. Enfin, le cadre juridique peut être déterminant pour accroître ou contraindre l'efficacité du dispositif de contrôle. L'étude du système de gouvernance doit permettre *d'identifier à la fois les acteurs intervenant dans la mise en œuvre de cette politique publique, de définir les règles du jeu, et les contraintes d'action pour ces mêmes acteurs*. Il s'agit également *d'identifier les relations entre les différents intervenants, leur intensité (forte, faible, inexistante), leur nature (coopération, opposition, alliance) et leur articulation au sein du dispositif*. Finalement, cette recherche consiste en l'étude de l'articulation des logiques opérationnelle et stratégique au sein d'un ordre institutionnel.

## 2.2. *L'approche comparative*

L'approche comparative permet de mettre en évidence une diversité de manières de faire. Différentes modalités opérationnelles sont à l'œuvre, les autorités définissent des orientations stratégiques différentes dans des systèmes de gouvernance divers.

En effet, il ne s'agit pas ici de se limiter à la seule étude de la diversité pour chaque niveau d'analyse, mais de disposer d'une étude plus intégrative en portant la comparaison sur l'articulation simultanée des trois dimensions. En effet, deux systèmes de contrôle automatisé peuvent reposer sur des modalités opérationnelles similaires, mais obéir à des logiques stratégiques différentes. Inversement, des logiques stratégiques similaires peuvent se traduire par des modalités opérationnelles distinctes du fait des particularités des systèmes de gouvernance respectifs. À cet égard, le cas suisse s'avère fort intéressant. Il ne s'agit pas seulement d'expliquer les agencements spécifiques des logiques opérationnelles et stratégiques par la seule dynamique institutionnelle, mais de bien comprendre l'articulation entre les trois niveaux. En effet, il ne peut être exclu que des systèmes de gouvernance relativement similaires se traduisent par des modalités opérationnelles et stratégiques différentes. La contingence historique et institutionnelle ne peut être ignorée.

La dimension comparative proposée passe par une étude systématique des dispositifs nationaux de contrôle automatisé de la vitesse. La comparaison permettra certes d'identifier de la diversité (stratégie des dispositifs recherchant des objectifs différents par exemple), mais également de cerner certaines récurrences dans les manières de faire (formation du personnel policier à l'utilisation des appareils...). Elle permettra ainsi de comprendre les articulations possibles et les combinaisons difficilement compatibles. En somme, il deviendrait possible de définir les meilleures pratiques et d'approcher leurs conditions de mise en œuvre institutionnelle.

L'approche par la comparaison internationale ne consiste pas ici seulement en une analyse empirique d'une succession de cas, mais elle doit également permettre de définir des enseignements sur les conditions de mise en œuvre d'une politique publique et sur les modalités de fonctionnement des systèmes de gouvernance de sécurité routière. Quatre terrains composent cette recherche : la Suisse romande, la France, le Queensland et la Norvège.

Le choix des quatre terrains de recherche résulte de la combinaison d'objectifs et de contraintes avec lesquelles l'équipe de recherche a dû composer :

- Il s'agissait de disposer de pays présentant des caractéristiques *culturelles* diverses : le choix de la Norvège s'explique par l'influence nordique, tandis que le Queensland se distingue par une culture de type anglo-saxon ;
- La composition des pays a également intégré une dimension relative à l'organisation politique du pays : la France présentait une forme de centralisme marquée. Ce qui est le cas aussi du Queensland, dont l'État appartient à un pays fédéral, tandis que la Suisse se démarque par un système de confédération dotant les cantons d'une autonomie conséquente dans leur manière de faire.
- Des contacts et des ressources privilégiés ont guidé également notre choix. Un membre de l'équipe parle le norvégien, ce qui a permis la compréhension de documents rédigés en cette langue, tandis que des contacts professionnels ont permis de faciliter l'accès aux terrains suisses et du Queensland.
- Des pays ont été exclus comme la Grande-Bretagne, Victoria, la Nouvelle-Galles-du-Sud, car ces derniers ont déjà fait l'objet d'investigations par ailleurs. Il



s'agissait donc de proposer de nouvelles connaissances sur des pays moins étudiés. D'autres pays n'ont tout simplement pas été retenus du fait de ressources limitées. À ce titre, l'Espagne, les Pays-Bas, et l'Allemagne sont des pays qui auraient mérité d'être étudiés.

- La France constitue un cas à part dans notre étude, dans la mesure où les commanditaires et les auteurs de cette étude sont issus de ce pays. Il reste que l'équipe s'est efforcée d'éviter de prendre une position autocentrée sur le cas national. En cela, notre parti pris a été d'éviter de prendre le cas français comme un étalon de référence, qui lui conférerait alors une position privilégiée dans la comparaison et de placer de fait les enseignements des autres cas au regard du cas français. En conséquence, il ne s'agit pas de comparer les cas suisses, du Queensland et norvégien à celui de la France, mais de produire une comparaison entre quatre pays dont aucun ne tiendrait un rôle privilégié par rapport aux autres.

### *2.3. L'étude de cas*

La méthode utilisée pour étudier les quatre terrains a été celle de l'étude de cas (Yin 2009). Les auteurs ont mobilisé à cet effet un ensemble de sources distinctes pour comprendre l'articulation du système de gouvernance des CAV.

Chaque cas a fait l'objet d'une recherche bibliographique minutieuse. En cela, la littérature scientifique a fait l'objet d'une revue systématique. Nous nous sommes appuyés également sur les documents administratifs disponibles et parfois sur des documents internes (littérature grise).

La recherche ne s'est pas limitée aux seuls documents relatifs à l'organisation administrative et politique de ces systèmes. Il s'est agi aussi d'obtenir des données plus quantitatives pour retracer l'évolution de certaines données de contexte importantes (évolution de l'accidentalité, dynamique de la mobilité...) et également des informations concernant le fonctionnement des programmes ou des dispositifs de CAV (nombre d'infractions relevées, taux de violation des limitations de vitesse...). Le croisement de ces informations quantitatives et qualitatives a aidé à sérier certains enjeux, mais également à prendre la mesure de l'importance de certaines caractéristiques.

Chaque étude de cas a fait l'objet de déplacements sur le terrain. L'objectif était de rencontrer les acteurs clés intervenant dans le programme ou le dispositif de CAV. L'objectif n'était pas de rencontrer l'ensemble des intervenants, mais d'obtenir des informations concrètes qui n'auraient pu être obtenues par la recherche bibliographique. Ces déplacements sur le terrain ont permis de réaliser des entretiens semi-directifs avec des personnes disposant de responsabilité dans le dispositif, qui y intervenaient, ou qui en avaient une bonne connaissance. Il s'agissait d'éviter des présentations trop *hagiographiques* des programmes ou des dispositifs de CAV, mais de disposer également d'informations critiques débarrassées des discours officiels.

Ces déplacements ont permis également des « observations participantes ». Il s'est agi de se rendre sur des opérations de contrôle de vitesse sur le réseau, d'avoir des présentations plus ou moins techniques sur le fonctionnement des programmes ou dispositifs (déploiement, chaîne de traitement des clichés, etc.), des appareils (véhicules équipés) et des équipements de contrôle. En cela, l'objectif était d'éviter des analyses trop générales et surplombant le programme ou le dispositif : les points de vue plus locaux importaient également.

### **-3- Réalisation de la recherche**

#### *3.1. Les études de cas au concret : les impératifs du terrain*

La recherche est rarement une expérience linéaire et qui se réalise sans problème. Cette recherche n'y a pas échappé. Les études de cas ont connu quelques inflexions par rapport au projet initial sans toutefois remettre en cause l'objet de la recherche elle-même. Le parti pris de l'équipe a été de considérer ces événements comme des opportunités pour améliorer la compréhension de nos cas d'étude.

Le cas de la Suisse romande a nécessité plusieurs déplacements de terrain dans la mesure où nous nous sommes rendu compte de la grande diversité des cantons. Le projet initial devait comporter l'étude de deux cantons (Neuchâtel et Genève). Finalement, un troisième canton a fait l'objet d'une investigation. Il a été décidé de

l'intégrer à cette recherche. Il s'agit du canton de Vaud. Cette décision de considérer le canton de Vaud s'explique par les conseils qui nous ont été formulés lors de notre déplacement à Genève. En effet, ce canton présente une structure et une dynamique organisationnelles fort intéressantes, qui complètent les cas des deux autres cantons romands. Il permet entre autres de confirmer la diversité organisationnelle en Suisse romande. Nous aurions aimé aussi intégrer le canton du Valais dans cette étude qui présentait (nous a-t-on affirmé) la caractéristique de disposer d'un nombre fort réduit de radars (pourquoi ?), voire d'étendre nos investigations à des villes comme Zurich ou Berne, qui apparaissent comme des leaders en matière de contrôle automatisé des vitesses en Suisse. Nous avons renoncé à la fois pour des considérations de ressources, mais également par la nécessité d'établir un périmètre définitif pour la recherche.

Le cas norvégien a demandé également la réalisation de plusieurs missions, qui s'expliquent à la fois par les méthodes de travail de l'administration norvégienne (assez réticente à fournir immédiatement des informations), mais également par la volonté de l'équipe de se rendre au quartier général de la police routière de Norvège, que nous n'avions pas identifié dans un premier temps.

Le cas du Queensland a nécessité une attention toute particulière dans la mesure où la recherche s'est réalisée dans un contexte de changements. Le gouvernement venait de lancer une nouvelle expérimentation en matière de contrôle de CAV avec l'installation d'appareils de contrôle fixes. Par ailleurs, des auditions menées par une commission parlementaire se sont produites pendant la période de nos investigations. Nos contacts australiens (A. Rakatonirainy et le Pr M. Cameron) ont permis l'obtention d'informations précieuses, qui ont facilité les travaux de recherche sur place. Ces deux collègues ont joué un rôle important de relais et de veille sur les évolutions notables sur le programme de CAV au Queensland.

Le cas de la France a connu également des évolutions importantes. Au-delà du déploiement de radars toujours plus nombreux, une polémique sur le retrait des panneaux avertissant la présence de radars fixes a eu lieu au cours du printemps 2011. Elle a conduit à la création d'une mission parlementaire sécurité routière. L'IFSTTAR a été sollicité par la mission parlementaire et ses chercheurs ont été mobilisés au cours de l'été pour rédiger un rapport qui a été joint à celui de la mission parlementaire. Ils ont également participé aux nombreuses tables rondes organisées autour des enjeux en

sécurité routière. En quelques semaines, des inflexions concernant le dispositif sont intervenues, lesquelles ont nécessité d'adapter le temps de la recherche en décalant la remise du rapport pour intégrer ces nouveaux éléments.

### *3.2. Les missions réalisées et les personnes rencontrées*

Les missions de terrain pour chaque cas d'études ont permis de réaliser des entretiens semi-directifs (voir la liste ci-dessous). La recherche a également conduit à disposer de contacts plus ou moins avancés, à des échanges téléphoniques, et des courriers électroniques avec d'autres interlocuteurs. Ceux-ci ont permis l'obtention d'informations complémentaires, quand bien même ils n'ont pas fait l'objet d'entretiens formels.

Les personnes ressources ont toutes été contactées de nouveau avant la rédaction du rapport afin de disposer d'informations complémentaires sur d'éventuelles modifications des programmes et dispositifs de CAV.

**Queensland** : entretiens réalisés par Laurent Carnis (collaboration d'A.  
Rakotonirainy)

*MM. B. Watson et D. Soole, et Mme J. Fleiter (CARRS-Q) (Brisbane, décembre 2010)*

*M A. Rakotonirainy (CARRS-Q) (Paris, juillet et Brisbane, décembre 2010)*

*M. M. Cameron (MUARC) (Melbourne, décembre 2010 et Perth, novembre 2012)*

*M. W. Anderson et son équipe (Department of Transport and Main Roads)  
(Brisbane, décembre 2010)*

*M. T. Bennett et son équipe au TCO (Queensland Police Service) (Brisbane,  
décembre 2010)*

**France** : entretiens réalisés par Laurent Carnis

*M. A. Wattez*, DPICA (Paris, 23 février 2010)

*Colonel Fontenaille*, Direction Générale de la Gendarmerie Nationale (Paris, février 2010)

*Commissaire Barthélémy* (DDSP Seine et Marne) (janvier 2011)

*Colonel L., Capitaine M., Capitaine S. et Gendarmes L. et P.*, Groupement Gendarmerie Nationale A (L., février 2011)

*Adjudants R et C.*, Peloton autoroutier CT (CT., mai 2011).

*M. Gessner*, Secrétaire Général, de l'Agence Nationale de Traitement Automatisé des Infractions (février 2012)

*M. Vantal*, Voirie départementale de l'Aisne, Conseil Général de l'Aisne (février 2012)

**Norvège** : entretiens réalisés par Laurent Carnis et Ariane Dupont

*Ann Beate Budalen*, NPRA, (*Statens Vegvesen*, Oslo, Novembre 2010)

*Jan Morgan Guttormsen*, Assistant Chief of Police, National Police Directorate (Oslo, novembre 2010 et mars 2011)

*Rune Elvik*, chercheur au TOI (Institut de recherche sur les transports) (Oslo, novembre 2010 et Perth, novembre 2011)

*Tore Johnsen and Live Tanum Pasnin* (Utrykningspolitiet, Police Nationale de la Route (Stavern, Mars 2011)

**Suisse Romande** : entretiens réalisés par Laurent Carnis et Manuel Ramos

*Capitaine Escher*, Police cantonale de Genève (Genève, avril 2010)

*Capitaine Rossi*, Police cantonale de Vaud (et son équipe) (Lausanne, mai 2010)

*M. L. Mouron*, Service Automobiles et Navigation, canton de Lausanne (Lausanne, juillet 2010)

*Capitaine Blanc*, Police Municipale de la ville de Lausanne (Lausanne, juillet 2010)

*Capitaine Saudan et Sergent Chef Pauchard*, Responsable gestion du trafic mobile, Police neuchâteloise (Neuchâtel, août 2010)

### 3.3. *Les valorisations de la recherche*

La recherche ICASES a donné lieu à des actions de valorisation, qui relèvent essentiellement de communications faites lors de séminaires, colloques et conférences. Quelques publications ont été réalisées sur des points circonscrits de la recherche. Ces actions de valorisation sont présentées ci-dessous. Des actions de valorisations relatives de la présente recherche seront menées après la remise officielle du rapport.

## **Communications**

**Manuel Ramos**, « ICASES : comparaison internationale sur les systèmes de contrôle automatisé de la vitesse », Séminaire de suivi et de valorisation des projets du GO2, Économie de la sécurité routière, La Défense, le 28 mars 2012.

**Laurent Carnis**, « Le contrôle automatisé de la vitesse en France : un exemple d'innovation institutionnelle pour sauver des vies », *Colloque La sécurité routière : les enjeux et les recherches innovatrices pour améliorer le bilan organisé dans le cadre du 79e congrès de l'ACFAS*, Université de Sherbrooke, 13 mai 2011.

**Laurent Carnis**, « Le contrôle automatisé des usagers peut-il contribuer à bâtir une politique publique de sécurité routière durable? », *Journée d'étude CPER 10 LLSHS, Action sécurité routière : Education et Prévention. Education à la sécurité durable : Approches européennes et normatives*, Angers, Université d'Angers, 5 avril 2011.

**Laurent Carnis**, "Frankrikes ATK-system, system of virkemate (Automated Speed Enforcement in France)", l'ATK Konferansen, Scandic Oslo Airport Hotel, Gardemoen 22-23 mars 2011.

**Ariane Dupont**, "Trafikksikkerhet i Frankrike, utviklingen siste årene", l'ATK Konferansen, Scandic Oslo Airport Hotel, Gardemoen 22-23 mars 2011 ».

**Laurent Carnis et Manuel Ramos**, « Le contrôle automatisé de la vitesse en Suisse : les exemples des cantons de Vaud et de Genève », *Colloque IFTH, Infrastructures, technologies et facteurs humains, Approche multidisciplinaire de la sécurité dans les moyens de transport*, 1, 2 et 3 décembre 2010, Université d'Angers.

**Laurent Carnis**, « Sécurité routière et la politique publique de réduction des vitesses excessives : entre apports et enseignements de la criminologie », *XXXVIème Congrès de l'Association Française de Criminologie, "Politiques publiques et criminologie"*, Faculté de Droit de Nantes, 18-20 novembre 2010.

**Laurent Carnis**, « Comparaison Internationale sur les systèmes de contrôle automatisé de la vitesse – ICASES », Séminaire de valorisation GO2, Gouvernance de la sécurité routière et de la sûreté, Paris, La Défense, 31 mai 2010.

**Laurent Carnis**, "Automated Speed Enforcement in France: A Deterrent System at Work", *2<sup>nd</sup> Edmonton's International Conference on Urban Traffic Safety, Improving Urban Traffic Safety, Championing Collaboration for Success in our Communities*, April 25-29, 2010, Sutton Place Hotel Edmonton, Alberta, Canada.

**Laurent Carnis**, "Speed Enforcement in France: A Decade of Changes (2000-2009), *15th International Conference Road Safety on Four Continents*, Abu Dhabi, United Arab Emirates, 28-30 March 2010.

**Laurent Carnis**, « Comparaison internationale sur les systèmes de contrôle automatisé de la vitesse (ICASSES) », *Séminaire de Valorisation du GO2, Gouvernance et transports en commun*, (GART, Paris, 3 et 4 décembre 2009).

### ***Publications***

**Carnis Laurent.** (2011). «L'évolution du contrôle de la vitesse en France : Dix années de changements (2000-2009) », *Revue Internationale de Criminologie, de Police Technique et Scientifique*, Vol. LXIV, octobre – décembre, pp. 451-466.

**Carnis Laurent.** (2011). «Les radars en folie », *Transports*, n°468, juillet-août, pp. 227-235.

**Carnis Laurent.** (2010). "Automated Speed Enforcement: What the French Experience Can Teach Us", *Journal of Transportation Safety & Security*, Volume 3, Issue 1, pp. 15-26.

**Carnis Laurent.** (2010). « L'automatisation des contrôles de vitesse en France, apports et débats autour de la théorie de la dissuasion », *Revue Internationale de Criminologie, de Police Technique et Scientifique*, Vol. LXIII, octobre – décembre, pp. 406-418.



## Références

- Carnis Laurent** (2010) "A Neo-institutional Economic Approach to Automated Speed Enforcement Systems", *European Transport Research Review*, Vol. 2, n°1, pp. 1-12.
- Carnis Laurent** (2009), « L'automatisation des contrôles de vitesse, les nouvelles technologies et le gendarme », *Futuribles, Analyse et Prospective*, n°353, juin, pp. 25-37.
- Carnis Laurent** (2008a), "Automated Speed Detection and Sanction System: Application and Evaluation in France", *Journal of Intelligent Transportation Systems*, April, Vol. 12, Issue 2, pp. 75-85.
- Carnis Laurent** (2008b), « L'économie d'une analyse économique en sécurité routière est-elle inéluctable ? Leçons anglo-saxonnes particulières sur le contrôle automatisé de la vitesse », *Les Cahiers Scientifiques des Transports*, n°53, pp. 29-56.
- Carnis Laurent** (2007), « L'automatisation des contrôles en Grande-Bretagne : entre révolution technique et continuité administrative », *Revue Internationale de Sciences Administratives*, Décembre, Vol. 73, n°4, pp. 597-610 (Article disponible en anglais, espagnol et en arabe).
- Eyssartier Chloé et Fabrice Hamelin** (2010), *Acceptabilité sociale, professionnelle de l'automatisation du contrôle des infractions au Code de la route. Enquête Loire Atlantique*, Rapport du CETE de l'Ouest, décembre.
- Hamelin Fabrice, Pinsard Elodie et Bérangère Véron** (2006), *Regards locaux sur le contrôle automatisé*, Rapport final INRETS, convention de recherche CV05-021, décembre.
- Mignot Dominique et Jean-Paul Mizzi** (Coord.) (2011), *L'insécurité routière, Facteurs et mesures. Des enseignements pour la France. Revue de littérature scientifique*, Rapport IFSTTAR, septembre.
- North Douglass C.** (1990), *Institutions, Institutional Change and Performance*, Cambridge University Press.
- ONISR** (2011), *La sécurité routière en France, Bilan de l'année 2010*, La documentation française.
- Jones Bryan D.** (2001), *Politics and the Architecture of Choice, Bounded Rationality and Governance*, The University of Chicago Press.
- Ragot Isabelle** (2006), « Acceptabilité du CSA : Connaissances, crédibilité de l'information et efficacité perçue », in *M.A. Dekkers Séminaire vitesse, apports récents de la recherche en matière de vitesse*, Actes n° 105, Collection de l'INRETS, pp. 159-168.
- TRB** (Transport Research Board) (1998), *Managing Speed, Review of Current Practice for Setting and Enforcing Speed Limits*, Transportation Research Board, National Research Council.
- Yin R. K.** (2009), *Case Study Research, Design and Method*, 4<sup>th</sup> Edition, Applied Social Research Method Series, Vol. 5, Sage.
- Wood Jennifer and Clifford Shearing** (2007), *Imaging Security*, Willan Publishing.



## **CHAPITRE 1**

# **LE CAMERA DETECTED OFFENCE PROGRAM DU QUEENSLAND<sup>4</sup>**

---

<sup>4</sup> Auteur : Laurent CARNIS, décembre 2011.

## Section 1

### Entre dynamisme environnemental et particularités institutionnelles

*Le Queensland est un état australien aux grands espaces. C'est un État qui connaît un développement économique dynamique, une croissance rapide de sa population, qui se traduisent par une mobilité accrue et des accidents de la route. Les autorités ont réagi en structurant le système de sécurité routière, en planifiant leur action qui s'inscrit dans la philosophie du « safe system ». L'implication des parlementaires, et donc du politique, ainsi qu'une tradition d'évaluation des politiques publiques reposant sur le monde de la recherche ont permis l'obtention de bons résultats à laquelle a contribué le programme de CAV.*

#### *1.1. Un pays dynamique qui a rattrapé son retard en matière de sécurité routière*

Le Queensland est le deuxième plus grand État australien par sa superficie et le troisième par sa population. Avec une superficie de plus de 1,8 million de km<sup>2</sup>, le Queensland représente 3 fois la France, mais est près de 15 fois moins peuplé. Avec une densité de 2,6 habitants au km<sup>2</sup> environ et une population essentiellement urbaine (85 %) résidant essentiellement autour de la capitale, le Queensland est un pays relativement désertique en termes de peuplement.

Concernant le développement économique, le Queensland connaît une forte croissance depuis le début des années 90. L'économie s'appuie sur les secteurs de l'agriculture, du tourisme et de l'extraction minière. Ce dynamisme économique a été largement supérieur à celui des autres États sur la décennie 1990-2000, ce qui a permis d'attirer de nouveaux arrivants.

Le Queensland possède environ 180 000 km de réseau routier, dont 156 000 km relèvent du réseau local. En conséquence, les actions de sécurité routière impliquent

inévitablement les gouvernements locaux et ne peuvent pas relever du seul État central (Figure 1). En effet, 40 % des accidents mortels se produisent sur le réseau relevant des gouvernements locaux et 60 % du gouvernement central. Par ailleurs, plus de 66 % des accidents mortels se sont produits en zone urbanisée (Transport and Main Road 2010a, p.10). Selon M. Cameron<sup>5</sup>, la qualité du réseau routier du Queensland est très hétérogène, avec certaines routes dont le revêtement est constitué de gravier. Ces routes reliant parfois des villes minières s'avèrent fort dangereuses, même si le nombre des accidents y est réduit. Les enjeux en matière d'accidentalité sont localisés essentiellement en zone urbaine.

**Figure 1 : Réseau routier du Queensland**



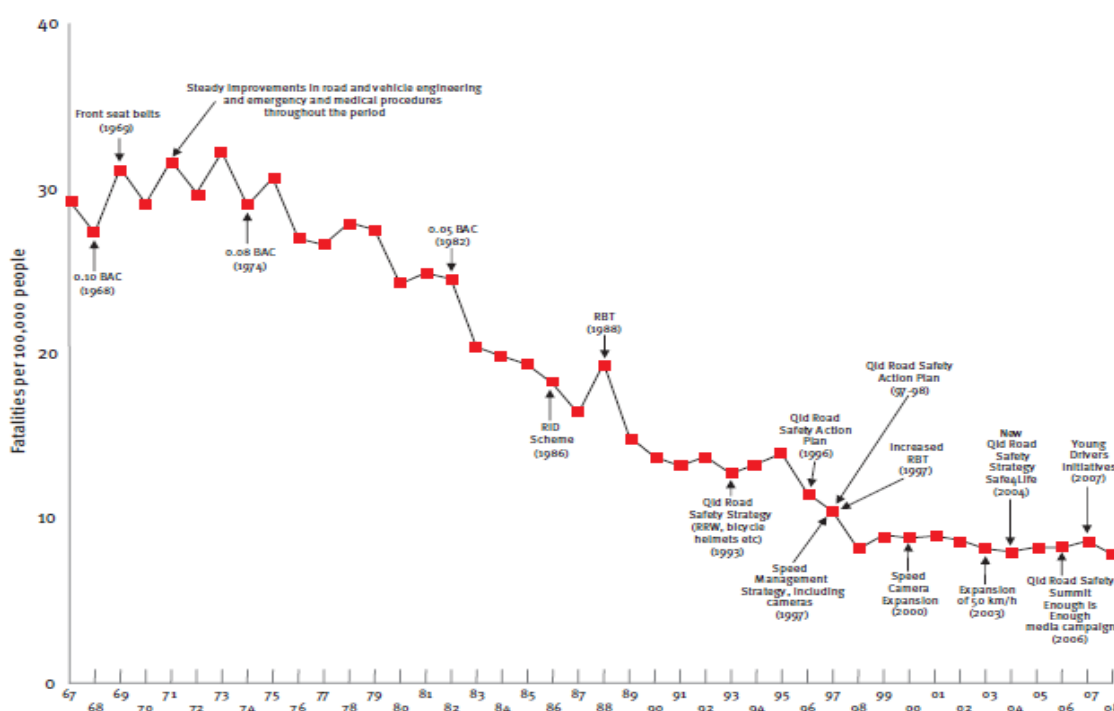
Le développement économique et l'accroissement démographique ont influencé le développement de la mobilité au Queensland. À défaut de disposer de chiffres sur les parcours effectués par les usagers, les évolutions du nombre de conducteurs et de véhicules enregistrés sont édifiantes. En effet, entre 1995 et 2011, le nombre de conducteurs s'est accru de 54 %. En matière de motorisation, le nombre de voitures a augmenté de 85 % entre 1992 et 2011. Les augmentations ont été de 60 % pour les

<sup>5</sup> Entretien avec M. Cameron, réalisé le 15 décembre 2001, Melbourne.

véhicules commerciaux et pour les camions. Le nombre total de véhicules enregistrés presque doublé sur la période (95 %)⁶.

En matière d'accidentalité, le Queensland connaît une diminution régulière de son accidentalité routière (taux de tué par habitant) depuis la fin des années 60 (Figure 2). Toutefois, ce niveau d'accidentalité se heurte à des paliers. Le premier au cours des années 90, ce qui a conduit le gouvernement à prendre des mesures énergiques et le second au cours de la présente décennie.

**Figure 2 : Évolution de l'accidentalité au Queensland**



(Source : Queensland Road Safety Action Plan 2010-2011, (2011), p. 9)

Ces deux dernières années, ce sont 331 et 249 personnes qui sont décédées au cours d'un accident de la circulation (Transport and Main Roads 2010a, p. 5). Entre 2005 et 2010, les chiffres s'établissent autour de 330 décès. Ces chiffres restent relativement modestes dans l'absolu, bien que le taux de tué mette en évidence des résultats

⁶ Source : Department of Transport and Main Roads, 2011.

défavorables. Ces trois dernières années, 155 000 personnes ont été hospitalisées du fait d'un accident de la circulation<sup>7</sup>.

Lorsque les résultats des différents États australiens sont comparés entre eux, le Queensland présente de moins bonnes performances par rapport à la Nouvelle-Galles-du-Sud et Victoria. Alors que la moyenne du nombre d'accidents pour 100 000 habitants était de 8,6 pour l'ensemble de l'Australie, le Queensland affichait un taux de 13,8 au cours des années 80. Cependant, le Queensland a connu d'importants progrès et a rattrapé son retard sur les deux dernières décennies et ce qui lui permet désormais d'être classé parmi les États les plus performants en 2010<sup>8</sup>. Les chiffres obtenus en 2010 sont d'autant plus remarquables, qu'ils sont les meilleurs obtenus depuis 1952. La comparaison des performances entre États (*benchmarking*<sup>9</sup>) a constitué un puissant facteur d'émulation, qui a décidé les autorités à prendre des mesures énergiques en matière de lutte contre l'insécurité routière. Ce que suggère d'ailleurs la figure 2 qui souligne la multiplication des mesures prises par les autorités du Queensland.

La vitesse et l'alcool au volant sont impliqués dans plus de 50 % accidents. Les manœuvres illégales, le non-port de la ceinture, la fatigue et les deux-roues motorisés constituent également d'autres enjeux importants et mis en avant par les autorités. La commission parlementaire avance qu'un quart des accidents implique une vitesse excessive (Economic Development Committee 2011, p. 7). Le même rapport indique que plus de 20 % des usagers ne respectent pas la limite de vitesse, et ce, quel que soit le réseau concerné. Cette proportion est de 37 % sur des réseaux limités à 60 km/h en milieu rural (Ibid. p. 6). Lors de son audition devant la commission parlementaire, le *Queensland Police Service* (QPS) affirme que ces proportions sont plus importantes et peuvent atteindre pour certains réseaux près de 50 %. Ces mauvais chiffres justifient en partie l'action menée par les autorités en matière de lutte contre les vitesses excessives.

---

<sup>7</sup> Source : Department of Transport and Main Roads, 2011.

<sup>8</sup> Le titre de la contribution de D. Walsh et G. Wessling est assez parlante à ce titre "Speed Cameras: Queensland Last Off the Blocks But Is It Leading the Race?"

<sup>9</sup> Ce recours au *benchmarking* est facilité par les échanges réalisés entre décideurs, praticiens et chercheurs lors de conférences dédiées à la sécurité routière (*Australasian Road Safety Research, Policing and Education Conference, Australasian College of Road Safety Conference*) et par les échanges entre les chapitres du *Australasian College of Road Safety*, mais aussi par la mise en perspective des résultats par les publications de l'État fédéral.

Les caractéristiques démographiques (urbanisation importante, faible densité), le dynamisme économique et l'étendue géographique du pays représentent des défis importants pour les autorités, et dont les évolutions récentes s'avèrent être des facteurs défavorables pour le bilan routier. Elles constituent également des contraintes à l'action pour les autorités compte tenu de la diversité des situations, et de l'espace à contrôler.

## 1.2 Planification et orientations stratégiques : la philosophie du safe system

La politique de sécurité routière menée au Queensland « *Safe4life* » repose sur une philosophie d'action qui conçoit la sécurité routière comme un système sur lequel on doit intervenir pour le sécuriser. Il s'agit donc de travailler à un système sécurisé ou *safe system*<sup>10</sup>. L'intervention publique requiert au préalable la réalisation d'un constat sur les enjeux. Ainsi, le Queensland doit composer avec une augmentation du nombre d'utilisateurs, de véhicules sur son réseau, un développement économique qui accroît la mobilité qui ne peuvent que conduire sans intervention publique à un niveau accru d'insécurité routière. Parallèlement, les autorités se sont fixé l'objectif ambitieux d'atteindre un taux de tués pour 100 000 habitants de 5,6 en 2011. Selon M. Cameron, cette stratégie consiste à prendre des mesures rapides permettant d'obtenir des résultats assez facilement en intervenant simultanément sur l'infrastructure, les véhicules, les vitesses et le conducteur<sup>11</sup>. Il s'agit donc d'agir sur l'ensemble des facteurs d'insécurité routière et de mener une action holiste en intervenant sur les différents composants du système. Les autorités définissent le « *safe system* » de la manière suivante :

*"The safe system concept emphasises that road safety is a shared responsibility between all parties associated with the road network, including the system owners, designers and users. It accepts that human errors means that crashes will occur therefore the road system should be designed to be more forgiving of human error, minimize the impact of crashes to survivable levels and reduce the contribution of road user behavior to crashes."* (Transport and Main Roads 2010b, p.11)

---

<sup>10</sup> Cette philosophie d'action est également celle décidée au niveau fédéral (Australian Transport Council, 2011).

<sup>11</sup> Interview réalisé avec M. Cameron le 15 décembre 2010 à Melbourne.



Cette philosophie d'action implique que les interventions menées doivent reposer sur des travaux d'identification et de caractérisation des facteurs d'accidents et des contremesures possibles (*evidence based policy*). Il s'agit également d'intervenir de manière équitable (limiter les inconvénients), de faire preuve d'innovation dans les approches, de favoriser l'écoute, la compréhension et la collaboration entre les intervenants (*collaborative and responsive system*) et la responsabilisation des acteurs (*accountability*). Les actions menées doivent être également proactives, économiquement efficaces (*cost effective*) et favoriser les approches transversales (*broad based*)<sup>12</sup>.

Au niveau opérationnel, cette stratégie consiste à définir des domaines d'intervention (la route, le véhicule, la vitesse et l'usager) (Transport and Main Roads 2010b). Chaque domaine comprend des priorités (la dissuasion, l'éducation, la communication par exemple pour la vitesse), qui se décomposent elles-mêmes en des actions spécifiques (révision des limitations de vitesse, contrôle de la vitesse moyenne, déploiement de dispositifs de CAV mobiles par exemple pour ce qui concerne la dissuasion) (Jurewicz 2010).

Ces actions sont conçues dans le cadre de partenariats où les responsabilités des acteurs sont définies. Ainsi, le ministère des Transports interviendra dans l'agencement des infrastructures, tandis que la Police sera chargée de mener les enquêtes d'accidents. Les ministères de la Santé, de la Sécurité (*Community safety*), de l'Éducation (*Education and Training*), les gouvernements locaux et la société d'assurance en charge de l'indemnisation des dommages corporels (*Motor Accident Insurance Commission*) se doivent d'assurer également des actions spécifiques. Enfin, un critère de performance est affecté à chaque intervention, ce qui permettra de contrôler les avancées et les échecs. Ainsi en matière de vitesse, ces critères concernent en autres les pratiques de vitesse selon les zones géographiques, le pourcentage d'excès de vitesse, les accidents mortels et corporels en relation avec la vitesse.

L'action de lutte contre l'insécurité routière au Queensland s'insère dans un cadre stratégique d'actions (*Queensland Road Safety Strategy, Queensland Road Safety*

---

<sup>12</sup> Ainsi, l'insécurité routière peut faire l'objet d'interventions croisées relevant des domaines de la santé publique, de l'éducation, de la sécurité.

*Action Plans*), qui repose à la fois sur une planification des actions à mener, des objectifs à atteindre, attribués à des organisations responsables et une philosophie d'action. Il s'agit donc d'un dispositif structuré et institutionnalisé, qui encadre les actions des différents acteurs. L'approche partenariale permet à la fois d'associer les différents acteurs, mais également de rendre interdépendantes et de coordonner leurs actions, tout en attribuant des objectifs propres faisant l'objet de contrôles.

### 1.3. *Le jeu des commissions parlementaires ou la révélation de l'importance de la dimension politique*

La lecture des travaux scientifiques et des documents administratifs ne mentionne jamais la dimension politique associée à l'implantation du contrôle automatisé de la vitesse (CAV) au Queensland. Cette dimension n'est que rarement prise en compte dans les travaux, et lorsqu'elle est évoquée, elle est présentée comme un élément facilitateur, comme allant de soi (Walsh and Wessling 1999)<sup>13</sup>. Or cette dimension semble être à la fois un élément incontournable du processus d'implantation d'un tel dispositif au sein de cet État australien, mais également une dimension qui a constitué un frein à sa mise en œuvre.

En premier lieu, il doit être noté que le Queensland a été le dernier parmi les grands États australiens à avoir déployé un CAV (Carnis 2008, p. 272). Par ailleurs, malgré l'effet de rattrapage associé à une augmentation rapide du nombre d'heures de contrôle<sup>14</sup>, le dispositif reste de taille modeste, quand bien même il devrait être tenu compte de la taille de la population.

Ce n'est qu'au milieu des années 90, que le Queensland a pris conscience de son retard en termes de sécurité routière comparativement aux autres États australiens. Les autorités décident alors de changer de stratégie, notamment en matière de contrôle. Elles introduisent les contrôles routiers aléatoires en 1993 (*Random Road Watch Program*), stratégie issue d'une réflexion institutionnelle (*Queensland Speed Management Issues Paper*). Le gouvernement décidera en novembre 1996 le déploiement d'un CAV, qui sera effectif au cours de l'année 1997 (Walsh and Wessling, 1999, p. 79). En fait, la décision gouvernementale a été prise dans

---

<sup>13</sup> Les auteurs de cette contribution sont issus du ministère des Transports et du service de la police du Queensland. Ce qui explique sans doute la vision positive de la dimension politique.

<sup>14</sup> Le dispositif passe de 1000 heures de contrôle par mois en 1997 à près de 4000 heures en avril 2001 (Newstead and Cameron, 2003, p. 2).

le cadre d'un équilibre politique fragile<sup>15</sup> entre les deux grands partis de gouvernement (libéral et conservateur), ce qui a conduit le gouvernement à faire montre d'une grande prudence<sup>16</sup>. On retrouve cette même prudence dans la décision plus récente d'expérimenter en 2009 le déploiement de radars fixes, et ce, malgré le soutien du Premier ministre (Carnis et Al. 2009)

Cette prudence politique se traduit à la fois par la pratique de créer une commission parlementaire qui étudie les effets associés au déploiement éventuel d'un dispositif de CAV, mais également par les limites de la problématique retenue. Avant la prise de décision de déployer un CAV, le *Travelsafe Committee*<sup>17</sup> s'est ainsi saisi de cette problématique en 1994<sup>18</sup>. Un procédé identique sera utilisé en 2010 pour décider du déploiement de dispositifs de CAV fixes avec les auditions menées par l'*Economic Development Committee*<sup>19</sup>.

Sans revenir de manière exhaustive sur le contenu de près de 250 pages de transcription d'auditions menées au cours de l'année 1994 (*Parliamentary Travelsafe Committee* 1994), certains enseignements peuvent être retenus. Ces auditions ont concerné principalement des décideurs publics et parfois des chercheurs spécialisés. En cela, il ne s'agissait pas de prendre réellement en considération les arguments des parties s'opposant au déploiement du dispositif. On pourrait même affirmer que la décision de déployer un tel dispositif était déjà prise, et les auditions devaient seulement aider à déterminer les modalités organisationnelles et opérationnelles du dispositif à mettre en place. Les parlementaires ont mené une large consultation, qui a consisté à étudier les dispositifs mis en œuvre dans les autres états australiens (Nouvelle-Galles-du-Sud, Australie-Méridionale, Victoria, etc.). Ces auditions se sont intéressées ainsi aux implications d'un dispositif de CAV sur le travail policier (avantages, inconvénients, légitimité, intégrité du système), aux marges de tolérance dans les contrôles, aux enjeux relatifs à la signalisation et le choix des lieux de contrôle (zones urbaines, écoles) et aux modalités de concertation avec les gouvernements locaux. D'autres questionnements ont porté aussi sur les sanctions pratiquées (avertissement, montant de l'amende, retrait de points), l'utilisation des revenus, la protection de la vie privée des usagers, les effets de dissuasion des différents types de dispositifs (fixes et mobiles), et le

---

<sup>15</sup> En fait, le gouvernement de l'époque disposait d'une seule voix de majorité, de surcroît un élu indépendant.

<sup>16</sup> Entretien réalisé avec B. Watson le 13 décembre 2010 à Brisbane.

<sup>17</sup> Les fonctions de cette commission consistent entre autres de veiller, de rechercher et de rédiger des rapports sur les enjeux de sécurité routière, leurs causes et les contre-mesures.

<sup>18</sup> Travelsafe Committee, *Speed Camera Inquiry Meetings with Public Officials*.

<sup>19</sup> Economic Development Committee, *Inquiry into the Road Safety Benefits of Fixed Speed Cameras*.

caractère adapté de la présente législation sur la vitesse. Le résultat de ces auditions va préfigurer les modalités organisationnelles et opérationnelles du dispositif qui sera déployé, comme l'utilisation dédiée des revenus générés à la sécurité routière, ou encore la signalisation des lieux de contrôle.

Ces premières auditions offrent également quelques éclairages sur le système de gouvernance de CAV au Queensland. Ainsi, les auditions menées montrent un réel consensus parmi les acteurs institutionnels pour déployer un dispositif de CAV. Le ministère des Transports, la Police, le monde de la recherche, les associations oeuvrant dans le domaine de la sécurité routière, les ingénieurs des transports, ainsi que les responsables des transports des villes y sont favorables. Seule l'association des transporteurs routiers du Queensland s'y oppose<sup>20</sup>.

Enfin, ce rapport conclut sur 31 recommandations. La plus importante est celle qui recommande de déployer un CAV tout en précisant ses conditions de fonctionnement et d'implantation :

*“The Committee recommends that speed cameras be used in Queensland. The Committee further recommends that a Queensland Speed Camera Program be developed, implemented, managed and operated in accordance with subsequent recommendations of this report which address the core components of the program.”*

(Parliamentary Travelsafe Committee 1994a, p. 23)

Au début de l'année 2010, une nouvelle enquête parlementaire est menée par l'*Economic Development Committee*, qui est désormais responsable des questions de sécurité routière après une réorganisation des services parlementaires. Cette commission s'attache à étudier l'intérêt éventuel que pourrait avoir le Queensland de déployer des dispositifs de CAV fixes. Dès 2007, le gouvernement avait décidé de mener une expérimentation en déployant quelques appareils fixes. La lecture des auditions est sans ambiguïté quant à la réponse qui sera apportée. Il s'agit moins de savoir si le déploiement sera réalisé que d'en définir les modalités de déploiement et leurs conditions d'emploi. Environ 47 mémoires ont été déposés, de qualité inégale et dont les auteurs sont aussi bien des citoyens, des associations d'usagers,

---

<sup>20</sup> On doit se garder de procéder à une généralisation des positions. En effet, il ne s'agit que d'un nombre d'auditions de personnes choisies et qui ne sont pas forcément représentatives de l'ensemble de la population, de la profession ou des responsabilités qu'ils occupent.

des représentants de gouvernements locaux et des chercheurs, mais aussi le gouvernement lui-même. Les auditions, quant à elles, sont plus sélectives et se sont limitées à s'entretenir de nouveau avec les grands acteurs institutionnels (QPS, ministère des Transports, Association des représentants des gouvernements locaux, les associations d'usagers de la route et des représentants des milieux économiques). La commission conclut ses travaux sur 15 recommandations. Elle recommande de signaler sur internet la localisation des lieux de contrôle, de définir un processus de consultation et des critères pour déterminer les lieux de contrôle, de privilégier un emploi de ces dispositifs en milieu urbain et à proximité des écoles. Elle demande d'intégrer la dimension économique dans l'organisation et l'emploi des dispositifs, d'étudier la possibilité d'employer des personnels non policiers pour leur mise en œuvre. La commission suggère également que la technologie employée devra faire l'objet d'une évaluation dans l'année qui suit, ainsi que le dispositif lui-même. Les recommandations font preuve d'une grande prudence quant au déploiement du dispositif et de ces conditions de fonctionnement, témoignant toujours d'un équilibre et d'un consensus politique fragile en matière de contrôle des vitesses des usagers (Economic Development Committee 2010). Le rapport affirme également que le contrôle traditionnel des vitesses n'est pas satisfaisant en soulignant son manque de cohérence dans l'application des vitesses et sa faible efficacité sur l'évolution des comportements des usagers (Ibid. p. 9).

#### *1.4. L'implication du monde de la recherche et les pratiques évaluatives*

Une autre particularité institutionnelle du Queensland est la place conférée au milieu de la recherche académique au sein du jeu institutionnel du dispositif de CAV. Le milieu de la recherche intervient à deux niveaux : le premier consiste en l'appui et en une participation systématique dans le cadre de procédures régulières d'évaluation de l'impact du dispositif sur l'accidentalité, tandis que le second concerne la production régulière de recherches en sécurité routière et sur les enjeux de vitesse, pouvant aider le décideur public dans sa prise de décision.

Le dispositif de CAV au Queensland fait l'objet d'évaluations régulières, dont la première débute au cours de l'année 2001<sup>21</sup>. Entre 2001 et 2009, ce ne sont pas moins de 8 rapports qui ont été remis sur l'évaluation de l'impact du dispositif de CAV sur l'accidentalité. Les derniers rapports constituent en fait des mises à jour des premiers résultats obtenus (Newstead and Cameron 2003). Dès 2003, les recherches démontrent

---

<sup>21</sup> Queensland Government Submission (2010), *Inquiry into the road safety benefits of fixed speed camera*, submission n°46, Queensland Government, p.40.

l'efficacité du dispositif, qui aurait permis de diminuer de 29 % les accidents corporels et de 36 % les accidents graves. 5500 accidents auraient été évités, ainsi qu'environ 3500 accidents graves et 110 tués, et cela chaque année sur la période 1997-2001 (Ibid. p. 30 et s.). L'étude conclut également à l'existence d'un effet dissuasif limité à une distance de 2 km environ autour du lieu de contrôle. Ces résultats laissent en suspens toutefois les possibilités d'effet de migration des accidents et de surévaluation des résultats obtenus par le choix d'installer des dispositifs aux endroits les plus accidentogènes (effet de régression vers la moyenne).

En effet, Champness et ses coauteurs se sont intéressés à l'évolution des comportements de vitesses des usagers après le déploiement du dispositif (Champness et al 2005). Ces auteurs soulignent la difficulté de mesurer l'impact du dispositif sur les tués. Ils préfèrent alors s'interroger sur les comportements de vitesse. Les auteurs concluent à un effet significatif du dispositif de CAV sur les vitesses pratiquées. Cependant, ils restent prudents sur l'importance de cet effet, qui ne perdurerait que sur une distance d'environ 1,5 km après le lieu de contrôle, aucun effet n'ayant été détecté sur les vitesses pratiquées avant le lieu de contrôle. Les auteurs soulignent ainsi la nécessité pour les autorités de cibler les lieux de contrôle présentant une accidentalité défavorable et d'installer les appareils de contrôle à proximité pour obtenir les effets les plus élevés. Ils rejoignent sur ce point les conclusions de Newstead et Cameron sur un effet local du CAV.

Les travaux de Champness et ses coauteurs suggèrent aussi une résistance des usagers de la route aux contrôles par des adaptations de leur vitesse limitées aux lieux de contrôle. Cette prudence des auteurs s'explique aussi par le fait que l'extension du système dans ses premières années de fonctionnement résultait plus d'un accroissement des heures de surveillance que d'une multiplication des lieux de contrôles. Ce choix réduisait donc l'imprévisibilité des contrôles pour les usagers<sup>22</sup> (Champness et Folkman 2003). Cette manière de procéder de la part des autorités résulte sans doute du contexte politique dans lequel a été déployé le dispositif de contrôle. Les auteurs insistent également sur l'influence du dynamisme économique que connaît le pays qui a pu conduire à masquer les effets bénéfiques de la politique de contrôle : le développement économique et de la mobilité jouant défavorablement sur le bilan routier.

---

<sup>22</sup> Cette imprévisibilité des contrôles s'en trouve également réduite par la signalisation des contrôles effectués.

L'ensemble de ces travaux de recherche met en évidence à la fois les difficultés de la mise en œuvre de la politique publique et ils constituent une aide appréciable pour le décideur afin d'affiner la stratégie de contrôle.

Le milieu de la recherche est également très présent par les connaissances produites par le centre de recherche CARRS-Q (*Centre for Accident Research and Road Safety – Queensland*) du *Queensland University of Technology* (QUT)<sup>23</sup>. Ce centre de recherche a été créé en 1996 en association par le QUT et de la MAIC (*Motor Accident Insurance Commission*). La MAIC est en charge entre autres de l'indemnisation des dommages corporels liés aux accidents de la route. Créée en 1994, elle dépend de l'État et est financée par une taxe payée annuellement par les détenteurs de véhicules. Cette organisation gouvernementale a donc un intérêt à la réduction de l'insécurité routière, ce qui permet de diminuer les dépenses liées aux indemnisations des victimes d'accidents de la route. Cet intérêt à l'amélioration du bilan routier explique son intérêt dans le financement de recherches permettant à la fois de préciser les connaissances en matière de prise de risque et de contremesures efficaces pour réduire l'insécurité routière.

Les chercheurs du CARRS-Q produisent régulièrement des recherches en sécurité routière, et se sont également intéressés à la problématique des comportements de vitesse. Sans être nécessairement exhaustif, on retiendra toutefois pour les travaux les plus récents et relatifs au CAV, ceux du Pr Watson et de son équipe. Certains travaux concernent les phénomènes de perception du contrôle routier et sa légitimité (Soole et al. 2008). Des recherches de comparaison internationale ont également été menées (Carnis et al. 2008). D'autres traitent de la question de la récidive des contrevenants et de sa mesure, des mesures de vitesse déclarée et des comportements dangereux de vitesse (Watson et al. 2010 ; Horvath et al. 2011). Une contribution notable du CARRS-Q a été le dépôt de leur mémoire dans le cadre du rapport de la commission parlementaire en 2010 (Soole et al. 2010). Lors de la réalisation d'entretiens menés avec les chercheurs du CARRS-Q<sup>24</sup>, des recherches étaient menées sur les dispositifs de contrôle de vitesse moyenne et sur les effets associés aux panneaux électroniques avertisseurs de vitesse<sup>25</sup>. Les études menées sur la problématique de la vitesse et de son contrôle conduisent les chercheurs à être sollicités et à intervenir

---

<sup>23</sup> Pour une présentation plus en détail, on pourra consulter le site suivant : <http://www.carrsq.qut.edu.au/aboutus> (consultation le 24 novembre 2011)

<sup>24</sup> Entretiens réalisés le 12 décembre 2010 à Brisbane.

<sup>25</sup> Ces résultats de recherche n'étaient pas disponibles en septembre 2011.

régulièrement dans les médias (journaux, TV et radios)<sup>26</sup> en étant placés dans la position des experts. Cette intervention des chercheurs dans « l'arène de la délibération publique » est donc bien réelle, comme peut en témoigner également le dépôt de leur mémoire dans le cadre des auditions de la commission parlementaire sur les effets des radars automatisés fixes sur la sécurité routière<sup>27</sup>. Les chercheurs prennent donc toute leur place dans le système de gouvernance de sécurité routière et celui du CAV.

---

<sup>26</sup> Entretien réalisé le 12 juillet à Paris avec A. Rakotonirainy, chercheur au CARRS-Q.

<sup>27</sup> Queensland Government Submission (2010), *Inquiry into the road safety benefits of fixed speed camera*, submission n°43, Queensland Government. Mémoire déposé par David Soole, Barry Watson et Judy Fleiter, 43 pages.



## Section 2

### L'automatisation des radars comme réponse institutionnelle aux défis de l'accidentalité routière

*Les mauvais chiffres de l'insécurité routière, mis en relief par la comparaison défavorable avec ceux des autres États australiens, ont conduit les autorités politiques du Queensland à intervenir et à apporter une solution à ce défi. Cette intervention a pris la forme de l'organisation et la structure d'un dispositif institutionnel. Le déploiement progressif d'un programme de CAV s'inscrit dans cette mise en place d'une réponse politique aux défis de l'insécurité routière, dont le coût social est estimé à plus de 675 millions de dollars australiens pour la seule année 2010. Ce programme appelé Camera Detected Offence Program repose essentiellement sur des équipements mobiles, que sont venus renforcer récemment des appareils fixes. La loi prévoit que les revenus générés par le dispositif soient versés au sein d'un fonds dédié à des actions de sécurité routière.*

#### 2.1. De la prise de conscience à l'action

Les mauvaises performances obtenues par le Queensland en matière de sécurité routière à la fin des années 80, rendues d'autant plus lisibles par de bien meilleurs résultats des autres États, ont conduit les autorités à réagir. Leur réaction se traduit par la prise de décisions importantes au milieu des années 90 par la création successive de plusieurs organisations : *Parliamentary Travelsafe Committee* en 1990, MAIC en 1994<sup>28</sup> pour ce qui concerne l'indemnisation et la prise en charge des victimes d'accidents de la route, CARRS-Q en 1996 en matière de recherche et de connaissances pour aider à l'action. Il s'agit aussi de planifier l'action avec l'adoption de plans d'action successifs de deux ans, qui s'insèrent dans un cadre stratégique de plus long terme (Queensland Road Safety Strategy 2004-2011).

---

<sup>28</sup> "The Motor Accident Insurance Act 1994 establishes the functions of the Commission. The key functions are: 1/ licensing and supervising CTP insurers; 2/ monitoring the operation of the scheme; 3/ fixing the range within which each insurer's premium must fall and recommending to Government the levies payable; 4/ promoting research, education and the infrastructure to facilitate the rehabilitation of the injured person; 5/ developing and maintaining a claims register and statistical database for the purpose of providing management information; and 6/ administering the Nominal Defendant Fund." <http://www.maic.qld.gov.au/about-maic/functions-of-maic.shtml>

Dès 1991, les parlementaires prennent l'initiative en publiant un rapport sur l'éducation routière et l'application de la réglementation routière (Travelsafe Committee 1991). Ce rapport recommande d'augmenter les limites de vitesse sur le réseau national de 100 à 110 km/h et de les réduire en milieu urbain de 60 à 50 km/h. La commission suggère également de créer des comités locaux (*Local Area Traffic Management* ou LATM) chargés d'étudier le caractère approprié des limites de vitesse. Elle recommande également la création de comités consultatifs associant, entre autres, la police locale et les partenaires locaux. Il est suggéré au ministère des Transports d'aider la police à déterminer les causes d'accident lors des enquêtes. Elle invite à multiplier les contrôles aléatoires pour détecter les véhicules non assurés et non immatriculés. Elle demande aussi à ce que les policiers soient formés et agissent dans le cadre de leurs seules prérogatives, mais aussi de détecter l'ensemble des infractions routières et de ne pas se limiter aux seules vitesses excessives. Enfin, elle demande d'accroître les efforts de lutte contre l'alcoolémie au volant et d'alléger les procédures administratives en la matière. L'évaluation de cette politique mettra en évidence une réduction de 30 % environ du nombre de tués et de 25 % des blessés graves. (Newstead et al. 1999). Ces résultats favorables constituent un encouragement pour les autorités à poursuivre leurs efforts dans cette voie.

Le rapport du *Travelsafe Committee* de novembre 1994 constitue la première étape du lancement du programme de CAV au Queensland, en suggérant l'usage des seuls dispositifs mobiles. Non seulement il recommande le déploiement d'un programme de CAV, mais ses recommandations façonneront ses modalités de fonctionnement (Parliamentary Travelsafe Committee 1994a). Il demande notamment des mesures préparatoires comme la revue de l'ensemble des limitations de vitesse sur le réseau routier qui devra être terminée dans l'année et les adaptations légales nécessaires. Des mesures de communication à l'égard du public devront être menées pour expliquer les objectifs justifiant le déploiement du CAV et son fonctionnement, ainsi qu'une période de moratoire pendant laquelle les usagers recevront un avertissement. Il s'agit également de mobiliser ce nouvel outil dans le cadre d'une stratégie générale de contrôle des vitesses. La commission recommande aussi de déployer un minimum de 90 appareils, que seuls des policiers formés seront habilités à utiliser. La commission demande également que la partie opérationnelle soit sous la responsabilité de la police (*Queensland Police Service*), et fasse l'objet d'audits réguliers. Le rapport précise que le choix des sites de contrôle doit prendre en considération des critères liés à l'historique en termes d'accidentalité. Les lieux de contrôle doivent prendre également en compte les demandes des citoyens et être effectués pour au moins 25 % d'entre eux en zone urbaine. Par

ailleurs, la liste des sites de contrôle doit être révisée régulièrement, et validée par une commission locale associant la police, les gouvernements locaux, le ministère des Transports, les résidents et l'association des usagers de la route (RACQ)<sup>29</sup>. Le rapport suggère d'opter pour une stratégie reposant sur un choix aléatoire des contrôles à partir de la liste préétablie des sites validés. La commission soutient aussi la signalisation des lieux de contrôles sur le réseau et à proximité des lieux de contrôle. Les contrôles seraient effectués par des voitures de police.

Le respect d'une tolérance de 10 km/h est suggéré. En matière de sanction, le retrait de points est recommandé pour que la sanction soit identique à celle d'un excès de vitesse constaté de manière manuelle. Le principe « *owner onus* » ou la culpabilité présumée du propriétaire de véhicule est retenue, et une sanction adaptée pour les gestionnaires de flotte de véhicules avancée. La commission souligne la nécessité de disposer d'un traitement des infractions rapides et de qualité. Enfin, il est recommandé d'utiliser les revenus générés par le dispositif à des fins de projets non récurrents de sécurité routière.

## 2.2. 1997-2007 : le déploiement du premier dispositif

À partir du 1<sup>er</sup> mai 1997, les autorités ont approuvé le déploiement des 15 premiers dispositifs de CAV mobiles sur le Queensland (Walsh and Wessling 1999, p. 80). En fait, l'automatisation des contrôles n'a pas débuté avec le contrôle de la vitesse, puisque le Queensland emploie des dispositifs de contrôle automatisé feu rouge depuis 1991.

Au cours des premiers mois de fonctionnement, les radars mobiles étaient répartis sur 500 sites de contrôle possibles représentant environ 1000 heures de contrôle mensuelles. En juin 2001, le dispositif montait en puissance avec près de 2500 sites de contrôle possibles et un volume de contrôle horaire mensuel d'environ 4000 heures. Entre 2003 et 2006, le nombre d'heures de contrôle s'établissait à environ 6000 heures mensuelles (Carnis et al. 2008, p.48). À présent, l'objectif est de produire 75 000 heures de contrôle annuelles et mobilisant 45 dispositifs<sup>30</sup>. Le choix initial des autorités a consisté à déployer uniquement des radars mobiles en utilisant des véhicules identifiés de police et à signaler les lieux de contrôle. La signalisation était installée après le lieu de contrôle. Les sites de contrôle sont choisis de

---

<sup>29</sup> Il s'agit de mobiliser les LATM.

<sup>30</sup> Entretiens menés le 15 décembre 2010 au *Traffic Camera Office du Queensland Police Service*. Nous devons souligner la difficulté à obtenir le nombre de dispositifs mobiles. L'organisation policière raisonne plus en termes d'heures de contrôle. Le lecteur pourra remarquer que le nombre d'appareils déployés est éloigné de la recommandation parlementaire suggérant au moins 90 appareils.

manière aléatoire au sein d'une liste de sites préalablement validés. Leur nombre s'établirait à environ 4 500<sup>31</sup>.

### **Figure 3 : Dispositif de CAV mobile du Queensland**



(Source : Queensland Police Service)

En conséquence, les choix stratégiques réalisés par les autorités consistaient en un contrôle signalé et aléatoire, reposant sur la mobilisation d'un seul vecteur d'action, le contrôle mobile. La taille du dispositif reste modeste, malgré une montée en puissance au cours des dernières années. La stratégie recherchée repose sur la dissuasion générale. Les conducteurs doivent avoir la perception de contrôles qui peuvent avoir lieu n'importe où et n'importe quand, « *anywhere, anytime* ».

#### *2.3 2007-2010 : la mise en œuvre d'une nouvelle stratégie*

En février 2006, le gouvernement du Queensland, à l'initiative du Premier ministre Beattie, organise un sommet de la sécurité routière. L'organisation de ce sommet est justifiée par l'augmentation des accidents lors des déplacements des vacances de Noël. Au cours de ce sommet, il évoque à la fois la possibilité de ne plus signaler les dispositifs de contrôle et de déployer des dispositifs fixes (Carnis et al. 2008).

Au cours de l'année 2007, trois premiers sites sont déterminés pour déployer des appareils de CAV fixes. 6 autres sites sont également définis plus tard, ainsi que deux sites

---

<sup>31</sup> Entretiens menés le 15 décembre 2010 au *Traffic Camera Office* du *Queensland Police Service* à Brisbane. On peut noter que le rapport annuel 2011 du QPS mentionne plus de 5 000 sites de contrôle, alors que notre entretien auprès du DTMR avançait le chiffre de 3 500 sites !

localisés dans des tunnels (Queensland Government 2010). Le choix des sites s'est appuyé sur des zones présentant des risques d'accident. Avec l'introduction de la technologie digitale, les autorités anticipent l'installation de deux dispositifs couplant le contrôle des feux rouges et la vitesse, deux autres radars fixes et un dispositif de contrôle de vitesse moyenne (*point-to-point speed camera system*). Les dispositifs fixes font l'objet d'une signalisation (au moins deux panneaux, dont un 1 km avant le lieu de contrôle).

Il est décidé également que 30 % environ des heures de contrôle des dispositifs mobiles se fassent désormais de manière non signalée. Cette évolution constitue une inflexion majeure de la stratégie définie en 1997 afin de rendre plus incertains les contrôles de vitesse.

La contribution du gouvernement du Queensland par le dépôt de son mémoire (écrit conjointement par le QPS et le DTMR) dans le cadre de l'enquête parlementaire est sans ambiguïté concernant sa position de poursuivre l'action de contrôle des vitesses par des dispositifs de CAV fixes tout en épousant le cadre organisationnel existant (Queensland Government 2010). Les deux organisations mettent en avant à la fois les gains et les avantages que représente cette technique de contrôle.

La remise du rapport de l'*Economic Development Committee* (2010) défend une position plus nuancée que celle avancée par le ministère. Elle recommande certes la poursuite de l'utilisation des radars fixes, qu'elle conditionne toutefois à une évaluation socio-économique. Les conditions d'utilisation (signalisation, utilisation d'un historique pour le choix des sites de contrôle, le processus de consultation, site internet dédié au dispositif et auquel l'utilisateur peut s'informer et demander des renseignements...) font preuve de contraintes fortes pour les autorités en charge de la mise en œuvre du dispositif. Le parlement joue ici un réel rôle de contrôle et, en cela ne laisse pas carte blanche aux organisations policières et au ministère des Transports dans l'implémentation du dispositif. Il s'agit d'un dispositif sous contrôle et au sein duquel les responsabilités impliquent la reddition de comptes.

Au cours de l'année 2010, le Premier ministre Bligh confirme le recours à des appareils fixes de contrôle pour ce qui concerne la vitesse, mais également de recourir pour partie à des contrôles mobiles qui ne seront plus désormais signalés. Ces mesures sont couplées avec d'autres interventions qui concernent le contrôle de l'alcoolémie au volant<sup>32</sup>, et

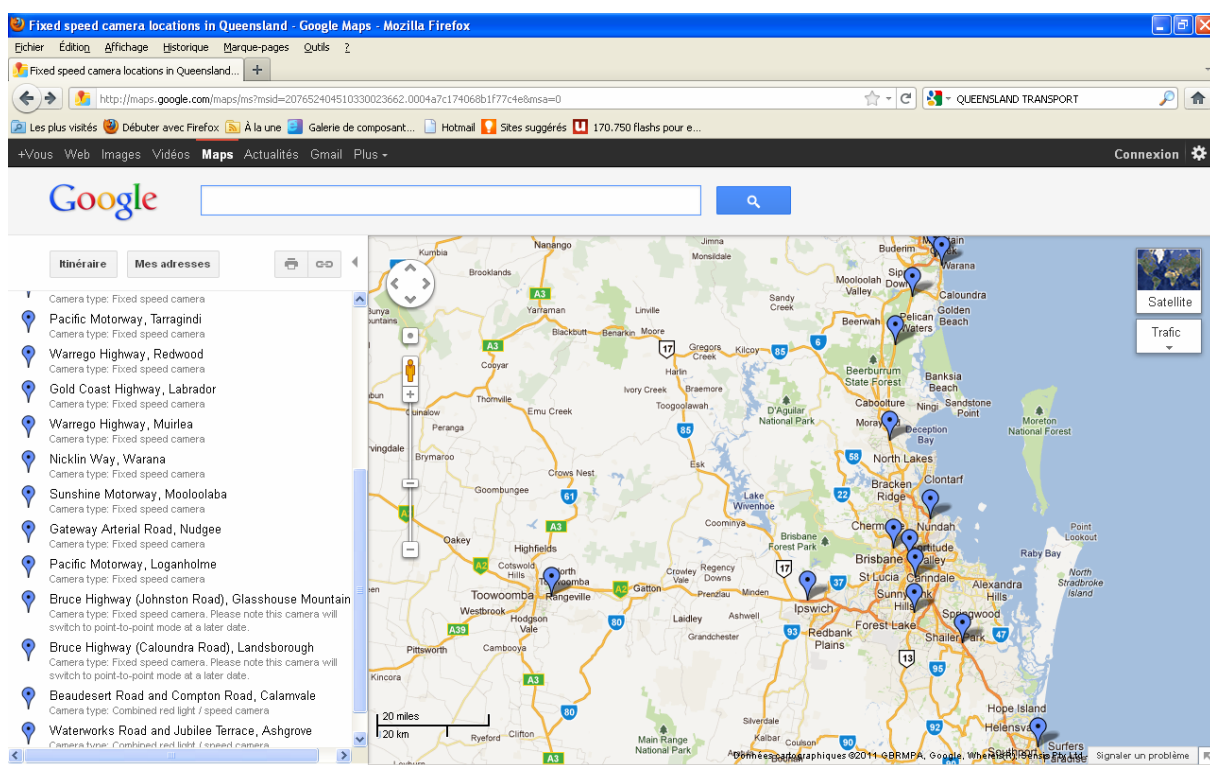
---

<sup>32</sup> Communication personnelle avec M. Cameront, 16 juin 2010.

sont présentées aux citoyens comme une action énergique et déterminée de la part du gouvernement.

À présent, le CDOP (*Camera Detected Offence Program*) repose sur une quarantaine de dispositifs qui sont déployés de manière aléatoire sur des sites de contrôle présélectionnés. Le programme comprend également des dispositifs fixes qui fonctionnent en permanence : 11 dispositifs fixes de CAV, 2 dispositifs mixtes vitesse/feu rouge et 1 dispositif de contrôle de la vitesse moyenne, dont le choix des localisations a reposé sur un historique d'accidentalité. L'utilisation de la technologie digitale concerne uniquement deux radars fixes, le contrôle de la vitesse moyenne et les dispositifs couplant le contrôle des feux rouges et de la vitesse (Figure 4).

**Figure 4 : Localisation des radars automatisés fixes au Queensland**



#### 2.4. Le Camera Detected Offence Program : une action concertée

Le dispositif de CAV s'insère dans le cadre d'un programme structuré : le *Camera Detected Offence Program (CDOP)*, qui lui-même s'inscrit dans un programme d'action et

une stratégie de sécurité routière et de gestion de la vitesse (*Queensland speed management strategy*).

Ce programme est dirigé de manière concertée entre le *Department of Transportation and Main Roads* (DTMR) et le *Queensland Police Service* (QPS), mais avec des prérogatives clairement définies. Le ministère des Transports occupe une place essentielle dans ce dispositif, puisqu'il définit les priorités stratégiques de la politique de sécurité routière au niveau national. Il dispose également d'un rôle dans le programme de CAV, en ayant des responsabilités relevant de la stratégie de contrôle, de la législation et de la réglementation encadrant les contrôles (précision des appareils, calibrage, entretien). Il est également responsable de la politique marketing, de l'évaluation et de la communication concernant le dispositif. Enfin, le DTMR gère le fichier du permis de conduire et le retrait des points.

Le QPS joue également un rôle essentiel dans le fonctionnement du programme de contrôle et l'application de la réglementation. L'organisation policière est responsable de la partie opérationnelle du dispositif, avec la formation des opérateurs, l'achat des appareils, le fonctionnement des dispositifs et leur mise en œuvre opérationnelle (déploiement des appareils, déploiement des hommes, changement des films...), l'exploitation des clichés et l'envoi des contraventions.

Le ministère de la Justice est le troisième acteur. Il intervient dans les procédures relatives à la poursuite des contrevenants, lorsque des affaires sont amenées à être traitées devant la cour lors du recouvrement des amendes impayées ou pour traiter des plaintes des justiciables.

Le dispositif comprend aussi de nombreuses commissions internes pour coordonner l'action des différents acteurs, et ce, à différents niveaux de responsabilité, permettant à la fois de faire remonter des informations pour améliorer le fonctionnement du dispositif et faire descendre les nouvelles orientations. Ainsi au niveau national, il y a une commission qui associe le DTMR et le QPS, la Justice, mais aussi l'association d'usagers du Queensland (RACQ) (*Royal Automobile Club of Queensland*). Un *executive management committee* se réunit toutes les 6 semaines pour faire le point sur les grandes décisions et la stratégie, tandis que l'*executive camera committee* (ECC) et l'*operational policy planning committee* (OPP)

s'occupent des dimensions opérationnelles en associant des membres de chaque organisation<sup>33</sup>.

L'organisation du programme de contrôle suggère que le modèle du Queensland est un programme d'action concertée<sup>34</sup> et un modèle mixte avec une prépondérance donnée au DTMR pour les orientations stratégiques et une implication policière dominante pour les modalités opérationnelles.

## 2.5. *La gestion des revenus*

Le *Transport Operations (Road Use Management) Act* de 1995 stipule que l'excédent des revenus financiers générés par le dispositif doit être utilisé à des fins de sécurité routière. Le fonctionnement du dispositif et son entretien sont donc assurés par les revenus générés par le paiement des amendes. Le QPS et le DTMR sont donc défrayés des dépenses liées à leur participation au programme de CAV. Le surplus des recettes peut être utilisé à des mesures d'éducation routière, des actions de réhabilitation des victimes et l'amélioration du réseau routier détenu par l'État. Cependant, ces dépenses ne peuvent être récurrentes. Les projets financés ne peuvent donc obtenir qu'une seule fois un financement de la part du programme.

Sur les quatre derniers exercices, les revenus générés ont augmenté de 86 %, tandis que les dépenses se sont accrues de 79 %. Au cours du dernier exercice, le dispositif a généré près de 70 millions de dollars australiens. Sur cette somme, les dépenses opérationnelles représentent selon les exercices entre 40 et 50 % des recettes. Une grande part du revenu généré est donc allouée à des actions de sécurité routière, ce qui permet aux autorités de souligner qu'il ne s'agit pas de collecter une taxe supplémentaire. Cette décision de financer des actions de sécurité routière participe à la bonne acceptabilité du dispositif, mais n'évite pas pour autant la dénonciation du dispositif comme une « pompe à finances ». La décision de créer un fonds dédié à l'utilisation des fonds représente une caractéristique importante du fonctionnement du dispositif de CAV au Queensland, mais également pour comprendre sa gouvernance.

---

<sup>33</sup> Entretiens menés le 15 décembre 2010 au *Traffic Camera Office du Queensland Police Service*.

<sup>34</sup> "This program is a joint partnership between the Queensland Police Service (QPS) and Department of Transportation and Main Roads (TMR)" (Communication personnelle avec W. Anderson, Senior Manager TMR du 28 juin 2010).



**Tableau 1 : Résultats financiers du CDOP (Millions de dollars australiens)**

	2006/2007	2007/208	2008/2009	2009/2010
<b>Recettes</b>	37,2	47,3	61,6	69,5
<b>Dépenses opérationnelles</b>	19,1	20,8	26,8	34,2
<b>Financements actions récurrentes</b>	15,2	24	33,0	52,6
<b>Autres dépenses</b>	-	1,2	1,7	6,3
<b>Surplus ou déficit</b>	<b>2,9</b>	<b>1,3</b>	<b>0,1</b>	<b>-23,6</b>

(Source : Annual Reports DTMR)

### *2.6. Éléments d'appréciation sur le système de gouvernance : des responsabilités partagées et un dispositif équilibré*

Les modalités de lecture et d'interprétation du système de gouvernance du programme de CAV au Queensland sont diverses selon qu'un point de vue strictement institutionnel est adopté ou que l'on s'intéresse aux pratiques.

D'un point de vue institutionnel, le parlement joue un rôle de catalyseur politique essentiel, à la fois pour prendre l'initiative ou définir les modalités de fonctionnement. En cela, le dispositif est fortement influencé par le fonctionnement de la démocratie du pays. Les parlementaires arbitrent au mieux entre les exigences de la réduction de l'accidentalité routière tout en ne voulant pas s'aliéner les citoyens et les usagers de la route. Le pouvoir exécutif apparaît relativement effacé, quand bien même les initiatives des Premiers Beattie et Bligh pourraient témoigner du contraire. Ce sont les parlementaires qui ont repris la main sur le dossier du fait de l'enquête parlementaire. L'influence démocratique est notable également, lorsque l'on remet en perspectives à la fois les conditions de déploiement des radars, l'utilisation des fonds, et le contrôle des performances. Les organisations intervenant au niveau opérationnel doivent rendre des comptes.

Le QPS et le DTMR représentent les deux organisations essentielles qui interviennent et gèrent de manière conjointe le programme de CAV. La division du travail opéré, avec les

orientations stratégiques relevant du ministère des Transports et les activités opérationnelles prises en charge essentiellement par l'organisation policière.

La détermination des sites de contrôle potentiels fait l'objet d'une concertation élargie aux gouvernements locaux et à l'association des usagers de la route, mobilisant en cela les LATM dont la création avait été recommandée par les travaux du *Travelsafe Committee* en 1997. Ces modalités de détermination des sites de contrôle mettent en évidence à la fois l'importance qui est conférée aux conditions locales de déploiement et la nécessité d'une intervention locale et l'exigence démocratique d'y associer également la société civile. Cette association des décideurs locaux constitue aussi un moyen intelligent de bénéficier de soutiens au niveau local, de donner plus de poids au programme en créant un réseau de relais (associations de parents, d'ingénieurs...) tout en évitant de s'aliéner ces acteurs par des décisions trop centralisées et inadaptées.

Chaque année, le ministère des Transports réalise une enquête concernant l'acceptabilité du programme de CAV. Plus de 80 % des personnes interrogées sont d'accord pour affirmer que la vitesse est un facteur d'accidentalité. 78 % d'entre elles s'accordent pour affirmer que la communauté doit intervenir. 73 % des interrogés sont favorables aux radars fixes, 78 % sont en faveur des radars feux rouges / vitesse, tandis que 56 % d'entre eux seulement sont favorables au contrôle par vitesse moyenne, ce taux est de 63 % pour les contrôles non signalés. En 2007, 62 % des interrogés étaient favorables aux radars pour diminuer les comportements de vitesse. Ces chiffres mettent en évidence un large soutien de la population en faveur du dispositif.

Limiter l'analyse de la gouvernance du dispositif à ces seuls éléments laisserait à penser que le programme de CAV ne rencontre aucune résistance. Or la lecture attentive des auditions de l'enquête parlementaire de 1997 souligne l'opposition du milieu du transport professionnel (Queensland Road Transport) au contrôle automatisé. Ce groupe d'intérêt souligne la grande variabilité des limitations de vitesse et la difficulté de les interpréter, mais aussi l'inégalité que représente ce type de contrôle compte tenu du temps passé sur le réseau. Il soutient également que ce type de contrôle est un moyen d'accroître les revenus de l'État et conduit à remettre en cause la relation directe avec le policier (Parliamentary Travelsafe Committee 1994h, p. 288 et s.). Cette opposition au dispositif de contrôle s'exprime également lors de l'enquête parlementaire de 2010. En effet, de nombreux individus ont écrit

pour exprimer leur position personnelle et surtout leur opposition<sup>35</sup>. Le mémoire déposé par la *National Motorists Association Australia* (NMAA) (2010) apparaît à la fois comme le plus abouti (des opposants) et le plus critique à l'égard du programme. Non seulement le mémoire remet en cause l'impartialité des experts et les évaluations réalisées et relatives à l'impact des radars automatiques, il défend l'idée que les résultats obtenus ces dernières années peuvent être difficilement attribuables aux radars, car les accidents relèvent de plusieurs facteurs simultanés (fatigue, inattention...) Les radars fixes ne seraient pas la solution au problème. Cette défense de l'utilisateur et les arguments avancés constituent autant de justifications qui sont reprises par les conducteurs opposés à ces contrôles de vitesse.

Il reste que la position des usagers de la route n'est pas homogène, comme peut en témoigner le mémoire déposé par la RACQ (2010). Ce mémoire fait état de recommandations comme le soutien au programme des radars fixes, mais seulement comme moyens complémentaires d'action de lutte contre les vitesses excessives. Il est demandé de poursuivre la signalisation des lieux de contrôle, de mettre cette information à disposition sur un site internet, et de dédier des policiers dûment formés à ces fonctions de contrôle. La RACQ recommande aussi l'évaluation des différentes technologies de contrôle avant leur déploiement à plus large échelle et des discussions entre partenaires quant aux stratégies à élaborer pour limiter les vitesses excessives. La position de la RACQ consiste donc à se placer comme un acteur de poids dans le dispositif, à conforter son rôle institutionnel dans le choix des sites et le contrôle de la mise en œuvre du programme. Il s'agit donc d'un allié critique, tandis que le NMAA joue le registre d'un opposant frontal.

Le constat de l'existence de réelles oppositions est conforté par des résultats de recherche. Ils montrent que les usagers sont peu favorables à un contrôle automatisé de la vitesse dissimulé et souhaitent que le traitement de l'infraction soit rapide (Soole et Al. 2008). Ils critiquent également le CAV pour son manque de transparence, dont ils questionnent la fiabilité. Ils font part du sentiment d'être piégé avec ce type de dispositif qu'ils assimilent à un moyen d'accroître les revenus pour l'État. Les dimensions relatives à la signalisation des dispositifs, leur visibilité, et les marges de tolérance apparaissent également comme des dimensions essentielles à la bonne acceptation du programme. Les usagers font également part d'une préférence pour des contrôles manuels et visibles à l'exception des contrôles effectués à proximité des écoles qu'ils acceptent qu'ils soient réalisés dans des conditions de

---

<sup>35</sup> En fait, la grande partie des mémoires est constituée de lettres envoyées par des citoyens exprimant leur désaccord, lequel est motivé par des démonstrations plus ou moins rigoureuses.

dissimulation. Les contrôles manuels leur apparaissent plus dissuasifs que les contrôles automatisés et permettent un contact avec l'officier de police. Ce face-à-face permet d'ajuster la décision policière, et de bénéficier d'avertissements dans le cas de circonstances atténuantes.

La proximité des revendications des usagers avec à la fois les recommandations de la commission parlementaire et les caractéristiques du dispositif semble suggérer l'existence d'une certaine politisation des enjeux relatifs au programme de CAV, relayés par les médias<sup>36</sup>. La télévision commerciale serait ainsi plus encline à critiquer le programme et à produire une ligne éditoriale de type « populiste ». La télévision publique aborderait le sujet d'un point de vue plus pondéré. De même, certains journaux défendent une ligne éditoriale critique<sup>37</sup>. Il faut également ajouter certains sites internet dont l'objectif est à la fois d'informer l'utilisateur de la route et parfois de déstabiliser le dispositif par des informations tronquées<sup>38</sup>.

Le déploiement d'un programme de CAV au Queensland peut être interprété comme une réponse politique à un mauvais bilan de sécurité routière. En moins de 15 années, les autorités ont structuré leur réponse en créant des institutions spécialisées et en déployant un programme qui est monté en puissance au fil des années, mais qui reste de taille modeste. D'initiative parlementaire et bénéficiant d'un soutien transpartisan, le programme reste le fruit d'un consensus et d'un équilibre politique fragile. La stratégie de signaler les lieux de contrôle, d'expérimenter avant de déployer sur plus large échelle, d'évaluer systématiquement reflète dans une certaine mesure la configuration politique.

Quand bien même qu'il s'agisse d'un dispositif centralisé, la dimension locale et délibérative dans le choix des sites, la politique de reddition des comptes met en évidence l'importance de la décision démocratique de l'intervention, conçue comme une réponse de la communauté dans son ensemble au problème de l'insécurité routière.

---

<sup>36</sup> Entretien réalisé avec A. Rakotonirainy le 12 juillet 2010 à Paris. Lors d'échanges avec différents officiers, lors de l'*Australasian Road Safety Education, Research and Policing Conference* organisée à Perth en novembre 2011, j'ai pu obtenir la confirmation d'une partialité des médias dans le traitement des radars. Une étude plus précise sur ce point serait intéressante pour valider ce point.

<sup>37</sup> Le lecteur pourra se reporter aux différents articles publiés sur le sujet par Courier Mail ([www.couriermail.com.au](http://www.couriermail.com.au))

<sup>38</sup> [www.policespeedcameras.info](http://www.policespeedcameras.info)

## Section 3

### **La dimension opérationnelle : une affaire policière ?**

*L'activité opérationnelle du CAV au Queensland est une affaire qui relève essentiellement de l'organisation policière. Le programme de CAV du Queensland se distingue par un processus élaboré pour effectuer la sélection et le choix des sites de contrôle, par un centre de traitement des infractions extrêmement bien structuré, des opérateurs formés, dont le travail est encadré par un guide opérationnel, tandis que les sanctions prévues se veulent dissuasives à la fois pour les personnes et les organisations.*

#### *3.1. L'activité du CDOP*

Au cours de l'année 2010-2011, le QPS a déployé des dispositifs mobiles de CAV sur 5280 sites différents lors de 21 416 opérations de contrôle. Le taux de détection par heure de surveillance s'établit à environ 4,15 infractions et le taux de détection par 1000 véhicules contrôlés est de 7,06 infractions. Au cours de cet exercice, la police a effectué 75 621 heures de contrôle, dont 74 580 ont été financées par le programme CDOP (QPS 2011, p. 47). Il doit être également souligné que le QPS alloue chaque année entre 200 000 et 220 000 heures de contrôle policier au contrôle de la vitesse qui s'ajoutent donc à celles du programme de CAV. Le QPS organise également des opérations de contrôle spécifiques ciblées et limitées dans le temps, qui peuvent s'appuyer sur les appareils de CAV.

En 2010, le nombre de contraventions pour excès de vitesse relevés par des dispositifs mobiles représentait environ 80 % du total des infractions relevées par le programme de CAV.

**Tableau 2 : L'activité du CDOP au Queensland (2004-2011)**

	Nb Infractions R. Mobiles	Nb Infractions R. Fixes	Heures de surveillance R. Mobiles
2004	254 992	-	69 457
2005	205 703	-	70 188
2006	215 379	-	72199
2007	218 695	-	71 296
2008	338 715	72178	
2009	332 314	44 313	
2010	292 129	63 957	
2011	421 654	Na	75 621

Au cours de l'exercice 2010-2011, les dispositifs fixes ont fonctionné pendant 70 000 heures environ. En somme, en cumulant l'ensemble des dispositifs, ce sont plus de 360 000 heures de contrôle de la vitesse qui ont été effectuées par le QPS au Queensland.

Par ailleurs, lorsque l'analyse porte sur la répartition des infractions relevées par le programme de CAV, il apparaît que celles dont l'excès est inférieur à 20 km/h représentent 94 % du total. Le pourcentage des infractions supérieures à 31 km/h, et qui peuvent donc être considérées comme étant la part des « gros excès de vitesse » s'élève à 0,8 % du total. En conséquence, la grande majorité des infractions à la vitesse relevées par les dispositifs de CAV sont des petits excès de vitesse. Lors du lancement du programme, le taux d'infraction relevé par le dispositif s'établissait à environ 5 %. Désormais ce taux s'établit à 1,06 %. Le dispositif a produit ses effets dissuasifs.

### 3.2. *Le choix des sites et des lieux de contrôle*

Pour décider de la localisation d'un lieu de contrôle ou d'installation d'un radar, il faut distinguer la procédure du choix du site de contrôle et celui du lieu de contrôle.

Les sites de contrôle sont déterminés lors de réunions locales des SMAC (*speed advisory accident committee*), comités locaux qui associent les différents partenaires institutionnels locaux (QPS, DTMR, RACQ, gouvernements locaux) afin de déterminer de l'intérêt d'effectuer des contrôles radars, et après avoir effectué une étude sur les pratiques de vitesse. Lorsque le SMAC se met d'accord sur l'opportunité d'effectuer des contrôles à l'aide de dispositifs de CAV, le site de contrôle est proposé au niveau d'une commission nationale

qui la valide éventuellement. Lorsque le site est validé, il est incorporé à une base de données regroupant l'ensemble des sites éligibles pour effectuer des contrôles automatisés de vitesse. Cette procédure résulte donc d'une concertation entre les acteurs et fait l'objet de plusieurs validations. Cette base de données est actualisée et fait l'objet de révisions régulières : de nouveaux sites peuvent être retenus, tandis que d'autres sont abandonnés. Le dispositif fait donc preuve à la fois de flexibilité et de réactivité face à l'évolution de son environnement.

Le critère essentiel et premier pour qu'un site soit éligible est celui de l'accidentalité, et plus particulièrement son historique. Il est nécessaire que 5 accidents se soient produits à proximité du site proposé (la distance varie selon qu'il s'agit d'un site en milieu urbain ou rural)<sup>39</sup>. Il existe une contrainte supplémentaire pour les radars fixes qui doivent être installés dans des zones où les limites de vitesse sont supérieures à 60 km/h, sauf dans le cas où il y a une école située à proximité. Le programme reconnaît également des critères secondaires, qui peuvent conduire à intégrer les plaintes justifiées des citoyens à l'égard des vitesses excessives, l'expertise des acteurs et déterminer des emplacements temporaires lors de la réalisation de travaux sur la chaussée.

L'organisation policière dispose d'une matrice intégrant les différentes variables et possède un algorithme<sup>40</sup> qui permet de choisir aléatoirement les sites de contrôle. L'opérateur dispose d'une liste de trois sites possibles lors de son départ en mission, pour faire face à l'éventualité d'une impossibilité de réaliser un contrôle sur l'un des sites. À la suite de son opération, il rédige un rapport expliquant les contraintes éventuelles rencontrées lors de son intervention.

Le choix des lieux de contrôle repose donc sur une procédure aléatoire de sites validés conjointement par les différents acteurs du système de gouvernance, prenant en compte essentiellement des critères d'accidentalité.

### *3.3. Le Traffic Camera Office (TCO) : le centre de traitement des infractions*

Le TCO s'occupe de la mise en œuvre opérationnelle du dispositif de contrôle. Une centaine d'employés y travaille. Une de ses fonctions est d'attribuer les lieux de contrôle aux opérateurs et de traiter les infractions à la limitation de vitesse détectées. Il dispose en son sein

---

<sup>39</sup> Nous n'avons pas pu obtenir de renseignements plus précis sur ce point.

<sup>40</sup> Il n'a pas été possible d'en savoir plus sur la composition de la matrice et l'algorithme, du fait de son caractère confidentiel. Il semblerait qu'il ait été soumis à des chercheurs afin d'obtenir une validation scientifique.

d'une équipe chargée de l'amélioration du dispositif. Il contrôle également les performances des opérateurs et du programme. Une section est responsable de la réflexion sur l'évolution du dispositif (nouvelle technologie, nouveaux instruments...).

L'ensemble des films<sup>41</sup> contenant les clichés des infractions relevées par le CAV est centralisé au sein du TCO qui les exploite. Chaque film contient environ 800 clichés (deux clichés par véhicule). Chaque film fait l'objet d'une validation pour s'assurer de la légalité et de la conformité de la procédure de contrôle (bonne installation du dispositif, bon fonctionnement...). Chaque cliché est ensuite numérisé afin de permettre un traitement informatique. Les clichés sont stockés pendant dix années.

Des opérateurs sont chargés d'identifier le conducteur par consultation de la base de données des immatriculations fournie par le DTMR. Chaque opérateur traite entre 400 et 600 clichés par jour environ. Lorsque l'identification du contrevenant est assurée, le constat d'infraction est imprimé.

Le délai de traitement moyen est de 14 jours, même si parfois des durées de 35 jours sont constatées. En effet, le rapatriement des films peut prendre plusieurs jours lorsque les contrôles sont effectués dans des endroits reculés. Il existe ainsi une contrainte d'intervention liée aux distances du fait de la taille du pays (« *tyranny of distances* »).

Pour s'assurer d'un fonctionnement homogène du CAV sur l'ensemble du territoire, l'organisation a mis en place un ensemble de procédures permettant le suivi des opérateurs. Il s'agit entre autres d'une application informatique appelée *Traffic Scheduling and Reporting System* (TSRS). Cette application consiste en l'enregistrement par l'opérateur de son activité de contrôle (région, district et division). Par ailleurs, chaque région dispose d'un *traffic coordinator*, dont le rôle est de s'assurer que les objectifs sont atteints, de trouver du personnel pour effectuer les contrôles, et que la stratégie soit correctement appliquée et en conformité avec les décisions prises au niveau national. Ces informations sont ensuite utilisées pour alimenter en données l'algorithme, déterminer où sont réalisés les contrôles et contrôler les performances du programme (opérateurs).

Le TCO dispose d'une autre application informatique appelée *Traffic Return Analysis and Complaints Systems* (TRACS). Cette application permet de collecter les informations

---

<sup>41</sup> La technologie utilisée repose sur des clichés de type chromatique. Il existe actuellement une réflexion pour passer progressivement à la technologie digitale.



relatives aux interventions menées (nombre de véhicules contrôlés et détectés etc.). Il s'agit ici de disposer d'informations sur les résultats du contrôle, qui permettront d'aider à cibler les contrôles et à améliorer la dissuasion du dispositif.

Le TCO apparaît comme une pièce centrale du dispositif. Ses attributions dépassent les seules interventions relatives au contrôle et au traitement des clichés. La place accordée à la prospective, aux contrôles des performances et à leur amélioration en recourant aux applications informatiques met en évidence une démarche rigoureuse et professionnelle des contrôles effectués par le CAV.

#### 3.4. *Les opérateurs du système*

Les dispositifs fixes fonctionnent de manière autonome, tandis que les radars mobiles mobilisent du personnel policier. Les rapports des commissions parlementaires ont soulevé la question de la possibilité de confier les tâches d'opérateur de contrôle à des personnels non policiers. La position actuelle concernant cette possibilité est de confier ces tâches aux policiers du QPS. Il reste que des réflexions sont menées pour externaliser ces tâches à des personnels civils, car la mobilisation de personnels policiers coûte cher.

Les dispositifs de radars automatisés mobiles constituent le cœur du dispositif de CAV. Les appareils sont déployés sur le terrain par des officiers de police formés. Ces opérateurs sont régulièrement testés pour déterminer leur capacité à effectuer ces tâches de contrôle (*authorised operator*). En fait, il existe un processus d'accréditation pour devenir opérateur de contrôle. Ils suivent des cours donnés par un instructeur (*authorised instructor*), qui lui-même suit une formation. Le système de CAV repose donc sur des personnels formés et professionnels, qui sont rompus aux activités de contrôle. Il s'agit pour les autorités de s'assurer de la conformité des opérations de contrôles et de leur qualité. À cet égard, les appareils de contrôle font l'objet d'un contrôle annuel.

Actuellement, il y a 800 opérateurs de contrôle. Ces opérateurs peuvent être issus des *Traffic Safety Units*, mais pas seulement, il peut s'agir également d'autres officiers de police provenant d'autres unités du QPS. Sur ces 800 opérateurs de contrôle, on estime que 400 sont des opérateurs réguliers. Ce sont des personnels qui sont amenés à faire entre 5 et 6 heures d'opération de contrôle par semaine. Ces activités ne font pas partir du cœur du métier, ce qui conduit à les payer en heures supplémentaires. Ces heures sont réalisées sur la base du volontariat, tandis que l'organisation veille à ce que chaque opérateur ne fasse pas trop

d'heures, afin de tenir compte à la fois de la fatigue supplémentaire associée à ces opérations de contrôle et de veiller à ce qu'il n'y ait pas de conséquences sur les activités régulières de l'officier de police. La mobilisation des effectifs policiers au fonctionnement du CAV ne doit pas se faire aux dépens des autres missions de l'organisation<sup>42</sup>.

Une deuxième caractéristique notable concerne l'existence d'un « *traffic manual* »<sup>43</sup>. Ce guide détaille l'ensemble des modalités de fonctionnement du dispositif de CAV, son organisation, les conditions de déploiement, les modalités de choix et de détermination des sites de contrôle et les règles à respecter concernant le personnel employé et le matériel utilisé. Sans entrer dans le détail de ce manuel, il est important de souligner qu'il s'agit en fait d'un document qui précise la doctrine d'emploi des appareils. Il existe donc un degré de formalisation relativement avancé des modalités opérationnelles du CAV qui répond à l'institutionnalisation développée du champ organisationnel. Cette formalisation avancée trouve sans doute des explications dans la volonté des autorités de disposer d'un programme de CAV irréprochable dans son fonctionnement (pour s'assurer de la culpabilité du contrevenant lorsqu'il est considéré comme tel et d'éviter les poursuites indues), mais également une forme de prudence s'expliquant par un consensus politique fragile quant aux conditions d'utilisation d'un CAV pour contrôler les vitesses des citoyens.

### *3.5. Les sanctions encourues et le processus de sanction*

Le principe de proportionnalité régit le barème des sanctions déterminées par les autorités du Queensland<sup>44</sup>. Une infraction pour excès de vitesse est d'autant plus sévèrement sanctionnée que l'infraction est importante (Tableau 3). L'auteur d'une infraction à la limitation de vitesse encourt à la fois une sanction pécuniaire (amende) et l'obtention de points. Lorsque le conducteur obtient 12 points de pénalité, il encourt ensuite une suspension éventuelle de son permis. Pour les excès de vitesse les plus importants, une suspension du permis de conduire est possible.

---

<sup>42</sup> Informations collectées lors de l'entretien mené au TCO à Brisbane le 15 décembre 2010.

<sup>43</sup> Disponible sur le site internet de la police du Queensland.

<sup>44</sup> Le lecteur intéressé par le barème des sanctions pour les infractions au Code de la route au Queensland pourra se reporter avec profit au document *Demerit Points Schedule*, Queensland Government.

**Tableau 3 : Sanctions encourues pour excès de vitesse**

	Retrait de points	Amende (individu)	Suspension du permis	Amende (organisation)
Jusqu'à 12 km/h	1	\$ 133	-	\$ 666
13-20 km/h	3	\$ 200	-	\$ 1000
21-30 km/h	4	\$ 333	-	\$ 1666
31-40 km/h	6	\$ 466	-	\$ 2333
Supérieur à 40 km/h	8	\$ 933	6 mois	\$ 4666

Un deuxième principe, dit « *owner onus* », consiste à considérer que le propriétaire est responsable de l'infraction réalisée avec son véhicule. Pour échapper à la sanction, le propriétaire doit donc désigner le conducteur, et par conséquent l'auteur de l'infraction.

Deux autres principes dérogent à cette règle générale. Le premier concerne les infractions réalisées par des personnes dans le cadre d'une activité de conduite pour le compte d'une organisation. Si l'organisation ne désigne pas le nom du contrevenant, celle-ci fera l'objet d'une sanction alourdie. Ces montants sont suffisamment importants pour inciter l'organisation à coopérer.

Le deuxième principe dérogatoire concerne la récidive d'infractions d'une gravité déterminée. En effet, si le conducteur récidive et commet une seconde infraction à la limitation de vitesse (excès supérieur à 21 km/h), l'obtention de points de démérite est doublé. Ainsi, un conducteur ayant commis dans l'année une première infraction de 25 km/h et qui commet de nouveau un excès de vitesse de plus de 31 km/h sera puni pour la seconde infraction d'un retrait de 12 points au lieu de 6. Cette disposition vise à accroître l'effet dissuasif de la sanction à l'encontre de l'utilisateur.

Il est à noter que le montant des amendes est déterminé selon les modalités des « *penalty units* », qui sont alors converties en équivalents monétaires. Cette modalité permet alors de réviser régulièrement le montant des amendes que doivent s'acquitter les contrevenants sans accroître la sévérité de la sanction en tant que telle. Du point de vue économique, il s'agit de tenir compte de l'évolution des prix, et donc de raisonner en termes réels et non nominaux. En effet, l'évolution des prix conduit à éroder progressivement l'importance de l'amende et son pouvoir dissuasif.

Le contrevenant n'est pas sans recours face au programme de contrôle et peut défendre ses droits. Il peut désigner le conducteur qui a commis l'infraction avec son véhicule, déclarer le vol de ses plaques ou de son véhicule pour annuler les poursuites. Il peut également se pourvoir en cour pour contester le constat de l'infraction. Cette contestation de l'infraction doit se faire dans les 28 jours de la notification de l'infraction. Ce même délai prévaut également pour le paiement de l'amende. Dès que le conducteur conteste son infraction ou décide d'aller se pourvoir en justice, ou en cas de non-paiement, le dossier est transmis au DTMR, puis à la justice. L'organisation policière intervient uniquement dans le constat, le traitement du cliché et le recouvrement volontaire des amendes. Elle peut être amenée à aller témoigner en cour ou produire la preuve du constat de l'infraction. Sur environ 500 000 infractions annuelles constatées, seules 5 000 font l'objet d'une contestation par le conducteur (10 % environ) et seules 500 conduisent à la production de la preuve (1 % environ)<sup>45</sup>. Ce faible taux de contestation peut trouver une explication par le travail méticuleux de validation des clichés. Sur les 700 000 clichés détectant une infraction, 500 000 ont donné lieu à une poursuite (taux de rejet de 28 % environ). Au cours de la visite du TCO, mes interlocuteurs ont insisté sur la nécessité de disposer d'un programme équitable et de s'assurer de la qualité de la procédure compte tenu des répercussions professionnelles et familiales que peut avoir la poursuite du conducteur.

---

<sup>45</sup> Données transmises au cours des entretiens réalisés le 15 décembre 2010 à Brisbane lors de la visite du Traffic Camera Office.

## Références

**Australian Transport Council** (2011), *National Road Strategy 2011-2020*, May 2011, 110 pages.

**Carnis Laurent** (2008), « Le contrôle automatisé de la vitesse en Australie : quelques enseignements pour mener une politique de dissuasion efficace », *Criminologie*, Vol. 41, n°2, pp. 269-290.

**Carnis Laurent, Andry Rakotonirainy and Judy Fleiter** (2008), “Speed Enforcement Programmes in France and Queensland: First Elements for a Systematic Comparison”, *Proceedings of the 2008 Joint Australasian College Road Safety - Travelsafe National Conference*, September, Brisbane, Queensland, Australia, pp. 40-53.

**Champness Philip and Lisa Folkman** (2003), “The Impact of Speed Cameras on Speed-Related Crashes over Time”, *Proceedings of the Road Safety Research, Policing and Education Conference*, Sydney, New South Wales, Vol. 2, p. 149-154.

**Champness Philip, Mary Sheehan and Lisa Folkman** (2005), “Time and Distance Halo Effects of an Overtly Deployed Mobile Speed Camera”, *Proceedings of the Road Safety Research, Policing and Education Conference*, Wellington, New Zealand, 10 pages.

**Economic Development Committee** (2010a), *Inquiry into the Road Safety Benefits of Fixed Speed Cameras, Report n°4*, Queensland Parliament, October, 81 pages.

**Economic Development Committee** (2010b), *Inquiry into the Road Safety Benefits of Fixed Speed Cameras, Transcript of Proceedings*, Queensland Parliament, August, 47 pages.

**Horvath C., I. Lewis and B. Watson** (2011), “The Beliefs Which Motivate Young Male and Female Drivers to Speed: A Comparison of Low and High Intenders”, *Accident Analysis and Prevention*, 45, pp. 334-341.

**Jurewicz C.** (2010), “Speed Limits in the Safe System Context”, *Journal of the Australasian College of Road Safety*, May, Vol. 21, n°2, pp. 14-17.

**National Motorists Association Australia** (2010), “Submission 32 for Inquiry into the Road Safety Benefits of Fixed Speed Cameras”, *Economic Development Committee*, April, 18 pages.

**Newstead Stuart and Max Cameron** (2003), *Evaluation of the Crash Effects of the Queensland Speed Camera Program*, Report n°204, September, Accident Research Centre, Monash University, Clayton, 35 pages.

**Newstead Stuart, Max Cameron and Mark Leggett** (1999), *Evaluation of the Queensland Random Road Watch Program*, Report n°149, February, Monash University Accident Research Center.

**Parliamentary Travelsafe Committee** (1994a), *Speed Camera: Should They Be Used in Queensland?*, Parliament Travelsafe Committee Report n°15, November, Legislative Assembly of Queensland, 57 pages.

**Parliamentary Travelsafe Committee** (1994b), Speed Camera Inquiry Meetings with Public Officials, *Transcript of Proceedings, 26 July 1994, Sydney*, Parliamentary Reporting Staff, p. 1-47.

**Parliamentary Travelsafe Committee** (1994c), Speed Camera Inquiry Meetings with Public Officials, *Transcript of Proceedings, 27 July 1994, Adelaide*, Parliamentary Reporting Staff, p. 48-85.

**Parliamentary Travelsafe Committee** (1994d), Speed Camera Inquiry Meetings with Public Officials, *Transcript of Proceedings, 28 July 1994, Melbourne*, Parliamentary Reporting Staff, p. 86-129.

**Parliamentary Travelsafe Committee** (1994e), Speed Camera Inquiry Meetings with Public Officials, *Transcript of Proceedings, 26 September 1994, Townsville*, Parliamentary Reporting Staff, p. 130-175.

**Parliamentary Travelsafe Committee** (1994f), Speed Camera Inquiry Meetings with Public Officials, *Transcript of Proceedings, 28 September 1994, Hervey Bay*, Parliamentary Reporting Staff, p. 176-201.

**Parliamentary Travelsafe Committee** (1994g), Speed Camera Inquiry Meetings with Public Officials, *Transcript of Proceedings, 10 October 1994, Brisbane*, Parliamentary Reporting Staff, p. 202-248.

**Parliamentary Travelsafe Committee** (1994h), Speed Camera Inquiry Meetings with Public Officials, *Transcript of Proceedings, 11 October 1994, Brisbane*, Parliamentary Reporting Staff, p. 249-305.

**Queensland Government** (2010), *Queensland Government Submission, Inquiry into the Road Safety Benefits of Fixed Speed Cameras*, Issues Papers n°2, March, Economic Development Committee, 42 pages.

**Queensland Police Service** (2011), *Annual Report 2010-2011*, Queensland Government.

**Royal Automobile Club of Queensland** (2010), “Submission 42 for Inquiry into the Road Safety Benefits of Fixed Speed Cameras”, *Economic Development Committee*, April, 20 pages.

**Soole David, Judy Fleiter and Barry Watson** (2010), “Inquiry into the Road Safety Benefits of Fixed Speed Cameras”, Submission in Response to The Economic Development Committee, Issues Paper No.2, March, 43 pages.

**Soole David, Alexia Lennon and Barry Watson** (2008), “Driver Perceptions of Police Enforcement: Differences Between Camera-based and Non-camera Based Methods: Results from a Qualitative Study”, *Proceedings of the Road Safety Research, Policing and Education Conference*, Adelaide, South Australia, 11 pages.

**Transport and Main Roads** (2010a), *2010 Year In Review Road Crash Report, Road Fatalities and Hospitalised Casualties*, Queensland Government, 45 pages, available at [www.tmr.qld.gov.au](http://www.tmr.qld.gov.au).

**Transport and Main Roads** (2010b), *Queensland Road Safety Action Plan 2010-2011*, Queensland Government.

**Travelsafe Committee** (1991), *Report of the Travelsafe Committee into Road Safety Education AND Traffic Law Enforcement*, Report n° 3, Legislative Assembly, September, 19 pages.

**Walsh Dennis and Greg Wessling** (2000), “Speed Cameras: Queensland Last Off the Blocks but is it Leading the Race”, *Proceedings of the Road Safety Research, Policing and Education Conference*, Brisbane, Queensland, p. 79-83.

**Watson B, V Siskind, J.J. Fleiter and A. Watson** (2010), “Different Approaches to Measuring Specific Deterrence: Some Examples from Speeding Offender Management”, *Proceedings of the Road Safety Research, Policing and Education Conference*, Canberra, Australia Capital Territory, 10 pages.





## **CHAPITRE 2**

# **LE PROGRAMME DE CONTRÔLE AUTOMATISE EN FRANCE<sup>46</sup>**

---

<sup>46</sup> Auteur : Laurent CARNIS, mars 2011.

## Section 1

### Contexte environnemental et cadre institutionnel

*Le territoire français présente des caractéristiques qui constituent de véritables défis pour mener une politique de contrôle des vitesses efficace. Le poids des déplacements motorisés suggère également qu'il s'agit d'un sujet sensible qui mérite une attention toute particulière lorsqu'il s'agit de mener une politique publique de sécurité routière. Le déploiement du CAV français ne peut se comprendre sans avoir pris au préalable en considération des éléments contextuels, que sont une accidentalité qui était particulièrement défavorable au regard des autres pays européens et une politique de contrôle défailante. Pour remédier à cette situation, l'implication du politique, au plus haut niveau de l'État, s'est révélée déterminante. Le déploiement du CAV a été facilité également par un contexte de pénalisation croissante des comportements routiers tout en renforçant cette tendance. L'absence de politique stratégique de long terme et de pratiques évaluatives a façonné le programme actuel, en lui laissant une grande autonomie dans son fonctionnement, mais en l'exposant du même coup à une dénonciation politique.*

#### 1.1. Les défis liés à la physionomie du pays

Les caractéristiques de la France relatives à sa géographie, sa population, son réseau et à son organisation administrative constituent de véritables contraintes à la mise en œuvre d'une politique de contrôle routier des vitesses.

La France, c'est un territoire qui s'étend sur 551 000 km<sup>2</sup>, et sur lequel vivent environ 65 millions d'habitants. Le territoire est maillé et desservi par un réseau routier dense et de qualité. Le réseau routier comprend plus de 11 400 km d'autoroutes, environ 8 979 km de routes nationales, et 378 000 km de routes départementales. Il faut ajouter à cela les voies de circulation au sein des municipalités. À 85 %, la population vit

en milieu urbain. Le taux de motorisation de la population française s'établit à plus de 80 %, tandis que 36 % de la population possède au moins deux véhicules. En 2010, on estime qu'environ 561 milliards de kilomètres ont été parcourus par des véhicules motorisés (URF 2010).

Que faut-il retenir de ces quelques chiffres ? La France se caractérise à la fois par un territoire étendu, doté d'un réseau routier et autoroutier conséquent. Cette étendue du territoire et cette longueur du réseau impliquent la mobilisation de moyens de surveillance conséquents pour obtenir une politique de contrôle crédible. Par ailleurs, le degré de motorisation, la mobilité et la taille de la population soulignent l'importance des flux à surveiller et à contrôler. On estime ainsi à environ 40 millions le nombre de permis de conduire. Ce sont aussi environ plus de 31 millions de véhicules légers qui circulent, auxquels s'ajoutent près de 6,5 millions de véhicules utilitaires. Ces chiffres mettent aussi en évidence également la place particulière qu'occupe la voiture au sein de la société française.

La France occupe également une position centrale en matière de circulation routière au niveau européen. Elle dispose près de 3 000 kilomètres de frontière avec 9 pays différents pour ce qui concerne le seul territoire métropolitain. Cette proximité avec de nombreux pays européens a pour conséquence un accès facilité au territoire français pour les conducteurs étrangers et soulève des enjeux relatifs au respect du Code de la route par ces derniers d'une part, et la capacité des autorités à faire appliquer la réglementation nationale et à poursuivre ces mêmes conducteurs responsables d'infractions routières d'autre part. Ainsi, près de 27 milliards de kilomètres sont effectués par des conducteurs étrangers sur le territoire français, ce qui représente près de 5 % du total. L'ouverture du réseau autoroutier et routier national soulève donc des enjeux quant à la mise en œuvre effective et l'applicabilité des réglementations françaises. Cette dimension s'avère essentielle lorsqu'il s'agit de contrôler les performances du dispositif en matière de taux de poursuite.

La France doit composer également avec une complexité 'territoriale' et administrative. Premièrement, l'organisation administrative repose sur une multiplicité d'acteurs mobilisés pour appliquer la réglementation routière. Les forces de police interviennent essentiellement dans les zones urbaines étatisées, tandis que la

gendarmerie nationale surveille le réseau routier en milieu rural, périurbain et sur la plupart des autoroutes. Par ailleurs, les polices municipales disposent également de prérogatives en matière de sécurité routière, mais qui restent limitées tant par l'étendue de celles-ci que des moyens qu'elles ont à leur disposition. Il existe donc une multiplicité et une diversité bien réelle d'acteurs, aux cultures organisationnelles différentes et aux manières de faire diverses.

Cette complexité se décline également en matière de réseau et de gestion du réseau. Le réseau urbain est limité à 50 km/h, toutefois des limitations de 30 km/h, 70 km/h, voire 90 km/h restent possibles pour des portions de réseaux spécifiques. Le réseau routier départemental et national est limité à 90 km/h, voire à 110 km/h lorsque la voie est à chaussée séparée. Enfin, le réseau autoroutier est limité à 130 km/h. Cette diversité des limitations de vitesse peut conduire à des difficultés lorsqu'il s'agit de déployer un dispositif de CAV. Tout du moins, elle implique de la part des autorités de définir ses priorités pour équiper tel ou tel réseau. Les comportements de vitesse et les enjeux en termes d'accidentalité sont nécessairement utilisés.

Des contraintes au déploiement peuvent également résulter de la multiplicité des gestionnaires des réseaux. Les différentes sociétés concessionnaires des réseaux autoroutiers, les collectivités locales et territoriales (municipalités, conseils généraux, communauté de communes) et bien sûr l'État lui-même (services centraux et déconcentrés)<sup>47</sup> sont les acteurs essentiels, mais également des interlocuteurs incontournables pour déployer les dispositifs, ce qui exige des efforts notables en matière de concertation et de coordination. L'opposition entre l'État central et les Conseils Généraux sur le versement d'une redevance liée à l'installation d'appareils de contrôle sur le réseau départemental illustre à la fois la complexité de la mise en œuvre et la diversité d'appréciation des enjeux concernés.

---

<sup>47</sup> Bien évidemment, l'État ne doit pas être considéré comme une structure monolithique, du fait de l'existence de différents ministères qui sont impliqués, les organisations internes à chaque ministère, et leurs relais au niveau local. Ainsi, le ministère de la Défense était impliqué lors du déploiement du dispositif de contrôle, avec l'intervention de la Gendarmerie Nationale, dont les relais de son action sont les escadrons départementaux de sécurité routière. Une déclinaison identique pourrait être trouvée pour l'ancien ministère des Transports, avec la DISCR comme l'une de ses composantes, et dont l'action au niveau local trouve des relais à travers les services du Préfet, et les anciennes directions départementales de l'Équipement, puis les directions départementales des territoires.

Par ailleurs, la circulation se fait à 15 % environ sur le réseau autoroutier, à 19 % sur le réseau national, alors que ce même réseau représente 5 % environ du linéaire. Le reste de la circulation s'effectue sur les autres réseaux. Lorsque l'accidentalité est analysée selon le type de réseaux, il apparaît que le réseau départemental représente environ 1/3 des accidents corporels, un tiers des blessés, mais les deux tiers des tués. Les réseaux national et autoroutier concentrent entre 11 et 15 % de l'accidentalité selon le critère retenu. Enfin, les autres réseaux sont caractérisés par 1/3 des accidents corporels, environ 20 % des tués, et plus de la moitié des blessés. En somme, les réseaux routiers national et autoroutier apparaissent comme étant les plus sécurisés, tandis que le réseau départemental se caractérise comme étant le plus mortel, et les autres réseaux, dont le réseau urbain, le plus accidentogène en termes de blessés. En milieu urbain, il est ainsi dénombré près de 70 % des accidents corporels et 67 % des blessés et 28 % des tués.

Cette diversité des enjeux ne facilite pas l'action des autorités dans la mesure où une lutte contre les accidents mortels tendrait à privilégier le réseau départemental, tandis qu'une lutte visant à réduire le nombre de blessés nécessiterait d'équiper le réseau urbain. Dans les deux cas, les juridictions policières sont différentes et elles impliquent des gestionnaires divers (conseils généraux pour le réseau départemental, municipalités pour le réseau urbain). Enfin, l'objectif devient encore plus ardu s'il s'agit de réduire les comportements de vitesse excessive qui peuvent caractériser les différents réseaux. On comprend donc que la situation française présente de lourds défis et implique des contraintes qui ne facilitent pas le déploiement d'un programme de CAV.

### *1.2. Les mauvais chiffres de l'accidentalité et une politique de contrôle défaillante : les détonateurs de l'intervention publique*

Quelle était la situation de l'insécurité routière qui prévalait avant le déploiement du programme de CAV ? La lecture des bilans de sécurité routière publiés par l'Observatoire National Interministériel de la Sécurité Routière (ONSIR) souligne une situation quelque peu défavorable.

Les chiffres relatifs au nombre des tués et des blessés sont orientés à la baisse de manière régulière depuis le début des années 90. De plus de 10 000 tués et près de

226 000 blessés liés à un accident de la circulation, le bilan s'établit à plus de 7 600 tués et plus de 162 000 blessés en 2000. Ce sont des réductions de 25 % et de 40 % respectivement qui ont eu lieu. Toutefois derrière ces évolutions notables de l'insécurité routière, les performances françaises apparaissent moins satisfaisantes au regard de celles enregistrées par les autres pays européens. En effet, lorsque les chiffres de l'accidentalité sont rapportés au kilométrage parcouru ou à la taille de la population, la France apparaît comme un pays présentant de moins bonnes performances en matière de sécurité routière. Ces performances s'avèrent d'autant moins satisfaisantes dans la mesure où l'évolution de l'accidentalité (nombre de tués) ou celles des ratios (par habitant, par kilomètre effectué) mettent en évidence une moindre réduction de l'insécurité routière. En conséquence, la réduction obtenue au cours des années 90 constitue une forme de trompe-l'œil, qui ne résiste pas au regard croisé de la comparaison internationale, quand bien même ce genre de comparaison exige une certaine prudence. Par ailleurs, l'évolution de l'accidentalité constatée pour la France ne doit pas faire oublier qu'elle résulte également d'effets de long terme liés au progrès technique (amélioration des infrastructures et des automobiles, du système de soin...). En conséquence, le décrochage des performances peut s'expliquer pour partie par un manque de volontarisme des autorités en matière de sécurité routière. Il reste que cette insuffisance dans les performances de sécurité routière constitue un premier détonateur qui justifiera le déploiement du programme de CAV, même si le politique se l'approprie d'une autre manière. En cela, la comparaison des performances (*benchmarking*) et le contexte européen ont incité à agir.

Un deuxième élément contextuel a aidé au déploiement d'un programme de CAV. Il concerne la politique défaillante des contrôles routiers et de l'application de réglementations. Les chiffres sont édifiants. En effet, les taux de violation des limitations de vitesse s'établissent respectivement à 60 %, 75 % et 66 % pour les véhicules de tourisme, les motocyclettes et les poids lourds pour l'année 2002. Ce taux est de 77 % pour les traversées d'agglomération (par voies d'entrée en agglomération) (ONISR 2003, p.112-114). En quelques mots, la réglementation routière en matière de limitation de vitesse n'était pas respectée, car pas appliquée. En effet, des travaux de recherche ont mis en évidence, et ce, depuis plusieurs années, les défaillances de la chaîne pénale. Marge de tolérance élevée lors des contrôles de vitesse, politique de contrôle aléatoire et inadaptée (Alouda et Jayet 1994), indulgence à l'égard des contrevenants (Pérez-Diaz

1998), sanctions prononcées en deçà des quanta prévus par la loi (Barberger 1992, Guilbot 1994), abandon des poursuites, non-paiement des amendes, problème de recouvrement des amendes, traitement judiciaire inefficace (DERA 1994), politique de contrôle peu dissuasive (Carnis 2001 ; Durand-Raucher 2000) sont les grands traits auxquels concluent les recherches menées sur le dispositif de contrôle et de sanction. Le rapport Ternier parviendra à des conclusions similaires dans le cadre de son travail d'évaluation des systèmes locaux de contrôle-sanction (Ternier 2003). Ce rapport ira toutefois plus loin en cela qu'il formulera des recommandations d'action publique.

La conjonction d'une évolution de l'accidentalité peu favorable au regard des progrès obtenus en Europe et la défaillance de la chaîne de contrôle-sanction va décider les autorités à prendre des mesures fortes et à déployer un CAV. Les moindres performances obtenues par la France s'expliqueraient en premier lieu par une défaillance généralisée de sa chaîne de contrôle-sanction. Le déploiement d'un programme de CAV doit alors permettre d'améliorer rapidement les performances. Et c'est ce qui s'est produit. Le déploiement des dispositifs automatisés du contrôle des vitesses va conduire à une réduction conséquente de l'accidentalité routière. En effet, en 2002, étaient recensés 7643 tués et 162 112 blessés. En 2010, les chiffres s'établissent à 3706 tués et 84 461 blessés, soit des réductions respectivement de plus de 51 % et de plus 47 %. Les autorités avancent que près de 23 000 vies ont été sauvegardées depuis 2002 dont environ 13 500 seraient liés aux évolutions en matière de vitesse. Ces évolutions s'avèrent considérables et constituent une réelle rupture avec la situation qui prévalait avant le déploiement du programme. Tout en se gardant d'attribuer la totalité des gains au CAV, il paraît toutefois raisonnable d'affirmer qu'une bonne part de l'amélioration constatée peut lui être attribuée.

### *1.3. De l'implication du politique à la question politique*

Le contrôle des vitesses n'est pas seulement une question de politique de sécurité routière, elle est aussi une affaire politique. Elle est peut-être en premier lieu une question politique et de volontarisme politique. Le déploiement du programme de CAV semble constituer un révélateur de cette dimension.

En effet, au cours de l'année 2001 s'engage un débat sur l'effet de l'amnistie présidentielle des infractions routières sur l'accidentalité. Au-delà du débat académique sur l'existence et l'ampleur d'un tel effet (Bergel et al. 2002), ce débat a eu pour conséquence de participer à placer la sécurité routière comme objet de débat politique et a conduit les candidats à la présidence de la République à prendre position sur cette question. Même si la question de la sécurité routière n'a pas constitué une dimension essentielle des programmes des candidats, ce débat a permis d'ouvrir des opportunités politiques qui seront saisies par le Président Chirac.

Lors de son allocution du 14 juillet 2002, le Président Chirac annonce trois chantiers présidentiels pour le quinquennat à venir, dont la sécurité routière. Au cours de la même année sera annoncé le déploiement d'un dispositif de CAV en France. Le Président Chirac demande une 'action de rupture', dénonce à la fois 'le scandale de l'insécurité routière' et 'les comportements barbares de certains conducteurs' (Carnis 2011a). Il sera suivi par son Premier ministre Raffarin pour mener 'la bataille contre l'insécurité routière', considérée comme un 'fléau national'.

Au-delà de la force des mots et des images employés, le soutien et l'investissement présidentiel et du gouvernement ne se démentiront pas tout au long de ce quinquennat. De nouvelles lois seront votées, les sanctions seront renforcées, tandis que le dispositif de CAV se développera progressivement. Les premiers radars automatisés seront inaugurés en octobre 2003.

L'amélioration des résultats obtenus dans le domaine de la sécurité routière pourra être considérée comme un achèvement important obtenu au cours de ce mandat. Ce soutien au plus haut niveau de l'État confèrera une dimension particulière à la politique menée. Il a participé aussi à une mise en œuvre effective de cette politique publique de sécurité routière, qui produira également un effet d'entraînement et de motivation sur les personnels impliqués. Les entretiens menés au cours des années 2004 et 2005 auprès des officiers de police et de gendarmerie faisaient état d'une réelle prise en considération par le politique des missions de sécurité routière qui s'accompagnait alors de la dotation de nouveaux équipements et des matériels performants (Carnis 2009).



Le Président Sarkozy poursuivra l'effort engagé en pérennisant les efforts de déploiement des radars et en définissant un objectif de 3000 tués à atteindre d'ici 2012<sup>48</sup>. Il réaffirmera son soutien à la politique de sécurité routière lors de la contestation venant de députés issus de son propre camp politique, et ce, malgré un essoufflement constaté dans la réduction obtenue en matière de sécurité routière.

Depuis 2002, on peut donc constater un soutien des plus hautes instances politiques du pays. Cet engagement a aidé à la fois au déploiement et au développement du dispositif de CAV, et peut être considéré comme un facteur important de la bonne mise en œuvre de la politique. Cependant, cet investissement politique au niveau présidentiel et gouvernemental a conduit à une forme de dessaisissement voire de confiscation de la question du contrôle des vitesses aux dépens du Parlement et de ses représentants, mais aussi des instances de délibération en sécurité routière (CNSR, conseil national de sécurité routière). Ce pilotage direct du développement du CAV a conduit à se couper progressivement des avis des parlementaires et des critiques émanant des usagers.

Au cours du printemps 2011, 73 députés de la majorité écrivent au Premier ministre pour lui faire état de leur opposition aux dernières mesures prises lors du comité interministériel de la sécurité routière (CISR) et de l'exaspération des citoyens. Cette lettre du 23 mai 2011 fait suite aux décisions du CISR du 11 mai 2011. L'opposition se cristallise initialement sur la suppression des panneaux avertissant les radars fixes et l'interdiction d'utiliser des avertisseurs de radars. Très rapidement, les critiques se concentrent sur le programme du CAV : les sanctions pécuniaires, les retraits de points, et le fonctionnement et l'expansion du dispositif (Carnis2011b). Suite à une communication 'hasardeuse' du gouvernement et des 'malentendus' entre les parties prenantes, des députés vont exiger la constitution d'une mission parlementaire sécurité routière.

Cette mission parlementaire va travailler rapidement et de manière efficace en auditionnant l'ensemble des parties prenantes en sécurité routière. Elle va articuler ses réflexions autour de nombreuses tables rondes et d'un rapport sollicité auprès de

---

<sup>48</sup> Rovan Anne, « Sécurité routière : Sarkozy reste ferme », Le Figaro, [www.lefigaro.fr](http://www.lefigaro.fr), 26 mai 2011 ; « Sécurité routière : Sarkozy ne cédera pas », AFP, 19 mai 2011.

l'IFSTTAR (Institut Français des Sciences et Technologies, sur les Transports, l'Aménagement et les réseaux) (IFSTTAR 2011). La mission remet en octobre 2011 un rapport étoffé assorti de recommandations, mais qui ne feront pas l'objet d'un consensus politique entre les parties (Jung et Houillon 2011).

Ces échanges qui ont lieu entre mai et octobre 2011 mettent en lumière certaines évolutions importantes. Les parlementaires se sont saisis de la question de la sécurité routière et soulignent que les décisions gouvernementales doivent composer avec les représentants des citoyens. Il n'est pas possible pour le moment de déterminer si cette reprise en mains s'avérera un moment éphémère qui survivra à une expression d'opportunisme politique et s'il pourra durer face à la structuration institutionnelle du dispositif. En somme, se dirige-t-on vers un infléchissement organisationnel avec un fonctionnement plus participatif et démocratique ou le programme continuera-t-il à être piloté de manière centralisée et administrative comme auparavant ? Une autre dimension mise en évidence par cet épisode réside dans la 'politisation' de la question de la sécurité routière. 'Délire sécuritaire', 'lobby répressif', 'racket fiscal', 'populisme automobile', 'casse du permis à points' sont quelques expressions qui ont été avancées au cours de ces derniers mois. Certes, les travaux de la mission parlementaire ont permis de pondérer les positions excessives des uns et des autres. Il reste que de l'absence d'une mise à l'agenda politique difficile des enjeux de sécurité routière, cette question est devenue l'objet d'une cristallisation politique et fait l'objet d'une confiscation par des avis tranchés et irréconciliables. Elle a permis également de révéler une opposition latente au programme de CAV qu'avait jusqu'alors, sans doute, masqué l'obtention de bons résultats en sécurité routière. Or l'extension du programme devient moins acceptable pour nombre de conducteurs, et leur soutien au programme de CAV s'avère d'autant plus friable que les gains obtenus deviennent plus faibles avec une accidentalité qui continue de diminuer, mais à un rythme plus faible.

Le déploiement du programme de CAV a bénéficié en France du soutien du plus haut niveau de l'État. Il a constitué une condition nécessaire de son succès. Cependant, l'extension du programme conduit progressivement à coaliser les oppositions, accroître les mécontentements et en faire un enjeu politique. En somme, le statut du CAV semble avoir évolué avec son ancienneté. D'une position d'instrument de politique publique peu

‘politicisé’, il est devenu progressivement un objet politique instrumentalisé. En cela, ce qui constituait initialement une force apparaît progressivement comme une faiblesse.

#### *1.4. Le cadre d’action : absence stratégique et pénalisation croissante des comportements*

Une caractéristique saillante du dispositif français réside en l’absence d’un cadre stratégique et d’une philosophie d’action qui peuvent être déclinés sur plusieurs exercices annuels. En somme, il n’existe pas de planification stratégique pluriannuelle en matière de politique de sécurité routière se déclinant sous forme d’actions, dont les objectifs sont contrôlés à partir de critères de performance et dont les attributions sont clairement établies et affectées à des organisations spécifiques.

L’absence de planification stratégique ne signifie en aucune manière qu’il n’existe pas de structuration de la politique de sécurité routière en tant que telle, et une absence d’outils d’intervention. Les états généraux, grand rassemblement des différents acteurs de la sécurité, permettent d’insuffler un élan et favoriser la mobilisation des acteurs en faveur de la sécurité routière en articulant les réflexions autour de grands thèmes généraux. Les états généraux du 17 septembre 2002<sup>49</sup> visaient à débattre autour de trois thèmes et de préparer l’action gouvernementale future. Les débats ont été orientés autour du respect des règles, la sécurisation des véhicules et de la mobilisation des acteurs de la sécurité routière. Une autre édition des états généraux de la sécurité routière a lieu le 20 octobre 2005<sup>50</sup>. Cette manifestation consista à la fois à préparer l’avenir, mais aussi en l’élaboration d’une stratégie ‘d’enrôlement’ des différents partenaires intervenant en sécurité routière (pouvoirs publics, experts, élus, milieu associatif, entreprises...).

« Parce que depuis le 14 juillet 2002 — date à laquelle le Président de la République a érigé la sécurité routière au rang de priorité nationale — les progrès enregistrés en matière de sécurité routière sont exceptionnels, les États généraux se doivent d’être d’abord consacrés au bilan, pragmatique et partagé, des trois années écoulées. Mais au-delà de ce nécessaire travail d’analyse, l’objectif de cette seconde édition est avant tout de tracer les grandes lignes de la feuille de route pour les prochaines années, à partir d’un débat riche, fertile,

---

<sup>49</sup> [http://www.securite-routiere.gouv.fr/article.php3?id\\_article=3526](http://www.securite-routiere.gouv.fr/article.php3?id_article=3526).

<sup>50</sup> [http://www.securite-routiere.gouv.fr/article.php3?id\\_article=3522](http://www.securite-routiere.gouv.fr/article.php3?id_article=3522).

contrasté. Analyser le passé, mais aussi écouter et proposer pour l'avenir : les États généraux doivent permettre aux pouvoirs publics et à toutes les composantes de la société civile de définir les conditions d'une action efficace et durable de nature à consolider et amplifier les résultats déjà enregistrés. »

Les orientations de ces états généraux concernaient plus particulièrement l'application de la règle et ses enjeux, mais aussi l'implication des acteurs locaux en matière de sécurité routière. La récurrence de la thématique de l'association des acteurs met en évidence les enjeux et les difficultés rencontrées relatives à l'effectivité de la politique publique. La mise en application au niveau local des décisions prises au niveau central rencontre des difficultés. Elle se heurte à la motivation limitée et à la faible implication des acteurs du secteur privé et de la société civile.

Le deuxième grand outil d'intervention et de pilotage en matière de sécurité routière est constitué par les Comités Interministériels de la Sécurité Routière (CISR). Ces comités ont pour objectif de définir la politique de sécurité routière et de veiller à son application. Depuis 2002, le CISR a été réuni à 13 reprises. Certaines années, il a pu se réunir à plusieurs reprises, tandis que pour d'autres années aucun comité n'a eu lieu. Ces CISR conduisent parfois à définir des orientations fortes, dont certaines se traduiront par des modifications de la législation. Il reprend aussi régulièrement les grandes thématiques d'intervention (prévention, éducation, répression), avec parfois des priorités plus marquées (l'accidentalité des deux-roues par exemple, le permis de conduire...). Cependant, cet outil traduit une mise en forme particulière de la politique de la sécurité routière avec une définition au niveau national et dont les considérations d'implémentation au niveau local sont souvent absentes (d'où les appels lancés régulièrement lors des états généraux). Par ailleurs, cette politique ne s'inscrit pas dans une optique de long terme, n'en définit pas les modalités organisationnelles, ni les ressources mobilisables pour atteindre les objectifs, ni les moyens de vérifier si les objectifs ont été atteints. En somme, il s'agit essentiellement « d'objectifs généraux » qui privilégient essentiellement l'intervention législative. L'outil privilégié est donc la norme juridique. De plus, la définition successive d'objectifs spécifiques laisse une impression d'actions ou d'interventions au coup par coup. La réunion du dernier CISR du 11 mai 2011 semble à cet égard emblématique, dans la mesure où celle-ci s'en trouvait justifiée par une dégradation des chiffres de l'insécurité routière qui exigeait une réaction forte, immédiate et médiatisée des autorités.

Toutefois, des éléments de structuration de la politique de sécurité routière peuvent être trouvés dans l'objectif déterminé par le Président de la République en décembre 2007 de parvenir au seuil des 3000 tués à la fin de l'année 2012. Il s'agit de l'objectif ultime vers lequel doivent tendre les actions menées. Le deuxième élément de structuration réside dans le 'chemin de dépendance' créé par les structures existantes et par les outils mobilisés. À ce titre, le déploiement du CAV s'inscrit dans une politique pluriannuelle, avec des objectifs qui lui sont propres (déployer des radars vitesse, radars feux rouges, entretien du parc d'appareils existants, etc.). Par ailleurs, l'automatisation des contrôles va trouver des relais dans les infractions qui peuvent faire l'objet d'une intégration au dispositif (contrôle à partir des vitesses moyennes, radars discriminants, infractions au stationnement...). Ainsi, la structuration se fait donc plus par les outils que par les objectifs (atteindre une réduction de la vitesse moyenne, réduction du nombre de grands excès de vitesse...). Enfin, la structuration se fait par les modalités d'intervention au niveau local. En effet, le document général d'orientations (DGO) permet de mobiliser sous l'égide de la préfecture les collectivités locales et de les associer à la définition d'objectifs à mettre en œuvre dans le cadre d'une démarche partenariale pour 5 ans. Ce DGO est ensuite décliné annuellement par le plan départemental d'actions de sécurité routière (PDASR). L'avantage de ces actions locales est de pouvoir adapter une intervention des autorités aux enjeux locaux qui sont spécifiques à un territoire donné. Cependant se pose la question de la coordination entre ces différentes interventions locales et leur effectivité d'une part, et leur coordination avec les orientations nationales d'autre part.

En somme, le cadre stratégique s'avère relativement rudimentaire en le réduisant à la seule baisse du nombre de tués. Il pourrait s'agir de travailler à la réduction du nombre de victimes, de celui des blessés hospitalisés, ou encore d'un indice composite. Il est aussi incomplet dans la mesure où il n'existe pas d'objectifs intermédiaires pour relayer l'objectif national en interventions ciblées, mesurées, contrôlées et appelant éventuellement des corrections. L'absence de relais ne caractérise pas seulement les moyens, mais aussi les acteurs en n'attribuant pas clairement des responsabilités et des performances précises aux acteurs locaux et centraux. En conséquence, l'absence de cadre stratégique traduit à la fois des problèmes de coordination existants entre les différents niveaux d'intervention, mais aussi se traduit par des problèmes de coordination dans la politique à mettre en œuvre (Chomienne 2008). Ce qui explique en

partie le recours privilégié à des instruments permettant une centralisation dans l'intervention et à la norme juridique, qui permettent de réduire les besoins de coordination. À ce titre, le dispositif de CAV par la structure organisationnelle qui a été choisie et le degré d'automatisation avancé s'inscrit parfaitement dans cette logique (Carnis et Hamelin 2007b).

Une autre dimension importante qui aide à comprendre la mise en œuvre du programme de CAV réside dans une politique fortement marquée par la pénalisation des comportements. Sans revenir de manière exhaustive et complète sur l'ensemble des mesures qui ont été prises depuis 2002, et qui ont fait l'objet d'une analyse détaillée par ailleurs (Carnis 2011a, pp. 453-454), la politique de sécurité routière a été marquée à la fois par un renforcement des sanctions à l'encontre des contrevenants (aggravation des sanctions pour des excès de plus de 50 km/h par exemple, créations de délits), une politique de contrôle accru (tests salivaires, contrôle automatisé feu rouge) et la définition de nouvelles infractions (téléphone au volant par exemple). L'exemple le plus emblématique à cet égard reste la loi contre la violence routière votée le 12 juin 2003<sup>51</sup>. Le déploiement du CAV s'inscrit dans cette politique de pénalisation croissante des comportements illégaux en matière routière tout en la renforçant simultanément. En effet, le programme de CAV consiste à mettre en œuvre une politique effective de contrôle des limitations de vitesse en augmentant le nombre des conducteurs contrôlés, en sanctionnant à grande échelle les contrevenants, tout en permettant une application rapide de la sanction.

Pour conclure, le déploiement du CAV s'est produit dans le cadre d'un contexte stratégique favorable en étant perçu comme un instrument permettant de contribuer rapidement à l'atteinte des objectifs présidentiels (remise à l'agenda public des enjeux de sécurité routière, objectif de 3 000 tués) tout en présentant des modalités<sup>52</sup> organisationnelles permettant des coûts de coordination réduits. Il s'est inscrit également dans une orientation d'intervention publique de pénalisation des

---

<sup>51</sup> Voir aussi le Projet de loi renforçant la lutte contre la violence routière du 26 février 2003, projet n° 638.

<sup>52</sup> À ce titre, d'autres modalités organisationnelles étaient possibles tant dans le degré d'automatisation du programme que ces modalités d'actions. En cela, une forme de plasticité semble inhérente à ces programmes, ce qui leur permet de s'ajuster au cadre institutionnel dans lequel ils sont voués à être mis en œuvre.

comportements tout en accentuant celle-ci du fait de l'obtention de résultats positifs rapides.

### *1.5. Pratiques évaluatives et contrôle du dispositif*

Une caractéristique importante du programme de CAV français est l'absence de pratiques évaluatives indépendantes. Cette absence d'évaluation du dispositif soulève plusieurs questions, celle des mécanismes de correction des dysfonctionnements du dispositif, du contrôle du dispositif, et la place du monde de la recherche.

Le dispositif de CAV française a fait l'objet d'évaluations administratives internes et régulières, dont les conclusions n'ont pas été rendues publiques et sont donc restées confidentielles. À ce titre, il est difficile de savoir quelles en ont été les recommandations. Cependant, la confidentialité des conclusions met en évidence une absence de transparence à l'égard du citoyen et de l'utilisateur.

Deux évaluations différentes ont été menées sur des questions différentes. La première a été conduite par l'Observatoire national interministériel de la sécurité routière (ONISR) sous la direction de son secrétaire général de l'époque, Jean Chapelon. Le rapport Chapelon (2006) s'est intéressé aux productions du dispositif de contrôle sur les deux premières années de son fonctionnement (2003-2005). Ce rapport montre ainsi la montée en puissance des contrôles de vitesse avec des informations relatives au déploiement des appareils et leur activité (messages d'infractions, contraventions...), le nombre de contrôles effectués... Le document précise ainsi que sur la période étudiée, les excès de vitesse supérieurs à 30 km/h ont été divisés par 5 et la proportion des conducteurs en excès de vitesse supérieurs à 10 km/h par rapport à la limitation a chuté de 1/3. Le rapport avance une réduction de 45 % des accidents corporels et de 70 % des accidents mortels. Le document montre également une bonne acceptabilité du dispositif de CAV par les usagers. L'ensemble de ces chiffres est très encourageant et souligne un succès relatif de la politique menée sur les premières années de fonctionnement.

Ce rapport constitue le premier document officiel faisant état des performances du programme de CAV. À ce titre, il constitue une source d'informations importante. En effet, il constituera entre autres un support essentiel pour la communication des

autorités qui réutiliseront systématiquement le chiffre de la réduction de 75 % attribuable à la politique menée pour justifier le déploiement progressif d'appareils supplémentaires (ONISR 2006, p. 45). Ce chiffre est sans doute une surestimation de l'impact réel du CAV, mais il constitue une estimation nécessaire pour l'action menée. Il reste que l'analyse s'avère relativement restreinte au niveau des effets locaux et l'évaluation de l'impact global sur l'accidentalité repose sur une méthodologie relativement rustre du point de vue de la statistique. Cependant, l'ONISR a entrepris cette évaluation avec des moyens mis à sa disposition qui sont fort limités et qui ne permettaient sans doute pas d'aller au-delà.

Par ailleurs, le rapport reste relativement en retrait concernant les critiques qui peuvent être portées à son fonctionnement (conducteurs étrangers qui échappent aux contrôles, comme les usagers motocyclistes dont la plaque se situe à l'arrière du véhicule alors que la majorité des dispositifs prennent un cliché par l'avant). En effet, l'accent ne peut être mis sur les critiques à l'encontre du dispositif au risque d'être instrumentées par les opposants au dispositif. Le rapport met ainsi en évidence quelques limites du dispositif, à savoir un effet de dissuasion spatial limité à 3 kilomètres, ce qui de fait conduit à réduire l'impact de surveillance du dispositif lorsqu'il est comparé à l'étendue du réseau routier français. Il suggère aussi des problèmes de cohérence de déploiement des appareils avec les limitations de vitesse (ces limitations n'ont pas fait l'objet d'étude ni de révision avant le lancement du programme) et des problèmes de sélection des sites d'implantation (Ibid., p. 60). Enfin, le rapport met en évidence la nécessité d'associer le milieu de la recherche pour produire de nouvelles informations :

« Il faut enfin continuer l'effort d'études et recherches au sein du réseau technique et de l'INRETS initié tant par la mission contrôle automatisé elle-même que par la présente évaluation et l'élargir à d'autres organismes de recherche. » (Ibid. p. 62)

Un deuxième travail d'évaluation a été entrepris par le Commissariat général du développement durable (2009). L'objectif de ce travail est de déterminer l'efficacité socioéconomique du programme de CAV. Le rapport conclut à une efficacité du dispositif. Il aurait permis d'économiser entre 10 et 13 milliards d'euros entre 2003 et 2009. Les résultats obtenus mettent également en évidence une inefficacité économique



associée au déploiement des appareils de contrôle sur le réseau autoroutier (-400 millions d'euros).

Ce travail d'évaluation repose sur une approche globale des effets du dispositif, et ne permet pas de tirer d'enseignements sur les modalités de contrôle, la stratégie employée et le fonctionnement du dispositif, excepté que les radars automatiques ne devraient pas être déployés sur le réseau autoroutier du point de l'efficacité socioéconomique. En effet, ce réseau présente une accidentalité relativement faible, ce qui laisse peu de place à des réductions significatives.

Ces deux évaluations partagent le fait qu'elles sont issues d'administrations qui appartenaient au même ministère de rattachement que le programme. Cela a pour conséquence immédiate de réduire l'indépendance de la procédure d'évaluation et de limiter les possibilités d'établir des critiques à l'égard du programme de CAV.

À notre connaissance, aucune évaluation académique n'a été effectuée du programme de CAV français, comme cela peut être le cas dans certains pays anglo-saxons (Carnis 2008a). Même si des chercheurs de l'INRETS et de l'IFSTTAR ont pu être mobilisés dans le cadre de fonctions d'appui temporaire, aucun travail d'évaluation général n'a été réalisé sur le CAV. Ainsi, un séminaire vitesse a été organisé en 2005 par l'INRETS à la demande de la DSCR et de son délégué interministériel Rémy Heitz, qui témoignait de l'intérêt des deux parties à intégrer le monde de la recherche, à mobiliser ces acteurs et à capitaliser les connaissances en matière de vitesse (Dekkers 2005).

Une première étude avait été consacrée à la comparaison des dispositifs de CAV entre les dispositifs français et anglais dans le cadre d'une recherche sur les régimes de régulation des risques de la vitesse sur ces deux pays (Carnis 2009). Des recherches ont également été menées sur la dimension locale du CAV (Hamelin 2006) et sur l'acceptabilité sociale du dispositif (Ragot 2006). Enfin, la dimension internationale a été explorée par un travail de synthèse sur les expériences internationales de CAV en privilégiant les dimensions de l'acceptabilité sociale et économique (Carnis et Hamelin 2007a). Ces travaux de recherche ont été commandités par la DSCR et s'inscrivaient dans la production de connaissances, au même titre que le rapport Chapelon. Ces recherches ont donc été effectuées dans les premières années de fonctionnement du dispositif de CAV. Elles ont été complétées par des travaux complémentaires réalisés

dans le cadre de l'ERA sécurité routière associant l'INRETS (puis l'IFSTTAR) et le CETE de l'Ouest (Eyssartier et Hamelin 2010).

En fait, les autorités se sont adossées essentiellement au réseau technique du ministère des Transports (Services d'études sur les transports, les routes et leur aménagement (SETRA), Centre d'études techniques de l'équipement (CETE) etc.) (Violette 2006). Les autorités se sont appuyées sur ces services pour réaliser des études techniques qui ont aidé au déploiement des divers appareils (franchissement des feux rouges, interdistance, passage à niveau, signalisation des contrôles, etc.).

L'absence de pratiques évaluatives signifie, qu'au-delà du manque d'informations pour aider les autorités au pilotage du programme et à la correction éventuelle de dysfonctionnements, il n'existe pas réellement de mécanismes de contrôle et de régulation extérieurs au dispositif. Il n'y a pas à proprement parler de processus de reddition des comptes ou de mécanisme de responsabilité (*accountability*) par rapport aux citoyens et aux usagers. Cela ne signifie pas pour autant qu'il n'existe aucun mécanisme de régulation, mais que ceux-ci ne sont pas définis dans les règles de fonctionnement du programme lui-même et qu'ils sont indépendants du pouvoir des citoyens.

En fait, les mécanismes de régulation et de contrôle semblent être issus de la seule sphère administrative<sup>53</sup>. La Cour des comptes, des inspections administratives régulières dont il a été fait mention précédemment visent entre autres à s'assurer du bon fonctionnement de la chaîne pénale, de la bonne passation et exécution des marchés, et du contrôle des coûts. Ces différents contrôles administratifs témoignent à la fois de la prudence des autorités à mener une politique innovante avec l'automatisation des contrôles et de la sanction, mais également du caractère sensible de la politique menée, car il s'agit ici de s'attaquer à des pratiques 'infractionnistes' de masse et donc à l'automobile et à son usager (AutoMoto 2004).

Des mécanismes de régulation sont également mis en œuvre par l'intermédiaire des contrôles parlementaires sur les moyens financiers qui sont octroyés chaque année au programme et au contrôle des performances financières. Ce contrôle par les élus de la

---

<sup>53</sup> Entretien avec J.-M. Gessner, Secrétaire Général de l'Agence Nationale du Traitement Automatisé des Infractions, réalisé le 9 février 2012.

Nation présente le défaut majeur d'analyser le programme de CAV essentiellement en termes financiers. À cet égard, le rapport Mariton (2009) sur les amendes radars et le financement de la politique de sécurité routière est emblématique lorsqu'il s'interroge sur le caractère soutenable du point de vue de la dimension financière du dispositif de CAV. Le rapport Voisin (2009) adopte une approche similaire sur la question de l'application transfrontalière de la législation dans le domaine de la sécurité routière. Il s'agit en autres d'éviter une évaporation de près de 100 millions d'euros environ chaque année liés à des infractions constatées, mais qui ne peuvent donner lieu à des poursuites. On trouve également trace de cette approche strictement financière dans l'objectif de rationaliser le recouvrement du paiement des amendes pour infraction au Code de la route, et notamment celles pour stationnement illégal dans le rapport de la mission d'audit de modernisation (2005). Les discussions relatives au projet de loi de finances concernant l'affectation des recettes liées au paiement des amendes du CAV et celles du contrôle de la circulation et du stationnement routier montrent toute l'attention et le contrôle des parlementaires à cette dimension financière<sup>54</sup>. Cette approche parlementaire qui privilégie la dimension financière conduit de fait à placer la stratégie opérationnelle du programme et les enjeux de sécurité routière au second plan, et à les conditionner par les contraintes financières.

Le contrôle parlementaire, quand bien même il accorderait une importance aux enjeux financiers, s'exerce également dans le cadre de la remise du projet annuel de performance. Il s'agit du programme 751 de la LOLF (loi organique relative aux lois de finances), lequel définit des critères de performance. Un premier indicateur est relatif à l'évolution des vitesses moyennes de circulation. Un autre concerne l'évolution des grands excès de vitesse (supérieurs à 30 et 40 km/h). Enfin, des indicateurs concernent la dimension opérationnelle du dispositif de contrôle (pourcentage d'avis de contravention envoyés par rapport au nombre d'infractions relevées par les appareils, taux de disponibilité des radars). Il reste que ces indicateurs restent relativement rustres et réducteurs par rapport l'objectif final que constitue la réduction de l'accidentalité, mais également par rapport à la complexité et la diversité des dimensions qu'implique un tel programme. En effet, les mesures de vitesse peuvent être influencées par des facteurs qui sont totalement extérieurs au dispositif (augmentation du prix du

---

<sup>54</sup> Projet de loi de finances pour 2012 : articles de la première partie, consulté le 16 janvier 2012, [www.senat.fr/commission/fin/pjlf2012/articles/18/180.html](http://www.senat.fr/commission/fin/pjlf2012/articles/18/180.html)

carburant par exemple). Pour ce qui concerne le rapport ACO/MIF<sup>55</sup>, celui-ci est très dépendant de la technologie employée. On peut s'étonner aussi qu'aucun indicateur de contestation ou d'erreur d'identification ne soit pris en considération.

À partir de ces éléments d'information opérationnels et financiers, les parlementaires peuvent faire part de leur avis sur l'évolution ou les choix qui ont été opérés. Au-delà des remarques des parlementaires établies dans les rapports, il n'est pas certain que celles-ci aient une réelle importance sur la trajectoire organisationnelle et opérationnelle du programme de CAV.

---

<sup>55</sup> Avis de contravention sur les messages d'infraction.

## Section 2

### Le programme de CAV français :

#### Institution en mouvement et dissuasion réseaucentrique

*Le programme de CAV français s'est constitué progressivement, par un triple mouvement d'institutionnalisation, de diversification et de spécialisation au niveau de son organisation. La stratégie des autorités a consisté à produire un système de contrôle et de sanction, produisant de la dissuasion réseaucentrique, qui a évolué au cours de son déploiement progressif. Très rapidement le programme a enregistré des performances remarquables concernant à la fois les vitesses de circulation, les comportements contrevenant aux limitations de vitesse et la capacité de traitement en masse des infractions détectées. Le programme s'inscrit dans une architecture spécifique reposant sur l'autofinancement et la forfaitisation des amendes. Néanmoins, il doit composer avec des résistances, parties prenantes au système de gouvernance.*

#### *2.1. Une institution en mouvement : institutionnalisation, diversification et spécialisation*

Les premiers radars automatiques sont donc inaugurés par le ministre de l'Intérieur, N. Sarkozy et le ministre des Transports, G. de Robien à La Ville-du-Bois le 27 octobre 2003<sup>56</sup>. Cette installation fait suite à l'annonce du déploiement d'un programme de CAV lors du CISR du 18 décembre 2002. Au début de l'année 2003, des expérimentations sont menées sur quelques sites et les résultats obtenus confortent les autorités à déployer un tel programme (Carnis 2008b). Environ 70 dispositifs seront installés à la fin de l'année 2003 sur un objectif initial de 100 appareils. Il est prévu ensuite un déploiement par tranche de 500 appareils chaque année. L'objectif des

---

<sup>56</sup> Lancement du contrôle automatisé par Nicolas Sarkozy et Gilles de Robien, RN 20 La Ville-du-Bois 27 octobre 2003, dossier de presse.

autorités consiste à disposer de 4500 appareils de contrôle automatisé d'ici la fin de l'année 2012.

Le déploiement du CAV français s'est accompagné d'un réel dynamisme institutionnel. Très vite est créée une Mission Interministérielle pour le Contrôle Sanction Automatisé (MICSA). Celle-ci est installée le 12 février 2003. Sa mission consiste à assurer le bon déploiement des 1000 premiers appareils de contrôle, mais surtout de « concevoir et de construire un système complet et automatique du traitement de l'infraction, allant du relevé automatique jusqu'à la possibilité d'accès au juge pour le contrevenant qui le souhaite »<sup>57</sup>. Cette structure est conçue pour être souple, et elle associe différentes compétences issues de quatre ministères (Intérieur, Finances, Justice, et Équipement). La dimension interministérielle constitue une dimension forte du dispositif initial. Les travaux de la MICSA vont faire l'objet d'un rapport qui permettra de définir une première architecture du dispositif pour ce qui concerne la sécurisation juridique du programme, la gestion de l'information et le traitement des amendes, les conditions de déploiement des premiers appareils, et l'analyse des financements du dispositif (MICSA 2003).

La politique du CAV va se structurer progressivement et s'institutionnaliser avec la création de la DPICA (Direction de Projet Interministériel Contrôle Automatisé) en juillet 2003. La mission devient désormais une direction, et l'accent est mis sur le contrôle, car la sanction disparaît de la dénomination. Dirigée par un préfet, son rôle consiste à veiller au bon déploiement de nouveaux appareils de contrôle, d'entretenir le parc existant, mais aussi de gérer le traitement des infractions qui est centralisé au sein du Centre National de Traitement situé à Rennes.

En janvier 2010, le Département Contrôle Automatisé (DCA) est créé. Il est responsable du déploiement des appareils de contrôle (passation des marchés, installation, homologation...) <sup>58</sup>. Il coexistera jusqu'en mars 2011 avec la DPICA, qui disparaît alors avec la création de l'Agence Nationale de Traitement Automatisé des Infractions (ANTAI) <sup>59</sup>. Cette agence est un établissement public administratif (EPA), qui

---

<sup>57</sup> Dossier de presse, *Contrôle sanction automatisé*, juin 2003.

<sup>58</sup> Entretien avec Aurélien Wattez, Directeur adjoint de la DPICA, le 23 février 2010.

<sup>59</sup> AFP, « PV : agence nationale automatisée créée », 31 mars 2011 ; Journal Officiel de la République Française, 31 mars 2011.

possède une autonomie administrative et financière. Cette évolution conduit à institutionnaliser définitivement le programme de CAV avec une direction d'une part, et la création d'un EPA d'autre part. Cette évolution efface également la dimension interministérielle de l'architecture institutionnelle initiale, que consacre également le passage de la gestion de la sécurité routière sous la tutelle du ministère de l'Intérieur (MIOMCTI), ainsi que celle de l'ANTAI. Ce nouvel agencement résulte également de nombreuses négociations et de jeux de pouvoir entre les différents ministères, où le partage des prérogatives semble établi pour le moment : la stratégie de déploiement dépendant du domaine des transports, tandis que l'application de la loi reste du domaine de l'Intérieur.

Ces différentes évolutions ont permis une *institutionnalisation administrative* de la gestion du CAV, à savoir une architecture organisationnelle (création du CNT (centre national de traitement...), technique (technologie numérique et traitement automatisé de la chaîne pénale), légale (consignation par exemple...), et financière (création d'un compte d'affectation spécial (CAS) par exemple), performante et stabilisée, mais qui reste évolutive, tout en ayant permis le déploiement d'un nombre important de radars automatiques.

La deuxième grande évolution que marque l'évolution du programme de CAV français concerne sa *diversification* progressive. Les premiers appareils de contrôle automatisés concernaient uniquement le contrôle de la vitesse, même si la Loi contre la Violence Routière prévoyait également le déploiement d'appareils pour le contrôle au passage à niveau et aux feux de circulation. Les premiers appareils installés sont des appareils fixes et des appareils mobiles (avec un équipement qui peut être utilisé dans le véhicule ou hors véhicule). Les appareils de contrôle de la vitesse représentent actuellement la part la plus importante du parc des équipements déployés sur le terrain. Par la suite, des dispositifs de contrôle automatisé concernant les passages à niveau (au cours de l'année 2010) et les feux rouges (à partir de l'été 2009) ont bien été déployés. Le dispositif s'est également enrichi de nouveaux dispositifs de contrôle de la vitesse moyenne (radars tronçons), tandis que des radars mobiles-mobiles (contrôle de la vitesse au sein du flux de circulation), le contrôle des vitesses temporaire à proximité des chantiers et le déploiement de radars pédagogiques sont prévus dans le cadre du projet de loi de finances pour 2012. Ce mouvement de diversification ne concerne pas

seulement les technologies et les appareils mobilisés pour le contrôle de la vitesse, il s'étend aussi au contrôle d'autres infractions (franchissement illégal de feu de circulation). Enfin, la diversification ne concerne pas seulement les appareils déployés, mais également les infractions traitées. En effet, une mission de l'ANTAI consiste à traiter le PV électronique des infractions routières. L'ANTAI peut être désormais analysée comme une plate-forme de traitement qui pourra s'occuper des toutes infractions qui se présentent sous une forme électronique. Elles pourront ne plus se limiter au domaine de la circulation et du stationnement routier. L'ANTAI aura la possibilité à ce titre devenir prestataire de services pour de grandes entreprises de transport ou gestionnaire d'infrastructure. Cette diversification multiforme marque également une dynamique institutionnelle propre à l'organisation.

La troisième grande évolution réside en une marche vers une *spécialisation* des fonctions. Ce mouvement de spécialisation trouve son aboutissement avec la structure actuelle, dans la mesure où le DCA s'affaire au déploiement des appareils et à la définition de la stratégie de contrôle en conformité avec les orientations de son ministère de tutelle. Ainsi, le déploiement des radars pédagogiques à partir de l'été 2011 s'est imposé au DCA après une décision ministérielle. La répartition des rôles se traduit également par les missions confiées à l'ANTAI qui assure le fonctionnement du traitement automatisé des infractions, la maintenance des appareils de contrôles, l'information (transmission du PV, réponse au courrier...) auprès du contrevenant. La coordination entre les deux structures s'établit par des comités de pilotage mensuels sous l'égide du préfet.

D'un point de vue strictement opérationnel, le CNT constitue la plateforme de traitement des infractions. Il peut être assimilé à un centre de gestion et de production, et de 'mise en forme' de l'infraction. Le CNT est géré par l'ANTAI, qui y associe des entreprises privées. En fait, il s'agit d'une externalisation de tâches productives (gestion informatique, éditique, envoi du courrier...). Le CNT travaille en étroite relation avec le CACIR (Centre Automatisé de Constatation des Infractions Routières), dont les prérogatives ont été définies par le décret du 10 juin 2004 et dont la création a été effective avec le décret du 14 octobre 2004. Il a pour mission de procéder à la constatation et au traitement des infractions à la police de la circulation routière relevées au moyen des systèmes de contrôle automatique. 20 à 25 personnels policiers



et de la gendarmerie travaillent sous l'autorité d'un procureur. Son objet est d'établir l'infraction (à proprement parler de transformer l'information transmise, par les appareils de contrôle en l'établissement d'une preuve recevable de la réalisation d'une infraction) et de veiller à son recouvrement. Cette division des tâches productives s'articule dans une architecture précise, dont les modalités de fonctionnement ont été à la fois spécifiées par les travaux de la MICSA et qui ont été progressivement ajustées au gré des modifications organisationnelles.

En matière d'activité de contrôles, les dispositifs fixes opèrent de manière autonome, tandis que les dispositifs mobiles mobilisent des policiers et des gendarmes pour leur déploiement et leur mise en œuvre.

## 2.2. *Dissuasion réseaucentrique et les inflexions stratégiques*

Le programme de CAV français se caractérise à la fois par une *stratégie mixte* de déploiement et un *caractère hybride* en matière de mode de dissuasion (Carnis 2011c, p.18). En effet, les autorités ont fait le choix de panacher le type d'appareils utilisés. Le déploiement initial d'appareils fixes et mobiles met en évidence un choix des autorités de ne pas miser sur une seule modalité de dissuasion. En effet, celle-ci peut consister à produire une *dissuasion locale* des comportements illégaux en matière de vitesse. À ce titre, les appareils fixes sont particulièrement appropriés, notamment pour limiter les vitesses excessives aux abords d'infrastructures à risque élevé (pont, tunnels...) ou pour des zones spécifiques (écoles, trafic important...). Les appareils mobiles sont quant à eux adaptés pour produire de la *dissuasion globale*, en cela qu'ils peuvent être déplacés en différents lieux où les conditions de circulation sont moins denses et plus propices à des vitesses élevées. Le caractère hybride du mode de dissuasion repose sur les conditions d'utilisation des dispositifs déployés, à savoir la signalisation des appareils fixes (signalisation qui va progressivement disparaître suite aux décisions prises par le CISR de mai 2011) et une utilisation non signalée dans des véhicules banalisés et dédiés pour les appareils mobiles. La signalisation des contrôles (annonce sur le site internet du Ministère, publication des sites dans les journaux spécialisés, implantation de panneaux de signalisation dédiés) permet de prévenir le conducteur, mais également de jouer sur ses habitudes de conduite. Il s'agit ici de produire de la *dissuasion générale*, de faire de la prévention voire de jouer un rôle éducatif. Les contrôles dissimulés ont pour objectif de

produire de la *dissuasion spécifique*, de jouer sur la dimension répressive, et donc de sanctionner les contrevenants.

Le parc actuel de radars automatiques en matière de vitesse s'établit à plus de 3000 appareils environ, plus de 2/3 concernent des dispositifs fixes. Lorsque les dispositifs de contrôle automatisé des feux rouges sont comptabilisés, ce sont près de 3700 appareils qui sont déployés sur l'ensemble du territoire. De fait, ce déploiement progressif de nombreux appareils conduit à un maillage du territoire. L'utilisateur de la route, quel que soit son itinéraire, sera amené à être contrôlé une ou plusieurs fois. Il s'agit en fait d'une dissuasion *réseaucentrique* (Carnis 2011c, p. 19 ; Carnis 2010, p. 414). Sans aller dans le détail de ce type de dissuasion, celle-ci se caractérise par un nombre important de dispositifs qui permettent une détection de masse des infractions routières et une capacité importante de traitement. Ces dispositifs sont liés par un processus de traitement homogène inséré au sein d'un même programme. Ces équipements appartiennent à un même réseau, une même organisation et font également réseau par leur fonctionnement, qui est intégré comme tel par les usagers. En effet, la détection et la sanction par un tel dispositif s'avèrent être moins le produit d'un équipement (un point de contrôle) en tant que tel, que l'expression du programme de contrôle automatisé (l'organisation qui gère le point de contrôle en question). Cette dissuasion aux expressions multiples résulte d'une organisation *technocentrée*. C'est en effet une organisation très centralisée, qui s'explique par l'architecture choisie pour mettre en œuvre le programme et qui s'articule autour du DCA et de l'ANTAI. Elle a été rendue également possible par les choix technologiques opérés avec des appareils fixes reliés directement au CNT et des appareils mobiles dont les informations collectées sont transmises au même centre et ne font l'objet d'aucun traitement de la part des forces policières et de gendarmerie. Par ailleurs, le recours au numérique et aux logiciels informatiques spécifiques a rendu possible un degré d'automatisation avancé de la chaîne pénale (Carnis 2009)<sup>60</sup>. Les modalités de fonctionnement et son organisation reflètent également la manière dont ont été menées les réflexions, à savoir la primauté accordée aux dimensions techniques et technologiques du dispositif (CERTU 2001 ; MICSA 2003 ; Carte Blanche Conseil 2003). En somme, la structuration de la gouvernance actuelle du programme de CAV français est en premier lieu celle *d'une gouvernance technique et technologique et centrée sur ces dimensions*.

---

<sup>60</sup> En fait, cette dimension a été soulignée par Carnis (2005), contribution reprise dans Carnis (2009).

Bien que la structuration du programme français de CAV s'avère fortement influencée par les technologies utilisées, celui-ci a fait preuve de flexibilité et présente un caractère évolutif. Cette flexibilité a été permise par l'évolution des technologies utilisées, mais pas seulement. Elle reflète également des inflexions stratégiques de la part des autorités. L'évolution du dispositif concerne en premier lieu les différentes générations d'appareils dont les performances ont été améliorées en matière de prise de clichés. La conception des radars fixes permet désormais de faire face à certaines dégradations, tandis que les radars mobiles peuvent être utilisés en mode embarqué ou débarqué. Les autorités ont également déployé progressivement des radars qui prennent des clichés en mode éloignement, ce qui permet d'identifier les contrevenants motocyclistes dont les plaques d'immatriculation sont situées à l'arrière du véhicule. Le centre de traitement (CNT) a également amélioré ses capacités de traitement avec le CNT 2.

Les inflexions stratégiques sont de trois ordres. En premier lieu, il s'agit de créer désormais plus d'incertitude dans les contrôles pour les usagers de la route. L'annonce du déploiement de radars tronçons (contrôle de la vitesse moyenne), la suppression des panneaux avertisseurs des appareils de contrôle fixes et l'interdiction des systèmes avertisseurs des radars s'inscrivent dans cette politique. Désormais, les cartes des radars ne sont plus disponibles sur le site du ministère des Transports, tandis que des négociations entre les fournisseurs de telles applications et le ministère ont conduit à ce que ces appareils signalent des zones dangereuses et non l'emplacement des radars. La deuxième inflexion consiste en la recherche d'une plus grande équité. Outre le développement d'appareils capables de détecter des motocyclettes, il s'agit de développer des accords avec les autres pays européens afin de pouvoir poursuivre les conducteurs étrangers ayant commis des infractions. Des accords avec la Suisse, la Belgique et le Luxembourg sont actuellement opérationnels, tandis que des discussions avancées existent avec l'Allemagne. L'interdiction des applications avertissant les lieux de contrôle peut être également interprétée comme une recherche d'équité entre ceux qui disposent d'un tel dispositif pour échapper aux contrôles et ceux qui n'en ont pas. Enfin, la troisième inflexion est relative au déploiement de radars contrôlant les comportements qui ne sont pas liés à la vitesse. Avec l'installation des radars feux rouges, il ne s'agit plus seulement de réduire l'accidentalité, mais également de protéger des usagers vulnérables et créer une sécurisation de l'espace urbain. L'inflexion est ici

notable, car il ne s'agit plus seulement de l'objectif qui est modifié, mais également les modalités d'évaluation de l'intervention qui s'en trouvent changées. Ces différentes évolutions témoignent d'un réel dynamisme de la part du programme de CAV français qui s'adapte à son environnement et essaie d'améliorer ses performances.

### *2.3. Des performances remarquables*

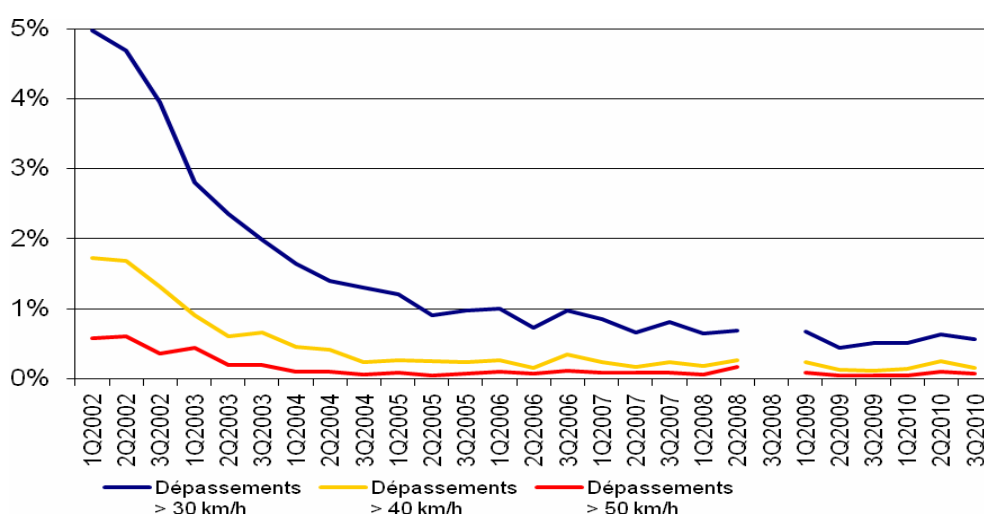
Le programme français de CAV présente des performances qui sont de trois ordres. En matière opérationnelle, le programme a permis d'accroître de manière substantielle les contrôles des usagers et un traitement de masse de ces infractions. En matière d'objectifs intermédiaires, les comportements en matière de vitesse et de vitesse excessive se sont substantiellement améliorés. Enfin, les objectifs finaux concernant l'accidentalité ont enregistré une amélioration conséquente que seule la réduction des années 70 avait connue auparavant.

La première performance a résidé en la capacité des différentes organisations à avoir réussi le déploiement de près de 3700 appareils de contrôle automatisé en seulement 8 années. Ces appareils travaillent de manière homogène selon un même processus. Ils sont reliés au CNT qui assure le traitement de millions d'infractions. La durée moyenne du traitement d'une infraction est inférieure à une semaine. Le taux de disponibilité des radars est supérieur à 90 %, tandis que le taux de rejet net (hors véhicules étrangers) s'établit à environ 33 %. 1/3 des clichés ne peuvent donc donner lieu à des poursuites, alors que l'infraction est constatée. Ce taux est de l'ordre de 50 % lorsque sont pris en considération les véhicules étrangers. En 2010, près de 9 millions d'infractions ont été constatés par le CAV, auxquels s'ajoute plus d'un million d'infractions à la vitesse qui sont constatées par les forces de l'ordre. C'est donc plus de 8 fois le niveau des infractions constatées pour l'année 2002. On mesure par l'évolution de ces chiffres le changement radical qu'a permis d'opérer le déploiement d'un tel programme de contrôle. C'est donc chaque année, près d'un conducteur sur quatre qui reçoit un PV pour excès de vitesse ! Chaque famille connaît désormais un ou plusieurs membres qui ont été sanctionnés pour un excès de vitesse.

S'intéresser aux évolutions des comportements de vitesse permet également d'apprécier les performances obtenues par le programme de CAV depuis 2003. Un premier constat s'impose et concerne la quasi-disparition des grands excès de vitesse.

Alors qu'en 2002, les excès de vitesse supérieurs à 30 km/h représentaient environ 5 % du total, cette proportion a été divisée par près de 5 pour s'établir à moins de 1 % (graphique 1). La proportion des excès de vitesse de plus de 30 km/h, de plus de 40 km/h et de plus de 50 km/h sont passés respectivement de 4,97 %, 1,72 % et 0,58 % à 0,57 %, 0,16 % et 0,07 %.

**Graphique 1 : Évolution des grands excès de vitesse en France (2002-2010)**



(Source : Observatoire des vitesses 2011)

L'évolution de la proportion des usagers en situation d'excès de vitesse souligne aussi une amélioration des comportements, désormais plus respectueux des réglementations de vitesse. En effet, pour l'année 2002, le taux d'excès de vitesse supérieur à 10 km/h pour les automobiles s'établissait à 31 % pour les autoroutes de liaison, alors que pour 2010, ce taux s'établit à 7 %. Des évolutions significatives similaires sont constatées pour les routes nationales et départementales, dont les taux passent respectivement de 39 % à 8 %, de 23 % à 8 %. L'évolution est moins marquée pour les traversées en agglomération avec un taux qui passe de 43 % à 37 %, illustrant la marge de progrès qui peut exister encore en milieu urbain.

L'indicateur synthétique de vitesse moyenne calculé par l'ONISR pour l'ensemble des réseaux met en évidence des gains considérables. Alors que la vitesse moyenne

s'établissait à 90,5 km/h au début de l'année 2002, celle-ci s'établit à 79,3 km/h à la fin de l'année 2010, ce qui représente une réduction supérieure à 12 %. Sans aller dans le détail des statistiques relatives aux vitesses de circulation, il peut être constaté une réduction importante, mais différenciée des vitesses moyennes de circulation pour l'ensemble des usagers et l'ensemble des réseaux.

L'objectif final de réduction de l'accidentalité est également atteint. En effet, le nombre de victimes d'accidents de la route a considérablement diminué. En 2002, ce sont plus de 105 000 accidents corporels qui sont dénombrés. Le nombre de tués s'établit à 7 242 et ceux des blessés à 137 839. En 2010, les accidents corporels s'établissent à plus de 67 000, tandis que les nombres de tués et de blessés sont respectivement de 3 992 et 84 461. Les gains obtenus sur les accidents corporels sont supérieurs à 36 %, tandis que la réduction sur le nombre de blessés atteint 39 %. La réduction pour le nombre des tués est de l'ordre de 45 % ! Ce chiffre est d'autant plus remarquable qu'en 2004, le changement de la définition statistique du tué sur la route (de 6 jours à 30 jours) a sans doute minoré l'évolution totale obtenue. Les gains obtenus sur la réduction des tués sont sans doute proches de 50 %. En 2010, la France connaît pour la première fois un nombre de tués inférieur à 4 000, évolution notable, mais qui reste encore bien éloignée de l'objectif des 3 000 tués du Président de la République. Cette amélioration de la sécurité routière s'accompagne aussi d'une réduction du taux de gravité des accidents (nombre des tués pour 100 accidents corporels) de 14 % (en passant de 6,87 % à 5,93 %). Cette réduction de l'accidentalité est remarquable par son ampleur et par son caractère durable, puisque le nombre de tués a diminué chaque année depuis 2001. Une telle réduction est comparable par son ampleur à celle connue au début des années 70, lorsque la France s'était dotée de grandes lois sur la limitation de la vitesse, le port de la ceinture et le contrôle de l'alcoolémie au volant. Ces évolutions significatives et favorables de l'accidentalité routière ne sont pas attribuables au seul déploiement du programme de CAV, elles reflètent sans doute l'ensemble des mesures prises en sécurité routière ces dernières années dont le CAV a constitué une mesure phare. L'évolution de l'accidentalité des derniers exercices soulève toutefois des questions quant au caractère durable de la politique actuellement menée et son éventuel épuisement. Enfin, quelles sont les solutions qui permettraient d'atteindre le seuil des 3 000 tués, objectif officiel vers lequel doit tendre l'action des autorités ?

#### 2.4. *Les enjeux financiers*

La mise en œuvre d'un programme de CAV à grande échelle permet certes une détection de masse des contrevenants à la vitesse et leur sanction, qui en retour signifie des flux financiers importants liés au paiement de l'amende. Les revenus générés par le dispositif sont considérables. Ils alimentent son fonctionnement et sa maintenance. En cela, il s'agit d'un dispositif autofinancé.

Les recettes et les coûts du programme de CAV évoluent avec la montée en puissance de celui-ci. Sur les trois derniers exercices, les coûts associés au programme s'établissent entre 185 et 196 millions d'euros. Les recettes sont variables. Selon le rapport Mariton (2009), elles étaient de 550 millions en 2008 et de 454 millions en 2007. En 2010, elles se seraient établies à 574 millions et à environ 630 millions d'euros en 2011 (amendes forfaitaires et majorées incluses). Des imprécisions résident essentiellement dans le fait que certaines amendes ne sont pas payées directement au programme, et donc compliquent leur comptabilisation. Par ailleurs, avec la gestion des radars feux rouges, la décomposition selon le type d'amende devient moins évidente. En retenant une lecture en grande masse, le CAV coûte environ 200 millions d'euros chaque année pour faire face à ses investissements (déploiement d'appareils supplémentaires) et à la maintenance du parc existant (gestion des pannes, de l'entretien et du vandalisme). Les revenus générés entre 570 et 600 millions permettent d'autofinancer le dispositif. D'un point de vue de l'analyse économique, il s'agit d'une illustration du principe « pollueur – payeur », à savoir que les contrevenants paient pour le fonctionnement du dispositif. Ils paient en partie pour 'l'effet externe', dont ils sont l'auteur.

Le programme de CAV repose également sur quelques principes originaux. À l'origine, les recettes des radars automatiques (recettes des amendes forfaitaires, soit environ 500 millions)<sup>61</sup> étaient affectées au budget général de l'État qui assurait en retour le financement du déploiement et de la maintenance du dispositif. À partir de 2006 a été créé un compte d'affectation spécial (CAS) qui permettait de financer le programme de CAV à hauteur de dépenses préalablement déterminées. Le périmètre de ce CAS a évolué en fonction de l'évolution des recettes et des besoins, mais également

---

<sup>61</sup> Ce mécanisme sera exposé plus en avant.

sous la pression d'autres parties prenantes au système de gouvernance. En effet, à la suite d'un contentieux entre l'État et les départements, ces derniers avaient porté l'affaire en justice pour obtenir de l'État une part du produit des amendes. En 2004, les conseils généraux se sont vus transférer une part importante du réseau national, à savoir les routes nationales d'intérêt local, dont l'état de certaines voies était assez dégradé. Cela a sans doute expliqué en partie la volonté des départements d'obtenir une contribution de l'État, alors que ce dernier avait déployé des appareils sur un réseau qu'il venait de transférer. D'autres considérations, moins avouables, ont sans doute participé aussi à porter l'affaire en justice. À la suite de décisions défavorables à l'encontre de l'État, un compromis a finalement été trouvé avec les départements<sup>62</sup>. Ainsi, 130 millions d'euros ont été versés aux départements et aux communes au titre des amendes forfaitaires pour excès de vitesse en 2008. En 2011, avec la mise en place du contrôle automatisé feux rouges depuis 2009, les communes touchent désormais 100 millions d'euros et les départements 60 millions d'euros. Ces sommes devraient être normalement utilisées à l'entretien du réseau routier départemental. En retranchant le coût du dispositif (200 millions d'euros), le solde variable est versé à l'Association de financement des infrastructures de transport en France (AFITF) soit environ 140 millions d'euros<sup>63</sup>. La répartition de la somme entre départements dépend d'une formule, déterminant la valeur du point ou autrement dit la valeur en euro d'un kilomètre de linéaire routier. La clé de répartition étant la part de linéaire routier que gère un département dans le total national<sup>64</sup>. L'architecture budgétaire qui soutient le programme de CAV est donc très évolutive au regard des changements de ces dernières années, même si le principe général repose sur un autofinancement du dispositif par les revenus générés par son activité. « La création du compte d'affectation spécial *Contrôle et sanction automatisés des infractions au Code de la route* a pour but de garantir le financement de l'amélioration et l'extension du système des radars automatiques pour l'allocation directe d'une partie de recettes qu'il génère.»<sup>65</sup> (Carrez 2007, p. 96).

---

<sup>62</sup> G. Acerra (2007), « Radars, vers une taxe départementale », le 6 février 2007, [www.motomag.com](http://www.motomag.com); G. Acerra (2007), « Recette des radars, les départements auront leur part », le 14 septembre 2007, [www.motomag.com](http://www.motomag.com).

<sup>63</sup> L'ANTAI gère désormais les infractions pour stationnement illégal, dont la procédure est automatisée. De nouvelles clés de répartition sont désormais utilisées pour partager les recettes entre l'État et les communes.

<sup>64</sup> Circulaire NORINTB0800180C du 27 novembre 2008.

<sup>65</sup> Carrez Gilles (2007), Annexe n°19, Écologie, Développement et Aménagement Durables, Transports Routiers, Ferroviaires, Fluviaux et Maritimes, Contrôle et Sanction Automatisés des Infractions au Code de



L'efficacité du dispositif dans sa gestion des contraventions s'explique également par la procédure de forfaitisation des amendes. Ce nouveau mode de poursuite a été adopté à la suite de la remise du rapport Péliissier (Péliissier 2002). Le principe de la forfaitisation implique que le montant de l'amende n'est plus déterminé au tribunal et qu'elle échappe au juge en quelque sorte. Le traitement judiciaire s'en trouve donc accéléré. Par ailleurs, le paiement des amendes peut être minoré et majoré. Le montant des amendes est minoré lorsque le contrevenant s'acquitte du paiement dans les 15 jours de la réception, tandis qu'il est majoré lorsque le paiement intervient au-delà de 45 jours. Ainsi le montant d'une amende forfaitaire de 68 euros est réduit à 45 euros dans le cas d'une minoration et il est porté à 180 euros en cas de majoration. En cela, le contrevenant est fortement incité à payer rapidement son amende. Le « calcul juridique » qui consiste à faire durer le traitement afin d'obtenir un abandon des poursuites devient désormais difficile. Ainsi en 2008, le taux de contestation était de 3,5 % environ.

Un autre principe qui se révèle redoutable pour le contrevenant est celui de la consignation. La présomption de responsabilité incombe au propriétaire du véhicule constaté en infraction. Celui-ci dispose toutefois de la possibilité de contester son infraction, mais doit au préalable verser une consignation, c'est-à-dire le versement d'une somme égale au montant de l'amende, qui sera éventuellement reversée au propriétaire si les poursuites sont abandonnées.

Forfaitisation des amendes, possibilité de minoration et de majoration des amendes et le mécanisme de consignation constituent de puissantes incitations à ce que le contrevenant s'acquitte de son amende rapidement. Ces mesures s'avèrent également essentielles au bon fonctionnement du programme de CAV pour pouvoir traiter en masse ces contraventions et dans des délais rapides. La remise en cause de l'un de ces principes entraînerait alors des coûts considérables pour le programme, voire sa remise en cause. En effet, comment les tribunaux pourraient-ils traiter des millions d'infractions si leurs auteurs contestaient systématiquement la procédure ?

## 2.5. *Les résistances au système*

Malgré de bons résultats obtenus en termes de réduction de l'accidentalité, le programme de CAV français doit composer avec des résistances émanant d'acteurs différents mobilisant différentes stratégies. Ces stratégies de contestations se placent sur des registres divers et participent à un mouvement de déstabilisation du système.

La première résistance réside dans les limites du consentement des usagers à respecter les limitations de vitesse, et ce, malgré le déploiement d'appareils de contrôle automatisé. Certes, les réductions des vitesses moyennes de circulation et celles du nombre de vitesses excessives ont été marquées, mais elles ne peuvent masquer que sur certaines portions du réseau des taux de violation des limitations de vitesse supérieures à 10 km/h peuvent représenter un 1/3 des conducteurs des véhicules de tourisme, notamment pour les traversées d'agglomérations. Des résistances émanent également des usagers de motocyclettes dont le taux de violation des limitations de vitesse supérieur à 10 km/h s'établit à plus de 70 % pour les traversées d'agglomération, à 50 % sur le réseau national et départemental (ONISR 2011, p. 207-209). L'impact du dispositif connaît également des limites liées aux comportements stratégiques de conduite. L'effet de halo met aussi en évidence les limites spatiales et temporelles des appareils de contrôle. En somme, même si le taux d'infraction est inférieur à 1 % au lieu du contrôle, les conducteurs ajustent ensuite leur vitesse de circulation avant le contrôle (réduction) et après celui-ci (augmentation). L'effet de dissuasion serait ainsi de l'ordre de 500 mètres avant et après le lieu d'implantation du radar. Enfin, les conducteurs mobilisent les nouvelles technologies (GPS, application de téléphone, avertisseur de radar, détecteur de radar...)<sup>66</sup> pour contourner les dispositifs de contrôle. De toute évidence, le déploiement du programme de CAV n'a pas encore changé le comportement de l'ensemble des conducteurs.

La résistance des conducteurs mobilise des moyens légaux (adaptation de la vitesse), mais prend aussi la forme d'actions illégales non violentes (détecteurs de radars). Une autre forme de résistance mobilise des moyens illégaux, dont certains usent de violence. Il s'agit du vandalisme des appareils, qui constitue un enjeu de poids pour

---

<sup>66</sup> Angélique Négroni (2008), « Les détecteurs de radars sont à la mode », [www.lefigaro.fr](http://www.lefigaro.fr), le 28 janvier 2008.

les autorités (disponibilité réduite des appareils, inefficacité, manque à gagner, dépenses de réparation et de remise en état, amélioration des appareils pour réduire leur vulnérabilité). On compte environ 1800 actes de vandalisme chaque année. Les autorités s'attachent à intervenir dans des délais de 48 heures pour des actes de vandalisme léger et 4 jours pour des actes de vandalisme dit lourd<sup>67</sup>. Pour 2011, ce sont près de 16 millions d'euros qui seront consacrés aux conséquences d'actes de vandalisme, et près de 25 millions en prenant en considération les radars feu rouge<sup>68</sup>. Cela représente environ 5 % des revenus générés par le dispositif en considérant une base de revenu de 500 millions. Le vandalisme peut recouvrir des actes consistant à utiliser de la peinture pour masquer le radar, de caser les vitres, de détruire la cabine, ou de détruire l'accès aux ressources nécessaires à son fonctionnement. Une part importante de ce vandalisme nécessite de petites interventions, mais cela n'exclut donc pas le recours à une violence plus importante (incendie, explosion).<sup>69</sup>

Une autre forme de contestation porte sur la dimension juridique. Il a été précisé plus haut le conflit qui a opposé les départements et l'État sur le versement d'une partie des revenus générés par les radars. Des décisions d'ordre juridique ont été également rendues, et elles n'ont pas toujours été en faveur de l'État. On citera ainsi la décision du Conseil d'État du 13 mars 2009 qui a suspendu l'exécution d'une décision invalidant un permis de conduire pour solde de points nuls. La répétition d'infractions considérées comme mineures ne faisait pas obstacle à la sécurité routière!<sup>70</sup> Des avocats se sont également spécialisés dans le contentieux routier en se posant comme les derniers défenseurs des droits des usagers, parfois à juste titre. Dénonçant régulièrement le système, médiatisant leur action, ils en bénéficient largement en faisant la fortune de leur cabinet<sup>71</sup> par la vente de conseils juridiques proches de la production *low-cost*!<sup>72</sup>

---

<sup>67</sup> Entretien avec A. Wattez, réalisé le 23 février 2011.

<sup>68</sup> Mission Interministérielle, *Projets Annuels de Performances, Annexe au projet de loi de finance pour 2011, Contrôle de la circulation et du stationnement routiers*, p.33.

<sup>69</sup> À ce titre, on pourra mentionner les actes commis par la Fraction nationaliste armée révolutionnaire (FNAR) qui s'attaquait aux radars en les faisant exploser et exigeait le paiement d'un impôt révolutionnaire. Piste prise très au sérieux par les autorités, il s'agira en fait des faits d'un individu isolé qui s'opposait aux radars. Véritable pied nickelé au comportement terriblement dangereux, ce postier de profession sera finalement arrêté, blessé par un de ses propres explosifs. L.S. (2007), « Un mystérieux groupe terroriste s'attaque aux radars », [www.lefigaro.fr](http://www.lefigaro.fr), édition du 14 décembre 2007 ; Angélique Négroni (2008), « Le commando antiradars frappe pour la neuvième fois », [www.lefigaro.fr](http://www.lefigaro.fr), Édition du 6 février 2008 ; Charlotte Menegaux (2008), « Le commando anti-radars se fait plus menaçant », [www.lefigaro.fr](http://www.lefigaro.fr), édition du 19 mars 2008.

<sup>70</sup> Conseil d'État, 13 mars 2009, n° 322303.

<sup>71</sup> Angélique Négroni (2009), « Radars : ces avocats qui courtisent les automobilistes », *Le Figaro*, Édition du 25 mai 2009, n° 20160, p.2.

Au-delà de la nécessaire défense des droits des usagers, la contestation juridique porte sur la fiabilité des appareils de mesure, la légalité des contrôles et du traitement des infractions. En somme, il s'agit de porter plus atteinte à la crédibilité du système qui n'est pas accepté pour des raisons idéologiques en instrumentant les contrevenants et en masquant parfois des intérêts pécuniaires sous les grands principes de justice.

Le déploiement du programme de CAV a bénéficié d'une attitude relativement bienveillante de la part des médias télévisuels et de la presse généraliste (Carnis 2011c). Il n'en a pas été ainsi de la part de la presse automobile spécialisée. Ainsi, certaines publications publient régulièrement des numéros attaquant frontalement le programme, usant de titres accrocheurs, voire racoleurs, en dénonçant à la fois les abus et les illégalités des procédures. L'objectif est de défendre les intérêts des usagers de la route en leur vendant au préalable le numéro de la revue, et en véhiculant systématiquement un message visant à décrédibiliser le programme et à conforter le lecteur qu'il est victime, d'un système illégitime<sup>73</sup>. Lors de la publication d'un numéro de février 2012 d'*AutoPlus*, la revue a ainsi procédé à un palmarès des radars qui ont produit le plus grand nombre de PV, sous-entendant ainsi que l'objectif du programme consiste seulement à générer des recettes pour le plus grand profit de l'État. D'autres éditent régulièrement des publications sur les lieux de contrôle, on parle alors de la « carte de France des radars fixes ». Mais une nouvelle fois pour éviter de payer l'amende, il faut tout d'abord payer la revue !

Le milieu associatif fait aussi l'objet de cristallisations sur le programme de CAV. Ainsi, l'Automobile Club s'était mobilisé en 2007 en écrivant au ministre de l'Intérieur, Michèle Alliot-Marie, en tant que « représentant des automobilistes », pour demander un moratoire sur les PV et les retraits de points au motif que les radars automatiques connaîtraient de graves dysfonctionnements<sup>74</sup>. Des associations se sont aussi créés comme la Ligue de défense des conducteurs, qui organise des pétitions, diffuse des

---

<sup>72</sup> Audrey Salor (2008), « PV – De l'art et de la manière de se soustraire à l'amende », [www.francesoir.fr](http://www.francesoir.fr), édition du 20 octobre 2008 ; Annie Fave (2009), « Contester un PV sur Internet, bon ou mauvais plan ? », *Magement*, février, pp. 110-111.

<sup>73</sup> *AutoPlus* (2007), « Cabines Radars, 60% des automobilistes échappent au PV ! Pourquoi pas vous ? » ; *AutoPlus* (2007), « Radars automatiques, ils sont hors la loi ! », n° 998, pp. 46-50 ; *AutoPlus* (2008), « Radars hors la loi, de nouvelles preuves, Les forces de l'ordre prises en flagrant délit », n° 1009, pp. 52-56.

<sup>74</sup> Courrier de l'Automobile-Club adressé par D. Bollecker au Ministère de l'intérieur du 23 octobre 2007. P.B. (2008), « L'Automobile-Club veut des radars sous contrôle », *20 Minutes*, édition du mardi 8 janvier 2008, p.7.

informations et désire organiser des campagnes de mobilisation auprès des élus et du gouvernement<sup>75</sup>. Créée il y a deux ans, elle compterait 28 000 adhérents. Se présentant comme un mouvement de résistance à la répression aveugle et à l'acharnement antivitesse du gouvernement, son objectif consiste à dénoncer entre autres le CAV conçu comme un moyen de racketter l'honnête conducteur au profit de grands groupes et de détruire la sécurité routière. Cette association a participé à l'organisation de la grande manifestation qui aurait rassemblé plusieurs associations d'usagers le 18 juin 2011 qui a conduit le gouvernement à modifier ses projets. Parmi ces associations, il peut être cité 40 millions d'automobilistes ou encore la Fédération Française des Motards en Colère (FFMC). Le registre employé par ses associations est celui de la mobilisation citoyenne, de porter les enjeux à l'agenda public, en trouvant des relais à la fois auprès des médias et des élus par des actions de lobbying. Une autre association de création plus récente (mai 2011) est celle de l'AFFTAC (association française des fournisseurs de technologies d'aide à la conduite), qui représenterait entre 5 et 6 millions d'utilisateurs ! Son action a consisté surtout à défendre son activité économique suite à la décision du CISR d'interdire les applications avertissant de la présence de radars. Les moyens de pression mobilisés, au-delà d'entretiens menés directement avec le ministre de l'Intérieur, ont surtout été de souligner l'impact économique d'une telle mesure. L'activité économique représenterait au total près de 2000 emplois. Il s'agit implicitement de placer dans l'arbitrage politique des emplois contre des vies (Carnis 2011b)!

Les élus constituent également une source de résistance dans le fonctionnement du dispositif. Certes cette catégorie n'est pas homogène. Elle compte des parlementaires investis sur cette question et qui organisent les journées parlementaires de sécurité routière, tandis que d'autres sont plutôt sensibles à un relâchement des sanctions<sup>76</sup>. Néanmoins la politisation des enjeux au cours du printemps 2011 autour de la signalisation des radars, de l'interdiction des avertisseurs a permis de mettre au centre du débat la sanction des petits excès de vitesse et la récupération des points. Certaines inquiétudes électorales émanaient aussi des parlementaires. Cela avait d'ailleurs conduit le gouvernement par le décret du 6 décembre 2004 à alléger les sanctions pour les petits excès de vitesse (<20 km/h pour des limitations de vitesse supérieures à 50 km/h) tout en renforçant les sanctions pour les grands excès de vitesse. La création d'une mission

---

<sup>75</sup> Voir le site [www.liguedesconducteurs.org](http://www.liguedesconducteurs.org)

<sup>76</sup> Angélique Négroni (2009), « Un député veut assouplir le permis à points », [www.lefigaro.fr](http://www.lefigaro.fr), édition du 16 juin 2009.

parlementaire sécurité routière à la demande des parlementaires met en évidence à la fois un intérêt pour les enjeux relatifs à la sécurité routière, mais que ceux-ci ne passent pas nécessairement par la justification du fonctionnement actuel du programme de CAV. Le registre utilisé dans ce cas est celui du pouvoir politique, le cadre électoral, tandis que le parlementaire devient alors un relai du citoyen et oblige d'une certaine manière le programme à rendre des comptes non pas sur son fonctionnement et ses performances (objectifs atteints en termes d'accidentalité par exemple), ou sur ses dysfonctionnements éventuels (poursuite de conducteurs à la suite de vols de plaque d'immatriculation...), mais sur ce que le citoyen considère comme n'étant pas acceptable (sanctionner un petit excès de vitesse par la perte de points...).

Les sources de résistance sont multiples (élus, associations, usagers, citoyens, industriels) et mobilisent des registres variés (droit, violence, les actions citoyennes, le vote...). Ces différents acteurs participent à leur manière à la définition du système de gouvernance du programme de CAV français, comme les acteurs qui interviennent dans le dispositif de contrôle ou dans la définition de la stratégie du programme.

## Section 3

### L'activité opérationnelle du programme de CAV français :

#### Centralisation et adaptations locales

*Le programme de CAV français se caractérise par une organisation fortement centralisée, mais qui laisse une place aux considérations locales, un degré d'automatisation et une complexité organisationnelle. La sélection des lieux de contrôle constitue un enjeu pour rechercher une réduction maximale de l'accidentalité, mais doit également intégrer les enjeux locaux. La politique de sanction est conditionnée, semble-t-il, à une recherche d'efficacité qui s'accommode mal parfois des considérations de justice. L'analyse de la mise en œuvre opérationnelle suggère des effets ambivalents, même si les opérateurs y trouvent des avantages indéniables. Enfin, le déploiement du CAV a conduit à la mise en place d'une nouvelle politique de contrôle, faite d'automatisation, d'un agencement inédit autour de trois piliers d'intervention.*

#### *3.1. L'organisation du CAV en France : centralisation, automatisation avancée et complexité*

La décision de déployer un programme de CAV en France a nécessité une élaboration organisationnelle inédite. Certains ont parlé parfois « d'OVNI » organisationnel du fait d'une organisation administrative particulière, une structure souple, permettant la coordination de différents services aux cultures administratives distinctes et par une dimension interministérielle marquée<sup>77</sup>. Son institutionnalisation progressive peut être interprétée comme une 'entreprise' qui a réussi dans l'atteinte de ces objectifs de réduction de l'accidentalité routière, le traitement en masse des PV émis, et dans sa capacité à surmonter les contraintes organisationnelles de départ, aidée en

---

<sup>77</sup> Entretien avec M. Gessner, secrétaire générale de l'ANTAI, entretien réalisé le 9 février 2012.

cela par un travail préparatoire minutieux entrepris par la MICSA et les implications des ministères concernés.

Le programme de CAV se caractérise par un centralisme stratégique et décisionnel. Centralisation de la stratégie, centralisation du traitement des infractions, même si désormais deux organisations se partagent les fonctions. Avant cette séparation des rôles entre le DCA et l'ANTAI, la DPICA assurait les deux fonctions. Une nouvelle réorganisation permettant une nouvelle centralisation ne peut être exclue à l'avenir dans le cadre d'une rationalisation du système, si celle-ci était requise : « L'agence accomplit sa mission dans le respect des orientations fixées par l'État, qui peut lui confier le déploiement et la maintenance des appareils de contrôle automatique et des outils de verbalisation »<sup>78</sup>.

La centralisation du dispositif ne signifie pas pour autant une intervention qui ne porte aucune considération aux considérations locales. Cette centralisation consiste à mener une politique nationale uniforme dans les conditions de fonctionnement (appartenance à un même programme, appareils similaires, fonctionnement uniforme, raccordement au même centre de traitement...) et de traitement (un conducteur sanctionné à Paris ou à Marseille ne sera pas traité différemment). Les relations avec le niveau local se font entre autres par l'intermédiaire du Préfet dans le cadre de la proposition d'implantation de sites, qui est lui-même en relation avec les parties prenantes au niveau local dans le domaine de la sécurité routière. La déclinaison locale de la politique nationale s'exprime également par la mobilisation des forces policières et de gendarmerie dans la mise en œuvre opérationnelle des radars mobiles, qui intègre à la fois les objectifs nationaux et les contraintes locales.

Une autre caractéristique essentielle du dispositif réside dans le degré avancé de l'automatisation des contrôles. Le recours aux applications informatiques et au numérique permet de procéder à des contrôles à large échelle, de détecter les contrevenants et de les sanctionner dans le cadre d'une chaîne pénale sécurisée. Cette automatisation avancée du contrôle et de la sanction a pour conséquence une mise à distance du conducteur au contrôleur. Elle implique également un retrait de la présence

---

<sup>78</sup> Décret n° 2011-348 du 29 mars portant création de l'Agence nationale de traitement automatisé des infractions, Journal Officiel de la République Française, 31 mars 2011.



du juge, qui peut ne plus intervenir si le conducteur a décidé de ne pas contester son infraction. Du contrôle à la sanction, la dimension humaine dans le traitement pénal disparaît presque totalement<sup>79</sup>. En quelque sorte, le dispositif de CAV a agrégé plusieurs fonctions pénales. Ainsi, quelque 400 personnes seulement assurent le traitement de millions de messages d'infractions, la gestion de près de 10 millions de PV, et répondent à des milliers d'appels téléphoniques.

Enfin, le programme de CAV a fait preuve d'une organisation éprouvée, en étant capable de déployer près de 4000 appareils (appels d'offres, déploiement, maintenance, fonctionnement...) dédiés à différents types d'infractions (vitesse, feu rouge, passage à niveau...) dont les générations et les technologies ont évolué. Résultat d'un travail acharné associant de nombreux ministères, et quand bien cette interministérialité s'avère désormais moins marquée par la reprise en main par le ministère de l'Intérieur, le programme a été capable d'associer aussi des entreprises privées (intervenant au CNT dans l'éditique, la gestion informatique, les producteurs d'appareils...) et des acteurs publics (réseau scientifique et technique, ministères, préfetures, services déconcentrés, municipalités, départements, force de l'ordre...) pour former un ensemble somme toute assez cohérent et efficace. En cela, le programme de CAV constitue une 'petite révolution organisationnelle' dont la réussite était loin d'être gagnée d'avance.

### *3.2. Les radars sont-ils implantés au bon endroit ?*

Un enjeu récurrent concerne le choix des lieux de contrôle. Le gouvernement a précisé par différentes circulaires les critères des choix des sites de contrôle. Ainsi, la circulaire interministérielle du 3 février 2004 retient le caractère accidentogène des lieux, un lien établi entre accidents et vitesses excessives, et la difficulté d'effectuer des contrôles de vitesse traditionnels. La circulaire ministérielle du 21 novembre 2005 précisera les conditions d'emploi par un critère d'accidentalité en lien avec les vitesses excessives, la recherche d'une logique d'itinéraire de contrôle, l'accessibilité des sites, les caractéristiques géométriques des voies et le contrôle de sites particuliers (tunnels et ouvrages d'art particuliers...).

---

<sup>79</sup> Une présence humaine reste toujours nécessaire pour faire fonctionner les dispositifs, assurer leur maintenance, gérer les applications informatiques, et pour assurer de la légalité du traitement.

Une «fiche justificative» a été conçue pour aider à l'installation des équipements de contrôle et au suivi de leur mise en œuvre. Cette fiche comprend une description précise du site pressenti, un bilan accidentologique et des vitesses pratiquées. Des informations en termes de densité et de taux d'accidents et de victimes sont prises en considération<sup>80</sup>. La notion de recherche d'une logique d'itinéraire permettra ainsi de bâtir une politique de dissuasion réseaucentrique. Cette recherche de cohérence dans le déploiement des appareils de contrôle peut toutefois se faire au détriment de l'installation d'un appareil à l'endroit considéré comme étant le plus accidentogène, et donc modifier la hiérarchie des priorités d'installation selon la dangerosité des sites. Les entretiens menés sur le terrain mettent également en évidence des contraintes fortes liées à la géométrie du réseau, aux conditions d'accès au réseau (énergie, transmission de l'information) pour assurer le fonctionnement des appareils, mais également de visibilité. Ces contraintes physiques impliquent de déplacer parfois de quelques centaines de mètres le radar d'une zone présentant des dangers et de le situer à un endroit que les usagers considéreront comme étant inutile pour lutter contre l'accidentalité<sup>81</sup>. Les contraintes de site peuvent ainsi générer des effets inattendus et de l'incompréhension.

Même si la décision est prise par les services du Ministère (DCA) pour décider du choix final des sites, celle-ci s'effectue à partir de propositions faites émanant des Préfets, qui collectent les propositions et avis des forces de l'ordre, des DDT (direction départementale des territoires), et des directions des voiries départementales. L'objectif premier reste celui de la réduction de l'accidentalité routière, mais qui reste conditionnée aux contraintes techniques du site. D'autres contraintes émergent du fait d'une logique systémique. Le déploiement des appareils a en effet consisté également à couvrir de manière relativement équitable l'espace géographique et les différents types de réseaux selon l'importance des enjeux en termes d'accidentalité. Enfin, les conditions de trafic interviennent pour déterminer l'implantation d'un radar, car l'installation d'un appareil sur un réseau où il y a peu de circulation n'a pas grand sens. Toutefois, certains

---

<sup>80</sup> L'examen de la fiche met en évidence un effort évident de formalisation de la décision afin d'objectiver les critères d'installation des appareils de contrôle. Cependant, l'effort de formalisation ne renseigne pas sur les seuils retenus autorisant ou non l'installation d'un appareil. Se pose aussi la question des modalités de renseignement de cette fiche, qui n'a jamais été évoquée au cours de nos entretiens au niveau local. Enfin, ces critères de déploiement ne concernent que les seuls appareils fixes, et donc une partie du programme.

<sup>81</sup> Entretien Voirie Départementale de l'Aisne.

pourraient interpréter le déploiement de radars sur des tronçons routiers à fort trafic comme un moyen de réaliser un minimum de revenus.

L'installation des radars fixes obéit probablement à une volonté de sécurisation du réseau et d'offrir un 'service public de qualité'. Il reste que cet objectif est conditionné à la fois par les contraintes physiques des sites et une logique systémique (logique itinéraire, équité territoriale et entre les réseaux)<sup>82</sup>. L'absence de critères formalisés qui sont utilisés dans d'autres pays comme la Grande-Bretagne ou l'Australie a plusieurs conséquences. Elle offre des avantages évidents en permettant une adaptation de la politique nationale aux spécificités locales, mais également de donner une autonomie aux acteurs locaux et de les associer à la politique menée lui donnant la responsabilité de définir les sites de contrôles qui leur semblent être appropriés. Les inconvénients en sont la contrepartie. À savoir que le processus de consultation nécessite de bonnes relations interpersonnelles entre les différentes organisations, un investissement réel de la préfecture dans les missions de sécurité routière. Par ailleurs, il peut conduire à une implantation des équipements qui peut s'inscrire que partiellement dans une politique de réduction de l'accidentalité. L'implication locale peut également se révéler défailtante dans la bonne hiérarchisation des enjeux en termes d'accidentalité du fait d'un manque de coopération entre les services, d'un manque de moyens et d'une insuffisance d'informations sur les enjeux.

Des enjeux similaires concernent aussi le déploiement des radars mobiles. Par définition, les radars mobiles sont installés en des lieux différents au cours de missions. Le déploiement repose sur une « connaissance implicite partagée ». Il s'agit d'une connaissance implicite dans la mesure où les lieux de contrôle ne font pas nécessairement l'objet d'une documentation. Ils émergent de l'expérience de terrain des officiers de police qui connaissent de par leur activité les endroits et les moments propices aux contrôles. Elle est partagée dans la mesure où les officiers qui vont assurer le déploiement opérationnel vont certes choisir le lieu précis du contrôle sur un axe donné à un moment donné, mais ce choix se fait conformément à la politique définie par la hiérarchie. En ce qui concerne la gendarmerie, une circulaire prévoit une utilisation de 26 heures hebdomadaires pour les appareils de contrôle mobile. Selon un capitaine

---

<sup>82</sup> Il peut être remarqué ici que la logique d'équité repose sur la volonté d'offrir à tous un service de sécurisation du réseau routier, alors que l'utilisateur et le citoyen pourront l'interpréter plus comme une équité entre les probabilités de se faire contrôler et sanctionner.

d'EDSR (escadron départemental de sécurité routière), l'objectif est de faire du 'contrôle ciblé'. Le commandant de compagnie insiste sur le fait « qu'il ne sert à rien de faire de la répression absurde »<sup>83</sup>. Concrètement, il s'agit de cibler les axes à contrôler aux moments appropriés (heures, jours de la semaine), afin de réduire l'accidentalité et de limiter les vitesses excessives. Parfois, les gendarmes répondent à des demandes spécifiques émanant des élus, lorsqu'un contrôle atteste des comportements de vitesse excessive. Des contrôles sont également effectués à la proximité des sorties des établissements scolaires, et désormais en appui des radars pédagogiques, qui chez certains usagers a déclenché l'envie de battre des records de vitesse ! L'officier de police ou de gendarmerie dispose donc d'une autonomie encadrée, car le dispositif par sa mise en œuvre permet de contrôler les lieux de contrôle et les durées d'utilisation<sup>84</sup>. Elle est encadrée aussi par la stratégie de l'organisation. Il reste que les critères d'utilisation permettent une souplesse qui autorise à la fois de répondre à des exigences locales (contraintes, demandes d'élus...), mais également laisse un degré de liberté aux officiers de police et de gendarmerie de s'approprier cet instrument de contrôle. L'absence de définitions précises des conditions d'emploi permet de créer des interstices qui seront autant d'espace d'autonomie pour adapter la politique nationale aux conditions locales et de la rendre acceptable par ceux qui la mettent en œuvre. En somme, elle permet de générer du jeu au sein de l'organisation, qui permet d'éviter les blocages, mais qui ouvre éventuellement la porte à de mauvaises utilisations et à des interprétations de ce que doit être la lutte contre l'insécurité routière. En cela, l'autonomie constatée lorsqu'elle est encadrée, ne constitue pas un dysfonctionnement du programme, mais au contraire une condition de son fonctionnement et de son efficacité.

### *3.3. La politique de sanction : la recherche de l'efficacité au détriment de la justice ?*

La politique de sanction des excès de vitesse détectés par le CAV s'appuie sur deux mécanismes qui lui assurent une efficacité remarquable. Le premier est celui de la forfaitisation des amendes. Cette procédure présente l'immense avantage de standardiser la sanction, ce qui en permet à la fois un traitement automatisé et de masse.

---

<sup>83</sup> Entretiens menés le 14 février 2011 avec le responsable de l'EDSR et le Colonel responsable du groupement du département ALPHA.

<sup>84</sup> La DCA dispose à ce titre d'un logiciel CA Pilote, qui permet de contrôler l'emploi des appareils de contrôle mobiles et de déterminer les raisons de leur non-emploi. Entretien avec A Wattez, le 23 février 2011.

Cette forfaitisation a donc rendu possible la politique de contrôle et de sanction à grande échelle, tout en offrant une réponse pénale rapide (traitement de l'infraction dans la semaine de sa réalisation). L'automatisation a conduit cependant à renoncer à individualiser la sanction, même si des recours existent et la contestation reste possible. La forfaitisation, par les dispositions de minoration et de majoration, constitue une incitation importante pour l'usager à s'acquitter rapidement du paiement de son amende, et ainsi à éviter les comportements de calcul juridique pour échapper au paiement de l'amende. Un deuxième mécanisme est celui de la consignation, qui oblige au paiement d'une somme du montant de l'amende dans le cas d'une contestation, ce qui conduit à réduire leur nombre. Il s'agit pour les autorités d'éviter d'engorger les tribunaux et le dispositif lui-même par des contestations trop nombreuses et ingérables par le programme. Une clé de son efficacité est d'apporter une réponse pénale à des contraventions réalisées en masse tout en évitant de gérer massivement les retours d'activité trop nombreux (demandes d'informations, demandes de clichés, contestations...)<sup>85</sup>. Cependant, cette recherche systématique de l'efficacité n'a été possible qu'en renonçant à l'individualisation de la peine, mais également en tordant quelque peu les principes de justice, car même si la consignation n'est pas une sanction, elle consiste à faire payer une somme au seul motif qu'on présume que le propriétaire du véhicule a commis une infraction, et qu'il n'a pas été encore reconnu comme en étant l'auteur !<sup>86</sup>

---

<sup>85</sup> Cela explique en partie le taux de rejet important du dispositif. Les autorités ont pour objectif de disposer de clichés incontestables, à la fois pour éviter des poursuites indues et pour limiter ces retours d'activité ingérables, qui auraient nui à la fois l'efficacité du dispositif et à sa crédibilité.

<sup>86</sup> Olivier Razemon (2007), « Les radars piégés par les fausses plaques », [www.lemonde.fr](http://www.lemonde.fr), édition du 19 août 2007.

**Figure 1 : Sanction encourue pour excès de vitesse<sup>87</sup>**

## LES INFRACTIONS LIÉES AUX EXCÈS DE VITESSE

La vitesse provoque et aggrave les accidents. Elle les provoque car elle réduit les possibilités de manœuvrer à temps. Elle les aggrave puisque plus on roule vite plus le choc est violent et plus les conséquences sont dramatiques. En 2007, si tous les conducteurs avaient respecté les limitations de vitesse, ce sont au moins 900 vies qui auraient pu être sauvées.

	AMENDE	RETRAIT DE POINTS	SUSPENSION / ANNULATION DU PERMIS	IMMOBILISATION / CONFISCATION DU VÉHICULE	PRISON	
CONTREVENCTIONS	Excès de vitesse inférieur à 20 km/h (avec limitation supérieure à 50 km/h)	68 €	1 pt	-	-	-
	Excès de vitesse inférieur à 20 km/h (avec limitation inférieure ou égale à 50 km/h)	135 €	1 pt	-	-	-
	Excès de vitesse égal ou supérieur à 20 km/h et inférieur à 30 km/h	135 €	2 pts	-	-	-
	Excès de vitesse égal ou supérieur à 30 km/h et inférieur à 40 km/h	135 €	3 pts	suspension de 3 ans	-	-
	Excès de vitesse égal ou supérieur à 40 km/h et inférieur à 50 km/h	135 €	4 pts	suspension de 3 ans	-	-
	Excès de vitesse supérieur à 50 km/h	1 500 €	6 pts	suspension de 3 ans (sans sursis ni "permis blanc")	confiscation	-

La sanction pour un excès de vitesse peut prendre trois formes : le paiement d'une amende, le retrait de points, la suspension du permis de conduire, voire la confiscation du véhicule dans certains cas. La sévérité de la sanction croît avec la gravité de l'acte réalisé, et donc avec celle de l'excès de vitesse. Il reste que le barème des sanctions prévues reste peu progressif, excepté pour les excès supérieurs à 50 km/h (Figure 1). Même si le retrait de points permet de réintroduire de la progressivité dans la sanction, le barème ne s'inscrit pas dans une telle orientation. Des réflexions sont sans doute nécessaires sur ce point, afin de réintroduire plus de progressivité.

Par ailleurs, l'automatisation des contrôles qui vise entre autres à sanctionner chaque contrevenant de la même manière pour la réalisation d'un même excès de vitesse ne réussit pas entièrement à atteindre cet objectif. Certes, la massification des contrôles (environ 17 millions messages d'infractions traités) et des sanctions (près de 10 millions d'infractions à la vitesse pour la seule année 2010, dont 9 millions issus du CAV) ont conduit à une forme de « démocratisation » dans la sanction et une politique

<sup>87</sup> [http://www.securite-routiere.gouv.fr/IMG/pdf/081219-depliant\\_sanctions\\_cle2c593e.pdf](http://www.securite-routiere.gouv.fr/IMG/pdf/081219-depliant_sanctions_cle2c593e.pdf)

« égalitaire » dans le traitement pénal. Cependant, des limites existent par le fait que les conducteurs étrangers échappent en grande partie à toute sanction. L'inégalité existe également par le fait du maintien d'une politique de contrôle de vitesse manuelle, caractérisée encore par des marges de tolérance importantes de plus de 20 km/h. De fait, des différences de traitement subsistent encore, car une même vitesse de circulation pourra ou non donner lieu à des poursuites selon le mode de contrôle.

L'efficacité du programme de CAV s'en est trouvée accrue du fait de l'existence du système du permis à points. Le retrait de points permet de prolonger l'effet dissuasif des contrôles en prévoyant un retrait progressif de points qui peut conduire ultimement à la suspension du permis de conduire. Entre 1996 et 2002, le nombre de points retirés annuellement était compris entre 2,8 et 3,1 millions. En 2010, plus de 10 millions de points ont été retirés aux conducteurs. Entre 1996 et 2002, entre 8500 et 13500 conducteurs se sont vu retirer leur permis pour solde nul. En 2010, ce chiffre s'établit à plus de 85 000, tandis que plus de 2,3 millions de permis ont vu leur solde restitué. En 2008, près de 98 000 permis ont été retirés pour solde nul. Depuis cette date, le nombre de permis retiré diminue (ONISR 2011, p. 259). Cette évolution s'explique en partie par l'effet dissuasif produit par la politique de sécurité routière dans son ensemble, car les points retirés pour excès de vitesse représentent 58 % du total. Cette efficacité redoutable de la nouvelle politique de contrôle et de sanction pose également des défis concernant les conséquences professionnelles et familiales des personnes désormais sans permis de conduire (perte d'emploi, perte de revenus, conduite sans permis...), dont on connaît mal l'ampleur. Cela a également conduit à des pratiques de vente de points entre usagers et des échanges au sein des familles. Mais là aussi, l'étendue du phénomène est mal connue<sup>88</sup>.

#### *3.4. La mise en œuvre opérationnelle : des effets ambivalents*

Nos premières recherches de terrain menées lors des débuts du programme de CAV suggéraient un réel enthousiasme de la part des membres des forces de l'ordre dédiées à la politique de sécurité routière (Carnis 2009). Ils considéraient leur mission revalorisée par l'engagement présidentiel, par la dotation de nouveaux appareils de contrôles et de moyens d'intervention renouvelés. En 2003, le ministre de l'Intérieur, N.

---

<sup>88</sup> Aline Leclerc (2007), « Des points du permis de conduire en vente sur Internet », [www.lemonde.fr](http://www.lemonde.fr), édition du 11 juillet 2007.

Sarkozy, s'exprimait en ces termes : « *Je ne vous considère pas comme des plantons, je ne vous considère pas comme des exécutants, mais bien comme des "chasseurs d'irresponsables".* »<sup>89</sup>

L'enthousiasme des premières années est sans doute retombé, mais les officiers des forces de l'ordre reconnaissent au programme de CAV des avantages importants. Il aurait permis de multiplier les lieux de contrôle et d'augmenter les heures de contrôle consacrées à la vitesse. Les dispositifs sont souples d'emploi, ce qui permet de changer rapidement de lieux de contrôle et de s'adapter à l'évolution de l'accidentalité. Les appareils mobiles permettent de faire « *du travail de contrôle qualitatif* », comme les contrôles à proximité des établissements scolaires, de cibler les « *grosses vitesses* » (Gendarme D). Il ne s'agit pas de faire des « *contrôles tracassiers* » sur des petits excès de vitesse ou « *faire du chiffre* » qui pourraient nuire à la crédibilité des contrôles (Gendarme D). Il s'agit de réduire l'accidentalité avant tout et en premier lieu le nombre de tués.

Les officiers de police reconnaissent également que le déploiement du CAV a permis de simplifier les démarches dans leur dimension « administrative » et d'accroître substantiellement la rapidité de la réponse pénale. « *Cela a fait gagner du temps* » précieux, qui a pu être alloué à d'autres missions du contrôle routier (Gendarme D). Les policiers partagent également l'avis sur les gains en termes de temps, non pas sur le contrôle lui-même, car il constitue une tâche supplémentaire qui s'ajoute aux autres missions, mais sur le volet administratif du traitement pénal<sup>90</sup>.

Les dispositifs, par leur condition d'emploi ont permis de sécuriser les contrôles et rendus accessibles de nouveaux sites de surveillance qui ne l'étaient pas du fait de l'absence de conditions de sécurité « *car une interception dit danger.* » (Gendarme A). L'utilisation des radars automatiques mobiles se fait généralement en doublon, pour assurer la sécurité des personnels qui peuvent être pris à partie, mais aussi celui du matériel qui peut faire l'objet de dégradations lorsque l'appareil est débarqué. La sécurisation du dispositif de contrôle reste une condition essentielle avant la mise en œuvre opérationnelle des appareils sur le terrain.

---

<sup>89</sup> Christophe Bourgeois (2003), « Sécurité routière : l'artillerie lourde », *Auto Journal*, n° 629, pp. 16-20.

<sup>90</sup> Entretien avec le Commissaire Barthélémy, ancien conseiller police du DISR R. Heitz. Entretien réalisé le 9 janvier 2011.



Un autre avantage du programme de CAV réside dans le fait qu'il aurait permis d'en finir avec les pratiques d'indulgence largement généralisées et qui nuisaient à l'efficacité des politiques de contrôle. Les usagers savent désormais que telles demandes n'aboutissent plus. Les membres des forces de l'ordre s'y refusent également. Sans doute, de telles pratiques subsistent, mais elles ne semblent plus constituer la norme. L'automatisation a donc permis une mise à distance de l'utilisateur (Carnis et Hamelin, 2007b). Elle constitue désormais une forme d'interface organisationnelle, qui a conduit à une dépersonnalisation des relations entre le contrôleur et le contrôlé. Désormais, le contrevenant peut être contrôlé, sanctionné et payer son amende sans qu'aucun contact humain n'ait lieu (Carnis 2011c).

Le programme de CAV fait également l'objet de certains reproches. La conception des appareils se serait faite sans la consultation au préalable de ceux qui ont à l'utiliser. Le poids du matériel oblige la présence de deux officiers de police pour assurer une mise en œuvre en mode débarqué. Des problèmes techniques récurrents lors de la mise en œuvre agacent parfois, et surtout lorsque l'opération de contrôle est annulée, car cela est vécu comme une perte de temps. Des critiques en termes d'ergonomie se font également jour : « *On s'en doutait. C'est pas un mec de terrain qui a mis son nez là dedans.* » (Gendarme B). « *C'est sûr et certain, les mecs se sont fait plaisir* » (Gendarme A). Des problèmes de performance des appareils existeraient également, avec des rejets notamment des très grandes vitesses.

Des critiques organisationnelles sont également évoquées. Une pression de la part de la DPICa a conduit à ce que les appareils soient utilisés un minimum, or leur utilisation nécessite du personnel. Le contrôle de l'activité par une organisation extérieure n'a pas toujours été bien vécu. Désormais, l'apprentissage organisationnel aidant et les retours d'expérience des uns et des autres ont permis de 'normaliser' les relations. Dans certaines unités, les disponibilités des personnels du fait d'effectif réduit, rendent difficiles leur mise en œuvre opérationnelle. Le déploiement du CAV s'est accompagné également d'un changement de matériel, et de l'arrêt de certains types de radars appréciés par les personnels. En somme, « *les habitudes ont été changées.* » (Gendarme C) Les officiers de police dénoncent aussi le manque de retour sur leur activité de contrôle. L'ensemble des clichés étant envoyé à Rennes, ils ne connaissent pas véritablement le nombre d'infractions et leurs caractéristiques. Or, cette connaissance

est importante pour pouvoir cibler les contrevenants les plus dangereux et parfaire leur connaissance de terrain. Par ailleurs, lorsque le matériel ou le véhicule nécessite des réparations, le programme fait montre de lourdeurs administratives et des délais importants pour leur remise en état. En effet, le matériel et le véhicule appartiennent au programme de CAV, dont les policiers et les gendarmes n'en sont que les usagers. En somme, les forces de police et de gendarmerie apparaissent comme des fournisseurs de personnels pour faire fonctionner des dispositifs. Il existe en cela une mise à distance des forces de l'ordre au sein même du fonctionnement du dispositif.

D'autres critiques portent sur le sens de leur activité de contrôle. L'impunité des conducteurs étrangers est considérée comme une rupture d'égalité entre les usagers. Ils ne peuvent que constater celle-ci et ne peuvent y remédier. Ils ne peuvent pas toujours procéder à leur interception immédiate. Les conditions du matériel en temps de pluie sont délicates, et parfois posent la question de la cohérence des limitations de vitesse (Policier A). Certains considèrent le CAV comme « *un matériel idiot* », qui « *dévalorise les compétences* » de spécialistes (Gendarme C). Certains y voient une dévalorisation de leurs compétences (attendre dans un véhicule sans que leurs compétences ne soient utilisées). « La tâche n'est pas toujours valorisante », laquelle « *peut être considérée comme du gardiennage de véhicule* » (Policier A). La mise à distance de l'usager serait également préjudiciable pour faire de la prévention auprès des usagers sur les conséquences de leur comportement et les sensibiliser aux enjeux de la sécurité routière : « *On ne peut plus arrêter les gens, leur expliquer et sensibiliser les gens. Celui qui s'est fait prendre ne le sait même pas. Il ne sait pas où il s'est fait prendre. Il n'est donc pas sensibilisé par rapport à cela.* » (Gendarme C).

Les dysfonctionnements et les problèmes de mise en œuvre sont inhérentes à toute organisation, il reste que le programme de CAV apparaît comme une évolution appréciée, qui pose toutefois d'autres questions quant au couplage organisationnel, avec d'autres dispositifs tels que le LAPI (lecture automatisée des plaques d'immatriculation), le contrôle des usagers circulant sans assurance et sans permis, mais aussi des enjeux stratégiques propres aux organisations policières et gendarmiques de devenir des 'polices sur la route' et pas seulement des 'polices de la route'.

### 3.5. *La mise en œuvre d'une nouvelle organisation de la politique de contrôle*

En se dotant d'un programme de CAV, les autorités françaises ne sont pas seulement équipées d'un nouvel instrument efficace de contrôle et de sanction. L'institutionnalisation du programme de CAV autour du DCA et de l'ANTAI conduit également à modifier durablement l'architecture organisationnelle du contrôle routier en France. Cette nouvelle architecture concerne les modalités de contrôle de la vitesse. Il introduit aussi une nouvelle division du travail de contrôle et de sanction.

En 2010, plus de 9,3 millions d'infractions (vitesse et feu rouge) ont fait l'objet d'un traitement automatisé, tandis que le nombre total d'infractions au Code de la route s'établit à 14,9 millions environ<sup>91</sup>. Ce sont donc près de 62 % des infractions qui font l'objet d'un traitement automatisé. Avec la montée en puissance des dispositifs de contrôle automatisé feu rouge, et sans doute la généralisation du PV électronique, le traitement automatisé devient la norme. En quelque sorte, le déploiement du CAV a permis de moderniser la chaîne de traitement pénal des infractions au Code de la route et constitue en cela un 'conducteur' de réforme administrative puissant.

Avec l'introduction des dispositifs automatisés, ce sont également les pratiques en matière de contrôle des vitesses qui s'en trouvent modifiées. Désormais, les contrôles s'articulent autour de trois piliers. Un premier pilier s'articule autour des 2100 dispositifs fixes, particulièrement bien adaptés à la sécurisation des ouvrages d'art, des tunnels et à des réseaux à forte circulation. Ils contribuent aussi au maillage du réseau routier par un contrôle automatisé performant et permettant un contrôle à large échelle. Ces contrôles fixes intègrent aussi les dispositifs de radars discriminants, des futurs radars tronçons et les radars feu rouge et ceux installés aux passages à niveau.

Le deuxième pilier repose également sur un contrôle automatisé, mobilisant des radars dits mobiles. Ces radars permettent des contrôles flexibles et aléatoires, qui concernent à la fois les lieux de contrôle, les heures de la journée et les jours, mais également leur durée. Ils viennent donc parfaire le maillage initial tout en donnant la possibilité aux forces de l'ordre qui les emploient de pratiquer des politiques de contrôle ciblées. Ce sont à présent près de 933 appareils de contrôle qui équipent les forces de

---

<sup>91</sup>[http://www.interieur.gouv.fr/sections/a\\_votre\\_service/statistiques/securite\\_routiere/bilans-comportement/bilan-2010/view](http://www.interieur.gouv.fr/sections/a_votre_service/statistiques/securite_routiere/bilans-comportement/bilan-2010/view).

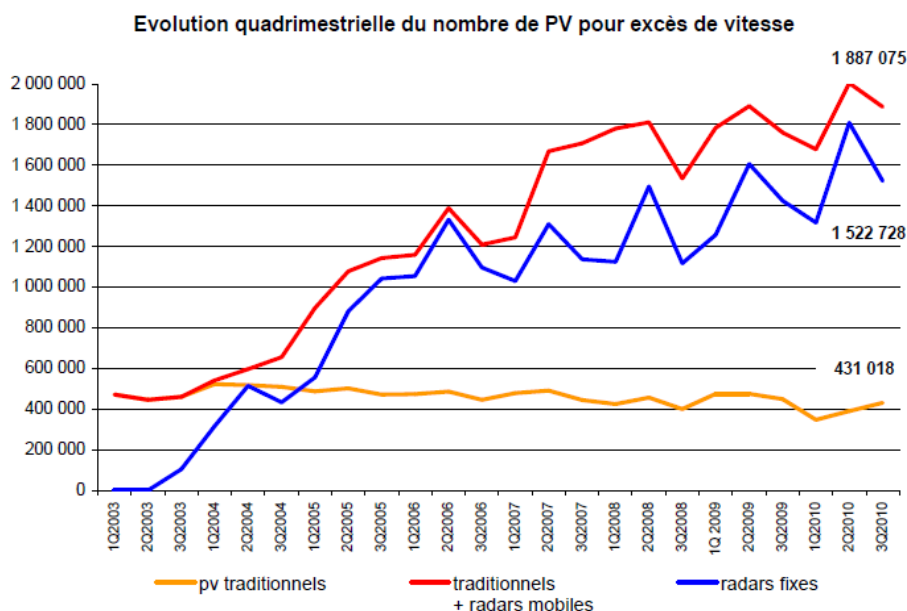
gendarmerie et de police. À ceux-ci s'ajouteront les radars dits mobiles-mobiles qui contrôleront les vitesses au sein des flux de circulation.

Enfin, le fonctionnement du troisième pilier est assuré par les contrôles avec interception réalisés par les forces de police et de gendarmerie. Mobilisant différentes techniques de contrôle (eurolaser, prolaser, ultralight...), ils mobilisent également les personnels des EDSR, des brigades territoriales de la gendarmerie et les personnels dédiés au sein de la Police Nationale. Ces contrôles se caractérisent également par leur caractère aléatoire, et viennent compléter les autres piliers en ciblant leur action sur les conducteurs responsables de grands excès de vitesse, les conducteurs étrangers, mais aussi participer à la sécurisation des réseaux en agglomération ou ceux caractérisés par des flux de circulation peu importants. Une dimension importante réside dans l'interception du contrevenant et la flexibilité des conditions d'emploi. En effet, le contrôle de la vitesse peut s'accompagner de la détection d'autres infractions au Code de la route et d'activités illégales sans rapport avec la sécurité routière.

Ce fonctionnement en trois piliers complémentaires permet d'offrir une palette d'interventions possibles pour les usagers de la route. Ils définissent pour les autorités une 'forme de portefeuilles' d'actions pour sécuriser la route. Toutefois, ces trois piliers ne sont pas de même ampleur. Les contrôles manuels comptent pour 10 % du total, tandis que les radars fixes représentent plus de la moitié du total. Les radars mobiles comptant eux pour un peu plus du tiers (Graphique 1).

## **Graphique 1 : Évolution des PV pour excès de vitesse en France**

**(2003-2010)**



Source : Observatoire des vitesses (2010)

Une articulation en trois piliers s'est mise en place aussi au niveau organisationnel. Le programme de CAV assure la gestion en totalité de l'activité générée par les radars fixes et assure le traitement pénal pour ce qui concerne les radars mobiles. Les forces de police interviennent en milieu urbain à la fois pour ce qui concerne les contrôles automatisés mobiles et traditionnels, alors que les forces de gendarmerie travaillent en milieu rural et périurbain en mobilisant des modes de contrôle similaire. L'implication des forces de l'ordre dans le cadre du déploiement des radars automatisés (dans le cadre de missions opérationnelles) permet ainsi de créer de la cohérence dans la politique de contrôle en arrimant l'activité des organisations policières à celle du CAV. En effet, les activités traditionnelles de contrôle de vitesse s'ajustent en fonction des interventions menées avec les dispositifs automatisés, et s'en trouvent en quelque sorte conditionnées, mais pas totalement.

Le mouvement d'automatisation des contrôles des infractions routières, la restructuration des activités stratégiques des contrôles de vitesse initiée par le CAV, et la nouvelle coordination des organisations associées à ce contrôle dessinent une nouvelle division du travail de contrôle routier qui est appelée à durer.

## Références

**Alouda A. et M-C Jayet** (1994), *Étude des infractions routières détectées par la gendarmerie nationale, analyse spatio-temporelle et sociodémographique des données du contrôle répressif*, rapport sur convention DSCR/INRETS n°93-40026.

**AutoMoto** (2004), « Les Radars tueront-ils la passion automobile », *AutoMoto*, n°110, pp. 108-111.

**Barger Cécile** (1992), *Contraventions au Code de la route et sécurité des personnes, La mise en œuvre paradoxale de la sanction des inobservations à la réglementation routière*, Décision d'aide à la recherche n° 90.0042, ministère de l'Équipement, du Logement, des Transports et de la Mer.

**Bergel R., Carnis L., Le Breton P., Le Tertre A., Page Y., Thelot B. et Z. Uhry** (2002), *Amnistie présidentielle et sécurité routière : rapport d'un groupe d'experts*, Institut National de Recherche sur les Transports et leur Sécurité.

**Brassens Bertrand, Vincent Delbos, Jean-Yves Le Gallou et André Barilari** (2005), *Rapport sur la modernisation du paiement des amendes*, Mission d'audit de Modernisation, décembre.

**Carnis Laurent** (2011c), "Automated Speed Enforcement: What the French Experience Can Teach Us", *Journal of Transportation Safety and Security*, Vol. 3, n°15, pp. 15-26.

**Carnis Laurent** (2011b), « Les radars en folie », *Transports*, n° 468, juillet-août, pp. 227-235.

**Carnis Laurent** (2011a), « L'évolution du contrôle de la vitesse en France, Dix années de changements (2000-2009) », *Revue Internationale de Criminologie et de Police Technique et Scientifique*, Vol. LXIV, octobre-décembre, pp. 452-466.

**Carnis Laurent** (2010), « L'automatisation des contrôles de vitesse en France : apports et débats autour de la théorie de la dissuasion », *Revue Internationale de Criminologie et de Police Technique et Scientifique*, Vol. LXIII, n° 4, pp. 406-418.

**Carnis Laurent** (2009), « Le contrôle automatisé de la vitesse en France et en Grande-Bretagne. Deux régimes de régulation des vitesses distincts ? » in *Robert Delorme et Sylvain Lassarre, Les régimes français et britannique de régulation du risque routier, La vitesse d'abord*, Les collections de l'INRETS n°57, pp.201-232 (issue de la contribution pour le rapport remis en 2005).

**Carnis Laurent** (2008b), "Automated Speed Detection and Sanctions System: Application and Evaluation in France", *Journal of Intelligent Transportation Systems*, Vol. 12, n°2, pp. 75-78.

**Carnis Laurent** (2008a), « L'économie d'une analyse économique en sécurité routière est-elle inéluctable ? Leçons anglo-saxonnes particulières sur le contrôle automatisé de la vitesse », *Les Cahiers Scientifiques des Transports*, n°53, pp. 29-56.

**Carnis Laurent** (2001), *Entre intervention publique et initiative privée : une analyse économique en sécurité routière, Une application aux législations sur la vitesse*, Thèse de doctorat, 2 volumes, Faculté des sciences économiques et de Gestion de Reims, Université Reims-Champagne-Ardenne.

**Carnis Laurent et Fabrice Hamelin** (2007a), *Revue de littérature internationale sur le contrôle automatisé de la vitesse*, Rapport rédigé conformément au volet 1 de la convention de recherche CV05-021 commanditée par la DSCR à l'INRETS, juillet.

**Carnis Laurent et Fabrice Hamelin** (2007b), « Le contrôle sanction automatisé de la vitesse: une machine à remonter le temps ? Une analyse comparée France / Grande-Bretagne », *Revue Politiques et Management Public*, juin 2007, Vol. 25, n° 2, pp. 104-128.

**Carte Blanche Conseil** (2003), *Étude des pratiques du contrôle-sanction automatisé dans différents pays*, Rapport final, mars, Direction de la Sécurité et de la Circulation Routières, ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement, du Tourisme et de la Mer.

**CERTU** (2001), *Étude des systèmes automatiques de contrôle-sanction*, Rapport de synthèse sur les pratiques internationales, ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement.

**Chomienne Hervé** (2008), « Les cadres coordinateurs : le cas de la sécurité routière », *Revue française d'administration publique*, n° 128, pp. 741-755.

**Commissariat Général du Développement Durable** (2009), *Les comptes des transports en 2009, tome 2 : Les dossiers d'analyse économique des politiques publiques des transports*, Service de l'économie, de l'évaluation et de l'intégration du développement durable, Références.

**Dekkers Marie-Antoinette (coord.)**, (2006), Séminaire vitesse, apports récents de la recherche en matière de vitesse, *Les collections de l'INRETS* n° 105.

**DERA** (1994), *Infractions routières et risque d'accident, l'évaluation du système réglementaire de prévention*, Actes INRETS n° 39.

**Durand-Raucher Yves** (2000), *Analyse des améliorations de la chaîne de contrôle-sanction des infractions accidentogènes au Code de la route*, Conseil général de ponts et chaussées.

**Eyssartier Chloé et Fabrice Hamelin** (2010), *Acceptabilité sociale, professionnelle et politique de l'automatisation des contrôles des infractions au code la route. Enquête Loire Atlantique*, CETE de l'Ouest, rapport final, décembre.

**Guilbot Michèle** (1994), *Le contrôle pénal de la circulation routière, contravention de 5<sup>ème</sup> classe, Infractions constatées et poursuite pénales*, Convention DSCR n° 92-41029.

**Hamelin Fabrice** (dir.) (2006), *Regards locaux sur le contrôle sanction automatisé*, rapport final rédigé conformément au volet 3 de la convention de recherche CV05-021, décembre.

**IFSTTAR** (2011), *L'insécurité routière, Facteurs et mesures. Des enseignements pour la France*, *Revue de littérature scientifique*, septembre.

**Jung Armand et Philippe Houillon** (2011), *Rapport d'information fait en application de l'article 145 du Règlement au nom de la mission d'information relative à l'analyse des*

*causes d'accidents de la circulation et à la prévention routière*, Assemblée Nationale, rapport n° 3864.

**Mariton Hervé** (2009), *Rapport d'information déposé en application de l'article 146 du Règlement par la Commission des finances, de l'économie générale et du plan sur les amendes radars et le financement de la politique de sécurité routière*, Assemblée Nationale.

**MICSA** (2003), *Rapport mai 2003*, rédigé par Jacques Sicherman, Raphaël Bartolt, Patrick Poirret et Hervé Guillou.

**ONISR** (Observatoire National Interministériel de Sécurité Routière) (2003), *La sécurité routière en France, Bilan de l'année 2002*, La Documentation Française.

**ONISR** (Observatoire National Interministériel de Sécurité Routière) (2011), *La sécurité routière en France, Bilan de l'année 2010*, La Documentation Française.

**ONISR** (Observatoire National Interministériel de Sécurité Routière) (2006), *Impact du contrôle automatisé sur la sécurité routière (2003-2005)*, Les rapports, Observatoire National Interministériel de Sécurité Routière, Paris, 87 pages.

**ONISR** (Observatoire National Interministériel de Sécurité Routière) (2003), *La sécurité routière en France, Bilan de l'année 2002*, La Documentation Française.

**ONISR** (Observatoire National Interministériel de Sécurité Routière) (2001), *La sécurité routière en France, Bilan de l'année 2000*, La Documentation Française.

**Ragot Isabelle** (2006), « Acceptabilité du CSA : connaissance, crédibilité de l'information et efficacité perçue » in *Marie-Antoinette Dekkers (coord.), Séminaire vitesse, apports récents de la recherche en matière de vitesse*, Les collections de l'INRETS n° 105, pp. 159-168.

**Pélissier Pierre** (2002), *De nouveaux modes de poursuite des contraventions au Code de la Route*, Rapport, juillet 2002, disponible sur [www.securite.routiere.gouv.fr](http://www.securite.routiere.gouv.fr)

**Pérez-Diaz Claudine** (1998), *Jeux avec des règles pénales, le cas des contraventions routières*, Collection déviances sociales, L'Harmattan.

**Ternier Michel** (2003), *La politique de sécurité routière, les systèmes locaux de contrôle-sanction*, rapport de l'instance d'évaluation, Conseil national de l'évaluation, Commissariat général du plan.

**Union Routière de France** (2010), *Faits et chiffres 2011, Statistiques des transports en France et en Europe*, rapport disponible à l'adresse suivante : <http://www.unionroutiere.fr/faits-et-chiffres>.

**Violette Eric** (2006), « Contrôle automatisé, Quel impact sur les vitesses ? » in *Marie-Antoinette Dekkers (coord.), Séminaire vitesse, apports récents de la recherche en matière de vitesse*, Les collections de l'INRETS n° 105, pp. 187-204.



**Voisin Gérard** (2009), *Rapport fait au nom de la Commission des affaires européennes sur la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil facilitant l'application transfrontalière de la législation dans le domaine de la sécurité routière (Com [2008] 151 final/n° E.3823)*, n° 1483, Assemblée Nationale.



## **CHAPITRE 3**

# **LE CONTRÔLE AUTOMATISÉ DE LA VITESSE EN NORVÈGE<sup>92</sup>**

---

<sup>92</sup> Auteurs : Laurent Carnis et Ariane Dupont, mars 2012.

## Section 1

### La Norvège, une jeune Nation face à de nombreux défis

*La Norvège présente une situation en matière de sécurité routière très favorable au regard des autres pays européens et de leurs performances. La Norvège est une jeune nation, dont l'organisation administrative privilégie le niveau local d'administration, et qui connaît un développement économique dynamique et récent, notamment du fait de la manne pétrolière. Cet enrichissement a contribué à une augmentation de la mobilité, notamment induite par l'amélioration du réseau routier et la montée en gamme du parc des véhicules routiers individuels et collectifs. Ces changements du contexte économique et des conditions de circulation ont généré une mobilité accrue et des accidents de la route. Les autorités ont réagi en adoptant la « vision zéro » ou « zéro tué », véritable philosophie d'action, qui se décline par l'adoption de cibles et de critères de performance. Elle a également procédé par une structuration et une institutionnalisation de son système de sécurité routière national autour d'une coordination entre les différents partenaires nationaux et locaux, auquel est associé également le monde de la recherche.*

#### 1. Composer avec un environnement difficile

Un premier défi auquel doit faire face la Norvège en matière de sécurité routière relève de sa superficie. En effet, sa superficie continentale (eaux douces comprises) est de 323 782 km<sup>2</sup> et la superficie terrestre *stricto sensu* est de 305 470 km<sup>2</sup>. Le territoire s'étire sur 1752 kilomètres, soit la distance en ligne droite entre Kinnarodden et Lindesnes. En somme, la Norvège se caractérise par un étirement géographique important. La Norvège partage des frontières continentales essentiellement avec la Suède (1619 km), la Finlande (727 km) et la Russie (196 km) dans une moindre mesure.

La Norvège n'est pas seulement un pays nordique par sa culture en sécurité routière. Il l'est aussi par son climat. La Norvège se caractérise par un niveau de

précipitations assez élevé, notamment sur la façade ouest, plus exposée à l'Atlantique. Les précipitations jouent de manière importante sur la mobilité et l'exposition au risque d'une part et sur le risque routier (fréquence et gravité des accidents) d'autre part. En effet, l'enneigement et le verglas sont deux données à prendre en considération en matière de mobilité.

Un autre facteur influence également l'exposition au risque routier et le risque lui-même, à savoir la durée d'ensoleillement importante en été au nord et faible l'hiver. Outre les conditions particulières et extrêmes des conditions climatiques, c'est également leur grande variabilité saisonnière qui peut avoir une influence sur les conditions de circulation. La donnée climatique constitue une spécificité importante du cas norvégien, lorsqu'il est comparé aux autres pays de la recherche. La dimension climatique est une dimension importante puisqu'elle influe également sur la politique des autorités. En effet, les autorités disposent du pouvoir de modifier les limitations de vitesse, lorsque les conditions météorologiques sont défavorables. Ces contraintes météorologiques sont également à prendre en considération pour le fonctionnement du programme de contrôle. Ainsi en hiver, les limitations de vitesse peuvent être abaissées à 70 km/h concernant les portions du réseau limité à 80 km/h sur Oslo, tandis que les limitations de vitesse de 70 km/h peuvent être abaissées à 60 km/h<sup>93</sup>.

Le territoire de la Norvège est très allongé et il y a ainsi 2500 km entre le cap le plus au Sud (Lindesnes) et le cap Nord. C'est un pays présentant une grande façade maritime (sur l'ouest, l'est étant tourné vers la Suède), mais ses nombreuses côtes sont fortement découpées, obligeant souvent les conducteurs routiers à prendre un bac ou à emprunter un tunnel pour traverser les nombreux fjords. Le pays compte ainsi plus de 50 000 îles.

Sur ce territoire étroit s'étend sur une vaste chaîne de montagnes, les Alpes scandinaves qui recouvrent 47 % de la Norvège. L'extension du réseau de transport ferré d'abord, puis routier, a conduit à la construction de nombreux tunnels, de longueur variable. Il y a environ 1000 tunnels en Norvège, et ils représentent des points à sécuriser pour les autorités afin d'éviter tout incident/accident en ces lieux où la gravité

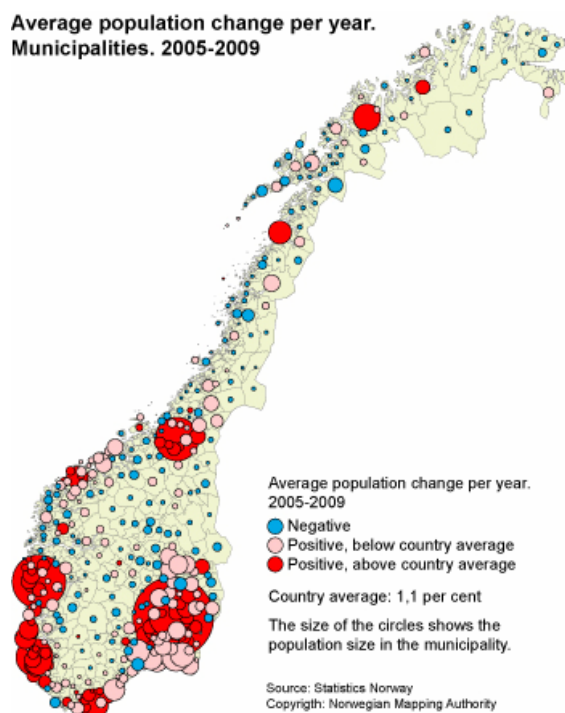
---

<sup>93</sup> Entretien avec R. Elvik du 25 novembre 2010 à Oslo.

des conséquences peut être plus grande que celle d'un accident en plein air. La limitation des vitesses en ces lieux est un des axes prioritaires de la politique de sécurité routière.

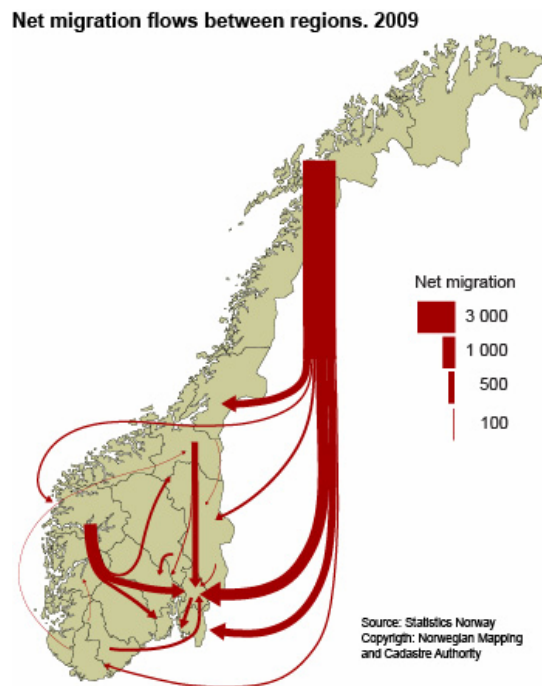
La population s'établit à 4 858 199 habitants au 1er janvier 2010 et se concentre fortement autour de quelques grands pôles urbains au sud du pays. Ainsi, Oslo représente 0,1 % du territoire, mais 12 % de la population. On retrouve aussi de grands pôles urbains à l'ouest. Bergen constitue traditionnellement le second pôle urbain de Norvège. Stavanger, qui a connu une forte croissance démographique suite à l'exploitation pétrolière au large des côtes du Rogaland représente 3 % de la superficie et près 8,8 % de la population norvégienne. Ces trois grandes villes représentent près de 25 % de la population totale (Figure 1 et 2).

**Figure 1 : Évolution de la population des différentes villes en Norvège<sup>94</sup>**



<sup>94</sup> [http://www.ssb.no/english/subjects/02/befolkning\\_en/kart02\\_gjsn-befendr-en.jpg](http://www.ssb.no/english/subjects/02/befolkning_en/kart02_gjsn-befendr-en.jpg).

**Figure 2 : Migration interne de la population norvégienne<sup>95</sup>**



L'évolution de la population se caractérise à la fois par une urbanisation croissante du pays avec le pouvoir attractif des grandes villes et une désertification du monde rural. Le taux d'urbanisation du pays est de 79 % et il s'est accru ces dernières années. Par ailleurs, les migrations internes au pays se caractérisent par un déplacement des populations du nord vers le sud-est du pays, c'est-à-dire vers les grands centres urbains norvégiens (Tableau 1).

<sup>95</sup> [http://www.ssb.no/english/subjects/02/befolkning\\_en/kart01\\_flyttestrommer-en.jpg](http://www.ssb.no/english/subjects/02/befolkning_en/kart01_flyttestrommer-en.jpg).

**Tableau 1 : Les communes en Norvège**

Département	Municipalité	Nombre de communes	Superficie totale (km <sup>2</sup> )	Superficie totale (%)	Population (%)
Sol national		430	323 782	100,0	4 858 199
	Østfold	18	4 182	1,3	231 286
	Sarpsborg		406		43 126
	Fredrikstad		288		42 412
	Akershus	22	4 918	1,5	168 231
	Bærum		192		51 668
	<b>Oslo</b>	<b>1</b>	<b>454</b>	<b>0,1</b>	<b>34 623</b>
	Hedmark	22	27 400	8,5	108 499
	Ringsaker		1 281		41 655
	Hamar		351		20 497
	Oppland	26	25 190	7,8	170 377
	Gjøvik		672		81 295
	Lillehammer		477		14 696
	Buskerud	21	14 911	4,6	427 947
	Drammen		137		123 850
	Ringerike		1 555		64 671
	Vestfold	14	2 224	0,7	477 175
	Sandeffjord		121		256 600
	Larvik		535		107 080
	Telemark	18	15 299	4,7	12 035
	Skien		779		251 262
	Porsgrunn		165		42 982
	Aust-Agder	15	9 158	2,8	24 795
	Arendal		270		290 547
	Grimstad		304		170 936
	Vest-Agder	15	7 276	2,2	131 555
	<b>Kristiansand</b>		<b>276</b>		<b>21 375</b>
	<b>Mandal</b>		<b>222</b>		<b>236 271</b>
	Rogaland	26	9 376	2,9	47 282
	<b>Stavanger</b>		<b>71</b>		<b>25 282</b>
	Sandnes		304		156 494
	Hordaland	33	15 440	4,8	67 305
	Bergen		466		23 257
	Sogn og Fjordane	26	18 623	5,8	72 856
	Førde		587		18 680
	Møre og Romsdal	36	15 114	4,7	9 738
	Ålesund		98		
	Molde		363		
	Sør-Trøndelag	25	18 856	5,8	
	Trondheim		342		6
	Nord-Trøndelag	24	22 415	6,9	2,7
	Stjørdal		938		
	Nordland	44	38 460	11,9	4,9
	Bodø		1 393		
	Rana		4 461		
	Troms Romsa	25	25 870	8	3,2
	Tromsø		2 524		
	Harstad		372		
	Finnmark	19	48 616	15	1,5
	Finnmárku		3 849		
	Alta		3 849		
	Sør-Varanger		3 968		

Source : Bureau central des Statistiques (SSB)

Ces évolutions doivent être également remises en perspective avec la densité géographique du pays. En effet, la Norvège est le pays européen qui présente la plus faible densité démographique avec environ 15 h/km<sup>2</sup>. C'est donc un pays faiblement peuplé au regard de l'importance de son territoire.





## 1.2. Découpage administratif et régime politique : les contraintes face au local

La Norvège a été longtemps une association de petits royaumes dont les limites correspondent aux *fylker* actuels. Le comté s'organise souvent autour d'un fjord ou d'une vallée. Ces petits royaumes étaient gouvernés par un roi et une assemblée représentative. Ce n'est qu'au Moyen Âge que l'idée d'union a émergé et elle se réalise en 872<sup>96</sup>. Cette unification a rapidement été placée dans une perspective plus large, tant politique (une Scandinavie), économique (le commerce dans la Mer du Nord et le rôle de la Hanse) que religieuse (la christianisation de l'Europe du Nord) et la seconde moitié du Moyen Âge a été animée par des tentatives d'union entre le Danemark, la Suède et la Norvège. Cette union scandinave a été concrétisée par l'union de Kalmar de 1066 à 1536. Après cette période, la Norvège a été gouvernée tour à tour par le Danemark et la Suède. Il faut attendre 1905 pour que la Norvège soit reconnue comme une nation autonome. Dans ce contexte politique complexe, le *fylke* est toujours resté l'unité de décision pérenne traversant les régimes politiques, les jeux d'alliance entre nations. C'est pourquoi le *fylke* joue encore aujourd'hui un rôle décisif dans la définition et la mise en place des politiques de tout type (santé, éducation, transport, environnement), même si l'État central est l'acteur clé depuis les années 1930 de la mise en place des politiques économiques et sociales.

La Norvège est découpée en 5 régions (*Landsdeler*) dont les frontières sont définies à partir de critères géographiques et linguistiques ([Sørlandet](#), [Østlandet](#), [Vestlandet](#), [Midt-Norge](#), et [Nord-Norge](#)). Ces cinq régions couvrent 19 comtés (ou *fylker* (*fylke* au singulier)). Les comtés assurent d'importantes fonctions administratives, notamment en matière de transport. Le *fylke* est l'administration intermédiaire entre l'État et les communes (*kommuner*)<sup>97</sup>. Il s'agit en fait du niveau intermédiaire, qui peut être assimilé aux régions administratives françaises. Le roi y est représenté par un *Fylkesmann*.

---

<sup>96</sup> [http://fr.wikipedia.org/wiki/Histoire\\_de\\_la\\_Norvege](http://fr.wikipedia.org/wiki/Histoire_de_la_Norvege)

<sup>97</sup> La Norvège comptait encore 747 communes en 1930. Ce processus de concentration devrait se poursuivre. Oslo est considérée à la fois comme une commune et un comté.

Ces 19 *fylker* sont les suivants :

- [Akershus](#)
- [Aust-Agder](#)
- [Buskerud](#)
- [Finnmark](#)
- [Hedmark](#)
- [Hordaland](#)
- [Møre og Romsdal](#)
- [Nordland](#)
- [Nord-Trøndelag](#)
- [Oppland](#)
- [Oslo](#)
- [Østfold](#)
- [Rogaland](#)
- [Sogn og Fjordane](#)
- [Sør-Trøndelag](#)
- [Telemark](#)
- [Troms](#)
- [Vest-Agder](#)
- [Vestfold](#)

Chaque comté dispose donc d'un conseil pour les aspects législatifs, un comité exécutif et un maire du comté pour le pouvoir exécutif. Le conseil est une assemblée d'élus nommés pour 4 ans à la proportionnelle. C'est un organe législatif qui est notamment responsable des questions budgétaires et fiscales. Le comité exécutif est composé de membres du conseil désigné par le conseil lui-même et prépare les décisions qui seront ensuite votées par le conseil. La compétence des régions s'étend sur quatre domaines que sont : l'enseignement supérieur, le développement régional, la politique industrielle et commerciale, le transport et l'environnement.

Au niveau local, la Norvège s'organise autour de communes dont le nombre s'établit à 430 communes (*kommuner*) en 2008 (Tableau 1). Les communes représentent l'unité locale de gouvernement en Norvège. À ce titre, elles disposent de responsabilité dans de nombreux domaines : éducation primaire, soins ambulatoires, services aux aînés, chômage et autres services sociaux, zonage, développement économique. Elles sont responsables des routes municipales, qui représentent près de 40 % de la longueur du réseau routier du pays. La commune est un niveau de gouvernement qui compte en matière de politique de sécurité routière en Norvège. On notera également leur nombre relativement important compte tenu de la taille réduite de la population. Ces communes sont de taille relativement modeste et constituent autant d'interlocuteurs à coordonner lorsqu'il s'agit de mener une politique de sécurité routière.

### *1.3. Une économie dynamique et une société prospère*

Sur les deux dernières décennies, la croissance économique norvégienne a été très importante et fortement stimulée par l'exploitation du gaz et du pétrole. Ainsi entre 1990 et 2008, l'exploitation du gaz et du pétrole est passée de 11,9 % du PIB à 26,4 % et les activités d'extraction du pétrole et du gaz de 11,6 % à 25,2 %. Ce développement des activités liées au secteur des énergies fossiles a facilité l'émergence conjointe d'une économie tertiaire via le développement des services bancaires et financiers d'une part et des services aux entreprises d'autre part (Tableau 2). En conséquence, plus de 50 % de la création de richesses en Norvège s'explique par la richesse de son sous-sol continental ou maritime.

Cette expansion économique engendrée par l'extraction et l'exploitation des champs pétrolifères explique largement la forte élévation du niveau de vie des Norvégiens. Avec un PIB par tête de 53 000 dollars, le Norvège est le 7<sup>e</sup> pays le plus riche au monde. Cet enrichissement soudain de la population norvégienne a permis de faire de la Norvège un pays à haut niveau de revenu, mais s'est aussi accompagné par des inégalités de revenu au sein de la population. Cet accroissement du niveau de vie s'est traduit, par un accroissement du parc automobile (+ 30 % pour les automobiles) et une croissance des linéaires routiers (+ 3 %). En cela, la richesse énergétique de la Norvège permet de surmonter la faiblesse de sa base fiscale (population réduite) tout en rendant possible l'investissement dans des infrastructures pour assurer la mobilité de sa population sur l'ensemble du pays.

En matière d'équipement de véhicules à moteur, la Norvège a connu une augmentation importante de l'ordre de 48 % entre 1993 et 2008. Cet accroissement est de l'ordre de 30 % pour les automobiles, tandis que le parc des motos a été multiplié par trois sur la période. Les automobiles représentent 60 % du total du parc des véhicules à moteur (Tableau 3). Pour ce qui concerne le réseau routier, le total du linéaire s'établit à 93 000 kilomètres environ et s'est accru de 3 % depuis 1998. Les routes communales représentent 40 % du total, tandis que les routes nationales et les routes départementales comptent pour 30 % chacune dans le total (Tableau 4).

**Tableau 2 : Les sources de la richesse norvégienne (principaux postes)**

	1990		2008	
	Millions de NOK	%	Millions de NOK	%
<b>Exploitation du gaz et du pétrole</b>	87 597	11,9	670 702	26,4
<b>Extraction du gaz et du pétrole</b>	85 727	11,6	640 211	25,2
<b>Industrie</b>	80 137	10,9	208 683	8,2
<b>Alimentation en énergie</b>	20 959	2,8	58 419	2,3
<b>Construction et travaux publics</b>	28 345	3,8	110 861	4,4
<b>Commerce</b>	72 778	9,9	183 580	7,2
<b>Autres transports</b>	26 929	3,7	55 364	2,2
<b>Banques et assurances</b>	33 711	4,6	85 936	3,4
<b>Services immobiliers</b>	43 936	6	86 028	3,4
<b>Services aux entreprises</b>	34 734	4,7	229 848	9
<b>Services aux privés</b>	30 851	4,2	104 984	4,1
<b>Prestation de services en gestion publique</b>	117 505	16	351 365	13,8
<b>Postes de correction<sup>1</sup></b>	83 440	11,3	250 134	9,8

<sup>1</sup> TVA et taxe sur l'investissement, autres produits fiscaux, écarts nets et écarts statistiques

**Source :** SSB (Bureau central des statistiques)

**Tableau 3 : Parc de véhicules en Norvège au 31 décembre de chaque année**

Type de véhicules	1993	2007	2008
<b>Total</b>	2986381	4271563	4386923
<b>Voitures</b>	1985609	2693714	2743867
<b>Voitures de tourisme</b>	1633088	2154837	2743193
<b>Bus et Cars</b>	29134	25204	23324
<b>Véhicules utilitaires</b>	169981	361911	379343
<b>Motos</b>	35629	126207	134721
<b>Motoneiges</b>	37741	61145	63631
<b>Cyclomoteurs</b>	125442	156287	161662
<b>Tracteurs et engins motorisés</b>	213550	245692	248463
<b>Remorques</b>	588410	988518	1034579

**Source** : SSB (Bureau central des statistiques) après collecte auprès de Service des voies ferrées, Direction des routes, Avinor et Contrôle de l'aviation

**Tableau 4 : Taille du réseau routier en Norvège au 31 décembre de chaque année**

Réseau	1993	2007	2008
<b>Routes nationales<sup>98</sup></b>	26401	27318	27469
<b>Routes départementales</b>	27050	27074	27262
<b>Routes communales</b>	37046	38407	38520
<b>Total</b>	90502	92869	93247

**Source** : SSB (Bureau central des statistiques) après collecte auprès de Service des voies ferrées, Direction des routes, Avinor et Contrôle de l'aviation

<sup>98</sup> Les autoroutes sont comptabilisées dans les routes nationales.

#### *1.4. Un bilan routier favorable et une orientation stratégique originale*

Ce sont 208 personnes qui sont décédées sur les routes norvégiennes en 2010. Les autorités ont également dénombré 9130 blessés, dont 714 blessés graves. Le nombre de tués sur les routes a baissé de 20 % entre 1998 et 2008 en Norvège (soit un taux annuel moyen de 3 %). Cette baisse est moins soutenue que dans le reste de l'Europe (-34 %), et dans les autres pays scandinaves en raison d'une meilleure situation en matière d'accidentalité en Norvège<sup>99</sup>. Elle est de 38 % entre 2000 et 2009. Ces pays présentent des performances parmi les meilleures au niveau européen et au niveau international (ETSC 2009). Même si ces pays se distinguent par certaines mesures de sécurité routière et leur degré de mise en œuvre, la stratégie déployée repose sur la 'Vision Zéro'.

La mise en place de la politique 'Vision Zéro' a permis à ces pays d'enregistrer rapidement de grands progrès dans leur lutte contre l'insécurité routière, mais conduit ultimement à réduire les possibilités de diminution du nombre de victimes de la route. On retrouve ici un phénomène bien connu des économistes, à savoir la réduction des rendements marginaux. Il devient de plus en plus difficile de réduire le bilan routier, et cela d'autant plus que le bilan est relativement favorable. En somme, toute nouvelle réduction exige des efforts encore plus conséquents.

Le niveau du risque routier est inférieur en Norvège d'un tiers par rapport au reste de l'Europe. En effet, le taux de mortalité routière (obtenu en rapportant le nombre de tués à l'ensemble de la population) est de 44 morts pour un million d'habitants en 2009 (soit un taux annuel moyen de baisse de 2,9 % entre 1998 et 2008) contre 84 en ce qui concerne l'Europe des 27 pour la période 2006-2008. En Norvège, le nombre de tués par million de véhicules est de 70 en 2009 (soit un taux annuel moyen de baisse de 5,1 % entre 1998 et 2008) et le nombre de tués par milliards de kilomètres parcourus est de 7,8 pour 2006-2008 (soit un taux annuel moyen de baisse de 5,6 % entre 1998 et 2008). En 2009, il s'établissait à 5,4 % (IRTAD 2011).

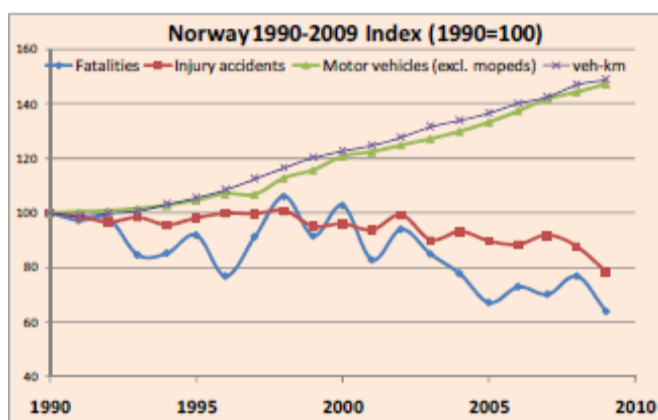
La baisse du nombre de blessés graves a été moins importante que celle du nombre de tués. La gravité des accidents en Norvège s'en est donc trouvée accrue (en termes relatifs). L'augmentation de la gravité moyenne des accidents est une

---

<sup>99</sup> Pour les cinq pays scandinaves (Norvège, Suède, Danemark, Finlande et Islande), la baisse du nombre de tués sur la route a été de 21 % entre 1998 et 2008, et le taux annuel moyen de baisse sur cette période a été de 2,4 %.

préoccupation importante des autorités norvégiennes. Toutefois, cette situation touche également les autres pays scandinaves. En effet, le taux annuel de baisse du nombre de blessés graves a été en moyenne pour ces cinq pays de 1,3 % (contre 2,4 % pour le nombre de tués). Le taux de baisse annuel du nombre de blessés graves a été de 3,9 % en Norvège pour la période 1998-2008. Il reste qu'entre 1970 et 2009, le nombre de tués a diminué de 70 % environ, ce qui constitue une performance remarquable (Graphique 1).

### **Graphique 1 : Évolution de l'accidentalité routière en Norvège (1990-2010)**



(Source : IRTAD 2011, p. 206)

La vitesse est à l'origine de plus du tiers des accidents mortels en Norvège (Elvik et al. 2007). Le taux de violation des limitations de vitesse s'établit à des niveaux relativement élevés pour les différents réseaux routiers. La gestion des vitesses excessives constitue donc un réel enjeu en matière de sécurité routière pour la Norvège.

En effet, le pourcentage des véhicules motorisés roulant au-dessus de la limite autorisée de 50 km/h en milieu urbain lors de conditions de circulation non congestionnées s'établit à 46,4 %. La vitesse moyenne enregistrée a été de 47,9 km/h en 2006.

Le pourcentage des véhicules motorisés roulant au-dessus de la limite autorisée de 80 km/h en milieu rural et lors de conditions de circulation non congestionnées est de 44,8 %. La vitesse moyenne enregistrée y est de 78,1 km/h en 2006.



Enfin, ce taux s'établit à 51,1 % pour le réseau dont la limite autorisée est de 100 km/h (autoroute) et lors de conditions de circulation non congestionnées. La vitesse moyenne enregistrée était de 99,7 km/h en 2006.

La gestion des vitesses excessives et des comportements de vitesse s'inscrit dans une 'philosophie d'action', la 'Vision Zéro'. Il s'agit d'une approche qui s'inscrit dans le long terme et sert de cadre d'action pour les autorités. Cette approche conduit certes à réduire le nombre d'accidents de la circulation, mais surtout à privilégier la réduction du nombre de tués sur les routes et le nombre de blessés graves (NPRA et al. 2006).

Cette stratégie d'action repose sur des principes essentiels, que sont l'éthique (chaque personne est unique et irremplaçable), la science (protéger de manière idoine le corps humain des erreurs que le conducteur peut commettre en mobilisant les connaissances disponibles) et la responsabilité (inciter au respect des règles et éviter leur violation). Cette philosophie d'action fait preuve d'une certaine originalité, mais également de convictions fortes en pensant l'erreur du conducteur, en veillant au respect des règles, en sanctuarisant l'individu et en s'inscrivant dans le long terme.

Cette vision de la sécurité routière se traduit par des mesures stratégiques qui sont rassemblées dans le cadre d'un plan national de sécurité routière qui est défini pour une période donnée (2002-2011) et qui fait l'objet de négociations au sein du parlement (Ministry of Transport and Communication 2002). Ce plan stratégique mobilise et associe les grands acteurs nationaux, que sont les ministères des Transports, de la Santé, de la Justice pour ce qui concerne les dimensions stratégiques, l'Administration nationale des Routes (*National Public Roads Administration*), la direction de la police nationale (*National Police Directorate*), la direction des affaires de santé publique (*Directorate of Health and Social Welfare*), et le conseil norvégien pour la sécurité routière (*Norwegian Council for Road Safety*). À présent, de nouvelles discussions et d'après négociations sont à l'œuvre pour définir un nouveau plan d'action de sécurité routière qui sera soumis prochainement aux parlementaires.

Pour favoriser la coopération entre les acteurs, le *Joint Road Safety Committee*, joue le rôle de forum, de lieu d'échanges et de discussions sur les mesures à prendre. Sont associés à ce forum les différents représentants des organisations nationales. Pour assurer leur mise en œuvre dans un cadre coopératif, le *National Road Safety Forum*,

joue ce rôle afin de disséminer les décisions au sein des organisations et au niveau local (écoles, polices locales, municipalités, secteur des assurances, secteur privé, monde associatif...). Cette instance est placée sous la responsabilité de la NPRA, qui joue donc un rôle important au sein du dispositif institutionnel de sécurité routière.

Ce plan d'action de sécurité routière joue un rôle intégratif dans la mesure où il associe un grand nombre d'acteurs, mais il doit aussi composer avec les plans d'actions de l'administration des routes, celui de la police nationale et celui du conseil norvégien de sécurité routière<sup>100</sup>.

Il est ensuite décliné sous forme d'objectifs, comme la recherche d'une coordination en sécurité routière, la sécurisation des routes (éclairage, entretien...), des mesures de régulation des comportements (alcoolémie au volant, limitations de vitesse...), l'application des lois (contrôles routiers, contrôle automatisé de la vitesse...), l'information et la communication auprès des conducteurs, et la production de connaissance (analyse des accidents, recherche...).

Le dispositif norvégien repose aussi sur la mesure et le contrôle des performances. Pour cela, des indicateurs ont été créés pour mesurer le taux de port de la ceinture, les vitesses de circulation, le taux de conducteurs conduisant avec un taux d'alcoolémie illégal, le port d'équipement pour les cyclistes..., mais aussi l'évolution de l'accidentalité.

Ainsi, le dispositif institutionnel norvégien se caractérise par l'adoption d'une vision de long terme originale, repose sur des efforts d'intégration des différents partenaires associés à l'élaboration de plans nationaux qui se déclinent en grands objectifs qui font l'objet de contrôle des performances.

### *1.5. L'implication du monde de la recherche et les pratiques évaluatives*

Il existe une reconnaissance forte par les autorités du travail d'expertise des chercheurs<sup>101</sup>. En fait, il existe traditionnellement en Norvège un lien fort entre l'administration, les universités et les milieux de la recherche. Cette relation avec le milieu de la recherche s'inscrit dans un des objectifs du plan stratégique, qui consiste à

---

<sup>100</sup> Report N° 24 to the Storting (2003-2004), National Transport Plan 2006-2015, Recommendation from the Ministry of Transport and Communications date 12 March 2004, approved by the Council of State on the same date (Government Bondevik II).

<sup>101</sup> Entretien avec Rune Elvik, entretien réalisé le 25 novembre 2011 à Oslo.

construire un corpus de connaissances mobilisables pour aider à la définition de la politique publique de sécurité routière. Il s'agit certes de produire des connaissances à partir de recherches menées en Norvège, mais également de s'inspirer des bonnes pratiques étrangères (Ministry of Transport and Communication 2002).

La Norvège peut compter sur un centre de recherche sur les transports performant (TØI) et sur des chercheurs renommés. Ces chercheurs produisent chaque année de nombreux rapports qui constituent de véritables sources d'information pour les autorités. Ainsi, ces chercheurs ont mené entre autres des investigations sur le caractère durable des politiques de contrôle routier (Bjørnskau and Elvik 1992), sur l'efficacité des contrôles de police (Elvik 2001). Ils ont également procédé à l'évaluation de l'impact du CAV en Norvège sur l'accidentalité (1997).

Ces travaux mettent également en évidence une volonté d'évaluer les mesures de sécurité routière et de hiérarchiser les mesures qui devraient être mises en œuvre (Elvik 2007). En fait, l'approche préconisée par la recherche consiste ici à déterminer les mesures prioritaires et les plus efficaces pour réduire l'accidentalité routière, et non de lister les contremesures possibles de lutte contre l'accidentalité.

Même si les travaux issus du monde de la recherche sont valorisés et appréciés, le chercheur est relégué à la périphérie de la décision publique. Il ne semble pas peser sur la décision publique. Selon Elvik, les recherches aident à la décision, mais le chercheur n'a pas de poids décisionnel. Il existe toutefois des liens étroits entre les décideurs et le monde de la recherche, du fait de la stratégie adoptée par les autorités norvégiennes d'une part, mais aussi du fait qu'un certain nombre de décideurs sont issus eux-mêmes du monde de la recherche, ce qui facilite la traduction des résultats de recherche en la définition de mesures de sécurité routière. Il reste que pour Elvik, le meilleur allié pour justifier la mise en œuvre d'une mesure repose moins sur le chercheur lui-même comme diffuseur de résultats, que sur la mise en évidence de résultats prometteurs de projets ou l'efficacité de certaines contre-mesures.

## Section 2

### L'automatisation des contrôles comme réponse institutionnelle aux enjeux de sécurité routière

*La Norvège présente une situation en matière de sécurité routière très favorable au regard des autres pays européens. Le déploiement d'un programme de CAV est ancien et s'inscrit dans la mise en place d'une réponse concertée et ambitieuse (vision zéro) aux défis de l'insécurité routière, réponse à définir et à mettre en place entre les différents acteurs nationaux et locaux. LE CAV a été pensé dès le départ à la fois comme un moyen de trouver une parade au manque de moyens des forces de police, aux contrôles traditionnels et comme une action à articuler à d'autres éléments de la stratégie de sécurité routière. La stratégie repose sur la production de prévention par la mobilisation de dispositifs fixes qui présentent des contraintes opérationnelles fortes. Le financement du dispositif apparaît également comme un élément de fragilisation.*

#### *2.1. Le CAV norvégien : une stratégie de sécurité routière ancienne*

La Norvège a déployé ses premiers équipements de contrôle automatisé de la vitesse en 1988 (Elvik 1997), même si de premiers essais avaient été effectués au cours des années 70<sup>102</sup>. L'objectif était déjà de rendre plus efficace le contrôle de vitesse, au sens économique du terme, c'est-à-dire trouver des parades au manque de ressources des forces de police tout en obtenant des effets notables sur l'accidentalité, et cet objectif est toujours d'actualité. Les premiers travaux d'Elvik indiquent que les gains procurés par ce déploiement pouvaient être estimés à environ 124 millions de couronnes norvégiennes (Ibid. p. 18)<sup>103</sup>.

Ces premiers équipements étaient des dispositifs fixes (*Spot Measure of speed*). Ces dispositifs étaient signalés et pouvaient fonctionner en tant que leurre, lorsque le

---

<sup>102</sup> Entretien avec Ann Beate Budalen le 26 novembre 2011 à Oslo.

<sup>103</sup> Une couronne norvégienne s'échangeait contre 0,13 euro en juin 2012.

dispositif n'était pas chargé en pellicule. La technologie était suisse, jusqu'en 1998 où a été choisie une technologie norvégienne. Ces premiers appareils reposaient sur une technologie relativement rustre, lorsqu'elle est comparée à celle qui est désormais utilisée actuellement.

Au cours des années 90-91, les autorités ont également expérimenté le contrôle automatisé aux feux d'intersection. Cette mesure a été rapidement abandonnée, car cette mesure, selon une étude policière, aurait conduit à une augmentation des accidents.

En 1995, le dispositif comprenait environ 65 sites. En 2003, environ 250 sites étaient en fonctionnement en Norvège (Elvik 2006). Les autorités ont décidé d'accroître substantiellement leurs efforts de contrôle. Pour contrôler les vitesses excessives, les autorités ont également procédé à l'augmentation des amendes forfaitaires (ne donnant pas lieu à des retraits de points). Mais cette politique, selon les travaux d'Elvik, s'est révélée peu efficace quant à son effet sur la réduction des vitesses pratiquées.

En 2009, les autorités ont introduit à des fins de test un nouveau dispositif, à savoir le contrôle des vitesses par section ou le contrôle par vitesse moyenne (*Section Measure of speed*)<sup>104</sup>. En 2011, trois de ces dispositifs étaient en fonctionnement. En fait, ces trois implantations de radars de contrôle de vitesse par section (sur 9-10 km) constituent des expérimentations en vue d'un déploiement plus important (un était en fonctionnement au Télémork et deux aux alentours d'Oslo sur la E6 et la E3, en direction de Trondheim). D'ailleurs, les autorités ont décidé de procéder à l'implantation de nouveaux dispositifs pour atteindre un nombre d'environ 40, dont 8 seraient installés au cours de l'année 2012<sup>105</sup>.

Le nombre de radars automatisés fixes s'établissait à 365 en Norvège en 2008. Au début de l'année 2012, 371 seraient en fonctionnement sur le territoire norvégien, ce qui représente un dispositif de taille moindre lorsqu'il est comparé respectivement à ceux qui sont opérationnels en Suède (980) et en Finlande (850).

---

<sup>104</sup> Il y a eu également une implantation des radars sur les feux rouges, mais le dispositif a été abandonné pour la raison officielle suivante : « suite à l'implantation de ce type de radars-feux rouges aurait été enregistré un accroissement des accidents par l'arrière au niveau des feux rouges ».

<sup>105</sup> Correspondance électronique avec Ann Beate Budalen (février 2012).

Quatre grandes caractéristiques peuvent être mises en évidence pour le dispositif norvégien. Premièrement, il s'agit d'un dispositif qui peut se prévaloir d'une certaine ancienneté, puisqu'il est en fonctionnement depuis plus de 20 ans. Dans une certaine mesure, on peut affirmer que les conducteurs norvégiens ont appris à vivre avec. Deuxièmement, le dispositif a évolué au fil des années, mais reste relativement peu diversifié (abandon de contrôle feu rouge). Il s'agit d'un dispositif qui s'articule autour d'appareils fixes (le contrôle mobile n'a pas été introduit), et la mise en œuvre du contrôle par la vitesse moyenne peut être interprétée comme une extension des appareils fixes classiques. Troisièmement, le dispositif est de taille modeste, et son évolution reste contenue compte tenu de son ancienneté. Enfin, l'organisation du contrôle de la vitesse en Norvège s'articule autour de trois stratégies<sup>106</sup> :

- Le contrôle manuel par les polices locales (par des pistolets lasers) aux lieux jugés très fortement accidentogènes, mais dont le volume de contrôle diminue.
- Le contrôle automatique avec radars fixes sur des sites jugés accidentogènes, dont le volume de contrôle augmente avec l'installation supplémentaire d'appareils de contrôle.
- Le contrôle par la Police de la route avec interception, dont le volume de contrôle reste stable.

---

106 Il y a 30 ans, des avions étaient utilisés en Norvège pour le contrôle de vitesse. Le contrôle de vitesse à partir des *speedometers* à bord des camions n'est jamais pratiqué sauf en cas d'accident. Ces données sont toujours une source d'explication du comportement lors des investigations entreprises lors d'un accident, mais ne peuvent pas être utilisées pour constater une infraction et la verbaliser.

**Photo 1 : Appareil fixe de CAV en Norvège**



*(Source : Carnis 2011)*

*2.2. Des responsabilités partagées entre deux institutions : des actions menées en coordination entre le niveau local et régional*

L'organisation du système de contrôle automatisé de la vitesse s'appuie sur deux organisations importantes, à savoir la NPRA (administration norvégienne responsable des routes) et la police nationale norvégienne au niveau national, et leurs relais au niveau local pour décider des lieux d'implantation.

Ces deux organisations, la NPRA et la police nationale se partagent donc la tâche du déploiement et la mise en œuvre du CAV. Cette collaboration entre les deux organisations n'est pas institutionnalisée au sein d'un programme officiel ayant une existence propre. Cependant, une structuration organisationnelle a été élaborée pour faciliter les échanges et la prise de décision. En effet, il existe un comité de pilotage (*steering committee*) pour décider de la stratégie à suivre, du déploiement des radars

fixes et du CAV. Il est composé du NPRA, du Ministère Public<sup>107</sup>, et du *Directorate of Police*. Un *working group* a été également créé pour gérer les problèmes d'ordre technique et opérationnel. Il associe également des représentants des deux grandes organisations. La NPRA dépend du ministère des Transports, tandis que la tutelle de la police nationale est le ministère de la Justice.

La NPAR se charge de la détermination des conditions d'utilisation du dispositif (élaboration de normes pour disposer d'un fonctionnement homogène entre les différentes régions (*speed legislation criteria*)) en collaboration avec la police. Elle est également responsable de l'installation, de l'entretien des équipements techniques du système. Elle doit également enregistrer les infractions et collecter les données sur les excès vitesse. Elle assure aussi l'analyse des photos.

La police nationale, quant à elle, détermine les sites de contrôle du dispositif, constate les infractions et assure la verbalisation des conducteurs (avec envoi des amendes).

La NPRA assure le financement du dispositif, à savoir l'investissement et les coûts opérationnels du dispositif de contrôle. Néanmoins, les deux autorités participent au processus d'innovation technique du programme. En somme, la NPRA assure le financement et le fonctionnement opérationnel du dispositif, ce qui en fait un acteur clé du dispositif, tandis que l'organisation policière s'occupe de la procédure de contrôle et de la verbalisation (contrôle de la légalité, application de la loi et sanction). Néanmoins, le dispositif semble s'appuyer sur une étroite collaboration entre les deux organisations, et l'intérêt manifeste de l'organisation policière pour le CAV s'explique par l'économie de temps qui permet d'effectuer davantage de contrôles liés au trafic.

L'organisation du dispositif repose donc sur un partage des tâches équilibré, lui-même défini par les prérogatives des différents ministères.

La NPRA s'occupe donc des aspects techniques, légaux et des questions de respect de la vie privée. Elle définit les lieux possibles d'implantation sur la base d'un croisement de

---

<sup>107</sup> Le service de police national norvégien (*Politi- og lensmannsetaten*) est placé sous la tutelle du ministère de la Justice. Le Ministère Public est associé, et partiellement intégré, à la Police. Les avocats généraux sont associés de ce fait aux forces de police lors des enquêtes, et décident si l'affaire doit être portée devant les tribunaux. Lors des investigations sur des crimes graves, les poursuites judiciaires sont directement prises en charge par les Procureurs généraux ; ces derniers ne font pas partie de la Police.



plusieurs critères (les pratiques de vitesse, le nombre et la gravité des accidents, l'objectif de vitesse moyenne sur la zone). Certains critères ne sont pas officiels comme le nombre moyen de contrôles de vitesse à effectuer. Le NPRA affiche le CAV comme une action s'insérant dans la stratégie de sécurité routière nationale, et décidée donc en tant que telle au niveau national. Ainsi, les objectifs et les moyens budgétaires alloués à la politique de sécurité routière et plus précisément à la politique du CAV sont définis conjointement par le ministère des Transports et celui de Justice, puis transmis au NPRA et à la police nationale.

La police nationale ne joue pas un rôle second dans ce dispositif. En effet, elle dispose du pouvoir ultime du choix définitif sur les emplacements retenus pour implanter les radars fixes. Elle intervient également dans le processus de traitement de l'infraction, c'est-à-dire à partir du moment où la photo a été prise. Son rôle s'avère donc essentiel concernant le volet judiciaire de l'infraction.

Toutefois, il y a eu un transfert des compétences puisque désormais toutes les photos des infractions sont envoyées à Lillestrøm pour la vérification de la procédure, puis traitées par un centre unique à Molde (au sud de Kristiansund). Ce centre envoie ensuite les documents liés à la poursuite aux bureaux des polices locales pour qu'ils verbalisent le conducteur en infraction, qui ont recours à la base des permis de conduire. Cette évolution s'explique par la mise en œuvre de nouvelles technologies qui permettent désormais d'accroître le niveau d'automatisation du dispositif.

La prégnance des acteurs nationaux est incontestable dans le fonctionnement du dispositif de CAV en Norvège. Néanmoins, il ne s'agit pas d'un dispositif centralisé. La dimension locale est essentielle à son bon fonctionnement. En effet, le dispositif suppose une très bonne coordination avec et entre les agences locales du NPRA (surtout en charge de la maintenance des routes et des radars, de leur calibrage, nettoyage des lentilles) et les services de police locaux tant pour la définition des lieux d'implantation des radars, mais également pour la mise en œuvre du dispositif. La mise en œuvre effective et l'intervention opérationnelle se font en réalité au niveau local, tant pour l'installation et la maintenance des appareils, mais aussi pour les volets administratif et judiciaire. Sans la coopération et la bonne volonté des agences locales, le dispositif ne peut fonctionner.

L'importance de la dimension locale doit être rapprochée ici de l'organisation politique du pays qui confère une importance aux comtés et aux municipalités. La dimension locale pose cependant le danger d'une réappropriation du dispositif par les autorités municipales et locales. Or le dispositif semble s'être prémuni d'une telle réappropriation par la mise en place d'une procédure de décision qui leur échappe. En cela, l'implantation d'un radar ne peut se faire à la suite d'une demande des autorités politiques locales (municipalité et comtés) et/ou des habitants. Les autorités rappellent régulièrement aux populations locales que l'objectif du CAV est bien celui de la réduction de l'insécurité routière et non celui d'une réduction des nuisances sonores relatives à la route : il s'agit de réduire les vitesses pour réduire les accidents (en fréquence et leur taux de gravité) et non pour réduire le bruit.

Il existe toutefois une exception à ce principe selon lequel la décision définitive revient aux agences locales : ce sont les tunnels, et tout particulièrement ceux qui passent sous la mer. Même en l'absence d'accidents, il a été décidé au niveau national d'implanter et de sécuriser systématiquement les tunnels par l'installation de radars fixes (par exemple, peu de radars sont en opération à Oslo sauf dans le tunnel). Un des objectifs des autorités est que tous les tunnels soient équipés de radars d'ici la fin de 2020. On retrouve ici les enseignements de la dissuasion locale, à savoir produire une dissuasion des vitesses excessives ciblée sur des infrastructures critiques et potentiellement sources d'importantes conséquences en matière d'accidentalité.

Il existe donc un double dialogue entre l'administration nationale des routes et la police nationale d'une part, et les agences locales des routes et de la police d'autre part. Il faut ainsi distinguer ici le niveau national du niveau local de décision et d'opération. La stratégie et les moyens sont définis au niveau national, mais la mise en œuvre (côté administration des routes et police) se 'décide' et se fait au niveau local. L'administration des routes (*Statens Vegvesen* ou NPRA) et la Police se partagent les décisions d'implantation et de suivi des infractions de vitesse. Le NPRA finance le dispositif, choisit la technologie et établit la liste des points où il serait souhaitable d'implanter des radars fixes. Ces points sont définis à partir de données d'accidentologie. Elle intervient également par l'allocation du budget qui est octroyé au sein des comtés. La NPRA reçoit du ministère des Transports et du ministère de la Justice une dotation pour le développement de CAV, qui est redistribuée sous forme de fonds aux instances

régionales du NPRA. Ces dernières se chargent de commander, d'installer et d'opérer (à plein temps ou temps partiel) les radars au niveau local aux emplacements identifiés au niveau national et en accord avec la police locale. Les agences disposent d'une certaine autonomie pour utiliser une partie de ces fonds à d'autres fins telles que l'entretien du réseau routier et le développement d'autres types d'actions de prévention du risque routier. De même, la police nationale donne son accord sur les lieux d'implantation des radars identifiés par le NPRA, mais les autorités locales de police décident ou non d'affecter les moyens nécessaires à la constatation des infractions et l'envoi des amendes et des sanctions.

### *2.3. Technologies et déploiement : les contraintes du système*

La Norvège dispose uniquement de dispositifs fixes et n'a pas déployé de systèmes semi-mobiles ou mobiles. Une réflexion a été initiée avec la police nationale, qui ne semble pas vouloir y donner suite. Le nombre de lieux de contrôle s'établissait à 371 au début de l'année 2012, soit une augmentation de plus de 20 % en deux ans. La tendance est plutôt à la stabilisation du nombre de radars fixes ces dernières années. Une certaine ambiguïté réside par ce qui est entendu par dispositif de contrôle. Le terme de site de contrôle est également utilisé. En fait, il sous-entend qu'un dispositif ne signifie pas automatiquement un appareil en situation de fonctionnement. En effet, ces dispositifs ne fonctionnent pas tous et leur utilisation est souvent partielle. À présent, seulement 50 % fonctionneraient de manière régulière, les autres fonctionnant que quelques heures. En fait, cette situation traduit certains problèmes avec lesquels doit composer le dispositif de contrôle. Le dispositif norvégien prend les clichés des contrevenants par rapprochement. Il repose sur la technologie des câbles piézo-électriques pour mesurer les vitesses. Sont utilisés à la fois des appareils photographiques de type digital et argentique. Les marques d'appareils photo utilisés sont *Datainstrument* et *Aksinom*. Le taux de disponibilité des équipements à technologie de type digital est compris entre 30 % et 80 % environ, tandis que ce taux s'établit à moins de 30 % pour le matériel de type argentique. Cette technologie caractérise essentiellement les premiers dispositifs déployés. Désormais, l'introduction et la généralisation de la technologie digitale autorisent un développement des contrôles automatisés et une utilisation plus intensive de ce système pour contrôler les vitesses. En somme, le faible taux d'utilisation des dispositifs s'explique par des problèmes

technologiques, mais pas seulement. En effet, parmi les raisons évoquées, il y a aussi celle du coût d'entretien et de maintenance des appareils (changement d'un appareil photo chromatique pour un appareil photo digital, ou changement de l'appareil et du *loop* en aval du radar suite à des travaux sur l'infrastructure routière, élargissement la chaussée...). La 'mise en sommeil' des appareils apparaît comme une modalité de régulation du dispositif, lorsque le lieu d'implantation du radar ne correspond plus aux critères de réduction de l'insécurité routière. En somme, l'installation d'un appareil fixe présente l'inconvénient d'être dépassé lors d'une modification de l'infrastructure ou d'une évolution de la situation de l'accidentalité. Le recours au dispositif fixe, dont la technologie parfois dépassée et coûteuse constitue de toute évidence à la fois une limite opérationnelle du dispositif et utilisée à des fins stratégiques.

Le dispositif doit également composer avec d'autres enjeux concernant le contrôle par vitesse moyenne (contrôle par section). En effet, la police soulève les difficultés qu'implique cette stratégie sur le plan légal. Il faut rappeler ici que c'est le conducteur qui est poursuivi et non le propriétaire du véhicule.

Le contrôle par section nécessite une bonne photo au point A et au point B (deux clichés aux points d'entrée et de sortie du dispositif). Par ailleurs, il faut stocker les photos entre A et B, et donc conserver les photos de tous les usagers, et notamment de ceux qui ne sont pas en situation d'infraction. Enfin, ce dispositif est susceptible d'accroître le risque d'accident, car certains usagers vont diminuer leur vitesse sur le tronçon contrôlé, pouvant pousser ainsi d'autres conducteurs à opérer des dépassements dangereux. Il reste aussi de nombreux problèmes légaux à résoudre. Notamment, le stockage de la photo prise entre les points A et B du contrôle pour l'utilisateur qui n'est pas en situation d'infraction. L'implantation du CAV par section pourrait également achopper notamment sur ces questions de respect de la vie privée.

Les critères d'installation d'un radar pour qu'un site puisse être retenu en Norvège sont au nombre de quatre : l'importance du trafic, les niveaux de vitesse pratiquée, le nombre d'accidents enregistrés sur le site, et une demande spécifique des autorités policières. Ces critères ne font pas l'objet d'une normalisation ou d'une spécification (taux de gravité, seuil...). Par ailleurs, il n'existe pas plus de critères pour décider de la suppression d'un site d'implantation pour un dispositif fixe. En somme, la connaissance locale et l'intervention des agences locales de la police jouent un rôle

important dans la régulation du dispositif. Nos recherches de terrain n'ont pas pu aller plus en avant sur ce point essentiel. Ces mécanismes de régulation interne au dispositif se surajoutent à ceux évoqués plus haut.

Il n'existe pas de carte officielle publiée par le NPRA de l'implantation des radars sur l'ensemble du territoire norvégien : les autorités s'y sont refusées. Par contre, il existe une obligation légale de signaler sur la route (au minimum 3000 mètres en aval du radar fixe, sur les deux côtés de la route, et de manière répétitive) la présence d'un radar fixe. L'utilisateur de la route dispose donc de l'information qu'il approche une zone de contrôle. Il peut également disposer de l'information sur les sites internet qui précisent leur localisation. Cette facilité à localiser les radars fixes explique sans doute la relative bonne acceptabilité des radars fixes (90 % pour les radars fixes et 50 % pour les contrôles par section). Par ailleurs, il est envisagé de mettre un panneau lumineux d'information, au milieu du tronçon contrôlé, pour informer l'utilisateur qu'il traverse une zone de contrôle de vitesse par section, comme pour le cas du contrôle en un point fixe.

La volonté des autorités de signaler les radars et de les implanter notamment à proximité des tunnels participe d'une stratégie qui consiste à miser sur la prévention plutôt que sur le volet répressif du dispositif.

#### *2.4. La dimension financière du dispositif*

Le coût d'un radar s'établirait au total à 1 million de couronnes norvégiennes, dont 500 000 couronnes pour le seul radar. Ce coût important s'expliquerait par la nécessité de disposer d'une photo de très bonne qualité du fait d'une obligation légale, ce qui suppose de disposer d'une bonne technologie. Le reste du montant concerne le fonctionnement du dispositif. L'importance à la fois du coût du dispositif à l'achat et pour son fonctionnement a pour conséquence de limiter les appareils qui peuvent être déployés par les autorités. En 2006, le dispositif aurait coûté environ 100 millions de couronnes, dont 50 millions pour la police nationale, 40 millions pour l'administration de la route et 6 millions pour l'agence qui collecte les amendes.

Il n'existe pas de chiffres très précis sur les recettes liées au paiement des amendes sur les derniers exercices. En tout cas, ils ne nous ont pas été communiqués. Selon Elvik, les radars auraient généré environ 391 millions de couronnes en 2006, soit

près de quatre fois leur coût<sup>108</sup>. Cette situation serait notamment le produit de l'absence d'une information centralisée. La conséquence de cette absence d'outils de comptabilité analytique présente au moins deux inconvénients. La première est l'absence de référentiel sur l'efficacité économique du dispositif lui-même pour en déterminer la taille optimale et donc ses limites. Il devient également difficile de déterminer la solidité financière du dispositif lui-même, et de l'arbitrage qui doit être effectué entre l'investissement dans de nouveaux dispositifs et les efforts de maintenance.

Le deuxième inconvénient est qu'il ne permet pas de savoir si le dispositif s'autofinance. L'absence de visibilité financière ne permet pas de savoir quelles sont les agences qui supportent le coût du dispositif et celles qui en bénéficient, de telle manière à ce que les mécanismes de financement peuvent conduire à des obstacles organisationnels. À présent, le dispositif dépend donc de choix budgétaires de trois agences, qui peuvent ne pas s'accorder sur le développement futur du dispositif. À cet égard, le fonctionnement partiel de certains dispositifs peut être interprété comme un mécanisme de régulation de l'activité au regard des ressources budgétaires limitées des agences. En effet, la multiplication des appareils de contrôle implique une mobilisation et une sollicitation accrues des agences locales. Pour les policiers, cela implique une charge de travail supplémentaire, sans qu'il y ait du personnel additionnel<sup>109</sup>. La non-utilisation des appareils constitue alors une ressource pour limiter l'activité qui incombera aux polices locales. L'absence d'un financement dédié constitue ici un frein indéniable à l'extension du dispositif et à une utilisation plus intensive, qui n'est peut-être pas souhaitée.

---

<sup>108</sup> Communication personnelle avec R. Elvik du 22 octobre 2012.

<sup>109</sup> Entretien avec J. Guttormsen le 28 novembre 2010 à Oslo.

## Section 3

### **La dimension opérationnelle : une affaire qui concerne inégalement les différentes polices**

*Cette section apporte un éclairage sur l'activité opérationnelle du CAV en Norvège, qui est une affaire qui concerne inégalement les différentes polices. En effet, l'organisation policière par l'intermédiaire des polices locales peut en limiter l'efficacité en régulant son fonctionnement de différentes manières. Le CAV se pose comme un outil complémentaire à disposition des organisations pour intervenir en matière de vitesse et mobilisable à certains moments. Il n'est pas conçu comme une pièce centrale du dispositif de sécurité routière. Par ailleurs, le contrôle de vitesse vient souvent à l'appui d'autres opérations de police.*

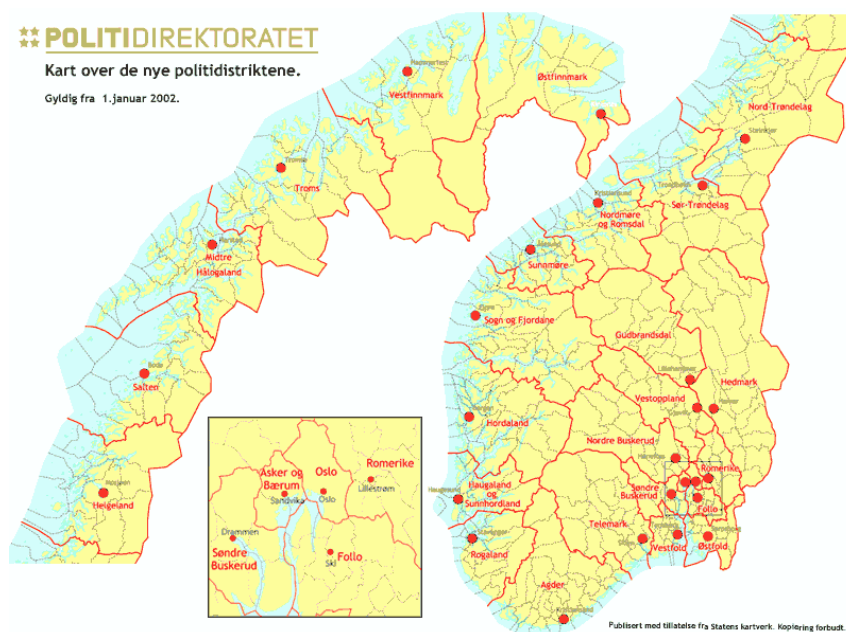
#### *3.1. Le rôle et l'action des polices locales dans le CAV*

En Norvège, s'il s'agit bien d'une gestion conjointe entre la NPRA (*Statens Vegvesen*) et la Police. Le rôle de la police est essentiel dans la mise en œuvre opérationnelle du dispositif. En effet, l'organisation policière par l'intermédiaire des différentes polices locales peut en limiter l'efficacité en régulant son fonctionnement par différentes manières (refus d'implantation d'un dispositif, traitement ralenti de l'identification des contrevenants et de l'envoi des amendes).

La Norvège, qui s'organise autour de 27 *fylker*, dispose en fait de 27 districts policiers gérés de manière indépendante les uns des autres (National Police Directorate 2010). Le Chef de la police locale dispose ainsi d'importantes prérogatives en matière de sécurité routière qui impacte le fonctionnement du CAV. On peut parler ici de 'quasi-politiques' territoriales, dans la mesure où ses décisions se font en toute indépendance des instances politiques locales, tout en étant autonome par rapport au quartier général (Figure 3). Ainsi, l'organisation policière refuse que les politiciens locaux achètent des

pistolets lasers ou des radars fixes pour doter les polices locales. En effet, elle estime que les politiciens ne doivent pas intervenir dans le choix et le processus de contrôle des vitesses. Il s'agit ainsi de se prémunir de toute interférence avec le politique et conserver son indépendance d'action. La politique de sécurité routière au sein d'un district dépend en premier lieu des priorités et de l'investissement que consent le chef de la police locale.

**Figure 3 : Districts policiers en Norvège**



(Source : Police Nationale Norvégienne 2011)

Le développement du CAV avec des radars fixes a été largement souhaité par le ministère des Transports pour accroître les contrôles de vitesse. Cependant, selon Elvik, la montée en puissance du CAV a conduit de fait à ce que les polices locales réduisent leur activité de contrôle de vitesse traditionnel<sup>110</sup>. Par ailleurs, les efforts de policiers porteraient sur les grands excès de vitesse, produisant de fait une tolérance pour les excès de vitesse moins élevés. La mise en œuvre du CAV permettrait dans une certaine mesure de pouvoir contrôler ces derniers. À l'aide du CAV, il s'agit de faire prendre conscience aux usagers des problèmes liés à la vitesse, même pour des excès légèrement supérieurs à 10 km/h. Pour Elvik, le contrôle traditionnel constitue le maillon faible de la politique de contrôle, qui témoignerait d'une faible motivation des policiers à

<sup>110</sup> Entretien mené avec Rune Elvik en novembre 2010.



contrôler les conducteurs. On reproche d'ailleurs parfois aux polices locales de ne pas utiliser les appareils de contrôle pendant 6 mois ou de ne pas procéder au traitement des infractions. De l'avis même d'un responsable de la police norvégienne, la politique de contrôle des vitesses en Norvège n'est pas très intensive<sup>111</sup>.

L'autonomie importante dont disposent les politiques locales n'empêche pas une forte coopération et coordination entre les chefs de police des districts et la Direction Nationale de la Police, notamment pour la mise en place de la stratégie nationale de sécurité routière. Celle-ci se décline ensuite en des plans locaux de sécurité routière (prise en compte des problématiques locales). La coopération entre le niveau local et le niveau national permet d'élaborer des actions ciblées et élaborées par la direction (période de vacances, coopération avec l'administration des routes), mais aussi des actions dans le cadre de TISPOL. Le plan national de sécurité routière est défini par la Direction Nationale de la Police (en cohérence avec les orientations définies par le gouvernement). Il définit les attendus en termes de mesures et de contrôles de vitesse, d'alcoolémie au volant. Il établit un calendrier des opérations de sécurité routière. Au niveau national sont définies 10 semaines de contrôle de vitesse, auxquelles s'ajoutent 5 semaines pour les contrôles à proximité des écoles (rentrée scolaire, vacances).

Il reste que les forces de police locales, ne sont pas particulièrement intéressées par le contrôle de vitesse, en dehors de la police de la route traditionnelle. Concrètement, c'est au chef de la Police de chaque district<sup>112</sup> que revient la responsabilité de l'affectation des ressources aux différentes missions de la police et qui par conséquent décide en pratique du temps et des moyens consacrés au CAV (envoi des amendes, *etc.*). Par ailleurs, les polices locales doivent composer avec des ressources limitées et une 'raréfaction' de celles-ci. Cette tension sur les ressources conduit à des arbitrages qui se font au détriment des missions de sécurité routière, qui ne sont pas perçues comme étant prioritaires (Elvik 2007, p. 54). Ainsi, si une enquête criminelle importante a lieu sur le district (affaire du vol Nokas à Rosenberg/Stavanger<sup>113</sup>), les

---

<sup>111</sup> Entretien avec J. Guttormsen en novembre 2010.

<sup>112</sup> La Norvège compte un personnel de 12 000 (policiers, fonctionnaires travaillant pour la police) dont 8000 en uniforme. Les « *police prosecutors* » travaillent avec directement avec les officiers de police.

<sup>113</sup> Il s'agit d'une affaire criminelle qui a mobilisé de nombreuses forces de police à l'époque et qui fut très médiatisée. Cette affaire débute par un cambriolage de la banque [Nokas Cash Handling \(NOKAS\)](#) à [Stavanger](#), sur la côte sud-ouest le 5 avril 2004. Les cambrioleurs étaient lourdement armés avec des kalachnikovs, des carabines M1 et des pistolets. Un officier de police a été tué lors de l'intervention de la police. Les cambrioleurs purent s'échapper emportant 57,4 millions de couronnes, ce qui en fait le plus

ressources des forces de police du district lui seront dédiées en priorité et les activités relatives au CAV viendront en second lieu. Pour ce qui concerne le contrôle de vitesse avec interception, le contrôle manuel avec pistolet laser sur le bord des routes permet souvent de procéder à d'autres contrôles de sécurité routière ou de maintien de l'ordre. C'est une technique de contrôle appréciée par les forces de police et qui sera privilégiée à l'exploitation du CAV, qui se résume par le traitement de tâches administratives.

En fait, le CAV du fait de l'automatisation des contrôles relègue les policiers à une action périphérique et peu valorisante. Cette relégation de l'activité policière à des tâches secondaires n'explique pas tout. En effet, au cours de nos entretiens, il nous a été confirmé la réticence de la police à déployer un CAV avec des radars mobiles. Le pistolet laser lui est préféré pour les contrôles de vitesse. Deux explications ont été avancées : d'une part le coût de remplacement des pistolets laser par des radars mobiles, et d'autre part, des enjeux en termes de stratégie policière (le contrôle de vitesse au bord de la route serait l'occasion d'autres types d'opérations de police, contrôle d'identité, appréhension de criminels, *etc.*). En somme, les opérations de sécurité routière et celles de sécurité publique auraient des liens forts.

Globalement, il existe une résistance réelle de la part des polices locales quant à la généralisation et à l'extension du dispositif de CAV, à l'exception des implantations de radars dans les tunnels. La position de polices locales est qu'il faut à la fois faire de la prévention/information et du contrôle. Les actions menées doivent être visibles par l'utilisateur pour qu'il soit dissuadé de commettre des excès de vitesse.

L'indépendance à l'égard des autorités politiques locales, l'autonomie existante par rapport à la direction nationale de la police, les contraintes sur les ressources humaines et matérielles, et les orientations des chefs de police à l'égard des missions de sécurité routière dessinent les contours des politiques locales de sécurité routière, dont le contrôle de vitesse de manière générale et le CAV en particulier n'apparaissent pas comme des priorités. En cela, le système norvégien est frappé du mal du localisme. Les considérations locales l'emportent sur la politique nationale, portant ainsi atteinte à l'efficacité de la politique menée. Les contraintes et les dysfonctionnements du local

---

grand et le plus sanglant casse de l'histoire de la Norvège. La recherche des criminels a mobilisé les forces de police de la région pendant plusieurs mois.

avaient déjà fait l'objet de mises en évidence en matière d'allocation des fonds routiers (Helland and Sørensen 2009 ; Elvik 1995).

### 3.2. *Le rôle et l'action de la police de la route dans le contrôle de vitesse*

Il existe une unité spéciale : *trafikk politi* (*Traffic Police*) ou police de la route qui compte entre 320 et 340 agents. La police nationale de la route constitue donc une organisation essentielle en matière de contrôle de vitesse. Étrangement, la police de la route n'a pas de lien avec le CAV, car les actions opérationnelles ont été confiées aux polices locales. En général, les appareils de CAV sont souvent implantés sur de nouvelles routes, à proximité de (nouveaux) tunnels. Ces implantations nouvelles sont souvent mal acceptées par la population, puisqu'elles signifient un accroissement des efforts de contrôle. Cependant, le travail de la police de la route est bien perçu par l'opinion publique et la presse. Cette situation peut trouver des explications dans les modalités de contrôle de la vitesse (marge de tolérance, contact avec l'utilisateur lors de l'interception...). La police de la route a des effectifs répartis sur l'ensemble du territoire. Ils effectuent les contrôles et se charge de la régulation de la circulation et des contrôles de sécurité routière.

## Photographie 2 : Voiture de la police routière de Norvège



(Source : Carnis 2011)

La police de la route compte 290 officiers (dont 9 chefs) et 50 personnes pour le staff administratif. La proportion des femmes chez les officiers n'est que de 10 % contre 30 % dans la police nationale. Les agents de police qui exercent leur activité au sein de la police routière sont affectés à cette unité spéciale pour deux années.

Les agents reçoivent une formation spéciale, notamment pour la conduite rapide des voitures (deux semaines pour conduire les voitures rapides banalisées de la police, des motocyclettes et des camions (pour les agents qui restent longtemps). Tous les agents, quel que soit leur grade, se doivent de faire beaucoup de terrain. L'expérience de terrain s'avère primordiale. En effet, l'idée consiste à mélanger les jeunes policiers et des policiers plus expérimentés, et faciliter ainsi l'apprentissage du métier. Chaque policier garde sa voiture de fonction après sa journée de travail, ce qui permet une meilleure visibilité et donne l'impression aux usagers d'une grande couverture géographique et d'une forte présence sur le territoire de cette unité spéciale.

Il semblerait que les relations hiérarchiques sont plus souples dans cette unité, ce qui la différencie de l'organisation des polices locales où le chef joue un rôle essentiel sur les carrières des policiers.

Les agents de la police de la route s'engagent pour deux ans renouvelables (les agents restent en moyenne 6 ans, voire 8 ans). Ils sont en détachement par rapport à leur unité d'origine (police locale, police des stupéfiants, *etc.*). Ce détachement doit se faire sur une base volontaire. Mais dans certaines régions où il y a peu de volontaires, le chef de la police locale nomme directement des agents qui y seront affectés. Ce détachement n'est pas toujours valorisé en termes de promotion. En effet, les promotions sont décidées par le responsable de l'unité d'accueil de l'agent et non par le responsable de la police de la route. La promotion dépend donc de la manière dont le chef considère le détachement dans la police de la route et le travail qui est alors effectué. Les modalités d'avancement influent donc sur la motivation des policiers de la route et sont entièrement dépendantes des chefs de la police locale sur ce point. En général, ce sont souvent des agents qui apprécient les missions de police de sécurité routière et qui ont déjà eu un bon déroulement de carrière qui demandent leur détachement à la police de la route. En effet, les policiers de la route ne sont pas 'visibles' auprès de leur hiérarchie de rattachement d'origine. Du fait du détachement, ils sont souvent écartés des procédures d'avancement, des promotions et des primes. C'est pourquoi ce sont souvent des agents ayant déjà fait carrière qui postulent à un détachement auprès de la police de la route. Ce sont donc des policiers qui ont pour certains eu déjà des promotions et des avancements et qui peuvent quitter pour un temps leur unité d'origine. D'autres demandent leur détachement par intérêt pour un travail différent de celui effectué en police locale. La diversité des origines et des motivations des agents permettent un partage des compétences, ce qui fait la force de la police de la route.

Les bureaux de la direction de la police de la route sont situés à Stavern, près de Larvik. Des liens sont établis avec les polices locales, ce qui permet de fait une coordination des actions, quand bien même les deux structures seraient indépendantes. Alors que le découpage géographique de la police nationale se fait en 27 régions, celui de la police de la route se fait en 10 régions. Il existe donc une forme de superposition des

actions des deux organisations entre les services déconcentrés au niveau local et l'unité spécialisée que constitue la *Traffic Police*.

La *Traffic Police* ou Police de la route constitue l'unité spécialisée en matière de sécurité routière. En conséquence, elle supplée les défaillances des polices locales en matière de contrôle, tout en étant contrainte dans ses prérogatives. Le fait que les décisions d'implantation des dispositifs de CAV soient confiées aux polices locales et non à la police spécialisée souligne la prépondérance accordée à la dimension politique sur la dimension fonctionnelle des contrôles. L'unité spécialisée est également contrainte par ses ressources avec un budget stable. Cette police semble particulièrement bien équipée en matériels divers pour effectuer les contrôles routiers, le problème principal de la police de la route est celui d'effectifs pas assez nombreux. Il existe à l'heure actuelle des difficultés de recrutement. L'augmentation des effectifs est soumise à la seule décision politique, qui ne semble pas favorable à l'édification d'une force de police spécialisée importante, qui dépendrait du niveau central, et pouvant susciter des craintes pour les prérogatives des polices locales.

La police de la route mobilise deux types d'outils. Le contrôle par la vitesse moyenne, avec le matériel 'trip track'<sup>114</sup> ou par vidéo (cette technique servant souvent de confirmation pour un premier contrôle, et c'est une technique validée par les tribunaux). Cette technique reprend l'ancienne technique de mesure de la vitesse par chronomètre pour une distance donnée (mesurée à l'avance). Le deuxième outil est celui du contrôle de la vitesse instantanée par pistolet laser. Dans les deux cas, il s'agit de matériels embarqués soit dans une voiture de police identifiée (ou moto), soit dans une voiture banalisée. La police de la route dispose de 108 équipements de contrôle de vitesse pour 150 véhicules de police identifiés, 23 véhicules banalisés et 10 motos.

---

<sup>114</sup> Le coût de ce type d'équipement est de 5000 euros.

### Photographie 3 : Le contrôle des vitesses moyennes



(Source : Carnis 2011)

Le contrôle de vitesse instantanée serait essentiellement utilisé pour détecter les petits excès de vitesse. Dans tous les cas, une marge de tolérance (distance ou temps de mesure... *'more time and less distance'*) est mise en place pour garantir une mesure 'juste' et éviter les erreurs de mesure. Le contrôle de vitesse moyenne (donc sur distance de 305 mètres minimum) est privilégié en raison de son équité et il est normalement effectué par des voitures banalisées, alors que les contrôles de vitesse en un point sont effectués plutôt par les voitures et les motocyclettes de police clairement identifiables (visibilité et équité). La voiture de police identifiée est utilisée pour contrôler 'Monsieur tout le monde', tandis que la voiture banalisée sert à repérer et verbaliser les grands excès de vitesse. La police de la route essaie donc de trouver un équilibre entre la dimension préventive et la dimension répressive des contrôles.

Pour la police de la route, la lutte contre les excès de vitesse constitue une mission parmi d'autres (la conduite sous l'emprise de la drogue, les comportements agressifs au volant et veiller au respect du port de la ceinture de sécurité). Par ailleurs, le policier de cette unité spécialisée travaille dans le cadre d'une stratégie de 'police de la route' (*road policing*). Les agents de la police de la route sont assermentés pour constater et verbaliser tous les types d'infractions criminelles (dont l'excès de vitesse

fait partie) et donc peuvent intervenir à cet effet. Ils ne s'occupent donc pas uniquement des missions relatives à la sécurité routière.

En général, les contrôles de vitesse par la police de la route s'effectuent par une équipe de deux agents, mais souvent l'agent se trouve seul (du fait des congés annuels, des arrêts maladie). Le planning des contrôles est décidé par le chef local de la police de la route, soit par l'agent lui-même. Dans le nord du pays, seuls vingt agents sont mobilisés pour couvrir un large territoire. En conséquence, les agents opèrent souvent près de leurs lieux de résidence.

La place de la police routière au sein du dispositif de contrôle des vitesses apparaît comme un acteur essentiel. Cependant, sa mise à l'écart du dispositif de CAV apparaît quelque peu étrange au regard de la constitution d'un corps de spécialiste. Cette mise à l'écart reste également peu compréhensible, lorsqu'est prise en considération la motivation limitée des polices locales à faire fonctionner efficacement le CAV. La constitution d'une telle force spécialisée constitue également un élément de poids pour limiter l'extension du dispositif de CAV en Norvège. En cela, la lutte contre les excès de vitesse constitue une action parmi d'autres, et le CAV un moyen complémentaire et non central des efforts opérés par les autorités pour lutter contre les excès de vitesse.

### *3.3. Le contrôle des vitesses : priorité ou action parmi d'autres*

La lutte contre les comportements de vitesse et leur maîtrise constituent un enjeu pour les autorités norvégiennes. Celle-ci apparaît clairement dans la stratégie de sécurité routière et constitue un axe d'intervention (Elvik 2007). En effet, le taux de violation reste substantiel, et cela, malgré l'implantation d'un dispositif de contrôle automatisé. Les comportements contrevenant aux limitations de vitesse sont plus importants en Norvège pour les réseaux de rase campagne et moins nombreux en milieu urbain.

La Norvège peut donc compter sur les polices locales et la police de la route pour mener ses actions en sécurité routière. Ces polices peuvent mobiliser de nombreux équipements. Le dispositif de CAV apparaît donc comme un moyen supplémentaire à la disposition des autorités pour réguler les comportements de vitesse. Cependant, ce



dispositif n'est pas un instrument central de la politique de sécurité routière et celle de lutte contre les vitesses excessives.

La place occupée par le dispositif de CAV est toute relative. En effet, lorsqu'un problème de sécurité routière est constaté (détection d'un lieu fortement accidentogène par exemple), il est alors décidé un ensemble de mesures. Le premier type de mesures envisagé est celui de l'amélioration de l'infrastructure routière ; le contrôle de vitesse est toujours considéré comme une mesure secondaire et temporaire. Sans doute s'exprime ici la philosophie '*Vision zéro*', qui consiste à agir en premier lieu sur les infrastructures, puis sur les comportements.

Au cours des sections précédentes, de nombreux mécanismes de régulation interne ont été mis en évidence (mise en sommeil des appareils, utilisation peu importante...). En somme, le CAV se pose comme un outil complémentaire à disposition des organisations pour intervenir en matière de vitesse et mobilisable à certains moments. Il n'est pas conçu comme une pièce centrale du dispositif. Il joue un rôle de régulateur sur les comportements pour contrôler les dérives importantes. Il doit s'ajuster aux organisations et aux outils existants. Ce ne sont donc pas ces derniers qui doivent s'ajuster au dispositif de CAV. Ainsi, en Suède un contrôle hebdomadaire des vitesses et des infractions commises peut conduire à une redéfinition des lieux d'implantation. Tel n'est pas le cas en Norvège, notamment en raison du coût des radars (achat et opération). La stratégie consiste à ne plus utiliser l'appareil et non pas réfléchir à son redéploiement. Les acteurs de terrain rencontrés et interviewés ont admis également que, dans le cas d'Oslo notamment, lorsque les objectifs en termes de nombre de contrôles de vitesse et de nombre d'infractions constatées ont été atteints, la police arrête ses contrôles. Enfin, le contrôle manuel vient souvent à l'appui d'une campagne de sécurité routière. Ainsi, des contrôles sont réalisés en appui au cours de la semaine après la reprise de l'école en août, semaine pendant laquelle le gouvernement lance une campagne d'information et de prévention pour la réduction des vitesses aux abords des écoles. Les contrôles traditionnels présentent donc une flexibilité appréciable tant du point de vue de l'allocation des ressources au niveau géographique et que au niveau de l'agenda des manifestations.

Le CAV est bien conçu comme un moyen complémentaire du contrôle manuel, auquel est conférée la priorité en matière d'intervention. La police de la route lui préfère

ainsi le contrôle de vitesse moyenne (distance, tronçon) au CAV, car il permet de réduire la vitesse sur une plus longue distance et réduit les possibilités de contournement par les usagers. De même, il est important d'opérer des contrôles aléatoires en changeant de lieu toutes les demi-heures. Ainsi, une patrouille de 8 heures conduit les officiers de police à se placer à 8 endroits différents, ce que ne permet pas le CAV qui est un dispositif fixe. Il s'agit aussi d'opérer des contrôles de vitesse avec des voitures banalisées. La police de la route préconise un dosage entre voitures marquées (question de visibilité pour montrer aux usagers que des contrôles sont faits) et des voitures banalisées (attraper les excès de vitesse importants). Là aussi le CAV fait preuve de certaines limites avec des sites de contrôle largement signalés. D'ailleurs, le taux de violation des limitations de vitesse au niveau des dispositifs de CAV est inférieur à 1 %.

Selon la police la route, ces actions permettent de rendre crédibles et perceptibles les contrôles de vitesse auprès des usagers de la route ; implicitement, le CAV ne remplirait pas cette fonction de rappeler que le contrôle de vitesse existe. Il apparaît trop facilement contournable par les usagers. Par contre, la sécurisation des infrastructures critiques comme les tunnels constituent des lieux appropriés de contrôle pour le CAV.

La police de la route ne fait pas de contrôles avec interception sur les autoroutes, car les opérations sont trop dangereuses pour les officiers de police. Il existe une répartition géographique officieuse des routes à contrôler : la police de la route s'occupe des autoroutes et des routes nationales, tandis que la police locale intervient sur les routes secondaires locales. Dans les faits, bien que disposant du matériel de contrôle nécessaire, le policier local réalise peu d'opérations de contrôle de vitesse, car il doit faire face à d'autres priorités (et n'a pas toujours le courage de procéder à ces contrôles, car il ne veut pas se mettre à dos la population locale). En somme, il y aurait une indépendance des polices locales à l'égard des autorités politiques locales, mais une influence sociale qui s'exprimerait par le mécontentement des populations locales. Les contraintes du localisme s'exprimeraient ici par des mécanismes de réprobation sociale.

Toutefois, la police de la route intervient sur les points noirs du réseau secondaire local. Cette intervention croisée des deux organisations policières implique inévitablement des interactions et un niveau de coopération qui est jugé tout relatif.

### 3.4. Les sanctions et les difficultés techniques

En Norvège, l'excès de vitesse est un acte 'criminel' (pénal) sanctionné par une amende et des points de pénalité. L'individu perd son permis, lorsqu'il a accumulé 8 points de pénalité. En 2009, environ 900 conducteurs ont perdu leurs permis de conduire. Par ailleurs, il existe un système d'avertissement, qui prévient le conducteur lorsqu'il a perdu 6 points (Figure 3 et 4). Officiellement, l'infraction est sanctionnée dès que l'excès est constaté et aucune tolérance n'est appliquée. Il s'agit d'une obligation légale. En pratique, la tolérance est de 10 % environ, soit environ 6 km/h.

**Figure 3 : Amende optionnelle**

**Français**

**AMENDE OPTIONNELLE SUR PLACE**  
01  
Service pour l'observateur et/ou le conducteur

Cette carte est soumise à la NCA (Agence nationale norvégienne de recouvrement)

Date de naissance		Numéro d'identification norvégien		Nom, prénoms	
Domicile				Tél. domicile	
Code postal		Localité		Pays	
Localité de l'infraction		Méthode de mesure (contrôle de vitesse)			
		<input type="checkbox"/> Radar <input type="checkbox"/> Laser		<input type="checkbox"/> Moyenne <input type="checkbox"/> Autres	
		<input type="checkbox"/> Autoroute <input type="checkbox"/> Route principale <input type="checkbox"/> Route secondaire		N° de route	
Code d'infraction		Date d'infraction		N° de matriculation	
N° d'amende				Limite de vitesse Indiquée <input type="checkbox"/> non indiquée <input type="checkbox"/>	
Bref exposé de l'infraction					
Type de véhicule					
<input type="checkbox"/> Une version traduite dans sa propre langue est remise à la personne en infraction.					
Amende		Délai alternatif (nombre de jours)		Paiement sur place	
NCA		C		C	
				<input type="checkbox"/> Acceptation de l'amende    Annuler	
				District de police    Station/Limité légale	
La personne en infraction (ou son représentant) est informée des conséquences de l'acceptation de l'amende, voir indications au recto du formulaire. L'amende est acceptée :		Signature de l'agent de police		Signature du représentant de l'autorité	

**Verso du formulaire:**

**LES EFFETS CONSÉQUENTS À L'ACCEPTATION D'UNE AMENDE FORFAITAIRE (AF) :**

- L'acceptation d'une AF a le même effet que le jugement d'un tribunal.
- En acceptant de régler l'AF, la personne en infraction (ou son représentant) renonce au droit de porter la question de culpabilité et de l'application de la peine devant un tribunal.

**Généralités**

Le paiement de l'AF est une solution offerte pour traiter des infractions au Code de la route. Cette solution est librement acceptée. En cas de refus de paiement de l'AF, l'infraction fera l'objet de poursuite réglementaire prévue par la loi. L'acceptation de l'AF ne vaut pas aveu ou reconnaissance de culpabilité.

Vous devez utiliser le bordereau de virement ci-joint pour réaliser le paiement. Si une autre forme de paiement est utilisée, veuillez indiquer le numéro d'amende.

The Norwegian National Collection Agency

Si l'amende n'est pas payée dans l'espace de 2 semaines, vous recevrez un nouveau bordereau de virement de la part de la NCA (Agence nationale norvégienne de recouvrement). Si vous ne payez pas la somme indiquée sur ce nouveau bordereau dans le délai indiqué, l'amende sera augmentée par une somme correspondant à la moitié des droits de greffe. Vous recevrez alors un nouveau bordereau de virement de la NCA indiquant une date finale de paiement et le nouveau montant à payer. Si vous ne procédez pas au paiement dans le délai indiqué, l'amende sera augmentée par une somme correspondant aux droits complets de greffe et la NCA entamera des procédures légales de recouvrement.

Si vous avez des questions concernant le paiement, souhaitez demander un délai de paiement ou un paiement en tranches, veuillez visiter le site Web de la NCA : [www.skattno.no](http://www.skattno.no) ou (avec les informations au verso du bordereau de virement qui vous a été envoyé par la NCA.

L'Agence nationale norvégienne de recouvrement.

Bulle postale 455  
 NO-3501 Mo i Rana  
 Tél. : + 47 75 14 93 00

Si vous allez effectuer un paiement à l'étranger, les informations suivantes sont nécessaires :

Numéro de compte : 75040512057  
 Banque : DnB NOR Bank ASA, P.O. Box 1171 Sentrum  
 NO-0107 Oslo, Norvège  
 BAN : NOR675940512057  
 Swift/BIC : DNBNOKK

(Source : police nationale norvégienne, 2010)



La photo est prise de face, ce qui soulève quelques difficultés techniques : la prise en photo du visage nécessite un flash puissant, qui en retour, fait que la photo de la plaque est souvent surexposée. Pour améliorer la prise de la photo de face, la Norvège recourt à des flashes ordinaires et à des flashes infrarouges. Les photos sont sauvegardées selon le cas, soit localement, soit envoyées à un système central.

Le dispositif doit composer avec des problèmes opérationnels. En effet, les motos ne sont pas verbalisées, car la plaque d'immatriculation du véhicule est posée uniquement à l'arrière, alors les photos sont prises uniquement de face. En conséquence, ces usagers échappent à la sanction.

Le CAV doit composer également avec des limites concernant la poursuite des conducteurs étrangers. En effet, lorsqu'un véhicule étranger est photographié, il est impossible de poursuivre et de sanctionner les contrevenants étrangers sauf s'il existe un accord entre la Norvège et le pays d'origine, ce qui est le cas notamment avec la Suède, le Danemark et la Finlande. Cependant, la Norvège doit faire face à de nombreux problèmes avec les ressortissants des pays de l'Est qui viennent travailler en Norvège et qui savent qu'ils ne peuvent être sanctionnés. Ils peuvent échapper de fait au contrôle et à la sanction. Lorsqu'un véhicule étranger est détecté par le CAV, la police se place parfois non loin du radar pour un contrôle manuel et peut ainsi interpellier directement le contrevenant. Par ailleurs, les photos prises par les radars fixes étant stockées, elles peuvent être utilisées ultérieurement, lorsque ce conducteur est arrêté lors d'un autre contrôle (routier notamment, et lors d'un contrôle de vitesse manuel).

Deux autres inconvénients du CAV sont également reconnus. L'impact en termes de dissuasion reste localisé, ce qui explique le recours des autorités au contrôle par section pour y remédier. De plus, la technologie ne s'avère pas toujours très fiable, notamment par temps froid et très pluvieux, du fait de l'insertion des boucles insérées dans la chaussée.

Il reste que le CAV conduit toutefois à augmenter la détection des contrevenants et peut suppléer efficacement les opérations de police traditionnelles. De plus, ce dispositif évite les pratiques discriminatoires entre les individus pris en infraction.

Par ailleurs, le CAV a contribué à la réduction de la vitesse moyenne et par conséquent à celle du nombre de tués et celle de la gravité des accidents. Cependant, les marges de manœuvre se réduisent à mesure du déploiement du dispositif dans l'espace et dans le temps. En cela, le CAV a atteint en partie les objectifs qui lui ont été assignés.

### 3.5. *Éléments d'appréciation sur le fonctionnement du CAV*

En 2005, 87 000 véhicules sont passés devant les radars fixes et seulement 2400 étaient en infraction soit 0,25 % environ. En 2009, ce sont 150 000 véhicules qui ont été contrôlés et le pourcentage des infractions est tombé à 0,16 % et 0,15 % en 2010. En 2006, le taux d'infraction s'établissait à 1%<sup>116</sup>. Ces chiffres posent la question de leur réelle efficacité, car comme le suggèrent nos interlocuteurs, ces infractions sont sans doute le produit d'erreurs plus que d'une réelle volonté de réaliser un excès de vitesse. La faible efficacité supposée du dispositif pose également la question du maintien d'un tel dispositif qui reste relativement onéreux à déployer et à entretenir. Le bilan coûts-avantages de celui-ci n'est pas certain d'être positif.

Par ailleurs, les résultats obtenus par contrôle à l'aide du CAV et par contrôle manuel (police avec pistolet laser) se distinguent selon le profil des usagers en infraction (sexe, âge) et selon le type d'excès de vitesse. Les radars fixes constatent surtout des petits excès de vitesse (<20 km à 80 %) et les contrôles par radar manuel constatent principalement des grands excès de vitesse. Les radars fixes détectent majoritairement des hommes entre 35 et 55 ans, alors que dans le cas du contrôle manuel ce sont essentiellement des jeunes garçons, sans doute moins enclins à respecter les limitations de vitesse et prenant plus de risque.

Nos recherches n'ont pas pu aller plus en avant sur la caractérisation des contrevenants. Les informations sur les conducteurs en infraction de type sociologique, démographique (sexe, âge..), etc. n'ont pu être obtenues. Selon les informations qui nous ont été transmises, l'individu type qui commet un excès de vitesse serait un homme d'âge moyen. Il n'y aurait pas de variations saisonnières observées dans le nombre d'infractions ni sur le niveau de l'excès de vitesse. Il semblerait que l'amélioration de la qualité du réseau routier et des infrastructures routières ait contribué à une augmentation des vitesses pratiquées. Par ailleurs, avec l'enrichissement qu'a connu la

---

<sup>116</sup> Information qui nous a été transmise par R. Elvik, communication personnelle du 22 octobre 2012.

Norvège ces deux dernières décennies, le parc routier roulant a évolué avec davantage de voitures puissantes et plus confortables avec des effets possibles sur les pratiques de vitesse. On retrouve ici les contraintes environnementales déjà évoquées.

Enfin, selon une enquête de la Police de la Route conduite en 2008, 45 % des personnes impliquées dans un accident mortel étaient connus des services de police pour d'autres actes criminels et pour lesquelles les infractions routières sont négligeables par rapport à leurs autres activités criminelles. Les contrôles de vitesse manuels sont l'occasion d'appréhender ces personnes. Ces chiffres valideraient ainsi et dans une certaine mesure l'attachement des policiers à coupler sécurité routière et sécurité publique, et à centrer leurs efforts sur des actions de police de la route.

## Références

**Bjørnskau Torkel and Rune Elvik (1992)**, “Can Road Traffic Law Enforcement Permanently Reduce the Number of Accidents”, *Accident Analysis and Prevention*, Vol. 24, n°5, pp. 507-520.

**Eksler Vojtech, Popolizio Marco and Richard Allsop (2009)**, *How Far From Zero? Benchmarking of Road Safety Performance in the Nordic Countries*, European Transport Safety Council.

**Elvik Rune (2007)**, *Prospects for Improving Road Safety in Norway*, TOI Report 897/2007.

**Elvik Rune (2001)**, “Cost-Benefit Analysis of Police Enforcement”, *Escape Project*, Working Paper 1.

**Elvik Rune (1997)**, “Effects on Accidents of Automated Speed Enforcement in Norway”, *Transportation Research Record*, (1595), pp. 14-19.

**Elvik Rune (1995)**, “Explaining the Distribution of State Funds for National Road Investments between Counties in Norway: Engineering Standards or Vote Trading”, *Public Choice*, 85, pp. 371-388.

**Elvik Rune and Peter Christensen (2006)**, “The Deterrent Effect of Increasing Fixed Penalties for Traffic Offences: The Norwegian Experience”, *TRB 2006 Annual Meeting*, CD-ROM.

**Elvik R., Sorensen M., Assum T. and M. Kolbenstvedt, (2007)**, *A New Objective for Road Safety in Sweden*, TØI Rapport 930, TØI, Oslo, Norvège.

**Helland Leif and Rune J. Sørrensen (2009)**, “Geographical Redistribution with Disproportional Representation: A Politico-economic Model of Norwegian Road Projects”, *Public Choice*, 139, pp. 5-19.

**IRTAD (2010)**, *Road Safety 2010, Annual Report*, International Data Traffic Safety Group and Analysis Group, OECD/ITF.

**Ministry of Transport and Communication (2002)**, *Road Safety in Norway Strategy 2002-2011*, Samferdselsdepartementet.

**National Police Directorate (2010)**, *The Police in Norway*, Politeit.

**Norwegian Public Roads Administration, National Police Directorate, Directorate of Health and Social Welfare, Norwegian Council for Road Safety (2006)**, *Vision, Strategy and Targets for Road Safety in Norway 2006-2015*, Ministry of Communications.





## **CHAPITRE 4**

# **LES DISPOSITIFS DE CONTRÔLE AUTOMATISES DE LA VITESSE DANS TROIS CANTONS DE LA SUISSE ROMANDE<sup>117</sup>**

---

<sup>117</sup> Auteurs : Laurent CARNIS et Manuel RAMOS, avril 2012.

## Section 1

### L'importance de la dimension confédérative

*La Suisse est une confédération qui comprend 26 cantons. Située au cœur de l'Europe, la Suisse par sa superficie et la taille de sa population est un petit pays. Pays prospère et riche, elle est dotée d'un réseau routier dense et fortement motorisé. La Suisse se caractérise aussi par des performances en accidentalité qui en font un des pays européens les plus performants. La Suisse est aussi un pays de contrastes et de diversités comme en témoigne la situation des trois cantons étudiés. Les grandes régions linguistiques montrent des spécificités en termes d'accidentalité et de pratiques de contrôle. Des spécificités qui différencient aussi les cantons au sein de ces régions. Toutefois, le pays partage des évolutions communes, comme un contrôle accru des comportements routiers et leur sanction. L'extension des dispositifs de CAV en constitue une bonne illustration.*

#### 1.1. Une confédération caractérisée par une diversité démographique

Cette organisation politique particulière articulée autour de 26 cantons implique une grande diversité de situations et une contrainte à la réalisation de notre étude. Cela explique notre choix de limiter l'étude à des cantons francophones et de ne choisir qu'un nombre réduit de cantons romands. Initialement, notre choix s'était porté sur les cantons de Genève et de Neuchâtel. Genève s'était imposé à la fois par sa dimension urbaine marquée par sa caractéristique transfrontalière avec la France. Le canton de Neuchâtel avait été choisi à la fois par sa dimension moins urbaine et son évolution organisationnelle. A ces deux cantons s'est ajouté un troisième, le canton de Vaud caractérisé par une organisation spécifique et son dynamisme en matière de contrôle des vitesses. Le choix de ce troisième canton a été décidé au retour des premières missions de terrain réalisées à Genève.

L'étude d'un troisième canton permet d'enrichir notre connaissance des programmes de CAV en Suisse. Il reste que l'étude n'a pas la prétention de présenter une synthèse exhaustive sur ces expériences de contrôle automatisé de la vitesse (CAV) en Suisse romande.

Figure 1 : la Suisse au cœur de l'Europe



(Source : [http://www.lexilogos.com/suisse\\_carte.htm](http://www.lexilogos.com/suisse_carte.htm))

Les trois cantons de notre étude, à savoir le canton de Genève, de Neuchâtel et de Vaud, partagent la caractéristique du pays de disposer une part importante de leur frontière avec des pays de l'union européenne. Cette dimension transfrontalière est une dimension à prendre en considération.

En 2010, la population suisse était de 7 866 500 habitants<sup>118</sup>, et s'accroît de 1 % par an depuis 2007. 74 % de la population totale vit dans les zones urbaines<sup>119</sup>. Elle réside en majorité sur l'axe routier est-ouest qui relie les principales villes du pays (Genève, Nyon, Morges, Lausanne, Zurich, Berne, Saint – Gall, Lausanne, Genève, Fribourg et Soleure). Cet axe concentre 5 millions d'habitants environ, soit les 2/3 de la population totale. Avec 7,8 millions d'habitants et une superficie de 41 290 km<sup>2</sup>, la Suisse est un pays densément peuplé : 193 habitants par km<sup>2</sup>. Densité démographique importante et concentration urbaine de la population sont deux dimensions essentielles à prendre en compte pour comprendre les enjeux de sécurité routière.

<sup>118</sup> Office fédéral de la statistique OFS.

<sup>119</sup> <http://perspective.usherbrooke.ca>

La population est inégalement répartie au sein de trois grands espaces géographiques : le Jura, le Plateau et les Alpes. Les Alpes occupent environ les deux tiers du territoire suisse et comptent pour 11 % de la population totale. Il s'agit donc d'une région à dominante rurale. Le Jura couvre 12 % du pays et compte pour 10 % de la population totale. Enfin, le Plateau concentre 2/3 de la population Suisse et couvre 30 % de la superficie du pays. Il s'agit d'une région à dominante urbaine et présente une forte densité démographique avec 450 habitants au km<sup>2</sup>.

Au sein du Plateau, on y trouve les principales villes et agglomérations suisses, et notamment celles du canton de Zurich (1,34 million d'habitants, 17,3 % de la population, 777,8 habitants par km<sup>2</sup>) et de Berne (969000 habitants, 12,4 % de la population, et 162,6 par km<sup>2</sup>).

Genève, ville canton, capitale diplomatique du pays et siège de nombreuses organisations internationales (Croix-Rouge, Organisation Mondiale de la Santé, Organisation internationale du Travail) appartient également au Plateau. La ville de Genève est la deuxième par le nombre d'habitants (453000 habitants, 5,8 % de la population totale du pays, et 1604,7 habitants par km<sup>2</sup>) est parmi les villes les plus densément peuplées de Suisse. La ville de Lausanne, Chef-lieu du canton de Vaud (701000 habitants, 9 % de la population, 218,4 habitants par km<sup>2</sup>) en fait également partie.

La densité démographique est distincte aussi selon les régions linguistiques (BPA 2000). En 2006, elle s'établissait à 200 habitants au km<sup>2</sup> en Suisse alémanique, deux fois plus qu'au Tessin (116), alors qu'elle est de 157 en Suisse romande.

Les trois cantons étudiés se distinguent par l'importance de leur population. Au 31 décembre 2010, la population du canton de Vaud s'établissait à 712 000 habitants environ, soit 4 fois plus que celle du canton de Neuchâtel (172 000 habitants environ) et 1,5 fois plus que celle du canton de Genève (457 000 habitants environ).

Au niveau cantonal, l'augmentation du nombre d'habitants des cantons francophones de Vaud et de Genève est de 1,6 et de 1 % respectivement. Pour le canton de Neuchâtel, le rythme est faible avec une augmentation de 0,2 % par an. Les cantons étudiés présentent donc un dynamisme démographique différencié.

## 1.2. Motorisation et infrastructures routières

Le nombre de véhicules par habitant en Suisse s'établit à 514 véhicules pour 1000 habitants<sup>120</sup>. Il est comparable à celui des autres pays européens. Ce taux de motorisation est variable selon les régions et il reste stable depuis de nombreuses années. Les difficultés de stationnement et les problèmes de congestion rencontrés dans le centre et la périphérie des villes pour les propriétaires de véhicules, difficultés auxquelles s'ajoutent aussi, des politiques visant à limiter l'accès au centre-ville expliquent pour partie cette stabilité de la motorisation.

La Suisse possède un réseau routier dense, plus de 71 370 km de linéaires<sup>121</sup>. Le réseau est constitué de 51 506 km de routes communales, 18 112 km de voies à compétence cantonale (majoritairement à deux voies et sans espace central de séparation), et 1766 km de routes nationales et d'autoroutes sous la compétence de la Confédération.

L'organisation des compétences en matière de gestion du réseau routier reflète l'organisation politique du pays en *trois niveaux*. Les compétences relevant de la confédération, celles associées aux cantons et les prérogatives municipales. La répartition du réseau selon les trois niveaux met en évidence l'importance du réseau sous compétence communale avec 72 % du réseau total. Le réseau sous compétence cantonale pèse pour 25 % du total. Enfin, 2,5 % du réseau est sous la compétence de la Confédération. Il s'agit du réseau desservant toutes les régions de la Suisse et les grands axes à destination de l'Allemagne, la France, l'Italie. 1383 km sont classés en autoroute où la vitesse maximale autorisée est de 120 km/heure. En somme, le réseau autoroutier relève des compétences de la Confédération.

---

<sup>120</sup>[http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/themen/11/03/blank/key/fahrzeuge\\_strasse/motorisierungsgrad.html](http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/themen/11/03/blank/key/fahrzeuge_strasse/motorisierungsgrad.html)

<sup>121</sup> Site Internet officiel de l'Office fédéral de la statistique (OFS)

**Tableau 1 : Répartition du réseau selon les régions linguistiques**

	<i>Suisse Alémanique</i>		<i>Suisse Romande</i>		<i>Tessin</i>		<i>Total</i>	
	Km	en%	Km	en%	Km	en %	Km	en%
<b>En localité</b>	26309	55 %	7667	38 %	1587	50%	35563	50%
<b>Hors localité</b>	20835	43%	12159	60%	1451	46%	34446	48%
<b>Autoroute</b>	855	2%	397	2%	109	3%	1361	2%
<b>Total</b>	47999	100%	20223	100%	3147	99%	71370	100%

(Source : BPA, 2010, p. 85).

Les données collectées auprès des communes et des cantons indiquent que les longueurs des routes hors localité et en localité sont du même ordre, autour de 34 000 kilomètres pour l'ensemble du pays (tableau 1).

Au niveau des régions linguistiques, la part du kilométrage des routes situées en localité (zone urbaine) est beaucoup plus importante dans la région de Suisse alémanique (55 %) qu'au Tessin (50 %), et s'établit à un niveau de loin supérieur à celui de la Suisse romande (à peine 38 %). A contrario, la part du réseau routier situé hors localité est beaucoup plus importante en Suisse romande (60 %) qu'au Tessin (46%), et encore plus important qu'en Suisse alémanique (43 %). En somme, la Suisse alémanique présente un réseau essentiellement urbain, le Tessin dispose d'un réseau équilibré et la Suisse romande se caractérise par un réseau à dominante de rase campagne.

Le tableau 1 nous apprend également que la Suisse romande dispose d'un réseau routier moins développé que celui des autres régions (41 % du réseau alémanique, 28 % de celui du Tessin). Certes, la dominante hors localité est plus marquée en Suisse romande, mais son réseau autoroutier y est également moins développé (46 % du linéaire romand et 29 % de celui du Tessin).

Ces grandes caractéristiques de la composition du réseau routier, comme nous le verrons par la suite, ne sont pas sans conséquence sur les performances en matière de sécurité routière pour les différentes régions linguistiques.

Depuis l'entrée en vigueur de la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches (RPT) du 1<sup>er</sup> janvier 2008, la construction, l'exploitation et

l'entretien des routes nationales et des autoroutes incombent à la Confédération<sup>122</sup>. Par ailleurs, les relations de politique financière entre la Confédération et les cantons s'inspirent le plus largement possible du *principe de subsidiarité*. La Confédération donne une orientation stratégique alors que les cantons sont autonomes dans la conception et l'exécution des tâches. Le financement des infrastructures, les mesures permettant d'équilibrer les ressources financières entre la Confédération et les cantons d'une part et les communes d'autre part, ainsi que la répartition des tâches et les compétences entre les différents acteurs sont définis par un système de péréquation, selon une base légale instaurée en 1959 et approuvée en votation populaire le 28 novembre 2004 et en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2008.

L'*office fédéral des routes* (OFROU), organisme dépendant du *Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication* de la (DETEC), est responsable de l'infrastructure routière et du trafic individuel pour les routes nationales et principales. Ce réseau concentre 83 % du trafic voyageur et 61 % du trafic de marchandises. 40 % de ce volume de trafic est absorbé par les seules routes nationales. Par ailleurs, l'OFROU s'assure du bon aménagement du réseau national et autoroutier et travaille à un raccordement équitable de toutes les régions.

### *1.3. Un bilan en sécurité routière favorable*

L'amélioration continue de la sécurité routière en Suisse depuis les années 1970 et surtout depuis le début des années 2000 lui a permis de se hisser parmi les pays européens les plus performants en sécurité routière. Avec 45 personnes tuées par million d'habitants en 2009<sup>123</sup>, elle devance l'Allemagne (51) et la France (68). Seuls le Royaume-Uni (38), les Pays-Bas (39), la Suède (39) et la Norvège (44) font mieux (IRTAD 2011).

En termes de tués rapportés au kilométrage effectué, la Suisse affiche un taux de 5,7 tués par milliard de kilomètres parcourus, et se positionne devant la France (7,8) et l'Allemagne (6), mais derrière les Pays-Bas (5,6), la Norvège (5,4), le Royaume-Uni (4,6), et la Suède (4,4).

---

<sup>122</sup> L'avenir des réseaux d'infrastructures nationaux en Suisse, Rapport du Conseil fédéral du 17 septembre 2010.

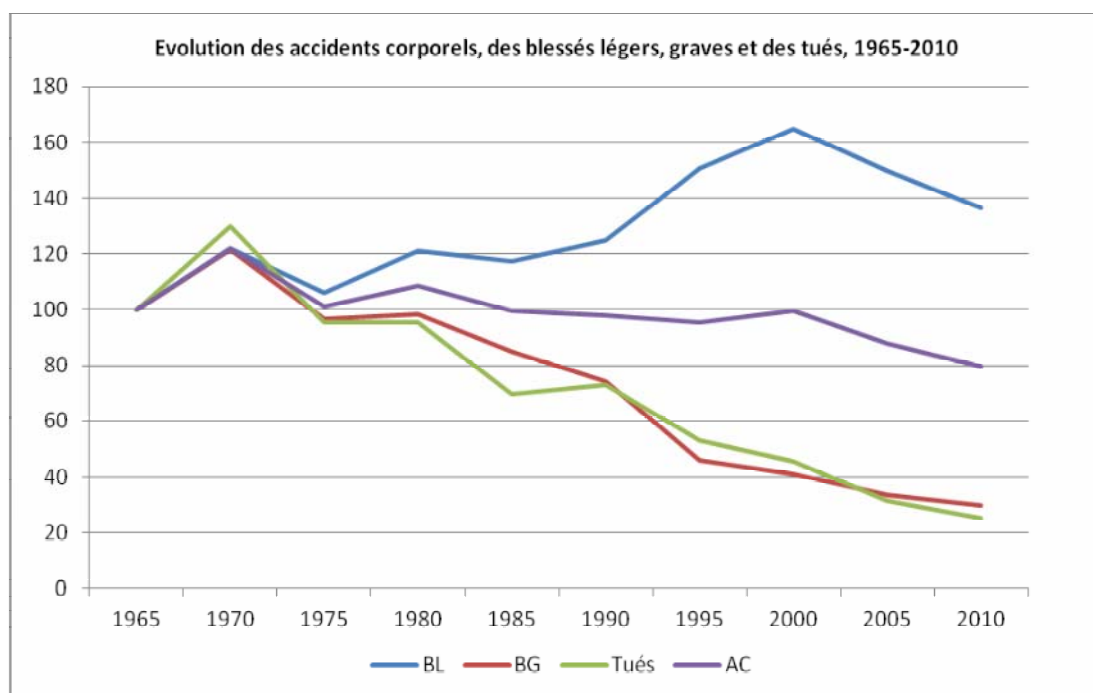
<sup>123</sup> Comparaisons européennes, article, p38, in page web : [Securiteroutiere.gouv.fr/IMG/synthese/CS-europ.pdf](http://Securiteroutiere.gouv.fr/IMG/synthese/CS-europ.pdf)



En 2010, le bilan de la sécurité routière présentait un nombre total de 24 564 personnes accidentés, 327 tués, 4458 blessés graves et de 19779 blessés légers<sup>124</sup>. Ces résultats sont en deçà de l'objectif de réduire le nombre de tués à 300 et le nombre de blessés graves à 3000 à la fin de l'année 2010. Néanmoins, l'année 2010 constitue un exercice remarquable dans la mesure où le nombre de tués sur les routes suisses n'a jamais été aussi faible depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale (Fédération Routière Suisse 2010, p. 37).

Le nombre des victimes d'accidents de la circulation connaît un pic au début des années 1970. Pic que connaissent la plupart des pays développés à la même période. À partir de cette date, il s'ensuit une diminution progressive, de 75 % et 70 % en 40 ans, respectivement pour les tués et les blessés graves entre 1970-2010 (graphique 1). La baisse est respectivement de 80 % et 75 % lorsque le point de référence est l'année 1965.

**Graphique 1 : L'évolution de l'accidentalité en Suisse (1960 — 2010)**



(Source : Données de l'Office Fédéral de la Statistique (OFS), 2010)

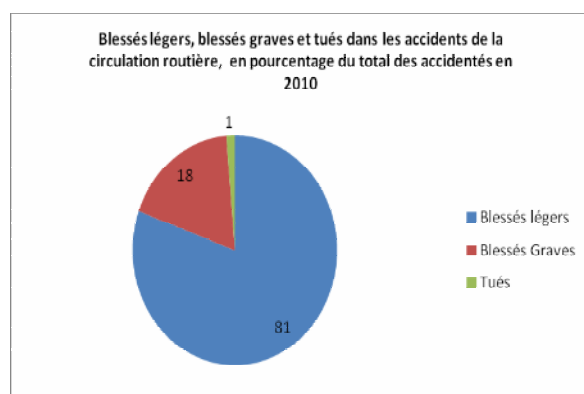
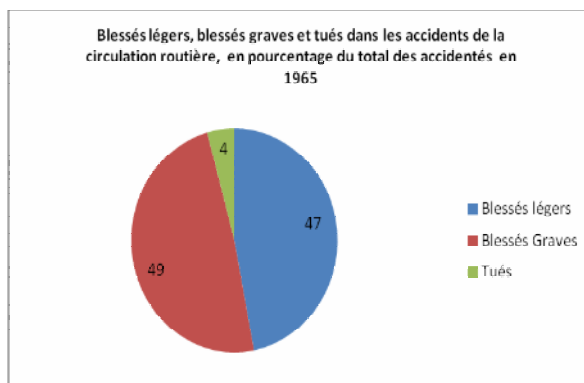
Le graphique 1 met aussi en évidence une évolution divergente pour ce qui concerne le nombre d'accidents légers. Sur la période concernée, il y a une augmentation

<sup>124</sup> Site internet de l'Office Fédéral de la Statistique (OFS), novembre 2011.

de près de 40 %. Cette statistique ne connaît une diminution de ses effectifs qu'à partir du début des années 2000.

La réduction globale de la gravité des accidents de la circulation se traduit également par une modification de la composition des accidents selon leur gravité (Figure 2 et 3). En effet, la part des blessés légers est passée de 47 % en 1965 (sur un total de 30 842 accidentés) à 81 % en 2010 (sur un total de 24 564). En 2010, les blessés graves et les tués représentent désormais et respectivement 18 % et 1 %, alors qu'en 1965, leur part respective s'établissait à 49 % et 4 %. Ces chiffres témoignent de l'amélioration des performances obtenues par la Suisse en sécurité routière.

**Figures 2 et 3 : la composition des accidents de la route selon leur gravité en 1965 et 2010**



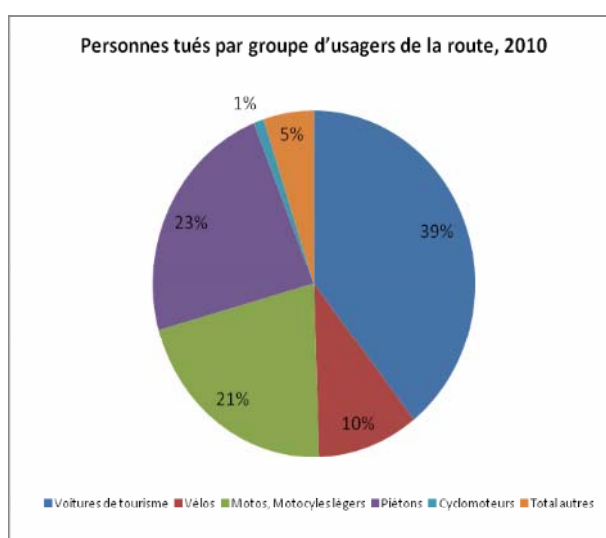
(Source : Bureau de prévention des accidents (BPA) et Office fédéral de la statistique (OFS))

Lorsque l'étude porte sur la décomposition des victimes selon le mode de déplacement, des performances différenciées peuvent être constatées. En effet, sur la

période 1999-2010, les réductions les plus significatives ont été obtenues pour les usagers de cyclomoteurs (-80 %) et des voitures de tourisme (-57 %). La réduction a été moins prononcée pour les piétons (-35 %), les cyclistes (-17 %) et motocyclistes (-14 %).

En 2010, les occupants des voitures de tourisme, malgré une forte diminution, restent la catégorie la plus affectée par les accidents de circulation mortels : 39 % du total (Figure 4). Les piétons, avec 23 % du total, sont en augmentation par rapport à 1999 (20 %). Les motocycles représentent 21 % et sont également en augmentation aussi par rapport à 1999 (14 %). Une évolution similaire est constatée pour les usagers de vélo (10 % et 7 % en 1999).

**Figure 4 : Répartition des victimes d'accidents de la route selon le mode de transport en 2010**



(Source : BPA 2010)

Une étude du BPA (2010) a mis en évidence une évolution différenciée de la réduction de l'accidentalité selon les régions linguistiques. Celle-ci aurait été plus rapide en Suisse alémanique qu'en Suisse romande et qu'au Tessin.

Entre 1997 et 2007, la réduction du nombre de blessés graves et des tués a été de 21 % environ en Suisse alémanique, de 10 % environ au Tessin et de moins de 7 % en Suisse romande. On trouve une évolution similaire pour la réduction du nombre de tués – 37 % en Suisse alémanique et au Tessin, et -27 % en Suisse romande. Toutefois, la

Suisse alémanique représente 65 % du total des tués contre 30 % à la Suisse romande et 5 % pour le Tessin, reflétant par la même le poids démographique des différentes régions.

Il reste que la Suisse alémanique présente de meilleures performances par rapport à la taille de sa population. En effet, le risque d'accident grave rapporté à la population est de 67 (pour 100 000 habitants) en Suisse alémanique, 125 au Tessin, et 87 en Suisse romande en 2007. En conséquence, la Suisse romande se caractérise par une performance intermédiaire qu'explique pour partie la taille de son réseau routier hors localité. En effet, alors que sur l'ensemble de la Suisse, 58 % des accidents graves ont lieu en localité (zone urbaine), cette part s'établit à 53 % en Suisse romande. Par contre, les accidents graves hors localité sont plus élevés (40 % du total), alors que cette part s'établit à 33 % en Suisse alémanique et à 30 % au Tessin. La structuration du réseau routier influencerait donc l'accidentalité.

Une autre influence réside dans l'ouverture du canton à la circulation transfrontalière et au tourisme, créant un phénomène « d'importation des accidents graves ». Au Tessin, 16 % des personnes ayant eu un accident grave résident dans d'autres régions suisses ou à l'étranger. En Suisse romande, 7 % des personnes ayant eu un accident grave résident à l'extérieur. En Suisse alémanique, cette part est de 5 %.

#### *1.4. Les enjeux liés à la vitesse et les infractions routières: des spécificités cantonales*

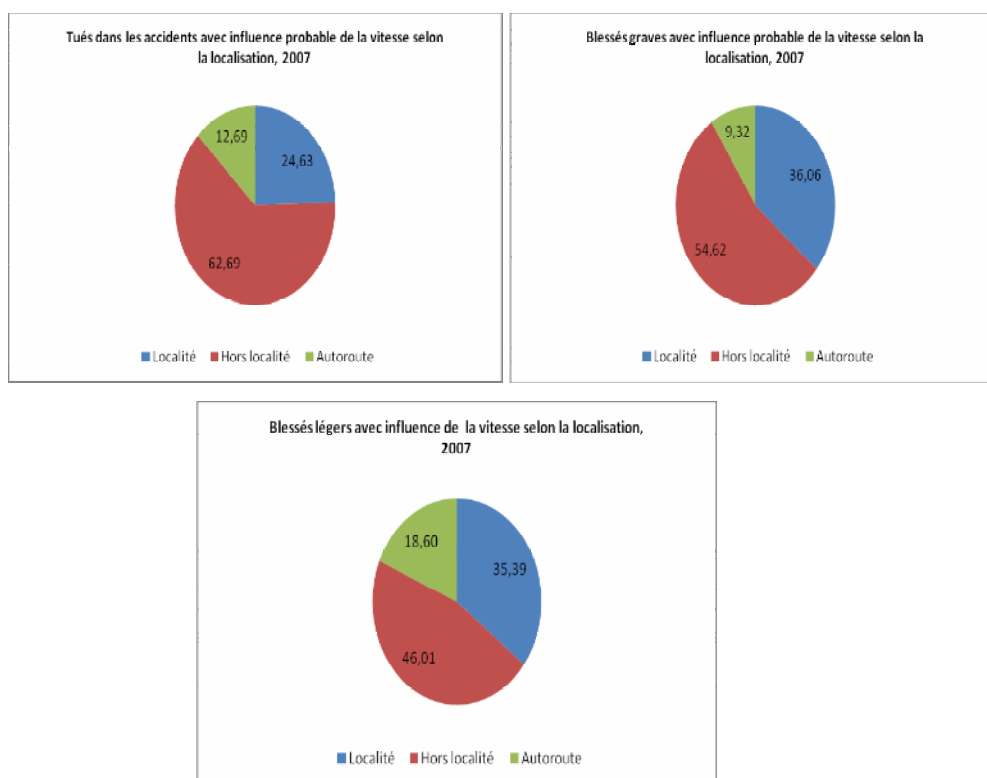
À partir des statistiques sur les accidents de la circulation de l'OFS, citées dans le Rapport « *Statistique 2008 du BPA* », 20 % des accidentés (blessés, blessés graves et tués) (5465) sont liés à l'influence probable de la vitesse en 2007. La vitesse serait ainsi impliquée dans 134 tués (35 % du total des victimes), dans 1223 blessés graves (23 %) et dans 4108 blessés légers (19 %) (BPA 2008, p. 15).

Les routes hors localité (interurbaine) s'avèrent plus dangereuses : 63 % des tués, 55 % des blessés graves et 46 % des blessés légers, que les routes et les voies locales (urbaines) où se produisent 25 % des tués, 36 % des blessés graves et 35 % des blessés légers. Sur les autoroutes se produisent 13,9 % et 19 %, des tués, blessés graves

et blessés légers respectivement. Les accidents sur les autoroutes sont moins graves, 19 tués pour 1000 accidentés, que dans les routes hors localité, 32 pour 1000.

La vitesse plus rapide sur certains réseaux expliquerait ces différences, alors que l'aménagement et un trafic plus dense auraient un effet protecteur à l'égard de la vitesse pour la circulation sur autoroute. En effet, dans les graphiques ci-dessous le nombre et la gravité des accidents avec influence de la vitesse sont dans tous les cas plus importants hors localité qu'en localité et que sur les autoroutes : 62,69 % des tués, 54,62 % des blessés graves et 46,01 % des blessés légers ; suivis des victimes des accidents en localité : 24,63, 36,06 et 35,39 %, respectivement. Le nombre et la gravité des accidents corporels sur les autoroutes sont moins nombreux : 12,69, 9,32 et 18,60 % (Figures 5, 6, et 7).

**Figures 5, 6 et 7 : Implication de la vitesse dans les accidents corporels selon le réseau**



(Source : BPA, 2010)

Selon les régions linguistiques, des différences sont perceptibles également : les accidents graves liés à la vitesse sont plus fréquents en Suisse romande, dans 34 % des

accidents graves ou mortels, qu'en Suisse alémanique (21 %) et qu'au Tessin (8 %). Entre 1997 et 2007, on constate aussi une réduction moins favorable des accidents impliquant des excès de vitesse en Suisse romande (- 4 %) par rapport à la moyenne nationale (- 20 %). Cette évolution s'avère encore moins favorable lorsqu'elle est comparée à celle de la Suisse alémanique (- 26 %) et celle du Tessin (- 20 %).

Les accidents avec excès de vitesse impliquent un nombre élevé des jeunes de 18 – 24 ans sur l'ensemble du réseau, même si les 25 – 44 ans sont plus fortement représentés sur ceux ayant lieu sur le réseau autoroutier. Pour les accidents survenus en localité, les catégories des 18-24 et les 25-44 ans représentent 56 % des blessés graves et des tués. Pour les accidents survenus hors localité, ces deux catégories réunies représentent les 2/3 du total des blessés graves et des tués. Ce sont donc des catégories à cibler au niveau des campagnes d'information, d'éducation, de sensibilisation, de prévention, mais aussi en termes de contrôle et de sanction.

**Tableau 2 : Implication dans des accidents de la route graves ou mortels selon le groupe d'âge avec présence probable d'excès de la vitesse**

<b>Age</b>	<b>EN LOCALITE</b>	<b>HORS LOCALITE</b>	<b>Autoroute</b>
<b>15-17</b>	13%	6%	4%
<b>18-24</b>	26%	31%	27%
<b>25-44</b>	30%	32%	46%
<b>45-64</b>	17%	24%	20%
<b>TOTAL SUISSE</b>	100%	100%	100%

(Source : BPA 2010)

Il semble que la Suisse romande serait plus permissive en matière de prise de risques routiers. Le différentiel de performance ne s'expliquerait pas seulement par un aménagement du réseau routier moins favorable. Si en 2007, sur l'ensemble du territoire suisse, la violation des limitations de vitesse reste l'infraction la plus fréquente qui entraîne un retrait de permis (34 % du total). La part de ce même motif s'élève à

37 % (du total des retraits de permis) en Suisse romande, 34 % au Tessin et 32 % en Suisse alémanique.

Autre facteur d'accident et motif de retrait du permis, la conduite en état d'ébriété qui représente 14 % du total des blessés graves et des tués en 2007 pour l'ensemble de la Suisse. Cette part est plus importante en Suisse romande (20 %) qu'au Tessin (19 %) et qu'en Suisse alémanique (11 %). On constate aussi des différences importantes quant à l'évolution sur la période 1997 — 2007. Alors qu'en Suisse alémanique l'influence de l'alcool dans les accidentés graves ou tués a diminué de 30 %, elle a augmenté au Tessin de 32 % et en Suisse romande de 4 %. Ces chiffres doivent être considérés avec une certaine prudence. En effet, ces évolutions peuvent aussi s'expliquer par les différentes manières de remplir les procès verbaux et la fréquence des contrôles d'alcoolémie au volant selon les forces de police au niveau de chaque canton. Il reste que les habitudes de consommation d'alcool diffèrent nettement selon les régions linguistiques. La proportion de personnes consommant tous les jours de l'alcool est beaucoup plus élevée en Suisse romande et au Tessin qu'en Suisse alémanique (BPA 2008, p. 77).

Lorsque l'analyse porte sur le port de la ceinture de sécurité, la Suisse alémanique apparaît la plus vertueuse. En effet, le taux de port de la ceinture de sécurité pour l'ensemble de la Suisse était de 86 % en 2007. Alors que ce taux est de 75 % au Tessin, il est de 78 % en Suisse romande et de 89 % en Suisse alémanique. Ces différences au niveau des régions linguistiques se vérifient aussi pour la proportion des occupants de voiture non attachés au cours d'un accident grave : 16 % en Suisse alémanique, 22 % en Suisse romande et 32 % au Tessin (Ibid.)

### *1.5. Un contexte suisse de contrôle accru des limitations de vitesse*

Malgré un bilan de sécurité routière en nette amélioration, la gestion des excès de vitesse constitue toujours un vecteur d'intervention incontournable en Suisse. En effet, selon un indicateur de comportements auto-reportés, près de 40 % des conducteurs ont déclaré 'avoir commis un excès de vitesse' en 2006<sup>125</sup>. Cette proportion sous-estime sans doute la réalité, mais donne toutefois quelques indications sur la prévalence de comportements illégaux concernant les limitations de vitesse. Environ 1500 accidents

---

<sup>125</sup> [www.bfs.admin.ch](http://www.bfs.admin.ch), site consulté le 2 avril 2012.

graves impliquent chaque année le facteur vitesse. En 2006, la vitesse serait impliquée dans 1/3 des accidents mortels.

Entre 2003 et 2007, le nombre d'appareils de contrôle installés sur le réseau routier suisse a fortement augmenté, à la fois pour l'alcool au volant (+25 %) et la vitesse (+64 %) (Tableau 3). Pour ce qui concerne plus précisément le contrôle de la vitesse, les appareils immobiles surveillés et mobiles sont restés stables, tandis que les radars immobiles non surveillés ont fortement augmenté. Ainsi, la part des systèmes radars immobiles surveillés (radars sur trépieds ou des pistolets lasers) et des mobiles (utilisé à partir d'un véhicule) a diminué fortement, entre 2003 et 2007, de 75 % à 45 %, au profit des systèmes de mesure de la vitesse non surveillée (surveillant la vitesse ou la vitesse et les feux) qui sont passé de 25 % à 55 % du total des radars.

Avec l'augmentation du nombre d'appareils, le nombre de véhicules contrôlés s'accroît fortement. Entre 2003 et 2007, le nombre de véhicules contrôlés est passé de 232 millions environ à 503 millions pour les seuls dispositifs fixes. Sur la même période, les contrôles par des dispositifs fixes ont été multipliés par 2. L'accroissement est de 40 % pour les appareils mobiles et les contrôles avec interception. La plupart de ces contrôles sont réalisés en localité (zone urbaine), soit 328 millions environ en 2007 (137 millions en 2003), sur le réseau autoroutier (157 millions et 83 millions en 2003) et hors localité (17 millions et 8 millions en 2003). Malgré ces efforts de contrôle, le taux d'infraction aux lieux de contrôle reste limité : entre 7 % et 8 % pour les appareils mobiles et inférieurs à 1 % pour les appareils fixes.



**Tableau 3: Appareils de mesure de la vitesse et éthylomètres à disposition des autorités policières selon le système de mesure (2003-2007)**

<b>Dispositifs de contrôle</b>	2003	2004	2005	2006	2007
<b>Pour les contrôles de vitesse<sup>126</sup></b>					
<b>Systèmes de mesure immobiliers surveillés</b>	154	158	167	173	159
<b>Systèmes de mesure mobiles</b>	189	211	207	230	181
<b>Systèmes de mesure immobiliers non surveillés (fixes)</b>	113	154	203	270	410
<i>dont mesurant uniquement la vitesse</i>	81	93	130	173	251
<i>dont mesurant la vitesse et surveillant les feux</i>	33	61	73	96	159
<b>Total</b>	456	523	577	672	750
<b>Éthylomètres</b>					
Éthylomètres mobiles	1191	1276	1392	1472	1556
Éthylomètres statiques	57	42	27	23	15
<b>Total</b>	1248	1318	1419	1495	1571

(Source : Office Fédéral de la Statistique (OFS), Statistiques des Contrôles de la circulation routière (SCP))

Les statistiques fédérales soulignent également que la politique de contrôle est relativement intégrée par les conducteurs, puisque près de 80 % d'entre eux s'attendent à faire l'objet d'un contrôle de vitesse. Par ailleurs, plus d'1/4 d'entre eux souhaitent plus de contrôles de vitesse. Il existe une adhésion marquée de la population dans son ensemble à un renforcement accru des contrôles. Ce souhait des populations a été évoqué au cours des différents entretiens menés sur les trois cantons étudiés. « La population nous demande d'effectuer plus des contrôles et nous indique les lieux où elle

<sup>126</sup> Les systèmes de mesure immobiliers surveillés sont par exemple des radars sur trépieds ou des pistolet-lasers. Les systèmes de mesure mobiles sont utilisés à partir d'un véhicule en mouvement. Les systèmes de mesure immobiliers non-surveillés sont constitués, pour partie au moins, d'éléments inamovibles, fixés sur place. Les systèmes semi-stationnaires sont considérés comme des systèmes de mesure immobiliers non surveillés.

souhaite notre présence ou qu'on installe des radars... »<sup>127</sup> Les autorités communales sont aussi demandeuses de contrôles sur leurs territoires, à la sortie des écoles principalement ou à l'entrée et à la sortie de la ville. Cette demande sociale doit être mise en relation avec la crainte d'être impliqué dans un accident dû à un excès de vitesse qui s'établit à plus de 90 % de la population, tandis qu'un peu plus de la moitié des conducteurs estime qu'ils pourraient être impliqués dans un accident dû à la vitesse et provoqués par leur conduite. Le contrôle de la vitesse serait d'abord un moyen de se protéger de la conduite des autres conducteurs ! Par ailleurs, près de 15 % des conducteurs estimaient en 2008 les excès de vitesse comme criminels et donc comme une infraction grave.

En 2007, ce sont près de 2,4 millions d'infractions à la vitesse qui ont été notifiées en Suisse, soit près de 1/3 du nombre de la population suisse (Tableau 4). Entre 2003 et 2007, ce nombre a augmenté de près de 15 %. Les infractions sont constatées en grande partie par les dispositifs fixes (66 %), ce qui s'explique par un parc d'appareils plus important. Les infractions constatées le sont à 61 % en localité (où se situent les appareils fixes), pour 10 % hors localité et à 29 % sur autoroutes. Sur la période 2003-2007, les infractions constatées par des appareils mobiles sont globalement restées stables, mais avec une évolution contrastée selon le réseau (-12 % en localité, +15 % hors localité et stable sur autoroutes). Pour ce qui concerne les appareils fixes, les infractions constatées ont augmenté de 33 %, avec des évolutions respectives pour les différents réseaux (+30 %, +60 % et +40 %). En somme, les infractions notifiées se sont surtout accrues sur le réseau hors localité (+36 %) et sur les autoroutes (+26 %)<sup>128</sup>, c'est-à-dire sur les réseaux accidentogènes et caractérisés par de forts trafics routiers. Toutefois, le système de CAV suisse semble être orienté tant pour ses contrôles et les infractions relevées essentiellement vers le réseau urbain.

Ces informations statistiques suggèrent un recours accru aux dispositifs fixes, qui sont installés en zone urbaine (localité). Or, l'accent mis sur une stratégie de contrôle en milieu urbain peut apparaître quelque peu paradoxal dans la mesure où les enjeux en termes d'accidentalité et de vitesse se situent en premier lieu dans les zones dites 'hors localité.

---

<sup>127</sup> Entretien avec le capitaine Escher et son équipe à Genève, le 13 avril 2010.

<sup>128</sup> L'augmentation sur le réseau en localité est de 7%.

**Tableau 4 : Excès de vitesse selon la localisation des contrôles et l'appareil de contrôles (2003-2007)**

Appareils de contrôle	Excès de vitesse (nombre)				
	2003	2004	2005	2006	2007
Systèmes de mesure immobiliers surveillés (total)	843 709	885 506	921 458	860 982	839 297
<i>avec poste d'interception</i>	120 214	103 700	103 557	134 813	105 641
<i>sans poste d'interception</i>	723 494	781 806	817 902	726 168	733 656
Systèmes de mesure immobiliers non surveillés (total)	1242 979	1402325	1476986	1753353	1675358
Systèmes de mesure immobiliers surveillés (en localité)	609 043	603 050	628 196	636 052	537 592
<i>avec poste d'interception</i>	94 981	92 142	90 739	125 286	87 226
<i>sans poste d'interception</i>	514 062	510 908	537 457	510 765	450 366
Systèmes de mesure immobiliers non surveillés (en localité)	786 314	807 073	981 249	1136727	1029507
Systèmes de mesure immobiliers surveillés (hors localité)	86 780	122 742	109 019	98 130	99 094
<i>avec poste d'interception</i>	9 208	8 290	8 733	10 376	10 698
<i>sans poste d'interception</i>	77 572	114 451	100 286	87 754	88 396
Systèmes de mesure immobiliers non surveillés (hors localité)	83 040	77 826	56 280	86 853	133 527
Systèmes de mesure immobiliers surveillés (autoroutes)	186 890	180 024	209 902	170 153	186 278
<i>avec poste d'interception</i>	15 452	8 174	7 478	9 174	6 332
<i>sans poste d'interception</i>	171 438	171 850	202 424	160 979	179 946
Systèmes de mesure immobiliers non surveillés (autoroutes)	366 998	589 442	424 671	520 495	512 324

(Source : données de l'OFS)

## Section 2

### Des dispositifs policiers locaux œuvrant dans un cadre fédéral

*La Confédération suisse a travaillé ces dernières années à l'élaboration d'une stratégie nationale de sécurité routière reposant sur la philosophie du « zéro tué ». Ce programme d'action appelé Via Sicura s'inscrit dans une démarche participative visant à rationaliser l'intervention publique en sécurité routière. Disposant de compétences législatives, le niveau fédéral reste cependant totalement dépendant des cantons et des communes qui disposent des compétences d'exécution. La mise en œuvre de la législation en matière de contrôle de vitesse s'appuie sur une mosaïque d'organisations policières dont les modalités d'organisations s'avèrent fort diverses. La mise en œuvre opérationnelle des dispositifs de CAV l'est également avec des interventions municipales et cantonales. Malgré une grande diversité dans les manières de faire, ces programmes d'intervention partagent des caractéristiques communes comme la recherche d'une stratégie de contrôle des vitesses équilibrée entre dimensions préventive et répressive.*

#### 2.1. Une stratégie fédérale contrainte par le local : VISION ZERO

La Suisse est une confédération organisée autour de trois niveaux de gouvernement : la Confédération, les cantons et les communes. Ainsi, la constitution fédérale dans ses articles 43a.1, 44.1 et 44.3 stipule que « la confédération n'assume que les tâches qui excèdent les possibilités des cantons ou qui nécessitent une réglementation uniforme par la Confédération ». La Constitution fédérale garantit l'autonomie des cantons. Ainsi, ils prélèvent l'impôt et adoptent des lois dans tous les domaines qui ne relèvent pas de la compétence de la Confédération. Certains domaines sont ainsi gérés par au seul niveau cantonal, par exemple l'éducation, la gestion des hôpitaux, la construction, l'entretien des routes (sauf les autoroutes et les routes nationales gérées par la confédération) et la police, etc.

En matière de sécurité routière, la Confédération assure la compétence législative (Ithaque 2005, p. 65), tandis que les cantons et les communes assurent la compétence d'exécution. Ainsi, la confédération intervient pour bâtir un cadre d'intervention

commun avec une volonté d'harmoniser les pratiques. Dans la pratique, le canton dispose d'une indépendance en matière d'intervention. À ce titre, les recettes générées par les amendes routières sont versées à la caisse générale du canton ou des communes.

En fait, chaque canton est doté d'une constitution démocratique, d'un parlement, d'un gouvernement, de ses propres tribunaux, de son administration et de sa propre police cantonale. Chaque canton est divisé en communes (2761 au total), qui pour la plupart dispose également d'un parlement (assemblée communale). Les cantons et les communes disposent donc d'un réel pouvoir d'intervention en matière de sécurité routière, comme en atteste leur choix ou non de se doter de dispositifs de CAV et d'en définir les modalités de fonctionnement. Ce pouvoir d'intervention n'est pas sans limites. En effet, la Confédération dispose également de pouvoirs en matière de droit civil (Const. Art 122) et de droit pénal (Const. Art. 123). Par ailleurs, il existe une primauté du droit fédéral sur le droit cantonal (Const., Art 49).

En matière routière, la Confédération construit, entretient et exploite les routes nationales et les autoroutes. Elle en supporte les coûts. Elle peut confier ces tâches en partie ou en totalité à des organismes publics, privés, voire mixtes (Const. Art.83). Ainsi, elle peut confier la gestion des dispositifs de CAV aux cantons, même si elle est propriétaire des appareils. Pour assurer le financement de ses interventions, la confédération peut compter notamment sur des financements issus de la redevance annuelle payée sur les véhicules et un impôt sur la consommation des carburants (Const. Art. 86).

En matière de sécurité routière, la séparation des rôles entre le niveau fédéral et les cantons se confirme. La Confédération travaille à la définition d'une stratégie globale et à l'élaboration d'une politique nationale de sécurité routière, tandis que les compétences d'exécution conférées aux cantons conduisent à une mise en œuvre locale. Des acteurs du secteur privé et associatif interviennent également dans le système de gouvernance de sécurité routière.

Ainsi, depuis le début des années 2000, la Confédération suisse essaie de mettre progressivement en place une nouvelle stratégie, basée sur un constat relativement simple : l'erreur humaine dans les accidents ne peut être totalement exclue, ce qui implique que le risque d'accident grave ne peut être réduit qu'en adoptant une vision

globale du système et en agissant sur l'ensemble des éléments qui le composent. Il s'agit d'une vision de la sécurité routière, qui s'appuie sur un principe constitutionnel fondamental, « le droit à la vie et à la liberté personnelle » (Const., article 10) qui stipule « le droit à l'intégralité physique et psychique » (OFROU 2005). La vision fédérale suisse promeut un programme d'action 'VISION ZERO', selon lequel on ne peut plus accepter qu'il y ait des accidents mortels ou graves sur les routes (BPA 2002). Ce programme se fonde donc sur un principe éthique et se veut être un changement de paradigme (Ibid. p. 18)

L'adhésion à cette philosophie d'action en matière de sécurité routière implique de changer les orientations précédentes : *« au cœur de cette nouvelle approche se trouve l'idée que l'être humain commet des erreurs, qui ne peuvent pas être totalement exclues tant que l'action humaine constitue un facteur essentiel du système, même s'il convient d'essayer de les réduire autant que faire se peut. Le système de circulation et des secours doivent donc être agencés de manière que les erreurs impossibles à éviter n'aient pas de conséquences fatales. Le paradigme consistant à adapter l'être humain au système doit donc être abandonné au profit de l'approche inverse »* (BPA 2002, p. 1). Autrement dit, partant du constat que les êtres humains commettent des erreurs ou des fautes lorsqu'ils ne respectent pas les règles de circulation, les concepteurs du système de circulation, les concepteurs des infrastructures, les constructeurs des véhicules et les secours devront s'organiser et concevoir des modalités d'intervention pour qu'il ne se produise plus aucun accident mortel ni grave.

L'adoption de cette philosophie « VISION ZERO » a conduit les autorités à élaborer une politique globale d'intervention qui met l'accent essentiellement sur la prévention plus que sur la répression (BPA 2006). Au sein de cette stratégie, la lutte contre les vitesses excessives occupe une place limitée, en se limitant au renforcement de la surveillance et une application plus stricte de la loi. Ce programme d'action vise également à introduire une rationalisation dans la stratégie menée en définissant à la fois des priorités, suggérant l'élaboration de mesures, la constitution de données statistiques harmonisées et fiables, mais aussi des pratiques d'évaluation. Il s'agit aussi d'introduire de la cohérence dans le système pour éviter que la mise en œuvre des mesures conduise à des pratiques trop différentes d'un canton à un autre. La mise en œuvre de cette stratégie de sécurité routière passe par le programme d'action 'Via

Sicura' défini par des objectifs principaux et partiels à atteindre pour différents facteurs (Tableau 5).

**Tableau 5 : Le programme d'action Via Sicura**

<b>Facteurs influant sur les accidents</b>	<b>Objectifs principaux</b>	<b>Objectifs partiels</b>
<b>Prise de conscience du problème dans la société</b>	La sécurité routière jouit dans la société, la politique et l'économie de la même valeur élevée que la mobilité	Les conditions préalables de personnel, d'institutions, de finances et de structures permettant de réaliser les objectifs...
<b>Comportement des usagers</b>	Les usagers de la route se comportent de manière sûre...	Les mesures et règles sont largement acceptées...
<b>Sécurité de véhicule</b>	Tous les véhicules sont sûrs au niveau du fonctionnement et de la circulation.	Tous les véhicules neufs sont construits et équipés de façon à correspondre à l'état actuel de la technique en matière de prévention (sécurité active)...
<b>Sécurité de l'infrastructure routière</b>	Les infrastructures routières sont agencées, entretenues et exploitées de manière sûre pour la circulation.	Les déficits de l'infrastructure routière en matière de sécurité sont éliminés, en particulier pour les usagers de la route les plus vulnérables...
<b>Prestations et qualité des centres de secours</b>	Le sauvetage des victimes d'accidents intervient rapidement et dans les règles de l'art.	Tous les éléments de la chaîne de sauvetage (secours d'urgence, appel d'urgence, intervention du centre de secours sur place, transport, hospitalisation d'urgence) sont bien harmonisés les uns par rapport aux autres et ne présentent aucun maillon faible.

Pour bénéficier du plus large soutien de la population, cette nouvelle vision de la sécurité routière s'est accompagnée d'une large consultation, organisée sous la responsabilité de l'Office fédéral des Routes (OFROU). Le document intitulé

« Élaboration des fondements de la nouvelle politique de sécurité routière » résulte du travail de personnes issues des milieux politiques et économiques, des autorités cantonales et communales, des écoles et des organisations privées et publiques, des experts et des collaborateurs de l'OFROU. Au-delà de la mise en œuvre d'une nouvelle philosophie d'action, il s'agit de mobiliser et de convaincre l'ensemble des acteurs dans le cadre d'une démarche participative et progressive. Lors de nos déplacements sur le terrain, nos interlocuteurs faisaient part d'une certaine distance à l'égard de ces orientations, voire d'une certaine résistance à un programme bien trop général au regard des activités opérationnelles dont ils ont la responsabilité. Les actions de communication, les politiques préventives et éducatives, et les interventions en matière de dissuasion peuvent et sont réalisées quotidiennement sans qu'il y ait besoin d'un cadre global reposant sur un effort de conceptualisation aussi marqué. Outre une adhésion locale limitée à cette stratégie nationale qui peut s'expliquer en partie par la volonté des cantons de garder leurs prérogatives, les freins à son adoption trouvent des raisons dans le coût important des mesures avancées et leur financement partiel assuré par la confédération (DETEC 2008). Par ailleurs, cette stratégie repose sur l'adoption d'un nombre considérable de mesures qui ne produisent leurs effets que lorsqu'elles sont combinées avec d'autres (Ibid. p. 10), ce qui en fait une mise en œuvre assez complexe.

La définition d'une stratégie nationale doit également composer avec le jeu des groupes d'intérêt (BPA 2002, p. 133), dont certains défendent la liberté des automobilistes. L'objectif associé à la constitution d'une stratégie nationale vise également à structurer et à organiser le réseau des intervenants en sécurité routière. Ce réseau se structure autour de grandes associations représentatives qui peuvent être considérées comme autant de relais de groupes de pression. Le Touring Club Suisse, l'automobile club suisse, le centre patronal, les associations de défense des piétons et des usagers du vélo sont autant d'acteurs qui influent sur les orientations de la politique menée (Ithaque 2005, p. 76). Une autre caractéristique importante réside dans l'intervention d'acteurs privés et/ou associatifs comme le BPA, qui est une fondation de droit privé ou encore l'association transports et environnement. L'intervention fédérale ne s'inscrit donc pas nécessairement par l'action de grandes administrations fédérales, ce qui constitue aussi une limite à une intervention plus importante et à son efficacité.



En conséquence, la stratégie en sécurité routière est élaborée au niveau fédéral dans une logique participative qui peut conduire à une démarche assez poussive compte tenu des résistances qui s'organisent. Les compétences d'exécution relèvent des cantons et des communes. Toutefois, de grandes associations interviennent également en matière de sécurité routière pour configurer ce qui est appelé un 'fédéralisme participatif' (Chollet 2006, p. 67).

### *1.2. Une mosaïque policière faite de diversités*

Les compétences en matière policière font l'objet d'un partage entre le niveau fédéral et le niveau cantonal. Au niveau fédéral, l'Office fédéral de la police (FEDPOL) joue un rôle essentiel en tant que centre d'information, de coordination et d'analyse pour les polices cantonales. Il s'agit en cela d'une police nationale aux compétences qui restent relativement limitées

Pour ce qui concerne les autres missions de police, de maintien de l'ordre public, de sécurité et du respect des lois sur le territoire cantonal, chaque État canton est souverain sur sa juridiction et dispose de sa propre organisation policière. Certains évoquent ainsi une « mosaïque fédéraliste » (Bolle et Knoepfler 2000, p. 109). Deux modèles cohabiteraient : le modèle alémanique articulé autour des missions de police judiciaire, de sécurité et de circulation et le modèle romand au sein duquel la gendarmerie assure les missions de sécurité publique et de police judiciaire.

Trois cantons romans ont fait l'objet d'une recherche approfondie : les cantons de Genève, de Vaud et de Neuchâtel. Au sein de ces trois cantons, une architecture similaire des tâches de police a été identifiée : un corps de gendarmerie, une police en uniforme (mais non militaire) qui exerce les tâches de police-secours, de police de proximité et des enquêtes judiciaires (missions de sécurité publique) et une police judiciaire (ou de sûreté), responsable de la police judiciaire (affaire de moyenne et grande criminalité).

Chaque corps de police est subordonné à la République du Canton, rattaché à un Département comme celui de la Justice, de la sécurité et des finances dans le cas de la police neuchâteloise, du Département de la Sécurité et de l'Environnement (DSE) pour le Canton de Vaud ou du Département de la sécurité, de la police et de l'environnement

(DSPE) pour la police du Canton de Genève. À la tête du Département se trouve un membre du Conseil d'État élu.

La Police cantonale recrute, forme et gère son personnel, son budget et planifie son activité. Elle dispose donc d'une réelle autonomie. Le financement de la police cantonale est assuré par le canton.

Pour le canton de Vaud, le budget 2010 était de 165 millions de francs suisses pour 1077 postes de travail et une population de 701 526 habitants. Le canton de Neuchâtel dispose d'environ 400 policiers pour un budget de 59 millions de francs suisses pour une population de 171 647 habitants. Ainsi, il y a un agent de police pour 430 habitants sur le canton de Neuchâtel et ce chiffre est de 1 pour 650 habitants sur le canton de Vaud. En fait, ces différents chiffres témoignent d'une réelle diversité entre les cantons qui se caractérisent à la fois par les spécificités de leur juridiction, la taille de leur population et leur desserte policière.

Certains cantons ne disposent pas de police cantonale pour des raisons budgétaires (la base fiscale étant insuffisante). Dans cette situation, ils peuvent faire appel à la coopération d'autres cantons. La coopération en matière de police entre la Confédération et les cantons et entre les cantons eux-mêmes est réglée par des conventions. Ainsi, les cantons qui ne disposent pas de police cantonale ou de moyens de police suffisants peuvent trouver des solutions en passant des accords de coopération ou de conventions inter-cantonaux de police (concordats)<sup>129</sup>. Des mesures similaires peuvent exister en matière de prestation pour les dispositifs de contrôle automatisé de la vitesse (CAV). Il existe des coopérations inter-cantonaux en matière de formation policière. Ainsi, la police du canton de Genève et la police du canton de Vaud ont signé des accords de coopération pour surveiller l'autoroute A1, prestation assurée par la police vaudoise.

Outre les polices cantonales, il y a aussi, par délégation des cantons, des polices municipales dans les villes et les communes qui en ont les moyens et qui désirent disposer d'une force de police. Chaque canton définit ses propres lois et ses règlements

---

<sup>129</sup> Rapport du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur la politique de sécurité de la Suisse, 23 juin 2010, 91 p. Concordat du 10 octobre 1988 réglant la coopération en matière de police en Suisse romande, entrée en vigueur pour le canton de Fribourg le 10.1.1992 ; Loi d'adhésion au concordat réglant la coopération en matière de police en Suisse romande, du 20 juin 1990, Grand Conseil du canton du Valais.

relatifs à l'organisation de la police sur son territoire. Le Grand Conseil et Canton de Genève, comme celui Neuchâtel et de Vaud, définissent les missions, l'organisation, et le statut des agents de la police<sup>130</sup>. « *Sur le canton de Vaud il y a une dissociation entre ce qui revient au canton et ce qui revient à la ville. La police de la ville de Lausanne a les mêmes attributions que la police du canton de Vaud* »<sup>131</sup>. Il reste, cependant, que les différentes polices interviennent seulement sur leur juridiction respective. Par ailleurs, la police cantonale intervient sur le réseau cantonal, sur les communes dont elle dispose des contrats de prestations et sur l'autoroute. Plus récemment, la population du canton de Vaud a été amenée à s'exprimer sur le choix éventuel de constituer une police unique pour le canton. Finalement, le projet d'une police coordonnée a été retenu, soulignant par la même l'importance du localisme dans la gestion des affaires policières. « *Chacun veut être roi dans son jardin.* »<sup>132</sup>

Les agents de la police municipale de Genève sont chargés en priorité de la sécurité de proximité, de la prévention de l'incivilité et de la délinquance et par délégation de l'État, de certains pouvoirs d'autorité en matière de prescriptions de police et de prescriptions fédérales sur la circulation et le contrôle routier. Ils exercent leurs attributions sur l'ensemble du territoire de la commune ; en vertu des accords intercommunaux, leur compétence peut être étendue à tout ou à une partie du territoire d'une ou de plusieurs communes<sup>133</sup>. Le canton de Genève présente la particularité d'être un petit territoire, très urbanisé, avec une activité internationale importante, et dont les frontières sont essentiellement communes avec la France, ce qui influe sur son activité policière.

Le canton de Neuchâtel se caractérise aussi par un activisme organisationnel. En effet, en vue de limiter les dépenses publiques, les autorités ont décidé de réduire les effectifs policiers de 10%, conduisant ultimement à un vaste mouvement de fusion et de réorganisation de la carte policière. La police neuchâteloise émerge comme la future police cantonale, qui assurera la totalité des prestations en matière de police en 2014. En effet, Chaux-de-Fonds a liquidé sa police municipale dès 2007, ce qui a lancé ce

---

<sup>130</sup> Loi sur la police neuchâteloise du 20 février 2007, Loi sur les agents de la police municipale, canton de Genève, 20 février 2009.

<sup>131</sup> Entretien réalisé avec le Capitaine Blanc de la ville de Lausanne, le 28 juillet 2010.

<sup>132</sup> Entretien réalisé avec le Capitaine Rossi de la police cantonale de Vaud, le 20 mai 2010.

<sup>133</sup> Loi sur les agents de la police municipale, Genève 20 février 2009, le Grand Conseil de la République de Genève.

mouvement de fusion. Toutes les polices municipales du canton de Neuchâtel auront disparu au 1<sup>er</sup> janvier 2014, y compris celle de la ville de Neuchâtel. À présent, la police neuchâteloise assure des prestations sur les routes cantonales, des contrats de prestations pour certaines communes, tout en cohabitant avec des polices municipales comme celle de la ville de Neuchâtel.

La diversité organisationnelle s'en trouve facilitée par le fait que le cadre fédéral n'apparaît pas particulièrement contraignant. Des organisations comme le Bureau de la Prévention des Accidents à la demande de l'OFROU peuvent élaborer des documents de politique de sécurité routière et énoncer de grandes orientations nationales, celles-ci n'ont pas force de loi. De fait, chaque canton est libre d'y adhérer ou non. Cette liberté d'adhésion conduit ainsi à conférer une autonomie aux pratiques policières locales. « *En matière de circulation et en matière de contrôle de la vitesse, tous les cantons sont indépendants, ils gèrent leur vision ou leur opérationnel par rapport aux directives politiques, par rapport à la sensibilité des commandants de police et à la sensibilité du chef de circulation. Cela c'est l'aspect le plus général* »<sup>134</sup>.

Cette diversité organisationnelle de la police n'empêche pas que dans les trois cantons étudiés, des points de convergence existent. Dans chaque canton, il existe une Police de la circulation et au sein de celle-ci des unités spécialisées dans le contrôle de la vitesse rattachées à la Gendarmerie. Il y a aussi une délégation de compétences de police auprès de polices municipales. Par ailleurs, une coordination et une coopération sont à l'œuvre entre les différentes unités de police travaillant sur leur territoire respectif. La superficie limitée des juridictions facilite dans une certaine mesure la coopération grâce à la proximité géographique, les interactions organisationnelles inévitables et une connaissance interpersonnelle, produit de l'ancienneté des personnes dans l'occupation des postes à responsabilité.

L'organisation policière articulée autour des cantons permet aussi aux policiers de disposer d'une très bonne connaissance de leur population et de leur territoire. À défaut d'être peut-être des polices de proximité, une réelle proximité de service existe en matière routière avec la population et leurs élus (Bolle et Knoepfler 2000). Cela se traduit par l'adoption d'une démarche proactive et d'écoute de la population pour mieux

---

<sup>134</sup> Entretien avec le Capitaine Escher de la police de la ville de Genève, le 13 avril 2010.

connaître et répondre à leurs demandes en matière de sécurité de la circulation, et en particulier sur le respect des vitesses.

### *1.3. Des modèles policiers en relation avec leur environnement*

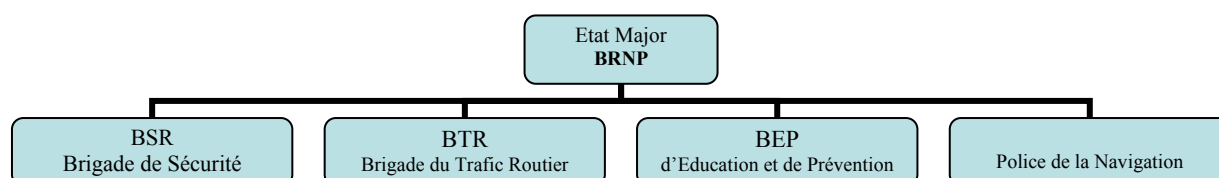
À partir des trois cantons étudiés, il apparaît que les dispositifs de CAV reposent sur des modèles policiers, qui travaillent en coopération avec d'autres organisations. Il ne s'agit donc pas de programmes, mais de dispositifs de contrôle qui sont logés au sein d'un département de l'organisation policière. Dans les trois cantons, il n'existe pas de dispositif institutionnel autonome. Le CAV repose sur une prise en charge totale par les organisations policières. Il constitue en cela une modalité d'action au même titre que les interventions de contrôles en matière d'alcoolémie, de contrôle de la vitesse avec interception ou des mesures plus préventives.

#### Le canton de Genève

Sur le canton de Genève, ce sont près de 150 policiers en uniforme qui assurent les missions de police de sécurité routière sur une juridiction qui comprend 26 kilomètres d'autoroute et environ 460 000 habitants.

Les missions de police de sécurité routière sont assurées par la Brigade Routière Navigation et Prévention (BRNP), composée de 121 gendarmes et de 37 personnels administratifs. La BRNP est elle-même articulée autour de quatre unités : la Brigade de Sécurité Routière, la Brigade du Trafic Routier, la Brigade d'Education et de Prévention et celle de la Police de la Navigation (Figure 8).

**Figure 8 : Organigramme de la BRNP de la police cantonale de Genève**



La brigade de sécurité routière (BSR) a été créée en 1999. Elle est issue de la fusion de la brigade motorisée et de la brigade autoroute. Ses missions consistent à assurer la gestion des accidents corporels sur les voies de la circulation routière locale et sur les 26 kilomètres d'autoroutes du Canton de Genève (environ 1200 accidents chaque année). Elle assure des patrouilles motorisées et des contrôles préventifs. Cette brigade est aussi amenée à faire des contrôles fixes et volants pour interpeller les conducteurs qui circulent sous l'emprise de l'alcool ou de produits stupéfiants. Elle intervient aussi pour effectuer les contrôles de vitesse (par pistolets laser).

Au sein de cette brigade, des personnels spécialisés interviennent en matière de transport de marchandises. Ils forment le groupe transport – environnement. Ces personnels assurent des contrôles relatifs à la conduite des poids lourds (lecture des disques et tachygraphes), des véhicules blindés, l'accompagnement des convois exceptionnels hors gabarits ou les transports de matières dangereuses et de produits radioactifs.

Enfin, elle assure des missions d'escorte dans le cadre des déplacements officiels des chefs d'Etat en visite à Genève, mais aussi la gestion et la surveillance du trafic en général. Ces policiers disposent en cela de prérogatives en cas d'accidents ou d'événements graves pour pouvoir fermer un tunnel, une entrée d'autoroute, etc.

La brigade d'éducation et prévention (BEP) intervient dans les écoles pour donner des cours théoriques et apprendre aux enfants à respecter la réglementation routière.

La brigade de trafic routier (BTR) est composée de 10 gendarmes et de 18 personnels administratifs. Elle s'occupe de tout ce qui est en relation avec le contrôle et la surveillance de la vitesse et des feux sur le canton de Genève au moyen d'appareils fixes et mobiles. Elle est donc responsable de la mise en œuvre du CAV sur le canton de Genève. Pour assurer la mise en œuvre des dispositifs sur le terrain, trois groupes de personnels dédiés ont été constitués : un groupe radars mobiles (un responsable avec 3 gendarmes chargés du contrôle du trafic et du respect des feux tricolores), un groupe radar fixe (un responsable et cinq personnes) et une équipe d'enquêteurs (un responsable et deux gendarmes).

Lors de notre visite de terrain, la police cantonale de Genève disposait de 3 véhicules et de 3 appareils différents, 23 appareils fixes, 2 lasers, 130 sites de contrôles (62 mâts et 68 cabines). Par ailleurs, 38 mâts et 4 cabines de contrôles, qui ne sont plus en fonctionnement, ont été laissés sur place pour aider à produire de la dissuasion.

A ce titre, cette brigade est impliquée dans de nombreuses fonctions. Elle définit ses propres besoins en matière de contrôle (cahier de charge des appareils, recherche et choix des fournisseurs, veille à l'homologation des appareils, formation des personnels dédiés aux appareils de contrôle<sup>135</sup>).

La brigade est amenée à choisir les lieux d'installation des radars fixes ou mobiles et intervient dans les opérations de contrôle (surveillance de certains carrefours et axes routiers à l'aide de radars feux/vitesse).

La brigade s'occupe de l'exploitation quotidienne des appareils et des cabines radars (gestion des cabines, déplacement des appareils réglages et entretien, relevé des infractions – lots d'images photos). Des personnels sont également dédiés au visionnage des clichés relatifs aux infractions vitesse et feu rouge et assurent la saisie informatique des infractions. L'archivage des images, des contrôles et des protocoles sont assurés par la BTR.

Elle transmet par la suite les protocoles des films au Service de Contraventions (SDC) où quatre opératrices saisiront ces informations dans la base de données des amendes d'ordre et contraventions pour démarrer la procédure d'encaissement. Le délai entre le contrôle de l'infraction et la réception par le contrevenant est d'environ 4 à 6 jours.<sup>136</sup> En cas de contestation (phénomène rare qui concerne moins de 1% des cas), les agents recherchent les images et les protocoles d'archives. En somme, le dispositif n'est pas totalement automatisé, ce qui peut conduire à des goulets d'étranglement dans le traitement des infractions, et cela d'autant plus que le personnel mis à disposition reste limité.

---

<sup>135</sup> Il s'agit d'une attestation pour opérateur radar et qui est valable pour un seul type d'appareil. Sans cette attestation, le policier ne peut utiliser un dispositif de CAV. Cette attestation doit être fournie en cas de demande lors d'une contestation devant le tribunal.

<sup>136</sup> Délai difficile à respecter surtout en cas d'augmentation du nombre de contrôles et des contrevenants.

Sur le canton de Genève, l'implication de la police cantonale de Genève est évidente et omniprésente dans la gestion du CAV, et donne donc tout son sens à ce qui peut être qualifié de modèle policier. Toutefois, le dispositif doit travailler avec d'autres partenaires comme en atteste le traitement des infractions graves (Procédures Procureur Général) qui sont liées à un excès de vitesse supérieur à 41 km/h à la vitesse légale. Cette procédure qui requiert l'audition du conducteur et l'envoi de documents au parquet du procureur général s'avère longue et nécessite des relations bien établies entre les organisations. Des investigations complémentaires peuvent être demandées par un juge ou l'Office Cantonal des Automobiles et de la Navigation

### Le canton de Neuchâtel

La police neuchâteloise comprend 5 sections opérationnelles : la police de circulation, la police de proximité (réalisant des prestations pour les villages) et la police mobile (circulation), la police secours (gestion des urgences), et la police judiciaire.

La police de circulation réalise des missions principales de prévention et de sensibilisation, des opérations de contrôle (alcool et vitesse), des missions d'appui (aide police secours pour fermer des routes) et des interventions en matière d'accidents (prise de plans et de photos, investigations sur le déroulement des accidents). Cette section s'occupe également de l'instruction (mise à jour des lois) et du domaine juridique.

La police de circulation gère 4 groupes. Le groupe éducation routière et prévention est en charge de l'instruction de la sécurité routière auprès des jeunes et des seniors, mène des campagnes de sensibilisation concernant les giratoires, les zones 30... Le groupe véhicule s'occupe du contrôle des chauffeurs professionnels (poids lourds, taxis, ambulances). Ce sont des spécialistes qui sont amenés à procéder au pesage des véhicules, au contrôle du transport des matières dangereuses et du respect des heures de travail.

Le groupe technique accident intervient lors de la survenance d'accidents graves (mortels). Les policiers prennent des photos, des plans d'envergure, établissent les constats.



Le groupe gestion du trafic mobile gère le dispositif de CAV, assurant le déploiement opérationnel des appareils et la gestion administrative des amendes. 6 personnels sont concernés.

En fait, la police neuchâteloise gère directement un seul radar fixe qui a été financé par ses soins et qu'elle possède en propre. Les autres radars qui sont en fonctionnement ont été payés par les communes et leur appartiennent. La police neuchâteloise, quant à elle, assure le traitement des amendes et leur suivi administratif. Toutefois, ce schéma ne concerne pas les villes de Neuchâtel et de La Chaux-de-Fonds, qui constituent à cet égard des exceptions. Ainsi, La Chaux-de-Fonds dispose de 3 appareils et de 8 emplacements, tandis que la ville de Neuchâtel a 3 appareils pour 7 emplacements et un dispositif mobile. Le reste du canton compte 7 emplacements de contrôles et dispose de 5 appareils (Serrière 1-1, Valangin 3-1, Fontainemelon 1-1, Villiers 2-2). La ville de Neuchâtel disposait lors de notre recherche de sa propre police.

Finalement, la police neuchâteloise gère 5 appareils fixes pour 7 emplacements, ce qui permet d'assurer des contrôles aléatoires. Par ailleurs, la police cantonale peut compter sur 5 appareils mobiles (dont 3 le sont en propre) et 1 appareil laser. Les communes peuvent donc posséder des appareils mobiles, mais ne peuvent les utiliser sans l'assistance de la police. Ainsi, en les communes de Peseux, Saint Aubin et Neuchâtel qui disposent toujours d'une police municipale peuvent procéder à des contrôles mobiles. Au total, il y a 4 polices qui peuvent faire du contrôle mobile sur le canton de Neuchâtel, alors que seule la police neuchâteloise peut intervenir sur l'ensemble du territoire. Les municipalités qui ne disposent ni de police, ni d'appareils de contrôle, reposent entièrement sur l'intervention de la police cantonale pour effectuer des contrôles. Les municipalités qui disposent d'appareils de contrôle, mais pas de police doivent solliciter la collaboration de la police cantonale, tandis que celles qui disposent simultanément d'une police et d'appareils peuvent procéder à leur propre politique de contrôle municipale. Cette complexité organisationnelle du CAV met en évidence à la fois le localisme marqué de la situation suisse, mais aussi le contexte de réorganisation que connaît actuellement le canton de Neuchâtel.

En termes de traitement des infractions, les informations sont rapatriées au centre de la police. Il y a un traitement identique à la fois pour les postes qui appartiennent à la police neuchâteloise et aux communes. Le logiciel de traitement est

identique pour toutes les juridictions (Epsilon). La reconnaissance de plaque (taux d'identification de 60%) n'étant pas satisfaisante, elle nécessite la vérification manuelle de chaque cliché. La lecture des plaques est assurée par des opératrices. Les informations relatives au type de véhicule, le numéro de plaque<sup>137</sup>, et l'heure et le lieu de contrôle nécessitent la consultation du fichier des immatriculations localisé à Berne, qui permet d'intégrer ces informations à la photo. L'impression des PV est réalisée au centre de Fleurié, qui met sous plis et les envoie par la poste une fois par semaine. Cette imprimerie travaille à l'impression de l'ensemble des documents officiels de l'Etat.

Selon nos interlocuteurs, le niveau de contestation est très faible, (inférieur à 1%). Le policier peut être convoqué au tribunal, mais dans la réalité, cette procédure est très rare, et aucune affaire n'a pu mettre en défaut le travail de la police. Ces bons résultats s'expliquent par des filtres internes pour contrôler la qualité de la procédure. Par ailleurs, le policier suit une formation dédiée et une fois par an les radars sont contrôlés, en plus des contrôles effectués lors de la pose des appareils. L'office fédéral de métrologie METAS effectue les contrôles. La qualité des clichés est également vérifiée, et si cela n'est pas conforme, l'ensemble des clichés sont annulés. « Les mesures doivent être propres, le retrait de permis peut ruiner la vie de quelqu'un ». Il en va donc de la crédibilité du dispositif de contrôle, d'où l'attention particulière qui est donnée à la qualité de la procédure<sup>138</sup>.

La situation qui prévaut sur le canton de Neuchâtel met également en évidence l'implication importante de la police dans la gestion du CAV. La particularité de ce canton est liée à la fragmentation de la déserte policière et la multiplicité des acteurs qui interviennent. L'autre grande particularité réside dans les mécanismes de financement de l'achat des dispositifs qui échappent ici à la police. Ces financements sont essentiellement d'origine municipale.

Ce modèle policier nécessite également une bonne coopération entre la police cantonale et les municipalités pour déterminer entre autres les conditions de réalisation des prestations de contrôle. Pour cela, la police cantonale détermine des clés de répartition qui peuvent être amenées à évoluer. Ces clés de répartition dépendent de la

---

<sup>137</sup> Les plaques sont attribuées à une personne et à vie.

<sup>138</sup> Entretien réalisé à la police neuchâtelois le 27 août 2010.

population de la commune, du trafic journalier moyen, de la taille du réseau routier, et des accidents mortels et corporels sur les 5 dernières années. Compte tenu des moyens dont dispose la police cantonale, elle peut assurer 1800 heures de contrôle. Sur ce total, 400 heures sont utilisées à discrétion par la police cantonale (qui servent à la fois de moyens pour définir leurs propres priorités et d'ajuster les plans de contrôle) et 1400 heures sont consacrées directement aux communes. Ces heures de contrôle sont réalisées dans le cadre de contrats de prestation de 700 à 750 heures annuelles et payées par les communes. Il est possible d'augmenter ou de réduire les heures de contrôle selon les demandes éventuelles. 700 autres heures sont utilisées pour intervenir sur les communes, même si elles ne donnent pas lieu à un paiement. Il s'agit ainsi d'une réallocation de ressources (en cas de fermetures d'axes routiers, production d'un service minimum de contrôle). La programmation des activités de contrôle est réalisée mensuellement, sachant que toutes les communes doivent bénéficier de prestations de contrôle. La *police de proximité* gère en interne les relations avec les communes, et le chef de cette section, rédige le contrat de prestations avec ces dernières. Pour les communes qui possèdent des radars fixes, celles-ci s'occupent de déplacer le radar, tandis que la police traite informatiquement les données recueillies.

La relation de la police cantonale avec ses partenaires s'établit aussi au sein d'institutions dédiées et spécialisées. Un responsable policier assiste à la *commission administrative retrait de permis*. Il est de fait en contact avec l'ingénieur des ponts et chaussées et un membre du service cantonal des automobiles (un juriste de formation qui préside la commission). Elle est une instance collective qui décide du retrait ou non du permis de conduire et la durée de celui-ci. La loi indique le quantum, mais la commission peut donner une sanction plus importante.

Un responsable policier participe aussi à la *commission polpont*, qui étudie tous les accidents, leurs causes, les photos, la configuration pour savoir si l'infrastructure doit être modifiée. Cette commission étudie les accidents mortels et essaie d'en déterminer les causes.

La police cantonale est également présente au sein du *Conseil cantonal de sécurité* représentée par le commandant de police, au sein duquel siègent des représentants du canton, des communes, des experts techniques. Ce conseil discute des questions de sécurité.

### Le canton de Vaud

La situation sur le canton de Vaud vient enrichir la diversité institutionnelle déjà constatée lors de l'étude des deux précédents cantons. Le modèle policier mis en œuvre met en évidence l'implication importante des organisations policières qui travaillent en réseau avec d'autres partenaires.

La police de la ville de Lausanne est une organisation policière importante sur le canton de Vaud et a bénéficié depuis plus de 40 ans d'une équivalence en termes de compétence par rapport à celle de la police cantonale. Elle est donc indépendante dans son fonctionnement de la police cantonale pour travailler sur sa juridiction. Elle dispose de son propre dispositif de contrôle, même si les logiciels et les technologies sont similaires ; ils ont d'ailleurs recours aux mêmes fournisseurs.

Au sein de la police de la ville de Lausanne, une organisation est dévolue à la circulation, à la prévention et au stationnement. Ce bureau s'appelle sécurité, trafic et stationnement. 135 collaborateurs permanents y travaillent, dont la moitié est affectée au contrôle du stationnement. Le contrôle relatif au stationnement représente ainsi l'essentiel de l'activité de contrôle et génère des revenus importants pour la ville. Pour le chef de la police de circulation, la prévention commence déjà par le stationnement.

Au sein de ce bureau, des agents sont dédiés au contrôle du stationnement et sont munis d'appareils portables qui permettent une automatisation de la procédure, gérée entièrement au sein de la municipalité. D'autres professionnels sont spécialisés dans la gestion des accidents de la route. Une autre section s'occupe de la prévention en formant les jeunes (dès 6 ans et jusqu'à 15-16 ans). La ville dispose aussi d'un service de relations publiques et un service administratif et de gestion (gestion des appels téléphoniques et des dénonciations (ceux qui se sont fait prendre). Un service législation vient également en appui.

La ville dispose également de motocyclistes qui interviennent en matière de contrôle de la circulation et d'un service spécialisé dans le contrôle du trafic lourd et professionnel, pour les marchandises dangereuses (certains transporteurs passent par la ville pour des économies de temps et de carburant bien que cela soit interdit). Pour la gestion des affaires relatives à la mobilité au sein de la municipalité, deux directions sont

à l'œuvre. La police municipale se charge de l'application des lois et l'office de la mobilité s'occupe des infrastructures (passage piéton, mise en œuvre des zones 30). Cette séparation des tâches est effective depuis 2010. Selon notre interlocuteur, l'organisation qui prévalait antérieurement et gérée entièrement par la police permettait une vraie dynamique de groupe. Aujourd'hui, cette séparation semble nuire à l'efficacité, bien que cela ait donné de l'autonomie aux uns et aux autres<sup>139</sup>. Il est nécessaire désormais de coordonner plus intensément les actions, pour que cela fonctionne dans la pratique. En fait, les deux directions ont besoin l'une de l'autre.

Les premiers radars automatisés ont été déployés sur la ville de Lausanne en 1980 pour les feux rouges et des dispositifs couplés feu rouge/ vitesse en 2005. La ville de Lausanne dispose en 2012 de 18 carrefours équipés et qui sont raccordés par fibre optique au centre de traitement. Le dispositif est désormais totalement automatisé. En 2013, la ville prévoit l'installation de 14 nouvelles installations de radars fixes fonctionnant sur le même mode<sup>140</sup>. La municipalité procède aussi à des contrôles mobiles. L'objectif est d'effectuer 2500 contrôles par an, sachant qu'un contrôle dure environ 45 minutes.

4 personnes interviennent au groupe radar de la ville. Il est prévu l'embauche de personnels supplémentaires en 2013, pour porter les effectifs à 7. Elles peuvent s'associer avec les motards pour faire des contrôles avec interception. La superficie limitée de la juridiction permet facilement d'aller d'un endroit à un autre. Pour effectuer ces contrôles, les agents peuvent compter sur 2 voitures et 2 appareils laser. Ces derniers peuvent être utilisés en mode automatisé ou manuel.

Le bureau procède à une planification de son activité sur plus de 500 rues que compte la ville. Pour des raisons de crédibilité et d'équité au sein de la population qui doit bénéficier d'une prestation pour laquelle elle a payée, aucun quartier n'est délaissé. En moyenne, ce sont 5 contrôles annuels par rue, qui sont réalisés, même si les rues les plus passantes font l'objet d'une surveillance accrue. La liste des contrôles est déterminée de manière hebdomadaire par un analyste. Ainsi, certaines rues ne sont contrôlées qu'une fois et d'autres 40 fois selon les besoins. À ces contrôles réguliers,

---

<sup>139</sup> Entretien avec le capitaine Blanc à Lausanne le 28 juillet 2010.

<sup>140</sup> Lors de notre visite de terrain, la ville possédait 18 installations et de 12 mâts, ce qui nécessitait une rotation des appareils. Ces nouvelles informations nous ont été fournies par le Capitaine Blanc lors d'une correspondance personnelle du 8 octobre 2012.

s'ajoutent des mesures de contrôle spécifiques (utilisation d'indicateurs de vitesse aux usagers dans le but de mener une politique préventive). Parfois, la police procède à des contrôles préventifs. Ces contrôles spécifiques sont réalisés tous les 15 jours à l'aide de 5 à 8 spécialistes. Il y a aussi des contrôles ciblés avec le contrôle du conducteur, contrôles opérés une fois par mois environ.

Les policiers sont formés à l'utilisation des appareils et les appareils certifiés annuellement. Le dispositif de la ville de Lausanne, qui n'était pas totalement automatisé lors de notre visite de terrain initiale, l'est désormais en 2012. À cet égard, 2 appareils d'ancienne génération ont été remplacés. Pour les appareils qui ne relèvent pas d'une procédure automatisée, les informations étaient transmises par clé USB ou CD. Pour les appareils automatisés, les données sont transmises en temps réel, alors qu'avec les appareils de type ancienne génération, le délai s'établissait à environ 10 jours.

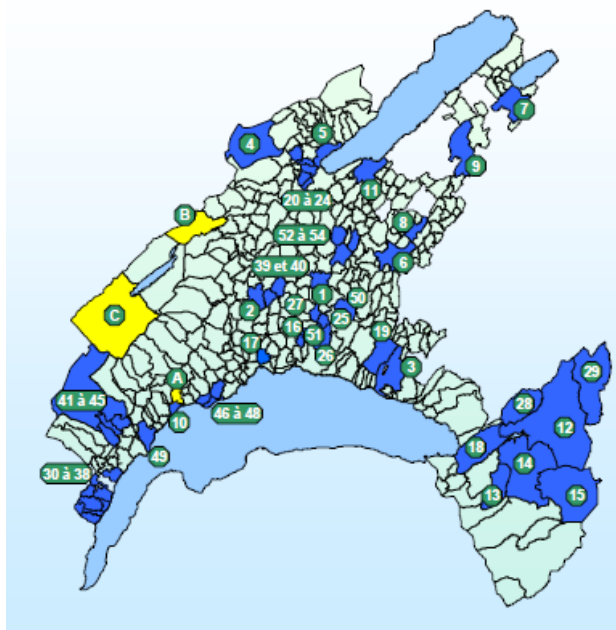
La police de la ville de Lausanne travaille en collaboration avec d'autres acteurs municipaux. Ainsi, des échanges ont lieu avec l'office de la mobilité. Ce bureau procède à des campagnes de comptage qui permettent d'obtenir des informations sur les flux et les vitesses de circulation selon le type de véhicule et selon le créneau horaire. La police peut alors utiliser ces informations, qui permettent d'affiner leur intervention et de cibler leurs interventions au bon moment et au bon endroit. En retour, la police envoie ses résultats aux organismes de planification, qui sont utilisés notamment pour déterminer l'aménagement des zones 30. Le contrôle policier doit aider à réduire les vitesses de circulation et à modérer les comportements, même si dans les zones 30, les enjeux relèvent essentiellement de dommages matériels. Des réunions hebdomadaires ont donc été décidées pour la résolution de problèmes et pour la planification au sein de la municipalité. Enfin, des interactions avec d'autres bureaux de la police existent notamment pour ce qui concerne les missions de sécurité publique (police secours), dont les agents patrouillent en ville et peuvent aider en appoint lors de grandes manifestations.

### *La police cantonale de Vaud*

La police cantonale de Vaud constitue un acteur incontournable en matière de CAV. Sa juridiction est particulièrement complexe, complexité qui reflète celle de l'organisation institutionnelle du canton. Ainsi, le réseau routier du canton de Vaud est

composé de 2126 kilomètres de routes cantonales qui varient entre la 1<sup>ère</sup> à 5<sup>ème</sup> catégorie. Certaines voies appartiennent au canton et d'autres aux communes. Sur les premières, la police cantonale dispose de prérogatives entières. Par contre, les prérogatives sont partagées, lorsqu'il s'agit d'un réseau appartenant aux communes. Lorsque la municipalité dispose de dispositifs de contrôles et d'une police, ce qui est le cas des grandes villes comme Lausanne, les dispositifs de contrôle sont gérés directement et de manière indépendante par les communes. Cependant, la police cantonale peut intervenir lors de contrats de prestation pour les 330 communes qui ne disposent pas de police (Figure 9).

**Figure 9 : Contrats de prestation et conventions de collaboration de la police cantonale de Vaud**



(Source : Police Cantonale de Vaud, 2010).

En tant que chef de police pour la police de sécurité routière du canton de Vaud, elle est habilitée à délivrer les autorisations pour les opérateurs. La police cantonale forme donc les opérateurs des autres polices. Cependant, ces opérateurs travaillent ensuite dans le cadre de dispositifs indépendants, de telle manière à ce qu'il n'y a pas de vision d'ensemble au niveau du canton. Même si des actions conjointes peuvent être menées au niveau cantonal en matière de prévention routière (intervention au sein des écoles, apprentissage, manifestation et relations publiques) ou encore lors d'actions

opérationnelles d'envergure (grand contrôle poids lourds par exemple...), des problèmes de coordination existent entre les polices. Les stratégies opérationnelles d'une municipalité restent indépendantes et s'expliquent par des enjeux qui diffèrent selon les juridictions (milieu rural, milieu urbain, grande ville...). En matière d'installation, la police cantonale est une force de proposition pour les radars fixes, mais l'installation définitive est conditionnée à la décision des municipalités. Pour ce qui concerne les radars mobiles, la police cantonale est indépendante.

La police cantonale intervient également sur le réseau autoroutier, c'est-à-dire 216 kilomètres de linéaire (soit 10 fois plus que sur le canton de Genève). Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2008, le contrôle sur les autoroutes est devenu une compétence fédérale. La confédération est devenue propriétaire des radars et en assure donc la gestion. Mais en pratique, les autorités fédérales se reposent sur les polices locales, car elles ne disposent pas de véritable expérience, d'autant plus que les technologies sont différentes selon les cantons où se situent les autoroutes. L'intervention sur les autoroutes est donc amenée à être prise totalement en charge par les autorités fédérales, après cette période de transition.

Du fait de la présence d'un réseau autoroutier important, la police cantonale de Vaud possède 3 centres autoroutiers principaux (Lausanne (160 personnels), Renna, Bursin et Yverdon (100 personnels chacun). Ces centres assurent des patrouilles, des missions d'intervention urgente, mais aussi des missions de proximité. En effet, ces centres autoroutiers sont de moins en moins orientés vers des missions d'autoroute, au profit d'actions concernant les citoyens.

La police cantonale par son bureau de la police de circulation assure le contrôle des vitesses également sur 2126 km de routes cantonales. Elle est responsable du traitement administratif des amendes d'ordre établies par la gendarmerie vaudoise et de l'identification du conducteur. Elle s'occupe de l'entretien des appareils et de leur certification. Elle est également maître d'œuvre des constructions pour les appareils fixes. 50 personnes environ sont dédiées aux contrôles des vitesses.

La police cantonale dispose de 6 policiers et 6 personnels civils pour 6 radars mobiles équipant des véhicules et une jumelle laser. Ils sont utilisés en moyenne 8,5 heures par jour. En 2009, 72% des contrôles mobiles ont eu lieu en localité, 24 % hors



localité et 4 % sur les autoroutes. Il y a également 20 points de contrôle fixe sur les autoroutes, dont 17 sur l'A1 entre Genève et Lausanne, qui fonctionnent alternativement avec 5 appareils de mesure. Chaque appareil est relié par une fibre optique, installée le long de l'autoroute, au centre de traitement de la police du canton de Vaud. Parmi les appareils de mesure utilisés, il y a des radars lasers intelligents capables d'identifier le ou les véhicules en infraction, de calculer leur longueur, de leur appliquer la limitation de vitesse correspondante (camion, car, voiture, moto) et de détecter la voie sur laquelle ils circulent. Pour identifier, le contrevenant, le radar prend deux clichés en approche et deux en éloignement. La qualité des clichés permet une très bonne identification du conducteur. Ce dispositif a contribué à faire baisser le nombre d'accidents mortels de 12 % et le nombre de tués de 19 % pour les trois premiers trimestres de l'année 2006 par rapport à la même période de l'année 2005.

Le dispositif de CAV traite 200 000 infractions pour excès de vitesse par an, dont 90 % d'entre eux relèvent de l'amende d'ordre. Le traitement de ces infractions mobilise environ 22 personnes à plein temps, dont 16 policiers et 6 civils.

Le canton de Vaud apparaît novateur et se situe à la pointe pour développer des dispositifs de CAV. La police cantonale présente la particularité d'être moteur sur cette thématique. Ainsi, elle a proposé à l'OFROU de tester la technologie des radars par section sur autoroute (ou contrôle par tronçon). Cette démarche innovante se traduit également par la volonté d'étendre le dispositif de contrôles. Pour 2011, le bureau demandait 33 nouveaux points de contrôle pour l'ensemble du canton, essentiellement sur les autoroutes. Il s'agit de protéger les tunnels, les ouvrages d'art comme les ponts et les viaducs. Cette demande s'ajoute à celle des 40 communes qui ont déposé un dossier pour pouvoir installer des postes fixes. Toutefois se pose la cohérence du dispositif d'ensemble d'équiper le réseau autoroutier et les municipalités, alors que les accidents mortels se situent pour une large part hors localité !

La police essaie de répartir les contrôles de manière équitable sur l'ensemble des cantons. On retrouve cette recherche de l'équité, qui avait été évoquée par la police de la ville de Lausanne. Elle doit composer avec des demandes récurrentes de la part des populations et des élus, désirant accroître les contrôles sur leur commune. Avant de procéder à des contrôles ou à l'installation de radars fixes, des mesures de vitesse sont effectuées afin de déterminer l'existence d'un problème lié à la vitesse.

Les appareils sont homologués chaque année et chaque opérateur doit disposer d'une certification. Il y a une certification annuelle des appareils, mais également des contrôles des appareils de mesure auprès de l'Office fédéral de métrologie. En cas de réparation, les appareils doivent de nouveau être contrôlés. En tant que maître d'œuvre, la police cantonale précise les spécifications des appareils, et gère également l'achat des appareils à l'aide d'un cahier des charges précis, publié dans le cadre d'un appel d'offre.

Pour les policiers, il est apparu important de déterminer les spécificités fonctionnelles des appareils de contrôle pour l'adapter aux besoins des policiers. Les fournisseurs doivent s'adapter en fonction des demandes. Ils organisent des forums, pour que les fournisseurs présentent leurs nouveaux produits. Ils sont ainsi informés des technologies disponibles. Mais cela sert aussi à définir leur demande. Ainsi dans le cadre de la police cantonale de Vaud, c'est la technologie qui doit s'adapter au policier, et non le policier qui doit s'adapter au matériel.

Par ailleurs lors de notre visite sur le terrain, les policiers ont témoigné d'une grande exigence quant à la qualité de la procédure. Il est impératif pour eux de disposer de matériels fiables. En effet, le policier peut être amené à témoigner au tribunal pour expliquer et défendre le cas. Par ailleurs, la loi suisse demande que soit identifié le conducteur, ce qui nécessite du matériel performant. Il s'agit d'éviter les enquêtes, les auditions, mais également se garder de sanctionner des innocents à cause d'erreurs de mesure. Ces procédures et ces erreurs sont coûteuses pour le contribuable et le citoyen, et il convient de les réduire. Le taux de détection est de 90 % et la police cantonale n'a jamais été mise en défaut devant un tribunal !

La police cantonale a fait l'objet de nombreuses interactions avec les autres acteurs intervenant dans le domaine de la sécurité routière, au-delà des relations établies avec les municipalités, les autres polices et les autorités fédérales. Ainsi, elle intervient dans le cadre de la sous-commission cantonale des limites de vitesse (pour augmenter ou diminuer les limitations de vitesse). Par ailleurs, la police remet un compte-rendu des opérations de contrôle aux villages, ce qui permet de faire état de la situation en matière de pratiques de vitesse. Cette reddition des comptes est importante dans la mesure où les associations des usagers automobilistes, telles que le Tourisme Club Suisse (TCS), peuvent prêter aux communes des appareils avertisseurs de vitesse pour faire prendre conscience aux conducteurs de leurs vitesses de circulation. Des

relations sont également établies avec le service automobile et de la navigation pour ce qui concerne les sanctions administratives, volet sur lequel la police n'intervient pas. Elle participe aux groupes de travail au niveau fédéral (réunion deux fois par année avec les autres chefs de circulation, l'un d'entre eux ayant initié le contrôle automatisé de la vitesse). La police cantonale a également des contacts avec la conseillère d'État qui donne des directives, mais le policier garde une large autonomie dans sa manière de procéder.

L'étude des dispositifs de CAV sur les cantons de Genève, de Vaud et de Lausanne souligne leur convergence. En premier lieu, il s'agit de dispositifs de CAV et non de programmes institutionnalisés ayant une existence propre. Chacun des dispositifs étudiés est en effet logé au sein d'une organisation policière qui ne lui est pas totalement dédiée. Chaque dispositif est indépendant. Cette indépendance est également vraie lorsque coexistent plusieurs dispositifs au sein d'un même canton. Deuxièmement, ces dispositifs de CAV peuvent être qualifiés de modèles policiers. L'organisation policière ne se charge pas seulement de leur déploiement opérationnel. Elles choisissent leurs équipements de contrôles, s'occupent de la légalité de la procédure (certification, formation). Certaines polices cantonales poussent leur implication à développer leur propre véhicule de contrôle. L'entretien des appareils, le traitement des infractions font partie des tâches qu'accomplissent les corps policiers. L'implication et la motivation de l'officier de police sont des dimensions importantes et essentielles au sein de ces dispositifs pour en assurer le bon fonctionnement. Cela l'est d'autant plus que les dispositifs ne sont pas totalement automatisés. Il s'agit par ailleurs de petits dispositifs : le nombre d'appareils reste limité, même rapporté à la taille de la population, ce qui s'explique pour partie, mais pas seulement par le fait que l'ensemble des tâches est opéré par le corps policier.

#### *2.4. La stratégie de dissuasion : un dosage entre répression et prévention*

Malgré les différentes manières de faire, des traits communs apparaissent en matière de dissuasion au sein des trois cantons étudiés. L'ensemble des dispositifs étudiés repose sur un panachage des technologies de contrôle. Les corps de police utilisent aussi bien des appareils de contrôle fixes, que des appareils mobiles, voire des équipements lasers. Les équipements de contrôle fixes sont parfois couplés avec le

contrôle des franchissements de feux. Il s'agit ici des dispositifs qui sont localisés en ville.

Une autre caractéristique commune est l'absence d'une stratégie de contrôle clairement définie. Les contrôles mobiles peuvent être réalisés avec des véhicules de police ou des voitures banalisées. Le déploiement des dispositifs peut se faire de manière visible : la visibilité irait ici avec la crédibilité du dispositif (présence policière bien réelle), mais également la démonstration d'un service rendu à la population. Les dispositifs sont parfois signalés, mais pas toujours. D'ailleurs, nos entretiens nous conduisent à penser qu'il existe une certaine ambivalence sur ce point, avec d'une part un discours qui suggère que la signalisation est interdite, tandis que dans la pratique certains panneaux avertisseurs sont déployés (cas de Genève). Le choix de procéder à des contrôles aléatoires se traduit également par le fait que chaque point de contrôle n'est pas automatiquement équipé d'un radar (principe de la rotation) et donc n'est pas nécessairement opérationnel. Le fait de laisser sur le réseau les anciens sites de contrôle (qui ne sont plus opérationnels) consiste également à mobiliser la stratégie du leurre.

Une dimension essentielle de la stratégie poursuivie par les corps policiers consiste également à répondre à la demande sociale et à intégrer le principe d'équité dans la politique de contrôle. Cette équité ne concerne pas la probabilité d'être contrôlé (équité devant le contrôle), mais le fait de bénéficier d'un service payé par le contribuable (équité dans le service). Cet élément doit être remis en perspective avec les demandes pressantes de certains des élus pour disposer d'appareils de contrôles ou d'une présence policière renforcée. La police de la ville de Lausanne intègre ainsi l'idée de surveiller l'ensemble du réseau urbain, tandis que la police neuchâteloise recherche une répartition appropriée des heures de contrôles sur les différentes communes. La recherche de l'équité ne signifie en rien une égalité dans l'attribution des ressources de contrôles, puisque des contrats de prestations peuvent répondre à des demandes complémentaires de contrôle et être dimensionnés selon les enjeux réels en termes de régulation des vitesses. Ainsi, la police cantonale de Vaud peut intervenir ponctuellement en réponse aux demandes d'élus ou encore ne pas effectuer de contrôle de vitesse si ceux-ci ne constituent pas la réponse appropriée, ou si les comportements de vitesse ne se justifient pas.

Le critère de l'équité ne suffit pas à expliquer la stratégie suivie. Des logiques de flux s'imposent aux corps policiers. La police de la ville de Lausanne doit gérer les flux de camions qui traversent la ville. La police cantonale de Vaud doit composer avec l'importance d'un linéaire autoroutier. Dans une certaine mesure, la volonté de rechercher une crédibilité de contrôle par un maillage des autoroutes et des grandes routes explique en partie la présence importante des équipements sur ces réseaux, qui ne sont pas les plus accidentogènes. De même, il existe une forte présence des appareils de contrôle en milieu urbain. Une double interaction semble à l'œuvre ici, le choix de recourir à des appareils fixes (qui limite de fait la mobilisation onéreuse de personnels policiers) nécessite de les installer aux endroits caractérisés par d'importants flux de circulation. Cette contrainte est renforcée par l'impossibilité de procéder à des contrôles avec interception sur certains réseaux à fort trafic, et pour lesquels les appareils fixes semblent adéquats.

Une dernière dimension doit être prise en compte pour comprendre la stratégie de ces corps policiers, celle de procéder à des politiques préventives. Les discours tenus par les chefs de la circulation insistent à la fois sur le fait de sanctionner les comportements irrespectueux de la vie d'autrui et très dangereux tout en se refusant à faire une politique répressive pour le principe. Ainsi, la politique neuchâteloise s'est évertuée à identifier un motard qui commettait des excès de vitesse très importants. Les moyens ont été mis en œuvre pour réussir à l'identifier, et tel a été le cas. Par ailleurs, ce corps policier n'est pas enclin à procéder à des contrôles de vitesse au sein de zones 30, alors que les caractéristiques des infrastructures ne répondent pas à cette classification.

Cette volonté de mener une politique préventive est aussi présente dans la police cantonale de Genève. En effet, la police procède à des contrôles préventifs à l'occasion des fêtes, qui sont accompagnés de campagnes d'information sur les lieux de l'activité, afin de prévenir les participants et les conducteurs de l'existence de ces contrôles.

Une démarche préventive accompagne aussi les interventions de la police neuchâteloise qui procède à de nombreuses campagnes de communication qu'elles soient décidées au niveau cantonal ou fédéral. Cette démarche préventive se traduit dans le choix des lieux de contrôles et leurs modalités. Ainsi, ce corps policier annonce parfois par voie de presse les lieux de contrôles pour renforcer l'effet dissuasif. Certains contrôles sont pratiqués de manière visible (notamment avec les radars mobiles), afin

de marquer les esprits et de montrer à la population la présence et l'activité du corps policier. La police neuchâteloise décide aussi d'installer ponctuellement ses dispositifs à proximité des écoles. Elle refuse de maintenir des efforts de contrôle aux endroits où l'origine de l'accident ou des comportements provient d'un défaut d'aménagement routier. Dans ce cas, la réponse qui doit être apportée passe par une modification de l'infrastructure et non par des contrôles récurrents. Pour la police neuchâteloise, il n'est pas question de 'faire de l'argent', ce qui l'a conduit à refuser de faire des contrôles dans des communes où le contrôle de vitesse n'était pas la réponse appropriée, ou encore à se positionner à proximité d'un panneau de limitation de vitesse. Pratique à laquelle s'adonneraient certains corps de police municipaux.

Un discours identique est tenu par la police de la ville de Lausanne. « *La première mission de la police est d'éduquer, et d'éviter la récidive et en dernier recours, la sanction, c'est le dernier point* »<sup>141</sup>. À cet égard, ce corps policier intervient en matière d'éducation. Les jeunes sont suivis chaque année avec une formation qui évolue avec l'âge et les modalités de transport. L'objectif est de répéter le message. La prévention auprès des jeunes populations représente un premier contact avec le policier, qui 'n'est pas le policier sanction, mais le policier ami'. Selon notre interlocuteur, « *il faut démystifier le policier sanction pour avoir un policier relation.* » La bonne image du policier est essentielle pour rendre acceptable le contrôle policier. Certes, le but premier est de faire de la prévention, mais la sanction reste incontournable pour réguler certains comportements. Ainsi, la police de la ville de Lausanne n'hésite pas à procéder à des contrôles de vitesse banalisés pour infléchir les comportements de vitesse et réduire le nombre des accidents. Toutefois, cette politique de sanction présente également des limites. Selon le même interlocuteur, le déploiement d'appareils de CAV supplémentaires ne pourrait apporter que des gains de sécurité marginaux.

La stratégie de CAV traduit un équilibre complexe et des influences diverses. Il s'agit de composer à la fois avec des demandes des populations et des élus à satisfaire et la réalité du trafic routier. Le déploiement vise également à équilibrer les dimensions répressives avec la nécessaire sanction qui l'accompagne et des orientations résolument préventives. Il s'agit d'infléchir les comportements, de sanctionner les conduites dangereuses, d'éviter de procéder à une politique répressive inadaptée et à alimenter les

---

<sup>141</sup> Entretien réalisé avec le Capitaine Blanc à Lausanne le 28 juillet 2010.

finances du canton. Pour les cas étudiés, les choix stratégiques semblent se caractériser par l'absence d'un réel travail d'élaboration, d'une doctrine d'emploi des moyens de contrôle, qui s'expliquerait en partie par la taille limitée des dispositifs et par le fait que ces radars font partie d'une palette d'interventions multiples possibles en sécurité routière. Ce dernier constat est moins vrai pour la police cantonale de Vaud qui gère un système plus important et un réseau routier plus conséquent.

## Section 3

### Les contraintes à la mise en œuvre de dispositifs locaux

*Les différents dispositifs de contrôle de CAV mettent en évidence des principes opérationnels communs en jouant sur l'incertitude des contrôles pour le conducteur. Il reste que les modalités d'intervention sont peu formalisées et se ressemblent en dépit de l'absence d'un cadre régulateur fédéral. Le traitement des infractions s'avère plus ou moins automatisé selon les cantons. Le canton de Vaud représente un exemple intéressant, qui préfigure sans doute le devenir des autres cantons. La politique de sanction suisse mérite un intérêt particulier, du fait de l'absence du système du permis à points. Pour autant les sanctions peuvent devenir fort sévères lorsqu'il s'agit de dénonciation auprès du procureur. Enfin, les conditions de financement des dispositifs montrent une grande diversité entre les cantons. L'absence de financement dédié du dispositif constitue un frein à son extension, tout en le soumettant au pouvoir démocratique.*

#### 3.1. Principes opérationnels des dispositifs de CAV en suisse romande

Les principes opérationnels sont-ils identiques pour chaque canton ? Partagent-ils des dimensions communes ? L'étude des critères de localisation des sites de contrôle, la signalisation des contrôles et le matériel utilisé peuvent aider à répondre à ces interrogations.

Sur le canton de Genève, nos interlocuteurs affirment que le choix des lieux de contrôle tant pour les radars fixes que mobiles sont déterminés en fonction de critères d'accidentalité et de sécurité pour les opérateurs. Les contrôles peuvent également être organisés en fonction des demandes des syndicats et des populations. Même si le critère de l'accidentalité est mentionné, il n'existe pas de critères formalisés pour décider de la localisation des contrôles.

En 2008, 280 opérations de contrôle mobile ont été effectuées, ce qui a représenté environ 433 heures de surveillance. Près de 185 000 véhicules ont été contrôlés (133 000 en localité, 42 000 hors localité et 8 000 environ sur autoroute). Ce sont près de 21 000 infractions qui ont été constatées, dont près de 18 000 en localité.



En matière de signalisation, il n'y a aucune base légale qui oblige à avertir les conducteurs. Lors d'une opération de contrôle de CAV mobile, le dispositif de contrôle n'était effectivement pas signalé. Cependant, des panneaux signalaient la présence de radars fixes. En cela, il semble qu'il n'y ait pas de véritable doctrine en la matière.

Le dispositif de contrôle de la police cantonale genevoise s'appuie sur une grande diversité d'appareils (versions). En 2010, le dispositif comptait 12 appareils fixes pour le contrôle de la vitesse, 5 appareils mobiles, 10 appareils de contrôle de vitesse et des feux, auxquels s'ajoutent 2 appareils de contrôle mobiles contrôlant la vitesse et les feux. Le dispositif comptait donc 29 équipements, dont certains vieillissants. La police cantonale prévoyait la dotation de 18 mâts supplémentaires, et l'achat de 3 appareils de contrôles pour remplacer des équipements arrivés en fin de vie. On doit souligner que la stratégie de la police repose également sur la technique des leurres (des boîtiers peuvent ne pas être en fonctionnement), tandis que les vieux boîtiers ne sont pas démontés pour contribuer à la politique dissuasive.

Sur le canton de Neuchâtel, il n'existe pas plus de critères formalisant le choix de lieux de contrôle. Cependant, toute demande d'installation dépend de la fonctionnalité de la chaussée (routes principales, routes à fort trafic), des comportements de vitesse excessive constatés (lorsque le taux d'infraction est supérieur à 15 % sur une mesure pendant 24 heures), de l'accidentalité (en analysant l'existence d'un lien éventuel avec les comportements en matière de vitesse). En matière de contrôle mobile, l'expérience du policier est également mobilisée. Alors que des exigences sont requises avant toute installation d'un nouveau dispositif, aucune réglementation ne prévoit leur démantèlement lorsque la situation ne le justifie plus (modification de l'infrastructure par exemple).

En matière de signalisation, il n'y a pas d'obligation. Dans la pratique, certains dispositifs sont signalés et d'autres non.

Pour ce qui concerne les équipements utilisés, il n'existe pas d'harmonisation. Il existe une grande diversité, qui s'explique entre autres par les conditions de financements assurés par les communes. La taille du dispositif reste modeste. Il est composé pour ce qui concerne les interventions de la police neuchâteloise de onze appareils fixes pour 22 emplacements, complétés par 6 appareils mobiles et un pistolet

laser. En 2009, 1713 opérations de contrôle mobiles ont été effectuées, tandis que le nombre d'infractions constatées s'établissait à plus de 27 000. Le taux d'infraction était de 5 % en moyenne. Comme pour le canton de Genève, la technique du leurre est mise en application.

Pour ce qui concerne le dispositif de la police cantonale vaudoise, les critères de sélection des sites de contrôle ne sont pas formalisés, même si la police se dit attentive aux enjeux en termes d'accidentalité. Les statistiques d'accident, les possibilités techniques d'installation des équipements (énergie, fibre optique), la planification des travaux de réfection sur l'autoroute, mais également les demandes ponctuelles des communes orientent l'allocation des ressources de contrôle. La connaissance des policiers et leur expérience complètent ces critères pour effectuer les contrôles. Les modalités de financement des dispositifs apparaissent aussi comme un critère orientant le choix des lieux de contrôle, tout spécialement pour ce qui concerne les appareils fixes (Cf. section 3.4). De fait, les radars fixes sont déployés sur les grandes routes et les autoroutes, qui sont pourtant des réseaux peu accidentogènes.

En matière de signalisation, il nous a été affirmé que la signalisation des lieux de contrôles était illégale. En pratique, la police cantonale a décidé de faire annoncer les contrôles de la vitesse en mettant une signalétique appropriée.

En termes d'équipement, le bureau des radars de la police cantonale vaudoise, dispose de 6 appareils de contrôle mobiles, 1 jumelle laser, 3 appareils de contrôle fixes permanents, et 20 points de contrôle sur autoroute équipés alternativement de 5 appareils. Cet équipement de l'autoroute s'explique par une volonté de mailler un réseau à fort trafic avec plus de 48 000 véhicules par jour et de crédibiliser la politique de contrôle. En 2005, le taux d'infraction était de 10 %, tandis qu'en 2007 le taux s'établissait à 0,5 %. Enfin, 3 autres appareils sont en fonctionnement sur la commune de Mézières. Ce sont environ 18 appareils de contrôles qui sont mobilisés. Plus récemment, la police cantonale a mené l'expérimentation du contrôle des vitesses par tronçon. Comme pour les autres polices, la stratégie du leurre est mobilisée. Globalement, le taux d'infraction s'établit à environ 0,11 - 0,12 % pour les dispositifs fixes.

Sur le plan opérationnel, des dimensions communes apparaissent. Ces dispositifs sont de taille modeste, même s'ils sont amenés à croître à l'avenir. Il s'agit d'une vingtaine d'appareils, dont les versions peuvent être fort variées, reflétant à la fois les politiques d'achat successives et l'évolution des technologies. En matière de signalisation comme en matière de localisation des contrôles, on peut constater l'absence d'une réelle formalisation. La politique de signalisation est ambivalente et traduit le fait que l'ordonnance ne précise pas les modalités d'intervention. En ce qui concerne le choix des lieux de contrôles, les polices orientent leur action vers la lutte contre l'accidentalité. Cependant, les conditions de trafic et les exigences de financement conduisent trop souvent à privilégier les axes les plus circulants et les moins accidentogènes. En matière de stratégie dissuasive, les polices ont opté pour un couplage des techniques de contrôle : appareils fixes et mobiles, appareils de contrôle des vitesses couplés à la surveillance des feux. La stratégie d'utilisation des leurres est également à souligner. Elle constitue un moyen de conjuguer les contraintes budgétaires et la nécessité de produire un effet dissuasif maximal.

### *3.2. Un traitement automatisé avancé des infractions : le cas de la police cantonale de Vaud*

Chaque canton dispose de son propre dispositif de CAV articulé autour de modalités opérationnelles qui lui sont propres. Dans certains cantons, le dispositif cantonal peut coexister avec ceux gérés directement par les communes. Le degré d'automatisation des dispositifs varie. Pour certains, l'automatisation ne concerne que le contrôle lui-même.

Le dispositif de CAV géré par la police cantonale vaudoise est apparu comme étant celui qui était le plus avancé en termes de formalisation et d'automatisation. Sa taille explique en partie ces caractéristiques en recherchant des économies d'échelle par une organisation élaborée. Il constitue sans doute un modèle vers lequel tendront d'autres cantons lorsque leur propre dispositif sera plus étendu et la réforme de la desserte policière sera menée à son terme.

La technologie utilisée est le numérique. Cette technologie permet la centralisation des informations. A chaque fois qu'il y a une opération de contrôle (nouvelle session), une photo test est prise pour déceler toute anomalie éventuelle. Ces

informations concernent la photographie du véhicule du contrevenant et les conditions de son infraction. Deux photos sont prises simultanément : la première consiste à prendre le visage du conducteur, tandis que la seconde identifie la plaque d'immatriculation du véhicule.

Chaque photographie est dupliquée. La première est cryptée et constitue la photographie originale, qui sert de preuve qu'il n'y a pas eu altération du cliché. Toute intervention sur celle-ci conduit à son inexploitation. La copie du cliché fera quant à elle l'objet de différents traitements permettant d'assurer la poursuite du contrevenant. Les photographies sont gardées pendant 10 ans.

Les informations générées par les appareils fixes sont transmises directement au centre. En effet, les appareils fixes sont connectés par fibre optique et les informations sont transmises régulièrement. Celles issues des contrôles avec des appareils mobiles sont transférées par l'opérateur (par clé USB ou CD). Les informations sont organisées en lots qui sont numérotés. Pour les appareils fixes, ce sont des lots de 24 heures, tandis que pour les appareils mobiles, les lots sont organisés par lieux de contrôle.

Lorsque cette phase de numérotation des lots est achevée, la phase de traitement des informations peut avoir lieu. Chaque infraction est alors contrôlée pour ce qui concerne sa validité. La vérification concerne l'identification du véhicule et de son numéro d'immatriculation. Le système procède ensuite à la validation de l'excès de vitesse et de l'origine géographique du conducteur (étranger, canton...).

Lorsque la contravention est constatée et validée, le système assure l'émission de documents nécessaires à la poursuite du contrevenant. Il s'agit d'un formulaire pour ce qui concerne les amendes d'ordre et d'une réquisition pour audition du conducteur pour les contraventions (dénonciations). Pour un conducteur étranger, il y a un transfert automatique de demande auprès des pays avec lesquels il y a un accord, comme c'est le cas avec la France.

Sur les 200 000 infractions gérées par le dispositif chaque année, rares sont les conducteurs qui contestent leur infraction. Seule une dizaine de conducteurs sur les quatre dernières années auraient contesté leur infraction devant la cour. Aucune d'entre elles n'aurait abouti. L'automatisation avancée du dispositif permet un traitement rapide

des infractions. Le délai est de 2 à 3 semaines entre la détection et la réception de l'avis de contravention.

Pour la mise en œuvre des appareils mobiles, la présence d'un policier est nécessaire pour attester de la légalité de la procédure. Son assermentation est exigée pour s'assurer du fonctionnement correct des appareils. Cette assermentation l'autorise à surveiller également le trafic lors des opérations de contrôles et à prendre des notes sur les véhicules détectés. Ces opérateurs policiers sont des spécialistes, des agents qui ont fait le choix de cette fonction. Les opérations de contrôle mobiles durent environ 1,5 heure pour chaque lieu, tandis qu'une journée s'articule en moyenne autour de 4 lieux de contrôle.

L'activité des opérateurs est planifiée en tenant compte de l'accidentalité, des demandes des élus, et de la gravité des accidents. Ces opérateurs sont amenés également à intervenir lors de missions particulières (opérations à proximité de zones de travaux qui nécessitent un ralentissement de la circulation) et à accomplir de plus en plus des opérations de nuit.

### *3.3. La politique de sanction est-elle réellement effective ?*

Les sections précédentes ont montré une augmentation des contrôles de vitesse avec une extension de la taille des dispositifs de contrôle. L'effet de cette extension des contrôles a conduit à augmenter le nombre de PV pour excès de vitesse. Cette politique de renforcement constitue en partie une réponse à la demande des populations, qui n'est pas récente et qui a pu conduire par le passé à des inflexions juridiques comme l'introduction de l'amende d'ordre en 1971 (Roth 1990). Des travaux sur la 'punitivité' montrent également des attentes particulières en termes de sanction pour les infractions routières (Kuhn et al. 2004), même si les victimes d'infractions routières se déclarent globalement satisfaites de la réponse apportée par la justice (Benzakri 2008). Le renforcement de la politique de contrôle s'est-il pour autant traduit par une sévérité accrue des sanctions ? Certains en doutent en prenant l'exemple du contrôle de l'alcoolémie au volant. Il n'y aurait pas eu de criminalisation croissante du contentieux routier (Vaucher Ducommun 2008).

En matière de sanction, les principes de fonctionnement sont définis par la loi sur la circulation routière (LCR 741 01), qui a été complétée par des ordonnances d'application (AOC 741 51 et OCR). La loi fédérale fixe les grandes orientations, tandis que la loi est définie par la jurisprudence.

Selon la gravité de l'infraction, le conducteur peut faire l'objet d'une sanction judiciaire, qui peut être couplée avec une sanction administrative. Pour les infractions très graves, le conducteur peut être sanctionné pénalement par une sanction privative de liberté. La sanction judiciaire pour les petits excès de vitesse relève de l'amende d'ordre<sup>142</sup>. Le montant maximal de celle-ci était de 260 francs suisses en 2010 sur le Canton de Vaud. L'amende d'ordre ne conduit pas à l'ouverture d'un dossier administratif. Les dénonciations en préfecture qui représentaient 8 % du total et les délits (infractions les plus graves) représentaient 2 % du total qualifient les infractions les plus graves.

La Suisse n'a pas adopté le principe du permis à points. Cependant, la sanction administrative prend ici la forme d'un avertissement ou un retrait du permis de conduire. Le tableau 6 précise les différents seuils à partir desquels le conducteur est sanctionné par une peine administrative. Les seuils dépendent du réseau sur lequel est réalisée l'infraction. La durée du retrait de permis de conduire est au minimum d'un mois.

---

<sup>142</sup> L'amende d'ordre peut être assimilée à l'amende forfaitaire française.

**Tableau 6 : Sanction administrative encourue par un conducteur sur le canton de Vaud**

<b>Excès de vitesse</b>				
	aucune mesure *	avertissement	retrait de permis 1 mois au moins	retrait de permis 3 mois au moins
en localité	1-15	16-20	21-24	dès 25
hors localité	1-20	21-25	26-29	dès 30
autoroute	1-25	26-30	31-34	dès 35
* sur le plan pénal : amende d'ordre (cette sanction n'est inscrite dans aucun registre)				

(Source : Service des automobiles et de la navigation 2010)

L'adoption du système en cascade (prise en compte de la récidive) conduit les autorités à considérer systématiquement les antécédents du conducteur pour déterminer la sanction qui lui sera imposée. En cas d'infraction légère, la sanction est celle d'un avertissement (sanction qui a concerné plus de 36 000 conducteurs en 2011). L'avertissement conduit à l'ouverture d'un dossier administratif qui est conservé pendant 2 ans pour déterminer éventuellement une future sanction. Elle peut être accompagnée d'une sanction (jours-amendes) qui a fait l'objet de sévères critiques (Jeanneret 2008, p. 226). Un conducteur déjà averti ne peut donc bénéficier d'un nouvel avertissement pendant une période de deux ans, auquel cas la sanction prend la forme du retrait du permis de conduire d'un mois.

Dans le cas des infractions graves (très grave excès de vitesse), il y a retrait du permis pour une durée minimale d'un mois. S'il y a récidive, la sanction est celle d'un retrait de 12 mois. Dans le cas d'une nouvelle récidive, le retrait devient indéterminé et il y a la nécessité de passer devant un psychologue du trafic qui remet un rapport d'expertise. Par ailleurs, un retrait différencié reste possible pour les chauffeurs professionnels, c'est-à-dire qu'une partie de la peine de retrait peut donner lieu à une

autorisation de conduire pour motif professionnel, mais cela nécessite un minimum de retrait qui doit être effectué au préalable. En cas d'infraction grave, une expertise par les psychologues du trafic est nécessaire, laquelle peut conduire à un suivi psychologique ou de santé (cas de l'alcoolémie au volant). Cette sévérité est justifiée par notre interlocuteur par le fait que « *la route n'est pas une place de jeu* »<sup>143</sup>.

Pour ce qui concerne les nouveaux conducteurs, il y a un permis à l'essai pendant une durée de trois années. En cas de retrait du permis, et ce, quel que soit le motif pendant cette période, le délai passe à quatre années. En cas de récidive, le permis est annulé et nécessite une expertise d'un psychologue du trafic.

Lorsqu'il y a une procédure de dénonciation, un dossier pénal est ouvert par le corps de police, ainsi qu'un dossier administratif (ADMAS)<sup>144</sup>. Les dossiers sont conservés 10 ans pour les infractions et 5 pour les avertissements. Au-delà de ces périodes, les données sont effacées du dossier du conducteur.

En cas d'ouverture d'un dossier auprès du service des automobiles et de la navigation (SAN) qui gère la délivrance et le retrait des permis de conduire, le conducteur est prévenu par courrier. Il dispose de 20 jours pour faire des observations et pour consulter son dossier. Sans nouvelle de sa part, il y a application de la décision. En cas de retrait, le conducteur dispose de 6 mois pour déposer son permis, tandis que le retrait devient automatique à l'issue de cette période. Le conducteur dispose d'une possibilité de contestation (voie d'opposition), qui peut conduire éventuellement à une révision de la décision. En cas de nouvelle contestation, une procédure peut être ouverte auprès du juge au tribunal cantonal des affaires administratives (CDAP, cour de droit administratif et public). Ultimement, le conducteur peut aller défendre son cas devant la cour fédérale. Cependant, le contrevenant doit subir les frais de procédure. En pratique, rares sont les conducteurs qui contestent la décision.

Pour déterminer la sanction administrative, le SAN prend en compte des éléments précis : la nature et la gravité de la faute, les antécédents du conducteur,

---

<sup>143</sup> Entretien réalisé avec M. Mouron à Lausanne le 28 juillet 2010.

<sup>144</sup> Ce dossier alimente un registre fédéral des sanctions administratives et est consultable par les différentes administrations.



l'ancienneté du permis<sup>145</sup>, les besoins professionnels et la sensibilité de la mesure<sup>146</sup>. Il s'agit donc d'une pratique d'individualisation des peines, mais qui s'applique seulement aux excès de vitesse les plus importants. En cela, l'automatisation des contrôles ne s'oppose pas à l'individualisation des peines. Cependant, cette individualisation reste limitée puisqu'elle ne concerne que 10 % des infractions, les plus graves et qui donnent lieu à l'ouverture d'un dossier administratif. Elle ne concerne donc pas les petits excès de vitesse, qui relèvent de la procédure de l'amende d'ordre.

Les informations concernant le montant médian de l'amende pour une violation grave des règles de la circulation s'établissent à 800 francs suisses. Ce montant est resté stable entre 1999 et 2006. La proportion des peines privatives de liberté avec sursis pour une violation grave est restée stable sur la même période en s'établissant à 12 % environ des sanctions pénales prononcées. En conséquence, dans 88 % des cas, le conducteur est sanctionné par le seul paiement d'une amende déterminée par le juge, qui est associé au retrait de permis de conduire. Un constat similaire peut être avancé pour la durée de privation de liberté : la durée médiane est de 10 jours. Par ailleurs, le taux de récidive pour ces comportements reste inférieur à 10 %, soit 1 % du total des contrevenants concerné par ces peines. En conséquence, les comportements qualifiés de graves au regard de la loi ne concernent qu'une petite minorité de conducteurs, dont un nombre réduit semble réfractaire, et cela, malgré une augmentation des moyens de contrôle.

Quant au nombre de retraits de permis, il est en hausse depuis 1990. En 2001, le nombre de retraits de permis en Suisse était de 60 000, dont près de 30 000 pour excès de vitesse. En 2008, ce sont environ 77 000 permis de conduire qui ont été retirés, dont 33 238 pour infraction aux limitations de vitesse. En 2010, les retraits de permis pour excès de vitesse se sont établis à 32 231. Entre 2000 et 2006, l'augmentation du nombre de retraits de permis a augmenté de 14 %. Depuis 2010, ces chiffres sont en diminution. Dans près de 63 % des cas, la durée de retraits est inférieure à 3 mois. Malgré l'introduction du système dit en cascade (prolongation progressive de la durée du retrait

---

<sup>145</sup> En cas d'absence d'antécédent et ce, sur une période de plus de 10 ans de permis de conduire, l'usager bénéficie de la bonne réputation de conducteur.

<sup>146</sup> Il s'agit de déterminer comment le contrevenant est touché par la sanction. Par exemple, si le conducteur vit en milieu rural et que la voiture est son seul moyen de locomotion, le retrait du permis de conduire devient très sensible.

pour les récidivistes) en 2005, cela n'a pas conduit à une augmentation globale des retraits. Par contre, les retraits pour une durée illimitée représentent près de 20 % des retraits de permis de conduire.

Enfin, environ 3500 expertises de psychologie du trafic ont été réalisées en Suisse. Elles ont augmenté de 15 % entre 2010 et 2011, s'expliquant selon les autorités par le système en cascade et l'augmentation des annulations de permis de conduire qui exigent la demande d'une expertise avant de pouvoir redemander un permis de conduire.

Cette sévérité accrue pour les infractions les plus graves est confirmée par l'augmentation des condamnations pour crime et délit de la loi sur la circulation routière. Leur nombre a presque doublé entre 1990 et 2008 (Tableau 7). Des évolutions comparables sont identifiées pour les cantons de Genève et de Neuchâtel. Toutefois, le nombre de détentions préventives et les durées restent limités (la médiane est d'un jour) et ne viennent sanctionner que les violations les plus graves.

**Tableau 7 : Évolution des condamnations pour crime et délit à LCR**

	1990	1995	2000	2005	2008
Condamnations d'adultes pour crime ou délit à la LCR	27447	31476	37085	45508	52914
Dont détention préventive	494	389	543	500	879
En pourcentage	1,8	1,2	1,5	1,1	1,7
Durée moyenne en jours	8	10	9	13	10
Durée médiane	2	2	1	2	1
Genève	1176	1245	1271	1608	2531
Neuchâtel	645	914	1141	1225	1340
Vaud	5139	4286	5210	5998	5923

(Source : données de l'OFS)

Le renforcement de la politique de contrôle ne semble pas s'être traduit par une sévérité accrue pour les contrevenants ayant commis les excès de vitesse les plus faibles.

L'augmentation des capacités de détection a conduit cependant à identifier un plus grand nombre de conducteurs aux comportements dits criminels et délictueux, d'où l'augmentation du nombre de retraits de permis de conduire et de peines privatives de liberté. Ces chiffres mettent aussi en évidence la progressivité de la sanction dont fait preuve le dispositif suisse. Des comportements récidivistes peuvent conduire rapidement à la perte du permis de conduire et à la nécessité d'une expertise psychologique.

L'accroissement de la sévérité des sanctions a essentiellement touché les récidivistes et les conducteurs responsables d'actes délictueux ou criminels. Le montant de l'amende d'ordre reste cependant assez élevé, lorsqu'il est comparé à ce qui se pratique en France. On retrouve cette sévérité pour les infractions les plus graves qui conduisent au retrait du permis de conduire, et qui s'explique en partie par l'absence de permis à points et l'impossibilité d'user de sanctions intermédiaires. L'avertissement constitue toutefois une alternative pour faire prendre conscience au conducteur des conséquences de son acte. La demande d'expertise psychologique et le suivi médical suggèrent que pour les récidivistes, la réponse devient médicale et n'est plus seulement pénale. De tels comportements relèveraient en quelque sorte d'une pathologie. Il est important également de souligner le souci avec lequel les autorités essaient d'apporter une réponse individuelle et adaptée au conducteur pour les infractions les plus graves. Cette individualisation de la peine ne concerne pas les conducteurs sanctionnés par une amende d'ordre. Ainsi, l'automatisation des contrôles et le contentieux de masse limitent sérieusement les possibilités d'une sanction individualisée, mais ne la rendent pas totalement impossible.

#### *3.4. Les conditions de financement des dispositifs de CAV*

L'ensemble des dispositifs étudiés partage les mêmes caractéristiques concernant le financement et l'utilisation des revenus. Les recettes générées par les dispositifs de CAV sont versées à la caisse cantonale ou communale. En cela, les revenus liés au paiement des amendes alimentent le budget général. Il n'existe pas de fonds dédié susceptible de recueillir ces paiements. Une première conséquence associée est qu'il n'existe pas plus d'autofinancement direct des dispositifs de CAV. Une deuxième conséquence concerne l'absence de visibilité financière sur ce que rapportent ces dispositifs au niveau d'un canton, et cela, d'autant plus lorsqu'il existe plusieurs

dispositifs. Cela ne signifie pas qu'il n'existe pas de moyen de connaître la totalité des revenus générés, mais ces informations ne font pas l'objet d'une centralisation et d'une communication systématique, ce qui empêche toute approche en termes de comptabilité analytique.

Concernant les modalités de financement des CAV, elles diffèrent d'un canton à un autre. Sur le canton de Genève, la police doit faire des demandes de financements récurrentes pour accroître son parc de dispositifs, qui peuvent ou non être acceptées. Le budget est de l'ordre de 500 000 francs suisses annuels. Il sert à la fois à couvrir les frais d'équipement et d'entretien pour 46 communes. Pour ce qui a trait aux dépenses de personnel, elles sont internalisées par l'organisation policière.

Au niveau municipal (cas de la ville de Lausanne qui gère son propre dispositif), le produit des amendes est estimé à environ 6 millions de francs suisses au bénéfice de la commune, auxquels s'ajoutent 3 millions de francs dus au paiement des amendes dans le cadre de dénonciations et qui sont versés au canton de Vaud pour l'année 2010. Un équipement de contrôle coûte environ 70 000 francs suisses en frais d'entretien, 130 000 francs pour son acquisition et son installation, auxquels les dépenses de personnel s'ajoutent. Un personnel administratif est mobilisé pour 4 appareils environ, ce qui représente en moyenne 25 000 francs suisses environ par appareil. Alors que la totalité des financements incombe à la municipalité, seuls les revenus liés au paiement d'amendes d'ordre lui reviennent.

Les six grandes villes du canton de Vaud généreraient des revenus issus de leur dispositif de CAV équivalents à ceux perçus par le canton. Ces recettes pour le canton de Vaud s'établiraient entre 26 et 30 millions de francs suisses<sup>147</sup>. Ces recettes constituent une manne financière conséquente, qui peut expliquer pourquoi près de 40 communes ont fait une demande auprès du canton pour obtenir l'installation d'un appareil de contrôle.

Pour les communes qui ne disposent pas de leur propre police, celles-ci peuvent se doter de leur propre équipement de CAV fixes. Conditionné à l'obtention d'un accord, le déploiement d'un CAV fixe implique désormais une prise en charge de la totalité des frais d'équipement et de personnel liés à son exploitation. Le coût des dispositifs utilisés

---

<sup>147</sup> Entretien avec le Capitaine Rossi à Lausanne le 20 mai 2010.

par la police cantonal de Vaud s'établit à près de 100 000 francs suisses, c'est-à-dire la valeur annoncée par la police municipale de la ville de Lausanne.

Les revenus sont partagés à la hauteur de 50 % sur cinq années, durée pendant laquelle l'équipement doit être amorti. À l'issue de cette période, la totalité des revenus est versée à la caisse cantonale. Les conditions financières de déploiement d'un CAV fixe visent à la fois à limiter les demandes issues des communes qui seraient motivées uniquement pour des considérations financières. Ces conditions de financement drastiques conduisent de fait à limiter le nombre d'installations rentables financièrement. Elles suscitent également une vive opposition des syndic (maires) et des communes qui se voient contraints dans l'installation de CAV.

En fait, ces conditions de financement reflètent des considérations financières de la part du canton, qui supportent les frais d'exploitation en personnel des appareils et qui ne désirent prendre aucun risque financier. Une conséquence perverse de ces conditions de financement est de rendre possible l'installation d'appareils seulement sur des voies à forte circulation (au moins 2000 par jour) et à négliger les endroits accidentogènes.

Les demandes d'installation de la police cantonale s'inscrivent dans ce contexte contraint, où toute demande doit être accompagnée de la rédaction d'un dossier, qui doit avoir l'aval d'une commission puis du Grand Conseil d'Etat. En conséquence, les conditions de financement constituent un frein important au développement des dispositifs de CAV.

Sur le canton de Neuchâtel, il n'existe pas plus d'automaticité assurée pour les financements. Toute demande d'équipement est à adresser au canton. L'achat peut être effectué par les communes, mais aussi par la police neuchâteloise. Compte tenu de la situation de restructuration de la desserte policière et des modalités de prestations (contrats de prestation), les conditions de financement sont variées et dépendent du statut des équipements.

Ainsi pour les CAV fixes gérés par la police neuchâteloise et installés sur une commune, les recettes sont partagées entre le canton et la commune pour moitié chacune. À cela s'ajoute le paiement d'un droit à la charge des communes s'établissant

entre 3 à 5 % et justifié pour les frais de gestion. En matière de radars fixes non gérés par le canton (dispositifs municipaux : cas de la ville de Neuchâtel) et pour les radars mobiles, le produit des amendes est partagé également entre la commune et le canton. Ce partage des recettes s'explique par le fait que le canton gère les grosses infractions et leur traitement administratif. Pour ce qui concerne les radars mobiles opérés par la police neuchâteloise, la totalité des recettes est versée au canton dans le cadre d'activités de contrôle réalisées hors prestation ou sur autoroute. Dans le cadre d'opérations de contrôle réalisées sous forme de prestation, le partage est égalitaire entre le canton et la commune. En cela, les communes bénéficient du produit des activités de contrôle, ce qui leur permet de financer leur dispositif de contrôle.

Selon le canton, les modalités de financement conduisent à faire financer la plupart des dispositifs par les communes, tandis que le produit des amendes fait l'objet d'un partage systématique entre la commune et le canton. Dans chaque cas, la police cantonale finance une partie du fonctionnement du dispositif de CAV sur son budget propre, lui-même financé par le budget cantonal. Ces conditions de financement de l'activité policière contraignent notablement l'extension des dispositifs. Le partage des revenus entre les communes et le canton souligne l'importance de la dimension financière associée au fonctionnement des radars, qui peuvent constituer une source de revenus pour certaines communes. Les conditions de ce partage sont plus ou moins avantageuses pour les communes. Elles le sont plus sur le canton de Neuchâtel que sur le canton de Vaud qui désire éviter le déploiement de dispositifs qui viserait uniquement à générer des revenus. Cependant, cette contrainte plus forte sur le canton de Vaud conduit paradoxalement à privilégier des sites d'installation générant de fortes recettes, car adossées au trafic routier ! En fait, cette focalisation sur la dimension financière traduit à la fois la volonté politique du canton de contrôler l'activité des communes en matière de CAV et l'absence de pratiques évaluatives des dimensions économiques des CAV (intégrant les gains liés à la réduction de l'accidentalité). Cette absence des pratiques évaluatives était d'ailleurs soulignée par le BPA de manière générale pour ce qui concerne la stratégie de sécurité routière, qui recommandait aussi d'affecter une partie des recettes liées au paiement des amendes d'ordre aux actions de sécurité routière (BPA 2002, p. 119).

## **Références**

**Benzakri Adbekkatif** (2008), *La satisfaction des victimes d'infractions concernant la réponse de la justice*, Enquête 2008, Ministère de la Justice.

**Bolle Pierre-Henri et Julien Knoepfler** (2000), « La police de proximité en Suisse, Cinq modèles pour une définition », *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*, 1<sup>er</sup> trimestre, N°39, pp. 103-122.

**Bureau de Prévention des accidents (BPA)** (2010), *Disparités régionales des accidents de la route*, Rapport n°62, Berne.

**Bureau de Prévention des accidents (BPA)** (2006), *Stratégie du BPA, sécurité routière, Accidents, objectifs et programme pluriannuel 2006-2010*, Bureau suisse de prévention des accidents.

**Bureau de Prévention des accidents (BPA)** (2002), *Elaboration des fondements d'une politique nationale de sécurité routière*, Rapport Final, Mandat de recherche ASTRA 2000/47 sur demande de l'OFROU, Berne, mai, DETEC/OFROU.

**Chollet Antoine** (2006), *La Suisse, nation fêlée, Essai sur le nationalisme helvétique*, Presses du Belvédère.

**DETEC** (Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication) (2008), *Rapport explicatif, concernant le projet mis en circulation, Mises en œuvre du programme d'action de la Confédération visant à renforcer la sécurité routière (Via sicura)*, Confédération suisse.

**Fédération Routière Suisse (FRS)** (2010), *Rapport Annuel 2009*, Secrétariat général routesuisse.

**IRTAD** (2011), *Road Safety 2010, Annual Report*, International Traffic Safety Data and Analysis Group, International Transport Forum, Organisation for Economic Co-Operation and Development.

**Ithaque** (2005), *Dynamique des jeux d'acteurs du système socio-administratif de sécurité routière, Comparaison Belgique, Suisse, Portugal*, PREDIT, Groupe Opérationnel n°3, novembre.

**Jeanneret Yvan** (2008), « Le nouveau droit des sanctions : quel apport à la lutte contre la délinquance routière ? », pp. 221-243 in *Nicolas Queloz, Konstanze Römer, Sandro Cimichella, Volker Dittmann et Sylvia Steiner (Ed). Trafic Routier, automobile et criminalité*, Stämpfli Editions SA Berne.

**Kuhn André, Villettaz Patrice, Willi-Jayet Aline et Florian Willi** (2004), « Opinion publique et sévérité des juges », *Revue de Criminologie Suisse*, n°1, pp. 23-27.

**Office fédéral des routes (OFROU)**(2005), « *Via sicura, programme d'action de la Confédération visant à renforcer la sécurité routière* », Berne.

**Roth Robert** (1997), « Le contrôle pénal de la circulation routière en Suisse », pp. 214-244 in *Georges Kellens et Claudine Pérez-Diaz (dir.) Le contrôle de la circulation routière dans la pays de la CEE*, Collection Logiques Sociales, L'Harmattan.

**Vaucher Ducommun Steve** (2008), « Délinquance routière : criminalisation croissante ? », pp. 45-64 in *Nicolas Queloz, Konstanze Römer, Sandro Cimichella, Volker Dittmann et Sylvia Steiner (Ed). Trafic Routier, automobile et criminalité*, Stämpfli Editions SA Berne.





## **CHAPITRE 5**

### **ÉLÉMENTS DE CONCLUSION<sup>148</sup>**

---

<sup>148</sup> Auteur : Laurent Carnis, avril 2012.

## **-1- Le CAV : un champ de diversités mis à jour**

L'approche par la structure de gouvernance des programmes de CAV met à jour un champ de diversités. Il n'y a pas une seule manière de faire. Chaque cas étudié souligne sa singularité et un ensemble de manières de faire, une structuration institutionnelle particulière, la mise en œuvre d'une gouvernance spécifique.

Cette diversité institutionnelle interroge. En effet, pourquoi une intervention mobilisant une technologie relativement élaborée et reposant de manière conséquente sur les techniques de contrôle fait montre d'une telle diversité ? Pourquoi le recours à une solution technologique ne conduit-il pas à des pratiques plus harmonisées ?

Un élément de réponse réside en partie dans le contexte dans lequel ces systèmes de CAV s'insèrent. Ce sont des dispositifs sociotechniques qui composent avec un contexte particulier et un environnement institutionnel spécifique (Axelrod et Cohen 1999 ; Buckley 1967). En somme, ces dispositifs sont différents parce que leur environnement institutionnel l'est également. Cette diversité institutionnelle se traduit ensuite par l'adoption d'organisations spécifiques et des pratiques opérationnelles. En cela, il y existerait une forme d'emboîtement : le cadre institutionnel contraint les modalités organisationnelles influençant elles-mêmes les pratiques opérationnelles. Toutefois, il faut se garder de toute surdétermination dans l'approche dans la mesure où les jeux d'acteurs et les contraintes de fonctionnement des organisations recréent des degrés de liberté (Saussois 2007 ; Rojot 2003 ; Crozier et Freidberg 1977).

### *1.1. La diversité de contexte et des facteurs aux effets ambivalents*

En matière d'accidentalité, des différences de performance (taux de tué par habitant ou par kilomètre parcouru) apparaissent clairement entre la Suisse et la Norvège d'un côté, la France et le Queensland de l'autre. Les deux premiers pays appartiennent au groupe des pays performants en matière d'accidentalité routière, tandis que les deux autres font état de performances moyennes. Parmi les pays étudiés, seule la France doit composer avec un nombre de tués supérieur à 1000. L'échelle d'intervention n'est donc pas la même. Le bilan routier relativement défavorable pour la

France (par rapport autres pays européens) et le Queensland (par rapport aux autres États australiens) a joué de manière significative pour décider du déploiement d'un système de CAV. Pour la Suisse et la Norvège, l'obtention de bons résultats explique pour partie le moindre intérêt porté au développement d'un CAV.

Il y a aussi une diversité démographique. La France est le pays le plus peuplé, tandis que les autres pays étudiés présentent des tailles de population dix fois moindre environ. La densité démographique est particulièrement faible pour le Queensland et la Norvège. Toutefois, ces deux pays se caractérisent par une concentration urbaine importante, qui structure les enjeux en termes d'accidentalité. Le Queensland se caractérise également par une dynamique démographique, qui influence le nombre de conducteurs présents sur le réseau, et en retour sur son accidentalité.

La superficie du pays apparaît aussi comme un marqueur. La France, le Queensland et la Norvège sont de grands pays, tandis que la Suisse présente une taille limitée. La taille du pays détermine dans une certaine mesure celle des réseaux routier et autoroutier à surveiller. Cette contrainte d'action est particulièrement vraie pour la France, dotée d'un linéaire routier et autoroutier important qui constitue aussi le territoire à contrôler par les organisations policières. Le cas suisse pourrait servir de contre-exemple notable, dans la mesure où les contraintes d'espace limitent l'extension du réseau routier. Le territoire à surveiller s'en trouve d'autant réduit, tandis que la concentration des flux de circulation permet de cibler plus facilement les contrôles.

Le climat et la géographie du pays jouent également un rôle notable. Le climat nordique, les côtes découpées, les nombreux tunnels routiers sont autant de contraintes pour la mobilité des Norvégiens, mais également pour effectuer les contrôles. Le Queensland se caractérise de son côté par de fortes chaleurs et un vaste espace qui peuvent rendre difficiles les contrôles routiers et ardue une politique de contrôle centralisée (contrôle des opérateurs, rapatriement des données). Le caractère plus tempéré du climat français et suisse évite ces contraintes.

Le dynamisme économique structure également les enjeux en termes d'accidentalité routière. La croissance économique dynamique du Queensland liée à l'exploitation des richesses minières a conduit à attirer de nouvelles populations, et à accroître le nombre de conducteurs et de véhicules en circulation. L'exploitation des

ressources énergétiques du sous-sol norvégien a permis aussi un enrichissement de la société norvégienne, qui s'est traduit par des investissements dans le réseau routier (entretien et développement) et l'amélioration de la qualité du parc de véhicules. Pour ces deux pays, le développement économique a pesé sur le bilan routier, de manière favorable pour la Norvège et plus défavorablement pour le Queensland. L'influence de la croissance économique a moins pesé pour les cas français et suisse, même si la Suisse fait partie des pays les plus riches du monde.

Le contexte politique apparaît comme une dimension cruciale pour ce qui concerne le cas français et le Queensland. Le déploiement d'un système de CAV a été permis par l'intervention d'entrepreneurs politiques. L'engagement présidentiel en France et la prise en charge par les parlementaires et le premier Ministre dans une moindre mesure au Queensland ont pesé lourd dans le choix de se doter de tels systèmes. Les cas suisses et norvégiens ne font pas ressortir cette dimension politique marquée, ce qui ne signifie pas pour autant qu'il n'existe pas d'enjeux politiques associés à ces dispositifs.

Les pratiques évaluatives sont également fort diverses. Elles sont absentes en Suisse, où les dispositifs ne sont pas évalués et les liens avec le monde académique inexistant à notre connaissance. En Norvège, les évaluations existent, mais la position des chercheurs reste périphérique par rapport à la décision politique. Cependant, leur expertise est recherchée par les décideurs. Le programme français s'appuie quant à lui peu sur son réseau de chercheurs, mais a mobilisé beaucoup plus son réseau d'expertise technique. En somme, le programme de CAV est plus conçu comme un système technique qu'un système sociotechnique (Carnis 2009). La situation du Queensland met en évidence une démarche évaluative formalisée, régulière et indépendante (Carnis 2008). Le monde de la recherche joue un rôle important en tant que fournisseur d'une expertise impartiale permettant d'améliorer le fonctionnement du programme.

La structuration de la politique de sécurité routière peut jouer aussi un rôle moteur et essentiel. Le Queensland à cet égard constitue un cas remarquable dans la mesure, où les interventions en sécurité routière s'inscrivent dans un cadre de planification pluriannuelle où le partage des tâches est clairement établi, les performances mesurées et la capacité à rendre des comptes assurée. La politique de sécurité routière s'inscrit par ailleurs dans l'élaboration de la démarche du '*safe system*'.

La Norvège s'inscrit également dans cette démarche de planification pluriannuelle insérée dans une réelle démarche systémique : la 'vision zéro'. La France et la Suisse constituent des contre-exemples à cet égard. La Suisse a décidé de se doter d'une politique nationale de sécurité routière inspirée de la 'vision zéro', mais qui n'est pas appliquée au niveau local du fait de résistances des pouvoirs locaux. La France ne dispose pas de cadre de planification pluriannuelle, pas plus de philosophie d'action, ce qui peut laisser penser que les actions sont décidées au coup par coup, influencées par les réactions de l'opinion publique, voire résulteraient d'une forme d'improvisation.

### *1.2. Des logiques organisationnelles distinctes*

Le contexte politico-administratif façonne clairement l'organisation des dispositifs. Ainsi, l'organisation politico-administrative de la Norvège et de la Suisse confère un poids considérable aux structures locales de pouvoir. Les communes et les *fylker* en Norvège constituent les échelons politiques essentiels, ce qui explique en grande partie une organisation locale du CAV norvégien. En Suisse, une situation relativement similaire structure également la prise en charge du CAV, avec une intervention à la fois des communes et des cantons. Cependant, la prégnance des pouvoirs locaux est ambivalente. Alors qu'en Norvège, le pouvoir central détermine les grandes orientations, la prise en charge locale joue un rôle de frein dans la mise en œuvre. En Suisse, la Confédération dispose d'un pouvoir législatif qui consiste à fixer un cadre d'intervention homogène, mais dont la mise en œuvre opérationnelle est assurée à la fois par les cantons et les communes qui peuvent se partager les pouvoirs d'exécution. Dans le cas suisse, le cadre fédéral est suffisamment flexible pour donner une liberté d'action importante au local, ce qui lui confère un certain dynamisme opérationnel et institutionnel. Il en résulte également une grande diversité au sein même des cantons.

Les programmes de CAV français et du Queensland apparaissent centralisés à cet égard. La dimension centralisatrice du programme français est la plus évidente, dans la mesure où il s'agit de déployer un programme homogène sur l'ensemble du territoire. Certes, le dispositif doit composer avec des contraintes locales, mais le pouvoir central pèse de tout son poids. Au Queensland, la centralisation du dispositif est également marquée, même s'il doit composer avec les villes et les centres métropolitains qu'il associe au fonctionnement du dispositif de manière intelligente. L'avantage que confère une organisation centralisée réside dans l'harmonisation des pratiques qui peut

permettre d'assurer une égalité de traitement entre tous les usagers du pays. L'inconvénient d'une telle organisation peut résulter du manque d'écoutes des besoins émanant du niveau du local et l'imposition par les autorités centrales de pratiques pas toujours adaptées. En somme, l'harmonisation des pratiques peut conduire à un manque de flexibilité, voire une forme de rigidité opérationnelle

Le modèle organisationnel adopté par les différents pays diffère également. En Suisse, le dispositif repose sur un modèle policier. L'organisation policière est l'acteur central, organisation qui exige et repose sur une implication importante du policier. Celui-ci dispose à ce titre de nombreuses prérogatives. Les trois autres cas étudiés reposent sur des modèles mixtes, qui associent systématiquement le ministère des Transports et l'organisation policière. Dans ce dernier cas, le ministère des Transports définit la stratégie, tandis que l'organisation policière dispose des pouvoirs opérationnels. Il s'agit donc d'une division du travail qui exige une coopération avancée et des mécanismes de coordination. Pour le cas français, la plupart des prérogatives en matière de sécurité routière étant désormais confiées au ministère de l'Intérieur, la nouvelle organisation tend à s'orienter vers un modèle policier.

Enfin, les modalités opérationnelles sont insérées dans un cadre plus ou moins formalisé. Pour ce qui concerne la Suisse et la Norvège, il n'existe pas de programme en tant que tel. Ce sont des dispositifs qui sont logés dans des organisations non dédiées. En général, ce sont les organisations policières, voire les structures locales (cas de la Norvège). La France et le Queensland partagent la caractéristique d'avoir créé des structures formalisées et dédiées à ces systèmes, de manière à ce que l'on peut les qualifier de programmes. Ces systèmes disposent de structures administratives propres, qui doivent rendre des comptes et respecter des modalités de fonctionnement précises.

Les considérations financières représentent une dimension cruciale pour comprendre le fonctionnement de ces systèmes. La Norvège et la Suisse présentent une situation relativement similaire avec un financement qui provient directement de l'État central ou du canton, tandis que les recettes sont versées au budget général. Il n'existe aucun financement dédié, ce qui conduit de fait à créer une coupure entre les revenus générés et les dépenses d'équipement et de fonctionnement. Dans une certaine mesure, cette organisation constitue un frein (souhaité ou non) à l'extension des dispositifs. Le programme français dispose d'un financement dédié, résultant d'une dérogation au

principe général des finances publiques (compte d'affectation spécial). Le financement de l'entretien et de l'extension du dispositif est financé par les revenus générés par le paiement des amendes, tandis que le surplus fait l'objet d'un partage entre différents acteurs, mais qui n'est pas dédié à des actions de sécurité routière. Le programme du Queensland repose sur un mécanisme d'autofinancement assuré par le paiement des amendes constatées. L'originalité de ce dispositif repose cependant sur le fait que le surplus des recettes finance des actions de sécurité routière non récurrentes. Un financement dédié permet assurément de faciliter l'entretien et l'extension du programme, mais porte toutefois en lui les germes d'une extension incontrôlée qui irait au-delà de ce qu'exigerait une allocation rationnelle des ressources. Sur ce dernier point, le contrôle parlementaire s'avère une nécessité absolue.

### *1.3. Des pratiques opérationnelles diverses*

Les pratiques opérationnelles dépendent en partie de la taille des dispositifs. Une caractéristique des dispositifs suisses réside dans leur taille limitée. En effet, ces dispositifs s'articulent autour d'une vingtaine d'appareils. Ce sont donc de petits dispositifs, qui ne nécessitent pas une structure organisationnelle importante. Ce constat doit être toutefois relativisé dans la mesure où l'unité d'analyse retenue est le canton.

Le système de CAV norvégien mobilise 375 sites de contrôle. Leur nombre en fait un dispositif plus conséquent qu'en Suisse, mais le constat doit être également relativisé dans la mesure où ils ne sont pas tous en fonctionnement. Le fonctionnement aléatoire des sites de contrôle fait en sorte que le nombre réel de sites opérationnels s'en trouve beaucoup plus limité.

Le Queensland disposerait de 4500 sites de contrôles et de 45 équipements qui seraient utilisés par rotation. Le Queensland adopte plus une approche en termes d'heures de surveillance, dont l'objectif est d'atteindre un volume de 75 000 heures. Il faut ajouter à ces sites, la décision de se doter récemment des dispositifs fixes dont le nombre reste toutefois réduit (environ 10).

À cet égard, le programme français reste le plus imposant avec l'objectif de se doter très prochainement de 4500 appareils. À présent, ce sont plus de 3 000 appareils automatisés qui contrôlent la vitesse, 3700 environ en y ajoutant le contrôle des feux



rouges. Ce nombre important de radars doit bien évidemment être rapporté à la fois à la taille du réseau et à la population contrôlée, qui sont également plus importantes en France que pour les autres pays étudiés.

En matière stratégique, des différences sont également notables. Le dispositif français semble particulièrement en avance par rapport aux autres cas étudiés. La volonté de mailler systématiquement le réseau routier, d'installer les dispositifs en respectant une logique d'itinéraire, la recherche d'un équilibre entre équipements de contrôle fixes et mobiles, et le déploiement d'appareils relativement homogènes participe d'une conception stratégique relativement avancée. Ce constat est d'autant plus paradoxal que la politique de sécurité routière dans son ensemble ne fait pas autant preuve de structuration. Au Queensland, la formalisation du programme n'a pas conduit à une définition stratégique claire. La contrainte politique et l'acceptabilité sociale ayant sans doute pesé sur le déploiement initial. Pour ce qui concerne la Suisse et la Norvège, le fonctionnement ne repose pas plus sur une stratégie clairement énoncée. Pour la Suisse, cette situation est le produit de l'absence d'une politique nationale et la prise en charge par les cantons. Quant à la Norvège, cette absence reflète le fait que le CAV ne constitue qu'une mesure parmi d'autres interventions pour contrôler les vitesses.

En ce qui concerne les technologies de contrôle, la plupart des cas étudiés soulignent la combinaison d'appareils fixes et mobiles pour le contrôle de la vitesse. Certains systèmes de CAV mobilisent des radars lasers manuels, des appareils contrôlant simultanément la vitesse et les feux. Le programme du Queensland reposait initialement que sur des contrôles mobiles, mais la décision récente de déployer des radars fixes a conduit à panacher le parc d'appareils de contrôle. Seule la Norvège se distingue ici en ayant adopté les seuls contrôles par des équipements fixes. Il doit être noté que le déploiement de CAV constitue un moyen supplémentaire de contrôle disponible pour les organisations policières et ne conduit pas nécessairement à réduire les activités de contrôle manuelles. Au contraire, ces différentes interventions s'avèrent complémentaires : le CAV dédié au traitement de masse, les contrôles avec interception pour identifier les conducteurs les plus dangereux et pour détecter d'autres infractions.

Comment sont installés les radars ? Les systèmes français, suisse et norvégien reposent sur des critères d'accidentalité, de contraintes techniques, de régulation des vitesses excessives, mais qui ne sont pas formalisés ni spécifiés. Sur certains cantons, la

dimension financière constitue de fait un critère d'installation compte tenu des mécanismes de financement. Seul le Queensland dispose de critères spécifiés et formalisés, qui permettent de décider si un site est éligible ou ne l'est plus pour qu'il soit équipé d'un appareil de contrôle. À la seule exception du Queensland, les critères de localisation des sites de contrôle restent relativement peu précis<sup>149</sup>. Cette imprécision des critères permet à la fois d'introduire de la flexibilité dans les contrôles et les conditions de gestion au niveau local, mais elle est aussi porteuse de sources d'inefficacité pour ces dispositifs. En effet, le choix idoine des lieux de contrôle est primordial pour assurer une réduction importante de l'accidentalité routière. Ce n'est donc pas le moindre des paradoxes de ne pas disposer de critères précis pour installer des appareils mobilisant des technologies performantes.

La problématique de la signalisation des lieux de contrôle donne lieu aussi à une large diversité. Globalement, les stratégies des autorités consistent à procéder de manière équilibrée en décidant à la fois d'avertir ou non des lieux de contrôles. Les contrôles fixes en Norvège sont signalés, tandis que les contrôles manuels reposent à la fois sur des véhicules de police et banalisés. En Suisse, la loi ne précise aucune obligation, ni d'interdiction. Généralement, les contrôles ne sont pas signalés. Cependant, dans la pratique l'utilisation de véhicules de police, l'annonce de contrôle, la présence de certains panneaux font que les contrôles peuvent être signalés sans que cela devienne la règle générale. Au Queensland, les contrôles de vitesse de CAV sont signalés. Toutefois, les autorités ont décidé récemment d'expérimenter la non-signalisation de certains contrôles. En France, les radars mobiles n'étaient pas signalés, tandis que les fixes faisaient l'objet d'une signalisation uniforme. Plus récemment, le gouvernement a décidé de ne plus avertir les conducteurs de la présence d'un radar fixe. En pratique, certains radars fixes sont toujours signalés et pour d'autres des panneaux avertisseurs de vitesse ont été déployés à proximité des radars. Il s'agit d'une phase transitoire.

Les conditions d'utilisation des appareils nécessitent l'homologation des appareils, leur certification et un contrôle régulier. Ces dimensions sont partagées par l'ensemble des systèmes étudiés. Ces différentes étapes conditionnent leur bon fonctionnement et assurent de la légalité du processus de contrôle. On notera toutefois la particularité suisse, qui exige une certification de chaque opérateur pour chaque type

---

<sup>149</sup> Pour le cas norvégien, les autorités disposeraient d'une grille d'analyse, mais qui ne nous a pas été communiquée.

d'appareil. Un opérateur utilisant deux types d'appareils doit posséder deux certifications. Un réel soin est porté à la formation des opérateurs utilisant les équipements de CAV en Suisse. Dans une moindre mesure, les policiers du Queensland bénéficient également d'une formation. Toutefois, l'accent est plus porté sur les conditions d'emploi des appareils de contrôle sur le terrain. La formalisation des conditions d'emploi s'explique à la fois par la nécessité d'homogénéiser les pratiques des opérateurs sur un vaste territoire, de s'assurer de la qualité des contrôles compte tenu des enjeux politiques qui y sont associés, et parce que le dispositif repose essentiellement sur des appareils mobiles dont leur déploiement implique l'intervention du policier.

En matière de sanction, l'automatisation exige une simplification des poursuites à l'encontre du contrevenant. Ainsi, chaque pays a adopté le paiement d'une somme forfaitaire pour des excès de vitesse jusqu'à une certaine gravité de l'infraction. L'amende d'ordre, l'amende forfaitaire constituent deux exemples de cette forfaitisation des sanctions. Le montant des amendes varie avec l'importance des excès de vitesse réalisés. Par ailleurs, le montant de l'amende d'un même excès de vitesse peut varier d'un pays à un autre. Pour établir une réelle comparaison, il serait nécessaire de tenir compte du pouvoir d'achat de chaque pays. Par contre, tous les pays n'ont pas de permis à points (cas de la Suisse), tandis que d'autres en disposent avec un système de pertes de points et d'autres de cumul de mauvais points<sup>150</sup>. La Suisse fait preuve d'une certaine originalité en matière de sanction, dans la mesure où cette absence de permis à points conduit pour des excès de vitesse répétés ou graves au retrait immédiat du permis de conduire, et pour certaines infractions à la nécessité d'un suivi médical.

En matière de poursuite, le principe de présomption de culpabilité du propriétaire de véhicule a été retenu au Queensland et en France. En Suisse et en Norvège, ce sont les conducteurs qui sont responsables. A ce titre, ils doivent être identifiés. Une conséquence immédiate implique la nécessité de disposer de technologies de contrôle performantes. Dans chaque cas étudié, un soin particulier est porté à ce que l'identification du responsable soit correcte compte tenu des conséquences qu'une sanction peut avoir sur la vie familiale, professionnelle et personnelle de la personne poursuivie. Cette protection des droits individuels est

---

<sup>150</sup> Se pose ici la question des implications cognitives liées à la perte de points ou au gain de mauvais points.

apparue très fortement en Suisse et au Queensland. En Norvège, il y a aussi de réelles préoccupations des autorités à l'égard de la protection des droits du conducteur, qui sont perceptibles avec le déploiement de dispositif de contrôle par vitesse moyenne.

L'étude des systèmes de CAV met à jour une grande diversité dans les manières de faire. Le design institutionnel, le cadre organisationnel et les pratiques de terrain participent à construire des dispositifs différenciés. Cette diversité ne doit toutefois pas masquer des points de convergence entre certains pays. Cependant, cette convergence de certaines dimensions ne conduit pas à faire émerger de grands modèles ou à permettre de faire apparaître certaines typologies. Ainsi, on serait en présence d'une réelle diversité culturelle, en cela que ces systèmes reflètent en fait des valeurs, des croyances, des systèmes de pensée et des pratiques spécifiques à des populations. Ces systèmes traduisent également la diversité institutionnelle et de contexte dans lesquels ils sont insérés.

## - 2- Identifier des bonnes pratiques ?

La section précédente a mis en évidence une large diversité des dispositifs de CAV, diversité qui irrigue l'ensemble des niveaux de gouvernance (institutionnel, organisationnel et opérationnel). Pour autant, ne peut-on pas identifier des bonnes pratiques ?

L'identification de bonnes pratiques soulève deux problèmes majeurs. Le premier suggère l'existence d'un étalon de mesure qui permet de poser une manière de faire comme étant supérieure aux autres. Mais comment établir ce critère et existe-t-il ? Un deuxième problème découle du contexte dans lequel est identifiée la manière de faire. En effet, celle-ci peut s'avérer être une bonne pratique dans la mesure où elle a été mise en œuvre dans un contexte institutionnel et des arrangements organisationnels spécifiques. Cette même mesure pourrait s'avérer inopérante dans un autre environnement. Par ailleurs, la situation pour laquelle une bonne pratique pourrait entrer en conflit avec une autre ne peut être écartée. En fait, il s'agit ici d'enjeux relatifs aux imports et exports institutionnels, qui n'ont pas été étudiés ici.

Pour ce qui concerne la présente recherche, il sera considéré comme une bonne pratique une manière de faire qui nous est *apparue* après l'analyse comme un élément de performance compte tenu des niveaux d'analyse mobilisés. En cela, elle constitue un élément structurant du système de CAV et donc des trois niveaux de gouvernance identifiés, même si cette pratique ne s'exprime clairement qu'au sein d'un de ces seuls niveaux.

### *2.1. Une philosophie d'action et la nécessité de planifier l'intervention*

Les cas norvégiens et du Queensland sont intéressants à cet égard, avec la mobilisation respectivement de la vision zéro et du « *safe system* ». Cette philosophie d'intervention permet ainsi de produire de la cohérence dans le système d'action, de créer des mécanismes et des procédures de coordination et de coopération entre les acteurs intervenant dans le champ de la sécurité routière. Le recours à une démarche formalisant les actions de chacun et les relations s'accompagne inévitablement de

procédures de planification pluriannuelle (définitions d'objectifs, mesures des performances, etc.) qui facilitent la coordination et la motivation des intervenants. L'adoption d'une philosophie d'action permet de structurer le système de gouvernance de la sécurité routière tout en travaillant à sa pérennité.

### *2.2. L'importance de définir une stratégie et de la mettre en œuvre*

Le programme de CAV français constitue un bon exemple de mise en œuvre d'une stratégie équilibrée entre appareils fixes et mobiles, signalisation et non-signalisation. La recherche d'un maillage du réseau routier et autoroutier, le déploiement des équipements en tenant compte d'une logique d'itinéraire ont permis de bâtir une dissuasion réseau-centrique efficace. Le déploiement progressif et gradué a permis d'institutionnaliser ce programme comme une intervention majeure en sécurité routière et qui a conduit à l'obtention d'une réduction substantielle de l'accidentalité routière.

### *2.3. Pérenniser le système par un fonds dédié*

Les conditions de financement des systèmes de CAV importent à la fois pour pérenniser leur existence, mais également pour permettre leur entretien et leur extension éventuelle. La création d'un fonds dédié constitue un élément important dans cette optique. Le cas du Queensland est particulièrement instructif à cet égard. L'existence d'un fonds dédié permet à la fois d'assurer la pérennité financière du système en créant de fait un mécanisme d'autofinancement, mais aussi politique en permettant une plus grande acceptabilité sociale du dispositif. En effet, un tel fonds nécessite de communiquer sur les résultats financiers du dispositif (ce qui limite les installations de radars non nécessaires), mais aussi de poser clairement les conditions d'utilisation des revenus générés. L'utilisation des fonds à des actions de sécurité routière non récurrentes constitue à cet égard une idée intéressante dans la mesure où les surplus sont reversés à des fins qui justifient le fonctionnement du programme (réduire l'accidentalité routière et ses conséquences) tout en ne servant pas à alimenter le budget général.

### *2.4. Développer les pratiques évaluatives*

L'exemple australien s'impose aussi sur cette dimension. Les pratiques évaluatives s'avèrent cruciales pour définir si la politique menée atteint ses objectifs. Elles permettent également de mettre en rapport les efforts consentis par la population

et les avantages associés, et de porter éventuellement des mesures correctives. L'introduction de pratiques évaluatives implique aussi la définition de critères de performances et une structuration plus formalisée des relations entre les parties prenantes. Mener des évaluations suggère également de réfléchir à la place qui peut être donnée à ceux qui produisent la recherche, mais plus généralement aux conditions d'utilisation des résultats. Ces pratiques évaluatives doivent s'inscrire dans un cadre plus général de transparence et de communication aux populations, permettant à la fois un contrôle des citoyens sur la politique menée et celui de leurs représentants politiques.

### *2.5. Intégrer les pratiques et les contraintes locales*

L'organisation politique de la Suisse intrigue et suscite l'intérêt. L'importance conférée aux pouvoirs locaux, à savoir les communes et les cantons qui disposent des pouvoirs d'exécution, structure les dispositifs suisses. Dans le cas suisse, la dimension locale ne semble pas constituer une barrière à la mise en œuvre de dispositifs de CAV, mais au contraire est la source d'une diversité institutionnelle qui offre une réelle flexibilité dans le fonctionnement et une meilleure adaptation aux demandes et aux contraintes locales. En cela, le modèle local offre la possibilité d'apporter des réponses adaptées et d'échapper à une homogénéisation contrainte des pratiques. Des dispositifs cantonaux, municipaux constituent de réelles alternatives aux programmes nationaux qui ne se révèlent pas toujours adaptés aux dimensions locales et souvent trop rigides.

### *2.6. Le recours à un niveau d'automatisation avancé offre des avantages considérables*

L'automatisation des systèmes de CAV permet de répondre efficacement au défi que constituent le nombre massif des infractions constatées en matière de vitesse, mais également le traitement judiciaire et administratif qu'elles requièrent. L'automatisation avancée de la chaîne de traitement présente l'avantage d'offrir des capacités de traitement, une rapidité dans la réponse pénale apportée à l'infraction, une réduction des erreurs d'identification (par rapport à une procédure entièrement manuelle) et une diminution des coûts en personnel (notamment pour les heures de travail du personnel policier). Le système de CAV français illustre cette bonne pratique avec une automatisation quasi complète de sa chaîne de contrôle – sanction, qui a permis de

crédibiliser sa politique de contrôle tout en assurant un traitement équitable à chaque contrevenant.

### *2.7. L'implication policière est nécessaire au bon fonctionnement d'un système de CAV*

Les différents dispositifs suisses mettent en évidence cette implication policière aux différents échelons du fonctionnement du dispositif. Cette implication policière se traduit par d'importants efforts de formation du personnel policier pour en faire de vrais spécialistes du CAV. Leur implication transparaît également dans le choix et la conception d'outils qu'ils seront amenés à utiliser dans le cadre de leurs fonctions. Le policier doit s'approprier cette nouvelle technique de contrôle, plutôt que de se la voir imposer. L'implication policière suggère que c'est l'appareil qui doit s'adapter au cadre d'intervention du policier et de l'action policière, et non le policier qui doit adapter l'appareil à ses conditions d'intervention. La caractéristique suisse pourrait être d'ailleurs complétée par un système d'information élaboré pour contrôler à la fois les performances du policier et les retours d'activité de contrôle afin d'en améliorer l'efficacité. En effet, l'implication policière ne doit pas conduire à ériger les conditions d'émergence de pratiques corporatistes qui deviendraient progressivement incontrôlées.

### *2.8. Faire de la répression, mais aussi de la prévention*

La Norvège développe une démarche intéressante en posant d'emblée le dispositif de CAV comme un outil complémentaire des autres interventions possibles. Le déploiement de CAV vise certes à sanctionner les contrevenants, mais surtout à faire de la prévention. L'installation de radars à proximité des tunnels illustre cette orientation : il ne s'agit pas de contrôler et de sanctionner les conducteurs systématiquement, mais de les inciter sur certaines portions du réseau à ralentir compte tenu des risques extrêmes encourus. Cette dimension préventive est également présente pour les autres cas étudiés, et notamment en Suisse. Pour la France et le Queensland, cette orientation préventive résulte plus d'un équilibre résultant de contraintes sociales et politiques.



## *2.9. La politique de sanction*

L'introduction d'un système de CAV conduit à augmenter le niveau de surveillance et de détection des conducteurs. De manière mécanique, elle accroît la probabilité d'être sanctionné. Par ailleurs, la capacité à identifier et à traiter un grand nombre d'infractions pose la question de la capacité technique à apporter une sanction adaptée aux contrevenants. La procédure de l'amende forfaitaire constitue une réponse aux infractions réalisées en masse pour des petits excès de vitesse. Cependant, un système de CAV soulève des défis concernant un traitement individualisé des infractions relevant d'une procédure délictueuse, voire criminelle. En effet, compte tenu du nombre d'infractions concernées, des goulots d'étranglement pourraient se produire au niveau des tribunaux. Toutefois, les dispositifs suisses montrent que cela n'est pas impossible. Par ailleurs, les cantons suisses montrent une forme d'originalité dans la politique de sanction avec l'obligation d'un suivi médical pour certains contrevenants au comportement considéré comme dangereux. Le Queensland a adopté aussi une démarche originale en modulant la sanction pécuniaire pour les entreprises qui ne nommeraient pas le conducteur contrevenant ou pour des infractions réalisées en des lieux spécifiques ou à des moments particuliers. Enfin, la Suisse prévoit un système d'avertissement lors de la première réalisation d'une infraction mineure. En quelque sorte, la mise en œuvre d'un CAV ne doit pas conduire à ne pas introduire un peu de flexibilité dans les sanctions.

## *2.10. La nécessaire protection des droits individuels*

L'automatisation des contrôles permise par le système de CAV conduit de fait à une certaine standardisation dans la sanction. La recherche d'une procédure rapide dans le traitement des clichés s'accommode mal des contestations (pas toujours de bonne foi) des contrevenants ou de la poursuite de la procédure devant une cour. Néanmoins, il apparaît primordial que les procédures de traitement soient très fiables, tout en laissant l'opportunité au contrevenant de contester sa contravention et en facilitant les démarches. Les réponses des dispositifs suisses et du programme australien suggèrent d'être particulièrement attentif à la qualité de la procédure. En effet, ils ont conscience qu'une erreur juridique peut conduire à des conséquences irrémédiables sur la vie des personnes poursuivies. Cette qualité nécessaire dans le traitement judiciaire implique de disposer de technologies de qualité et d'audit réguliers sur les procédures. Enfin pour éviter tout comportement de calcul juridique, il conviendrait de faire supporter les frais

de justice supplémentaire à tout contrevenant qui verrait sa culpabilité confirmée devant le juge, mais qui en retour ne paierait le montant de son amende majorée une fois sa culpabilité établie.

## Références

**Axelrod Robert et Michael D. Cohen** (1999), *Réussir dans un monde complexe*, Éditions Odile Jacob.

**Buckley Walter** (1967), *Sociology and Modern Systems Theory*, Prentice-Hall.

**Carnis Laurent** (2009), « Le contrôle automatisé de la vitesse en France et en Grande-Bretagne. Deux régimes de régulation des vitesses distincts ? » in *Robert Delorme et Sylvain Lassarre, Les régimes français et britannique de régulation du risque routier, La vitesse d'abord*, Les collections de l'INRETS n°57, pp.201-232.

**Carnis Laurent** (2008), « Le Contrôle automatisé de la vitesse en Australie : des enseignements pour une politique de dissuasion efficace », *Revue Criminologie*, 2008, Vol. 41, n°2, pp. 270-290.

**Crozier Michel et Erhard Friedberg** (1977), *L'acteur et le système*, Seuil.

**Saussois Jean-Michel** (2007), *Théories des organisations*, Collection Repères, La Découverte.

**Rojot Jacques** (2003), *Théorie des organisations*, Éditions ESKA.



