

ITHAQUE

5, rue de Charonne
75011 Paris

Tél : 01 47 00 55 34
Fax : 01 47 00 57 20

ithaque@wanadoo.fr

**DYNAMIQUE DES JEUX D'ACTEURS DU
SYSTEME SOCIO-ADMINISTRATIF DE
LA SECURITE ROUTIERE**

**COMPARAISON BELGIQUE, SUISSE,
PORTUGAL**

RAPPORT FINAL

Novembre 2005

**PREDIT
Groupe opérationnel n°3
N° 04 MT 5006**

**Responsable de la recherche :
Claude VAUCLARE**

**Avec la collaboration de :
Belgique et Suisse : Marie PUSSIER
Portugal : Bernard LARRIEU**

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION.....	3
1 - L'APPORT DES COMPARAISONS EUROPEENNES	3
➤ L'INTERET DE L'APPROCHE COMPARATIVE	3
➤ LES LIMITES DE L'APPROCHE COMPARATIVE	3
2 - LA METHODOLOGIE RETENUE.....	5
3 - UNE NOUVELLE DONNE EUROPEENNE ET INTERNATIONALE	6
➤ UN CHANGEMENT DE PARADIGME	6
➤ DE L'ECHANGE DE "BONNES PRATIQUES" A LA CONSTRUCTION D'UNE POLITIQUE	8
 CHAPITRE 1 - LA SECURITE ROUTIERE EN BELGIQUE.....	 13
1 - LE CONTEXTE GENERAL	13
➤ LES ACCIDENTS DE LA ROUTE	13
➤ UN ETAT FEDERAL	13
➤ UN PAYS MEMBRE DE L'UNION EUROPEENNE	14
2 - LES ACTEURS DE LA SECURITE ROUTIERE	14
➤ LES SERVICES PUBLICS FEDERAUX	14
➤ LES ORGANISMES DE COORDINATION DE L'ACTION ADMINISTRATIVE	15
➤ LES REGIONS ET LA SECURITE ROUTIERE	15
➤ LES COMMUNES ET LA SECURITE ROUTIERE	16
➤ LA POLICE : CHANGEMENT D'ORGANISATION ET CHANGEMENT DE PARADIGME	16
➤ LA RECHERCHE	21
➤ LA SOCIETE CIVILE, LES ACTEURS PRIVES ET LES GROUPES D'INTERETS	23
3 - LA POLITIQUE DE SECURITE ROUTIERE ET LA LOGIQUE D'ACTEURS	24
➤ LE SYSTEME D'ACTEURS DE LA SECURITE ROUTIERE	24
➤ L'EMERGENCE DE LA SECURITE ROUTIERE COMME POLITIQUE COORDONNEE	24
➤ LA MISE EN ŒUVRE DES POLITIQUES DE SECURITE ROUTIERE	27
➤ LES INDICATEURS DE RESULTATS DES POLITIQUES	35
 CHAPITRE 2 - LA SECURITE ROUTIERE AU PORTUGAL.....	 38
1 - LE CONTEXTE GENERAL	38
➤ UNE FORTE SINISTRALITE EN MATIERE D'ACCIDENTS DE LA ROUTE	38
➤ DES DIFFICULTES STRUCTURELLES	39
➤ UN RAPPEL SUR L'ORGANISATION ADMINISTRATIVE PORTUGAISE	40
2 - LES ACTEURS DE LA SECURITE ROUTIERE	40
➤ L'ORGANISATION DE LA SECURITE ROUTIERE AU NIVEAU NATIONAL	40
➤ L'ORGANISATION DE LA SECURITE ROUTIERE AUX NIVEAUX REGIONAL ET MUNICIPAL	42
➤ LES CORPS DE CONTROLE	44
➤ LES ORGANISMES DE SECOURS	46
➤ LA SOUS-COMMISSION POUR LA SECURITE ROUTIERE DU PARLEMENT	47

3 - LA POLITIQUE DE SECURITE ROUTIERE ET LA LOGIQUE D'ACTEURS	47
➤ LE CONTEXTE GENERAL	47
➤ LA POLITIQUE EN MATIERE DE SECURITE ROUTIERE AVANT 2003	48
➤ LA POLITIQUE DE SECURITE ROUTIERE APRES 2003	48
➤ LA LUTTE CONTRE L'IMPUNITE	52
➤ LE DEBAT AUTOUR DES CHIFFRES OFFICIELS DE L'ACCIDENTOLOGIE	54
➤ LE RELAIS PRIS PAR LE PARLEMENT	55
➤ LA RECHERCHE ET LA SOCIETE CIVILE FACE A LA SINISTRALITE ROUTIERE	56

CHAPITRE 3 - LA SECURITE ROUTIERE EN SUISSE 65

1 - LE CONTEXTE GENERAL	65
➤ L'ACCIDENTOLOGIE	65
➤ UN RAPPEL SUR L'ORGANISATION ADMINISTRATIVE SUISSE	66
2 – LES ACTEURS DE LA SECURITE ROUTIERE	66
➤ LA REPARTITION DES COMPETENCES EN MATIERE DE SECURITE ROUTIERE	66
➤ L'OFFICE FEDERAL DES ROUTES	67
➤ LE FONDS DE SECURITE ROUTIERE	68
➤ LE ROLE DU BUREAU SUISSE DE PREVENTION DES ACCIDENTS	69
➤ LE CONSEIL SUISSE DE LA SECURITE ROUTIERE	71
➤ LES CORPS DE CONTROLE	72
➤ LA RECHERCHE EN SECURITE ROUTIERE	74
➤ LA SOCIETE CIVILE, LES ACTEURS PRIVES ET LES GROUPES D'INTERETS	75
3 - LA POLITIQUE DE SECURITE ROUTIERE ET LA LOGIQUE D'ACTEURS	77
➤ LE PROJET DE NOUVELLE POLITIQUE FEDERALE DE SECURITE ROUTIERE	77
➤ LES MESURES ADOPTEES	82
➤ LA REORGANISATION DE DEUX DES PRINCIPAUX ACTEURS	83
➤ LES COOPERATIONS ENTRE LES DIFFERENTES POLICES	85
➤ L'APPLICATION TERRITORIALE DE LA POLITIQUE FEDERALE	86

SYNTHESE : LES NOUVELLES POLITIQUES DE SECURITE ROUTIERE EN BELGIQUE, EN SUISSE ET AU PORTUGAL 89

1 - LE PROCESSUS D'ELABORATION ET DE MISE EN ŒUVRE	89
➤ UNE APPROCHE GLOBALE ET DES OBJECTIFS CLAIREMENT IDENTIFIES	89
➤ LA RELATION ENTRE POLITIQUE DE SR ET POLITIQUE DE SECURITE INTERIEURE	90
2 - LE ROLE DES DIFFERENTS ACTEURS DANS L'ELABORATION.....	91
➤ LE ROLE INCITATIF DE L'UNION EUROPEENNE	91
➤ LA NECESSAIRE COORDINATION DES ACTEURS DE LA SECURITE ROUTIERE	91
➤ LA MOBILISATION ET L'ASSOCIATION DE LA SOCIETE CIVILE	92
3 - L'APPORT DES COMPARAISONS EUROPEENNES	94

SOURCES..... 96

SIGLES ET ACRONYMES 101

INTRODUCTION

En préambule de cette introduction seront présentés l'intérêt et les limites de la comparaison des politiques publiques au niveau européen. Le paragraphe suivant précisera la méthodologie suivie pour la réalisation des trois monographies de pays dans le cadre de la recherche et le troisième paragraphe proposera une présentation synthétique de l'approche européenne et internationale du sujet.

1 - L'APPORT DES COMPARAISONS EUROPEENNES

➤ L'INTERET DE L'APPROCHE COMPARATIVE

Si les approches comparatives européennes sont nombreuses en termes d'accidentologie, elles sont en revanche beaucoup plus rares en termes de comparaison de l'action publique en matière de sécurité routière. Dans le premier cas on compare des données, dans le second des processus et dans les deux cas l'exercice est périlleux. Alors pourquoi s'y risquer ? Parce que ce type d'exercice, autant pour celui qui le produit que pour celui qui le lit, soutient un raisonnement dynamique et prospectif, un jeu avec les différents déterminants, variables ou règles qui construisent la politique de sécurité routière de ces Etats. Il permet de repérer les dynamiques et les logiques à l'œuvre, le comportement des différents acteurs face à un objectif commun : réduire les accidents de la route.

Les approches développées par les politiques publiques de sécurité routière sont plus ou moins conventionnelles ou plus ou moins novatrices ; mais quelles qu'elles soient, il est souvent difficile d'en mesurer les effets et encore plus d'en transposer in extenso le contenu. Néanmoins, la comparaison permet de penser autrement, voire de se positionner autrement en tant qu'acteur de la sécurité routière, de retisser les liens trop souvent distendus entre recherche et politique, d'agir, même modestement, sur un environnement de plus en plus mouvant, pour ne pas dire complexe.

Enfin, les pays pris en compte dans les monographies ci-après sont des pays européens et pour deux d'entre eux des Etats membres de l'Union Européenne. Ils sont amenés à participer à la construction d'un territoire européen aux routes plus sûres, moins meurtrières... Il leur faut aussi apprendre à se connaître, voire à se reconnaître dans les différentes politiques adoptées par les uns et les autres. Pour ce faire, il leur faut aussi développer un ensemble de représentations communes qui à terme leur permettra peut-être de construire des normes communes en matière de sécurité routière. Pour intervenir ensemble sur le territoire européen, il leur faut en préalable construire un cadre cognitif commun, se forger une expertise commune et cela ne peut se réduire à la seule production de données sur les accidents. Ce cadre commun se doit d'intégrer également les politiques publiques qui sous-tendent l'action des différents acteurs, publics ou privés, de la sécurité routière dans chaque Etat membre.

➤ LES LIMITES DE L'APPROCHE COMPARATIVE

La sécurité routière n'est pas le royaume des certitudes. C'est aussi avant tout celui de l'insécurité, de l'aléa, de la transgression des règles... de l'accident. C'est un processus complexe qui implique un important réseau d'acteurs et induit un tout aussi important corpus de règles. Un processus où les construits techniques, juridiques... et sociaux peuvent difficilement être hiérarchisés puisqu'ils forment un système ; système souvent instable puisqu'il résulte avant tout de politiques publiques qui varient selon les différents gouvernements. En matière de sécurité routière, comme ailleurs, le continuum politique n'est pas souvent la règle.

Dans ce contexte, ces comparaisons européennes, aussi intéressantes soient-elles, sont donc difficiles à réaliser car bien que les problématiques initiales soient construites pour instruire la comparaison, on constate souvent que les réponses s'écartent largement d'une comparaison terme à terme.

La description de ce processus n'est pas chose facile. Par où commencer ? Par la description des politiques en œuvre ? Par la stratégie des différents acteurs qui les construisent, les appliquent, les contrôlent, les sanctionnent... ou les subissent ? Quelle évaluation, au-delà de la sanction du nombre d'accidents, concevoir pour en mesurer l'impact ?...

Il faut avant tout être modeste et, dans un premier temps, se contenter de repérer, recenser, décrire... en s'appuyant sur ce qui existe déjà, qui est souvent épars et qu'il faut rassembler avec beaucoup de pragmatisme. S'interroger ensuite sur ce recueil de matériaux très divers, tenter de le mettre en forme, et si possible sous une forme qui permette la comparaison, c'est-à-dire remplir une grille analogue pour tous les pays en faisant le moins d'impasses possibles. Puis soumettre cette première investigation au verdict du terrain, c'est-à-dire convaincre les acteurs repérés de l'intérêt de l'approche comparative pour décrocher un entretien libre ou plus contraint selon, non pas tant la personnalité de l'interlocuteur, mais bien la situation de l'objet étudié dans le pays concerné. Reprendre l'ouvrage, y insérer ces nouveaux éléments... Enfin, décider de mettre un point final à cette approche monographique et s'apercevoir que là seulement les bonnes questions commencent à surgir en bousculant bien souvent la problématique initiale. Car cette problématique est toujours construite en référence à la situation du pays depuis lequel est instruit la comparaison. Ainsi, bien souvent on commence par rechercher dans les autres pays les organismes qui sont les homologues des nôtres, notamment en termes de mission : administration en charge de la mise en œuvre de la sécurité routière, corps de contrôle... "*l'homologue mythique*"¹ qui permet de penser les politiques publiques par analogie avec notre propre situation. Cette approche est souvent contredite par l'exercice même de comparaison² et l'on peut dire que menées à terme, les comparaisons européennes induisent un décentrement qui, à notre avis, en fait toute la richesse et en interdit la transposition à l'identique.

L'approche de l'Union Européenne en ce domaine est d'ailleurs significative. Les échanges qu'elle pilote sur la comparaison des grandes politiques publiques des États membres et sur lesquels elle fonde aussi pour partie l'élaboration de sa propre politique, sont devenus des échanges de "bonnes pratiques" (cf. paragraphe 2) ; expression qui témoigne d'un grand pragmatisme en la matière.

Ainsi, si l'on considère les seuls trois pays retenus pour la recherche : Belgique, Portugal et Suisse, les écarts entre les résultats obtenus relèvent tout autant des stratégies globales de définition des politiques de sécurité routière que de la culture de chacune des administrations concernées et des usagers de la route en la matière, entre autres :

- Du rapport que cette politique entretient plus largement avec la politique de sécurité intérieure ;
- Du consensus national par rapport à cette question et de la mobilisation de la société civile face à l'insécurité routière ;
- Des évolutions concernant la répartition des rôles entre l'État et ses représentations régionales ou locales ;
- De l'organisation et des missions des corps de contrôle ;
- De l'organisation et de l'application du système de sanction ;

¹ - Cf. cette expression est employée par l'IEP.

² - Cf. entre autres les travaux Ithaque menés récemment sur l'ingénierie routière : "*L'évolution récente de l'ingénierie routière en Europe : une comparaison Royaume-Uni et Pays-Bas*", 2001 Plus n°51, CPVS de la Drast, 2000. "*Comparaison européenne des ingénieries routières : Espagne, Italie, Pays-Bas, Portugal et Royaume-Uni*", SETRA, 2004.

- Du niveau d'expertise en amont et en aval de ces politiques (rôle de la recherche et enjeu autour de la production de données) ;
- .../...

En résumé, on peut dire qu'en matière de comparaison internationale, les résultats des travaux menés dans le cadre de la présente recherche montrent que :

- Les contraintes qui incitent au développement de travaux reposant sur une comparaison internationale sont, en général, partagées par l'ensemble des pays qui en font l'objet ;
- Les solutions retenues pour y répondre sont, quant à elles, difficilement comparables, en raison même de la diversité des contextes nationaux dans lesquels elles sont mises en œuvre.

Dans ce contexte, la finalité assignée à de tels travaux joue donc un rôle qu'il ne faut ni surévaluer en attendant de ceux-ci une aide à la définition d'actions, ni sous-estimer³ car ils remplissent très fréquemment un rôle de "booster" pour la réflexion des experts, ce que démontrent les trois monographies ci-après.

2 - LA METHODOLOGIE RETENUE

L'objectif de la recherche est de décrire et d'analyser l'organisation de trois pays : Belgique, Suisse et Portugal, en matière d'élaboration et de mise en œuvre des politiques de sécurité routière et, plus généralement, de montrer l'apport des études comparatives réalisées au niveau européen. L'état d'avancement de l'élaboration de la politique de l'Union européenne en la matière : système d'observation comparatif de l'accidentologie, Charte européenne de la sécurité routière... est également pris en compte.

Ces trois pays possèdent des caractéristiques communes notamment en matière d'objectifs de réduction des accidents de la circulation, mais ils sont dotés d'une organisation socio-administrative différente en termes d'articulation entre la sécurité routière et les autres politiques de sécurité intérieure, de partage des compétences entre niveau fédéral et/ou national et local, d'affectation des ressources humaines et financières entre les différents acteurs, d'association des citoyens à la politique de sécurité...

Les principaux axes autour desquels s'est orientée la recherche sont les suivants :

- **1°) L'élaboration des politiques nationales de sécurité routière** : Comment ces politiques ont-elles évolué ces dernières années ? Quelles en sont actuellement les grandes orientations ? Comment sont-elles élaborées ? Par qui ? A partir de quels indicateurs ? De quels modèles ? Quel rôle jouent les différents acteurs institutionnels, la recherche, les ONG...?
- **2°) La mise en œuvre de ces politiques** : Quels sont les acteurs de la mise en œuvre de ces politiques au niveau national ? Au niveau local ? Quel système de contrôle-sanction est mis en place ? Quels sont les moyens humains et financiers qui y sont affectés ?
- **3°) L'évaluation** : Les résultats de ces politiques et des différentes actions qui y sont liées sont-ils évalués ? Par qui ? Comment ?

Chaque pays fait l'objet d'une monographie, élaborée à partir de recueil d'informations et d'entretiens directs avec les principaux acteurs concernés au plan national et local.

³ - Cf. également *Du bon usage des comparaisons internationales*, Jean Gadrey, Economiste, in – Revue de la CFDT, mai 1998. Les réflexions portent ici sur la comparaison internationale en matière de politique de l'emploi.

Le plan de restitution adopté pour chaque monographie est le suivant :

- Un premier paragraphe qui donne des éléments sur le contexte général du pays : organisation administrative, sinistralité en matière d'accidents de la route...
- Un second paragraphe qui inventorie les acteurs de la sécurité routière et précise leur rôle et missions respectifs : administration nationale et locale, corps de contrôle, représentations de la société civile...
- Un troisième paragraphe qui décrit et analyse la politique de sécurité routière et le système d'acteurs qu'elle induit.

Un quatrième et dernier chapitre propose une analyse transversale des informations recueillies dans les trois monographies. Enfin, une première annexe reprend la liste des entretiens réalisés dans chaque pays et la bibliographie utilisée. Une seconde annexe répertorie la liste des sigles utilisés.

3 - UNE NOUVELLE DONNE EUROPEENNE ET INTERNATIONALE

➤ UN CHANGEMENT DE PARADIGME

Un récent rapport de l'OMS⁴ montre que d'un point de vue économique, le coût des traumatismes dus aux accidents de la circulation était estimé à :

- 1% du Produit National Brut (PNB) des pays à faible revenu ;
- 1,5% du PNB des pays à revenu moyen ;
- 2% du PNB des pays à revenu élevé.

Ce même rapport constate également que, malgré les coûts économiques et sociaux que représentent les accidents de la circulation, on investit assez peu dans la recherche-développement sur la sécurité routière, comparé à d'autres dangers pour la santé : "*Les efforts déployés actuellement en ce qui concerne la sécurité routière ne sont pas à la hauteur de la gravité du problème*".

Le précédent rapport de l'OMS sur la sécurité routière remonte à 40 ans. Depuis, les perceptions, la compréhension et les pratiques relatives à la prévention des traumatismes dus aux accidents de la route ont considérablement évolué : "*il y a eu un changement de paradigme*" parmi les professionnels de la sécurité routière du monde entier ; changement qui s'appuie notamment sur les postulats suivants :

- Il est possible, dans une large mesure, de prévoir et de prévenir les accidents de la circulation ;
- La sécurité routière, qui concerne plusieurs secteurs, est aussi une question de santé publique ;
- La mise en œuvre de solutions locales doit s'appuyer sur des connaissances locales.

Les comparaisons menées dans le cadre de la présente recherche illustrent ce constat. Les trois pays concernés et la France portent en effet depuis le début du millénaire un nouveau regard sur la sécurité routière qui se traduit concrètement dans leur politique :

- Pour la Belgique par une nouvelle loi de réorganisation de la sécurité sur la route (2003) et un durcissement des sanctions ;
- Pour la Suisse par la mise en œuvre d'une Vision zéro⁵ (2002) selon laquelle il ne faut plus accepter que la circulation routière se traduise par des morts et blessés graves ;
- Pour le Portugal par la définition d'un Plan national de sécurité routière (2003) qui met l'accent sur le contrôle mais aussi sur l'enseignement de la conduite ;

⁴ - *Rapport mondial sur la prévention des traumatismes dus aux accidents de la circulation*, OMS, Genève, 2004.

⁵ - Voir aussi : *Vision Zero : an ethical approach to safety and mobility*, Institute of Transport Engineers international conference on road safety and traffic enforcement, Melbourne, 1999.

- Pour la France : la lutte contre l'insécurité routière devient une priorité nationale, une nouvelle loi (juin 2003) renforce la lutte contre la violence routière, met en place un système de contrôle-sanction automatisé et aggrave les sanctions.

➤ **Le développement de la recherche**

Face au nombre croissant d'accidentés de la route dans les années 1960 et au début des années 1970, la plupart des pays fortement motorisés ont développé une approche scientifique du sujet. Ainsi, un travail de recherche-développement (impartial) sur la sécurité routière est désormais considéré comme un élément essentiel de tout programme efficace de sécurité routière. Cette recherche a développé ses propres méthodologies en s'appuyant notamment sur des approches systémiques (Matrice de Haddon Jr) qui illustrent l'interaction entre le facteur humain, le véhicule et son environnement. Cependant, selon l'OMS, la mise en application pratique de cette approche systémique reste encore le principal défi à relever pour les responsables politiques et professionnels de la sécurité routière. Peu de recherches prennent en compte les comparaisons entre pays⁶ et moins encore proposent une approche par les stratégies comparées des différents acteurs de la sécurité routière.

➤ **Le renforcement des capacités institutionnelles**

Parallèlement, le rapport de l'OMS pointe le fait que les capacités institutionnelles des différents pays se sont renforcées. L'élaboration des politiques de sécurité routière intéresse tout un éventail de participants représentant différentes institutions, voire la société civile. Les structures et systèmes de gestion varient d'un pays à l'autre et, pour les pays membres de l'Union, celle-ci tend à devenir partie prenante de ces politiques.

Ainsi, si historiquement les ministères des transports, de la police, de la justice et de la santé occupent une place importante, l'expérience de plusieurs pays, dont ceux que nous étudions, montre que la multiplicité des acteurs institutionnels intervenant sur ce champ induit une nécessaire coordination :

- Création récente d'un Comité interministériel de sécurité routière en Belgique (2002) ;
- Comité interministériel de la sécurité routière et Observatoire national interministériel de sécurité routière en France ;
- Conseil de la sécurité routière (CSR) fondé en 1952 en Suisse ;
- Conseil National de la Sécurité Routière (CNSR) au Portugal.

L'action de ces différentes institutions s'appuient également sur un corpus, plus ou moins important, de lois. Le changement de paradigme évoqué précédemment a également amené de nombreux pays à modifier leur législation récemment :

- Loi sur la sécurité routière du 7 février 2003 en Belgique ;
- En Suisse, modification en 2004 de la loi fédérale sur la circulation routière de 1958 ;
- Plan de sécurité routière de 2003 au Portugal ;
- Loi du 12 juillet 2003 renforçant la lutte contre la violence routière en France.

Ces changements législatifs ont, dans la plupart des cas, été précédé par une mobilisation nationale sous forme de débats ou d'Etats généraux sur la sécurité routière : en France en 2002 et en 2001 en Belgique...

On notera enfin que bien que l'élaboration et l'application des politiques de sécurité routière intéressent tout un éventail d'acteurs institutionnels, elles ont rarement fait l'objet d'une analyse en terme de stratégie des acteurs concernés.

⁶ - Citons parmi les travaux récents : *SUNflower, a comparative study of the developments of road safety in Sweden, the United Kingdom and the Netherlands*, SWOV (Pays-Bas), TRL (Royaume Uni), VTI (Suède) pour la Commission européenne, DG TREN, 2002, 128 pages. Cette étude décrit les politiques de sécurité routière de ces trois pays et analyse ce qu'elles ont de commun. Elle propose également une approche comparée de ces politiques selon les différentes catégories d'usagers de la route : automobiles, deux-roues, cars, piétons...

➤ DE L'ÉCHANGE DE "BONNES PRATIQUES" A LA CONSTRUCTION D'UNE POLITIQUE COMMUNAUTAIRE DE SECURITE ROUTIERE

Les échanges sur les "bonnes pratiques" en matière de politique de sécurité routière semblent ces dernières années se développer et les avis convergent pour dire que les pays qui ont enregistré les plus grands succès en matière de sécurité routière ont suivi la procédure suivante :

- Formulation d'une vision ou d'une philosophie ;
- Analyse des problèmes ;
- Détermination des objectifs (quantifiés) ;
- Elaboration de mesures ;
- Evaluation et surveillance (monitoring).

Cependant, en matière de sécurité routière, à l'échelle européenne, l'hétérogénéité prévaut encore : hétérogénéité des données d'accidentologie, des réglementations et des politiques concernant la sécurité routière. Ainsi, et à titre d'exemple, chaque pays membre de l'Union européenne possède son propre code de la route et sa propre façon de l'appliquer. Or, depuis le Traité de Maastricht, la sécurité routière entre dans le champ de compétences de l'Union européenne.

Elle doit notamment impulser un mouvement d'harmonisation des réglementations routières. La directive 91/439/CEE du Conseil du 29 juillet 1991 qui harmonise les conditions de délivrance des permis de conduire nationaux (épreuve de contrôle des connaissances et épreuve de contrôle des aptitudes et des comportements) pour en permettre la reconnaissance mutuelle est un des rares exemples en la matière. La lutte contre l'alcool au volant ne fait l'objet que d'une recommandation de la Commission (2001) concernant le taux maximal d'alcool dans le sang (TA) pour les conducteurs de véhicule à moteur et la vitesse n'a encore fait l'objet d'aucun texte spécifique.

Depuis le début des années 70, la diminution du nombre de morts est une tendance nette dans la plupart des pays de l'Union. Mais la comparaison terme à terme des données d'accidentologie n'éclaire que sur la situation de chacun des Etats membres et seule une analyse approfondie des différentes politiques nationales est indispensable pour comprendre pourquoi certains pays enregistrent de "bons" résultats et d'autres de "mauvais" en la matière.

Ainsi, trois pays sont considérés comme "modèles" en Europe. Il s'agit de la Suède, du Royaume-Uni et des Pays-Bas, soit les trois pays pris en compte dans le cadre de l'étude SUNflower citée précédemment. Ce qualificatif peut aussi s'appliquer à la Suisse qui ne fait pas partie des pays de l'UE mais qui est souvent prise en compte dans les échanges de "bonnes pratiques". Les cas du Portugal et de la Belgique font plutôt figure de "contre exemples". Quant à celui de la France, il semble désormais illustré l'impact positif d'une politique volontariste en la matière.

La Suède ne faisant pas partie des pays pris en compte par la recherche, nous rappellerons néanmoins brièvement ci-dessous qu'elle a été un des premiers pays (en 1997) à développer "la vision zéro" (reprise par la Suisse) soit l'idée selon laquelle *"toute victime de la route est une victime de trop"*. La renommée de cette politique à l'étranger est telle que l'ingénierie suédoise en la matière s'exporte ; les experts suédois participent à des projets spéciaux par exemple en Thaïlande, au Costa Rica ou en Turquie. Ce modèle est également regardé par la France qui veut s'inspirer de l'expérience suédoise pour réduire encore davantage l'insécurité routière⁷. Au Royaume-Uni c'est la mise en place d'un système

⁷ - Cf. communiqué de presse de l'Ambassade de France en Suède à propos de la visite du Ministre des transports Gilles de Robien en Suède en septembre 2004 qui annonce l'intention de poursuivre en commun un travail sur les questions où l'Union peut avoir un rôle décisif à jouer, en particulier en ce

efficace de contrôle-sanction qui explique la diminution de la sinistralité routière. Quant aux Pays-Bas, ils ont misé sur l'équipement de leur réseau routier aux limitations de vitesse, une éducation des usagers de la route présents et futurs, une forte sensibilisation des enfants et une "tolérance zéro" en matière d'infractions.

Les activités de l'Union européenne en matière de sécurité routière n'ont cessé de croître ces dernières années. Ainsi, depuis 1993, trois programmes se sont succédés :

- le 1^{er} programme d'action 1993-1996 ;
- le 2^{ème} programme 1997-2001 ;
- le 3^{ème} programme 2003-2010.

1er programme d'action 1993-1996

➤ **L'acquis communautaire**

Une législation existe en matière de sécurité routière proprement dite dans le cadre de la politique commune des transports (législation concernant le transport par route de marchandises dangereuses, dispositions relatives aux poids et aux dimensions de certains véhicules routiers, etc.) ainsi que dans le cadre d'autres politiques (directives sur le permis de conduire, sur les limiteurs de vitesse, etc.).

➤ **Les actions du programme**

- Des propositions législatives existantes visant à fixer des limitations de vitesse, à fixer un taux d'alcoolémie maximal pour les conducteurs, etc. ;
- D'autres actions en cours visant à améliorer le comportement de l'usager de la route, la sécurité des véhicules, l'infrastructure et les connaissances en la matière ;
- Des programmes de recherche visant à améliorer l'infrastructure, la circulation des usagers de la route, les réseaux télématiques et les nouvelles technologies.

➤ **Les propositions programmées à court et moyen terme**

- La définition des lignes directrices du programme d'action (approche globale, de manière intégrée et en respectant le principe de subsidiarité) ;
- Des domaines d'actions prioritaires et des initiatives nouvelles : mise sur pied d'une banque de données communautaires (CARE), sécurité active et passive des véhicules, éducation et formation des usagers, mesures relatives au comportement, infrastructure et sécurité routière, mesures afin d'améliorer la sécurité des transports de matières dangereuses par route et problèmes liés aux aspects de la publicité nuisible à la sécurité routière.

➤ **Le bilan du programme 1993-1996**

- La quasi totalité des actions législatives annoncées dans le programme d'actions présenté en 1993 ont été entreprises ;
- Toutes les études prévues ont été réalisées et ont essentiellement porté sur les véhicules (sécurité passive), les applications télématiques et l'analyse des comportements ;
- Des actions non législatives telles que l'Année du jeune Conducteur 1995 et les campagnes YES ont été menées ;
- Le projet CARE a vu le jour, ce qui a permis la création d'une base de données détaillée sur les accidents de la route entraînant des dommages corporels dans les différents États membres.

qui concerne l'introduction de nouvelles techniques comme l'"alcolock" (éthylotest antidémarrreur) et le limiteur volontaire de vitesse.

2^e programme d'action 1997-2001

Pour cette seconde phase du programme d'action, la Commission prône une approche coûts-bénéfices dans sa définition de la future politique de sécurité routière

Le constat est le suivant : les accidents de la route ont un coût estimé à 45 milliards d'euros, soit 15 milliards pour les soins médicaux, les interventions de services de police, les réparations de véhicules, et 30 milliards correspondant à la perte de production économique du fait des personnes tuées ou blessées. Avec 45 000 victimes annuelles, éviter un accident mortel reviendrait à économiser un million pour la société. Il y a donc une justification économique à prendre des mesures d'un montant d'un million pour sauver une vie ("règle du million d'euros").

Sur la base de cette approche, la Commission identifie plusieurs champs d'actions relatifs :

- Au port de la ceinture ;
- A la conception des véhicules (limitation des risques pour les piétons, amélioration du niveau de sécurité passive) ;
- A l'utilisation d'avertisseurs de collision et de régulateurs d'allure ;
- A l'éclairage de jour ;
- A la vitesse ;
- Au taux d'alcoolémie au volant ;
- A l'influence de drogues ou médicaments sur la conduite;
- Aux infrastructures.

Cette nouvelle politique a pour ambition de réduire le nombre de victimes chaque année pour atteindre 18 000 en 2010 (contre 27 000 en 1997).

Le rôle de la Commission dans ce programme est le suivant :

- Surveiller globalement l'évolution de la sécurité routière dans l'Union ;
- Collecter, interpréter et diffuser des informations relatives à l'ensemble des aspects de sécurité routière ;
- Assurer le transfert des pratiques les plus efficaces dans l'ensemble de l'Europe ;
- Collecter des informations relatives aux infractions à l'origine des accidents graves dans l'Union ;
- Soutenir la recherche.

Les principaux éléments du programme pour 1997-2001 sont les suivants :

- Recommandation de la Commission destinée à prendre en compte les coûts élevés des accidents de la route par l'application de l'évaluation coûts-bénéfices dans les mesures de sécurité routière ;
- Système d'information intégré pour l'Union européenne recouvrant les informations sur les statistiques d'accidents, les données concernant la mise en oeuvre de mesures de sécurité routière, les travaux de recherche.. .;
- Mesures destinées à lutter contre la conduite en état de fatigue ou sous l'influence de l'alcool, de médicaments ou de drogues ;
- Application de la technologie et de la télématique pour assurer une conduite plus sûre ;
- Coordination et promotion d'un système de classes de sécurité afin de fournir aux consommateurs des informations scientifiquement exactes sur les caractéristiques de sécurité des véhicules.

La Commission considère le **programme d'action pour la période 1997-2001**, toujours en cours, comme une opération réussie. Beaucoup a été fait dans les domaines stratégiques du respect de la réglementation routière, de la sensibilisation du public à la sécurité routière, et de la collecte et de la diffusion d'informations sur la sécurité.

Une analyse fondée sur plusieurs critères, suivie d'une évaluation du coût et de l'efficacité des actions énumérées dans le programme 1997-2001, ont abouti à la **définition de priorités à court et moyen terme pour la sécurité routière dans l'Union européenne** :

- Poursuite et approfondissement des travaux dans le cadre du programme européen d'évaluation des nouveaux modèles de voitures (EuroNCAP) ;
- Campagnes et législation concernant le port de la ceinture de sécurité et l'utilisation des dispositifs de retenue pour les enfants ;
- Recommandation aux États membres concernant les taux maximum d'alcoolémie autorisés au volant ;
- Législation concernant les limiteurs de vitesse pour les véhicules commerciaux légers ;
- Définition d'orientations pour la gestion des "points noirs" (lieux où se concentrent les accidents) et conception d'infrastructures routières "clémentes" (sur lesquelles les risques de dommages corporels en cas d'accident seraient moins grands) ;
- Législation concernant des faces avant de voitures moins dangereuses pour les piétons et les cyclistes.

Outre ces priorités absolues, la communication contient une liste de cinq autres mesures dont le rapport coût-efficacité devrait faire l'objet de recherches supplémentaires : critères médicaux pour l'attribution des permis de conduire, critères pour les épreuves de conduite, feux de jour, effets des médicaments sur le comportement au volant, traitement des victimes des accidents.

Trois mesures de soutien figurent également parmi les premières priorités : il s'agit de la base de données CARE de statistiques sur les accidents de la route, d'un système intégré d'information et des travaux de recherche sur les normes et la télématique applicables aux véhicules.

Enfin, la communication contient une recommandation de la Commission encourageant les gouvernements, ainsi que les autorités locales et régionales des États membres à prendre l'habitude de chiffrer les coûts et les répercussions des mesures prises en matière de sécurité routière, à accroître les investissements consacrés à ces mesures et à mettre en place des mécanismes permettant à ceux qui prennent les décisions et qui en supportent les coûts de percevoir plus directement les bénéfices des mesures de sécurité routière.

3^e programme d'action pour la sécurité routière (2003-2010)

Le programme d'action en faveur de la sécurité routière 2003-2010 prévoit un catalogue de mesures comme :

- Le renforcement des contrôles routiers ;
- Le déploiement de nouvelles technologies de sécurité routière ;
- L'amélioration de l'infrastructure routière ;
- Des actions visant à améliorer le comportement des usagers.

L'objectif final est de réduire d'au moins 50% le nombre des tués à l'horizon 2010.

Chaque année 1 300 000 accidents corporels causent plus de 40 000 morts et 1 700 000 blessés. Le coût, direct ou indirect, a été évalué à 160 milliards d'euros, soit 2% du PNB de l'Union européenne (UE). Certains groupes de population ou catégories d'usagers sont particulièrement vulnérables : les jeunes de 15 à 24 ans (10 000 tués par an), les piétons (7 000 tués) ou les cyclistes (1 800 tués).

A cet égard, la Commission a proposé dans le **Livre Blanc sur la politique européenne des transports que l'UE se fixe comme objectif de réduire de moitié le nombre de tués à l'horizon 2010**. Cet objectif est repris parmi ceux fixés dans les nouvelles orientations en matière de sécurité routière de la France, de la Belgique et du Portugal ; la Suisse est sur

une "vision zéro" (cf. *supra*). Le prochain élargissement à des pays ayant un faible niveau de sécurité routière constitue un défi supplémentaire.

Les principaux domaines d'action du programme sont les suivants :

- Inciter les usagers à un meilleur comportement ;
- Tirer parti des progrès techniques ;
- Encourager l'amélioration des infrastructures routières ;
- Améliorer la sécurité du transport professionnel de marchandises et de passagers ;
- Améliorer les secours et soins aux accidentés de la route ;
- Collecter, analyser et diffuser des données sur les accidents ;
- Une charte européenne de la sécurité.

Parallèlement, il faut renforcer les activités de recherche dans le domaine de la sécurité routière, notamment dans le contexte du 6^{ème} programme-cadre de recherche.

La charte européenne de la sécurité

Adoptée en 2004 en complément au programme, **cette charte vise à intégrer la société civile** dans les efforts en vue d'atteindre l'objectif communautaire d'une réduction de moitié du nombre de tués sur les routes d'ici 2010. Elle estime que ce n'est pas seulement le secteur professionnel des transports qui doit prendre des mesures concrètes, mais que les écoles, les municipalités, les assurances, les fabricants d'automobiles, les entreprises des transports, les discothèques ou les fournisseurs de services, doivent aussi s'engager. Les organismes ou entreprises qui s'engagent à respecter les différentes mesures de la charte se voient décerner un label de la Commission dont ils pourront se prévaloir dans leurs actions.

En résumé, la politique de la Commission s'appuie sur trois piliers principaux : un comportement plus responsable des usagers, des véhicules plus sûrs et le développement de technologies sécurisant la route. Concernant le troisième item, la Commission a annoncé son intention de présenter prochainement une directive sur la gestion des infrastructures qui prenne en compte la dimension sécurité routière. Un autre chantier portera sur les contrôles-sanctions *"s'il s'avère après deux ou trois années que les résultats de la recommandation que vient d'adopter la Commission sont largement insuffisants et ne permettent pas d'atteindre l'objectif d'une réduction de 50% de victimes sur la route d'ici à 2010, nous n'écartons pas la possibilité de légiférer au plan européen"*.

CHAPITRE 1 - LA SECURITE ROUTIERE EN BELGIQUE

1 - LE CONTEXTE GENERAL

➤ LES ACCIDENTS DE LA ROUTE

Selon des chiffres établis par le Baromètre de la sécurité routière, entre 2003 et 2004, le nombre d'accidents de la route mortels et avec blessés a diminué de 6,8% en Belgique. En 2004, 50 443 accidents avec blessés ont été enregistrés, soit 3 655 en moins par rapport à 2003. La baisse des accidents de la route est plus importante en Wallonie (-10,6%, de 15 610 à 13 991) qu'en Flandre (-6%, de 34 765 à 32 692).

Toutefois, les accidents en Wallonie sont plus graves et plus mortels. Bruxelles Capitale reste l'exception : en 2004, le nombre d'accidents de la route avec blessés a augmenté de 0,9%, passant de 3 723 à 3 756. Les accidents de la route mortels et avec blessés ont également diminué sur les autoroutes en 2004. Ils sont passés de 3 720 en 2003 à 3 586 en 2004 (-3,6%)⁸. Cependant, avec 12,8 tués pour 100 000 habitants en 2002 (14,5 en 2001), la Belgique reste au-dessus de la moyenne européenne (10,3).

Avant 2001, il n'y avait pas en Belgique de réelle politique de sécurité routière. L'événement fondateur d'une nouvelle politique a été en mars 2001, les Etats généraux de la sécurité routière. En 2002, à la suite de ces Etats généraux, ont été créés une Commission fédérale de la sécurité routière⁹ et un Comité interministériel pour la sécurité routière. Depuis, les Belges ont aussi réformé en profondeur leur législation : Code de la rue, Loi sur la sécurité routière (2003)... Cette évolution a été concomitante de réorganisations importantes des institutions belges comme, entre autres, celle qui a organisé la fusion des corps de gendarmerie et de police.

➤ UN ETAT FEDERAL

*"La Belgique est un Etat fédéral qui se compose des communautés et des régions"*¹⁰.

De la mutation progressive de l'Etat unitaire en Etat fédéral est résultée une structure complexe de l'Etat¹¹ :

- L'Etat fédéral, les communautés et les régions, tous trois égaux en droit, mais dont les domaines d'intervention sont différents ;
- Les provinces – au nombre de 10 – qui agissent dans le cadre des compétences fédérales, communautaires ou régionales en étant subordonnées à toutes les autorités supérieures ;
- Les communes (589) qui relèvent soit de l'Etat fédéral, soit de la communauté, soit de la région selon les compétences exercées. Elles sont financées et contrôlées en ordre principal par les régions.

La communauté renvoie à la langue parlée et à l'exercice de compétences liées aux personnes, comme l'enseignement. Les trois communautés sont la communauté flamande, la communauté française et la communauté germanophone. La région renvoie au territoire et à l'exercice de compétences liées à celui-ci, comme l'urbanisme et l'aménagement du territoire, l'économie... Les trois régions sont la région flamande, la région de Bruxelles-Capitale et la région wallonne.

⁸ - *La dernière heure*, 8 mars 2005, "Belle diminution des accidents de la route"

⁹ - Cette commission remplace la Commission fédérale de sécurité routière en réactualisant sa composition et ses missions.

¹⁰ - Article premier de la Constitution belge

¹¹ - Jean Paul Gailly, "Les politiques de la route en Belgique et leurs acteurs", dossier d'*Espaces et Sociétés* consacré à la "Sécurité routière : les savoirs et l'action", 2005

La société se caractérise par son pluralisme et ses nombreux particularismes locaux. Le système politique belge est spécifique dans son articulation entre l'échelon fédéral et les échelons régionaux et communaux.

➤ **UN PAYS MEMBRE DE L'UNION EUROPEENNE**

Les orientations politiques de l'Union européenne ont un poids particulier en Belgique. Le début de la présidence belge de l'Union (2001) a été marqué par le dépôt du *Livre Blanc sur les Transports* qui fixe l'objectif d'une réduction de 50% du nombre de tués sur les routes. Ce livre blanc a eu un impact important et fédérateur en Belgique. En outre, la Belgique a marqué sa présidence par un colloque stratégique intitulé "*Killing speeds, saving lives*". Les "journées sans voitures" annuelles recommandées par la Commission européenne connaissent un succès croissant dans les grandes villes belges.

2 - LES ACTEURS DE LA SECURITE ROUTIERE

Les paragraphes qui suivent présentent les principaux acteurs de la sécurité routière : ministères fédéraux concernés, régions et communes ; police fédérale et police locale ; acteurs de la recherche, comme l'Institut belge sur la sécurité routière ; acteurs de la "société civile". Ils sont institutionnels, élus ou membres de la "société civile", fédéraux, régionaux, communaux ou locaux, compétents pour l'élaboration, la mise en œuvre ou l'évaluation des politiques. Quels sont leur champ de compétence, leur domaine d'action, leurs principales missions ? Par quels outils est garantie – ou non – leur coordination ?

➤ **LES SERVICES PUBLICS FEDERAUX**

➤ **Le service public fédéral Mobilité et transports**

La mission du service public fédéral (SPF) Mobilité et transports est de préparer et mettre en œuvre une politique fédérale concertée de mobilité et de transport¹². Il partage cette mission avec d'autres partenaires, dont l'Institut belge pour la sécurité routière (IBSR). Il comporte en son sein une Direction générale Mobilité et sécurité routière, dotée d'une expertise dans les domaines de la sécurité, de la réglementation et du contrôle.

En matière de circulation routière, le SPF Mobilité et transports est responsable :

- Du Code de la route ;
- Des autres législations et des dispositions réglementaires relatives au transport, au permis de conduire...
- De l'immatriculation des véhicules.

➤ **Le service public fédéral Intérieur**

Le service public fédéral Intérieur prépare et met en œuvre la politique de sécurité policière et civile¹³. Il est compétent en matière de politique de sécurité routière. Il est responsable des interventions de la police fédérale et locale en matière de respect du Code de la route et des autres lois relatives à la circulation.

Ses missions dans le domaine de la sécurité sont en particulier :

- D'élaborer une approche intégrée de la politique de sécurité policière et de prévention ;
- D'accompagner le processus de réforme des polices et d'optimiser les procédures par lesquelles le SPF intervient dans celle-ci ;
- De conclure des accords et réaliser des synergies au niveau régional, fédéral et international.

¹² - Source : site Internet du SPF Mobilité et transports

¹³ - Source : site Internet du SPF Intérieur

Au sein de la direction générale Politique de sécurité et de prévention figurent une direction Sécurité publique et une direction Gestion policière.

La direction Sécurité publique est chargée de l'approbation du plan national de sécurité, l'évaluation et l'approbation des plans zonaux de sécurité (*cf. infra*), du développement et du suivi de diverses thématiques (sécurité routière, *community policing*...), de la coopération policière internationale, du suivi et de la coordination des projets de recherche scientifique ayant trait à la police et la sécurité.

La direction Gestion policière est chargée des activités centrées sur le fonctionnement des zones de police (*cf. infra*) : tutelle spécifique, désignations et nominations, rapports d'inspection des corps de police, compétences disciplinaires, élaboration du budget et des comptes des zones de police.

➤ **Le Service public fédéral Justice**

Le service public fédéral Justice est chargé de la politique pénale en matière de circulation et de l'exécution des décisions judiciaires

➤ **LES ORGANISMES DE COORDINATION DE L'ACTION ADMINISTRATIVE**

Le gouvernement fédéral a annoncé en juin 2002 sa décision de rendre structurel son choix d'une politique coordonnée par objectifs par la création de deux entités :

- Un comité interministériel de la sécurité routière ;
- Une commission fédérale d'experts de la sécurité routière.

Le **comité interministériel de sécurité routière** rassemble tous les ministres compétents aux échelons fédéral et régional. Le décret royal créant ce comité précise : "*Compte tenu des structures fédéralisées de la Belgique, de la multiplicité des intervenants, l'enjeu constitué par la réduction programmée du nombre de morts et de blessés graves implique que l'Etat fédéral invite les Gouvernements régionaux à participer à la démarche. Le rôle du Comité interministériel consiste dans l'examen des recommandations de la Commission fédérale et dans la coordination d'options politiques à prendre sur leur base dans le cadre de leurs compétences respectives*". Le SPF mobilité et transport joue un rôle majeur au sein de ce comité qui a toutefois eu un démarrage assez lent.

La **commission fédérale d'experts sur la sécurité routière**, dans laquelle l'IBSR joue un rôle pilote, est composée d'experts, de représentants divers (parquets, services de police...) et d'associations (clubs automobiles, Ligue des familles...). Son rôle est de dresser un état des lieux et de formuler des propositions et recommandations. La commission fonctionne assez bien mais elle est handicapée par les lacunes en matière d'indicateurs (*cf. infra*).

➤ **LES REGIONS ET LA SECURITE ROUTIERE**

La région wallonne, la région de Bruxelles-Capitale et la région flamande sont chacune responsables de l'infrastructure routière et de la gestion de la mobilité sur leur territoire.

Une loi de 1988 transfère à la région les compétences de gestion, d'entretien et d'exploitation des infrastructures principales, pour le réseau routier principal et le réseau autoroutier. La sécurité routière figure parmi ces compétences, en termes d'aménagement de la voirie et d'installations spécifiques, et non d'éducation ou de répression.

Le Code de la route est national mais certaines tendances se sont exprimées, en particulier en Flandres, en faveur d'une régionalisation du Code de la route. La réglementation est fédérale, mais la région peut apporter sa touche dans le domaine des réglementations complémentaires qui constituent le "Code du gestionnaire" : signalisation de chantiers, panneaux touristiques, itinéraires de déviation... Exemple anecdotique, en 1989, la Flandre a repeint ses poteaux en jaune et noir – couleurs sécuritaires et couleurs de la Flandre –, tandis que selon une règle implicite les poteaux sont en rouge et blanc dans le reste du

pays. Les mesures sont prises par la région dans une note technique ou une note d'organisation, qui peuvent à terme être intégrées au Code fédéral.

Hormis la réglementation complémentaire, les compétences de la région concernent :

- L'approche scientifique et statistique de la circulation routière : le calcul des points noirs, par exemple, est très différent en Flandres et en Wallonie ;
- L'élaboration du budget régional alloué à la sécurité routière ;
- La définition des priorités régionales en matière de sécurité routière.

➤ **LES COMMUNES ET LA SECURITE ROUTIERE**

Les communes sont propriétaires de certaines voies et interviennent en tant que gestionnaires de la voirie. Elles sont donc responsables d'une partie de l'infrastructure sur leur territoire. Les bourgmestres sont en charge de la politique de sécurité locale¹⁴.

Les entretiens réalisés dans le cadre de l'étude montrent cependant que si les communes disposent de moyens financiers, elles ne possèdent pas toujours les moyens conceptuels et techniques de planification, conception... De plus, il n'y a pas d'organisme d'études équivalent à ceux du réseau scientifique et technique du ministère de l'Équipement français en Belgique, ce qui rend difficile le recours à l'expertise publique. Toutefois, l'IBSR joue un rôle de conseil et d'aide aux communes.

➤ **LA POLICE : CHANGEMENT D'ORGANISATION ET CHANGEMENT DE PARADIGME**

➤ **La réforme de la police**

Le cadre policier a été remodelé par la réforme de 1998. La **loi du 7 décembre 1998**¹⁵ restructure les services de police. Elle organise un "*service de police intégré, structuré à deux niveaux*" : **police fédérale et police locale**. Les deux niveaux sont autonomes et dépendent d'autorités distinctes.

Les anciens corps de police sont intégrés dans la nouvelle police : ancienne gendarmerie, polices communales, police judiciaire, polices spécialisées (air, maritime, chemins de fer). Ainsi, la gendarmerie, démilitarisée par la loi du 18 juillet 1991, est intégrée au nouveau service de police à statut civil. La loi signe la fin des petites polices communales ; lorsqu'une zone de police est formée de plusieurs communes, les polices existantes fusionnent.

La réforme consacre le principe de l'unicité du corps de police par rapport à la nature de la mission accomplie. La dualité des services pour un même type de tâches est supprimée.

➤ **Une police intégrée dans la société**

La loi sur la police intégrée finalise le choix du "*modèle de police orientée vers la communauté*" ; modèle que les Anglo-saxons dénomme le *community-oriented policing* et équivalent de notre police de proximité française.

C'est dans le cadre de cette nouvelle orientation qu'est apparue, à partir des années 90, la notion de "**sécurité intégrale**", d'abord aux Pays-Bas et ensuite en Belgique. Cette approche s'oppose au développement de solutions partielles telles que des organisations de la police reposant sur des équipes ou des patrouilles spécialisées, d'une part, et à l'isolement de la police à l'égard de la société, d'autre part.

D'autres organisations (écoles, commerces, associations, etc.) jouent également un rôle dans la mise en place d'une société "sûre" et la police doit, par le biais de partenariats avec

¹⁴ - Source : site Internet de l'IBSR

¹⁵ - Loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux. Consultable sur le site d'Infozone : www.infozone.be

les organisations précitées, délimiter ses tâches et viser à une responsabilisation de ses membres et de ses structures à l'égard du thème de la sécurité au sein de la société¹⁶.

Les cinq piliers essentiels de cette nouvelle conception tels que définis en Belgique sont :

- L'orientation externe : l'intégration de la police dans la société, revirement par rapport à la position isolée de la police dans le modèle traditionnel ;
- L'orientation vers la résolution de problèmes : l'analyse en profondeur et une réaction réfléchie sur les causes des problèmes, la détection d'éventuels risques d'insécurité, en rupture avec le modèle de police traditionnel ;
- Le partenariat : la sécurité comme processus dans lequel la population et les autres institutions tiennent une place aussi importante que la police en tant que rempart contre la criminalité. La notion d'"approche intégrale" consiste à aborder les problèmes sous tous leurs aspects et à partir de différents points de vue, en contraste avec le modèle traditionnel ;
- La responsabilisation : la justification comme élément important dans le cadre de la démocratisation interne des services de police ;
- La délégation et le renforcement du pouvoir de tous les partenaires afin de s'attaquer ensemble aux problèmes de sécurité.

Cette conception qui s'applique à la sécurité intérieure est également celle qui devrait prévaloir en matière de sécurité routière.

➤ **La police fédérale**

Les missions de la police fédérale sont essentiellement de trois ordres :

- Les missions spécialisées ou supra-locales ;
- Les missions de la police administrative et judiciaire ;
- Les missions d'appui – opérationnel et non opérationnel – à la police locale.

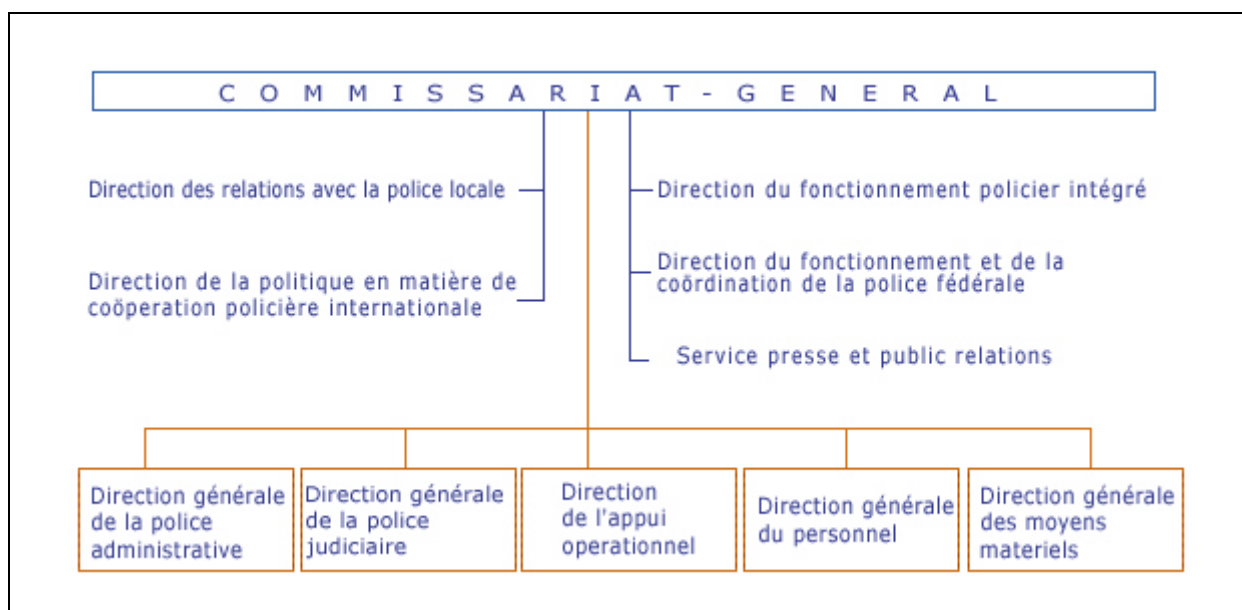
La police fédérale assure la gestion et la maîtrise d'événements d'une importance générale ou nationale, la préparation et la coordination des opérations d'envergure, ainsi que la police spécialisée, en particulier la *police de la route* (WPR) (Cf. infra).

Les *Ministres de l'Intérieur et de la Justice* fixent les missions et objectifs prioritaires de la police fédérale. Ils sont responsables de son organisation et de son administration. Le *Conseil fédéral de police*, composé de représentants du parquet, des magistrats instructeurs, des bourgmestres et des services de police, est chargé de l'évaluation globale du fonctionnement et de l'organisation de la police fédérale et des polices locales.

La police fédérale compte environ 12 500 membres du personnel. Elle s'organise selon l'organigramme suivant.

¹⁶ - Brièvement, les notions clés de l'approche "*Community-oriented policing*" sont : l'orientation vers la communauté, la décentralisation, la déconcentration, la déspecialisation, une police de proximité, proactive, intégrée, de qualité, contrôlée, responsabilisée.

Organigramme de la police fédérale



Au sein de la police fédérale, la **direction des relations avec la police locale** (CGL) date de 2001. Sa création fait suite à la réforme des polices. Son mandat visait à l'origine à la **mise en place** des zones de police. Il a été renouvelé et concerne désormais le **fonctionnement et le développement des zones de police**.

L'axe de travail de CGL est la méthodologie et le management de qualité, dans le cadre de la visée belge de la police intégrée dans la société (*community policing*)¹⁷. Elle a des missions de :

- Signal et relais des informations entre les zones de police et la police fédérale ;
- Appui stratégique à la mise en œuvre de la nouvelle politique ;
- Suivi méthodologique.

Dans tous les domaines du développement organisationnel, CGL fournit un appui et promeut l'interaction entre le niveau local et le niveau fédéral du service de police intégré.

L'interface CGL, en particulier sur le site Internet *Infozone*, permet un échange de bonnes pratiques entre zones de police (cf. police locale infra) : pour exemple, le site donne par thèmes l'ensemble des actions menées par les zones dans leurs plans d'action.

La police locale

Depuis le 1^{er} avril 2001, la Belgique est découpée en **196 zones de police**, pluricommunales (146) ou monocommunales (50). Chaque zone de police dispose d'un seul corps de police locale.

La police locale assure les fonctions de police de base et de proximité. La fonction de police de base comprend toutes les missions de police administrative et judiciaire liées à la gestion des événements et phénomènes locaux sur le territoire de la zone ainsi que l'accomplissement de certaines missions de police à caractère fédéral.

La mise en place des polices locales à partir du 1^{er} avril 2001 s'est traduite par l'élaboration d'un système de répartition des moyens financiers fédéraux aux zones de police et de règles de contribution des communes au budget des zones de police. Le financement des zones de police a fait l'objet de multiples discussions et critiques. Le 27 mars 2001, un protocole

¹⁷ - La circulaire CP 1 du 27 mai 2003 concerne la définition de l'interprétation du *Community policing* applicable au service de police intégré, structuré à deux niveaux.

d'accord entre l'Etat fédéral et les régions a déterminé le montant global – 463,5 millions d'euros – à répartir entre les zones de police et son mécanisme de répartition.

Sur le plan organisationnel, la réforme des polices a entraîné la création d'organes propres aux zones de police :

- Le *conseil de police*, composé des conseils communaux, est compétent en matière d'organisation et de gestion du corps de police locale¹⁸ ;
- Le *collège de police* rassemble les bourgmestres de la zone ;
- Le *chef de corps*, désigné dans sa fonction par le Roi pour une période de 5 ans, assure la direction du corps de police local. Il assume, sous l'autorité des bourgmestres, la direction, l'organisation et la répartition des tâches et missions au sein du corps de police ;
- Le *conseil zonal de sécurité*, concertation systématique entre les bourgmestres, le procureur du Roi, le chef de corps de la police locale et le directeur coordonnateur de la police fédérale, détermine la politique policière à l'intérieur de la zone. Peuvent participer également au Conseil zonal de sécurité le directeur judiciaire, le fonctionnaire de prévention, des membres de CGL...

Une première évaluation de la loi de réforme de la police

L'application de la loi de réforme de la police s'est révélée relativement lente et parfois difficile. Le Comité permanent de contrôle des services de police a réalisé une première évaluation de la mise en œuvre de la loi dans son rapport annuel 2001¹⁹. Selon cette source, les difficultés sont relatives à l'ampleur de la réforme, qui vise une réorganisation en profondeur du système policier et judiciaire. Elles seraient essentiellement les suivantes en 2001 :

- La répartition de la capacité entre la police fédérale et la police locale ;
- Le fait pour la police locale d'être à même d'assumer la tâche que la loi prévoit pour elle ;
- L'acceptabilité des policiers par rapport aux nouvelles tâches qui leur sont confiées.

Des policiers provenant de corps très différents travaillent désormais ensemble au sein d'une seule et même structure. L'impact de cette nouvelle organisation sur la mise en œuvre de la politique de sécurité routière sera traitée dans le *paragraphe 3 : politique de sécurité routière et logique d'acteurs*.

➤ **Les plans national et zonaux de sécurité**

L'un des fondements de la réforme des services de police consiste en un fonctionnement plus méthodique sur la base d'un cycle politique : préparation, définition, mise en œuvre et évaluation de la politique. La **note cadre de sécurité intégrale du 31 mars 2004** fixe les priorités du gouvernement fédéral en matière de sécurité générale (routière, alimentaire, lutte contre le terrorisme, la criminalité...).

Le **plan national de sécurité (PNS)** élaboré par la police fédérale pour 2004-2007 reprend les priorités de la Note cadre, dont la sécurité routière. Ce plan fédéral policier contient les priorités retenues par les autorités fédérales en matière policière et fixe les objectifs de la politique policière pour la police fédérale. Il intègre également les contributions de la police locale, les attentes de la police fédérale envers la police locale, et garantit la coordination des polices fédérale et locales. Il est une référence essentielle pour la police fédérale et les autorités locales.

Le *Conseil fédéral de police* donne un avis motivé sur le projet de plan national de sécurité et évalue son exécution. La *direction Sécurité publique* de la Direction générale politique de sécurité et de prévention du *SPF Intérieur* est chargée de l'approbation du PNS. Le

¹⁸ - Loi sur la police intégrée, article 40

¹⁹ - Source : Rapport annuel 2001 du Comité permanent de contrôle des services de police, Partie III, Titre II, Section IV "Considérations relatives aux difficultés engendrées par la réforme des polices"

commissaire général, à la direction de la police fédérale, est responsable de l'exécution par la police fédérale du plan national de sécurité.

Théoriquement, un **plan local de sécurité** est élaboré par chaque commune. Il est rédigé par le bourgmestre sur la sécurité de sa commune. Dans les faits, aucune commune n'a développé de plan local de sécurité. Les initiatives se sont limitées à des déclarations d'intention²⁰.

Chaque zone de police conçoit un **plan zonal de sécurité (PZS)**²¹ qui s'inscrit dans le cadre du plan national de sécurité, et concerne les phénomènes d'insécurité les plus marquants dans la zone. Le PZS offre la possibilité au conseil zonal de sécurité de planifier non seulement les activités orientées vers l'extérieur, mais également le développement organisationnel, sur la base de la philosophie du "*community policing*".

Le PZS comprend :

- Les missions et objectifs prioritaires déterminés par les bourgmestres et le procureur du Roi, intégrés dans une approche globale de la sécurité, ainsi que la manière dont ces missions et objectifs seront atteints ;
- La capacité de la police locale destinée à l'exécution des missions de police judiciaire et de police administrative et qui doit permettre une exécution optimale de ces missions, en particulier les missions locales ;
- La contribution de la police locale à l'exécution des missions à caractère fédéral ;
- Les missions et objectifs particulier à une commune de la zone.

Les PZS actuels couvrent une période de 4 ans²², 2005-2008. Dans la majorité des PZS, la sécurité routière apparaît comme une priorité. Ainsi dans les PZS 2003-2004, **la sécurité était fixée comme une priorité dans 171 des 196 zones de police locales**. Cette proportion est encore plus grande pour les PZS 2005-2008 (*cf. bilan de ces PZS en matière de sécurité routière dans le paragraphe 3*).

Une évaluation intermédiaire des premiers plans zonaux de sécurité a été réalisée en 2003²³. Les premiers constats sont les suivants :

- Le timing est difficile à respecter, la procédure doit faire l'objet d'un apprentissage ;
- Le scanning et l'analyse sont souvent assez limités : enquête auprès de la population peu fouillée, harmonisation avec le plan national de sécurité peu évidente, fonctionnement interne des zones de police peu remis en question...

²⁰ - Ce plan était le seul à ne pas être fixé dans une loi.

²¹ - Selon les articles 35 à 37 de la loi sur la police intégrée, le plan zonal de sécurité est élaboré par le Conseil zonal de sécurité (CSZ). Concrètement, le CZS fixe les priorités, discute et prépare le PZS, le chef de zone le rédige. La Direction des relations avec la police locale (CGL) intervient en : fournissant un appui technique méthodologique aux zones dans l'élaboration de leur PZS ; donnant un avis technique sur la méthodologie du PZS, envoyé aux Ministres de la justice et de l'Intérieur. Le CGL a rédigé un manuel à l'intention des zones de police pour la rédaction des PZS, revu suite aux enseignements tirés des premiers PZS en 2002, en collaboration avec les zones de police, les ministères concernés et la police fédérale. Ce manuel répond à un besoin de canevas fixe pour rendre possible les processus d'approbation, la mise en réseau et l'échange de bonnes pratiques. A contrario, sa conception s'envisage dans le respect de l'autonomie des CZS et de la liberté et créativité des acteurs impliqués.

²² - Ils sont passés d'une durée de 2 ans à l'origine à 4 ans.

²³ - Police fédérale, Direction des relations internes, *Infodoc*, Journal des cadres n°90, juin 2003, "Plans zonaux de sécurité. Evaluation intermédiaire"

➤ **La police de la route**

La police fédérale dispose dans chaque province d'une *police de la route (WPR)* qui opère sur les autoroutes et les grands axes régionaux de circulation. La police locale assure la sécurité routière sur les axes de circulation secondaires.

La création d'une police spécialisée de la route, dépendant du SPF Mobilité et transports, a fait l'objet de discussions. Néanmoins, la loi sur la police intégrée a auparavant supprimé les polices spécialisées et introduit un principe nouveau : en matière de sécurité routière, le ministre Mobilité et transports doit être consulté au niveau fédéral. La mise sur l'agenda du contrôle routier a été préférée à la création d'une police spécialisée sur l'ensemble du réseau routier. Toutefois, **anomalie et exception de la loi, la police de la route demeure dans la police fédérale, en dépit de l'intégration des autres polices spécialisées.**

La police de la route est organisée en 9 unités provinciales de circulation et un service d'éducation routière. Au sein de la police fédérale, elle dépend de la Direction des voies de communication, elle même sous la Direction générale de la police administrative. Son territoire de compétence concerne essentiellement les autoroutes (1 761 km) et les routes nationales (371 km).

Ses missions sont :

- Sur les autoroutes, d'assurer la police de la circulation et de contribuer au maintien de l'ordre, à l'exercice de la police judiciaire et à l'exécution des plans d'action en fonction des objectifs fédéraux ;
- Hors des autoroutes, d'assurer un appui aux polices locales²⁴.

➤ **LA RECHERCHE**

La recherche belge en matière de sécurité routière, tant au sein de l'Institut belge pour la sécurité routière (IBSR) que de certaines universités, est très liée à l'opérationnel. Si l'IBSR est très active dans les réseaux de recherche européens sur la sécurité routière, il n'existe pas en Belgique de réseau de recherche sur la sécurité routière, a contrario de ce qui existe pour les transports par exemple. Les principaux problèmes auxquels se heurte la recherche sur la sécurité routière concernent les dispositifs de financement et la défaillance des indicateurs.

➤ **L'institut belge pour la sécurité routière**

L'Institut belge pour la sécurité routière (IBSR) est un acteur essentiel. Il est l'instance au service des autorités publiques, et notamment du SPF Mobilité et transports, chargée de préparer et de mettre en œuvre sa politique en matière de sécurité routière. Plus généralement, il est un prestataire de services aux autorités publiques qui interviennent dans les domaines ayant un impact sur la sécurité routière. Il se veut un interlocuteur relais et l'instance de concertation et de coordination entre les multiples intervenants du champ. Parmi les adhérents de l'IBSR figurent le SPF Mobilité et transport, les régions, le secteur privé (fédérations d'usagers de la route), l'union des assurances, les groupes de contrôle...

L'objectif général de l'IBSR est l'amélioration de la sécurité routière par :

- La sensibilisation et l'éducation ;
- La recherche et l'avis ;
- Le conseil et l'accompagnement ;
- La représentation et la coordination ;
- L'exécution de tâches qui lui sont confiées par les autorités.

Les activités de l'IBSR se rapportent aux trois composantes de la sécurité routière :

²⁴ - Source : document de présentation de la Direction de la police des voies de communication

- L'usager : étude des facteurs qui influencent le comportement de conduite, information et éducation, formation à la conduite et l'enseignement de la circulation routière... ;
- Le véhicule : préparation et suivi des réglementations nationales et internationales relatives à l'homologation et aux spécifications techniques... ;
- L'environnement routier : élaboration et publication de recommandations et directives générales, conseils aux gestionnaires des voiries à propos des projets concrets de réaménagement du réseau routier...

L'IBSR s'organise autour de 5 départements : CARA (recherche dans le domaine de l'aptitude à la conduite et assistance aux personnes présentant une diminution des capacités fonctionnelles), communication, comportement des usagers et support politique, mobilité et infrastructure, département technique²⁵.

➤ **Les universités**

Plusieurs universités²⁶ jouent un rôle important dans la recherche en matière de sécurité routière et son lien avec l'élaboration des politiques et leur mise en œuvre. Nous en donnons deux exemples.

Le "Vade-mecum Plans de sécurité" de l'Université de Gand

Dans le cadre d'un accord de recherche conclu avec la police²⁷, l'Université de Gand²⁸ a produit un "Vade-mecum Plans de sécurité" *"Pour la rédaction du plan national de sécurité et des plans zonaux de sécurité que prévoit la loi organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux"*.

L'objectif de ce vade-mecum est d'*"alimenter le contenu de la réforme des polices pour la pratique quotidienne"*. Il contient également des réflexions sur les conceptions des missions de la police en matière de sécurité, dans le cadre du *"Community policing"*.

Le "Vade-mecum des Plans de sécurité" est un document de base pour l'élaboration des plans de sécurité de la police intégrée.

Le projet "Exploitation de données en matière de sécurité routière"

Le projet "Exploitation de données en matière de sécurité routière", lancé le 1^{er} janvier 2002 pour le compte de la Police scientifique fédérale, est réalisé dans le cadre d'un accord de coopération entre l'IBSR, la Haute école provinciale du Limbourg²⁹ et le Centre universitaire du Limbourg³⁰, et dirigé par la Direction de la banque de données nationale de la Police Fédérale³¹.

Le projet d'enquête comprend la description des systèmes d'enregistrement actuels, une analyse des besoins et la traduction des besoins en format informatique. Les buts poursuivis sont de :

- Faire en sorte que les statistiques des services de police permettent d'analyser les problèmes afin d'engager les effectifs et ressources disponibles le plus efficacement possible et d'évaluer les effets des mesures prises ;
- Générer automatiquement des statistiques en matière d'accidents et disposer d'une banque de données performante en termes de sécurité routière.

Le délai prévu de mise en place de ce programme auprès des services de police est 2006.

²⁵ - Source : site Internet de l'IBSR (<http://www.ibsr.be>)

²⁶ - Gand, Liège, Louvain, Université libre de Bruxelles...

²⁷ - Ministère de l'Intérieur, groupe pilote Réforme des polices, groupe de travail "Plans de sécurité"

²⁸ - Unité de recherche droit pénal et criminologie, Groupe de recherche Criminologie et sociologie du droit

²⁹ - Provinciale Hogeschool Limburg (PHL)

³⁰ - Limburg Universitair Centrum (LUC)

³¹ - Nationale Gegevensbank van de Federale Politie (DSB)

➤ **LA SOCIÉTÉ CIVILE, LES ACTEURS PRIVÉS ET LES GROUPES D'INTERETS**

La "société civile", en particulier les associations de victimes et de défense des usagers faibles, ont fortement contribué à la mise sur l'agenda public de la sécurité routière et influé sur l'élaboration des politiques.

➤ **Les associations de victimes de la route**

Les associations de victimes de la route, en particulier l'Association des Parents d'Enfants victimes de la route et l'association des parents de Jurbise³², ont joué un rôle décisif dans la mise sur l'agenda du thème de la sécurité routière. Ces associations, parfois structurées au niveau fédéral, disposant de l'appui de l'opinion publique, ont patiemment ouvert les portes des institutions et cabinets ministériels pour obtenir une amélioration des conditions de sécurité et un changement de la politique globale de sécurité routière³³. Elles se sont prononcées en faveur d'une approche transversale de la sécurité routière. Ces démarches se sont tenues dans le contexte d'un monde politique, judiciaire et politique secoué par les affaires Dutroux, des "tueurs du Brabant-Wallon", la marche blanche... et sensible au courant de la protection de l'enfant.

➤ **Les associations de défense des "usagers faibles"**

Les associations de défense des piétons, cyclistes... sont pour certaines très organisées, spécialisées et dotées de moyens importants. Elles ont été associées dans plusieurs démarches, comme les Etats généraux de la sécurité routière, et sont souvent consultées par les pouvoirs publics. Le "Code de la rue" (*cf. Infra*) illustre l'impact de leurs actions.

➤ **Les clubs automobiles**

Le *Touring Club* a lancé une campagne d'autocollants contre les "super-amendes" liées à l'accroissement des contrôles. Mais cette campagne n'a reçu que très peu de soutien, y compris de la part des autres associations automobiles ou même de membres du *Touring Club*. Ces réactions sont significatives du (re)positionnement des clubs automobiles par rapport à la thématique de la sécurité routière.

➤ **Les fédérations professionnelles de transports routiers**

Le secteur des transports routiers a souhaité corriger son image. Les fédérations professionnelles de transporteurs de personnes ont adopté depuis quelques années un profil pro-sécurité routière. Les transporteurs de marchandises ont mené des campagnes pour la sécurité routière : remise de prix pour les efforts réalisés en matière de sécurité routière dans le monde de la logistique, primes aux entreprises ayant fait des efforts en matière de sécurité routière dans le monde de la gestion du transport... Autre geste symbolique, les fédérations de transports routiers sont aujourd'hui associées à l'IBSR.

➤ **Les fédérations d'auto-écoles**

Les priorités des fédérations d'auto-écoles sont aujourd'hui de mieux réguler le secteur, mais également de porter plus d'attention au contenu des formations de conduite.

Selon Georges Van Aerschot, Président honoraire de la Fédération européenne des écoles de conduite³⁴, le système de formation des futurs conducteurs en Belgique est "catastrophique" : la plupart des conducteurs débutants ne sont jamais passés par une école de conduite, préférant la filière libre – conduite avec un tiers. Les écoles de conduite sont

³² - Suite à l'accident d'autocar qui a coûté la vie à plusieurs enfants d'un mouvement de jeunesse de Jurbise, en Wallonie

³³ -Jean-Paul Gailly, *Op. Cit.*

³⁴ - Intervention lors de la 2^e Université européenne d'été de la sécurité routière, Paris, juillet 2005

favorables à l'inscription dans la loi d'une formation d'une durée minimale très inférieure à la moyenne européenne³⁵. Une réforme est en cours.

Le club néerlandophone "*Vlaamse Automobilistenbond*" a déposé en mars 2005 une proposition de réforme de l'accès au permis de conduire novatrice, qui combine les apports de la formation "professionnelle" (auto-écoles) et ceux de la "filiale libre" (conduite accompagnée par un adulte).

3 - LA POLITIQUE DE SECURITE ROUTIERE ET LA LOGIQUE D'ACTEURS

➤ LE SYSTEME D'ACTEURS DE LA SECURITE ROUTIERE

La sécurité routière se caractérise en Belgique par un foisonnement des acteurs et un éclatement des compétences en la matière, notamment entre le niveau fédéral et le niveau régional. Jusqu'à une période récente, le système d'acteurs était assez faiblement structuré et peu convergent. En particulier, la Belgique n'avait pas de tradition d'action interministérielle ou transversale, à quelques rares exceptions près.

Parmi les principaux acteurs publics de la sécurité routière figurent :

- *Pour l'infrastructure routière* : ministres régionaux de l'Infrastructure, ministres régionaux de la Mobilité et des transports, communes ;
- *Pour le contrôle* : ministère fédéral de l'Intérieur, police fédérale, polices locales ;
- *Pour le traitement judiciaire des infractions* : ministère fédéral de la Justice, Collège des procureurs généraux, Tribunaux de police ;
- *Pour la réglementation concernant les véhicules et la circulation* : ministère de la Mobilité et des transports ;
- *Pour l'homologation des appareils automatique de constatation des infractions* : ministère de l'Economie, ministère de la Mobilité et des transports ;
- *Pour la recherche et les statistiques* : Institut belge sur la sécurité routière, Institut national de statistiques ;
- *Pour le législatif* : parlements fédéral et régionaux, conseils communaux.

Des acteurs privés côtoient ces intervenants publics : fédérations professionnelles, constructeurs de voitures, transports de marchandises et de personnes, organismes chargés du contrôle technique et des centres d'examen du permis de conduire, auto-écoles, associations d'usagers : clubs automobiles, groupements de motards, associations cyclistes, associations de piétons.

La sécurité routière est devenue une priorité du gouvernement fédéral, ce qui s'est traduit par l'élaboration d'une nouvelle politique de sécurité routière. Comment est-elle mise en œuvre par les acteurs du système ? Comment sont assurées la coordination et l'harmonisation des politiques mises en œuvre aux échelons fédéral, local, régional, communal ?

➤ L'EMERGENCE DE LA SECURITE ROUTIERE COMME POLITIQUE COORDONNEE PAR OBJECTIFS

Les Etats généraux de la sécurité routière, en 2001, ont été un événement fondateur : grâce au rôle joué par les associations de victimes, ils ont créé une nouvelle impulsion pour la sécurité routière qui s'est traduite dans les politiques élaborées et les mesures mises en œuvre.

➤ *Les Etats généraux de la sécurité routière*

Le Conseil des Ministres a décidé le 18 mai 2001 la mise en place des Etats généraux de la sécurité routière, constitués d'un comité de pilotage composé des ministres concernés, et

³⁵ - Sur les lacunes de la formation du conducteur en Belgique, cf. étude TEST de la CIECA

d'un comité d'accompagnement composé d'experts et de représentants des groupes d'intérêts, des clubs automobiles à la Ligue des familles.

Ce processus de réflexion engagé avec tous les acteurs privés et publics a d'abord suscité étonnement et scepticisme. Il a à l'origine pu être appréhendé comme un "gadget" ou un simple gage d'action. L'impulsion décisive a été donnée par les acteurs de la société civile qui se sont emparés du projet, en particulier l'Association des parents d'enfants victimes de la route. Sinon, l'éclatement des acteurs et le jeu politicien auraient peut-être freiné les initiatives et entravé la dynamique. Dans l'éparpillement des acteurs en matière de sécurité routière, la clé du succès du lancement et du suivi des Etats généraux a résidé dans la demande d'une approche transversale de la part des parents de victimes. Le projet a alors pris de l'ampleur et une dynamique, et le thème de la sécurité routière a progressivement été mis sur l'agenda public.

La concertation entre les pouvoirs publics, les associations, les milieux du contrôle technique, les parquets, les constructeurs automobiles... avait pour mission de :

- Dresser un état des lieux en matière de sécurité routière : relevé des principaux problèmes et anticipation de leur évolution prochaine, liste des mesures déjà prises et des objectifs fixés au niveau des régions... ;
- Formuler des propositions et recommandations en matière de fixation d'un objectif chiffré, de suivi et d'évaluation des objectifs.

Les premiers signes de maturation d'un consensus politique se sont manifestés en octobre 2001, lors de la déclaration de rentrée politique du gouvernement fédéral devant le Parlement : la sécurité routière a été mise en avant, pour la première fois depuis plus d'une dizaine d'années. Le gouvernement a exprimé la volonté de réduire le nombre de tués sur les routes belges de 33% d'ici 2006. Désormais, la sécurité routière est affirmée comme une priorité du gouvernement pour laquelle il veut une action "énergique, globale et concertée"³⁶.

La démarche des Etats généraux a débouché en février 2002 sur une réunion publique au cours de laquelle les gouvernements – fédéral et régionaux – ont pris des engagements budgétés, sur des thèmes précis : les régions par exemple pour créer des pistes cyclables, résorber des points noirs..., le gouvernement fédéral pour adapter la nouvelle réglementation aux nouvelles exigences...

Les points essentiels sont les suivants³⁷ :

- "Le principe d'un contrat moral entre l'utilisateur de la route et les pouvoirs publics, entraînant des droits et devoirs réciproques ;
- La valorisation d'une approche concertée par objectifs ;
- La volonté de disposer d'un outil statistique performant ;
- Le choix de mieux protéger les usagers faibles ;
- Une action volontariste en vue de diminuer les risques que représente la vitesse ;
- La poursuite de la lutte contre la conduite sous influence (alcool, drogue...) ;
- L'augmentation de l'usage des éléments de protection pour conducteurs et passagers (ceintures, casques, sièges pour enfants...) ;
- L'amélioration de la formation des nouveaux conducteurs (permis par étapes, réforme de l'agrément des auto-écoles) ;
- Une nouvelle catégorisation des infractions".

Désormais, c'est en termes d'indicateurs, de méthodes et surtout d'objectifs que se définit la sécurité routière : les Etats généraux se sont fixés pour objectif de faire baisser de 33% le

³⁶ - Source : Circulaire. Instructions concernant la procédure de dépôt et d'approbation des Conventions de Sécurité routière pour l'année 2004, 28 mai 2004. SPF Mobilité et transport, SPF Affaires Intérieures.

³⁷ - Jean-Paul Gailly, *Op. Cit.*

nombre de tués sur les routes d'ici 2006, et de 50% d'ici 2010, comme le souhaite la Commission européenne. Cet objectif a été approuvé par tous les niveaux de pouvoir.

➤ **La loi du 7 février 2003 sur la sécurité routière**

Parallèlement à la création de ces organismes, le travail législatif entamé pendant les Etats généraux et la formulation de recommandations ont abouti en février 2003 au vote d'une loi portant différentes mesures en matière de sécurité routière.

Suite à la définition d'un objectif ambitieux en terme de réduction du nombre de personnes décédées sur la route, le gouvernement fédéral a initié et fait adopter la loi du 7 février 2003 portant diverses dispositions en matière de sécurité routière. Après avoir fait l'objet de nombreuses négociations politiques et contestations, la loi a été adoptée à la quasi-unanimité.

Entrée en vigueur le 1^{er} mars 2004, elle modifie en grande partie la législation applicable en matière de conduite. Elle durcit les sanctions, renforce la sévérité à l'égard des contrevenants au Code de la route et réorganise la sécurité sur la route. Elle constitue la pierre angulaire du dispositif.

Les principales modifications concernent :

- La suppression des peines d'emprisonnement pour certaines infractions ;
- L'extension de l'application de la déchéance du droit de conduire à certaines infractions, parfois assortie de l'obligation de représenter des examens pour la réintégration du droit de conduire ;
- L'allongement de la durée du retrait immédiat du permis de conduire ;
- La classification nouvelle de certaines infractions ;
- La dépénalisation de certaines infractions relatives au stationnement, qui ne seront alors plus constatées par les agents de police mais des fonctionnaires de la commune ;
- La formation : le permis serait obtenu en deux fois avec une formation post-permis obligatoire ;
- L'alcool : actuellement la Belgique autorise jusqu'à 0,5g d'alcool par litre de sang mais le débat porte sur des restrictions pour les jeunes de 18 à 25 ans ;
- Le permis à points. Même s'il est prévu par les textes, il se heurte à des problèmes plus techniques : il n'est pour l'instant pas possible de relier les fichiers de la Justice et du permis de conduire ;
- L'instauration de conventions de sécurité routière (cf. infra).

Le gouvernement fédéral suivant s'est donné comme tâche principale la mise en œuvre de ces mesures de manière rapide et efficace, en particulier par la publication de tous les arrêtés royaux d'exécution.

Le conseil des ministres a décidé en mars 2004 d'évaluer la loi sur la circulation du 7 février 2003. Cette décision a été répétée dans la déclaration gouvernementale du 12 octobre 2004.

L'évaluation de la loi a été menée au sein de la Commission fédérale sur la circulation, en collaboration avec le Ministre de la Mobilité Renaat Landuyt, les associations concernées et les professionnels du secteur. Le conseil des ministres a approuvé les adaptations proposées à la loi qui a été revue en profondeur suite à cette première évaluation.

Un des résultats de cette évaluation est le "*besoin d'une plus grande **logique** dans la politique de sécurité routière : l'objectif de chaque politique routière doit être d'éviter les accidents*"³⁸.

³⁸ - Le Ministre de la Mobilité, communiqué de presse, 13 mai 2005, "Le gouvernement approuve les adaptations à la loi sur la circulation"

A cet effet, l'initiative du **baromètre mensuel de la sécurité routière** a été prise. Il donne les chiffres d'accidents.

Autres "adaptations logiques", la répartition logique des infractions en fonction de la création d'un risque de danger et des amendes progressives pour les excès de vitesse ont été introduites. Les infractions ne sont plus qualifiées de simples ou graves, mais de 1^{er}, 2^e, 3^e et 4^e degré : les infractions du 4^e degré mènent irrémédiablement à un risque d'accident, les infractions du 3^e degré mènent directement à un risque d'accident et les infractions du 2^e degré mènent indirectement à un risque d'accident. Les sanctions liées diffèrent selon le degré de l'infraction. Les amendes pour les excès de vitesse sont dorénavant progressives selon le dépassement de la limitation.

En revanche, les dispositions visant à rendre plus sévère le retrait du permis de conduire ont été abrogées par la Cour d'arbitrage sous le motif qu'il s'agit d'une mesure pénale, qui ne peut donc être ordonnée par le parquet.

L'entrée en vigueur de ces dispositions est prévue le 1^{er} octobre 2005.

➤ **Le Code de la rue**

Reprises sous l'intitulé de "Code de la rue", d'importantes modifications ont été apportées au Code de la route par l'Arrêté Royal du 4 avril 2003, d'application à partir du 1^{er} janvier 2004. Le Code de la rue a été adopté suite aux actions d'associations de piétons, de cyclistes, de personnes à mobilité réduite.

Cette nouvelle réglementation traduit une nouvelle approche. Elle stipule une obligation de prudence, notamment de la part des automobilistes, vis-à-vis des usagers vulnérables (piétons, cyclistes, motards). Elle introduit la notion d'usage de la voie publique, qui n'a pas seulement une fonction de circulation. Le concept est celui d'un Code de la route qui ne serait plus écrit uniquement avec le regard des usagers motorisés.

Les principaux objectifs du Code de la rue sont les suivants :

- Modifier les mentalités et les comportements des usagers pour organiser de manière équilibrée l'usage de la voie publique ;
- Assurer une meilleure protection des usagers faibles ;
- Mieux tenir compte de la place, des droits et des obligations des divers usagers de la voie publique.

Un exemple concerne la généralisation de la circulation à "sens unique limité" pour les cyclistes qui peuvent emprunter les sens interdits.

Le Code de la rue est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2004, mais :

- Certaines communes ne sont pas gagnées au principe ;
- La problématique reste plus urbaine que rurale.

➤ **LA MISE EN ŒUVRE DES POLITIQUES DE SECURITE ROUTIERE**

➤ **Les tâches de sécurité routière intégrées au plan national et aux plans zonaux de sécurité**

La loi organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux stipule que les services de police sont chargés d'assurer la police de la circulation. La police est compétente pour contrôler le respect des lois en matière de police de la circulation et pour faire exécuter les règlements pris à cet effet.

Les tâches qui en découlent en matière de circulation et qui font l'objet du plan de sécurité peuvent être classées en quatre grandes catégories :

- **Le contrôle opérationnel de la circulation routière** : intervention de la police en matière de règlement de la circulation et de constatation des accidents de la circulation, accompagnement sur la voie publique de manifestations diverses, maintien de l'ordre public, missions allant du transport exceptionnel à la sécurité et la facilité de la circulation dans les communes ;
- **Les instructions et informations relatives à la circulation** : présentations dans les écoles, tenue de stands lors de foires, réunions de quartier, accompagnement de parcs de circulation, actions lors de contrôle des usagers de la route, diffusion d'informations relatives aux accidents, travaux...
- **La technique de la circulation** : suivi de l'évolution du trafic, étude des accidents, conseils en matière d'aménagement des routes ou d'implantation des parkings et des emplacements de stationnement...
- **La gestion de la circulation**, le contrôle du respect des règles de circulation. Le plan de gestion comporte des mesures en matière de contrôle et de poursuites, de communication et de sensibilisation, d'infrastructure.

La politique de la circulation s'appuie sur une probabilité objective et subjective suffisamment élevée de se faire prendre et pour laquelle la prévention prime sur la répression. Le contrôle a avant tout pour but de dissuader les contrevenants potentiels et de créer en eux la certitude que l'infraction ne restera pas impunie.

En tenant compte de la capacité en hommes et en moyens disponibles, certaines catégories d'infractions sont rendues prioritaires. Dans ce contrôle ciblé, on distingue :

- Les contrôles par thèmes : alcool, vitesse, stationnement, ceinture ...
- Les contrôles axés sur des groupes cibles : motocyclistes, conducteurs de poids lourds...
- Les projets par zone géographique : une ou plusieurs routes, une zone ou une région, un point noir ou une zone noire...

➤ **Les plans d'action de la police fédérale et locale en matière de sécurité routière**

La poursuite de l'objectif chiffré de réduction des tués s'est concrétisée dans des mesures de **renforcement des contrôles**. Les objectifs fixés par les Etats généraux de la sécurité routière étaient les suivants :

- Contrôler d'ici 2010 la vitesse de 40 millions de véhicules par an au moyen de caméras automatiques ou non, ce qui revient à 8 contrôles par véhicule par an ;
- Réaliser 625 000 alcotests par an.

Les plans d'action de la police fédérale et de la police locale en matière de sécurité routière se rapportent aux plans national et zonaux de sécurité. Ils en sont la mise en application dans le domaine de la sécurité routière.

Le plan d'action de la police fédérale

Le **plan d'action de la police fédérale en matière de sécurité routière**, en date du 1^{er} octobre 2002, concrétise cette volonté gouvernementale. Ce plan met l'accent sur l'intensification des contrôles et la prévention. Les volets qu'il comporte : vitesse, alcool et drogues, transports par route, correspondent aux principales causes d'accidents sur les routes belges. Une augmentation de 10% par an du nombre de contrôles dans ces domaines a été programmée jusqu'en 2005. On notera que la vitesse est tout particulièrement visée par les contrôles de la police fédérale dont le nombre a augmenté en 2004 en ce qui concerne les contrôles de vitesse radar (+9%) et caméras automatiques (8,5%) mais, parallèlement, les contrôles orientés ont tendance à diminuer (-10%)³⁹.

³⁹ - *Les chiffres de la sécurité routière 2004*, Conférence de presse du ministre de la mobilité, Octobre 2004.

Depuis octobre 2002, les contrôles de vitesse, d'alcool, de drogue, de ceinture, de téléphone portable et de poids lourds par la police fédérale se sont intensifiés. Le contrôle automatisé, reposant sur de nouveaux radars et caméras automatiques, a étendu le nombre des infractions pouvant être constatées (franchissement de la ligne blanche, conduite sur piste cyclable...). L'automatisation devrait pouvoir déboucher sur une perception plus rapide des amendes, mais le projet initial est ralenti par des problèmes d'homologation. La police fédérale est plutôt favorable à l'automatisation des contrôles, qui permet d'économiser les ressources en hommes. Toutefois, elle ne dispense pas de l'information, de la prévention et de la présence physique des policiers.

Ce plan d'action sur la vitesse se veut surtout préventif. L'objectif n'est pas de verbaliser un maximum de contrevenants mais de modifier le comportement en augmentant le "risque subjectif" d'être pris et de prévenir les infractions futures. Le plan comporte un plan de communication relatif à la diffusion des informations sur les contrôles⁴⁰. L'augmentation du nombre de contrôles a été justifiée en particulier relativement au comportement des Belges en matière de vitesse. Contrairement à l'alcool au volant, pour lequel la réprobation sociale est quasi unanime, la vitesse garde encore une image trop positive en Belgique.

Le plan d'action sécurité routière est concrétisé au niveau de la police de la route par 8 objectifs :

- Vitesse,
- Conduite sous influence,
- Transport rémunéré de choses et de personnes,
- Visibilité des unités provinciales de circulation sur les autoroutes,
- Utilisation des équipements obligatoires de protection,
- Interdiction de l'usage du GSM au volant,
- Appui spécialisé à la police locale,
- Fiabilité et exhaustivité des données relatives aux accidents de la circulation et aux activités policières⁴¹.

Les plans d'action des zones de police locale

Les zones de police ont également développé des **plans d'action en matière de sécurité routière**. Pour élaborer leur plan d'action en matière de sécurité routière, les chefs de zone ont mené une analyse au niveau zonal des phénomènes les plus marquants comme cause de l'insécurité routière. Cette analyse stratégique a servi de base à l'élaboration des plans d'action qui déclinent les actions à mettre en œuvre pour atteindre les objectifs fixés, comme par exemple pour la vitesse : information, prévention, contrôles répressifs... Il s'agit d'une approche intégrale au niveau policier. Les plans d'action sont policiers, mais intègrent aussi des partenaires comme l'IBSR pour la prévention.

➤ Les conventions de sécurité routière

Les conventions de sécurité routière⁴² sont signées entre une zone de police, le SPF Mobilité et transport et le SPF Intérieur. Elles figurent parmi les mesures prises en février 2002 à la suite des Etats généraux de la sécurité routière.

Les conventions de sécurité routière rappellent l'objectif fixé lors des Etats généraux d'une diminution de 50% du nombre de tués sur les routes d'ici 2010. Elles se basent sur le constat que *"l'insécurité routière doit être abordée par le biais de la sensibilisation, de la communication et d'actions répressives. La politique criminelle en matière de circulation*

⁴⁰ - Source : *Via Secura* (Revue trimestrielle de l'Institut Belge pour la Sécurité Routière) n°59, février 2003.

⁴¹ - Document de présentation de la Direction de la police des voies de communication

⁴² - Source : Circulaire. Instructions concernant la procédure de dépôt et d'approbation des Conventions de Sécurité routière pour l'année 2004, 28 mai 2004, SPF Mobilité et transport, SPF Intérieur

*forme une composante essentielle de la mission de police. Un plan de politique criminelle en matière de circulation est nécessaire. Les risques subjectifs et objectifs d'être contrôlé doivent augmenter*⁴³.

L'origine des conventions tient entre autres dans les revendications des zones de police locale au sujet de l'insuffisance de moyens financiers à consacrer à la sécurité routière. Le gouvernement a souhaité apporter une aide financière aux zones de police pour qu'elles puissent développer des actions *supplémentaires* en matière de sécurité routière.

La nature des conventions

La base légale et réglementaire des conventions est la loi du 7 février 2003⁴⁴ et l'**Arrêté royal du 3 mai 2004 relatif aux conventions entre l'Etat fédéral et les zones de police** en matière de sécurité routière, en cours de modification.

Les conventions sont une aide financière à la zone locale de sécurité visant un renforcement des mesures et actions de tous types permettant l'amélioration de la sécurité routière.

Ces conventions se veulent un stimulant à des actions supplémentaires en matière de sécurité routière. Les actions visées par la convention doivent être distinctes de celles déjà menées dans la zone avant celle-ci. Le but n'est pas de prendre en charge des actions déjà accomplies par le corps de police : la mise à disposition des nouveaux moyens vient en sus des Contrats de sécurité et de prévention, de la dotation fédérale...

Les conventions doivent s'inscrire dans une philosophie de sécurité intégrale et être cohérentes avec le plan zonal de sécurité et les plans d'action annuels qui s'y rapportent. Selon la loi, "la convention doit s'inscrire dans le cadre du plan zonal de sécurité"⁴⁵. Si le plan zonal de sécurité constitue l'instrument stratégique de définition de la politique de sécurité dans la zone de police, la convention est un des instruments d'exécution possible du plan pour le domaine de la sécurité routière. Le projet de convention doit mettre en exergue sa cohérence avec le plan zonal de sécurité relatif à l'année en cours.

Le financement des conventions

Un chapitre de la loi sur la sécurité routière⁴⁶ vise à redistribuer une partie du produit des amendes pénales en matière de circulation routière aux zones de police concluant une convention de sécurité routière. Auparavant, le fonds des amendes était reversé aux communes. La répartition entre les zones de police est établie selon les principes suivants⁴⁷ :

- 54% sur base d'une catégorisation des zones de police en 5 groupes en fonction du cadre organique policier ;
- 37% en fonction de la diminution du nombre de morts et de blessés graves recensés dans la zone⁴⁸ : plus la zone a connu une forte baisse de son accidentologie, plus elle perçoit d'argent ;
- 9% en fonction du kilométrage de voiries locales et régionales de la zone⁴⁹.

⁴³ - Source : modèle de convention en matière de sécurité routière. "Les parties constatent que..."

⁴⁴ - Art. 68bis à 68quinquies de la loi du 16 mars 1968 sur la police de la circulation routière, inséré par l'art. 32 de la loi du 7 février 2003 portant diverses dispositions en matière de sécurité routière

⁴⁵ - Article 68 quinquies

⁴⁶ - Nouveau chapitre VI du Titre V de la loi du 16 mars 1968 (art. 68bis à 68quinquies)

⁴⁷ - Clé de répartition fixée à l'article 5 de l'arrêté royal

⁴⁸ - Différence entre le total annuel maximum du nombre de morts et de blessés graves recensés dans la zone dans les années 1998, 1999 et 2000, sur les voiries relevant de la compétence de la police locale, et le total annuel du nombre de morts et de blessés graves recensés dans la zone à l'année t-2 (t étant l'année de signature de la convention)

⁴⁹ - Pourcentage par rapport au nombre de kilomètres de voiries locales et régionales sur l'ensemble du territoire

Les critères font l'objet de discussion : le premier critère pourrait prendre pour référence le cadre effectif plutôt que le cadre organique, le troisième ne tient pas compte de la nature et de la qualité des routes... Un groupe de travail a été chargé d'évaluer les critères.

Le montant global à distribuer varie donc annuellement. En 2004, le montant global du produit des amendes s'élevait à environ 41 millions d'€; il est proche de 61 millions d'€ pour 2005. En 2005 toutefois, le montant ne sera pas intégralement redistribué aux zones de police : une partie – qui ne devrait pas dépasser 5% – sera destinée à la police fédérale et à l'achat de matériel commun pour la police locale et la police fédérale, le reste étant partagé entre les zones selon la clé de répartition.

La répartition entre zones a suscité quelques réactions de mécontentement : une zone au cadre organique de 37 policiers a ainsi reçu 230 000 € au titre de sa convention de sécurité routière, en raison de l'importance de sa voirie et d'une accidentologie passée assez élevée, tandis qu'une zone voisine avec 54 policiers recevait 123 000 €.

Contrairement à la crainte exprimée par certains, le mode de financement des conventions n'a pas suscité une augmentation du nombre et du montant des amendes distribuées de la part des zones de police sur lesquelles a été reportée la gestion des amendes.

L'élaboration des conventions

Le Conseil zonal de sécurité (CZS) prépare, discute et approuve le projet de Convention de sécurité routière qui doit être signé au minimum par le Président et le Procureur du Roi. La procédure de préparation et d'adoption de la convention est ainsi analogue à la procédure prévue pour les plans zonaux et les plans d'action de sécurité. En réalité, selon nos interlocuteurs de CGL, c'est souvent le bourgmestre, financeur, qui a le dernier mot dans le conseil zonal de sécurité, en dépit parfois des scannings du chef de zone. Ce dernier joue le rôle de tampon entre le bourgmestre, le procureur du Roi et le directeur coordonnateur de la police fédérale. Les principales difficultés rencontrées dans les premiers CZS ont été de faire en sorte que tous les participants travaillent ensemble et parlent le même langage.

Le projet de convention doit être transmis aux Ministres compétents pour le 1^{er} avril au plus tard⁵⁰. Afin de laisser un certain délai de préparation des conventions aux zones de police, le Ministre de l'Intérieur publie au plus tard en février le montant disponible du solde ainsi que la répartition théorique de celui-ci entre les zones si chacune d'entre elles introduit une convention.

La zone s'engage à utiliser la totalité des moyens affectés pour exécuter des actions supplémentaires et détaille les actions menées. Une argumentation est développée quant à l'opportunité des choix d'actions effectués par la zone en fonction de ses spécificités et de l'objectif visé, à savoir une diminution effective du nombre de morts et de blessés sur les routes.

Le financement supplémentaire apporté aux zones par les conventions s'applique à :

- Des heures supplémentaires dévolues spécifiquement à la sécurité routière. L'absence de financement stable des conventions d'une année sur l'autre empêche l'embauche de personnel statutaire. Les heures supplémentaires concernent donc l'augmentation du volume d'heure du personnel en place ou l'embauche de contractuels ;
- L'achat de matériel, comme des radars mobiles ou fixes. Les zones de police peuvent prévoir d'acheter des radars fixes, mais le placement de ces radars est subordonné au procureur du Roi. A l'origine, les conventions limitaient les achats à certains matériels, mais elles ont été assouplies.

⁵⁰ - En 2004, première année des conventions, la date limite était fixée au 1^{er} septembre.

La convention prévoit des actions tant dans les domaines de l'information, de la sensibilisation et de la prévention que des contrôles en matière de sécurité routière. La convention de sécurité routière peut porter sur un ou plusieurs des thèmes suivants :

- La vitesse excessive ou inadaptée, cause de 30 à 40% des accidents de la circulation ;
- La conduite en état d'ivresse ;
- La conduite sous l'influence de drogues ou d'autres substances ;
- Les transports par route de choses et de personnes ;
- Les ceintures et équipements de sécurité ;
- Le stationnement gênant ou dangereux ;
- Le comportement agressif dans la circulation.

Afin de faciliter la tâche des services de police devant les mettre en œuvre, les projets de convention sont élaborés selon un modèle préétabli⁵¹. Ce dernier rappelle les dispositions générales et les engagements réciproques. La zone de police s'engage à :

- Mener une analyse des problèmes de sécurité routière dans la zone et un inventaire des activités existantes de maintien de la sécurité routière ;
- Réaliser les projets et engagements pris ;
- Etablir un plan de maintien de la sécurité routière dans le cadre des PZS ;
- Désigner un coordinateur sécurité routière dans le corps de police ;
- Fournir les éléments nécessaires à l'évaluation ;
- S'inscrire dans l'initiative fédérale de collecte des données relatives aux accidents et à la politique criminelle en matière de sécurité routière

L'autorité fédérale s'engage à :

- Mettre à disposition du contractant le financement ;
- Fournir le *feedback* sur les données collectées relatives aux accidents et à la politique criminelle en matière de sécurité routière.

Dans une annexe A, le modèle de convention propose de faire figurer, pour chacun des **thèmes d'action choisis par la zone** (par exemple pour la vitesse) :

- Les objectifs et mesures auxquels la zone s'engage. *Ex : Objectif 1 : augmentation du risque objectif d'être contrôlé. Mesures : au moyen de contrôles de vitesse non-automatisés avec interception, de contrôles automatisés sur les voiries régionales... Les objectifs sont les mêmes pour tous les thèmes : augmentation du risque objectif d'être contrôlé, augmentation du risque subjectif d'être contrôlé, prévention, augmentation de l'expertise du personnel, optimisation de l'équipement ;*
- Le plan des mesures. *Ex : Objectif 1. Indicateur : nombre d'heures de contrôles non automatisés avec interception en 2003, prévu en 2004, supplémentaire prévu dans la convention. Les indicateurs peuvent être des nombres d'heures de contrôle, de véhicules contrôlés, de communiqués de presse, d'heures consacrées à des actions de prévention, de membres du personnel qui ont suivi une formation, d'achats prévus...*
- Les zones sont libres de déterminer d'autres mesures que celles figurant sur le modèle pour remplir les objectifs (*par exemple, au moyen de l'engagement d'un agent administratif permettant de libérer de la capacité policière*).

Dans une annexe B sur l'utilisation des moyens financiers, la zone doit mentionner quels sont les montants qui ont été prévus pour les objectifs auxquels elle s'est engagée.

L'IBSR a également édité un manuel à destination des services de police locaux pour les aider à compléter le modèle de convention⁵².

L'approbation et l'évaluation des conventions

Après signature par le(s) bourgmestre(s) et le procureur du Roi, la convention est soumise au Ministre de l'Intérieur et au Ministre de la Mobilité qui doivent se prononcer quant à

⁵¹ - Cf modèle de Convention en annexe

⁵² - Manuel pratique afin de compléter le modèle de convention ainsi que les annexes A et B, IBSR, SPF Mobilité et Transport. Téléchargeable sur www.mobilite.fgov.be

l'approbation ou non de la convention. Les projets de convention sont analysés par les services compétents des SPF Mobilité (Direction sécurité routière) et Intérieur (DG politique de sécurité et de prévention, Direction sécurité publique). Ils peuvent faire l'objet d'une décision d'approbation, d'ajournement – lorsqu'il s'avère que des modifications ou des adaptations doivent être apportées afin que la convention puisse être approuvée – ou de refus. En cas de refus, la zone ne peut plus introduire de nouveau projet de convention avant l'année suivante. En 2004, beaucoup de conventions ont été approuvées après un ajournement, les zones demandant fréquemment des sommes trop élevées. Toutes les conventions proposées par les zones de police (193 sur 196) ont été approuvées, essentiellement afin d'encourager les zones et de les laisser faire l'apprentissage du processus. De l'avis de plusieurs de nos interlocuteurs, la procédure d'approbation devrait être plus sévère en 2005.

Les "plans de mesures" des conventions, qui reprennent les actions prévues et menées dans le cadre de la convention de l'année précédente, constituent également le rapport d'**évaluation** mené sur la convention de l'année précédente. Ainsi, les zones s'auto évaluent. Aucune justification n'est demandée, une déclaration suffit.

Seules les zones de police qui ont sensiblement augmenté les actions de contrôle, d'information et de prévention reprises dans la convention qui fait l'objet de l'évaluation peuvent prétendre à la signature d'une nouvelle convention. Les Ministres de l'Intérieur et de la Mobilité peuvent refuser la conclusion d'une convention en cas d'évaluation négative de la précédente convention.

Le SPF Intérieur s'attache essentiellement dans son évaluation des conventions à voir si la convention cadre dans la philosophie intégrale de sécurité et si elle est cohérente avec le PZS. Les points d'attention du SPF Intérieur sont précisés dans la grille de lecture suivante⁵³ :

Avis tout à fait général relevant de la compétence de la Mobilité et de l'Intérieur	1. Impression générale <i>1.1. Les modèles de convention ont-ils été remplis avec sérieux, sont-ils complets ?</i> <i>1.2. La motivation du choix des domaines et des actions est-elle sérieuse ?</i> <i>1.3. Le projet de convention répond-il aux prescriptions légales et réglementaires ?</i>
Compétence de l'Intérieur	2. Cohérence par rapport au plan zonal de sécurité (PZS) <i>2.1. La sécurité routière est-elle abordée dans le PZS ?</i> <i>2.2. Les domaines choisis étaient-ils déjà repris dans le PZS ?</i>
L'Intérieur fournit à ce sujet un simple avis, la Mobilité ayant la décision in fine	3. Qualité/Prix <i>3.1. Par rapport aux actions déjà menées par la zone, peut-on considérer qu'il y a une réelle augmentation des actions ?</i> <i>3.2. Le montant demandé par l'exécution de la convention paraît-il réaliste ?</i>
	4. Conclusion générale <i>4.1. Cohérence par rapport au PZS</i> <i>4.2. Appréciation globale</i>

Le SPF Mobilité s'attarde dans son évaluation sur le contenu des conventions. La direction des relations avec la police locale (CGL), qui joue un rôle important dans la mise en place des conventions par les zones de police, n'est pas consultée pour rendre un avis sur les conventions.

Les résultats de l'évaluation des conventions 2004 par le SPF Intérieur sont brièvement les suivants.

⁵³ - SPF Intérieur, Direction générale politique de sécurité et de prévention, Direction sécurité publique, Grille de lecture des conventions de sécurité routière

Si certaines zones ont analysé très précisément leurs problèmes spécifiques, d'autres se sont contentées d'une analyse sommaire. Parmi les sept thèmes d'actions proposés, les plus cochés ont été la vitesse (totalité des zones), l'alcool (essentiellement sous l'angle prévention et information), la ceinture et les équipements de sécurité (par de la prévention plus que de la répression), le stationnement. La fréquence de ce dernier thème peut s'expliquer par la dépenalisation de certaines infractions de stationnement dans la nouvelle loi sur la sécurité routière.

Les zones ont traité en moyenne entre 4 et 5 thèmes⁵⁴. Les zones, en particulier celles qui faisaient déjà beaucoup en matière de sécurité routière, n'ont pas toujours su comment utiliser de façon optimale ces sommes nouvelles dévolues exclusivement à la sécurité routière. Une zone par exemple, après avoir accru au maximum le nombre d'heures supplémentaires de ses effectifs policiers, a acheté des motos sans disposer d'un nombre suffisant de motards pour les conduire. Des critiques envers les conventions ont concerné le fait qu'elles favorisaient les "mauvais élèves", les zones de police qui auparavant faisaient peu pour la sécurité routière.

Les conventions 2005 devaient être déposées avant le 1^{er} avril, mais cette date limite a été repoussée. Les zones disposent d'un délai très court pour réaliser les actions prévues dans la convention. Les délais n'ont pas été modifiés⁵⁵, mais un changement a été introduit en 2005 par rapport à 2004. Désormais, chaque zone ne fera pas à la fois une convention de sécurité routière et un plan d'action pour la sécurité routière, mais seulement un document.

Les effets des conventions ne sont pas encore mesurables, les actions n'ayant été mises en œuvre que très récemment. Toutefois les conventions ont représenté un ballon d'oxygène pour les zones de police de l'avis de nos interlocuteurs de CGL.

➤ **Les politiques régionales de sécurité routière**

Le contexte en matière de sécurité routière diffère selon les régions. En Flandres et à Bruxelles, les paysages sont très majoritairement urbains et suburbains. La Flandre est le pays de la bicyclette, la Wallonie connaît des déplacements très dépendants de la voiture. Schématiquement, si la Flandre est très sensible à la thématique de la sécurité routière, cette préoccupation est moins partagée en Wallonie. La région de Bruxelles Capitale est très active en matière de sécurité routière.

Selon notre interlocuteur du ministère wallon de l'équipement et des transports, schématiquement, la région flamande aurait tendance à insister plus que la région wallonne sur la répression : volonté exprimée d'introduire dans le Code de la route la limitation à 70km/h sur les routes nationales, multiplication des radars... La région wallonne privilégierait l'acceptabilité des mesures par les automobilistes. Selon lui, si la Flandre estime parfois la Wallonie trop timorée, la Wallonie juge l'approche flamande excessive et basée sur la contrainte. Entre les deux, la région de Bruxelles Capitale a une vision assez stricte de la sécurité routière.

Les politiques régionales en matière de contrôle automatisé de la vitesse sont sensiblement différentes d'une région à l'autre. En 2003, il y avait 260 sites de radars automatiques en

⁵⁴ - Source : entretien au SPF Intérieur ; consultation des conventions rendues par les zones de police locale de Wavre, Jodoigne, Bruxelles Ouest, Bruxelles Ixelles, Haute Meuse, 3 vallées.. et de leur rapport d'évaluation par le SPF Intérieur ; compte-rendu de la réunion du conseil zonal de sécurité de la zone de police des "3 vallées"

⁵⁵ - Le SPF Intérieur avait proposé de considérer l'année 2005 comme année de transition : les zones auraient pu rendre la même convention que celle de l'année précédente, afin de prendre le temps de préparer la convention 2006, de connaître à l'avance le montant dont elles disposeront et d'instaurer un calendrier plus convenable.

Flandres et 15 en Wallonie. Toutefois, 120 sites de radars supplémentaires ont été prévus pour les zones les moins équipées. La police fédérale a annoncé sa volonté que les régions installent des appareils digitaux sur tout le réseau autoroutier. La région wallonne a plus axé sa politique sur l'aménagement des infrastructures.

➤ **Les politiques communales de sécurité routière**

Les communes gèrent leur réseau – en matière d'infrastructures, de sécurité, d'équipements.... – avec de grandes disparités entre elles. Certaines communes ont des politiques très volontaristes en matière de répression, d'éducation, d'aménagement. D'autres communes n'en font pas une priorité.

➤ **LES INDICATEURS DE RESULTATS DES POLITIQUES ET LA SITUATION EN MATIERE DE SECURITE ROUTIERE**

L'évaluation des politiques et mesures lancées est difficile essentiellement en raison de défaillances du système statistique et du caractère très récent des mesures prises. Les Etats généraux de la sécurité routière ont insisté sur la nécessité de disposer de données fiables, complètes et performantes pour pouvoir mener une politique efficace. Lors d'une conférence de presse en octobre 2004⁵⁶, le Ministre de la mobilité Renaat Landuyt a planifié une évaluation de la loi sur la sécurité routière d'ici fin 2005 et déploré la disponibilité peu rapide des statistiques.

➤ **La production et le traitement des données**

La statistique des accidents de circulation routière est dressée à l'aide d'un formulaire ("FAC") rempli par la police pour chaque accident ayant causé des dommages corporels. Suite à la réforme des polices, les personnes responsables au niveau local de la collecte, du contrôle et de la transmission des formulaires FAC ont été confrontées à des difficultés.

Toutefois, le système informatique des zones de police (ISLP) permet désormais un enregistrement statistique automatique des PV d'accidents. La police fédérale enregistre les accidents sur les autoroutes et les routes apparentées. A l'avenir, les chiffres des zones de police locale seront fournis par la Direction de la banque de données nationale de la police fédérale sur la base des formulaires d'accidents. L'objectif est de continuer à optimiser la méthode de centralisation⁵⁷.

L'IBSR suit en permanence l'évolution des chiffres d'accidents et analyse les données statistiques, pour mieux circonscrire le phénomène de l'insécurité routière et mieux orienter les actions à entreprendre. L'Institut national de statistique (INS) envoie chaque année aux communes des listings des accidents corporels offrant une courte description et une localisation précise. Ce sont des instruments utiles aux gestionnaires de la voirie et aux services de police pour l'orientation de la politique routière.

Le baromètre de la sécurité routière est un instrument de suivi de la politique de sécurité routière et de l'évaluation de la loi de circulation. Il se base sur les procès verbaux qui sont établis par les différentes zones de police et délivre des "indicateurs rapides". Mais les données sur l'accidentologie qui remontent des zones de police semblent difficiles à centraliser "en analogie avec les chiffres présentés de la police de la route fédérale"⁵⁸.

La production de statistiques en Belgique pose encore beaucoup de problèmes, en dépit de récentes améliorations. Les prévisions et l'évaluation des politiques en sont rendues

⁵⁶ - "Les chiffres de la sécurité routière 2004", Conférence de presse de Renaat Landuyt, Ministre de la Mobilité, 11 octobre 2004. SPF Mobilité et transports, Police, IBSR

⁵⁷ - Source : Baromètre de la sécurité routière, Communiqué de presse, 1^{er} février 2005. Cellule stratégique du Ministre Landuyt

⁵⁸ - Cf. *Les chiffres de la sécurité routière 2004*, Op. Cit.

difficiles. La Commission européenne par exemple ne dispose pour la Belgique que des chiffres de 2002 dans sa base de données CARE.

En résumé

Fédéralisme oblige, la région wallonne, la région de Bruxelles-Capitale et la région flamande sont chacune responsables de l'infrastructure routière et de la gestion de la mobilité sur leur territoire. Ces régions sont compétentes en ce qui concerne :

- . L'approche scientifique et statistique de la circulation routière ;
- . L'élaboration du budget régional alloué à la sécurité routière ;
- . La définition des priorités régionales en matière de SR.

Le relatif éclatement des acteurs du système de la sécurité routière a complexifié et ralenti quelque peu de l'aveu de nos interlocuteurs la mise en œuvre d'une véritable politique de sécurité routière. La difficulté est de faire travailler ensemble des acteurs qui ont chacun leurs stratégies, un intérêt différent, des cadres d'actions qui leur sont propres... : nouvelle police, police locale et police fédérale, acteurs policiers et non policiers...

Les priorités et modalités de mise en œuvre des politiques de sécurité routières varient beaucoup selon les régions et selon les communes. Ainsi, les trois régions n'ont pas les mêmes stratégies en matière de sanction des infractions à la sécurité routière : la région flamande a tendance à insister plus que la région wallonne sur la répression et, entre les deux, la région de Bruxelles Capitale a une vision assez stricte de la sécurité routière.

Cependant, il existe un réel consensus dans la société belge pour la mise en œuvre d'une telle politique comme en ont témoigné les Etats généraux de la sécurité routière en 2001 ; cette large concertation des acteurs de la sécurité routière a été fondatrice de tous les plans et mesures qui s'en sont suivis.

Parmi ces mesures, la création d'un comité interministériel de sécurité routière, dans un pays dépourvu de tradition d'action interministérielle, constitue une avancée pour le développement d'une politique coordonnée.

La poursuite de l'objectif chiffré de réduction des tués s'est concrétisée dans des mesures de renforcement des contrôles. Les corps de contrôle jouent en effet un rôle important en matière de mise en œuvre des nouvelles politiques. Leur organisation est elle aussi particulière puisque malgré la fusion des corps de gendarmerie et de police (1998) qui consacre le principe de l'unicité du corps de police par rapport à la nature de la mission accomplie, la police de la route demeure au niveau de la police fédérale mais cette police spécialisée n'a pas été étendue au niveau de la police locale.

Une des originalités du système belge repose également sur les conventions de sécurité routière conclues entre les ministères fédéraux compétents et les zones locales de police. Elles sont un outil de coordination fondamental pour la mise en œuvre et l'évaluation des politiques de sécurité routière ; outil qui fait une large place au pouvoir local des communes et/ou des intercommunalités.

En Belgique, deux chantiers restent ouverts en matière de sécurité routière :

- . Celui de l'amélioration de l'outil statistique et de l'élaboration d'indicateurs d'évaluation de la politique ;
- . Celui de la formation à la conduite : le dossier du "permis par étapes", dont l'orientation semble confirmée par le projet de 3^e directive européenne sur le permis de conduire, est au point mort. En revanche, la réforme ambitieuse du régime de reconnaissance des auto-écoles est entrée en vigueur au 1^{er} juin 2004. Une journée d'étude organisée par le Ministre de la Mobilité et des Transports s'est tenue le 22 juin 2005 avec l'ensemble des parties intéressées : centres d'examen, auto-écoles, associations sans but lucratif de formation, administrations, clubs automobiles, représentants des organisations de jeunesse. La mise en

place progressive d'un permis par étapes est confirmée, avec la prise de premières mesures réglementaires en 2005.

CHAPITRE 2 - LA SECURITE ROUTIERE AU PORTUGAL

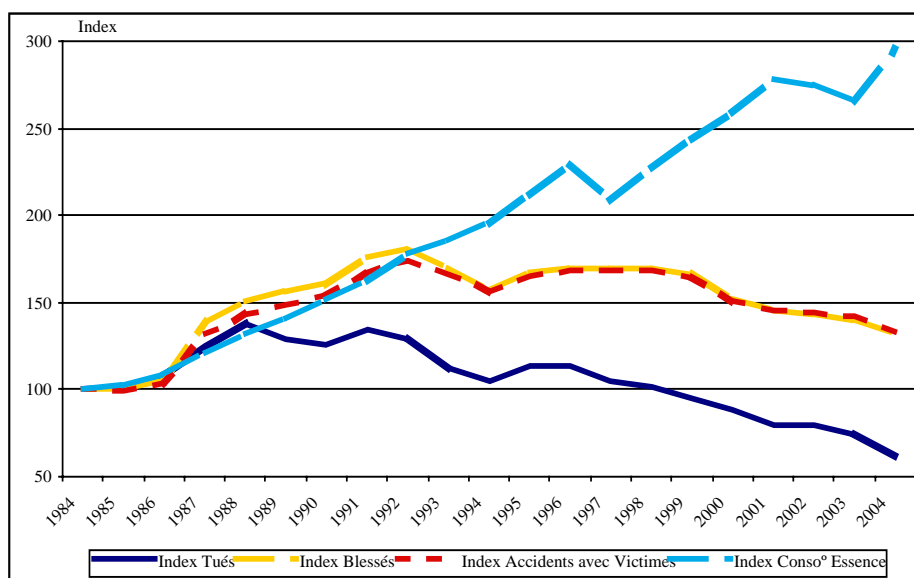
1 - LE CONTEXTE GENERAL

➤ UNE FORTE SINISTRALITE EN MATIERE D'ACCIDENTS DE LA ROUTE

Le Portugal est l'un des pays de l'Union européenne qui enregistre la plus forte sinistralité en matière d'accidents de la route⁵⁹. Tous les analystes et les autorités officielles portugaises s'accordent à reconnaître non seulement la gravité du problème mais aussi plusieurs caractéristiques récurrentes :

- La part des accidents mortels dans le nombre total d'accidents est élevée ;
- **La part des deux roues à moteur dans le nombre de tués** est plus élevée que dans les autres pays de l'UE-25, soit 24% des tués sur la route au Portugal (273 morts) ;
- Hors tués sur deux roues, le nombre de tués dans les accidents de la route ne semble pas nettement plus élevé que dans les autres pays de l'UE-25 ;
- **La part du nombre de tués en milieu urbain**, par rapport au nombre total de tués dans l'ensemble des accidents, est plus élevée que dans les autres pays de l'UE-25, soit 43% en 2004 (488 morts). La lutte contre cette sinistralité élevée relève des municipalités portugaises, lesquelles représentent 62% de l'ensemble des accidents de la circulation automobile au Portugal.

Index comparés des accidents de la route, victimes et consommation d'essence – 1984–2004



Source : d'après données DGV.

Depuis 1984, on constate l'écart croissant entre les courbes d'index :

- Celle de la consommation d'essence en volume augmente considérablement, quasiment jusqu'au niveau 300 ;
- Celle du nombre de tués, décroît notablement. C'est en 1999 que le nombre de tués devient inférieur à celui enregistré en 1984 (index inférieur à 100) ;
- Celle du nombre d'accidents avec victimes, et du nombre de blessés (total), observent une nette hausse, dans un premier temps aussi rapide que celle de la consommation d'essence, puis une nette inflexion se produit en 1993 et on assiste à une stagnation et à un lent déclin.

⁵⁹ - Cf. Annexe sur données accidents

Les chiffres publiés par la DGV mettent en évidence un net déclin du nombre de tués et surtout de celui des blessés graves sur les routes et autoroutes portugaises. Avec 1 135 tués sur les routes en 2004, contre 2 321 en 1990, une nette baisse est enregistrée par l'Observatoire de la Sécurité Routière (Observatório de Segurança Rodoviária), département de l'organisme-clé, la DGV, Direction Générale de la Voirie (Direcção Geral de Viação). Néanmoins, si la tendance observée est très claire jusqu'en 2001, après cette date, elle devient moins marquée. La diminution du nombre de blessés graves est plus rapide que celle du nombre de tués, surtout depuis le milieu des années 90. De même que la détermination des causes réelles des accidents fournit au Portugal l'occasion d'un vaste débat à controverse, la réduction de la sinistralité est, elle aussi, le produit de multiples raisons.

Un code de la route plus sévère, des contrôles policiers plus stricts, la *peur du gendarme* qui leur est associée, des améliorations techniques de l'environnement routier (signalisation...), un comportement plus responsable de la part des automobilistes, des services médicaux d'urgence plus efficaces... sont autant de facteurs ayant pu contribuer à l'amélioration des statistiques.

➤ DES DIFFICULTÉS STRUCTURELLES

Si les chiffres officiels mettent en évidence des résultats encourageants, il n'en reste pas moins que le Portugal souffre de difficultés structurelles qui handicapent sa progression :

- **Un cruel manque de moyens** qui se traduit par des budgets d'autant plus insuffisants qu'ils alimentent un déficit préoccupant des comptes de l'Etat. Les perspectives à court terme n'incitent guère à l'optimisme.
- **Un immobilisme** provoqué par une situation d'expectative politique qui a caractérisé ce pays depuis la mi-2004 jusqu'à ce jour, et **un manque, voire une absence, de coordination** entre les différents acteurs de la sécurité routière.
- **Des institutions sclérosantes**, qui sont le produit de l'histoire politique du pays, en particulier.

L'impact de ses institutions sclérosantes sur la mise en œuvre de la politique de sécurité routière peut être résumé comme suit :

- **Des compétences trop limitées pour la DGV**, de par les normes et procédures du ministère de tutelle : les modifications éventuelles des tracés routiers relèvent d'un organisme (EPie) placé sous la tutelle du Ministère des Travaux Publics (MTP), alors que la DGV dépend du ministère de l'intérieur (MAI). Selon les entretiens effectués, la DGV devrait communiquer au MTP, dès qu'elle en a connaissance, les problèmes existants en matière de tracés (dangerosité...) afin que celui puisse mettre en place un plan de modification des tracés via les EP. Or, cette communication semblerait à ce jour inefficace, voire inopérante, la DGV ne tenant pas à prendre en compte les déficiences de l'ingénierie routière en tant que causes mortelles d'accidents.
- **Une autonomie de décision parfois encombrante pour les communes** portugaises, sans toutefois que celles-ci disposent des compétences requises : de par le déclassement des routes nationales, les communes portugaises ont désormais en charge la gestion et l'entretien d'une voirie à laquelle elles n'étaient pas forcément préparées. De par ce brutal changement, elles souffrent de fortes carences en matière de moyens techniques, logistiques et financiers, ce qui les empêche d'exercer une action corrective efficace sur les tracés potentiellement dangereux.
- **Un manque de connaissances dans l'analyse des faits** (l'accidentologie), dû au manque d'analyse (éléments techniques insuffisants).

Les conflits d'intérêt, voire de personnes, ajoutent encore d'inutiles freins à ce panorama. Pourtant, toutes sensibilités confondues, en partie parce que la gravité du problème est unanimement reconnue, une prise de conscience bien réelle s'est opérée. Le besoin d'une sécurité routière sur une route plus juste soulève des initiatives nouvelles, des débats inattendus, de nouveaux organismes sont créés, autant de signes qui attestent que des progrès bien réels sont en marche.

➤ UN RAPPEL SUR L'ORGANISATION ADMINISTRATIVE PORTUGAISE

La structure administrative portugaise, dont dépend pour partie l'organisation de la politique de sécurité routière, est à trois niveaux : l'Etat, la commune et la paroisse (*freguesia*).

Le Portugal est le seul pays de l'UE qui est doté d'une structure administrative plus petite que la commune, la paroisse. Au nombre de 4 251 – dont 4 047 sur le continent et 204 sur les territoires insulaires –, celles-ci ne disposent d'aucune compétence en matière de réseau routier. Les communes, au nombre de 308 – 278 sur le continent et 30 sur les îles –, sont véritablement les seules collectivités territoriales avec des compétences et des prérogatives notables, notamment en matière d'infrastructure routière.

Entre l'Etat et la commune existe également une autre subdivision, l'arrondissement (*distrito*). Au nombre de 18 sur le territoire continental et de 4 sur les îles et archipels, ces entités n'ont pas de compétence spécifique en matière territoriale.

Enfin, les grandes régions portugaises que nous connaissons – Entre Douro e Minho, Trás os montes e Alto Douro, Beira Litoral, Beira Interior, Estremadura e Ribatejo, Lisboa e Vale do Tejo, Alentejo, Algarve, Açores, Madeira – correspondent uniquement à un découpage géographique du pays, non à de véritables structures administratives.

En 1998 a eu lieu un référendum qui a donné au peuple portugais la possibilité d'opter en faveur d'un processus de régionalisation du territoire continental, ce qui aurait permis de doter les huit régions mentionnées plus haut de pouvoirs administratifs. La population a majoritairement répondu par la négative à ce projet. Six années plus tard, l'idée de remodeler la structure administrative du pays en faveur de la région, bien que restant du domaine du possible, demeure assez improbable.

2 - LES ACTEURS DE LA SECURITE ROUTIERE

➤ L'ORGANISATION DE LA SECURITE ROUTIERE AU NIVEAU NATIONAL

Le Conseil National de la Sécurité Routière

Le lieu principal d'élaboration de la politique de sécurité routière est le **CNSR**⁶⁰, Conseil National de la Sécurité Routière (*Conselho Nacional de Segurança Rodoviária*) qui se tient sous l'égide du Ministère de l'Administration Intérieure (MAI). Le CNSR, créé en 1997, se réunit deux fois par an et rassemble :

- Son président, qui est le Ministre du MAI ;
- Ses membres, au nombre d'une vingtaine de personnes, et qui sont les présidents des principaux acteurs de la sécurité routière au Portugal, à savoir ceux de la direction des routes (DGV), l'institut des routes du Portugal (EP), la police nationale (PSP), la gendarmerie (GNR), le service médical d'urgence (INEM), les pompiers (SNBPC), la prévention routière portugaise (PRP), le laboratoire de recherche sur la construction des routes (LNEC), l'automobile club du Portugal (ACP), les auto-écoles, le ministère de l'éducation, le ministère des relations extérieures,...

⁶⁰ - Voir liste des sigles en annexe.

Au niveau central, deux commissions ont été créées afin d'accompagner la mise en œuvre du Plan National de Prévention Routière (PNPR) :

- **Une commission de coordination générale.** Elle est constituée de sept secrétariats d'Etat : intérieur ; travaux publics ; transports et communications ; santé ; éducation, justice et administrations locales.
- **Une commission technique** coordonnée par le Secrétaire d'Etat du MAI. Elle comprend un représentant de chacun des principaux organismes compétents, à savoir la direction des routes, le laboratoire de construction des routes, la police, la gendarmerie...

➤ **La DGV, Direction Générale de la Voirie (*Direcção Geral de Viação*)**

C'est l'**autorité de référence en matière de sécurité routière**. On notera que, contrairement au cas français où cette direction est placée sous l'autorité du ministère de l'Équipement et des Transports, cette direction est au Portugal directement sous tutelle du Ministère de l'Administration Intérieure (MAI).

La DGV produit les textes de loi relatifs à la sécurité routière, notamment le Code de la Route, et dispose **d'une compétence d'exécution de la loi**. En particulier, elle est en charge de rédiger les décrets d'application des textes votés en vue de leur mise en exécution par la gendarmerie (GNR) et la police (PSP), et ce y compris sur les modalités des contraventions. La DGV centralise l'encaissement de celles-ci et en conserve un pourcentage qui est affecté à ses propres ressources budgétaires. Une autre partie sert à doter la gendarmerie et la police en équipements matériels, véhicules, radars...

Etant également responsable des normes internes de signalisation, en particulier sur la taille et la visibilité des panneaux, la DGV procède à des audits sur la signalisation routière et autoroutière – par exemple sur les emplacements et le type de signalisation en place – qu'elle soumet ensuite à l'avis de l'institut des routes du Portugal (EP), lequel dispose d'un délai de 30 jours pour procéder éventuellement aux rectifications nécessaires.

La DGV emploie entre 1 100 et 1 200 personnes dont une dizaine relèvent du département de l'**Observatoire de la Sécurité Routière** (*Observatorio de Segurança Rodoviária*) lequel a en charge l'élaboration des statistiques d'accidentologie. Au sein de ce département sont détachés deux officiers : l'un de la police et l'autre de la gendarmerie. Ce détachement permet d'obtenir une communication satisfaisante entre la police, la gendarmerie et la direction générale des routes et donc de pouvoir disposer de données statistiques cohérentes.

Le budget total de la DGV est d'environ 62 millions d'Euros pour 2005. Cette somme est à peu près identique à celle de l'exercice antérieur. La part de la sécurité routière dans cet ensemble n'est pas connue car cette dernière ne correspond pas à des postes budgétaires spécifiques. Néanmoins, selon la sous-direction générale, elle aurait nettement augmenté ces dernières années.

La DGV est donc un acteur fondamental du système de la sécurité routière portugaise:

- Elle est placée sous tutelle du ministère de l'intérieur et a un pouvoir réglementaire ;
- Elle a des recettes propres qui proviennent de la perception directe des contraventions ;
- Elle répartit les moyens entre les différents corps de contrôle : police et gendarmerie ;
- Elle est en charge de l'élaboration des statistiques d'accidentologie ;
- Elle participe à l'élaboration de la politique de sécurité routière au sein du CNSR.

➤ **Les organismes d'ingénierie routière**

L'institut des routes du Portugal

Connu comme l'Institut des Routes du Portugal (*Instituto de Estradas de Portugal*) jusqu'à la fin de l'année 2004, les Estradas de Portugal (EP) est le nouveau nom de cet organisme qui s'est également doté d'un nouveau statut, celui d'entité publique d'entreprise (*entidade pública empresarial – EPE*) dans un triple but :

- L'ouverture aux crédits accordés par le réseau des banques privées ;
- L'autonomie de gestion : à ce titre, il s'agit d'un organisme non cessible par l'Etat ;
- L'établissement de budgets pluri-annuels, sur deux voire trois ans, ce qui découle du point antérieur.

Les EP sont responsables de l'élaboration et de la mise en place de la signalisation routière et autoroutière sur le réseau dont elles ont la charge.

Le Laboratoire National d'Ingénierie Civile

Le LNEC (Laboratorio Nacional de Engenharia Civil) est un organisme scientifique et technique dont la vocation est centrée sur la recherche et l'expérimentation scientifique et technique.

Le budget du LNEC se chiffre à environ 30 millions d'Euros en 2005 et ses effectifs sont d'environ 700 personnes dont 150 à 200 ingénieurs. 10 personnes travaillent en particulier sur la sécurité routière, dont 3 ingénieurs, 6 techniciens de laboratoire et un administratif. On situe la part de la sécurité routière dans le budget total de cet organisme à moins de 0.5 million d'Euros.

Le LNEC est **l'organisme-clé en matière d'études et de recherche** pour les routes et autoroutes au Portugal. Ses travaux peuvent servir de support à la définition de politiques de sécurité routière.

Le LNEC a pleinement participé à l'élaboration du Plan National de Prévention Routière (PNPR) et est engagé sur deux des grands objectifs de celui-ci :

- Adapter la vitesse à l'objectif de sécurité des usagers. Pour ce faire, plusieurs campagnes de mesure de vitesse sont effectuées à différentes heures de la journée, en collaboration avec la DGV ;
- Rendre les infrastructures routières plus sûres. Avec la DGV et les EP, sont effectués périodiquement des :
 - Examens de situation spécifiques sur les points noirs du réseau, en vue de mettre à jour leur situation exacte,
 - Etudes portant sur la sécurité routière en zone urbaine,
 - Actions de formation à un programme informatique d'homogénéisation des nouveaux tracés routiers,
 - Participation au programme cadre *Sunflower* n° 6 de l'UE⁶¹, portant sur l'observation comparative de la sécurité routière sur plusieurs pays de l'UE.

➤ **L'ORGANISATION DE LA SECURITE ROUTIERE AUX NIVEAUX REGIONAL ET MUNICIPAL**

L'échelon régional

Au niveau régional, depuis 1992, grâce à l'action conjointe du ministère de l'Intérieur, du ministère de la Santé et du ministère de l'Equipelement et des Travaux Publics a été créée

⁶¹ - Le LNEC est l'acteur retenu pour le Portugal. Ce programme est financé à 50% par la DGV et à 50% par l'UE.

dans chaque région (*distrito*)⁶² une **Commission de District de la Sécurité Routière** (*Comissão Distrital de Segurança Rodoviária*), laquelle est l'indispensable relais pour transposer et appliquer aux niveaux local et régional les orientations et objectifs du PNPR.

Cette commission qui rassemble les représentants régionaux des grandes administrations nationales⁶³ est compétente pour :

- Evaluer et approuver le plan d'activités annuel ;
- Accompagner l'exécution du plan d'activités ;
- Evaluer et approuver les rapports d'activités trimestriels et annuels ;
- Approuver la constitution de groupes de travail *ad hoc* sur des projets d'étude spécifiques.

On notera que ces commissions ne comptent parmi leurs membres aucun représentant des élus locaux, ni aucun représentant des associations. Elles sont donc purement administratives. L'absence de décentralisation de l'administration portugaise (*cf. supra*) explique, pour partie, cette situation. La sécurité routière est donc au Portugal avant tout "une affaire nationale".

A l'instar de ce que font les DDE en France, les commissions collectent les données accidentologie et infractions sur la base des bulletins statistiques d'accidents de la route (*Boletins Estatísticos de Accidentes de Viação – BEAV'S*) que lui transmettent police et gendarmerie.

Ces bulletins sont élaborés tous les mois et les rapports⁶⁴ de ces commissions de district sont transmis au Conseil National de la Sécurité Routière. Ils comprennent :

- Des données sur les accidents : victimes (morts, blessés légers, blessés graves), localisation des accidents, nature des accidents, accidents par type de voirie, par type de véhicules impliqués...
- Des données sur la cause des accidents : vitesse, non-respect des signalisations, manœuvres irrégulières, non-respect des distances...
- Des données sur les infractions constatées par la gendarmerie et la police.

Les rapports des commissions de district comprennent également des informations sur les opérations de sensibilisation menées par la Prévention Routière Portugaise (PRP) dans le cadre de ces grands programmes tels que Paix sur la route (*Paz na Estrada*). Ils sont assortis de commentaires généraux relativement succincts sur la situation de la zone et son évolution.

L'échelon municipal

Les communes portugaises sont responsables de la signalisation routière sur le réseau qui relève de leur compétence. Néanmoins, on constate ici également le manque de moyens des administrations locales portugaises, qui contraste avec le programme de déclassement des routes nationales et régionales, dont le but est de réduire le réseau national et d'accroître le réseau municipal. Cet accroissement du réseau municipal est vécu par les communes comme **une fuite en avant des autorités centrales**.

⁶² - Il y a 18 districts au Portugal. Chaque district est doté d'un gouvernement civil (*Governos Civis*) qui disposent d'une autonomie administrative pour les actes de gestion courante et représente le Gouvernement dans le district.

⁶³ - Elle comprend les membres suivants : le président du Gouvernement civil du district, le commandant du district de la gendarmerie, le commandant du district pour la police, le directeur des autoroutes, le président des chambres municipales du district, le directeur de la délégation de la DGV, le président du conseil d'administration régional de la santé, le directeur général de l'éducation, le représentant de l'INEM, un responsable de la coordination du centre des opérations de secours du district, le directeur de l'hôpital du district, le président du corps des pompiers du district, le représentant de la PRP.

⁶⁴ - Informations contenues dans les bulletins de la Commission du district de Braga, de Lisbonne,...

Certes, les communes sont des entités autonomes qui élaborent leur propre politique de sécurité routière, laquelle s'intègre dans le canevas national portugais. L'articulation de l'ensemble relève de la DGV, qui assure donc la supervision tant du côté de l'institut de la route que de celui des communes portugaises. Le mal endémique constaté au niveau central de Lisbonne est également confirmé par le manque de moyens financiers au niveau des collectivités locales

L'échelon municipal a été appréhendé à travers un contact avec l'Association Nationale des Municipalités Portugaises (Associação Nacional de Municípios Portugueses - ANMP)⁶⁵.

Association de droit privé créée en 1985, l'ANMP a pour but de promouvoir, défendre et représenter le pouvoir local portugais, c'est-à-dire les communes et les *freguesias*, connues comme *autarquías*. Ses membres sont les 308 communes portugaises, ainsi que les associations de communes.

L'ANMP s'efforce de promouvoir des actions visant à améliorer la sécurité routière en direction de la population portugaise. De larges diffusions de prospectus au public, de messages écrits de sensibilisation en direction des communes, des campagnes d'information en direction des chauffeurs routiers... et la participation à un protocole national sur la sécurité routière sous l'égide du Secrétariat d'Etat à l'Administration Interne (MAI), sont les principales actions d'envergure mises en œuvre par les communes portugaises.

➤ **LES CORPS DE CONTROLE**

Le système de sécurité intérieure est organisé autour de la distinction entre police administrative et police judiciaire⁶⁶. La première est partagée entre des forces de police, la police de sécurité publique (PSP), la garde nationale républicaine (GNR) et les polices municipales, tandis que la seconde est exercée par un corps spécialisé.

➤ **La police de sécurité publique**

Sous la tutelle du ministère de l'administration intérieure (MAI), la PSP (*Polícia de Segurança Pública*) comprend 20 000 agents et son champ d'intervention se centre sur les agglomérations de plus de 10 000 habitants.

La loi n° 5/99 définit les missions de la PSP, tandis que son statut et les missions de ses différentes catégories de personnels (policiers et non-policiers) sont fixés par la loi n° 551/99.

La sécurité routière figure parmi les missions assignées à la PSP mais elle n'est citée qu'en huitième position pour "*garantir la sécurité routière, notamment au travers la gestion, le contrôle et la régulation du trafic*".

La PSP s'organise autour d'une direction nationale⁶⁷. La première direction nationale adjointe, celle de l'opérationnel et de la sécurité intègre 4 grands départements : l'opérationnel, les informations policières, les armes et explosifs et les communications.

⁶⁵ - L'activité quotidienne de l'ANMP se développe à partir du secrétariat général, dont le siège est à Coimbra. Au niveau international, l'ANMP fait partie du Conseil des Communes et Régions d'Europe (CCRE) et du Conseil des Pouvoirs Locaux et Régionaux d'Europe (CPLRE). Elle participe également aux organisations ibéro-américaines des communes, ainsi qu'à celles des pays lusophones. Les ressources de financement de l'ANMP proviennent exclusivement des 308 membres de l'association. L'ANMP ne perçoit aucune subvention du Gouvernement central portugais.

⁶⁶ - Placée directement sous les ordres du ministère de la Justice, la police judiciaire constitue un corps spécialisé dans les enquêtes criminelles les plus importantes.

⁶⁷ - La Direction Nationale chapeaute 3 directions nationales adjointes qui se chargent respectivement des domaines suivants : l'opérationnel et la sécurité, les ressources humaines et la logistique et les finances, 3 corps et groupes d'intervention spécialisés et 1 ensemble musical d'harmonie.

La division de la circulation et de la sécurité routière

Le premier département est centré sur l'opérationnel et regroupe à son tour 4 divisions :

- La police et l'ordre public ;
- **La circulation et la sécurité routière** (*divisão trânsito e segurança rodoviária*) ;
- Les études et la planification opérationnelle ;
- La prévention de la criminalité et de la délinquance.

En fait, la division circulation et sécurité routière se subdivise à son tour en commandements territoriaux, soit :

- 2 commandements urbains (Lisbonne et Porto) ;
- 16 commandements locaux correspondant aux autres districts ;
- Plusieurs brigades d'intervention (dont une sur autoroute).

La division circulation et sécurité routière est compétente en matière d'organisation, contrôle et régulation de la circulation routière dans les villes de plus de 10 000 habitants. Elle dispose également d'une compétence exclusive sur l'île portugaise de Madère et l'archipel des Açores.

Lors d'accidents de la route, ses interventions sont requises selon que les lieux des accidents se trouvent ou pas dans son champ de compétences. Elle procède aussi, mais dans une moindre mesure, à des opérations de contrôles sur les automobilistes, notamment en matière de taux d'alcoolémie. Ici également, les moyens matériels, en particulier les véhicules, de la division circulation et sécurité routière, sont fournis par la DGV.

➤ **La gendarmerie**

La Garde Nationale Républicaine (*Guardia Nacional Republicana* (GNR)) est l'équivalent de notre gendarmerie nationale. Elle dépend :

- Du ministère de l'Intérieur pour tout ce qui concerne le recrutement, l'administration, la discipline et l'exécution de sa mission générale ;
- Du ministère de la Défense pour l'armement et l'équipement. Le ministère de la Défense assure également l'unité de la doctrine militaire.

Les effectifs

La GNR se compose d'un effectif de 25 000 personnes. Le statut du personnel de la GNR est un statut militaire. Les postes de commandement de la gendarmerie sont généralement confiés à des officiers issus de l'armée de terre. Depuis la loi n°145 de 1999, les gendarmes ne sont plus soumis au règlement disciplinaire des militaires mais à leur propre règlement disciplinaire.

Le statut militaire de la GNR réserve l'accès à la gendarmerie aux nationaux des deux sexes. Elle comporte également des personnels civils qui sont soumis au régime général du personnel et de l'administration. Les militaires se répartissent en trois catégories : les hommes de troupes (plus de 90% de l'effectif) qui comprennent les soldats, brigadiers et brigadiers chefs, les sous-officiers (8%) et les officiers (4%).

Compétence territoriale et interventions

En droit, la GNR a compétence d'intervention en tout point du territoire portugais, îles non comprises mais ses attributions sont spécifiques du milieu rural et des communes de moins de 10 000.

La GNR dispose de :

- 4 UT, unités territoriales (Nord, Centre, Sud, Lisbonne et banlieue) dont l'autorité est administrative et a pour but de combattre la criminalité ;
- 2 US, unités spéciales dont :
 - o Une brigade de contrôle, qui exerce ses attributions en matière fiscale.

- **Une brigade de la circulation** (*Brigada de Trânsito - BT*) qui peut intervenir en tout point du Portugal (hormis les îles)
- 2 UR, unités de réserve, dont : un régiment d'infanterie, un régiment de cavalerie, une unité de commandement général et une unité d'instruction.

La brigade de circulation est composée de 1 600 personnes – dont une centaine est renouvelée chaque année – et est, au sein de la GNR, l'organe-clé en matière de sécurité routière. Elle se subdivise en cinq groupes de circulation routière se répartissant sur le Nord du pays, y compris la ville de Porto, le Centre – incluant la ville de Coimbra –, Santarém, Lisbonne et sa périphérie et le Sud du pays.

Chaque groupe dispose d'un détachement sur chacune des régions portugaises (*distritos*), à l'exception de Lisbonne où il y en a deux. Par suite, chaque détachement dispose d'un ou plusieurs sous-détachements lesquels sont uniquement afférents aux grandes routes et aux autoroutes.

La brigade de la circulation surveille la circulation routière et intervient lors d'accidents avec ou sans blessés, selon que les circonstances de l'accident requièrent son intervention ou pas.

Dans les cas d'accidents, les personnes sur le lieu de celui-ci appellent **le numéro 112**, service spécifique qui oriente les personnes vers les organismes compétents :

- **Accidents sans dommages corporels** : en zone urbaine jusqu'à un minimum de 10 000 habitants, c'est la PSP qui est requise ; en zone rurale, dans les communes dans la limite de 10 000 habitants, c'est la GNR qui intervient ;
- **Accidents avec dommages corporels** :
 - Le service des urgences de l'INEM est requis, à l'exception des aires géographiques sans présence de l'INEM. Dans ce cas de figure, c'est le Corps des Pompiers du Portugal qui est sollicité ; il intervient le plus souvent avec des ambulances qui sont mises à sa disposition par l'INEM,
 - La brigade de la circulation de la GNR ou la division de la circulation de la PSP est requise, en fonction de leur zone géographique de compétences,
 - Lors des accidents mortels, la brigade de la circulation de la GNR est la seule à intervenir.

Cet actuel partage des compétences d'exécution et de contrôle entre la brigade de la circulation de la GNR et la division de la circulation de la PSP est une source de complexité pour les autorités portugaises. Progressivement, d'ici à 2010, il est prévu que **la brigade de la circulation de la GNR devienne le seul organisme compétent en matière de contrôle des accidents avec dommages corporels** sur les routes du Portugal, à l'exception du réseau municipal qui restera du ressort des brigades territoriales de la GNR.

Les moyens dont dispose la brigade de la circulation de la GNR sont eux aussi pour partie alloués par la DGV, notamment sous la forme de dotations en moyens matériels, véhicules, et équipements divers (radars...).

La GNR est donc équipée pour pouvoir procéder à des contrôles massifs et dresser des procès-verbaux ; en particulier, il est à noter que l'essentiel des contrôles d'alcoolémie (85%) sont le fait de la GNR tandis que les 15% restants relèvent de la PSP.

➤ **LES ORGANISMES DE SECOURS**

Le Service National des Pompiers et de la Protection Civile (*Serviço Nacional de Bombeiros e Protecção Civil*) (SNBPC) est placé sous la tutelle du ministère de l'Intérieur. Il s'agit d'une entité collective qui relève du droit public ; elle est dotée d'autonomie administrative et d'un patrimoine propre.

Le Décret-Loi n° 295 / 2000 du 17 Novembre 2000, modifiée par le Décret-Loi n° 209 / 2001 du 28 Juillet 2001 définit le cadre d'intervention du corps des pompiers portugais et précise les classifications des 472 corps existants :

- 6 corps de sapeurs-pompiers, totalement professionnels ;
- 21 corps de pompiers municipaux, certains professionnels et d'autres simplement volontaires ;
- 431 associations de pompiers volontaires, intégrant des volontaires et des cadres permanents ;
- 14 corps de pompiers privés, relevant d'entreprises.

Les pompiers portugais interviennent sur demande du 112, lors d'accidents de la route avec dommages corporels, lorsque le lieu de l'accident se trouve hors du champ géographique d'intervention de l'INEM, Institut National des Urgences (*Instituto Nacional de Emergencias*). Les pompiers disposent de véhicules ambulanciers dont certains appartiennent à l'INEM. Il n'est pas certain que cette dualité dans la propriété des véhicules soit sans créer de difficulté de gestion.

➤ LA SOUS-COMMISSION POUR LA SECURITE ROUTIERE DU PARLEMENT

La Sous-Commission pour la Sécurité Routière (SCSR) du Parlement portugais (*Comissão Obras Públicas, Transportes, Sub-Comissão de Segurança Rodoviária, Parlamento do Portugal*) a été créée en 2002.

Elle est rattachée à la Commission des transports, des travaux publics et des communications. Cette structure parlementaire est spécifique du Portugal ; les autres pays européens, comme la France par exemple, ne disposent pas forcément d'une structure similaire au sein de leur Parlement. Elle est composée de sept députés dont : 3 du Parti Socialiste (PS), 2 du Parti Social-Démocrate (PSD), 1 du Parti Communiste Portugais (PCP) et 1 du Parti Populaire (CDS-PP).

Cette sous-commission est convoquée :

- En réunion ordinaire trois fois par mois ,
- En réunion spéciale au rythme de deux ou trois par mois sur un sujet spécifique comme par exemple : L'obtention du diplôme permettant le transport collectif d'enfants de moins de 16 ans, la sécurité sur les autoroutes dont certains tronçons sont en travaux...

C'est sous l'égide de cette sous-commission qu'a été organisé en décembre 2004 le Forum de la sécurité routière (cf. paragraphe suivant). Enfin, l'actuel Gouvernement a mis en place le système dit du *Parlamento Jovem* – littéralement le Jeune Parlement – qui est un débat sur un thème précis à l'échelon national (cf. paragraphe suivant).

3 - LA POLITIQUE DE SECURITE ROUTIERE ET LA LOGIQUE D'ACTEURS

➤ LE CONTEXTE GENERAL

Au Portugal, la sécurité intérieure n'est pas, comme c'est le cas en France ou dans d'autres pays de l'UE-25, un thème politiquement porteur, tout simplement parce qu'il ne correspond pas à une préoccupation majeure au sein de l'opinion publique. Bien entendu, comme ailleurs, certains quartiers des grandes villes connaissent la délinquance, tout comme certaines lignes de trains dans les banlieues de Lisbonne ou de Porto, ou encore certaines stations de métro. Mais ces phénomènes restent en principe isolés et ne s'inscrivent pas, à notre connaissance, dans des zones de non-droit. Pour l'opinion publique portugaise, il n'y a donc pas de préoccupation majeure en matière de sécurité.

La sécurité routière au Portugal ne s'inscrit donc pas dans une politique d'ensemble en matière de sécurité mais demeure **une préoccupation spécifique**, qui n'en demeure pas moins très sérieuse.

Avec une nouvelle assemblée législative à majorité socialiste depuis Février 2005, un Gouvernement socialiste depuis Mars 2005, présidé par M. José Socrates, la politique de sécurité routière au Portugal s'efforce de combiner les actions de prévention et celles de répression en matière de comportements irresponsables de la part des usagers.

Même si la sécurité routière concerne plusieurs ministères – santé, éducation, administration interne, transports... – l'effort financier du Portugal en la matière repose avant tout sur l'action de deux Ministères :

- Le Ministère de l'équipement et des transports (MOPTC : *Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações*),
- Le Ministère de l'intérieur (MAI : *Ministério de Administração Interna*).

On estime que l'impact total de la sécurité routière dans les comptes du Portugal s'élève actuellement à **1,2 milliards d'Euros**. La moitié de cette somme est comptablement identifiable car elle correspond à des concepts budgétaires précis. Parce qu'elle relève de postes budgétaires plus complexes et non spécifiques, l'autre moitié peut simplement être estimée.

➤ LA POLITIQUE EN MATIERE DE SECURITE ROUTIERE AVANT 2003

Dans les années 90 existaient des **plans annuels de sécurité routière**, à savoir une liste d'interventions rédigée par chacun des ministères concernés et coordonnés par le MAI.

Cette démarche souffrait des défauts liés à sa conception, à savoir :

- Un manque total de vision d'ensemble, de par une approche disséminée sur de trop nombreux objectifs ;
- Une période d'application très courte, qui interdisait de fixer des grands objectifs et axes stratégiques, même si, depuis 2000, ces plans reprenaient les objectifs de l'UE de réduire le nombre de victimes d'accidents de la circulation de 50% à l'horizon 2010.

Les priorités retenues par ces différents plans annuels étaient les suivantes :

- La formation et l'éducation en matière de sécurité routière,
- La sécurité des piétons,
- Des campagnes de prévention contre l'alcoolisme au volant, l'usage des drogues et la vitesse,
- Le développement de la recherche sur la sécurité routière avec notamment un axe important consacré aux comportements des conducteurs au volant, le calcul des coûts sociaux engendrés par cette forte sinistralité, les effets de l'alcool et de la drogue au volant...
- L'amélioration des contrôles techniques sur les véhicules,
- L'amélioration des infrastructures routières : signalisation, identification des points noirs, planification des trafics, construction de détournement routier...
- Le renforcement des contrôles et des sanctions (notamment en ce qui concerne l'alcool au volant...),
- L'amélioration de la coopération entre les services d'urgence et les services hospitaliers,
- Le renforcement de la formation pour les équipes de secours.

Certains de ces objectifs sont repris dans le Plan National de Prévention Routière (PNPR, *Plano Nacional de Prevenção Rodoviária*) établi pour la période 2002-2007.

➤ LA POLITIQUE DE SECURITE ROUTIERE APRES 2003

➤ **Les objectifs et le contenu**

En 2003, la publication du **PNPR** a constitué un tournant dans la politique de sécurité routière au Portugal. Ce document marque à la fois **la volonté de s'inscrire dans le cadre**

européen de mobilisation sur la sécurité routière et **une approche intégrée** qui implique tous les acteurs.

La nouveauté du Plan ne réside pas tant dans son contenu, assez classique que dans son processus d'élaboration, qui, pour la première fois, a impliqué tous les partenaires de la sécurité routière sous l'égide du Conseil national de la Sécurité Routière :

- La DGV, Direction Générale des Routes (*Direcção Geral de Viação*) ;
- La PSP, Police de Sécurité Publique (*Polícia de Segurança Pública*) ;
- La GNR, Garde Nationale Républicaine (*Guardia Nacional Republicana*) ;
- L'ANMP, Association Nationale des Municipalités Portugaises (*Associação Nacional dos Municípios Portugueses*) ;
- La PRP, Prévention Routière Portugaise (*Prevenção Rodoviária Portuguesa*) ;
- Le LNEC, Laboratoire National d'Ingénierie Civile (*Laboratorio Nacional de Engenharia Civil*).

Reprenant les objectifs du programme européen, et se basant sur les nombres moyens d'accidentés sur la période 1998–2000, le plan repose sur l'objectif affiché à long terme de réduction du nombre de morts et blessés graves de 50% à l'horizon 2010.

Le PNPR s'articule autour de **trois grands axes structurels** :

- Education permanente de l'utilisateur ;
- Sûreté de l'environnement routier ;
- Application du cadre légal.

Ces trois grands axes se traduisent en **9 objectifs prioritaires**, chacun centré sur un volet spécifique de la sécurité routière :

1. Réduire les vitesses pratiquées
2. Améliorer la sécurité des piétons
3. Améliorer la sécurité des 2 roues
4. Combattre l'usage de l'alcool et la drogue au volant
5. Combattre la fatigue au volant
6. Améliorer l'utilisation des équipements et dispositifs de sécurité
7. Réduire l'implication des poids lourds dans les accidents
8. Rendre les infrastructures plus sûres
9. Améliorer le système de secours aux victimes.

Les quatre premiers objectifs signalés ci-avant sont traités avec une priorité absolue.

Chaque objectif fait l'objet d'un groupe de travail spécifique, auquel participent les différents acteurs de la sécurité routière. Le tableau ci-après met en évidence ceux-ci : comme signalé, la DGV, la GNR, et la PSP sont présentes au sein de chaque groupe de travail.

1	2	3	4	5	6	7	8	9
DGV	DGV	DGV	DGV	DGV	DGV	DGV	DGV	DGV
GNR + PSP	GNR + PSP	GNR + PSP	GNR + PSP	GNR + PSP	GNR + PSP	GNR + PSP	GNR + PSP	GNR + PSP
PRP	PRP	PRP	PRP	PRP	PRP	PRP	PRP	
LNEC	LNEC						LNEC	
		FPM (1)						
			INML (2)					
				ATC (3)				
							EP	
								INEM
								SNBPC

(1) Fédération Portugaise de Motocyclisme

(2) Institut National des Médecins Légistes

(3) Association des Transporteurs par Camion

Ce tableau montre donc bien que les acteurs incontournables de la mise en œuvre de la politique de sécurité routière sont la DGV et les deux corps de contrôle. La PRP, bien que présente au sein de la plupart des groupes, est avant tout en position de force sur l'objectif numéro 6 : amélioration des équipements et dispositifs de sécurité.

Concrètement, les propositions d'actions les plus notables sont :

- La mise en place de radars automatiques ;
- L'usage obligatoire de siège pour enfants ;
- Le développement des audits de sécurité sur le réseau municipal (particulièrement impliqué dans les accidents).

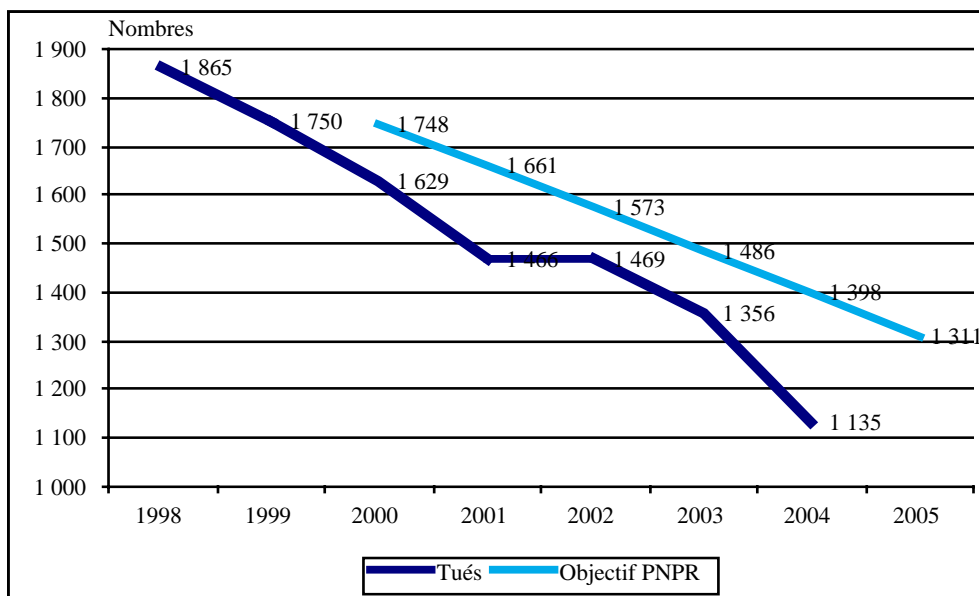
Le PNPR ne propose volontairement que **peu ou pas d'aménagements réglementaires**. Il insiste au contraire sur la dimension politique et sociétale du problème et sur **une approche intégrée de la sécurité routière** grâce à une mobilisation de tous ses acteurs. Cependant, les changements apportés au Code de la Route (déjà réformé en 1998 et 2001) en 2005 intégreront les objectifs 2 et 3 de protection des usagers faibles mais surtout renforceront le système de contrôle-sanction (*cf. infra*).

➤ **Les résultats en matière de sinistralité routière**

Les objectifs fixés par le PNPR sont de réduire le nombre de victimes dans les proportions suivantes, à l'horizon 2010 :

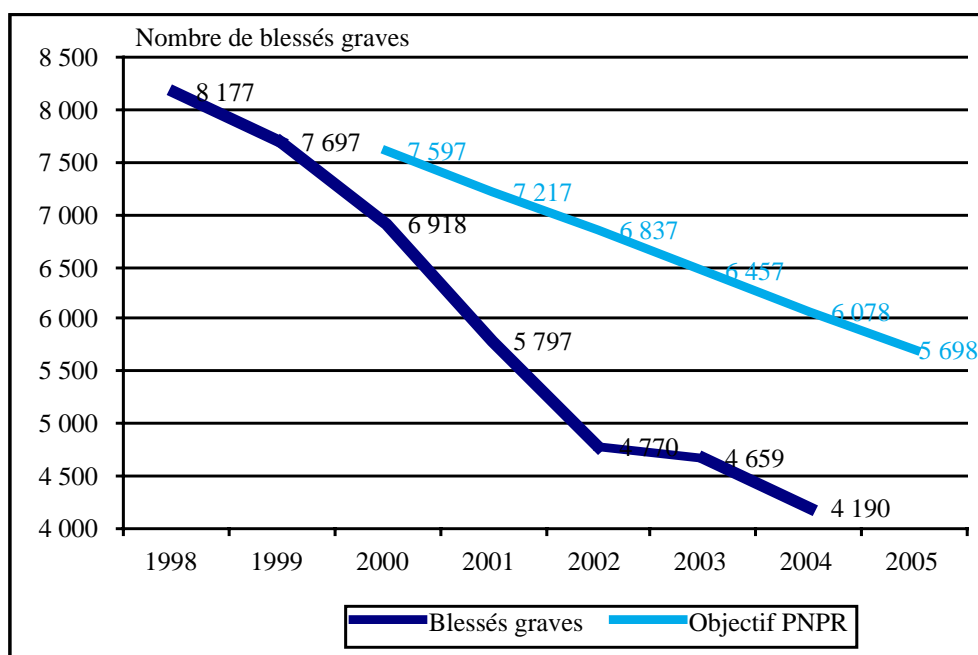
- Tués, blessés graves : objectif général de 50%, soit 874 tués et 3 798 blessés graves ;
- Tués et blessés graves : objectif spécifique de 60% qui concerne chacune des catégories suivantes :
 - Les zones urbaines : 287 tués et 1 886 blessés graves,
 - Les piétons : 138 tués et 615 blessés graves,
 - Les deux roues à moteur : 175 tués et 891 blessés graves.

Nombre de tués et objectif du PNPR – 1998–2005



Source : d'après données DGV

Nombre de blessés graves et objectif du PNPR – 1998–2005



Source : d'après données DGV

À ce jour tous les résultats obtenus montrent donc que, pour l'instant, les objectifs sont atteints, même si certaines catégories mettent en évidence davantage de difficultés (résultats du 1^{er} semestre 2005 comparés au 1^{er} semestre 2004) :

- Les piétons, pour lesquels le nombre de tués semble observer une certaine stabilité ;
- Les deux roues à moteur, dont le nombre de victimes mortelles a augmenté (de 132 à 139, pour le 1^{er} semestre).

➤ Les limites du PNPR

Toutefois, au-delà de ses mérites, le PNPR comporte dans son essence deux limites importantes :

- **L'absence de calendrier** relatif à la mise en action de mesures concrètes ;
- **L'absence de budgétisation** : l'approche intégrée du PNPR reste floue sur la question des moyens engagés et laisse à chaque acteur le soin de les déterminer dans son champ de compétences.

À ces observations liées à la conception même du document, s'ajoutent deux autres limites d'ordre politique et conjoncturel :

- La tentation du MAI de donner la priorité aux axes et objectifs dont il a été l'auteur au sein du PNPR ;
- **L'immobilisme politique** : depuis Juin 2004 – démission du Premier Ministre Barroso – se sont succédés des faits politiques (dissolution de l'Assemblée Nationale en Décembre 2004, élections en Février 2005) créant une situation d'expectative préjudiciable à la mise en œuvre du PNPR.

Depuis Juin 2004, aucune réunion des commissions d'accompagnement du PNPR ne s'est produite. Fin 2005, le PNPR laisse une impression d'absence parfois totale de coordination, de manque de moyens et d'un fort immobilisme eu égard aux objectifs assignés.

De plus, au cours de l'été 2005, un facteur aggravant, les incendies qui ont ravagé le pays, a contraint le MAI à accorder une large priorité au Corps National des Pompiers, laissant au second plan la DGV et le PNPR.

➤ LA LUTTE CONTRE L'IMPUNITÉ

L'opinion publique portugaise réclame depuis longtemps des mesures visant à renforcer le système de contrôle-sanction portugais. Par ailleurs, différents travaux, dont ceux réalisés dans le cadre du programme SARTRE 3⁶⁸, ont montré que le niveau de contrôle des infractions était au Portugal inférieur à celui des autres Etats membres de l'Union européenne. A titre d'exemple, les infractions pour excès de vitesse ne représentent au Portugal que 9% de l'ensemble des infractions constatées, contre le double dans l'ensemble des autres Etats membres. L'étude a également montré que si la majorité des conducteurs interrogés ont reconnu la dangerosité des routes portugaises, ils ont également rejeté le risque sur les autres. Globalement, les résultats font ressortir que *"les conducteurs sont conscients des risques que leur fait courir leur comportement sur la route mais pas suffisamment pour modifier leur comportement"*.

Les deux tableaux ci-après illustrent ce propos. Les résultats sont donnés en pourcentage sur la base d'un millier d'interrogés dans le cadre de l'enquête SARTRE.

Le renforcement du système d'infractions

	Portugal	Etats membres	Autres pays européens
Renforcement des amendes ⁶⁹	85%	75%	78%
Augmentation de la pénalisation pour conduite en état d'ivresse	91%	89%	88%
Augmentation de la pénalisation pour excès de vitesse	80%	60%	61%
Introduction d'un système de permis à point	86%	76%	66%

Etude SARTRE 3 - 2005

Comparaison du nombre des contrôles des infractions

	Portugal	Etats membres	Autres pays européens
Nombre de contrôle de l'alcoolémie au cours des trois dernières années	67%	74%	66%
Probabilité de subir un contrôle de l'alcoolémie sur le trajet quotidien	19%	28%	29%
Probabilité de subir un contrôle de vitesse sur le trajet quotidien	10%	13%	8%

Etude SARTRE 3 - 2005

➤ La refonte du Code de la route

C'est donc dans ce contexte que le ministre de l'intérieur, Nano Magalhoes, a annoncé sa réforme du Code de la route, en affirmant que celle-ci ne serait pas *"une réforme cosmétique"*⁷⁰.

Le cadre légal qui s'applique à l'utilisateur est le **Code de la Route** (*Código de Estrada*). Modifié à plusieurs reprises depuis 1994, ses changements n'ont pourtant pas constitué une priorité de premier plan pour les instances du pouvoir portugais. Il n'en demeure pas moins que les améliorations qu'il a reçues s'inscrivent pleinement dans le cadre du document de base de la nouvelle politique de sécurité routière au Portugal, le **PNPR**, Plan National de Prévention Routière.

⁶⁸ - L'objectif programme SARTRE est, entre autres, de prendre en compte le facteur humain dans la sinistralité routière. L'étude a été réalisée par José Manuel Paquete de Oliveira, Coordonnateur national, ISCTE. Enquête menée auprès de 1000 conducteurs. Le coordonnateur européen du programme était Jean-Pierre Cauzard de l'INRETS. Le premier programme date de 1991, le second de 1996 et le troisième de 2004.

⁶⁹ - Les infractions variaient de 60 à 1 200 € et pouvaient s'assortir d'une suspension du permis de conduire pour 2 ans. Le Portugal était l'un des Etats membres qui avait le système d'amendes le moins élevé de l'UE. Le nouveau système élargit la fourchette de 60 à 2 500 € et augmente le délai de retrait pour plusieurs types d'infraction.

⁷⁰ - "A prioridade é combater a impunidade nas estradas", entretien avec Paula Sanchez dans *Diário de Notícias*, 14 septembre 2004.

Le Décret-Loi n° 114/94 du 03 Mai 1994 constitue le texte de base à l'actuel Code de la route portugais. Depuis ce texte initial, plusieurs modifications ont été apportées, en 1998, 2001 et 2005. Le texte en vigueur est celui issu des modifications apportées par le Décret-Loi n° 44/2005 du 23 Février 2005.

Les dernières modifications apportées au Code la Route visent à :

- Lutter contre l'impunité ;
- Améliorer la protection des usagers faibles.

Elles sont les suivantes :

- La requalification de certaines infractions comme des **crimes de droit commun**. Par exemple, un taux d'alcoolémie supérieur à 1,2 g/litre de sang est un délit pénal qui est jugé au tribunal, alors qu'un taux inférieur à 1,2 g/litre de sang sera sanctionné par la DGV par un retrait du permis de conduire d'une durée de deux mois ;
- L'augmentation de certaines amendes appliquées lors de contraventions (excès de vitesse, taux d'alcoolémie trop élevé...) ;
- Le renforcement des procédures administratives lors de contraventions : **paiement sur le champ** ou bien garantie/caution à verser ou alors retrait provisoire des papiers du véhicule et du conducteur (permis de conduire), constituent les nouvelles orientations ;
- L'augmentation de la **durée de la prescription** de un à deux ans : cette disposition a pour but d'éviter la non-application des amendes pour cause d'apurement des délais lors des recours habituellement utilisés par les contrevenants (tribunaux...) ;
- La création d'un **registre individuel du conducteur**, accessible immédiatement par ordinateur – par la GNR et la DGV –, et véritable historique des infractions commises, doit être effective fin 2005 ;
- **L'utilisation du GPS** en tant que procédé d'automatisation dans la transmission des informations en temps réel va être appliquée à la fin 2005 et doit permettre d'uniformiser les bases de données des différents organismes compétents, la GNR et la DGV en priorité.

Ces modifications se doublent de mesures visant à protéger les usagers faibles :

- Les piétons, notamment en sanctionnant les stationnements non réglementaires des automobiles sur les passages pour piétons ;
- Les enfants, par l'amélioration des conditions de leur transport.

Parmi ces mesures, deux d'entre elles ont particulièrement fait débat :

- La création d'un registre individuel du conducteur (*Registo individual do conductor – RIC*) ;
- Le paiement immédiat des amendes (*Pagamento imediato de multas – POS*).

Les deux dispositifs sont d'ailleurs liés puisque c'est l'interrogation en temps réel du RIC qui devrait permettre le paiement immédiat. La création du RIC repose en amont sur un système d'information spécifique dénommé SISCO (*Sistema de Informação de suporte as contra-ordenações*) ; projet lui-même intégré dans un dispositif plus large de réforme du système d'information public (Programa do Sistema de Informação Publica – PROSIP) de 2003.

Malgré ces controverses, les nouvelles dispositions du code de la route sont entrées en vigueur en juillet 2005.

➤ **Le renforcement des moyens de contrôle**

Parallèlement à l'ensemble de ces mesures, l'Etat a renforcé les moyens de contrôle sur route. La brigade territoriale (BT) de la police (PSP) a été dotée de 50 motos supplémentaires et la PSF de la gendarmerie nationale d'une centaine de voitures supplémentaires. La DGV prévoit encore un accroissement de ces moyens dans les années à venir notamment en voitures, motos et alcootests. Cependant, la presse mentionne le fait que depuis de nombreuses années, il existe une controverse sur les moyens affectés à la

sécurité routière entre la DGV et les corps de contrôle de la police et de la gendarmerie, tout comme il existe une polémique sur les statistiques de contrôle ; celle de la DGV étant bien supérieure à celles enregistrées par la BT. A la controverse sur les données accidentologies s'ajoute donc ici celles sur l'affectation des moyens (cf. paragraphe suivant).

Cette polémique vaut également pour les dépenses d'investissement consacrées à l'amélioration du système d'infrastructure routière. A titre d'exemple, l'annonce de 40 millions d'euros affectés par la DGV à la réduction des points noirs de la circulation ne semble pas encore avoir été traduit de manière opérationnelle.

Il semble également que les moyens humains affectés au contrôle soit insuffisants. Ainsi, il y a quatre ans une dépêche ministérielle reconnaissait la nécessité d'augmenter les effectifs de la brigade territoriale de 1100 agents ; objectif non encore atteint aujourd'hui. Dans le même ordre d'idées, le nouveau régime du service militaire contribuerait à renforcer l'intégration d'effectifs dans la gendarmerie et non dans la BT de la police.

➤ LE DEBAT AUTOUR DES CHIFFRES OFFICIELS DE L'ACCIDENTOLOGIE

Au Portugal, les chiffres officiels de l'accidentologie sont vivement critiqués par plusieurs associations car :

- **Le nombre de morts recensés** est la somme de ceux comptabilisés sur les lieux des accidents et durant le trajet aux hôpitaux. Or, une majorité de pays européens recensent également les décès survenus dans les hôpitaux dans un délai d'un mois après les accidents. Il convient donc d'appliquer un coefficient correcteur aux nombres officiels, soit :
 - 1,30 pour les données antérieures à 2002,
 - 1,14 à partir de l'année 2002 : en appliquant ce coefficient au nombre de tués recensés en 2004, on aurait donc 1 320 morts sur les routes portugaises ;
- **L'évaluation de la gravité de la situation** s'effectue par rapport à la population portugaise, soit 10,5 millions d'habitants. Or, il serait plus logique de rapporter le nombre de tués à deux autres critères apparemment plus pertinents, mais de difficile application au Portugal :
 - Le nombre de km parcourus. Il s'agit d'une estimation effectuée à partir des consommations annuelles d'essence et de gazole. Apparemment, selon la DGV, cette estimation s'avère délicate de par l'hétérogénéité des distances parcourues en fonction des différents carburants. En particulier, le kilométrage effectué par les véhicules diesel est plus difficile à chiffrer que celui des moteurs à essence,
 - Le nombre de véhicules existants. Ici également, les données statistiques existantes à l'INE – *Instituto Nacional de Estatística* – ne correspondent pas à la réalité du pays : les chiffres officiels recensent un peu plus de 9 millions de véhicules alors que le Portugal n'en dispose que d'un peu plus de 5 millions.

En outre, si la tendance sur une longue durée est à un net déclin du nombre de tués sur les routes (cf. *supra*), en revanche, l'observation de la période 2002–2005 laisse la place au doute. Un léger déclin apparaît bien dans les chiffres officiels mais l'année 2005 pourrait bien infirmer celui-ci car :

- La consommation d'essence et de gazole a légèrement diminué par rapport à 2004 ;
- La quasi-absence de précipitations sur la majeure partie du territoire, durant une bonne partie de l'année 2005, a favorisé une réduction du nombre d'accidents, sans doute artificielle par rapport à un contexte météorologique habituel ;
- La mise en place du nouveau code de la route, en Juillet 2005, s'est effectuée sans que l'information ni même la formation requises aient été pleinement effectuées auprès des

organisations en charge de son application, la PSP et la GNR en particulier. Créant de nouvelles procédures lourdes à mettre en place et à gérer, le nouveau texte, bien qu'entré en vigueur, s'est avéré difficile à instrumentaliser.

Enfin, au chapitre des causes véritables des accidents au Portugal, la DGV impute le nombre élevé d'accidents ainsi que celui des tués à **la responsabilité des conducteurs**, à hauteur de 92% des cas – en particulier au manque de sens civique –, tandis que l'état des routes et de la signalisation seraient simplement responsables à hauteur de 8%. Ici également, bien qu'aucune statistique de nature à informer ces données ne soit disponible, cette répartition des responsabilités est contestée par plusieurs associations qui considèrent que l'état de la voirie portugaise – sa conception en particulier – et la signalisation routière en place sont à la base d'une proportion notable d'accidents, causant nombre de victimes.

➤ **LE RELAIS PRIS PAR LE PARLEMENT**

La création en 2002 d'un sous-commission sécurité routière du Parlement du Portugal (*cf.* paragraphe précédent) a fait des parlementaires des acteurs à part entière de la sécurité routière portugaise.

➤ **Le Forum de la sécurité routière**

C'est sous l'égide de cette sous-commission qu'a été organisé en décembre 2004, le Forum de la sécurité routière. Ce forum d'une durée de trois jours a rassemblé les différentes instances publiques concernées et les représentants de la société civile essentiellement sur les thèmes de l'éducation et de la formation à la sécurité routière. Une demi-journée a également été consacrée à un débat sur les politiques de la sécurité routière avec les présidents de groupe des différents partis portugais. Au Portugal, l'année 2004 a donc été l'année de l'affirmation de la sécurité routière comme élément à part entière de la politique nationale.

En outre, durant une année, et ce jusqu'en Juillet 2005, la sécurité routière a été l'un des thèmes centraux débattus au Parlement portugais. Fait original qui tend à démontrer la place accordée par les autorités au débat public, ces discussions, qui ont duré six jours pleins, ont été ouvertes aux citoyens et ce sont **45 000 visiteurs** qui se sont rendus aux séances du Parlement, parmi lesquels 3 500 ont participé aux sessions, notamment diverses associations impliquées sur ce thème.

Enfin, l'actuel Gouvernement a mis en place le système dit du *Parlamento Jovem* – littéralement le Jeune Parlement – qui est un débat sur un thème précis à l'échelon national. Ce débat s'effectue à trois niveaux : les écoles, les Conseils Municipaux, et les régions (*distritos*). Pour l'année parlementaire 2005, le thème retenu est celui de la sécurité routière. Il s'agira pour les jeunes Portugais de proposer des projets concrets d'amélioration de la sécurité routière pour leur pays. Les meilleurs projets et leurs concepteurs seront ensuite accompagnés par les élus de leur *distrito* en session parlementaire, soit entre Septembre 2005 et Juillet 2006. Le cœur des débats devrait donc prendre place vers Juin 2006.

➤ **Une problématique absence de moyens financiers**

Toutes sensibilités politiques confondues, les parlementaires de cette commission s'accordent sur la gravité du problème des accidents dans leur pays et sur l'urgence d'améliorer la sécurité routière.

Si les parlementaires issus des partis de droite sont sans doute davantage portés sur la répression que sur la prévention et l'éducation des usagers, ces divergences de fond ne nuisent apparemment pas aux avancées de la sous-commission. Tous s'accordent à reconnaître les difficultés structurelles du pays, en particulier le manque de moyens. S'agissant de l'affaire de tous, la sécurité routière se doit de trouver des formes de financement faisant appel à l'ensemble des acteurs.

Pays aux ressources modestes, le Portugal n'en demeure pas moins pénalisé par un déficit du budget de l'état, lequel traduit largement cette **discordance entre les besoins du pays et les moyens dont il dispose**. Les chiffres se situent au-delà du seuil des 3% qui figure parmi les critères de convergence établis par les accords de Maastricht :

- En 2004, le déficit a atteint 4,95% du PIB ;
- En 2005, la prévision des autorités est un déficit de 4,3% du PIB ;
- Pour 2006, un déficit de 4,8% est prévu.

2006 devrait donc être une année transitoire durant laquelle les autorités du pays vont chercher à accroître la prévention des accidents et les contrôles sur l'ensemble du réseau, dans le but d'infléchir les comportements des usagers.

Autre chiffre préoccupant, celui de la dette publique du pays qui s'élève à 67.5% du PIB ; financement des déficits oblige, la dette a augmenté tant en valeur absolue qu'en termes relatifs et dépasse désormais le taux de 60% établi par les critères de convergence. Ce n'est donc véritablement qu'à partir de 2007 que le Portugal pourrait améliorer sa situation budgétaire et pouvoir accroître ses emplois de fonds en matière de sécurité routière. Mais une telle embellie ne serait envisageable qu'à la condition d'une nouvelle dynamique économique.

➤ LA RECHERCHE ET LA SOCIÉTÉ CIVILE FACE À LA SINISTRALITÉ ROUTIÈRE

➤ *L'impact des travaux de recherche*

L'importante sinistralité routière qui caractérise depuis de nombreuses années le Portugal est fréquemment attribuée au manque de civisme et au mauvais comportement des conducteurs portugais. Cette raison est donnée comme une cause directe de cette sinistralité.

En 1999, le directeur de la DGV déclarait à propos de la sinistralité routière : "*Toujours, toujours le comportement des conducteurs*" (*Sempre, Sempre o Comportamento dos Conductores*). Cette assertion était d'ailleurs confortée par un sondage réalisé auprès de la population dont le résultat faisait apparaître que 52% des interrogés attribuaient les causes d'accidents de la circulation sur les routes nationales à l'incivilité des conducteurs. À la même époque, la DGV signait un protocole d'accord avec l'Automobile Club du Portugal – ACP (*Automovel Clube de Portugal*) avec comme objectif de développer les actions de sensibilisation, formation et information auprès des conducteurs et des usagers de la route.

En 2003, un protocole a été conclu entre la DGV et l'ISCTE, organisme de recherche portugais, pour réaliser l'étude portugaise du programme SARTRE 3 de l'Union Européenne sur les attitudes sociales face au risque routier. Dans ce protocole, la DGV exprimait clairement le souhait de : "*mieux comprendre les sentiments, attitudes et comportements des conducteurs portugais face aux différentes situations de conduite, leur relation aux autres usagers de la route, leur perception des facteurs de risque et la cause des accidents*"⁷¹. La DGV déclarait également vouloir se servir de ces résultats pour améliorer ses mécanismes de contrôle des infractions routières. Notons que cette étude est commandée au moment où paraît le PNPR.

De ce que nous comprenons des différents écrits en notre possession et des entretiens réalisés au Portugal, il semble que cette opinion qui fait de l'incivilité des conducteurs la

⁷¹ - Parallèlement a été publié au Portugal un ouvrage intitulé : "*Pourquoi nous nous tuons sur la route.. et comment l'éviter*" (*Porque nos Matamos na Estrada... e como o evitar*), Luis Reto (professeur à l'ISTCE et à l'Université Catholique de Louvain-la-Neuve) et Jorge de Sà, Editeur, DGV et Imprimerie Nationale.

cause directe de l'importante sinistralité sur les routes commence à être battue en brèche par les chercheurs⁷² et les associations de lutte contre la violence routière.

L'hypothèse retenue est désormais d'analyser la désobéissance aux règles édictées en matière de sécurité routière non pas comme une cause directe de la sinistralité mais comme une cause indirecte de celle-ci. Le problème n'est pas le "mauvais comportement" des conducteurs mais un problème structurel : celui du "milieu routier" (environnemental et social) lui-même.

En effet, en s'appuyant sur les résultats d'autres recherches⁷³, les chercheurs portugais⁷⁴ reprennent la théorie selon laquelle l'apprentissage de la conduite est un construit social : c'est en voyant les autres conduire que l'on forge son propre comportement de conducteur. L'analyse "comportementaliste de l'apprentissage" permet alors également de dire que le comportement des conducteurs est régulé par ses conséquences ; lesquelles ne sont pas indépendante du contexte. De cette théorie, il découle qu'un apprentissage différent de la conduite peut seul contrecarrer les effets de cet apprentissage dérivé d'un comportement source d'insécurité. Cependant, les tenants de cette approche ne nient pas pour autant la nécessité d'un contrôle-sanction sur les routes.

➤ **La mobilisation de la société civile**

Certaines associations de prévoyance ou de lutte contre la violence routière commencent elles aussi à reprendre cette analyse à leur compte. C'est entre autres, le cas de l'Association des Citoyens Auto-Mobilisés (*Associação de Cidadãos Auto-Mobilizados*) ou de l'OSEC, Observatoire de la Sécurité sur les Routes et dans les Villes (*Observatório de Segurança de Estradas e Cidades*).

En effet, aux acteurs traditionnels représentant la société civile en matière de sécurité routière que sont la Prévention Routière Portugaise et l'Automobile Club du Portugal sont venues s'ajouter ces dernières années de nombreuses autres organisations. L'interaction entre l'activité de ces nouvelles associations et l'implication nouvelle du Parlement en la matière n'est pas discutable. Les paragraphes qui suivent visent donc à présenter l'ensemble de ces acteurs traditionnels et nouveaux sans pour autant que nous soyons en mesure de déterminer précisément leur audience respective auprès de la population portugaise. Notons, que ces associations sont également de bons relais d'information pour appréhender le fonctionnement – et les dysfonctionnements – des politiques et/ou organisation en matière de sécurité routière comme en témoignent les paragraphes qui suivent.

La Prévention Routière Portugaise

La Prévention Routière Portugaise (*Prevenção Rodoviária Portuguesa (PRP)*), fondée dans les années soixante par un ensemble d'organisations parmi lesquelles l'ACP, Automobile Club du Portugal (*Automóvel Club de Portugal*), a eu un rôle-clé. La PRP a d'abord été d'inspiration française avant de choisir sa propre voie. On notera également que le siège de la Prévention Routière Internationale est à Lisbonne.

Avec un statut d'association, la PRP est le fruit d'un partenariat entre le secteur public et le secteur privé. Au sein de celle-ci, le Gouvernement a délégué certaines fonctions, en particulier **l'apprentissage de la sécurité routière dans les écoles**. Dans ce cadre-là, la PRP :

⁷² - cf. *Perspectiva a ambiental de segurança rodoviária*, Paulo Noriega (Dpt. Ergonomia. Fac. De Motricidade Humana da Univ. Técnica de Lisboa), Jorge Santos & Sergio Miguel.

⁷³ - Cette analyse fait référence à l'analyse (Antecedent-Behaviour-Consequence (ABC)) de R. Fuller, *Behavioural engineering on the highway*, CEEP Univ. Minho, 1998.

⁷⁴ - *Perspectiva ambiental de segurança rodoviária*, Paulo Noriega (chercheur au Dpt. Ergonomia. Fac. De Motricidade Humana da Univ. Técnica de Lisboa), Jorge Santos (Instituto de Educação e Psicologia da Univ. Do Minho) & Sérgio Miguel (Dpt. Produção e Sistemas Escola de Engenharia da Univ. Do Minho).

- Fournit un support technique aux professeurs, notamment des matériels pédagogiques sous forme de manuels de formation ;
- Met à la disposition des professeurs un centre de formation ;
- Participe à chaque Commission Régionale de Sécurité Routière (*Comissão Distrital de Segurança Rodoviária*) (cf. supra) ;
- Prépare les formateurs des jeunes de 14 à 16 ans qui souhaitent passer le permis de conduire pour cyclomoteurs. Entre 7 000 et 8 000 jeunes suivent cette formation chaque année ;
- Participe à des actions de réhabilitation des conducteurs qui ont commis des infractions et ont été sanctionnés par les tribunaux, afin d'éviter des situations de récidive. Dans ce cadre-là, la PRP bénéficie d'un appui de la part de la Prévention Routière Française et de l'INRETS, Institut National de la REcherche dans les Transports et leur Sécurité ;
- Est partie prenante à des groupes de travail dans le cadre de programmes européens, tout spécialement les trois volets du **programme Sartre** (1996-1997, 2001, 2003-2004). Au sein de ce groupe, la PRP a travaillé de concert avec des universités, afin de connaître l'opinion des conducteurs sur les accidents dans les pays de l'UE ;
- Elabore et publie des ouvrages, avec le concours d'experts techniques. En particulier, la PRP s'est montrée particulièrement sensible au problème des accidents en milieu urbain, notamment ceux qui frappent les piétons. Deux de ses ouvrages font autorité :
 - o Un manuel publié en Novembre 1999 et qui traite de **l'ingénierie de la sécurité routière en zone urbaine**, qui est en quelque sorte un code de bonnes pratiques,
 - o Un manuel publié en Avril 2002 et qui est **un code des bonnes pratiques en matière de signalisation urbaine**. Bien que n'étant pas officiellement traduit à l'état de normes, cet ouvrage a été officiellement présenté par le Ministre des Travaux Publics, Transports et Construction ;
- Met en place et coordonne des campagnes d'information et communication dans le but d'améliorer le civisme des Portugais en matière de circulation routière, notamment la campagne *Circular e Viver* ("Circular et Vivre"). Néanmoins, la PRP déplore les contraintes budgétaires de l'Etat qui nuisent grandement à l'efficacité de ces actions. Pour 2005, aucune campagne de communication ne devrait être lancée, faute de moyens...

La PRP a largement participé à l'élaboration du PNPR, en collaboration avec les autres organismes du groupe de travail (cf. supra) et a été le porte-parole du plan comme elle participe actuellement à sa mise en œuvre :

- Elle est représentée au sein de 8 des 9 groupes de travail/axes prioritaires définis, exception faite du secours aux victimes d'accidents ;
- Elle coordonne 3 des 9 groupes de travail :
 - o L'amélioration de la sécurité pour les piétons,
 - o L'amélioration de la sécurité pour les usagers de véhicules à deux roues,
 - o L'accroissement et l'amélioration des équipements et dispositifs de sécurité.

La PRP dispose d'un Conseil d'Administration composé de 11 membres dont 8 sont élus⁷⁵ et 3 nommés par le Gouvernement portugais : l'un est issu des EP, l'un provient de

⁷⁵ - Les 8 membres élus de la PRP : le président de la PRP, élu individuellement par les 7 autres membres ; le président de l'ACP ; le président de l'ACAP, Association du Commerce Automobile Portugais (*Associação do Comércio Automóvel de Portugal*) ; le président de l'APS, Association Portugaise des Assureurs (*Associação Portuguesa de Seguradores*) ; le président de la FNTP, Fédération Nationale des Transporteurs sur Route (*Federação Nacional de Transportadores Rodoviários*) ; le président de la FNM, Fédération Nationale de Motocyclisme (*Federação Nacional de Motociclismo*) ; le président de la société Brisa, premier concessionnaire du réseau autoroutier portugais et le président de BP Portugal, opérateur pétrolier de premier plan.

l'INEM, Institut National des Urgences Médicales (*Instituto Nacional de Emergências Médicas*) et le dernier relève du Conseil Municipal de Lisbonne (*Concelho Municipal*).

La PRP emploie 60 personnes et reçoit des cotisations d'une centaine d'entreprises associées. Elle bénéficie de la collaboration de groupes professionnels, à savoir une soixantaine de psychologues et plusieurs ingénieurs et techniciens compétents en matière de sécurité routière. Elle dispose en outre de 18 représentants régionaux dans les *distritos* portugais.

L'organisation de la PRP s'articule autour de cinq directions :

- L'action éducative pour la jeunesse : elle s'adresse aux professeurs, aux parents...
- La formation : elle se consacre aux entreprises et vise à améliorer les conditions, les techniques de conduite, et à agir sur la perception que les conducteurs se font de leur façon de conduire ;
- L'observation, les études et le diagnostic en matière de sécurité routière ;
- L'organisation de campagnes de communication ;
- L'administration et les finances.

Son budget est de 7 millions d'Euros pour 2005, une somme à peu près identique à celle de l'année 2004. Le financement de celui-ci est le suivant :

- 50%, soit 3,5 millions d'Euros grâce au Fonds de Garantie Automobile (*Fundo de Garantia Automóvel*), ce qui correspond à une part des sommes provenant des contrats de responsabilité civile perçues par les compagnies d'assurances ;
- 19%, soit 1,3 millions d'Euros, qui correspondent à la dotation annuelle du Gouvernement, par l'intermédiaire de la DGV ;
- 31%, soit 2,2 millions d'Euros, qui proviennent des cotisations des associés et des prestations de service commercialisées.

L'Automobile Club du Portugal (Automóvel Club de Portugal - ACP)

Fondé en 1903, l'ACP est une entité privée, à des fins non lucratives, agissant dans l'intérêt public. L'ACP est actionnaire de la PRP et fait partie du Conseil d'Administration ainsi que de son Conseil de Gestion. L'ACP est l'un des plus anciens clubs existants et a été l'un des fondateurs de la FIA, la Fédération Internationale Automobile.

L'ACP recense 180 000 membres associés personnes physiques et également 180 000 membres associés personnes morales. Le nombre de membres associés est demeuré stable ces dernières années, du fait des difficultés économiques des Portugais – pouvoir d'achat mis à mal – et aussi de par l'offensive des compagnies d'assurance qui ont élargi leur offre de prestations.

Les membres versent une cotisation annuelle qui est de 65,5 Euros par personne physique.

Chaque membre associé à l'ACP bénéficie de plusieurs avantages : une revue périodique, une assistance/dépannage sur les routes et autoroutes, des réductions sur les prix dans certains magasins...

L'ACP est un acteur de premier plan en matière de **formation des conducteurs**. Avec 350 personnes employées, dont une centaine sur Lisbonne, l'ACP dispose de :

- 3 écoles de conduite automobile : Lisbonne, Porto, Coimbra ;
- 2 centres d'examen du permis de conduire : Lisbonne et Porto.

On estime que les centres d'examen recensent entre 15 000 et 17 000 candidats à l'année. En outre, l'ACP est partie prenante au sein de plusieurs collaborations :

- Avec la Direction Générale de la DGV, l'ACP participe à des campagnes, par exemple de sensibilisation au port de la ceinture de sécurité ;
- Avec la PRP – dont il est l'un des actionnaires –, l'ACP souscrit de fait aux programmes d'études et de recherches engagés par cet organisme ;

- Au niveau international : l'ACP participe à des actions/programmes/groupes de travail qui visent à harmoniser les mesures entre états membres de l'UE :
 - o Avec la FIA Foundation : en particulier le programme *"Think Before You Drive"*, lancé sur plusieurs pays et sur une durée de trois ans, et auquel participent en outre la firme Bridgestone et la PRP. Le but de ce programme est d'informer et de prévenir, par la distribution de brochures qui traitent de la ceinture de sécurité, les appuis-têtes, les sièges pour enfants, les tests de mesure de pression et usure des pneumatiques,
 - o En suivant l'initiative des clubs membres de la FIA, au sein du programme EURORAP, *European Road Assessment Programme* : il s'agit d'un programme ambitieux qui se propose de faire l'état des lieux des routes et autoroutes dans l'UE. Sur certains pays, ce bilan existe déjà, mais pas encore au Portugal où rien n'a encore été fait. L'ACP pense en effet que l'état des routes est sur ce pays problématique et est une cause non négligeable d'accidents. On peut penser que cette épreuve de vérité ne sera sans doute pas sans jeter le trouble sur les autorités portugaises...
 - o Dans le cadre de l'*European Road Safety Chart* : il s'agit de cours de printemps, dispensés sous forme d'ateliers, aux enfants des membres associés, âgés de 10 à 13 ans et qui seront mis en place en 2006.

➤ **Les associations d'enseignants de la conduite**

L'ANIECA

L'ANIECA, Association Nationale des Entrepreneurs de l'Enseignement de la Conduite Automobile (*Associação Nacional dos Industriais do Ensino da Condução Automóvel*), fondée il y a une trentaine d'années, est la principale association privée des auto-écoles au Portugal et recense 700 membres alors que le pays en compte 1 200. Certains de ses membres ont plusieurs auto-écoles, jusqu'à une quinzaine, mais ce sont davantage des situations d'exception. L'ANIECA dispose de 6 centres d'examen qui ont comptabilisé 123 000 candidats en 2002, 111 000 en 2003 et sans doute autour de 100 000 en 2004.

Outre l'ANIECA, le Portugal dispose également de 6 autres centres privés, soit 1 pour l'APEC, 2 pour l'ACP et 3 pour une autre association, l'AHBVT.

L'ANIECA a pour vocation de défendre les intérêts de ses membres, les propriétaires des auto-écoles. Au jour le jour, cela se traduit par des actions de formation des instructeurs, des directeurs d'écoles, des actions de recyclage.

L'APEC

L'APEC, Association Portugaise des Auto-écoles (*Associação Portuguesa de Escolas de Condução*) est une association privée qui a été fondée en 1994 et recense 170 membres associés. Elle emploie 16 personnes et est organisée simplement avec un directeur, des examinateurs et un personnel technique. Elle dispose d'un centre d'examen moderne à Lisbonne. Celui-ci est le plus grand existant au Portugal puisque ce sont 50 000 candidats qui y ont été recensés en 2004.

Outre la défense de ses membres associés, l'APEC est particulièrement active et édite une revue. M. Alcino Cruz, son président, en est la cheville ouvrière et dénonce régulièrement et sur des points précis les inexactitudes de la signalisation routière et les dangers encourus par les usagers.

➤ **Les autres associations de lutte contre la violence routière**

L'ACA-M

L'Association de Citoyens Auto-Mobilisés (*Associação de Cidadãos Auto-Mobilizados (ACA-M)*) est une ONG qui a été fondée en 1998 et officialisée en 1999. Le nom de l'association

est un jeu de mots qui témoigne de sa résolution à faire bouger les choses, son mot d'ordre étant : la fin de la guerre civile sur les routes portugaises.

Composée de 150 à 200 membres actifs sur l'ensemble du territoire portugais, cette association est unique au Portugal et perçue comme assez "élitiste" de par l'appartenance de ses membres à des classes sociales assez aisées (fonctionnaires, professions libérales, cadres moyens et supérieurs).

Par choix, cette entité ne reçoit pas de subvention publique mais s'appuie sur **la force de conviction de ses membres**, dont nombre d'entre eux sont apparentés à des personnes accidentées (encore en vie ou décédées pour cause d'accident de la route). C'est une association de militants.

Ses modalités d'action sont simples et consistent en des émissions télévisées spécifiques et des pétitions qui sont ensuite transmises au Parlement portugais. En moyenne, une pétition de l'ACA-M recueille entre 10 000 et 20 000 signatures.

La mission de l'ACA-M est double :

- **Sensibiliser** l'Etat portugais à la sécurité routière, insister sur une vision d'ensemble de celle-ci, qui intègre les composantes liées à la justice, la santé, l'éducation...
- **Responsabiliser** les acteurs de la sécurité routière afin d'améliorer les infrastructures et les comportements.

La plate-forme revendicative de cette ONG s'articule autour de **plusieurs axes opérationnels** :

- **L'amélioration du système de contrôle-sanction** ;
- L'axe économique ;
- L'axe de la prévention et de l'éducation ;
- L'axe de la recherche ;
- L'axe de la santé.

En ce qui concerne l'amélioration du système de contrôle-sanction, l'ACA-M a soutenu la nécessité de définir un plan national de prévention/sécurité routière (ce qui a été fait avec le PNPR). Elle insiste également beaucoup sur l'amélioration de la législation sur le transport public collectif des enfants (mesure reprise dans le nouveau Code de la route).

Cependant, en matière de renforcement des contrôles, ses propositions vont au-delà du PNPR. Elle demande :

- L'augmentation des contrôles sur route et en ville, tant en quantité qu'en qualité ;
- La lutte contre les infractions mineures : stationnement non réglementaires... avec pour but de réduire l'impunité ;
- L'augmentation des actions de barrages diurnes et nocturnes en particulier à proximité des lieux de loisirs ;
- La lutte contre la corruption des forces de police : agents des brigades routières, suppression des régimes d'exception...;
- La lutte contre le laxisme observé lors des contrôles inhérents au transport routier de marchandises (chauffeurs routiers et véhicules), notamment les irrégularités lors du contrôle technique des véhicules, ou encore l'application de la législation du chronotachygraphe...;
- L'augmentation de sanctions contre l'usage des téléphones portables en cours de conduite, la consommation d'alcool, les excès de vitesse.

Un autre de ces axes de propositions porte non plus sur le seul système de contrôle des infractions mais sur leur pénalisation. Il faut revoir la définition de certaines infractions routières en les qualifiant de **crimes routiers** ce qui sous-entend d'indispensables réformes de la justice portugaise, avec en corollaire l'attribution des compétences nécessaires au

Ministère Public. Par exemple, dans le système actuel, on déplore l'immunité des constructeurs de routes, autoroutes et ouvrages d'art (tunnels, ponts...). L'inculpation d'un constructeur, comme cela a été le cas dans le drame du tunnel du Mont Blanc, est encore impossible au Portugal.

Elle demande également le contrôle et l'application de la législation sur la publicité qui tend à développer des comportements agressifs en matière routière et la création d'une base de données – un historique des contraventions et sanctions subies par les conducteurs en matière d'infractions routières... On peut penser que la création du registre individuel du conducteur (RIC) va dans ce sens.

Comme bien d'autres associations européennes, elle demande le renforcement des investissements en direction des transports collectifs, la mise en place d'une comptabilisation des coûts sociaux induits par les accidents...(axe économique de son programme).

L'axe de la **prévention et de l'éducation** devrait pour elle se traduire par une révision de la conception de l'éducation en matière de sécurité routière et s'appuyer sur une **éducation citoyenne de la route**, des programmes spécifiques pour les jeunes et les adolescents, la généralisation des programmes de réinsertion pour les conducteurs ayant commis des infractions, l'amélioration de l'examen du permis de conduire, la mise en place d'une carte des droits des piétons... Ces propositions font écho aux travaux de recherche évoqués précédemment.

En ce qui concerne la **recherche** à proprement parler l'objectif est de détacher l'Observatoire de la sécurité routière de la DGV et de le placer sous l'autorité partagée du MAI et du Ministère de l'enseignement supérieur, de la science et de la technologie... "*En outre, il conviendra de reformuler en profondeur les missions de l'Observatoire, et notamment d'améliorer le système de collecte de données*" (cf. paragraphe suivant).

L'accompagnement et l'étude de la place et du rôle des diverses instances en charge de la sécurité routière figurent également parmi les priorités retenues : les inspections du permis de conduire, les forces de la PSP, les brigades de contrôle dans les transports...

L'axe de la **santé** reprend lui les grandes recommandations de l'OMS (cf. chapitre 1) : mesurer l'impact de l'accidentologie routière sur la santé publique, l'accompagnement des victimes de la route, la meilleure coordination des équipes médicales... et du Corps national des pompiers.

Mais l'une des préoccupations principales de cette association est centrée sur la **réforme des institutions en charge de la sécurité routière**. Bien que les propositions de l'ACA-M dans ce domaine soient à prendre avec précaution, elles n'en traduisent pas moins les dysfonctionnements inhérents au système en place à ce jour. Les propositions retenues par l'ACA-M sont les suivantes :

- La dissolution du Conseil National de la Route, la suppression de la participation financière de l'Etat à la PRP et la ré-attribution des fonds d'Etat à des entités nationales en charge de l'éducation, de la promotion et de la prévention routière ;
- L'amélioration de la transparence au sein de l'ensemble des organismes, la fin de la collusion supposée entre différentes entités, la fin du lobbying de certaines entités privées au détriment de l'intérêt public. Et l'ACA-M de citer un exemple troublant, celui du taux limite d'alcoolémie autorisé, d'abord réduit à 0,3 g/litre de sang, puis ramené à nouveau à 0,5 g/litre de sang, sous la pression supposée des multinationales des alcools et spiritueux ;
- L'extension des compétences de la DGV à de nouveaux domaines, comme ceux de la recherche et de l'analyse, auxquels l'organisme n'a accès que par les procédures historiques établies par le MAI ;

- La création d'une *Haute Autorité* de la sécurité routière directement sous tutelle du Conseil des Ministres, associant les représentants de la société civile et les organismes d'Etat responsables de la bonne exécution du PNPR (élaboré et approuvé par l'Assemblée Nationale). Cet organisme devra également veiller à maintenir une coordination permanente entre les forces de police, le corps national des pompiers, les tribunaux, les brigades de contrôle des infractions sur les routes... et renforcer les liens entre la recherche pure et la recherche appliquée sur les transports et l'accidentologie, ainsi que sur les politiques publiques de prévention et d'éducation en matière de sécurité routière.

Enfin, l'ACA-M participe à un réseau international d'associations, toutes constituées comme des ONG, sous l'égide d'*Estrada Viva* (littéralement "La route vivante"), et parmi lesquelles on trouve entre autres la Croix Rouge Portugaise (*Cruz Vermelha Portuguesa*), le Corps National des Pompiers (*Corpo Nacional de Bombeiros*)...

L'OSEC

L'Observatoire de la Sécurité sur les Routes et dans les Villes (*Observatório de Segurança de Estradas e Cidades (OSEC)*) a été créé en 2004. Cet organisme siège à la Cour d'Appel de Lisbonne.

Sa création s'appuie sur **un double constat** :

- L'hétérogénéité et **la dangerosité des routes et autoroutes portugaises**, du seul fait que celles-ci ont été construites en application d'un système de normes très ancien et non actualisé ;
- **l'impunité** dont bénéficient les maîtres d'ouvrages en matière routière et autoroutière – les EP et les municipalités – puisqu'à ce jour la justice ne dispose pas des connaissances techniques nécessaires à une détermination des véritables responsabilités.

Sa mission est d'effectuer des **enquêtes criminelles** en apportant un regard approfondi sur les problèmes de sécurité routière depuis la perspective des infrastructures routières. Pour ce faire, cette ONG se propose d'apporter les connaissances techniques aux instances de la justice portugaise, en particulier le ministère public, afin de mettre en évidence les responsabilités éventuelles des institutions en place en matière de construction des routes et autoroutes.

Présidée par le juge Nuno Salpico, cette ONG comprend 7 juges, 2 adjoints, des représentants du ministère public, des ingénieurs civils, deux professeurs de l'Institut Technique Supérieur, le général de la GNR, un représentant de la PSP, deux représentants de l'ordre des avocats. Elle réunit donc au sein d'une même entité un vaste ensemble de compétences, à la fois techniques et juridiques.

Bien que de création récente, cette ONG se signale par des prises de position pour le moins vigoureuses, auxquelles à ce jour l'Institut des routes du Portugal (EP) ne donne pas de réponse. Aveu implicite ou stratégie de l'autruche ?... Toujours est-il que cette ONG a créé une situation d'embarras notable auprès des instances du pouvoir portugais.

➤ **Les autres associations**

Outre les organismes mentionnés ci-dessus, il existe au Portugal une multitude d'associations et fédérations diverses, chacune centrée sur une spécialité ou une zone géographique donnée. On en citera simplement quelques unes parmi les plus connues :

- L'APSI, Association pour la Promotion de la Sécurité Infantile (*Associação para a Promoção da Segurança Infantil*) ;
- L'ADC, Association de Défense des Conducteurs (*Associação de Defesa dos Condutores*) ;

- L'APAV, Association Portugaise de Soutien à la Victime (*Associação Portuguesa de Apoio à Vítima*) ;
- La FNM, Fédération Nationale de Motocyclisme (*Federação Nacional de Motociclismo*) ;
- La FNTR, Fédération Nationale des Transporteurs sur Route (*Federação Nacional de Transportistas Rodoviários*) ;
- ... / ...

En résumé :

Au Portugal, la sinistralité routière a diminué sous l'effet conjugué d'une politique plus active en matière de sécurité routière et d'une mobilisation de la société civile telle que le Portugal n'en a jamais connu.

Cependant, pas plus que ses voisins, le Portugal n'a réussi à mettre en place une organisation optimum capable de coordonner l'ensemble des acteurs impliqués dont, par ailleurs, le nombre ne cesse de croître.

La DGV est un acteur fondamental du système de la sécurité routière portugaise. Elle est placée sous tutelle du ministère de l'intérieur et a un pouvoir réglementaire. Elle a des recettes propres qui lui viennent directement de la perception des contraventions ; elle répartit les moyens entre les différents corps de contrôle (police et gendarmerie), elle participe à l'élaboration de la politique de sécurité routière au sein du Conseil National de la Sécurité Routière. Cependant, l'instabilité qu'a connue l'administration portugaise ces dernières années (réformes successives, changement de direction...) ne lui ont pas permis de donner sa pleine mesure.

Le partage des compétences d'exécution et contrôle entre la brigade de la circulation de la gendarmerie (GNR) et la division de la circulation de la police (PSP) est une autre source de complexité pour les autorités portugaises. Progressivement, d'ici à 2010, il est prévu que la brigade de la circulation de la GNR devienne le seul organisme compétent en matière de contrôle des accidents avec dommages corporels sur les routes du Portugal, à l'exception du réseau municipal qui restera du ressort des brigades territoriales de la GNR.

Ces dernières années, on peut penser que c'est la pression de la société civile portugaise et de ses élus qui a maintenu un fort niveau de mobilisation nationale sur la question de la sécurité routière et que les objectifs fixés en la matière par l'Union européenne ont eux aussi compté.

Plus généralement, la politique de sécurité routière portugaise oscille entre prévention-éducation et renforcement du système de contrôle-sanction réussissant difficilement à articuler les deux approches ; difficulté à laquelle s'ajoutent celles créées par l'instabilité de la situation politique et les très nombreuses réformes de l'administration portugaise. Par ailleurs, le Portugal ne semble pas toujours avoir les moyens, notamment financiers, de ses ambitions en la matière.

CHAPITRE 3 - LA SECURITE ROUTIERE EN SUISSE

1 - LE CONTEXTE GENERAL

➤ L'ACCIDENTOLOGIE

La Suisse est actuellement engagée dans un projet de révision de sa loi fédérale sur la circulation routière dans le but de réduire l'insécurité routière. L'objectif fixé est de réduire d'ici 2010 le nombre de morts et de blessés graves sur la route à respectivement moins de 300 et 3000 – contre 509 et 5 500 en 2004 – pour diminuer ensuite d'au moins 30% par tranche de 10 ans.

L'originalité de la démarche entreprise tient dans l'association et la participation en amont pour l'élaboration du projet de tous les acteurs concernés par la sécurité routière, tant publics que privés, nationaux, cantonaux ou communaux. Selon Bernard Périsset, chargé de mission aux affaires internationales à l'Office fédéral des routes⁷⁶, les clés du succès de la démarche participative suisse résident dans :

- La volonté de l'Office fédéral des routes et du Ministre des transports de faire participer tous les acteurs ;
- La nature confédérale de l'Etat suisse ;
- La présence de partenaires privés très actifs dans les cantons (Automobile club suisse, Touring club suisse, bureau de prévention des accidents, Conseil de la sécurité routière...).

La Suisse est l'un des pays européens qui a le plus faible taux d'accidents de la route. En taux d'accidentologie, elle se situe au 4^e rang européen selon l'IRTAD après le Royaume-Uni, la Suède et les Pays Bas. Depuis 1971, elle a réduit d'environ un tiers le nombre de tués sur ses routes, en dépit d'un doublement du trafic.

Le nombre de décès sur les routes a stagné aux alentours de 600 pendant quelques années de 1998 à 2000, avant de diminuer de 6% en 2001 (544) et de 8% en 2002 (513). Entre 2002 et 2003, il a de nouveau augmenté de 7% (549), selon l'enquête effectuée par le Bureau de Prévention des Accidents (BPA) auprès des polices cantonales. Dans le même temps, il a diminué de 11,6% en Europe et de 23% en France. Parmi les hypothèses évoquées figurent la météo favorable de 2003, qui a incité les conducteurs à emprunter davantage la route, les causes "habituelles" comme la vitesse, l'alcool..., le comportement général : augmentation de l'agressivité sur la route... Le taux élevé d'accidents de jeunes durant l'été a suscité des réactions dans l'opinion et les médias.

Entre 2003 et 2004, le nombre de décès et le nombre de blessés graves ont baissé de 7% (de 546 à 509 décès, de 5900 à 5500 blessés graves). L'analyse met en évidence des différences selon les catégories d'usagers : le nombre de morts a diminué de 10% chez les conducteurs de voiture de tourisme et de 13% chez les cyclistes, mais les accidents mortels ont augmenté de 14% chez les motards.

⁷⁶ - Bernard Périsset, chargé de mission aux affaires internationales à l'OFROU, président du groupe de travail sur la sécurité et la circulation routière de la CEE ONU. Intervention lors de l'université d'été européenne de la sécurité routière, juillet 2005. "La nouvelle politique fédérale en Suisse et le contexte de son application territoriale"

➤ UN RAPPEL SUR L'ORGANISATION ADMINISTRATIVE SUISSE

La Suisse est un Etat fédéral qui compte 7,4 millions d'habitants. Sa structure fédéraliste compte trois niveaux politiques :

- La Confédération ;
- Les cantons ;
- Les communes.

Les compétences de la Confédération concernent notamment la politique de législation lorsqu'elle s'applique à tout le territoire national. L'application des lois incombe aux cantons. Les tâches qui ne relèvent pas expressément de la compétence de la Confédération sont du ressort des cantons.

Le Parlement fédéral est composé de deux chambres élues par le peuple qui forment ensemble l'assemblée fédérale, laquelle exerce le pouvoir législatif : le Conseil national, au sein duquel les cantons sont représentés proportionnellement à leur population, et le Conseil des Etats, au sein duquel chaque canton est représenté par 2 députés. Le gouvernement, composé du Conseil fédéral et de la chancellerie, est élu par l'Assemblée fédérale.

Tout projet de loi du gouvernement fédéral est mis en consultation auprès des gouvernements cantonaux, des communes, des associations et partenaires privés concernés... Cette procédure de consultation fait que le projet de loi est beaucoup discuté ; lorsqu'il entre en vigueur, il a été reçu et porté.

La Suisse compte 26 cantons. Les cantons sont des Etats qui se sont réunis en 1848 pour donner naissance à la Confédération en lui transférant ainsi une partie de leur souveraineté. Chaque canton a sa propre constitution, son parlement, son gouvernement et ses tribunaux.

La répartition des compétences entre Confédération et cantons s'élabore de trois manières distinctes : soit la compétence de la Confédération est totale, soit la compétence est partagée entre la Confédération et les cantons, soit la compétence cantonale est totale.

Les cantons sont subdivisés en communes politiques. Elles sont actuellement au nombre de 2761. Ce chiffre tend à diminuer en raison de fusions. Près d'une commune sur 5 dispose d'un parlement ; 4 sur 5 pratiquent encore la démocratie directe, au sein de l'assemblée communale. En plus des tâches qui leur sont attribuées par la Confédération et les cantons, les communes ont des compétences propres, notamment en matière d'infrastructures routières. Ce sont les cantons qui décident du degré d'autonomie des communes ; celui-ci varie donc considérablement d'un cas à l'autre.

2 – LES ACTEURS DE LA SECURITE ROUTIERE

➤ LA REPARTITION DES COMPETENCES EN MATIERE DE SECURITE ROUTIERE

Le présent paragraphe inventorie et décrit brièvement le fonctionnement des principaux acteurs suisses de la sécurité routière. L'analyse des relations de ces acteurs à la politique de sécurité routière ainsi que celle des relations entre eux est renvoyée au paragraphe 3 sur la politique de sécurité routière et la logique d'acteurs.

En matière routière, la Confédération assume la compétence législative : règles de circulation routière, signalisation, équipement des véhicules, admission des conducteurs (permis de conduire) et de leur véhicule (permis de circuler), assurance-responsabilité civile, sanctions. Dans quelques rares domaines la Confédération est également organe d'exécution.

Les cantons et les communes assument la compétence d'exécution : contrôles de la circulation, examens de conduite, retrait du permis, examens médicaux, réglementation du

trafic, pose de signaux et de marquage, construction, entretien et exploitation des routes... L'application des lois incombe aux communes et aux cantons. Les cantons financent leurs actions de sécurité routière sur leurs fonds propres.

Pour les infractions routières, le Conseil fédéral a fixé des amendes (loi sur les amendes d'ordre) ; à défaut, la procédure pénale ordinaire est suivie. **Les recettes des amendes vont à la caisse générale des cantons et des communes.**

En matière de police, la compétence cantonale est totale (Cf. infra).

➤ **L'OFFICE FEDERAL DES ROUTES**

L'Office fédéral des routes (OFROU) est le centre de compétences pour les routes et la circulation routière. Il est né en 1998 du regroupement de l'ancien Office fédéral des routes (OFR) et de la Division principale de la circulation routière, alors rattachée à l'Office fédéral de la police. **De la sorte, les principales tâches et compétences relatives au domaine routier ont été réunies en une seule et unique unité administrative.**

L'OFROU est rattaché au Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC). Il emploie près de 150 personnes.

Conformément au mandat politique qui lui a été confié, l'OFROU poursuit les objectifs suivants :

- Faire en sorte que les personnes et les véhicules aient accès à la circulation routière ;
- Améliorer la sécurité routière ;
- Achever la construction et assurer la conservation d'un réseau de routes nationales répondant aux critères de sécurité, de capacité et de rentabilité.

La sécurité routière est ainsi une des tâches dévolues à l'OFROU, tant sur le plan de l'édition des normes que sur le plan de la coordination entre les mesures mises en œuvre en Suisse dans le domaine de la prévention des accidents. En outre, l'OFROU formule les prescriptions régissant les heures de travail, de conduite et de repos des chauffeurs professionnels, règle les transports de marchandises dangereuses et édicte des directives sur la façon d'organiser les contrôles de vitesse. Il a également des attributions en matière de coordination de la recherche et de la planification stratégique.

L'OFROU comporte quatre divisions :

- La division affaires de la direction ;
- La division réseaux routiers ;
- La division infrastructure routière, à laquelle incombent la mise à disposition et l'exploitation des routes gérées par l'OFROU⁷⁷ qui exerce la haute surveillance sur la planification, la construction, l'exploitation et l'entretien du réseau de routes nationales ;
- La division circulation routière.

➤ **La division circulation routière**

La division circulation routière veille à la fluidité du trafic sur les routes. Elle est compétente en matière de règles de la circulation routière, d'admission des véhicules et des personnes, de responsabilité civile et de sanctions pénales. Elle est également en charge du dossier de la locomotion douce (piétons, cyclistes). Elle élabore les projets de loi et les normes devant contribuer à la sécurité routière, définit un standard minimum pour l'admission des personnes et des véhicules à la circulation⁷⁸, vérifie que les véhicules et leurs accessoires répondent

⁷⁷ - Environ 1850 km de routes nationales, 2300 km de routes principales, plus de 4000 ponts et 250 tunnels

⁷⁸ - Le permis de conduire concerne l'autorisation des personnes, le permis de circulation celle des véhicules

aux exigences de sécurité et de protection de l'environnement, définit la couverture minimale des assurances responsabilité civile.

Au sein de cette division :

- Le domaine sécurité routière et règles de la circulation élabore la législation routière, son adaptation à l'évolution et aux normes internationales. Il s'engage tant sur le plan national qu'international dans des programmes visant à améliorer la sécurité routière et dans des projets de recherche en matière de sécurité, et encourage les nouvelles approches à ces problèmes. Il est responsable de la prévention des accidents et de l'amélioration de la sécurité routière. Il collabore à ce titre avec des organismes privés en Suisse et à l'étranger et coordonne les mesures prises à cet égard ;
- Le domaine politique de sécurité routière s'occupe du projet VESIPO de formulation d'une nouvelle politique de sécurité routière (Cf. *infra*).

L'OFROU collabore avec des organismes suisses (Bureau de prévention des Accidents, organismes cantonaux, organisations d'automobilistes, polices cantonales...) et internationaux (CEE ONU, High Level Group on Road Safety...).

➤ **LE FONDS DE SECURITE ROUTIERE**

Le Fonds de sécurité routière (FSR) est un établissement de droit public. Il est chargé de soutenir et coordonner les mesures de prévention des accidents de la route. Financièrement, il est l'un des principaux acteurs chargés de subvenir aux activités exercées dans le domaine de la sécurité routière. Il participe au cofinancement de la plupart des travaux entrepris dans le domaine de la prévention des accidents.

➤ **Le financement**

Le Fonds dispose annuellement d'environ 18 millions de francs suisses (12 millions d'euros). Ses capitaux proviennent d'une contribution que verse obligatoirement et annuellement chaque détenteur d'un véhicule à moteur avec sa prime d'assurance responsabilité civile⁷⁹.

Cette contribution s'élève actuellement à 0,75% de la prime nette. Selon la **loi fédérale du 25 juin 1976 sur une contribution financière à la prévention des accidents de la route**, elle peut s'élever au maximum à 1% de la prime. Perçue par les assureurs privés en même temps que la prime, cette contribution est ensuite versée au FSR. En moyenne, elle représente un montant annuel de 4 à 5 francs suisses (2,60 à 3,20 euros) par détenteur de véhicule à moteur. Tous les détenteurs de véhicules apportent ainsi une contribution annuelle à la prévention des accidents de la route.

Le FSR finance les principaux acteurs à l'œuvre dans le domaine de la sécurité routière : le Conseil de la sécurité routière, le bureau de prévention des accidents, des associations d'usagers de la route, des instituts de recherche des universités, des hautes écoles et des bureaux d'ingénieurs privés, des commissions cantonales de la circulation et des organisations qui s'intéressent aux problèmes de la circulation routière.

Le FSR finance uniquement des projets éducatifs – relatifs aux comportements – et non des projets d'infrastructures.

➤ **L'organisation**

Le FSR est constitué de trois organes : la commission administrative, le comité et le secrétariat. Il est placé sous la surveillance du Conseil fédéral, conformément à la loi

⁷⁹ - Bases légales : loi fédérale du 25 juin 1976 (institue un fonds pour la prévention des accidents de la route, alimenté par une contribution issue du paiement des primes de l'assurance responsabilité civile) et ordonnance du 13 décembre 1976 sur une contribution financière à la prévention des accidents de la route ; règlement du 5 décembre 1989 concernant l'utilisation des capitaux du FSR, modifié le 26 juin 2004 (précise le taux de contribution et les modalités d'usage des capitaux)

fédérale du 25 juin 1976 sur une contribution financière à la prévention des accidents de la route.

La commission administrative se compose de 12 experts en prévention routière, désignés par le Conseil fédéral. La Confédération, les cantons, les associations et organisations s'occupant de circulation routière, les assureurs, la médecine et la psychologie y sont représentés. La commission administrative se réunit environ 4 fois par an. Elle décide de l'attribution des ressources financières du FSR. Les décisions négatives peuvent être portées par voie de recours devant le Conseil fédéral. Ainsi, le Fonds a refusé de soutenir les actions de l'association Nez Rouge, qui propose de reconduire dans leur propre voiture les personnes ayant trop bu, pour s'en tenir strictement à sa ligne "qui conduit ne boit pas" et à son objectif de modification des habitudes des conducteurs. L'association a déposé un recours auprès du Conseil fédéral qui a donné raison au FSR.

Le secrétariat traite les affaires selon les instructions reçues de la commission administrative et sous la surveillance du président. Composé de quatre membres, il est responsable de la mise en pratique de la politique de l'organisme.

Le FSR travaille en collaboration avec le bureau de prévention des accidents, le Touring club suisse, l'association transport et environnement, Mobilité piétonne, communauté d'intérêt vélo suisse⁸⁰, la police...

➤ **Les actions du FSR en 2004**

En 2004, les principaux projets soutenus par le Fonds ont concerné :

- Dans le domaine de l'éducation routière, des contributions financières aux instruments didactiques pour les jardins d'enfants et les écoles et aux actions d'associations et d'organisations ; une campagne d'information "zèbre jaune" lancée par le Touring club suisse et l'association Mobilité piétonne pour les abords de passages de sécurité ;
- Dans le domaine de la formation et du perfectionnement pratique des conducteurs de véhicules à moteurs, soutien aux cours recommandés et contrôlés par le Conseil de la sécurité routière ;
- En ce qui concerne le travail d'information et de sensibilisation par les campagnes nationales "boire ou conduire" et "la vérité sur la fumette et la conduite" menées par le Conseil de la sécurité routière, la campagne pour le port du casque de cycliste coordonnée et conduite par le bureau de prévention des accidents ;

Dans ce cadre une contribution de 2 millions de francs suisses (1,3 millions d'euros) a été versée au bureau de prévention des accidents pour ses frais de structure. Au total, le FSR a pu engager environ 15 millions de francs suisses (9,7 millions d'euros) en plus de cette contribution structurelle versée au bureau de prévention des accidents.

➤ **LE RÔLE DU BUREAU SUISSE DE PRÉVENTION DES ACCIDENTS**

Créé en 1938, le bureau de prévention des accidents (BPA) est depuis 1984 **une fondation régie par le droit privé, indépendante en matière politique**. Il a pour mandat légal d'augmenter la sécurité et de prévenir les accidents dans le domaine *non professionnel* (le trafic routier, le sport, l'habitat et les loisirs) : la loi fédérale sur l'assurance accidents du 20 mars 1981 et l'ordonnance sur la prévention des accidents lui confèrent le mandat de prévenir les accidents non professionnels par l'information et des mesures générales de sécurité, et de coordonner les activités menées par des organismes ayant des objectifs similaires. Environ 50% de son budget et de ses activités sont consacrés à la sécurité routière. En effet, les accidents routiers, s'ils ne sont pas les plus nombreux, se révèlent être les plus coûteux pour la collectivité. Il compte près de 100 collaborateurs, dont certains dans les cantons.

⁸⁰ - Cf. *infra*

Le BPA était financé jusque là par une contribution structurelle du FSR et un pourcentage du supplément de prime, ce dernier étant prélevé sur les primes nettes de l'assurance accidents non professionnels. Il dispose de moyens propres dans une faible proportion.

Le BPA a des missions de :

- Recherche ;
- Conseils ;
- Coordination ;
- Education, formation.

➤ **La recherche au BPA**

Le BPA prépare les bases scientifiques pour analyser les accidents et établit des statistiques. Il définit les priorités de la prévention et élabore des mesures préventives. La recherche menée au BPA est très appliquée, et s'articule entre analyse des problèmes, tests et évaluation des mesures.

La formation en deux phases pour le permis de conduire (*Cf. infra*) a par exemple fait l'objet d'études théoriques, de tests et d'évaluations quantitatives et qualitatives. Selon nos interlocuteurs, l'avantage du positionnement de cet organisme réside dans la force du lien établi entre recherche et prévention. L'inconvénient tient à ce qu'il ne dispose pas de ressources financières suffisantes pour approfondir les recherches.

Le BPA est par ailleurs impliqué dans le réseau du Forum européen des laboratoires de recherche routière (FEHRL)⁸¹ et contribue actuellement à cinq projets de recherche de l'Union européenne.

En matière de conseil, il est en contact avec les cantons, les communes, les institutions et les particuliers. Ses collaborateurs spécialisés traitent les questions techniques de sécurité dans la circulation routière. Il gère un réseau de 1 200 délégués à la sécurité, relais du BPA auprès des habitants des communes.

Le BPA a également des missions de coordination des activités préventives engagées par des organismes qui poursuivent les mêmes objectifs. Parallèlement, il dispense des cours de sensibilisation à la sécurité routière auprès du personnel des entreprises suisses et des instructeurs de la circulation mènent des actions analogues dans les écoles. Parmi ses priorités figurent l'éducation routière à l'école, l'alcool au volant, les zones 30 km/h, la formation des conducteurs (modèle en deux phases).

Ses messages sont relayés par les médias, l'Internet et des campagnes. Parmi ses thèmes de campagne récents figurent : le taux d'alcoolémie autorisé, la conduite diurne phares de jour allumés, les accessoires de visibilité, le port de la ceinture de sécurité, en partenariat avec le FSR et le Touring club suisse...Il édite également une large gamme de notices informatives sur la sécurité, comme la revue de prévention *BPA actuel*.

Toujours dans le domaine de la communication, il organise des colloques, des plates-formes de discussion et des congrès nationaux et internationaux.

Le BPA n'agit pas seul mais en partenariat avec les autres acteurs suisses de la sécurité routière, en particulier le Fonds de sécurité routière, l'OFROU, le Conseil suisse de la sécurité routière, l'association transports et environnement et le Touring club suisse. Il a ainsi à de nombreuses reprises contribué à fournir les données servant de bases à

⁸¹ - Cf. *Comparaison européenne des ingénieries routières : Espagne, Italie, Pays-Bas, Portugal et Royaume Uni*, Ithaque pour le SETRA, novembre 2004.

l'élaboration aux grandes politiques en matière de prévention. C'est, entre autres, le cas de la promotion de la "Vision Zéro" (Cf. *infra*).

➤ **LE CONSEIL SUISSE DE LA SECURITE ROUTIERE**

Le Conseil de la sécurité routière (CSR) est une organisation faîtière, active dans le domaine de la sécurité routière, sous statut associatif. Fondé en 1952, il a porté jusqu'en 1990 le nom de "Conférence suisse de sécurité routière dans le trafic routier (SKS)".

Il compte environ 230 membres : associations routières, autorités fédérales, cantonales et communales, institutions s'occupant de la prévention des accidents de la circulation, clubs automobiles, écoles de conduite, conducteurs professionnels, polices municipales et cantonales, associations contre l'alcoolisme, associations de motards, importateurs d'automobiles, associations de cyclistes...

Son objectif est essentiellement de sensibiliser les usagers aux dangers de la route et d'améliorer la sécurité routière par des mesures adéquates. Il collabore à cet effet étroitement avec les autorités compétentes et les organisations membres.

➤ **L'organisation**

L'assemblée générale constitue l'organe supérieur du CSR. Elle est composée par l'ensemble des 230 membres. *Le directoire* dirige l'association active dans toute la Suisse. Il se compose du président et de représentants issus des membres. *Le bureau* s'occupe des affaires courantes et exécute les mandats du directoire. A partir du 1^{er} janvier 2005, le bureau a mandat de diriger le secrétariat du Conseil des experts sécurité routière.

Les comités techniques réunissent des experts parmi les membres. Ils sont responsables de la mise en application des mandats, comme par exemple les mandats émanant du Fonds de sécurité routière. Le groupe "relations médiatiques" est responsable de la préparation et de la réalisation des activités d'information du CSR, notamment de la conception et de l'organisation des campagnes annuelles de sécurité routière. Le groupe d'experts "formation complémentaire", avec les commissions "organisation des cours" et "Recommandation de cours", est essentiellement chargé de la coordination et de l'encouragement du perfectionnement facultatif des conducteurs de véhicules ainsi que du suivi professionnel des organisateurs de cours et des instructeurs. Le groupe "école et circulation" traitait des questions touchant à l'éducation routière dans les écoles en mettant à disposition de celles-ci le matériel didactique et les bases de formation nécessaires à cet effet. Suite à la réorientation du FSR, le CSR ne recevra pas de mandat de prestations dans le domaine de l'éducation routière. Les activités du groupe ne seront plus financées à l'avenir. Le groupe a été dissous à la fin de l'année 2004.

➤ **Les activités**

L'activité du Conseil de la sécurité routière comprend pour l'essentiel l'éducation routière à tous les niveaux scolaires, la formation et le perfectionnement des conducteurs ainsi que des campagnes annuelles de sécurité routière au niveau national. Ces domaines demeurent les piliers de ses activités mais sont complétés dans le cadre du projet baptisé "Phénix". Un nouveau point fort réside dans l'assurance et le contrôle de la qualité de la formation en deux phases destinée aux nouveaux conducteurs.

En 2004, les principales activités du CSR ont concerné : les relations avec les médias, la formation complémentaire à la conduite et un projet d'enseignement en milieu scolaire.

- Au sein du groupe d'experts "relations médiatiques" :
 - o La campagne "boire ou conduire", lancée dans le contexte de la révision de la loi sur la circulation routière (nouvelle limite du taux d'alcoolémie de 0,5 pour mille), menée essentiellement par affiches, en partenariat avec

- des écoles de conduite, des services des automobiles de certains cantons, des corps de police,
- o La campagne "la vérité sur la fumette et la conduite", sur le thème du cannabis dans le trafic routier, dont la valeur limite est fixée à zéro à partir de 2005, menée essentiellement par des spots au cinéma et à la télévision et un portail Internet, ciblée sur des groupes particuliers approchés dans les écoles de conduite et les écoles post-obligatoires, en partenariat avec un fabricant de papier à cigarettes. Ces deux campagnes ont été prolongées jusqu'à fin 2005 ;
- Au sein du groupe d'experts "Formation complémentaire", les travaux ont porté sur :
 - o Les cours de perfectionnement recommandés par le CSR : la formation des instructeurs, le contrôle de la qualité des cours de conduite pour les cyclistes (mandat du FSR) en collaboration avec la police municipale de Zürich (élaboration d'un manuel approuvé par le FSR),
 - o La surveillance de l'application des directives du FSR pour les organisateurs des camps d'initiation à la conduite pour jeunes (mandat du FSR), en collaboration avec le Touring club suisse ;
- Au sein du groupe "école et circulation" :
 - o Un projet d'enseignement "circulation accident conséquences" en partenariat avec le Touring club suisse,
 - o La campagne pour la rentrée scolaire avec le BPA et le Touring club suisse.

Le Conseil de la sécurité routière finançait jusque là ses activités presque exclusivement au moyen des contributions du Fonds de sécurité routière et des cotisations des membres.

➤ **LES CORPS DE CONTROLE**

Le fédéralisme propre à la Suisse et la subdivision en trois niveaux différents – échelons fédéral, cantonal et municipal – se reflètent également dans les structures de la police.

La souveraineté en matière de police relève de la **compétence des cantons** qui sont chargés de recruter, former, équiper les corps de police. La Suisse dispose de ce fait d'une multitude d'organisations de police réglementées de différentes manières. Outre les **corps de police cantonaux**, une certaine de villes ou de communes d'une certaine importance disposent de leur propre **corps de police municipale**. Du fait de la souveraineté des cantons en matière de police sur leur territoire, la Suisse ne dispose pas d'une police nationale à proprement parler. L'office correspondant est l'Office fédéral de la police.

➤ **La police cantonale**

La police cantonale est chargée de la circulation et de l'application de la loi fédérale sur la circulation routière. Elle s'occupe également de la prévention des accidents de la route. Elle effectue régulièrement des contrôles pour prévenir les infractions au Code de la route. Les contrôles portent sur le permis de conduire et le permis de circulation, la vitesse, le poids et la sécurité du véhicule, l'aptitude à conduire de la personne au volant (alcoolémie, drogue, médicaments). Les contrôles de police sont régis par la Loi fédérale sur la circulation routière et les ordonnances en la matière. La police cantonale intervient en cas d'accident lorsqu'il y a des blessés. Elle s'occupe des enquêtes sur les accidents graves et mortels et possède toutes les compétences judiciaires en matière de circulation routière.

La répartition des différents postes de police cantonaux sur le territoire, ainsi que l'organisation des corps de police cantonaux sont fixées par les lois cantonales. L'organisation, la formation et l'équipement de la police varient d'un canton à l'autre :

- Les cantons de Suisse alémanique subdivisent en général les forces de police en trois secteurs principaux : la police judiciaire, la police de sécurité et la police de la circulation ;

- Les cantons romands, en revanche, préconisent une subdivision binaire comprenant la gendarmerie et la sûreté. La police de la circulation est généralement rattachée ou subordonnée à la gendarmerie ;
- Le canton du Tessin, de langue italienne, a opté pour une toute autre solution en répartissant les sections en fonction des secteurs géographiques.

Si la Suisse ne possède pas de police de la route spécifique, certaines polices cantonales ont des unités de circulation spécialisées dans ce domaine qui sont chargées du trafic sur l'autoroute et sur les routes cantonales. Cela était auparavant le cas de la plupart des cantons. Aujourd'hui, c'est une situation plus rare. **La plupart des cantons n'ont pas d'effectifs dédiés à la sécurité routière.** Notre interlocuteur à l'OFROU s'est exprimé en faveur du retour à l'organisation de polices spécialisées de la circulation : "*la sécurité routière est un domaine complexe qui nécessite des connaissances spécialisées et des formations spécifiques*".

➤ **L'exemple de la police cantonale de Genève**

L'organisation de la police cantonale de Genève est la suivante :

- Police judiciaire (350 policiers environ) ;
- Gendarmerie (environ 750 gendarmes) ;
- Police de la sécurité internationale (environ 250 policiers).

Une particularité du canton de Genève est d'être un canton-ville. Il n'y a pas de police de ville comme à Berne. A Genève, des agents de sécurité municipaux sont dotés de compétences en matière de police de la circulation, mais elles sont très limitées.

Au sein de la gendarmerie, les Brigades routière, navigation et prévention (BRNP) rassemblent : la brigade de sécurité routière (BSR), la brigade de navigation et la brigade d'éducation et de prévention (BEP).

La brigade de sécurité routière, créée en 1999 par la fusion de la brigade autoroute et de la brigade motorisée, s'occupe des accidents avec blessés, de l'escorte de personnalités et de l'accompagnement de transports exceptionnels. Elle assure également la fluidité de la circulation et la sécurité des usagers par des patrouilles préventives, des informations sur le trafic au moyen de panneaux à messages variables, des contrôles de vitesse et d'ébriété et le contrôle de véhicules et de leur chargement. Elle est appuyée dans ses missions par des radars mobiles. Le Centre autoroutier de surveillance du trafic et de gestion opérationnelle des routes nationales (CASTOR) gère le trafic et les interventions sur autoroute.

La brigade sécurité routière est constituée de 66 gendarmes.

La brigade du trafic s'occupe de la gestion des radars : radars de vitesse (environ 70 cabines et 10 appareils), appareils de contrôle des infractions aux systèmes lumineux (feux tricolores), cabines de contrôle simultanée de la vitesse et des infractions aux feux tricolores, véhicules équipés de radars mobiles. Il n'existe pas actuellement de procédure centralisée de recueil et de traitement des données des contrôles.

Une dizaine de radars fixes, sur les 69 que compte le canton de Genève, ont été décorés par la police suivant différents thèmes "helvétiques" : vache, montre Swatch, couteau suisse, boîte aux lettres, bouchon, emmental... L'idée est de les rendre plus visibles que les cabines grises habituelles et d'éviter qu'elles soient taguées. Il s'agit de miser sur la dissuasion sans piéger les automobilistes avec des radars dissimulés. La localisation précise des radars est disponible sur le site Internet des autorités cantonales.

La brigade d'éducation et de prévention, créée en 1968, s'occupe des cours de prévention dans les écoles (1 heure par classe et par an pour les enfants de 12 à 15 ans). Elle dispose également d'une piste d'éducation routière. Elle organise annuellement une finale genevoise d'éducation routière. 1800 classes ont été visitées en 2004-2005. Le Touring club suisse

envoie également des instructeurs de la circulation et fournit du matériel pour les écoles. Il existe de grandes différences en termes de prévention scolaire selon les cantons.

Parmi les autres tâches de la brigade d'éducation et de prévention figurent la formation des patrouilleurs scolaires et l'examen des demandes déposées par les communes à ce sujet. Les patrouilleurs scolaires aident les enfants à traverser les rues aux abords des écoles. Ils sont environ 250 par jour pour tout le canton. La BEP dispense également sur demande des cours et des conseils à des associations de personnes âgées ou de parents d'élèves, des sauveteurs auxiliaires et pompiers bénévoles...
11 policiers travaillent à la BEP.

En termes de campagnes de prévention, la police cantonale de Genève reprend essentiellement les campagnes du BPA et du FSR et mène également des campagnes en partenariat avec la section genevoise du Touring club suisse. Les actions Predire (prévention, dissuasion, répression), au nombre de 5 par an environ, ciblent une quinzaine de jours durant un thème particulier : alcool, piétons, rentrée scolaire, conducteurs de deux roues... La police cantonale organise des journées de prévention avec voiture tonneau, véhicules accidentés, expositions de photos..., elle tient des stands lors de salons ou foires.

Nos interlocuteurs de la police cantonale de Genève déplorent la faiblesse des effectifs dans les brigades dévolues à la sécurité routière. Pour venir à la BEP, il faut être volontaire et en faire la demande. En principe, cela n'est pas possible pendant les 5 premières années exercées dans des postes de quartier. Rares sont les gendarmes qui ne font carrière que dans une seule brigade. En effet, les gendarmes des brigades sécurité routière restent avant tout gendarmes et exercent toujours le travail de base. C'est en plus qu'ils sont spécialisés en sécurité routière. La spécialisation s'acquiert essentiellement sur le terrain.

➤ **La police municipale**

Les polices communales ont été instituées dans des cantons dont le territoire est dispersé dans différentes régions⁸², ou dont les communes disposent selon la tradition d'une grande autonomie⁸³. A l'exception des villes historiques de petite ou moyenne importance, les effectifs des 300 corps de police des communes restantes se situent dans une fourchette allant d'un seul policier à une douzaine de collaborateurs.

Les polices communales sont compétentes pour la réglementation du trafic au niveau communal. Dans le canton des Grisons par exemple, beaucoup de compétences sont dévolues à la police communale. Les grandes villes (Lausanne, Zurich, Berne, etc.) sont complètement autonomes en matière de circulation.

Certains cantons ne disposent toutefois d'aucun corps de police communal ; dans d'autres, les corps de police communaux disposent de compétences secondaires et s'occupent essentiellement du contrôle du stationnement.

La tendance actuelle est à l'intégration des corps de police communaux dans les corps de police cantonaux. En maints endroits, le poste de police communale est remplacé par des unités disposant de forces de police mobiles.

➤ **LA RECHERCHE EN SECURITE ROUTIERE**

Outre le BPA, la recherche sur la sécurité routière est menée également au sein :

- des universités et écoles polytechniques : recherche assez mineure et peu appliquée selon nos interlocuteurs. A titre d'exemple, l'Université de Fribourg a, sur mandat du BPA, développé un test qui analyse les traits de personnalité spécifiquement liés à la circulation routière ;

⁸² - Cantons de Vaud, de Fribourg, du Valais, du Tessin et des Grisons.

⁸³ - Villes de Lausanne, de Berne ou de Zürich.

- du Touring club suisse, sur des points particuliers (ex. les passages piétons).

Selon le rapport de synthèse de l'OFROU sur la nouvelle politique de sécurité routière, "*les moyens engagés dans la recherche en matière de sécurité routière restent insuffisants. La qualité de la saisie statistique des accidents de la circulation peut encore être améliorée*".

La collaboration internationale est très importante pour la recherche suisse qui s'est beaucoup internationalisée, en particulier dans le cadre des programmes de recherche de l'Union européenne.

➤ **LA SOCIÉTÉ CIVILE, LES ACTEURS PRIVÉS ET LES GROUPES D'INTERETS**

Quelques acteurs parmi les principaux sont évoqués ci-dessous.

➤ **Le Touring club suisse**

Le Touring club suisse (TCS), club de défense des automobilistes, débloque une partie de son budget et de ses activités pour la prévention. Il conduit en particulier des actions de prévention pour les enfants dans les écoles. Il a un mandat d'information routière et mène des actions en collaboration avec les polices cantonales et le FSR dans les écoles. Il agit également en partenariat avec le BPA.

Le TCS rassemble 1,45 millions de membres (pour environ 7,4 millions d'habitants en Suisse) représentés dans vingt-quatre sections cantonales autonomes s'appuyant sur les particularismes régionaux et les sensibilités diverses. Il emploie plus de 1200 personnes dans toute la Suisse.

Il est une force de proposition concernée par la mobilité au sens large et une niche de savoir technique et environnemental.

Il s'organise autour d'une assemblée des délégués, organe suprême du club, composée des délégués et des présidents de sections et des membres du conseil d'administration composé d'élus.

Le TCS compte deux centres de sécurité routière dans lesquels sont dispensés des cours de conduite. Il édite régulièrement des brochures de sensibilisation à la conduite. Il mène en partenariat avec onze grands clubs automobiles européens un test européen des tunnels soutenu et cofinancé par la Commission européenne et une campagne "En toute sécurité dans les tunnels". La campagne "zèbre jaune" lancée par TCS et Mobilité piétonne incite les piétons et les conducteurs de véhicules à redoubler de prudence à l'approche des passages piétons.

➤ **L'Automobile club suisse**

L'Automobile club suisse (ACS) mène des actions de prévention dans les écoles primaires. L'ACS et le TCS travaillent avec des instructeurs de la police. Il dispose de sections cantonales.

➤ **L'Association transports et environnement**

Association subventionnée, l'association transports et environnement (ATE) mène des actions de prévention. Depuis 1979, elle agit en faveur d'une mobilité intégrant l'être humain et la protection de l'environnement et défend des objectifs en matière de politique des transports durable.

Elle rassemble plus de 136 000 membres et est la deuxième association de transports de Suisse.

Les membres de l'ATE bénéficient d'une large palette de prestations, de l'assurance pour voiture aux abonnements de train. Ses 87 collaborateurs réalisent un chiffre d'affaires annuel de 30 millions de francs suisses (19 millions d'euros).

Le peuple suisse a rejeté massivement l'initiative "Rues pour tous" de l'ATE pour l'introduction du 30km/h dans les localités. Le Conseil fédéral a toutefois facilité la procédure d'aménagement des zones 30 km/h dans les quartiers d'habitation.

La politique de l'ATE repose en particulier sur le principe de la sécurité et de la santé pour toutes les personnes impliquées dans la circulation.

L'organe suprême de l'association est l'Assemblée des délégués, qui siège en règle générale une fois par an. Les délégués des sections y ont le droit de vote. Les sections sont des associations disposant de leur propre personnalité juridique. Le Comité central est l'organe exécutif de l'ATE : il veille à l'application des décisions prises par l'Assemblée de délégués.

➤ ***La Mobilité piétonne, association suisse des piétons***

Mobilité piétonne est une association suisse des piétons. Elle s'engage pour une politique des transports et une législation routière qui prennent en considération les intérêts des piétons de manière plus significative. Chaque année, 3000 piétons sont victimes d'un accident de la route. L'association Mobilité piétonne défend le modèle de la cohabitation de tous les usagers dans le trafic. Elle anticipe et participe aux mesures qui permettent d'instaurer un trafic respectueux des piétons, comme par exemple le 30 km/h. L'association s'engage en particulier pour les piétons les plus vulnérables, les enfants, les personnes âgées et les personnes handicapées.

Son comité comprend des spécialistes des transports, du droit, de l'aménagement du territoire et de l'économie ainsi que des personnes ayant de l'expérience dans la mise en œuvre de mesures favorables aux piétons. L'association est nationale. Elle dispose d'un réseau de bureaux conseils, spécialistes de la planification du trafic. Elle collabore avec les autorités et organisations qui ont des buts apparentés.

➤ ***La Communauté d'intérêt vélo suisse***

La communauté d'intérêt vélo suisse (CI vélo suisse) est une association qui défend les intérêts des cyclistes dans la vie courante et les loisirs.

Organisation fédérale sans but lucratif, elle réunit plus de 30 associations régionales actives dans toutes les régions du pays auxquelles sont affiliés 20 000 membres individuels. Les membres sont des groupes défendant les intérêts des cyclistes sur le plan local, régional ou cantonal, des entreprises publiques ou privées ainsi que des personnes individuelles. La CI vélo suisse souhaite augmenter le nombre de ses membres.

La CI vélo suisse coordonne les activités des organisations qui lui sont affiliées. Elle s'engage en faveur de tous les intérêts relatifs au vélo, notamment dans les domaines de la sécurité et du confort des cyclistes, de l'amélioration des aménagements cyclables et de la combinaison du trafic individuel et des transports en commun. Elle prend position sur le plan national par rapport aux questions relatives à la politique des transports, à la sécurité routière et à la protection de l'environnement dans le domaine des transports.

La CI Vélo Suisse fournit du travail de base, de l'information et des conseils, ainsi que du travail politique dans les domaines de la technique du trafic et des véhicules, de la planification et de la sécurité des transports.

Elle est financée par les contributions des membres, des dons, les recettes des prestations et la vente de produits.

3 - LA POLITIQUE DE SECURITE ROUTIERE ET LA LOGIQUE D'ACTEURS

Rappelons que la circulation routière est une affaire fédérale depuis 1932 ; auparavant, elle était cantonale. Aujourd'hui, la politique en matière de sécurité routière est en Suisse encadrée par plusieurs lois : la loi fédérale sur la circulation routière du 19 décembre 1958, sans cesse amendée ; la Loi relative à la contribution à la prévention des accidents de la circulation routière ; la Loi sur les amendes d'ordre... Mais au-delà de l'évolution même de ce corpus législatif et réglementaire la question est de savoir comment les différents acteurs évoqués précédemment se coordonnent pour élaborer, appliquer et évaluer les politiques de sécurité routière.

➤ LE PROJET DE NOUVELLE POLITIQUE FEDERALE DE SECURITE ROUTIERE

En 2000, le Département des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) a donné à l'OFROU mandat pour élaborer les fondements d'une politique nationale de sécurité routière. L'OFROU a lui même mandaté le BPA.

Ce qui a rendu nécessaire la redéfinition d'une politique fédérale de sécurité routière tient pour le gouvernement fédéral au contexte législatif – la dernière loi fédérale sur la circulation routière datait de 1958 –, à l'accidentologie – à la fin des années 1990, le nombre de morts et de blessés sur les routes suisses a cessé de décroître –, à l'exemple d'autres pays européens engagés dans une révision de leur politique de sécurité routière. C'est pourquoi le gouvernement fédéral a lancé le processus en mandatant l'OFROU. Des rapports élaborés précédemment⁸⁴ n'avaient pas eu d'impact réglementaire ou factuel.

Le rapport du BPA publié en mai 2002 et intitulé "*Elaboration des fondements d'une politique nationale de sécurité routière*", retient comme élément central du dispositif la "**vision zéro**", inspirée de la Suède, c'est-à-dire l'idée selon laquelle il ne faut plus accepter que la circulation routière se traduise par des morts et des blessés graves.

Le rapport affirme que les pays qui ont enregistré les plus grands succès en matière de sécurité routière ont suivi la procédure suivante :

- formulation d'une vision ou d'une philosophie ;
- analyse des problèmes ;
- détermination des objectifs ;
- élaboration de mesures ;
- évaluation et surveillance (*monitoring*).

Le projet baptisé "Vision zéro" a été renommé VESIPO, en raison des confusions que l'intitulé a pu susciter dans l'opinion avec "absence de vision".

Le conseil fédéral s'est prononcé une première fois dans le cadre de sa stratégie de développement durable : "*assurer plus de sécurité sans restreindre la mobilité*", puis en fixant un but plus concret : "*diminuer d'au moins 50% en 10 ans le nombre de tués et blessés graves*". Au sujet de la vision zéro, il a parlé de changement de paradigme et d'engagement éthique.

En s'appuyant sur cet objectif chiffré, le Conseil fédéral a décidé en juillet 2002 de faire préparer à l'OFROU les mesures nécessaires à l'atteinte de l'objectif et d'entreprendre les démarches nécessaires en vue d'améliorer sensiblement la sécurité routière.

⁸⁴ - Rapport d'un groupe d'études en 1969 "La lutte contre les accidents de la route en Suisse", rapport d'un groupe d'experts de l'OFROU en 1993 "Sécurité routière : stratégies et mesures pour les années 1990"

➤ **Une démarche participative**

Il est important de rappeler que la démarche participative initiée par l'OFROU et le BPA reposait sur l'idée selon laquelle la nouvelle politique de sécurité routière de la Confédération devait être développée de concert avec les acteurs importants oeuvrant dans ce domaine.

La nouvelle politique de sécurité routière a donc été développée et formulée dans le cadre d'un processus auquel ont participé, dans cinq groupes de spécialistes⁸⁵ encadré par un comité d'appui, quelques 80 personnes issues d'associations professionnelles, de groupements d'intérêts, d'autorités cantonales et communales, des milieux économiques et politiques.

Le processus participatif a suivi cinq étapes :

1. En 2000 : Attribution d'un mandat du DETEC à l'OFROU pour élaborer les fondements d'une politique de SR ;
2. Fin avril 2003 : Formulation de la vision globale et des objectifs de cette politique (formulation conjointe démarche participative et gouvernement fédéral) ;
3. Fin septembre 2003 : Elaboration de la stratégie et fixation des priorités (démarche participative) ;
4. Fin mars 2004 : Evaluation des mesures (gouvernement fédéral) ;
5. Fin décembre 2004 : Choix des mesures (gouvernement fédéral et démarche participative).

... Les premières actions, telles que le permis de conduire en deux parties, ont été appliquées en janvier 2005. La première remarque qui s'impose est donc de dire que cette démarche participative prend du temps et que cette temporalité n'est pas souvent celle du politique.

Les groupes de spécialistes ont traité par étapes les éléments politiques, à savoir la vision, les objectifs, la stratégie et les mesures. Un comité d'appui⁸⁶, comité de soutien et de résonance politique, a été consulté à chaque étape du projet. Il a commenté les résultats des travaux réalisés à chaque étape, donné des impulsions quant au contenu, émis des recommandations et veillé à obtenir l'impact politique nécessaire.

L'objectif de la démarche participative, qui associe acteurs privés, autorités locales, cantonales et fédérales, est de définir une politique non ordonnée et imposée de haut en bas, mais ancrée dans une culture de la sécurité routière, partagée et portée par tous. Cette démarche participative est une particularité de ce projet, pour lequel l'OFROU n'a pas seulement envoyé le projet en consultation, mais impliqué les partenaires en amont avant consultation, pour favoriser l'acceptabilité du projet.

En effet, les réactions avaient en effet été vives suite aux mesures proposées par le BPA dans son rapport initial. En particulier, la proposition de limite de vitesse pour les motocyclistes à 80km/h avait provoqué une manifestation de 35 000 personnes à Berne et une pétition du comité Pro Moto "*contre la discrimination des motocyclistes*". Selon le rapport de synthèse de l'OFROU, "*la Confédération entend collaborer avec toutes les personnes oeuvrant dans le domaine de la sécurité routière au niveau fédéral, cantonal et communal. A*

⁸⁵ - Les spécialistes étaient répartis dans les groupes suivants : admission des personnes, comportement, véhicules, infrastructures et exploitation. Diverses organisations étaient représentées au sein des groupes de spécialistes : OFROU, BPA, associations d'automobilistes, de piétons, de cyclistes, de transports routiers, de familles des victimes de la route, de moniteurs de conduite, d'assureurs, d'importateurs d'automobiles, universités et écoles polytechniques, polices cantonales et municipales

⁸⁶ - Composé de directeurs cantonaux de police, de représentants des chambres fédérales, du tribunal fédéral, des gouvernements cantonaux, d'organisations et d'associations faitières, de moniteurs de conduite, du BPA, de la communauté d'intérêt vélo suisse, d'importateurs de véhicules...

*cet effet, elle aspire à une action coordonnée des divers acteurs impliqués. En outre, il s'agit de faire prendre pleinement conscience à l'opinion publique de la valeur de la sécurité routière*⁸⁷.

L'objectif visé était donc bien d'élaborer un projet de nouvelle politique de sécurité routière et d'obtenir un large soutien de l'opinion publique en sa faveur.

➤ **Un objectif quantifié**

L'objectif général fixé a été le suivant : en 2010, le nombre de morts et de blessés graves sur la route sera inférieur à respectivement 300 et 3000 (soit approximativement les objectifs fixés par l'UE de diminution de 50% du nombre de tués et de blessés sur la route), pour diminuer ensuite d'au moins 30% par tranche de dix ans...

Il a été décomposé en cinq objectifs principaux, accompagnés d'objectifs partiels :

1. La société et l'économie mettent la sécurité routière sur un pied d'égalité avec la mobilité
2. Les usagers de la route font preuve d'un comportement sûr, responsable et respectueux des autres
3. Tous les véhicules sont techniquement sûrs et favorisent la sécurité routière
4. Les infrastructures routières sont conçues, entretenues et exploitées de manière à assurer la sécurité de leurs usagers
5. Le sauvetage des victimes d'accident se fait rapidement et dans les règles de l'art.

Ces objectifs tentent donc de concilier des objectifs liés au comportement du conducteur mais lui associent à parts égales des objectifs techniques liés aux infrastructures et aux véhicules. Ils réaffirment également le lien indissoluble que fait la société suisse entre "sécurité" et "économie".

Les stratégies élaborées par la suite tiennent donc compte de ces grands objectifs et les mesures qui sont mises en œuvre pour les atteindre sont réparties en différents champs d'action :

- Sensibilisation et éducation, formation et perfectionnement ;
- Contrôles et sanctions ;
- Infrastructure routière, guidage du trafic, véhicules ;
- Ressources, organisation et institutions ;
- Collaboration internationale, recherche et statistiques ;
- Assurance qualité, systèmes incitatifs.

➤ **Une approche globale de la sécurité routière**

C'est donc bien une politique globale que souhaite mettre en œuvre la Confédération ; une politique qui allie éducation et prévention, contrôle et sanction, sans oublier les nécessaires adaptations des organisations et des institutions concernées. Une politique qui s'appuie aussi sur la recherche, les coopérations internationales... et une politique qui s'évalue (assurance qualité).

De plus cette politique globale s'appuie sur des principes stratégiques qui diffèrent selon les champs d'actions concernés. A titre d'exemples, citons :

- Pour le champ ressources : *"il convient de dégager et d'utiliser, au niveau fédéral, cantonal et communal, les ressources financières permettant d'assurer la sécurité routière et plus particulièrement d'imposer le respect des prescriptions en vigueur"* ;

⁸⁷ - OFROU, La nouvelle politique de sécurité routière. Premier rapport de synthèse. Situation initiale, vision et objectifs. 30 avril 2003

- Pour l'organisation et les institutions : "une mise en œuvre coordonnée de la politique de sécurité routière au niveau fédéral, cantonal et communal présuppose l'utilisation ou la mise en place de structures permettant de résoudre les problèmes" ;
- Recherche et statistiques : "les résultats de la recherche et des analyses d'accident doivent être concrétisés dans des mesures de prévention des accidents" ;
- Contrôles et sanctions : "*Il convient d'axer les contrôles du trafic sur les erreurs comportementales qui ont les plus fortes incidences sur les statistiques des accidents ainsi que sur les zones dangereuses et de les intensifier*"...

Plus de 100 propositions de mesures ont été ainsi émises. Elles ont été évaluées par l'OFROU et les mesures de sécurité qui ont un impact direct sur le nombre, les caractéristiques et les conséquences des accidents ont été évaluées selon 6 critères pondérés :

1. Potentiel d'efficacité⁸⁸ (30%)
2. Efficacité⁸⁹ (15%)
3. Applicabilité⁹⁰ (15%)
4. Influence sur la liberté individuelle (15%)
5. Effet protecteur pour les personnes les plus vulnérables (15%)
6. Compatibilité avec les objectifs d'autres domaines de la politique fédérale (10%).

Les mesures dites fondamentales, qui n'ont pas d'incidence immédiate sur la sécurité routière mais qui créent les conditions nécessaires pour que les mesures de sécurité puissent déployer leurs effets (par exemple dans le domaine des ressources, des statistiques et de la recherche), ont été évaluées selon 4 critères :

1. Utilité du programme (40%)
2. Applicabilité (20%)
3. Efficacité (20%)
4. Compatibilité avec les objectifs d'autres domaines de la politique fédérale (20%).

Couvrant un large éventail d'actions, les mesures proposées visent notamment à améliorer la formation et le perfectionnement des conducteurs, à adapter l'infrastructure routière et à intensifier les contrôles du trafic dans l'optique de la sécurité. Parmi les mesures prévues figurent :

- L'éducation à la mobilité et à la sécurité à tous les niveaux de la scolarité ;
- L'intensification de l'engagement international en faveur de la sécurité des véhicules ;
- L'accélération et l'uniformisation des procédures en matière de sanctions ;
- L'analyse et la suppression des endroits dangereux potentiels et des points noirs ;
- La conception et la formulation du code de la route ;
- Le zéro pour mille pour les conducteurs professionnels ;
- Le zéro pour mille pour les nouveaux conducteurs ;
- Le cours d'éducation routière imposé systématiquement aux récidivistes ;
- La limite de la validité du permis et renouvellement sous condition de formation ;
- L'usage diurne des phares...

Les mesures ne sont pas toutes nouvelles. Certaines existaient déjà dans l'Union européenne, comme la charte de la sécurité routière, le label de la sécurité routière... Toutefois, selon notre interlocuteur de l'OFROU, **l'importance du train de mesures réside moins dans son originalité que dans son caractère d'ensemble**. L'idée est que la solution appliquée consistant à mettre en œuvre des mesures individuelles n'est plus suffisante. Une politique globale, cohérente, à long terme est désormais nécessaire.

⁸⁸ - Réduction des victimes d'accidents

⁸⁹ - Rapport coût-utilité

⁹⁰ - Chances prévues de pouvoir faire appliquer la mesure rapidement et de façon simple

Les travaux menés ont fait l'objet de quatre rapports de synthèse sur la nouvelle politique de sécurité routière⁹¹. Sans préjuger du résultat du processus, selon nos interlocuteurs certains signes de changement d'esprit par rapport à la sécurité routière se font jour : interpellation du parlement au conseil fédéral pour demander une loi qui rendrait obligatoire l'éducation à la sécurité routière dans les écoles, critiques plus vives des mesures coûteuses sans bénéfices assurés... Toutefois, le processus législatif est encore long. Le train de mesures peut être accepté dans son intégralité ou partiellement, subir quelques modifications ou être profondément rénové.

Toujours selon notre interlocuteur de l'OFROU, si la vision zéro est très soutenue par le Ministre des transports, elle n'est pas encore très ancrée au gouvernement et au parlement et n'a pas fait encore l'objet d'une communication suffisante. Selon une enquête réalisée en 2003 par l'institut Demoscope à la demande du BPA, 12% des interrogés savent ce que signifie "vision zéro". Après rappel du concept, 65% considèrent qu'il s'agit d'un objectif politique important, voire primordial, et 53 % estiment que l'objectif est réalisable avec les moyens adéquats.

➤ **Le financement du programme d'actions**

Une analyse réalisée par l'OFROU du train de mesures proposé⁹² montre que l'utilité économique et financière de "Via sicura", nom du projet dans sa mise en œuvre, devrait dépasser les coûts de sa mise en œuvre, estimés environ à 670 millions de francs suisses par an (430 millions d'euros)⁹³. Il faut mettre en regard de ces dépenses, le fait que si Via Sicura déploie ses effets, on estime que l'on pourra économiser chaque année environ 840 millions de francs suisses en paiements effectifs (prestations d'assurances, franchises, etc.) grâce aux vies humaines épargnées et aux blessés graves évités.

C'est surtout la suppression des points noirs et des endroits potentiels à risques qui devrait grever le budget des collectivités publiques (Confédération, cantons/communes). Quant aux contrôles du trafic routier, à intensifier et à axer sur les comportements fautifs qui compromettent le plus la sécurité, ils devraient causer des frais supplémentaires aux niveaux cantonal et communal. L'excédent de dépenses du secteur public s'élèverait à quelque 300 millions de francs suisses (195 millions d'euros) par an.

L'OFROU a proposé de le financer par un supplément à prélever sur la prime d'assurance responsabilité civile pour les véhicules automobiles et dont le taux serait calculé en fonction des risques et selon le principe de causalité. Cette formule devrait renforcer la conduite prudente et sûre, car les primes seraient fixées individuellement à l'aide de différents critères liés au risque.

Ces mesures pourraient avoir un effet bénéfique sur l'évolution des dommages dus aux accidents et donc sur les primes d'assurance. Au cours des 15 premières années, la redevance s'élèverait en moyenne à 65 francs suisses (40 euros) par année et par individu (15% de la prime nette de l'assurance responsabilité civile). Il serait possible d'abaisser considérablement ce taux au bout de 15 ans, lorsque les coûteuses mesures entreprises dans le domaine de l'infrastructures seraient achevées⁹⁴. L'idée est d'aller chercher les

⁹¹ - Résultat provisoire du travail découlant du processus participatif destiné à formuler la nouvelle politique de sécurité routière. 1^{er} rapport de synthèse : Situation initiale, vision et objectifs, 30 avril 2003 ; 2^e rapport de synthèse : Stratégie, 22 août 2003 ; 3^e rapport de synthèse, Système d'évaluation, 29 mars 2004 ; 4^e rapport de synthèse, Mesures, 17 décembre 2004.

⁹² - Communiqué de presse de l'OFROU, 17 décembre 2004, "Pour des routes plus sûres : Via sicura"

⁹³ - Détails : 240 millions de francs suisses (154 millions d'euros) pour l'infrastructure routière sans les routes nationales, 220 millions de francs suisses (141 millions d'euros) pour le contrôle sanction, 100 millions de francs suisses (64 millions d'euros) pour les véhicules (éclairage), 110 millions de francs suisses (70 millions d'euros) pour la sensibilisation et l'éducation, la formation et le perfectionnement, les normes de comportement, le guidage du trafic, l'assurance qualité

⁹⁴ - Communiqué de presse de l'OFROU, 17 décembre 2004, "Pour des routes plus sûres : Via sicura"

sources de financement chez ceux qui créent l'insécurité routière. Selon notre interlocuteur de l'OFROU, il est difficile de savoir si cette dernière proposition peut être acceptée. Le montant par détenteur de véhicule n'est pas très élevé en soi, mais certains milieux politiques sont défavorables à toute augmentation des taxes et impôts.

Le BPA a proposé d'examiner la possibilité de recourir à d'autres sources que l'augmentation de la prime d'assurance responsabilité civile envisagée par l'OFROU. Des moyens pourraient par exemple être prélevés sur l'impôt sur les huiles minérales et sur les amendes d'ordre.

En principe, le train de mesure peut être approuvé sans que le financement le soit.

➤ **LES MESURES ADOPTEES**

➤ **Les mesures entrées en vigueur au 1^{er} janvier 2005**

Le Conseil fédéral a fixé le calendrier selon lequel le train de mesures décidé par le Parlement dans le cadre de la révision de la loi sur la circulation routière serait mis en vigueur. Il a décidé de mettre en vigueur, au 1^{er} janvier 2005, une série de mesures et a arrêté les prescriptions nécessaires à l'application de la législation fédérale par les cantons.

Parmi ces mesures devant contribuer largement à renforcer la sécurité routière, figurent les thématiques suivantes :

- Alcool au volant : abaissement du taux d'alcoolémie limite de 0,8 à 0,5 pour mille et contrôle de l'air expiré sans indice d'ébriété ;
- Conduite sous l'influence de stupéfiants et de médicaments : tolérance zéro ;
- Retrait du permis de conduire : nouvelle classification des infractions (bénignes, légères, moyennement graves, graves), introduction du système en cascade. Ce dernier a remplacé celui évoqué au début des années 90 d'un permis à points. Dans ce système, la durée du retrait de permis augmente à chaque nouvelle infraction de gravité moyenne ou forte.

➤ **Le permis de conduire à l'essai et la formation en deux phases**

Une mesure importante est celle du permis de conduire à l'essai et de la formation en deux phases qui entrera en application à partir du 1^{er} décembre 2005.

La durée de validité du permis de conduire pour l'élève qui réussit l'examen de conduite est désormais limitée à trois ans : il s'agit d'un permis de conduire à l'essai. Cette période probatoire prévoit des sanctions particulières en cas d'infractions compromettant la sécurité routière. De plus, durant les trois ans de la période probatoire, les conducteurs sont tenus de suivre une formation complémentaire de 16 h pour les automobilistes et de 12 heures pour les motocyclistes. Cette formation vise principalement l'amélioration des capacités à reconnaître et à éviter les dangers ainsi qu'à conduire en ménageant l'environnement. L'obligation de suivre cette formation pour obtenir un permis à durée illimitée fixée dans la nouvelle réglementation se base sur des évaluations selon lesquelles si les conducteurs novices sont davantage exposés aux accidents, c'est plus parce qu'ils se surestiment et prennent des risques que par manque de technique de conduite.

Les cours, dispensés par des animateurs spécialement formés et reconnus seulement s'ils sont mis sur pied par des organisateurs agréés au niveau cantonal, coûteront à peu près l'équivalent de huit leçons d'auto-école.

Les accidents de la route frappent davantage les conducteurs entre 20 et 24 ans que leurs aînés. Le Conseil fédéral espère que les conditions plus difficiles pour l'obtention du permis de conduire contribueront à réduire le nombre de victimes. Selon Magali Dubois, porte-

parole du BPA, "ce système a fait ses preuves dans d'autres pays, en Allemagne notamment"⁹⁵.

Les modalités d'application et la nature de la formation complémentaire proposée aux jeunes conducteurs a fait l'objet d'une consultation lancée par le DETEC. L'OFROU a mandaté le BPA pour évaluer la mesure.

➤ **Le projet de plan directeur de la locomotion douce**⁹⁶

En mai 2001, le Conseiller fédéral Moritz Leuenberger a chargé l'OFROU d'élaborer un plan directeur en vue d'encourager la locomotion douce. La locomotion douce concerne tous les modes de déplacement à pied, sur roues ou sur roulettes, à la seule force musculaire humaine (marche, vélo, patins à roulette...). Une politique des transports coordonnée devrait permettre de combiner de manière optimale les points forts des divers modes de transport.

Le plan directeur est contraignant pour la Confédération. Il n'évoque pas les mesures relevant exclusivement de la compétence des cantons et des communes, mais il sert de base d'action et de recommandation. La sécurité figure parmi les principes directeurs.

➤ **LA REORGANISATION DE DEUX DES PRINCIPAUX ACTEURS DE LA SECURITE ROUTIERE**

Deux des principaux organismes, le FSR et le CSR ont récemment connu une réorganisation de leur mode de fonctionnement :

- Le FSR a connu une réorganisation de sa façon de répartir les fonds qu'il collecte à destination des autres organismes ;
- Suite à la réorientation du FSR, un modèle - le projet "Phénix" - a été développé par le CSR et le FSR pour définir les nouvelles tâches et structures d'organisation du CSR.

➤ **Le FSR : de la répartition de fonds à la conduite de projet**

En 2004, le FSR a réorganisé son mode de travail. Jusque là, les ressources du FSR étaient distribuées en fonction des demandes de contribution que les divers acteurs de la sécurité routière adressaient au Fonds pour financer leurs projets.

Le règlement du 5 décembre 1989 concernant l'utilisation des capitaux du Fonds a été modifié le 26 juin 2004. Le nouveau règlement est entré en vigueur le 1^{er} décembre 2004. Dans sa nouvelle orientation, le FSR a opté pour :

- La concentration des moyens disponibles en fonction de "thèmes forts" et leur engagement sur la base de considérations économiques ;
- L'évaluation systématique de l'efficacité des mesures de prévention des accidents.

Les "**thèmes forts**" mettent en évidence les priorités à donner au travail de sécurité routière. Le FSR les fixe après analyse des causes et facteurs d'accidents dans le trafic routier et avec la participation des acteurs de la sécurité routière.

Pour cela, il a formé un **conseil d'experts sécurité routière** qui contribue à la définition des thèmes forts par des prises de position et des propositions dans le cadre d'un processus de participation. En cas de besoin, le FSR consulte également le conseil d'experts pour apprécier des activités facultatives de sécurité routière et pour évaluer des actions. Le conseil d'experts rassemble toutes les organisations travaillant au niveau national et intercantonal au service de la sécurité routière. Ses 40 membres environ sont élus par la commission administrative du FSR pour une période de 4 ans. Il se réunit deux fois par an. Il peut déléguer 4 de ses membres à la commission administrative du FSR. L'administration de ce nouvel organe a été confiée au Conseil de la sécurité routière.

⁹⁵ - Swissinfo, "Un permis de conduire en deux phases", 29 juillet 2003

⁹⁶ - DETEC, OFROU, *Projet. Plan directeur de la locomotion douce*

Les thèmes forts définis par le Fonds sont :

- Dès 2005 : **le comportement en matière de protection** (réflecteurs, ceintures de sécurité...). Pour le sujet "ceinture de sécurité", choisi comme thème prioritaire, des mandataires potentiels ont été invités à soumettre au FSR des avants-projets de campagne en faveur du port de la ceinture. Le bureau de prévention des accidents, le Touring club suisse et le Conseil de la sécurité routière collaborent pour mener ensemble cette campagne sous la conduite du bureau de prévention des accidents ;
- En 2006 : **l'aptitude à la conduite, la vitesse et la rentrée scolaire.**

Parmi les autres thèmes définis par le Fonds sous le titre "*apprentissage tout au long de la vie*"⁹⁷, ce que nous nommons désormais en France le "*continuum éducatif*", les cours pratiques de formation continue ne sont cofinancés par le Fonds que s'il s'agit de cours recommandés par le Conseil de la sécurité routière.

Les moyens dont dispose le FSR sont désormais engagés selon l'ordre des priorités suivant : en premier lieu pour les thèmes et mandats définis par la commission administrative comme thèmes forts pour une ou plusieurs années, puis pour répondre à des demandes, pour lesquelles les priorités dans l'attribution des moyens sont fixées en fonction des effets escomptés. Le FSR veille à coordonner les demandes avec les thèmes forts arrêtés et à les y intégrer dans la mesure du possible. Il attribue des mandats de prestation directement ou en réponse à des demandes. Chaque mandat de prestation comprend une évaluation du projet. La commission administrative rend son avis avec l'évaluation.

Cette réorientation du Fonds a des conséquences pour ses partenaires. Des demandes de contribution peuvent certes encore être déposées dans une mesure réduite, mais, par principe, les partenaires doivent axer leurs activités de sécurité routière sur le système des thèmes forts et les mandats de prestation qu'ils souhaitent obtenir doivent répondre à ces critères. **Le Fonds ne verse plus de contributions aux frais de structure des organisations partenaires mais finance exclusivement des projets limités dans le temps.**

Cette concentration des moyens financiers du Fonds sur des mesures éducatives et des thèmes prioritaires de la sécurité routière vise en particulier à éviter une trop grande dispersion de l'argent disponible. Le but de cette nouvelle organisation est d'améliorer sensiblement l'efficacité et le retour sur investissement des moyens financiers engagés par le Fonds et de mieux coordonner les forces et les efforts. Le FSR n'assume donc désormais plus seulement une fonction de gestion, mais aussi un rôle de conduite de projets.

La nouvelle organisation est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2005. L'année 2005 est une année de transition durant laquelle la réorientation du Fonds se concrétise progressivement.

➤ **Le projet Phénix du CSR**

La réorientation du FSR a conduit le CSR à se réorganiser et à une nouvelle définition des tâches qui lui sont dévolues. Ces évolutions ont trouvé leur concrétisation dans un projet dénommé : Phénix.

Les principaux points du projet sont les suivants⁹⁸ :

- La réduction du comité de 22 à 12 membres et la représentation dans ce comité de tous les groupes d'usagers de la route, y compris ceux du trafic lent (piétons et cyclistes) ;
- La séparation de la gestion du CSR de celle de la Fédération routière suisse (FRS) afin de manifester l'indépendance et la neutralité du CSR en matière de politique des

⁹⁷ - Appellation reprise en France dans la nouvelle loi de mai 2004 sur la formation professionnelle continue.

⁹⁸ - Source : site du Conseil suisse de la sécurité routière

transports. En effet, le CSR, tout comme le FSR à ses origines, a été initialement fondé par des organismes privés (associations routières, compagnies d'assurance, BPA) ;

- La gestion du conseil d'experts FSR (mandat de prestations) ;
- La préparation et l'application de programmes de "thèmes forts" du FSR, notamment dans les domaines "perfectionnement facultatif des conducteurs de véhicules", "campagnes de sécurité routière nationales" et "éducation routière", autant d'activités que le CSR peut réaliser plus efficacement ou à meilleur compte que d'autres organisations ;
- La réalisation de mandats de tiers, par exemple la supervision et le contrôle de la formation obligatoire des nouveaux conducteurs. Dans le cadre de la loi du 27 octobre 2004, applicable au 1^{er} décembre 2005, sur le permis en deux phases, la formation est dispensée par des organisateurs dûment autorisés par leur canton et dont les instructeurs ont passé avec succès un examen dans une institution reconnue par l'OFROU. L'exécution de ces normes, la surveillance de leur application, est de la compétence des cantons et donc de l'Association des services des automobiles (ASA). Le CSR a reçu un mandat pour préparer un projet pour la garantie de la qualité de toute la formation en deux phases.

Cette rupture est la conséquence directe de la réorientation stratégique du FSR qui finançait jusqu'ici les activités du CSR. En 2004, le FSR avait reçu 2,3 millions de francs suisses (1,5 millions d'euros). Le FSR reste le principal partenaire du CSR. Le CSR doit à l'avenir supporter lui-même ses frais de structure (personnel, secrétariat, etc.). A côté des mandats de prestations que le FSR lui a déjà attribués – perfectionnement facultatif des conducteurs de véhicules et gestion du conseil d'experts, organe consultatif du FSR –, le CSR doit donc se trouver de nouveaux mandats, en premier lieu sur les thèmes forts définis par le FSR.

➤ **LES COOPERATIONS ENTRE LES DIFFERENTES POLICES**

L'Office fédéral de la police dispose de divers services chargés de coordonner le travail de police des cantons dans certains domaines de portée intercantonale. Cependant, la diversité des corps de police cantonaux et l'absence d'un poste de conduite centralisé constituent parfois une contrainte de l'avis de plusieurs de nos interlocuteurs. Malgré tout, les services de police de tous les cantons cherchent à renforcer leur collaboration et à unifier le plus possible leurs pratiques dans de nombreux domaines dont celui de la sécurité routière.

Ainsi, la Conférence des commandants des polices cantonales de Suisse (CCPCS) et la Conférence des directrices et des directeurs des polices des villes suisses (CDPVS) oeuvrent en faveur d'une meilleure collaboration entre les cantons et les villes, ainsi qu'avec la Confédération et depuis quelques années déjà, les cantons collaborent dans le cadre de **concordats intercantonaux**.

A l'exception des cantons de Zürich et du Tessin, les corps de police cantonaux sont affiliés à l'un des 4 concordats⁹⁹ réglant la coopération en matière de police. La portée de la collaboration diffère selon les concordats. Celui de Suisse orientale va jusqu'à coopérer en matière d'acquisition de matériel et de relations avec les médias.

A la suite des événements survenus lors du G8 à Evian, il a été décidé fin 2003 de créer des organes chargés de coordonner les engagements intercantonaux de police de la circulation. La plupart des systèmes d'information de police n'étant pas encore centralisés, un Comité pour la planification, le suivi et la standardisation du traitement des informations de police a été créé afin de pallier cette situation. A cet effet, un index national de police est actuellement mis sur pied.

➤ **Une unité de doctrine fédérale au niveau de la formation des policiers**

Depuis 2003, le métier de policier est reconnu au niveau fédéral. Cette reconnaissance trouve sa concrétisation dans la mise en place d'une formation policière au niveau national

⁹⁹ - Suisse centrale, Suisse orientale, Suisse du Nord-Ouest et Suisse romande

garantissant la reconnaissance de la profession par l'obtention d'un "**brevet fédéral**". Ce concept global de formation prévoit quatre centres de formation en lieu et place des écoles de police cantonales et vise à une unité de doctrine en la matière. Le rôle de l'Institut suisse de police (ISP) de Neuchâtel, fondation créée en 1946, est renforcé.

La formation de policier dure une année dans un centre de formation de la police. Elle allie théorie et pratique et est aussi diversifiée que le métier de policier. Parmi les matières enseignées dans la base de la formation figure la circulation routière. A la sortie de l'école de police, les candidats doivent réussir les examens fédéraux de policiers. Une fois le brevet fédéral obtenu, les futurs policiers sont assermentés devant le Conseil d'Etat. Après une période de stage, ils sont confirmés dans leur profession, en fonction des qualifications reçues.

➤ **L'APPLICATION TERRITORIALE DE LA POLITIQUE FEDERALE**

➤ ***Les mises en œuvre cantonales des politiques de sécurité routière***

La mise en œuvre de la loi fédérale sur la circulation routière varie selon les cantons (cf. paragraphe précédent). Les polices cantonales peuvent avoir des priorités différentes. La limite de 0,5 pour mille pour l'alcool a été le cheval de bataille de certaines polices cantonales pendant toute l'année, d'autres s'en sont préoccupés seulement pendant 2 mois. Certaines polices cantonales se disent non concernées par certaines campagnes d'affichage du BPA sur des thèmes précis. A partir de la loi, les polices cantonales choisissent leurs priorités : par exemple pour la vitesse : achat de radars, hommes postés... Elles disposent de marges de manœuvre assez grandes. Selon notre interlocuteur de la police cantonale de Genève, l'harmonisation entre cantons est assez grande en ce qui concerne l'application du droit fédéral en matière de circulation, par exemple les examens de conduite, l'établissement des permis de circulation et de conduite. Toutefois, les différences sont grandes sur les actions préventives. Les cantons s'appuient sur les campagnes du FSR et du BPA ; ils peuvent mener d'autres campagnes à leur appréciation. Certains cantons, arguant de leurs spécificités, souhaiteraient pouvoir mener plus de campagnes et actions qui leur soient propres, même si le FSR essaie d'adapter ses campagnes selon les cantons. Notre interlocuteur à la police cantonale de Genève a constaté un certain retard et une certaine frilosité dans les campagnes de sécurité routière en Suisse, beaucoup moins "chocs" qu'en France par exemple.

A titre d'exemple pour les mises en œuvres cantonales de la politique de sécurité routière, le ministre des transports souhaite renforcer les contrôles sur route et envisage le financement par l'impôt sur les huiles minérales. Chaque canton est toutefois responsable de l'organisation des contrôles sur son territoire. Selon notre interlocuteur de la police cantonale de Genève, la Suisse allemande est plus rigoriste, tandis que la Suisse romande privilégie plus la prévention et l'explication.

Les différences régionales se marquent également dans les pratiques en matière de sécurité routière : le port de la ceinture est ainsi moins développé en Suisse romande et dans le Tessin que dans le reste de la Suisse. Selon une enquête commune du BPA et de l'Office fédéral de la statistique (OFS), la crainte des contrôles est nettement moins grande en Suisse romande qu'en Suisse alémanique et au Tessin.

➤ ***Le projet de l'OFROU de pilotage de l'attribution des ressources aux cantons***

Dans le projet de révision de la loi sur la circulation routière, la proposition de l'OFROU pour le financement et la répartition des ressources entre cantons est que la Confédération conclue avec les cantons des **contrats de prestation**.

La Confédération distribuerait les ressources aux cantons selon des objectifs et modalités fixés ceux-ci. Les mesures seraient mises en œuvre par les cantons et les communes. Selon

les résultats des statistiques d'accidents, le financement et la répartition des ressources seraient revus par la Confédération. La non atteinte des objectifs fixés par les cantons pourrait entraîner une diminution du financement, ou un maintien du financement mais avec un pilotage renforcé par exemple.

Actuellement, les cantons financent leurs actions de sécurité routière sur leurs fonds propres. Seuls existent des contrats de prestation pour le contrôle des poids lourds : une partie de la redevance poids lourds est redistribuée aux cantons, pour un montant d'environ 20 millions de francs suisses (13 millions d'euros) destiné à l'achat de matériel de contrôle, au financement de centres de contrôle stationnaires ou mobiles, à l'équipement des centres de contrôle...

Les cantons disposent également des recettes des amendes dans les caisses cantonales. Elles ne sont cependant pas attribuées directement à la sécurité routière, mais passent dans la caisse générale.

Les contrats de prestation pourraient ainsi selon notre interlocuteur de l'OFROU permettre d'orienter les priorités des cantons, par un système de financement en contrepartie de la poursuite d'objectifs de contrôles, d'assainissement des points noirs... La limite fixée à 1% par la loi pour la contribution au FSR sur la prime d'assurance responsabilité civile ne permet pas de financer par ce biais des mesures de répression et d'investissements en infrastructures. Il faudrait pour cela modifier les règles du fonds ou la redistribution par l'administration centrale.

En résumé :

En Suisse, un seul et unique organisme, l'Office Fédéral des Routes (OFROU) concentre les principales tâches et compétences relatives au domaine routier : infrastructures, circulation routière et sécurité routière s'y trouvent donc rassemblées.

Une autre particularité du système suisse repose sur la création d'un fonds spécifique pour la Sécurité Routière. A notre connaissance, il n'existe pas dans les autres pays européens d'équivalent au FSR, organisme de droit public financé par un prélèvement sur la prime d'assurance de tous les détenteurs d'un véhicule à moteur. Les fonds collectés sont essentiellement consacrés au soutien et à la coordination des mesures de prévention des accidents de la route. La répartition des financements alloués par ce fonds aux autres organismes s'opère désormais sur la base de projets répondant à des priorités ("thèmes forts") préalablement définies. Il ne verse plus de subventions de fonctionnement.

On retiendra également que l'organisme qui en Suisse élabore les données sur les accidents est une fondation régie par le droit privé, autonome par rapport au pouvoir politique. Cette même fondation joue également un grand rôle en matière de coordination des actions de prévention et de coordination.

L'organisation des corps de contrôle de la circulation routière, fédéralisme oblige, varie beaucoup d'un canton à l'autre. Certains cantons possèdent des polices de la route spécialisées ; d'autres pas. Idem pour les polices municipales dont disposent certains cantons et pas d'autres. Il semble cependant que la question de dédier des corps de contrôle spécialisé au contrôle de la circulation routière soit à nouveau en débat car : *"la sécurité routière est un domaine complexe qui nécessite des connaissances spécialisées et des formations spécifiques"*.

L'originalité de la démarche suisse d'élaboration d'une politique fédérale de sécurité routière réside dans la démarche participative choisie mais aussi dans la vision globale proposée : *"l'importance du train de mesures réside moins dans son originalité que dans son caractère d'ensemble"*.

Hormis les premières mesures significatives prises, en particulier sur le permis de conduire à l'essai et la formation en deux phases, le projet n'est encore qu'au stade de la proposition, le processus législatif devrait être entamé à l'automne 2005. Le train de mesures du projet de nouvelle politique fédérale de sécurité routière doit être accepté avant d'être mis en œuvre.

Sur la mise en œuvre, le cas suisse soulève des interrogations sur l'application territoriale de la politique fédérale dans les cantons. La nature et le volume des actions de sécurité routière menées diffèrent selon les cantons. Du point de vue de l'OFROU, comment inciter et orienter les cantons dans la mise en œuvre d'actions de sécurité routière ? Les contrats de prestation sont une première réponse apportée par l'OFROU pour piloter l'attribution des ressources aux cantons. Sur ce point, les évolutions futures promettent d'être éclairantes.

SYNTHESE : LES NOUVELLES POLITIQUES DE SECURITE ROUTIERE EN BELGIQUE, EN SUISSE ET AU PORTUGAL

1 - LE PROCESSUS D'ELABORATION ET DE MISE EN ŒUVRE DES NOUVELLES POLITIQUES

➤ UNE APPROCHE GLOBALE ET DES OBJECTIFS CLAIREMENT IDENTIFIES

Les trois pays concernés par la recherche sont tous en période de refonte (Suisse) ou d'élaboration d'une véritable politique de sécurité routière (Belgique, Portugal) ; politique qui repose sur une approche globale de celle-ci et des mesures déclinées par objectifs. Ces trois pays s'accordent également sur la nécessité d'un processus d'élaboration fortement relayé par l'ensemble des acteurs, y compris ceux de la société civile. Cependant, ce processus diffère d'un pays à l'autre.

➤ *L'invention d'une nouvelle politique en Belgique*

La loi sur la sécurité routière du 7 février 2003 repose sur des objectifs ambitieux qui modifient en grande partie la législation applicable en matière de conduite. Elle durcit les sanctions, renforce la sévérité à l'égard des contrevenants au Code de la route et réorganise la sécurité sur la route. Elle constitue la pierre angulaire d'un nouveau dispositif qui repose sur un plan d'action spécifique pour la police fédérale ; plan qui se décline au niveau local dans chacune des zones de police¹⁰⁰.

Au niveau local, l'innovation réside dans la signature de conventions de sécurité routière entre les zones locales de police et les ministères fédéraux¹⁰¹. Financées par une redistribution d'une partie des amendes de circulation routière, ces conventions sont destinées à inciter les zones de police à mener des actions supplémentaires de sécurité routière, à impliquer plus fortement les communes et à homogénéiser les pratiques sur l'ensemble du territoire.

Il est encore trop tôt pour évaluer l'impact de ce dispositif original qui accorde une large place aux communes et intercommunalités et n'est pas sans rappeler les tentatives qui ont été faites en France pour mettre en place des Conseils Locaux de Sécurité (CLS)¹⁰² incluant la sécurité routière.

➤ *Un long processus en Suisse*

Le constat d'un arrêt de la diminution des accidents de la route depuis le début des années 1990 a conduit l'Etat fédéral suisse à s'engager dans une démarche participative d'élaboration d'une nouvelle politique en matière de sécurité routière ; démarche qui ne manque pas d'interroger les observateurs étrangers car la Suisse est aussi un des pays européens où la sinistralité est la plus faible.

Cette démarche associe l'ensemble des acteurs de la sécurité routière et repose sur la formulation d'une vision partagée, une analyse des problèmes, la détermination d'objectifs, l'élaboration de mesures ad hoc et, parallèlement, la mise en place d'un dispositif d'évaluation et de surveillance.

¹⁰⁰ - La Belgique est découpée en 196 zones de police.

¹⁰¹ - Le Service Public Fédéral Mobilité et transport et le Service Public Fédéral Intérieur.

¹⁰² - Les CLS avaient au départ été conçu comme des dispositifs territoriaux de sécurité incluant la sécurité routière. Le Décret n° 2002-999 du 17 Juillet 2002 les a transformés en CLS pour la lutte et la prévention de la délinquance.

Le challenge pour l'Etat fédéral est de faire partager sa vision par les cantons qui seront en charge de l'application de la nouvelle politique. Comme en Belgique, l'incitation du niveau local à accroître son effort en faveur de la sécurité routière passe par un processus contractuel entre le niveau fédéral et les cantons (contrat de prestations) ; processus qui s'appuie, parallèlement, sur l'attribution de moyens financiers complémentaires.

Le long processus engagé par la Suisse repose sur une conception incitative de la loi et des mesures qui en découlent. Le processus législatif, pas encore entamé en 2005, dépend donc aussi du consensus de l'ensemble des acteurs par rapport au train de mesures qui sera adopté.

➤ **Vers une politique globale au Portugal**

Il a fallu attendre l'année 2003 pour que soit adopté au Portugal un premier plan national de sécurité routière (PNPR). Ce plan propose une vision d'ensemble et une approche intégrée qui implique tous les acteurs. Cette nouvelle approche est relayée par un niveau de prise de conscience générale de la gravité de la situation portugaise en la matière.

En 2004, l'impact total de la sécurité routière dans les comptes du Portugal est estimé à 1,2 milliards d'euros (à titre de comparaison le budget français est estimé à 2 milliards d'euros). Dans un contexte de déficit budgétaire chronique, les moyens financiers attribués à la sécurité routière sont cependant loin de couvrir le financement des objectifs de la nouvelle politique portugaise et les principaux acteurs de la sécurité routière voient dans ces problèmes financiers l'un des principaux obstacles à la mise en œuvre d'une politique au demeurant portée par un large consensus national.

➤ **LA RELATION ENTRE POLITIQUE DE SECURITE ROUTIERE ET POLITIQUE DE SECURITE INTERIEURE**

Si en Suisse et au Portugal la politique de sécurité routière n'a pas grand chose à voir avec la politique de sécurité intérieure, il n'en va pas de même en Belgique.

Le lien très fort entretenu dans ce pays entre politique de sécurité routière et politique générale de sécurité tient au fait que toutes deux sont intégrées dans le rôle de la police ; rôle défini par la loi de 1998. Cette conception de l'organisation de la police communautaire (*community policing*) se rapproche de ce qu'on nomme en France "la police de proximité"¹⁰³. Elle se veut une réponse policière adaptée aux besoins de la population et prône une organisation différente de la police qui repose notamment sur le partenariat avec d'autres acteurs, dont ceux de la société civile. Elle s'oppose à une conception de la police en tant qu'instrument de protection au service de l'Etat et des institutions et à une organisation de la police reposant sur des équipes spécialisées. Toutefois en Belgique, anomalie et exception à la loi, la police de la route existe toujours dans la police fédérale, en dépit de l'intégration des autres polices spécialisées.

En ce qui concerne la Suisse, le lien entre la politique générale de sécurité et la politique de sécurité routière est faible. Cependant, certains cantons sont dotés d'une police spécialisée de la route. Il semble que le débat entre des conceptions de la sécurité routière comme d'une part, "*domaine complexe qui nécessite des connaissances spécialisées et des formations spécifiques*" et, d'autre part, "*mission parmi d'autres pour des policiers dont la spécialisation s'acquiert sur le tas*" ne soit pas tranché.

Au Portugal, la question de la sécurité intérieure n'est pas, contrairement à ce qui se passe dans d'autres pays européens, un thème de préoccupation majeur. La sécurité routière ne s'inscrit donc pas dans une politique d'ensemble mais demeure une préoccupation spécifique.

¹⁰³ - Conception développée en France lors du colloque de Villepinte, *Des villes plus sûres pour des citoyens libres*, Ministère de l'intérieur, 1997.

2 - LE ROLE DES DIFFERENTS ACTEURS DANS L'ELABORATION DES NOUVELLES POLITIQUES

Les points communs des trois pays en matière d'élaboration des nouvelles politiques de sécurité routière sont nombreux ; pour partie, on pourrait également y ajouter le cas de la France¹.

➤ LE ROLE INCITATIF DE L'UNION EUROPEENNE

En définissant dans son 3^{ème} programme pour la sécurité routière (2003-2010) un objectif chiffré de réduction d'au moins 50% du nombre de tués sur la route à l'horizon 2010, l'Union Européenne a joué un rôle de levier pour la définition de nouvelles politiques dans différents Etats membres. En 2004, l'adoption de la charte européenne de sécurité a consacré le principe de l'intégration de la société civile parmi les acteurs de la sécurité routière. La Belgique et le Portugal se rangent parmi ces Etats et, bien que n'étant pas membre de l'Union Européenne, la Suisse qui se situe dans le sillage de la Suède avec une "vision zéro" accidents de la route pour le long terme, a réaffirmé ce même objectif pour le court terme.

Cependant, la recherche a permis de constater que les pays européens ne connaissaient pas – ou peu – les politiques de sécurité routière mises en œuvre par leurs voisins et que la demande pour des études comparatives était importante¹⁰⁴. Certes, la Commission développe des programmes de recherche comparative (SARTRE *Op. Cit.*) mais pas sur le contenu et la mise en œuvre des politiques à proprement parler.

➤ LA NECESSAIRE COORDINATION DES ACTEURS DE LA SECURITE ROUTIERE

L'association des acteurs à la définition et à la mise en œuvre des politiques pose, aux trois pays, la question de leur coordination ; coordination plus ou moins facile à opérer selon les pays.

Au Portugal, l'absence de toute coordination a longtemps fait obstacle à l'application efficace des plans annuels de sécurité. Pour remédier à cette situation, deux commissions ont été créées : une commission technique placée sous l'égide du ministère de l'intérieur qui rassemble les principaux organismes en charge de la sécurité routière et une commission interministérielle constituée par les sept ministères ou secrétariats d'Etat concernés : transports et communication, santé, éducation... Ce schéma ressemble à celui de la France qui comprend d'un côté le Comité interministériel de la sécurité routière et de l'autre le Conseil national de la sécurité routière. En revanche, aucune de ces deux commissions portugaises ne comprend des représentations des élus ou de la société civile.

En Belgique, la création de deux entités coordinatrices est, elle aussi, récente. Il s'agit du Comité interministériel de la sécurité routière et de la Commission fédérale d'experts. La Suisse est dotée depuis fort longtemps (1952) d'un Conseil de la sécurité routière, organisation faîtière de l'ensemble du réseau d'acteurs.

Les monographies font cependant apparaître dans les deux états fédéraux des problèmes de coordination entre le niveau fédéral et le niveau local. En effet, le niveau local s'implique de manière variable, d'un canton à l'autre en ce qui concerne la Suisse ou d'une zone de police à l'autre en Belgique, dans la mise en œuvre des politiques de sécurité routière. En ce qui concerne le Portugal, le niveau local est peu présent malgré l'existence de Commissions de district de la sécurité routière, structures en charge de la transposition et de l'application des objectifs du plan national de sécurité routière (PNPR).

¹⁰⁴ - Nous avons déjà fait ce constat concernant l'ingénierie routière européenne lors de l'étude réalisée à la demande du SETRA en 2004. La question n'est pas tant de réaliser des études que d'organiser leur restitution.

A ces problèmes de coordination entre le national et le local, s'ajoutent ceux de la coordination des différents corps de police sur le terrain. Cette question est théoriquement résolue en Belgique par la réforme des polices qui a entraîné la création d'organes propres aux zones de police. Mais en pratique, la répartition des capacités affectées à la police fédérale et à la police locale semble toujours poser problème.

En Suisse, l'Office fédéral de la police dispose de services chargés de coordonner le travail de la police des cantons dans certains domaines de portée intercantonale comme la sécurité routière ; de plus les cantons collaborent dans le cadre de concordats intercantonaux. Cependant, ce système se heurte encore à l'absence d'un système d'information centralisé. Pour pallier cette absence, un index national de la police est actuellement mis sur pied.

Au Portugal, l'actuel partage des compétences d'exécution et de contrôle de la sécurité routière entre la brigade de la circulation de la gendarmerie et la division de la circulation de la police de sécurité publique pose problème aux autorités portugaises, notamment dans les interventions concernant les accidents. En effet, la répartition des compétences entre les deux corps qui distingue les accidents sans dommages corporels et les accidents avec dommages corporels est source de complexité, tout comme la répartition des moyens humains et matériels alloués à ces deux corps de contrôle.

Notons enfin que dans les trois pays étudiés, la mise en place d'un corps de contrôle unique et exclusivement dédié à la sécurité routière qui, comme en France a fait longtemps l'objet de débat, ne semble plus à l'ordre du jour.

➤ **LA MOBILISATION ET L'ASSOCIATION DE LA SOCIÉTÉ CIVILE À LA DÉFINITION DES POLITIQUES DE SÉCURITÉ ROUTIÈRE**

Au-delà du rôle incitatif qu'a joué l'Union Européenne, on peut dire que les nouvelles politiques de sécurité routière belge et portugaise ont été définies sous la pression d'une opinion publique particulièrement mobilisée.

Ainsi, avant l'année 2000, la Belgique et le Portugal n'avaient pas de véritable politique en matière de sécurité routière, bien que les deux pays aient un taux d'accidents supérieur à la moyenne européenne. Les Etats généraux de la sécurité routière en Belgique (2001), le Forum de la sécurité routière au Portugal (2004), en rassemblant tous les acteurs concernés, ont largement contribué à faire de la sécurité routière une véritable "cause nationale" portée, entre autres, par les élus.

Pour élaborer sa nouvelle politique, la Suisse a choisi de mettre en place une démarche de concertation de l'ensemble des acteurs et ce à tous les stades du projet (ce qui n'est pas le cas des deux autres pays) : "*Faire porter le projet par l'ensemble des acteurs pour qu'ils le reconnaissent comme légitime et pour favoriser l'acceptabilité de la nouvelle politique mise en œuvre*". Cette démarche est en rupture avec les démarches antérieures qui reposaient quasi-exclusivement sur des rapports d'experts. Elle repose également sur une vision globale mais aussi sur des objectifs intermédiaires, ce qui explique l'apparente contradiction d'une vision zéro inspirée du modèle suédois et la fixation d'un objectif intermédiaire de réduction de la moitié des tués sur la route qui est celui de l'Union Européenne.

L'exemple suisse est très intéressant car il montre clairement qu'en matière de sécurité routière la dynamique de mobilisation des acteurs est toujours à renouveler. Nul doute que la Belgique, le Portugal et la France qui viennent d'enregistrer une diminution notable des accidents de la route se trouveront, à terme, confrontés à cette question : comment faire pour que le nombre d'accidents de la route ne stagne pas et continue à diminuer ?

➤ **Le rôle décisif de la société civile en Belgique**

La société civile a joué en Belgique un rôle décisif dans l'émergence et la concrétisation de la nouvelle politique de sécurité routière du pays. Au départ, les Etats généraux de la

sécurité routière ont été conçus par les acteurs politiques concernés comme un gage d'action mais perçus par les acteurs de la société civile déjà engagés en la matière comme "un gadget". En effet, l'éparpillement des acteurs, leurs logiques parfois divergentes, limitaient les chances de succès de ce projet. Cependant, le facteur clé du succès a reposé sur le fait que les associations de victimes et de défense des usagers faibles se sont emparé du projet pour faire pression sur les acteurs politiques et les inciter à se lancer dans l'élaboration d'une véritable politique de sécurité routière.

Les actions concrètes, et rapidement mises en œuvre, qui s'en sont suivies ont largement contribué à inventer une politique radicalement nouvelle et de nouvelles formes adaptées au contexte du moment. Parmi ces actions, on peut retenir la création de deux entités coordinatrices : la commission fédérale d'experts et le comité interministériel de sécurité routière, mais aussi la refonte en profondeur de la législation : nouvelle loi, création d'un code de la rue, plan d'action de la police fédérale incluant, entre autres, un renforcement des contrôles...

Rappelons aussi que le *Livre blanc sur les transports* qui comprend cet objectif de réduction de 50% des tués sur les routes à l'horizon 2010, a paru au début de la présidence belge de l'Union et que cela a eu un impact important et fédérateur dans tout le pays.

➤ **Le respect de la structure fédérale en suisse**

La Suisse mise en matière de politique de sécurité routière sur la coordination de l'ensemble des acteurs concernés. Les actions sont donc menées conjointement par le BPA, le CSR, le TCS... et le rôle des organismes de coordination – FSR et Conseil de la sécurité routière – est fortement valorisé. Les acteurs, mobilisés en amont des projets concernant la sécurité routière, appartiennent aux différents niveaux territoriaux : fédéral, cantonal et communal. La coordination entre le niveau cantonal et le niveau fédéral est d'ailleurs une constante de toute politique publique en Suisse.

Cette démarche n'est cependant pas sans poser de problèmes. La lenteur du processus en est un. Ainsi, hormis quelques mesures significatives sur le permis de conduire à l'essai et la formation, le projet de détermination d'une nouvelle loi n'en est qu'au stade de la proposition. Le souci de coordination de tous les acteurs pose des problèmes de mise en œuvre au niveau des cantons. A la forte variabilité des modes d'organisation de la police au niveau cantonal vient s'ajouter la faible prise du fédéral sur le cantonal. Comment dans ces conditions inciter et orienter les cantons dans la mise en œuvre d'actions de sécurité routière ? Enfin, l'acceptabilité du projet fondant sa légitimité, le risque de prendre des mesures impopulaires est plus grand qu'ailleurs.

➤ **Le poids du Parlement au Portugal**

Des trois pays étudiés, le Portugal est celui où la structure administrative, dont dépend la mise en œuvre de la politique de sécurité routière, est la plus fragile. Au niveau local, le Portugal est le seul pays de l'Union Européenne qui est doté d'une structure administrative plus petite que la commune, la paroisse. De plus, le processus de régionalisation du territoire a été refusé par le référendum de 1998. Au niveau national, les réformes constantes que connaît l'administration rendent d'autant plus difficile le suivi des politiques adoptées que le manque de moyens financiers est lui aussi chronique. Comment dans ce contexte faire de la sécurité routière une priorité et mobiliser les acteurs ? C'est le parlement, relayé et soutenu par de nouvelles associations de lutte contre la violence routière, qui en créant en 2002 une sous-commission sécurité routière a relancé la dynamique en la matière et lancé fin 2004 le Forum de la sécurité routière.

3 - L'APPORT DES COMPARAISONS EUROPEENNES

Les trois monographies montrent que les grandes orientations des politiques de sécurité routière des pays étudiés, et plus généralement des pays européens, tendent à se rejoindre. Elles s'organisent toutes autour de deux axes principaux :

- Celui de la sanction : accroître les contrôles et aggraver les sanctions pour changer les comportements et faire respecter les règles ;
- Celui de la prévention : agir sur la formation et l'information des conducteurs pour faire émerger une culture de sécurité routière et impliquer tous les acteurs.

A partir des monographies qui précèdent, on peut également dire que longtemps, ces politiques ont managé alternativement préventif et curatif, mais qu'aujourd'hui, elles essaient d'articuler ces deux dimensions et de faire en sorte que la lutte contre l'insécurité routière soit la préoccupation du niveau national comme du niveau local.

Dans les trois pays étudiés, la sécurité routière est devenue, à l'instar de ce qu'elle est en France, une cause nationale¹⁰⁵. Les administrations en charge de la mise en œuvre de ces politiques les présentent comme relayées par l'engagement du "corps social" tout entier. Cependant, les travaux entrepris dans le cadre de la recherche montrent que, bien souvent, ces politiques sont instaurées sous la pression de la société civile (Belgique et Portugal). Cette pression du corps social est également gage d'un minimum de "continuum politique" en la matière.

On notera également que dans les trois pays étudiés, comme en France, ces politiques ont contribué à induire de nouveaux comportements de conduite et, par voie de conséquence, à diminuer notablement les accidents corporels. La période actuelle est celle des évaluations ; évaluations qui, par exemple, pour la France, mettent en évidence une corrélation statistique entre le nombre d'accidents d'une part, les dépenses de communication, le nombre de points ou de permis retiré et le nombre de contraventions à la vitesse d'autre part. Parallèlement, on notera que ces évaluations, et plus généralement la constitution d'un appareil statistique de pilotage, sont devenus des enjeux pour les politiques de sécurité routière. La complexité des évaluations est souvent soulignée par les chercheurs¹⁰⁶ qui remarquent qu'elle tient, entre autres, aux difficultés à modéliser les comportements des conducteurs.

En France, comme dans les trois pays étudiés, l'accent est mis sur cette nécessaire évolution des comportements qui se traduit par un rapport individuel différent à la règle et un plus grand respect d'autrui. On parle alors de nouvelle culture de la sécurité routière, de renforcement de la citoyenneté routière, voire de "*véhicule citoyen plus respectueux de l'environnement, protégeant mieux ses occupants, les occupants des autres véhicules et les usagers les plus vulnérables (piétons et deux roues)*"¹⁰⁷, tout en attribuant la diminution de l'accidentologie au renforcement des contrôles automatiques (radar automatique).

Ces évaluations reconnaissent le rôle important joué par la mobilisation de l'ensemble du corps social – institutions, collectivités territoriales, entreprises et associations – en matière de sécurité routière ; beaucoup plus rares sont celles qui se posent la question de l'impact de l'organisation administrative dans la mise en œuvre des politiques de sécurité routière. Or,

¹⁰⁵ - En France, la lutte contre l'insécurité routière est devenue "cause nationale" en 2002. Notons qu'un nouveau projet de loi sur "la sécurité et le développement des transports" vient d'être déposé au Parlement et illustre cette idée d'un continuum politique. Ce projet concerne tous les modes de transport. En matière de sécurité routière, il aggrave les sanctions relatives au débridage des véhicules deux roues à moteur et quadricycles et vise à faciliter l'immobilisation et la confiscation des véhicules pour les grands excès de vitesse (> à 50 km/heure à la vitesse limitée autorisée).

¹⁰⁶ - *In-La difficile évaluation des politiques de sécurité routière*, Notes de synthèse du SES n°158, mars-avril 2005.

¹⁰⁷ - Cf. Allocution de Dominique Perben, Ministre des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer, au 3^{ème} sommet de Vérone, novembre 2005.

comme nous l'avons vu, entre autres dans le cas de la Belgique et du Portugal, cette organisation joue un rôle prépondérant notamment en matière de coordination des missions et des moyens attribués à la lutte contre l'insécurité. La présente recherche n'est qu'une première étape vers un type d'analyse dont on pourrait attendre à l'avenir des apports importants. A notre avis, cette approche est celle qui est la plus féconde en matière de comparaison européenne.

SOURCES

1 - BELGIQUE

➤ ENTRETIENS

- Declercq Ilse, Direction générale politique de sécurité et de prévention, Direction sécurité publique, SPF Intérieur
- Decolle Marylène, conseillère, Direction des relations avec la police locale (CGL), Police fédérale
- Demarez Christian, Service politique policière, interlocuteur région wallonne, Direction des relations avec la police locale (CGL), Police fédérale. Chef de corps de la zone de police des "Trois vallées"
- Gailly Jean-Paul, Directeur général Mobilité et sécurité routière, SPF Mobilité et transports
- Loyaerts Yvon, Inspecteur général des ponts et chaussées, Direction générale des autoroutes et des routes, Division des programmes et de l'exploitation, Ministère wallon de l'équipement et des transports
- Remacle Armand, Directeur général adjoint, Service de contrôle du transport routier, SPF Mobilité et transports

➤ SITES INTERNET CONSULTÉS

- Gouverneur de Bruxelles capitale www.brugouverneur.irisnet.be
- IBSR www.ibsr.be
- Police (fédérale et locale) www.infozone.be
- SPF Intérieur www.ibz.fgov.be
- SPF Mobilité et transport www.mobilite.fgov.be
- Université de Gand www.ugent.be

➤ BIBLIOGRAPHIE

➤ **Lois, arrêtés royaux et circulaires**

- Loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux
- Art. 68bis à 68quinquies de la loi du 16 mars 1968 sur la police de la circulation routière, inséré par l'art. 32 de la loi du 7 février 2003 portant diverses dispositions en matière de sécurité routière
- Arrêté royal du 3 mai 2004 relatif aux conventions entre l'Etat fédéral et les zones de police en matière de sécurité routière
- Circulaire CP 1 du 27 mai 2003 concernant la définition de l'interprétation du *Community policing* applicable au service de police intégré, structuré à deux niveaux
- Circulaire du 28 mai 2004. Instructions concernant la procédure de dépôt et d'approbation des Conventions de Sécurité routière pour l'année 2004. SPF Mobilité et transport, SPF Affaires Intérieures

➤ **Revues**

- Gailly Jean-Paul, "Les politiques de la route en Belgique et leurs acteurs", dossier d'*Espaces et Sociétés* consacré à la "Sécurité routière : les savoirs et l'action", 2005
- IBSR, *Via Secura*, Revue trimestrielle de l'IBSR, n°59, février 2003
- *Infovue*, septembre 2004. "Sécurité routière dans la zone de Blankenberge/Zuienkerke. Des cyclomoteurs sur les rouleaux"
- *Infovue*, septembre 2004, "Le lien virtuel entre la police fédérale et la police locale. Surfez sur www.infozone.be"

- *La dernière heure*, 8 mars 2005, "Belle diminution des accidents de la route"
- *Pol*, interview de M. Van Branteghem, directeur de CGL, "La police locale prend le départ"
- Police fédérale, Direction des relations internes, *Infodoc*, Journal des cadres n°90, juin 2003, "Plans zonaux de sécurité. Evaluation intermédiaire"

➤ **Documents**

- Baromètre de la sécurité routière, Communiqué de presse, 1^{er} février 2005. Cellule stratégique du Ministre Landuyt
- Comité permanent de contrôle des services de police, Rapport annuel 2001, Partie III, Titre II, Section IV "*Considérations relatives aux difficultés engendrées par la réforme des polices*"
- Conférence de presse de Renaat Landuyt, Ministre de la Mobilité, 11 octobre 2004. "Les chiffres de la sécurité routière 2004". SPF Mobilité et transports, Police, IBSR
- Compte-rendu de la réunion du conseil zonal de sécurité de la zone de police des "3 vallées"
- Conventions de sécurité routière des zones de police locale de Wavre, Jodoigne, Bruxelles Ouest, Bruxelles Ixelles, Haute Meuse, 3 vallées.. et de leur rapport d'évaluation par le SPF Intérieur
- Direction de la police des Voies de communication, document de présentation
- Direction des relations avec la police locale (CGL), Manuel de rédaction plan zonal de sécurité, version janvier 2004
- "*Exploitation des données en matière de sécurité routière. Résumé*", Projet mené dans le cadre d'un accord de coopération entre l'IBSR, la Haute école provinciale du Limbourg, le Centre universitaire du Limbourg et la Direction de la Banque de données nationale de la Police fédérale
- IBSR, Rapport d'activités 2002
- IBSR, Sécurité routière, statistiques 2001
- IBSR, livret "Le code de la rue. La rue pour tous. 1^{er} janvier 2004 : l'heure des changements"
- IBSR, SPF Mobilité et Transport, *Manuel pratique afin de compléter le modèle de convention ainsi que les annexes A et B*. Téléchargeable sur www.mobilite.fgov.be
- IBSR, SPF Mobilité et transports, livret "*Attention : nouvelle réglementation routière. Infractions aux règles de circulation : la nouvelle réglementation*"
- Ministère wallon de l'Équipement et des transports, Direction générale des autoroutes et des routes, Rapport d'activités 2001
- Ministre de la mobilité, communiqué de presse, 13 mai 2005, "Le gouvernement approuve les adaptations à la loi sur la circulation"
- Modèle de convention en matière de sécurité routière
- SPF Mobilité et transports, "*Insécurité routière, délinquance routière, quel rôle pour les collectivités locales ? La situation en Belgique*".
- SPF Mobilité et transports, Direction générale Mobilité et sécurité routière, "*Politiques de sécurité routière 1999-2003. Principales mesures légales et réglementaires*"
- SPF Intérieur, Direction générale politique de sécurité et de prévention, Direction sécurité publique, *Grille de lecture des conventions de sécurité routière*
- Université de Gand, Rapport "Pour la rédaction du plan national de sécurité et des plans zonaux de sécurité que prévoit la loi organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux"
- Vademecum Plans de sécurité. Pour la rédaction du plan national de sécurité et des plans nationaux de sécurité que prévoit la loi organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux. Ministère de l'Intérieur, groupe pilote Réforme des polices, groupe de travail Plans de sécurité ; Université de Gand, Unité de recherche droit pénal et criminologie, Groupe de recherche criminologie et sociologie du droit. Dans le cadre d'un accord de recherche conclu entre la police générale du Royaume et l'université de Gand.

2 - PORTUGAL

➤ ENTRETIENS

- ACA-M, Association des auto-mobilisés : Manuel Ramos
- ACP, Automobile Club du Portugal : Jorge De Barros, Directeur général
- ANIECA, Association nationale des constructeurs automobiles : Paulo Figueirero, Secrétaire Général
- ANMP, Association des communes portugaises : Arturo Trindade, Secrétaire général
- APEC, Association des écoles de conduite portugaises : Alonso Cruz, Président
- Assemblée Nationale, Groupe parlementaire socialiste : Nelson Madeira Baltazar, Député, Président de la sous-commission sécurité routière
- Brigade de gendarmerie de Lisbonne : Lourenço Silva, Capitaine / Antonio de SA Rodrigues, lieutenant colonel.
- DGV, Direction des routes : Rogério Pinheiro, sous-directeur général / Elena Clemente, responsable de l'observatoire
- Estradas de Portugal (EPE) : Paulo Marques-Augusto, Directeur de l'exploitation et de la sécurité routière / José Lisboa-Santos, Appui technique au département de l'exploitation et de la sécurité routière
- LNEC, Laboratoire nationale d'ingénierie routière : Jão Cardoso, Ingénieur
- OSEC, Observatoire de la sécurité de Braga : Nuno Salpico, Assistant de direction
- PRP, Prévention routière portugaise : José Miguel Trigoso, Secrétaire général

➤ SITES INTERNETS CONSULTÉS

- Associação de Cidadãos Auto-Mobilizados (ACA-M) <http://www.aca-m.pt>
- Automovel Club de Portugal : <http://www.acp.pt>
- Constructeurs automobiles <http://www.segurancarodoviarai.pt>
- Direcção Geral de Viação (DGV) <http://www.dgv.p>
- Estradas de Portugal (EPE) : <http://www.iestradas.pt>
- Instituto de Estradas de Portugal, Ministério das Obras Publicas <http://www.iestradas.pt>
- Laboratório nacional de engenharia civil <http://www.lnec.pt>
- Observatório de Segurança de Estradas e Cidades (OSEC) <http://www.osec>
- Parlamento do Portugal <http://www.parlamento.pt>
- Polícia de Segurança <http://www.psp.pt>

➤ BIBLIOGRAPHIE

➤ Rapports

- Carta comum das associações cívicas promotoras de segurança rodoviária
- Forum segurança rodoviária, Portal do Governo, 2004
- Guide on road safety education targeted at young people, Inventory and compiling of an European Good Practice. Country Profile Portugal
- Loi sur les attributions de la PSP 1999
- Noriega Paulo *et al.*, *Perspectiva ambiental de segurança rodoviária*, Faculdade de Motricidade Humana
- Nouveau code de la route 2005
- Paquete de Oliveira José Manuel, SARTRE 3, Profil pays Portugal
- Planification des activités de la PSP 2004
- Plano Nacional de Prevenção de Rodoviária, Ministerion da Administração Interna, Março 2003
- Rapport des Commission de District de la Sécurité Routière (*Comissão Distrital de Segurança Rodoviária*) de Braga (2004), Lisbonne (2004)
- Relatorio annual de segurança interna, Ano 2004, MAI
- Sénat, *Organisation de la sécurité intérieure au Portugal*, in-Les polices municipales
- Sistema de informação de suporte as contra-ordenações (SISCO)

➤ **Presse**

- Portugueses querem penas mais duras para condutores, *Diario de Noticias*, 25/01/2005
- Portugueses defendem agravamento das penalizações, *A Uniao*, 9/02/2005
- Governo rejeita mudar Codigo da Estrada, *Diario de Noticias*, 08/04/2005
- Alterações constantes adiaram o Codigo, *Diario de Noticias*, 01/06/2005
- Numeros de mortos na estrada caiu 58% nos ultimos 30 anos, *Diario de Noticias*, 01/06/2005
- Vamos continuar a morrer na estrada ? *Diario de Noticias*, 02/06/2005
- A prioridade é comater a impunidade nas estradas, *Diario de Noticias*, 14/09/2005 (interview du ministre de l'intérieur Nano Magalhaes)

3 - SUISSE

➤ **ENTRETIENS**

- Blanc Pascal, responsable du domaine admission à la circulation, responsabilités civiles et questions pénales, Suppléant du chef de la Division circulation routière, OFROU
- Dubois Magali, chargée d'information, porte parole Suisse francophone, Bureau suisse de prévention des accidents (bpa)
- Gassner Michel, Maréchal, BEP Brigade d'éducation et prévention, Police cantonale de Genève
- Giroud Albert, adjudant, BRNP Brigades routière, navigation et prévention, Police cantonale de Genève
- Jeker Stephanie, Fonds de sécurité routière (FSR)
- Koller Hans, secrétaire de direction, Conseil suisse de la sécurité routière (CSR)
- Oguey Daniel, Premier Lieutenant, BRNP Brigades routière, navigation et prévention, Police cantonale de Genève
- Siegrist Stefan, chef de la section recherche, Bureau suisse de prévention des accidents (bpa)

➤ **SITES INTERNET CONSULTES**

- ATE www.ate.ch
- Bureau suisse de prévention des accidents www.bpa.ch
- Chancellerie fédérale suisse www.ch.ch
- Conseil de la sécurité routière www.verkehrssicherheitsrat.ch
- Fonds de sécurité routière www.verkehrssicherheitfonds.ch
- Office fédéral de la police, Département fédéral de justice et police www.swisspolice.ch
- OFROU www.astra.admin.ch
- Touring Club Suisse www.tcs.ch

➤ **BIBLIOGRAPHIE**

- BPA, Elaboration des fondements d'une politique nationale de sécurité routière, Rapport final, mandat de recherche sur demande de l'OFROU, mai 2002
- BPA, Infomedia, ""Vision zéro". Un objectif important", 5 février 2003
- BPA, Infomedia, "549 morts sur les routes suisses", 17 février 2004
- BPA, Infomedia, "Un nouvel instrument pour lutter contre l'indiscipline au volant", 4 mai 2004
- BPA Infomedia, "Les conducteurs ne craignent pas les contrôles. Résultats d'une enquête commune du bpa et de l'OFS", 12 octobre 2004
- BPA, Infomedia, "La Suisse met le cap vers plus de sécurité routière", 17 décembre 2004
- Chancellerie fédérale, "La confédération en bref, 2005"
- DETEC, OFROU, "Plan directeur de la locomotion douce. Projet"
- FSR, brochure de présentation
- OFROU, Communiqué, "Les objectifs de la politique nationale de sécurité routière sont esquissés", 30 avril 2003

- OFROU, communiqué, "Les motards se lancent trop tôt dans la contestation", 13 mai 2003
- OFROU, Communiqué, "Permis de conduire à l'essai en procédure de consultation", 29 juillet 2003
- OFROU, communiqué, "Renforcement de la sécurité routière : nouvelles dispositions légales dès 2005", 26 novembre 2003
- OFROU, communiqué, "Nouvelle politique de sécurité routière : mise en place du système d'évaluation des mesures", 16 janvier 2004
- OFROU, Communiqué, "Nouvelle politique de sécurité routière : le système permettant de choisir les mesures est en place", 7 avril 2004
- OFROU, Communiqué, "0,5 pour mille, tolérance zéro en matière de drogues et mesures administratives plus sévères dès le 1^{er} janvier 2005", 28 avril 2004
- OFROU, communiqué, "Nouvelle politique de sécurité routière : évaluation des idées proposées", 10 août 2004
- OFROU, communiqué, "Le permis de conduire sera délivré à l'essai", 27 octobre 2004
- OFROU, Communiqué de presse du 17 décembre 2004, "Pour des routes plus sûres : Via sicura"
- OFROU, Rapports de synthèse sur la nouvelle politique de sécurité routière, Résultat provisoire du travail découlant du processus participatif destiné à formuler la nouvelle politique de sécurité routière. "Situation initiale, vision et objectifs" (avril 2003), "Stratégie" (août 2003), "Système d'évaluation" (mars 2004), "Mesures" (décembre 2004)
- PERISSET Bernard, chargé de mission aux affaires internationales, OFROU, président du groupe de travail sur la sécurité et la circulation routière de la CEE ONU. Intervention lors de l'université d'été européenne de la sécurité routière, juillet 2005, "La nouvelle politique fédérale en Suisse et le contexte de son application territoriale"
- Swissinfo, "Un permis de conduire en deux phases", 29 juillet 2003
- Swissinfo, "Moritz Leuenberger veut renforcer les contrôles sur les routes", 6 février 2004
- Swissinfo, "La route a tué 549 fois en 2003", 17 février 2004
- Swissinfo, "Bientôt un permis à l'essai pour les nouveaux conducteurs", 27 octobre 2004

SIGLES ET ACRONYMES

1 - SIGLES GENERAUX

- CCRE : Conseil des communes et régions d'Europe
- CPLRE : Conseil des pouvoirs locaux et régionaux d'Europe
- IRTAD : *International Road Traffic and Accident Database* (BIRCA: Base de données Internationales sur la Circulation et les Accidents de la Route)

2 - BELGIQUE

- CGL : Direction des relations avec la police locale (de la police fédérale)
- CZS : Conseil Zonal de Sécurité
- IBSR : Institut Belge pour la Sécurité Routière
- PNS : Plan National de Sécurité
- PZS : Plan Zonal de Sécurité
- SPF : Service Public Fédéral
- WPR : Police de la route

3 - PORTUGAL

- ACA-M : Association de Citoyens Auto-Mobilisés (*Associação de Cidadãos Auto-Mobilizados*)
- ACAP : Association du Commerce Automobile Portugais (*Associação do Comércio Automovel de Portugal*)
- ACP : Automobile Club du Portugal (*Automovel Club de Portugal*)
- ADC : Association de Défense des Conducteurs (*Associação de Defesa dos Condutores*)
- ANIECA : Association Nationale des Entrepreneurs de l'Enseignement de la Conduite (*Associação Nacional dos Industriais do Ensino da Condução Automovel*)
- ANMP : Association Nationale des Municipalités Portugaises (*Associação Nacional de Municípios Portugueses*)
- APAV : Association Portugaise de Soutien à la Victime (*Associação Portuguesa de Apoio à Vítima*)
- APEC : Association Portugaise des Auto-Ecoles (*Associação Portuguesa de Escolas de Condução*)
- APS : Association Portugaise des Assureurs (*Associação Portuguesa de seguradores*)
- APSI : Association pour la Promotion de la Sécurité Infantile (*Associação para a Promoção da Segurança Infantil*)
- ATC : Association des transporteurs par camion
- BEAV : Bulletins Statistiques d'Accidents de la Route (*Boletins Estatísticos de Accidentes de Viação*)
- BT : Brigade de la Circulation (*Brigada de Trânsito*)
- CDSR : Commission Régionale de Sécurité Routière (*Comissão Distrital de Segurança Rodoviária*)
- CNSR : Conseil National de la Sécurité Routière (*Conselho Nacional de Segurança Rodoviária*)
- DGV : Direction Générale des Routes (*Direcção Geral de Viação*)
- EP : Routes du Portugal (*Estradas de Portugal*)
- EPE : Entité Publique d'Entreprise (*Entidade Pública Empresarial*)
- FNM : Fédération Nationale de Motocyclisme (*Federação Nacional de Motociclismo*)
- FNTR : Fédération Nationale des Transporteurs sur Route (*Federação Nacional de Transportistas Rodoviários*)

- GNR : Garde Nationale Républicaine (*Guardia Nacional Republicana*)
- IEP : Institut des Routes du Portugal (*Instituto de Estradas de Portugal*)
- INE : Institut National de Statistiques (*Instituto Nacional de Estatística*)
- INEM : Institut National des Urgences (*Instituto Nacional de Emergencias*)
- INML : Institut National des Médecins Légistes
- LNEC : Laboratoire National d'Ingénierie Civile (*Laboratorio Nacional de Engenharia Civil*)
- MAI : Ministère de l'Administration Intérieure (*Ministério de Administração Interna*)
- MOPTC : Ministère de l'Équipement et des Transports (*Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações*)
- OSEC : Observatoire de la Sécurité sur les Routes et dans les Villes (*Observatorio de Segurança de Estradas e Cidades*)
- OSR : Observatoire de la Sécurité Routière (*Observatorio de Segurança Rodoviária*)
- PNPR : Plan National de Prévention Routière (*Plano Rodoviário Nacional*)
- POS : Paiement Immédiat des Amendes (*Pagamento Imediato de Multas*)
- PRP : Prévention Routière Portugaise (*Prevenção Rodoviária Portuguesa*)
- PSP : Police de Sécurité Publique (*Polícia de Segurança Pública*)
- RIC : Registre Individuel du Conducteur (*Registo individual do conductor*)
- SCSR : Sous-Commission pour la Sécurité Routière du Parlement Portugais (*Sub-Comissão de Segurança Rodoviária*)
- SNBPC : Service National des Pompiers et de la Protection Civile (*Serviço Nacional de Bombeiros e Protecção Civil*)

4 - SUISSE

- ACS : Automobile Club Suisse
- ASA : Association des Services des Automobiles
- ATE : Association Transports et Environnement
- BEP : Brigade d'Éducation et de Prévention de la Police Cantonale de Genève
- BPA : Bureau de Prévention des Accidents
- BRNP : Brigades Routière, Navigation et Prévention de la Police Cantonale de Genève
- BSR : Brigade de Sécurité Routière de la Police Cantonale de Genève
- CCPCS : Conférence des Commandants des Polices Cantonales de Suisse
- CDPVS : Conférence des Directrices et des Directeurs des Polices des Villes suisses
- CI Vélo suisse : Communauté d'Intérêt Vélo Suisse
- CSR : Conseil de la Sécurité Routière
- DETEC : Département Fédéral de l'Environnement, des Transports, de l'Énergie et de la Communication
- FRS : Fédération Routière Suisse
- FSR : Fonds de Sécurité Routière
- ISP : Institut Suisse de Police
- OFROU : Office Fédéral des Routes
- TCS : Touring Club Suisse