



HAL
open science

Quelle place pour le permis à points dans le gouvernement des conduites automobiles?

Fabrice Hamelin

► **To cite this version:**

Fabrice Hamelin. Quelle place pour le permis à points dans le gouvernement des conduites automobiles?. RTS. Recherche, transports, sécurité, 2017, 2017 (01-02), pp.117-129. 10.4074/S0761898017002096 . hal-01634378

HAL Id: hal-01634378

<https://hal.science/hal-01634378>

Submitted on 16 Mar 2018

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Quelle place pour le permis à points dans le gouvernement des conduites automobiles?

The French penalty points system in governing driving behaviour

Fabrice Hamelin

© IFSTTAR et Éditions NecPlus 2016

Résumé Le permis de conduire est communément envisagé comme une certification d'aptitude à la conduite. Il est donc logiquement appréhendé par la recherche spécialisée sous l'angle de l'éducation à la conduite. Il est envisagé ici sous un angle différent qui en fait un instrument de gouvernement incontournable pour comprendre les succès et échecs de l'action publique en matière de sécurité routière. Pour réfléchir à la place qu'occupe le permis à points dans la politique de sécurité routière en France, nous optons pour une approche généalogique. Celle-ci conduit, dans un premier temps, à montrer la fabrique d'une combinaison instrumentale vertueuse qui, au cours des années 2000, associe le permis à points, l'automatisation du contrôle-sanction, l'abaissement du seuil de « tolérance » des excès de vitesse et le développement des stages de récupération de points. Dans un deuxième temps, nous présentons les controverses qui jalonnent la décennie suivante et aboutissent à la remise en cause de la croyance dans le caractère nécessairement vertueux de la combinaison obtenue et aussi de son efficacité. Cette dernière séquence voit l'apparition de nouveaux instruments, à caractères technologiques, produits du marché et de l'inventivité de la société, qui sont en capacité de neutraliser les effets de la combinaison instrumentale forgée par les pouvoirs publics.

Mots-clés permis à points · sécurité routière · combinaison instrumentale · gouvernement

Abstract The driving licence is most often regarded as a certification of driving ability. Thus it is logically regarded by the dedicated research under the angle of the driving education. In this article, the driving licence is regarded as a tool of government, which is useful to understand the successes and the failures of the road safety policy in France since 2002. First, we analyse the making of a successful and

sophisticated policy instrument mix, which mixed penalty points system, automated speed cameras and point retrieval programs. Secondly, we present the controversies on road safety policy which mark out the next decade. During this sequence, some technological innovations and market solutions are in capacity to neutralize the governmental combination of instruments utilized with success in road safety policy.

Keywords Driving Licence · Road Safety · Policy Mix · Government

Le permis de conduire est communément envisagé comme une certification d'aptitude à la conduite. Il est donc logiquement appréhendé par la recherche spécialisée sous l'angle de l'éducation à la conduite, comme le rappellent les récents travaux sociologiques [1], même si ce regard peut porter davantage sur les professionnels de la formation à la conduite que sur la formation elle-même. Ces travaux, qui analysent finement la démarche et le cadre d'acquisition de cette certification finissent par moquer ou dénoncer son faible impact dans la réussite de la politique de sécurité routière. Ils s'inscrivent ainsi, et même s'ils le font de manière critique, dans la filiation des travaux des psychologues de l'Institut national de recherche sur les transports et leur sécurité (Inrets) qui ont notamment nourri les réflexions à l'origine du concept de « continuum éducatif ». Formalisé au cours des années 1990, ce concept repose sur l'idée que l'éducation à la conduite et à la sécurité routière concerne chacun, quel que soit son âge, et s'inscrit dans un processus éducatif continu qui commence bien avant le passage du permis de conduire et ne s'achève pas avec son obtention [2]. Le permis en est un des éléments à côté de l'apprentissage anticipé de la conduite ou bien de l'attestation scolaire de sécurité routière. Dans le « continuum éducatif » visant à développer et entretenir la formation à la conduite, ou plutôt la formation du conducteur, tout au long de la vie, l'obtention du permis de conduire n'est plus qu'une séquence parmi d'autres dans la carrière du conducteur et ce n'est certainement pas la plus importante. Cela relativise fortement la place de cet outil dans la politique de sécurité routière.

Fabrice Hamelin (✉)

IPHA/UPEC

Université Paris-Est Creteil Val de Marne

61 avenue du Général de Gaulle, 94000 Créteil

e-mail : fabrice.hamelin@u-pec.fr

Dans la continuité de cette représentation du permis comme attestant d'une aptitude particulière, celui-ci a également été appréhendé sous l'angle du contrôle et de la sanction des comportements de conduite. Le permis de conduire fait ainsi l'objet de travaux de juristes spécialisés sur la sécurité dans les transports [3]. Il faut y ajouter les travaux académiques qui y ajoutent une réflexion plus historique [4]. Tous présentent une histoire complexe de cette certification qui s'écarte du cadre de la formation. Ils interrogent aussi les retraits, annulation et suspension du permis de conduire [5]. Récemment, le permis de conduire et les dispositifs qui rendent effectif le continuum éducatif (les auto-écoles ; les stages de sensibilisation ou de récupération de points) ont été envisagés sous un angle plus économique [6]. La lecture de ces travaux de psychologues, juristes, économistes et sociologues donne ainsi une vision segmentée du permis de conduire, qui s'appuie peu sur la littérature internationale sur le sujet et qui n'emprunte guère aux problématiques de l'analyse de l'action publique.

Le permis de conduire est envisagé ici sous un angle différent qui en fait un instrument de gouvernement incontournable pour comprendre les succès et échecs de l'action publique en matière de sécurité routière [7]. Plus précisément encore, nous faisons l'hypothèse que le permis de conduire prend place dans une « combinaison » d'instruments d'action publique (*policy mix*) et que c'est elle qui permet de comprendre les résultats de cette politique au cours des quinze dernières années [8]. L'adoption du permis à points (par la loi n° 89-469 du 10 juillet 1989) et surtout sa mise en œuvre à compter du 1er juillet 1992 constituent des données essentielles pour comprendre l'histoire la plus récente du contrôle sanction des infractions au code de la route et donc de l'action publique de sécurité routière en France. Ce *package* d'instruments d'action publique comprend également l'automatisation du contrôle-sanction, l'abaissement du seuil de « tolérance » des excès de vitesse à 5 % et le développement des stages de récupération de points. Dans cette combinaison, les instruments utilisés ne sont pas isolés les uns des autres et interagissent pour créer des synergies et des complémentarités ou au contraire révéler des incompatibilités [9]. Les radars permettent la saisie des petits excès de vitesse ; le permis à points sanctionne l'accumulation de ces (petits) excès de vitesse (et d'autres fautes de conduite) ; l'automatisation met un terme au phénomène des indulgences [10] et la possibilité de suivre un stage de récupération de points permet au conducteur d'anticiper ou de réduire le risque d'un retrait momentané du droit de conduire.

L'objectif de ce papier est de s'inspirer de la littérature consacrée aux *policy mixes* pour mieux comprendre la mise en œuvre de cette combinaison instrumentale innovante dans l'action publique de sécurité routière en France. Il s'agit de réfléchir à la manière dont elle se stabilise dans

le cadre d'une succession de séquences historiques, qui produisent d'abord une dynamique vertueuse – perçue à partir de l'efficacité et de l'acceptabilité de cette politique – puis la voient se désagréger. Dans un premier temps, la combinaison des quatre instruments d'action publique s'est révélée suffisamment contraignante pour modifier le comportement des conducteurs et en conséquence l'accidentalité. Et, si on ôte un moment les lunettes imposées par le seul paradigme comportemental, on remarquera aussi que cette combinaison instrumentale permet aux pouvoirs publics de gérer les délits de masse commis sur la route et de répondre à un problème, devenu essentiel pour les pouvoirs publics, qui est que la sécurité routière ne constitue pas une priorité pour les agents et services pourtant chargés de la mettre en œuvre [11].

Ainsi, pour réfléchir à la place qu'occupe le permis à points dans la politique de sécurité routière en France, nous optons pour une approche généalogique, qui s'appuie sur l'identification de repères chronologiques essentiels à la compréhension de l'outil étudié [12]. Celle-ci conduit, dans un premier temps, à montrer la fabrique d'une combinaison instrumentale vertueuse s'appuyant sur l'innovation instrumentale offerte par le permis à points et son intégration dans le *policy mix* heureux ou vertueux caractéristique des années 2000. Dans un deuxième temps, nous présenterons les controverses qui jalonnent la décennie suivante et aboutissent à la remise en cause de la croyance dans le caractère nécessairement vertueux de la combinaison obtenue et aussi de son efficacité.

1. La fabrique d'une combinaison instrumentale vertueuse

En s'efforçant de réinsérer le permis à points dans une combinaison d'instruments d'action publique, il s'agit de s'écarter d'un modèle de choix simple et des questions qu'il conduit logiquement à poser : quels sont les instruments dont disposent les pouvoirs publics pour agir ? Et, dans un éventail de choix, souvent bien plus large qu'on ne l'imagine, pourquoi un instrument particulier est-il choisi par les gouvernants et à ce moment-là ? [13] Ces questions sont celles que développent la plupart des travaux sur les politiques de sécurité routière, à l'exemple de ceux portant sur le déploiement des radars automatiques, en France et ailleurs, ou encore ceux consacrés à la genèse et aux transformations des polices de la route, dans les pays anglo-saxons [14]. Cette simplification de l'action publique permet de développer des analyses fines, mais elle est excessive et rend l'analyse prisonnière de l'objet socio-technique étudié [15]. Il est peu réaliste de lier la compréhension de l'action publique à celle d'un unique

instrument de régulation. Il y a peu de circonstances où un outil seul se révèle efficace et efficient pour résoudre un problème public. L'idée communément admise selon laquelle gouverner, c'est d'abord hériter illustre bien ce phénomène. Sauf à faire table rase du passé, l'action publique associe ordinairement anciens et nouveaux instruments.

L'introduction d'une nouvelle combinaison d'outils juridiques et technologiques, permettant le contrôle-sanction automatisé des infractions à la vitesse au tournant des années 2000, a ainsi laissé dans l'ombre les interactions de cette combinaison avec les autres instruments qui contribuent à l'application de la loi dans le domaine de la sécurité routière. La focalisation sur les innovations introduites et sur leur efficacité a notamment masqué à quel point elle magnifie les effets attendus du binôme instrumental que forment, depuis 1992, le « permis à points » et les stages de sensibilisation. Sans la réforme du permis de conduire réalisée en 1992, les radars automatiques n'auraient pas été perçus de la même manière et n'auraient pas non plus eu le même effet sur la sécurité routière.

Pour comprendre la place occupée par le permis de conduire dans la combinaison instrumentale qui structure la politique de sécurité routière française tout au long des années 2000, il convient donc de revenir sur les séquences successives qui aboutissent à sa fabrique. La première est ouverte par l'instauration du permis à points en juillet 1992 et la seconde par la loi de lutte contre la violence routière de juin 2003, qui introduit notamment le permis probatoire pour les jeunes conducteurs.

1.1. Le permis à points dans la recherche d'un équilibre entre prévention et sanction

L'adoption du permis à points est concomitante à la publication du livre blanc sur la sécurité routière, rédigé par la Commission Giraudet et remis au ministre le 25 avril 1989. Ce rapport est déterminant pour comprendre la conception de la politique de sécurité routière de ses principales parties prenantes tout au long de la décennie suivante. Si ce rapport exprime la volonté de promouvoir un mode de conduite apaisé et maîtrisé, il fait aussi et surtout le constat de l'échec des mesures prises dans les années 1980 pour réduire la mortalité routière. Ces mesures visaient essentiellement à l'auto-responsabilisation des individus et à la mobilisation de la société face au fléau de l'insécurité routière. Au cours de cette décennie, le volet *enforcement* est devenu secondaire dans la politique de sécurité routière par rapport à l'éducation et à l'ingénierie [16]. Sans doute par réaction aux années 1970 qui ont fait de la sécurité routière l'affaire de l'État, celle-ci est désormais appréhendée comme devant être l'affaire de tous. Le rapport

Giraudet fait encore le procès d'un système de contrôle et de sanction qu'il juge défaillant. Cependant lors des débats à l'Assemblée nationale du 10 mai 1989, les parlementaires, bien qu'ils fassent référence au livre blanc, dénoncent le fait qu'ils ont eu peu de temps pour s'en imprégner. L'adoption de cette réforme majeure ne peut donc être directement liée au contenu de ce travail. D'ailleurs, l'inscription du permis à points, dans une démarche de prévention, lors des débats, renvoie à la conception du bon gouvernement des conduites caractéristique des années 1980 [17].

Plus déterminant sans doute est le fait que d'autres pays disposent déjà du permis à points. C'est notamment le cas des deux grands pays voisins de la France, auxquels les gouvernants ne cessent de se comparer : l'Allemagne et l'Angleterre. Ces exemples étrangers sont connus et valorisés. Le permis à points est en vigueur en Allemagne depuis 1974. Les parlementaires français, lors des débats de 1989, soulignent d'ailleurs que ce projet d'instauration d'un permis à points est dans les esprits depuis 15 ans. L'adoption de cet instrument peut alors être expliquée à partir de la circulation d'un modèle perçu à la fois comme exemplaire et reproductible. Efficacité, proximité et antériorité se conjuguent alors dans la valorisation de l'innovation instrumentale. Mais la France est seule à se doter d'un crédit de points dont la perte peut aboutir à un solde nul et donc à l'annulation du permis de conduire.

Enfin, le permis à points adopté en 1989 est l'héritier de nombreux projets (avortés) depuis 1974 [18]. Il a ainsi fait l'objet d'une longue gestation. L'objectif poursuivi par les promoteurs de ces projets successifs est d'exercer une pression psychologique sur les conducteurs, comme l'illustre l'image d'un permis « peau de chagrin ». Il est aussi de faire cesser la répétition d'infractions à la conduite. Le permis à points est envisagé comme un outil de détection des conducteurs récidivistes et aussi comme un moyen de les sanctionner le plus rapidement possible via la constitution d'un fichier national des infractions. Les travaux de S. Bouretz montrent que le permis à points est encore envisagé, par les administrations concernées, soit comme une alternative à la suspension administrative soit comme un outil de dépénalisation d'infractions de masse. Il faut donc l'envisager autant dans une logique de « souci de soi » de l'État que comme un instrument de gouvernement des conduites [19]. La pertinence de ce cadre de lecture centré sur la réforme de l'État est renforcée par le fait que les différents projets élaborés entre 1974 et 1984 échouent d'abord parce que les administrations concernées (Justice, Intérieur et Transport) proposent chacune des projets alternatifs et ne parviennent pas à se mettre d'accord sur un projet commun. Ils n'ont d'ailleurs pas non plus la même vision de l'outil de gouvernement des conduites qu'il pourrait constituer. Le ministère de l'Intérieur met l'accent sur sa contribution à la répression alors que le ministère

de l'Équipement insiste sur sa dimension préventive et éducative.

En 1984, lorsque la question du permis à points réapparaît sur l'agenda des administrations, le cadrage du problème est centré sur l'éducation (dans l'esprit de l'expérimentation de la conduite accompagnée) et donc sur la responsabilisation du conducteur. Le permis à points est alors présenté comme une incarnation pédagogique du bien-fondé du continuum éducatif, puisqu'il rend crédible l'idée que la formation à la conduite s'envisage tout au long de la vie. Les difficultés rencontrées sont cependant encore importantes. Les promoteurs se posent notamment la question de l'informatisation du fichier national du permis de conduire (nécessaire ne serait-ce que pour des questions d'égalité de traitement des infractionnistes) et émettent des doutes sur l'acceptabilité et sur l'efficacité de l'instrument [20]. L'énoncé de ces freins est essentiel, parce qu'on les retrouve dans la séquence ouverte en 1989. Ce sont eux qui vont retarder la mise en œuvre du permis à points jusqu'en 1992. Pourtant, les mauvais chiffres de la sécurité routière (particulièrement en 1988) et les insuffisances identifiées du système de répression assurent un changement de contexte qui permet l'adoption du permis à points. Le permis à points est alors conçu comme un élément supplémentaire de l'arsenal répressif. Il n'est donc plus, comme dans les projets précédents, présenté comme un outil alternatif à la suspension administrative ou comme un moyen de dépenalisation d'infractions de masse qui congestionnent les tribunaux. Mieux encore, il apparaît comme un outil de surveillance d'une population jugée déviante : « le permis de conduire n'est plus un titre au service des intérêts individuels de son détenteur. Il est un instrument de suivi de son attitude au volant, permettant à l'État de gérer, dans l'intérêt général, le risque routier » [21].

L'introduction du permis à points constitue en effet un changement radical dans la politique de sécurité routière, puisqu'il matérialise une réorientation de l'action publique concernant l'acquisition du droit de conduire. Comme tout diplôme, sanctionnant la réussite d'un examen, celui-ci était jusque-là acquis à vie ou presque. Désormais, ce n'est plus le cas et l'introduction de cette réforme apparaît avoir un double objectif. Il s'agit bien de rendre plus efficace le système de contrôle et de sanction. On peut tout de même continuer à voir le permis à points comme un outil de « prévention par la crainte de la répression, puisqu'il peut aboutir à la perte de la possibilité de conduire pendant un temps donné. C'est d'ailleurs ainsi que le présente Claude Got dans une tribune publiée dans *Le Figaro* en juillet 2006 et intitulée « Permis de conduire, gare aux renoncements pré-électoraux ! » La réforme peut se comprendre aussi dans cette volonté de privilégier une action basée sur l'éducation et la responsabilisation du conducteur. La démarche a à la fois valeur éducative et répressive [22]. « L'objet de

cette réforme était de rendre possible, pour les conducteurs infractionnistes, la perte du bénéfice du droit à la conduite, attesté par la possession du permis de conduire, tout en leur offrant la possibilité de récupérer des points en suivant un stage de sensibilisation aux causes et conséquences de l'insécurité routière » [23]. Cela est possible du fait que l'association revendiquée de la prévention à la répression se matérialise dans l'association du permis à points à la possibilité de récupérer les points perdus en suivant des stages de sensibilisation et de réhabilitation. Bref, dans l'esprit des gouvernants, le permis à points associé aux stages lie au mieux prévention, éducation et sanction !

[...] Mesdames, Messieurs, je suis convaincu que l'opinion publique aujourd'hui bouge, que les conducteurs français sont en train de changer, de considérer avec plus de maturité leur rapport à l'automobile. Mais nous ne pourrions pas conforter cette évolution, parvenir à cette conduite apaisée, maîtrisée, enfin civilisée, qui est notre objectif, sans sanctions, sans un dispositif rigoureux de contrôle et de dissuasion. Ce dispositif, toutefois, doit être en lui-même une pédagogie et c'est bien là tout le sens du permis de conduire à points (Extrait de l'intervention de G. Sarre, Secrétaire d'État, lors de la 2ème séance de débat à l'Assemblée Nationale, le 10 mai 1989)

On peut même aller plus loin dans cette recherche du bon gouvernement des conduites automobiles, alliant efficacité et tempérance. Alors que l'amende fixe pèse moins sur le budget des conducteurs les plus aisés financièrement, tous les conducteurs semblent a priori égaux face à la perte de points. La perte de points du permis peut ainsi être envisagée comme une sanction différente de la sanction pécuniaire incarnée par l'amende voire même comme un outil plus égalitaire. Cette représentation est importante, parce que c'est elle qui est au cœur des critiques des professionnels de la route au tournant des années 1980–1990. Ceux-ci ne se considèrent pas comme des conducteurs comme les autres, parce que leur emploi dépend de la détention du permis de conduire et que leur degré d'exposition au risque de sanction est sans commune mesure avec celui du conducteur ordinaire. Du fait d'une exposition plus forte au risque de sanction, l'outil opère à leurs yeux un traitement inégalitaire des usagers de la route et qui leur est nettement défavorable. L'intensité de la mobilisation des conducteurs professionnels (chauffeurs poids-lourds et taxis essentiellement), lors de la mise en place effective du permis à points au début de l'été 1992, montre que la recherche d'un équilibre entre prévention et sanction n'est absolument pas ce qui retient l'attention des professionnels de la route.

Au moment de la mise en œuvre du permis à points, le débat public se focalise sur le nombre de points du permis (trop peu), sur le temps de récupération d'un permis annulé (trop long) et donc aussi sur le cas particulier

des professionnels de la route (trop exposés), comme le montrent les articles de presse et ouvrages alors consacrés à cette question [24]. Ceux-ci ont bien compris que le permis à points vise à mieux sanctionner l'accumulation des fautes de conduite. Or, cette accumulation peut être corrélée à une exposition plus grande au risque de sanction et la répétition d'infractions peut aboutir, avec le permis à points, à une sanction lourde : le retrait du permis pour solde de points nul. Pour un professionnel de la route, le retrait du permis de conduire signifie la perte de l'emploi et laisse envisager des dommages collatéraux des plus conséquents. Si le retrait est considéré comme une mesure de prévention par l'administration, les routiers y voient d'abord une sanction disproportionnée par rapport à la faute commise et à cet argument juridique s'ajoute des arguments socio-économiques : les conséquences d'une perte du permis sont là encore disproportionnées au regard de ses effets probables sur l'emploi et la famille. . . Le retrait entraîne l'interdiction d'exercer une profession et ce « risque professionnel » propre aux chauffeurs routiers est construit en risque social par les professionnels de la route et ceux qui parlent en leur nom. Cette question n'est pas nouvelle et se pose à différents moments de l'histoire du permis de conduire. Ainsi, en 1951, lorsqu'un décret permet au Préfet de suspendre le permis de conduire sans attendre l'avis du tribunal, des groupes d'automobilistes dénoncent ce qu'ils considèrent être une « punition ». La presse les soutient avec des arguments d'ordre juridique et des arguments d'ordre socio-économiques tout à fait similaires à ceux utilisés par les chauffeurs routiers en 1992 [25].

Lancée au moment des départs en vacances, le 29 juin 1992, la mobilisation est forte et sa dimension la plus visible prend la forme du barrage routier. Le mouvement connaît un destin relativement classique. Le durcissement du mouvement entraîne une politisation du débat, ce qui conduit le gouvernement à ouvrir une négociation avec les partenaires sociaux concernés. Le premier ministre - Pierre Beregovoy - va même jusqu'à raccourcir un voyage à l'étranger pour réunir un comité interministériel pour gérer le conflit. Cette phase de mobilisation, courte mais intense, se clôt par l'obtention d'une modification du permis à points. Le décret du 24 novembre 1992 fait passer le crédit de points de 6 à 12 et des moyens financiers sont accordés aux professionnels pour le suivi de stages de sensibilisation. Pour les pouvoirs publics, la fonction du permis à points est d'abord de sélectionner les conducteurs dangereux pour les inciter à suivre une formation, réduire la récidive et limiter la répétition des pratiques de conduites dangereuses [26]. Entre 1992 et 2002, la baisse de la mortalité routière diminue mais à un rythme lent. On passe de 9 700 à 8 300 tués/an. On peut donc estimer que l'association du permis à points et des stages de récupération de points a au mieux un effet modéré sur l'amélioration de la sécurité routière. Il faut attendre

l'annonce du déploiement des radars automatiques pour obtenir une amélioration conséquente et soutenue. C'est alors en un an qu'on enregistre une baisse de 1 500 tués sur les routes de France.

1.2. Quand le permis à points sert de pivot au *policy mix* vertueux des années 2000

Les radars automatiques, dont les premiers déploiements au bord des routes ont lieu en novembre 2003, corrigent plusieurs des faiblesses de la chaîne de contrôle sanction des infractions à la vitesse autorisée [27]. D'une part, l'outil radar permet d'abaisser drastiquement le seuil de tolérance pour les excès de vitesse (5 %) et, d'autre part, l'automatisation de la sanction rend impossible toute forme d'indulgence de la part des acteurs de la chaîne de contrôle sanction, tant du côté des forces de l'ordre que des tribunaux. La sanction de la répétition des (petites) infractions devient ainsi pratiquement possible et la menace de sanction crédible pour les conducteurs.

Plusieurs des parties prenantes de la politique de sécurité routière, dont la Ligue contre la violence routière, attribuent les résultats de la politique de sécurité routière, entre 2002 et 2007, à l'automatisation des contrôles. Pour autant l'impact de cet outil technologique ne peut se comprendre s'il n'est pas associé au permis à points. Ce lien est d'autant plus crédible que des ajustements sont effectués sur le permis à points. En mars 2003, le barème de perte de points est modifié et, en juin, est votée la loi Perben qui renforce la lutte contre la violence routière. À partir de 2004, les conducteurs novices disposent ainsi d'un « permis fragilisé ». Ils disposent de 6 points au lieu de 12 et gagnent les points manquants, chaque année, s'ils ne sont pas sanctionnés pendant une période probatoire de trois ans (deux ans pour ceux ayant suivi la conduite accompagnée). En revanche, s'ils perdent 6 points, le permis est invalidé. S'ils perdent 3 points en une fois, un stage de sensibilisation est rendu obligatoire.

C'est à cette combinaison que sont attribuées la réduction des vitesses moyennes de circulation de plus de 10 km/h et une baisse de la mortalité de plus de 8 300 tués en mai 2002 à moins de 4 000 en décembre 2010. Pourtant, au regard de la littérature existante, cette spirale vertueuse ne va pas de soi. L'introduction d'un nouvel instrument dans une combinaison déjà existante peut avoir des effets différents et pas forcément positifs. Les études de cas montrent des situations contrastées, où des instruments se révèlent intrinsèquement complémentaires et d'autres où ils apparaissent au contraire incompatibles. Ils peuvent aussi se révéler complémentaires si l'introduction des instruments s'opère en phases successives ou bien devenir complémentaires à partir d'un changement de contexte

[28]. Dans le cas présent le contexte d'association des instruments et la dimension séquentielle, puisque le nouvel outil est introduit dix ans après les premiers, se révèlent essentiels.

L'instauration des radars automatiques opère une simplification ou une réduction du sens donné au permis à points. Le permis à points est présenté comme la preuve du tournant sécuritaire que dénoncent alors des acteurs, aux statuts aussi différents que le chercheur Jean-Gustave Padioleau¹ ou le journaliste Airy Routier [29]. En septembre 2004, le magazine *Marianne* n'hésite pas à titrer : « La flambée des sans-permis ? L'État est responsable ! » Ce discours est davantage encore repris dans les médias spécialisés [30], où on ne se contente pas de dénoncer une répression exercée par l'État contre les conducteurs. La presse automobile diffuse également des conseils pratiques et juridiques pour contourner la législation et en réduire le coût. La période voit aussi se développer les contentieux sur le permis de conduire [31]. Ces discours ne se contentent pas d'établir un lien entre les retraits de permis et le déploiement des radars automatiques, ils le prolongent par une interrogation sur le risque social induit par la perte du permis voire établissent un lien de causalité entre les radars et l'augmentation du nombre des permis annulés. Le « risque social » est, dans ces discours, inscrit dans une chaîne causale pouvant, d'une part, déboucher sur une perte d'emploi et, d'autre part, favoriser le développement de la conduite sans permis. Au cours de cette séquence, ce ne sont plus seulement les professionnels de la route qui sont concernés mais tous les conducteurs.

Ces discours de contestation de l'action publique ne sont pas forcément audibles pour l'opinion publique. Ils sont d'abord contredits par les faits. La très forte augmentation du nombre d'infractions sanctionnées aboutit bien à une augmentation très significative du nombre des points retirés. Il n'est donc pas surprenant qu'une des conséquences envisagées par les observateurs de cette politique soit une augmentation des annulations de permis du fait d'un solde nul et l'augmentation corollaire du nombre de conducteurs sans permis. En 2005, par exemple, 54 000 permis ont été annulés. Les conducteurs ont cependant été incités à suivre volontairement des stages de récupération de points et le nombre des permis invalidés n'a augmenté que de façon limitée [32]. Par ailleurs, cette même année, seuls 1,6 % des accidentés sont des automobilistes qui roulent sans permis. Ceux qui ont continué à conduire avec un permis invalidé ont été peu nombreux. Les discours de dénonciation du dispositif sont ensuite controversés et combattus par les principaux acteurs de la coalition, formée par les autorités

publiques et les associations de victimes, qui dominent alors l'action publique de sécurité routière. Ceux-ci sont particulièrement mobilisés et, pour cela notamment, les discours contestataires ne prennent pas auprès de l'opinion publique. Le « climat d'opinion » qui s'est instauré reste largement favorable à l'orientation donnée à la politique de sécurité routière qui présente des résultats positifs et quantifiables.

La dénonciation des possibles conséquences de l'efficacité de la combinaison instrumentale finalement obtenue, est encore contredite par les adaptations pratiques, à la fois individuelles et collectives, des conducteurs au nouveau système de régulation des comportements routiers. Le mode d'adaptation le plus évident est la constitution de réseaux d'usagers, notamment fédérés par les entreprises qui commercialisent des dispositifs de signalement des emplacements des radars automatiques. Bien d'autres pratiques, davantage bricolées, se développent. Citons l'exemple d'entreprises qui paient les contraventions mais prétendent ignorer lequel de leurs salariés conduisait le véhicule contrôlé, afin d'éviter au salarié responsable une perte de points sur son permis de conduire. Ces pratiques de contournement et d'autres – l'achat de points via Internet ou au sein du cercle familial – permettent d'échapper à la sanction liée au permis à points et font figure d'adaptation pratique à l'environnement ainsi créé par le déploiement du dispositif de contrôle sanction automatisé. Le stress ainsi créé par ce nouvel environnement de conduite est tout relatif et plus particulièrement pour les professionnels de la route (VRP, taxis...), parce qu'ils ont su développer des stratégies d'adaptation plutôt réussies ou satisfaisantes de leur point de vue [33]. Non seulement autonomes dans la planification et la réalisation de leurs déplacements, ils se sont aussi équipés des outils leur permettant d'anticiper les emplacements des radars automatiques, bénéficient de la compréhension de leurs clients devenus plus indulgents sur les retards éventuels et prévoient dans leur budget le suivi de stages de récupération de points.

Il est en effet essentiel d'intégrer dans cette dynamique, l'évolution des stages de récupération de points. Si le stage est une sanction lorsqu'il est obligatoire, la plupart des stagiaires sont des volontaires. Les stages de récupération de points payants sont de droit tous les deux ans puis tous les ans à partir de 2011. Dans le contexte créé par le *package* dominant alors la politique de sécurité routière, le droit au suivi de stages de récupération de points introduit une vision gestionnaire, puisqu'il constitue une autre opportunité d'anticiper les conséquences sociales de la perte du permis de conduire. Animés par un psychologue et un expert en sécurité routière, ces stages permettent de récupérer 4 points. L'introduction d'un volet éducatif et psychologique, en 2006, est destiné à faire réfléchir le conducteur à ses infractions. Les stagiaires suivent cependant cette formation

¹Padioleau, J. G. « La réforme du permis de conduire » dans *Le Journal du Dimanche*, 29 février 2004.

pour récupérer des points et la sensibilisation à la sécurité routière reste tout à fait secondaire dans leurs motivations. Ces stages ont donné lieu à de nombreux reportages de la presse écrite et télévisuelle, jusqu'à faire l'objet d'un documentaire cinématographique de Coline Serreau en 2014 (*Tout est permis*). Dans les reportages consacrés aux stages de récupération de points, les médias et les journalistes cherchent d'abord à illustrer le lien entre l'augmentation des contrôles par les radars automatiques et les conséquences sur le permis à points des infractions constatées [34]. Cette lecture conforte l'idée que les stages sont bien envisagés, y compris par ceux qui les suivent, comme un outil de gestion voire même de *sécurisation* des points [35]. De manière un peu cynique, on peut aussi envisager la réforme de 2006 comme le produit de la volonté, toujours vive, chez certains acteurs publics, d'adapter pour la faire survivre, la doctrine du continuum éducatif.

Cet ensemble des plus diversifiés de pratiques de résistance, d'adaptation et de contournement permet de comprendre la relativement bonne acceptabilité de l'automatisation du contrôle-sanction des infractions au code de la route en France et son entretien jusqu'à la fin de la décennie. Cela ne doit pas pour autant faire oublier les controverses qui se développent et qui, dans des contextes bien particuliers, vont rendre la combinaison instrumentale contre-productive et contribuer à promouvoir des mécanismes d'assouplissement de ses effets au risque d'une remise en cause de sa crédibilité et de son efficacité.

2. De la montée des critiques au déverrouillage de la combinaison

À la fin de la décennie, ce ne sont plus tant les radars automatiques qui sont au cœur des controverses sur la politique de sécurité routière que le permis à points et ses conséquences supposées. Plus que les radars automatiques, c'est ce vieil instrument de la boîte à outils gouvernementale, qui va de nouveau focaliser les discussions, nourrir la contestation et être l'objet des amendements qui vont contribuer à démanteler progressivement la combinaison gagnante tout au long de la décennie qui s'achève. Cela suggère aussi qu'on a moins affaire à une combinaison d'outils efficaces parce qu'« intrinsèquement complémentaires » qu'à des outils « complémentaires dans un contexte bien particulier » [36]. Or le contexte change au tournant des années 2010 et sa transformation permet de comprendre la fin de la réussite (évaluée à partir de l'efficacité et de l'efficacé de la combinaison) de l'action publique de sécurité routière en France et, depuis cinq ans, son échec relatif. Les trois dernières années ont vu augmenter le nombre des tués sur les routes en France, de

3 268 tués en 2013 à 3 464 en 2015. Ce qui est alors remis en cause, c'est le caractère synergique et forcément gagnant de la combinaison instrumentale.

Une combinaison instrumentale peut produire des incompatibilités qui vont introduire des freins voire devenir contre-productives pour l'action publique [37]. Ici, cela est lié aux changements que connaît cette nouvelle séquence de l'action publique. Parmi ces changements figure l'apparition de nouveaux acteurs qui investissent le débat d'experts et le débat public et vont promouvoir l'idée d'un conflit entre « permis à points » et « radars automatiques » qui rendrait la combinaison sous-optimale, inéquitable voire contre-productive. Dans les discours de ces acteurs, la combinaison vertueuse devient une combinaison « vicieuse ». Ainsi, la formation de la combinaison instrumentale a débouché sur une association de nouvelles parties prenantes dont l'enrôlement ou la résistance va se révéler essentiel à la réussite de la combinaison ou au moins à la recherche de solutions gagnant-gagnant. Un autre changement essentiel est le développement de nouveaux outils, produits du marché et aussi de la société, qui viennent contrarier l'efficacité de la combinaison instrumentale promue par les pouvoirs publics.

2.1. Le permis à points pris dans les controverses

Les controverses publiques, à la fin des années 2000, portent sur les conséquences du dispositif de contrôle-sanction automatisé sur le permis à points. Elles expriment très explicitement une remise en cause, par certains acteurs, de la croyance en la dynamique vertueuse initiée par la combinaison instrumentale caractéristique de cette séquence de la politique de sécurité routière. Cette remise en cause va jusqu'à une « victimisation » des conducteurs que l'on présente comme sanctionnés injustement et de manière disproportionnée par rapport à la faute commise : une succession de petits excès de vitesse. Ces controverses, présentes mais contenues au cours des premières années de la décennie, se développent en revanche au cours de périodes favorables à la politisation des enjeux de sécurité routière.

Non seulement, ceux qui investissent cette nouvelle croisade trouvent des relais auprès d'acteurs politiques. Le premier est certainement Dominique Perben, successivement garde des Sceaux de 2002 à 2005 puis ministre de l'équipement et des transports de 2005 à 2007, qui sera accusé de vouloir affaiblir le permis à points. Des collectifs, partis ou groupes politiques s'emparent également de la question. Les controverses se développent ainsi, d'abord, en amont de la campagne pour les élections présidentielles de 2007 et plus encore à l'automne 2010 dans le cadre du travail parlementaire de préparation de la Loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure (dite Loppsi 2).

Le calendrier et les acteurs politiques jouent ainsi un rôle essentiel dans la mise en débat du déploiement du *package* étudié.

À l'approche de la campagne électorale de 2007, d'abord, le débat se cristallise sur la réduction du temps de latence fixé pour pouvoir récupérer un permis annulé. Le professeur Claude Got publie dans *Le Figaro*, en juillet 2006, une tribune intitulée « Permis de conduire, gare aux renoncements préélectoraux ! » La réaffirmation, par le nouveau Président de la République, Nicolas Sarkozy, d'objectifs de sécurité routière ambitieux pour son quinquennat apaise momentanément le débat, tout comme le travail continu des associations de victimes pour diffuser les données pertinentes et mettre à jour la subjectivité des accusations contre le permis à points. La période voit ainsi se cristalliser le conflit entre Claude Got et le journaliste Airy Routier. Ce dernier a publié *La France sans permis* en 2007 dans lequel il reconnaît conduire sans permis et dans lequel il entreprend de déconsidérer le permis à points. En 2008, Claude Got dénonce les mensonges du journaliste dans *La violence routière – des mensonges qui tuent*. La plainte en diffamation déposée par Airy Routier aboutit à la relaxe de Claude Got en juin 2009. Cette même année sur les 112 500 automobilistes contrôlés sans permis (l'ONISR estime qu'ils sont alors environ 300 000), 66 000 ne l'ont jamais passé².

Pourtant la diffusion des données qui démentent l'accusation formulée par Airy Routier, des publications nombreuses – essais, articles de presse spécialisée et/ou généralistes – indiquent qu'un nouveau climat d'opinion s'installe et qui dénonce les « dangers » du permis à points. À titre d'illustration, Philippe Vénère, ancien chef de la 1^{re} division de police judiciaire de Paris, ex-officier du ministère public chargé des procès-verbaux, auteur d'un *Manuel de résistance contre l'impôt policier* (2009) estime que « c'est sans conteste l'instauration du permis à points (en 1989) avec la multiplication des contrôles et des sanctions automatiques qui a poussé les conducteurs à devenir hors-la-loi, malgré eux »³. Ce type de formule montre que, dix ans après le déploiement des radars automatiques, les objectifs du contrôle-sanction automatisé ont largement été oubliés. L'objet initial de l'automatisation est bien la lutte contre les petits excès de vitesse récurrents et la fin des indulgences. Ce ne sont pas les infractions graves et les grands infractionnistes que cible le dispositif. Les radars automatiques – leur efficacité, leur positionnement, leur fiabilité – ne sont plus la cible des oppositions à la politique de sécurité routière, c'est

l'« innovation » introduite en 1989 (!) qui se retrouve au cœur des discussions !

Une nouvelle controverse se développe à partir de l'automne 2010. Elle réactive le cadrage développé, quelques années plus tôt, par l'ouvrage du journaliste Airy Routier. Plusieurs des acteurs de la polémique participent d'ailleurs depuis longtemps à la dénonciation de la politique de sécurité routière, à l'exemple du député des Yvelines Jacques Myard. Celui-ci dépose, par exemple, une proposition de loi en mai 2009, visant à supprimer le retrait de points pour les petites infractions et à soumettre l'opportunité de l'annulation du permis de conduire en cas de solde de points nul à l'autorité administrative. En réponse, les associations de victimes dénoncent « la casse du permis à points ». Cette séquence de débat se prolonge jusqu'à l'automne 2011. Elle est, en effet, entretenue par la gestion gouvernementale chaotique des mauvais résultats de la sécurité routière au premier trimestre de 2011 puis par le problème posé par les avertisseurs de radars au printemps et, enfin, par le travail confié à une mission parlementaire à la fin de l'été dans le but de désamorcer la controverse⁴. On peut ainsi considérer que cette séquence, qui s'étend tout au long de l'année 2011, se positionne de nouveau dans le calendrier préélectoral national.

Au début de la séquence, à l'automne 2010, le permis à points est de nouveau dénoncé comme étant à l'origine d'une explosion du nombre des permis invalidés et donc de la conduite sans permis. Ce discours est tout particulièrement porté par la « droite populaire », une mouvance de l'UMP, à l'Assemblée Nationale. Dans le cadre du travail parlementaire sur la Loppsi 2, un amendement est déposé pour réduire le temps de récupération de points de 1 an à six mois. En décembre, lors du vote de la loi et contre l'avis du gouvernement, une réduction de 3 à 2 ans de la restitution des 12 points est adoptée, à l'exception cependant des délits les plus graves. Mais, comme on l'a déjà souligné, l'objectif du package instrumental constitué dix ans plus tôt n'est pas la lutte contre les délits les plus graves. Les stages de récupération de points peuvent également être désormais suivis une fois par an et non plus tous les deux ans. En réaction, la Ligue contre la violence routière (LCVR) lance un appel contre l'article 28bis de la Loppsi 2 [38]. On est bien dans une démarche de désescalade visant à atténuer les effets supposés disproportionnés de la combinaison instrumentale à qui on impute pourtant les très bons résultats

²Melina Gazsi, « Automobilistes et sans permis », *Le Monde* du 25 août 2010, p. 21

³Idem.

⁴Le 11 mai 2011, en réaction aux mauvais résultats de la sécurité routière, le Comité interministériel de sécurité routière décide de supprimer les panneaux de signalisation des radars et d'interdire les avertisseurs. Les réactions suscitées conduisent le ministre à organiser une concertation, à revenir sur sa décision puis à signer un protocole d'accord avec l'Aftac (Association française des fournisseurs et utilisateurs de technologie d'aides à la conduite).

de la politique de sécurité routière au cours de la décennie précédente.

L'argumentaire des opposants à ces modifications de la combinaison repose de nouveau sur la faiblesse relative du nombre des annulations de permis, le rappel que la grande majorité de ceux qui roulent sans permis ne l'ont jamais passé ou l'ont perdu pour des problèmes sociaux qui dépassent de très loin la seule sécurité routière. Ce sont notamment des problèmes d'alcoolisme malade. En 2011, 85 000 permis ont bien été annulés suite à la perte cumulée des 12 points (90 % d'hommes). Cela représente 0,23 % des détenteurs de permis. L'argumentaire dénonce aussi le rôle joué par certains acteurs dans ce cadrage erroné ou mensonger des termes du débat. Parmi les « détracteurs » du dispositif sont rangés pêle-mêle les multirécidivistes et des élus accusés d'être particulièrement sensibles aux démarches clientélistes. Mais, en font aussi partie ceux à qui la polémique profite. Parmi eux figurent les fabricants d'avertisseurs de radars et également les avocats qui se sont spécialisés dans la récupération de points. On saisit là toute l'importance que prennent désormais les acteurs du marché qui s'est créé autour ou à partir de la combinaison d'instruments d'actions publiques développée par les pouvoirs publics. C'est sans doute le principal changement repérable dans la séquence la plus récente : la société et le marché entrent dans la controverse et pèsent de plus en plus sur les effets de la combinaison instrumentale.

2.2. Les produits du marché contre les instruments du gouvernement

À la clôture des débats sur la Loppsi début 2011, les résultats de la sécurité routière connaissent une dégradation qui se prolonge au cours des quatre premiers mois de l'année. Les associations de victimes et le gouvernement associent cette dégradation à un relâchement du comportement des automobilistes, qu'ils imputent aux débats et aux facilités de récupération des points perdus introduites dans la Loppsi 2. Cela provoque des discussions qui reviennent à la Une des journaux et des mobilisations qui sont à l'origine d'un cafouillage du gouvernement [39]. Au cours de cette séquence, celui-ci enchaîne les déclarations contradictoires : l'annonce de la suppression des panneaux d'avertissement est suivie de celle de leur remplacement par des radars pédagogiques ; à l'annonce de l'interdiction des avertisseurs de radars succède celle de leur remplacement par des avertisseurs de « zone dangereuse ». Enfin, cette succession de réactions mal contrôlées se clôt par une commande par l'exécutif d'une réflexion collective de la communauté d'action publique concernée sous le patronage du Parlement. Tout au long de l'été 2011, une mission parlementaire est ainsi mobilisée qui met en débat

la politique de sécurité routière du gouvernement. Elle mobilise élus, administrations, associations, laboratoires et entreprises (plus de 150 personnes sont auditionnées) et permet une large publicisation de ces questions [40]. Le rapport finalement publié ne fait pas l'unanimité, y compris au sein de la commission parlementaire. Il permet cependant un apaisement du débat et, en janvier 2012, l'adoption de nouvelles mesures pour la sécurité routière. Le décret 2012-3 du 5 janvier 2012 intègre ainsi les principaux résultats des échanges de coups enregistrés tout au long de l'année 2011. Il est notamment désormais interdit de détenir tout appareil informant de la localisation de radars fixes ou mobiles.

Si, au final, les pouvoirs publics semblent se sortir honorablement de cette séquence politique plus ou moins maîtrisée, celle-ci a bien d'autres conséquences sur la fabrication de la politique de sécurité routière. En mai 2011, l'annonce par le Comité interministériel de sécurité routière de la suppression des panneaux de signalisation des radars et de l'interdiction des avertisseurs a notamment entraîné une mobilisation très médiatisée de l'Association française des fournisseurs et utilisateurs de technologie d'aides à la conduite (Afftac) et également d'une nouvelle association appelée « 40 millions d'automobilistes », ce qui renvoie directement au nombre de détenteurs du permis de conduire. Cette mobilisation, dans la rue, auprès des élus et des médias, conduit le gouvernement à signer un protocole d'accord avec l'Afftac. Cet accord, signé au cours de l'été 2011, avec les fabricants d'avertisseurs n'est pas a priori un accord de dupe, puisque les membres de l'Afftac s'engagent à ne pas indiquer la localisation précise des radars ainsi que des contrôles routiers effectués par les forces de l'ordre. Si les avertisseurs ne signalent plus les radars, ils continuent à signaler des « zones temporaires de danger ». La sémantique utilisée laisse largement ouvert l'horizon des fabricants et des utilisateurs de ces outils.

Bien entendu, dans cette passe d'arme entre le gouvernement et les nouveaux acteurs qui se sont mobilisés à cette occasion, la première réaction gouvernementale – l'interdiction des avertisseurs, au printemps 2011 – peut être regardée comme une réponse ferme au risque perçu de « neutralisation » des effets de la combinaison au cœur de l'action gouvernementale. Il s'agit d'une réponse classique, unilatérale et plutôt autoritaire. Celle-ci fait long feu. Les échanges de coups tout au long de l'été 2011 s'inscrivent en revanche dans une recherche par les co-gouvernants, privés et publics, d'une combinaison optimale d'instruments de politique publique dans un contexte de décision et de mise en œuvre devenu particulièrement complexe [41]. La séquence apparaît ainsi très éloignée de celle qui voyait, dix ans plus tôt, une reprise en main par l'État central d'une politique jusque-là dévolue voire abandonnée aux acteurs publics et privés locaux [42]. Cette séquence montre à quel

point la fabrique de cette politique publique a pu changer en une décennie, comme d'ailleurs dans bien d'autres secteurs d'intervention de l'État. Cela témoigne aussi du fait que certains secteurs d'intervention publique tendent à devenir ingouvernables. Ils ne sont pas simplement abandonnés ou délaissés par les pouvoirs publics. Contrairement à ce que dénoncent souvent des groupes de pression déçus, l'enjeu ne peut être réduit à la seule question du volontarisme politique et de ses limites.

Le gouvernement fait alors face à une recomposition du monde associatif intéressé et donc à une reconfiguration de la communauté d'action publique qui prend part à la formulation de la politique de sécurité routière depuis plusieurs décennies. Les controverses ont non seulement conduit les entreprises fabriquant et commercialisant des « outils d'aide à la conduite » à se structurer au sein de l'Aftac. Elles ont aussi permis à une nouvelle association (40 millions d'automobilistes) liée aux automobile-clubs, explicitement favorable au « laissez faire » ou « laissez rouler », de concurrencer les associations de victimes – et tout particulièrement la Ligue contre la violence routière (LCVR) – dans l'espace médiatique et auprès des pouvoirs publics. De plus, la (re)politisation de l'enjeu sécurité routière doit également être notée, comme en témoigne le soutien de parlementaires à la désescalade recherchée et à la nécessité de trouver des compromis entre ces différents acteurs. L'échange de coups, lors de cette séquence, aboutit donc à une reconfiguration significative et certainement durable de l'espace public spécialisé. On assiste ainsi à la formation d'une nouvelle coalition de cause réunissant un type d'usagers de la route – ceux qui accusent la politique publique de sécurité routière d'être liberticide – et les fabricants d'avertisseurs. Celle-ci s'est alors révélée en mesure de concurrencer la coalition qui a porté et légitimé le tournant sécuritaire des années 2000 et qui réunissait les associations de défense des victimes de la route, les experts et les pouvoirs publics.

À ces produits technologiques et commerciaux que sont les avertisseurs de radars et autres outils d'« aide ou assistance à la conduite » viennent rapidement s'ajouter le développement des pratiques collaboratives (les « avertisseurs communautaires » et les pages dédiées des réseaux sociaux) visant à partager la localisation et la signalisation des dispositifs de contrôle de la vitesse. On assiste ainsi au développement de différents outils de résistance voire d'empêchement de la politique gouvernementale de régulation des conduites automobiles. Dans leur finalité, ces outils se révèlent très différents des limiteurs et régulateurs de vitesse que les constructeurs automobiles ont développés au cours de cette même période et qui facilitent l'adaptation des conducteurs aux nouvelles exigences de conduite. Ces pratiques de résistance aux instruments de gouvernement pèsent sur l'action des pouvoirs publics et plus fortement

encore sur la capacité de dissuasion du dispositif de contrôle et de sanction des infractions à la vitesse autorisée. En amont de la sanction, des avocats spécialisés viennent compléter le dispositif ainsi mis en place par le marché et par la société pour atténuer l'efficacité de la combinaison instrumentale sur laquelle repose l'action gouvernementale.

Cette dernière séquence voit donc l'apparition de nouveaux instruments, à caractères technologiques, produits du marché et aussi de l'inventivité de la société. Ces outils de régulation des conduites sont en capacité de neutraliser les effets de la combinaison instrumentale forgée quelques années plus tôt par les pouvoirs publics. Cela montre la complexité des dispositifs qu'il convient désormais de construire pour modifier les comportements des usagers et témoigne de la nécessité de développer des formes plus innovantes et plus imaginatives de contrôle social [43]. Cela inscrit la compréhension de l'action publique de sécurité routière dans les réflexions sur la transformation en cours de la place de l'État dans la formulation de l'action publique et permet d'entrevoir toute la complexité actuelle de fabrication des politiques publiques et le caractère d'autant plus aléatoire de leurs résultats. On peut encore y voir l'illustration d'une tendance à la délégation – volontaire ou non – au marché et aux opérateurs privés d'instruments de pilotage de l'action publique et aussi de régulation des conduites des gouvernés [44]. Les résultats des outils de régulation développés par l'État sont devenus largement dépendants de l'usage d'instruments mis en œuvre par les acteurs privés [45]. Dans ce cas particulier, on perçoit aisément les conflits entre les instruments de gouvernement issus des ressources propres à l'appareil de l'État et les instruments développés pour y résister. Les nouvelles technologies de communication et les usages qui en sont faits permettent aujourd'hui aux conducteurs d'échapper largement aux contrôles⁵. Les marges de manœuvre de l'appareil d'État semblent se réduire techniquement comme réglementairement. La Cour de cassation a, en septembre 2016, confirmé la décision de la Cour d'appel de Montpellier relaxant le groupe « Qui te dit où est la police en Aveyron » poursuivi par le procureur de la République en 2014.

Le débat enclenché sur la place des outils d'aide à la conduite et notamment des avertisseurs de radars remet en cause le choix de circonscrire la combinaison instrumentale étudiée autour des seuls instruments (publics) de gouvernement. Or, l'intérêt de l'approche instrumentale, notamment pour les auteurs qui l'intègrent dans la *smart regulation* [46]

⁵Au-delà de l'application collaborative Waze, un récent travail de la Prévention routière recense 33 groupes Facebook au niveau national regroupant près de 500 000 fans dont l'objectif est d'informer sur la présence de contrôles, cité par Pierre Lagache, « La fin des avertisseurs de radars ! » dans *Pondération 106*, 2016, p. 12.

est aussi d'attirer l'attention sur le rôle joué par de nouveaux acteurs et de nouveaux instruments d'action publique qui échappent largement au contrôle de la puissance publique. Les avertisseurs, les applications numériques ou plus simplement les pages spécialisées de réseaux sociaux constituent autant d'instruments d'autorégulation, dont on peut estimer qu'ils sont intrinsèquement complémentaires des instruments de type *command and control*⁶. Bref, au terme de ce récit, il faut sans doute ajouter ces nouveaux instruments, issus du marché et de la participation sociétale dans la combinaison initialement identifiée. Cela peut notamment permettre de mieux comprendre l'inversion continue des effets de la combinaison constituée en 2002 et plus particulièrement les moins bons résultats, depuis trois ans, de la politique de sécurité routière en France.

3. Conclusion

Le regard posé sur le permis de conduire fait mieux ressortir à quel point le succès de la politique nationale de sécurité routière, développée en France à partir de 2002, repose sur un mélange particulièrement sophistiqué, mais sans doute pas totalement voulu, d'instruments de politique publique, dont les interactions se sont momentanément révélées vertueuses au regard des objectifs de diminution du nombre des tués sur la route. La combinaison, ainsi devenue vertueuse, associe l'automatisation du contrôle-sanction et l'abaissement du seuil de « tolérance » des excès de vitesse à 5 %, et également le permis à points et les stages de récupération de points. Bref, les résultats enregistrés – de 8 000 tués sur les routes chaque année à moins de 4 000 – peuvent être attribués à l'association pragmatique de deux paires d'instruments mises en œuvre avec dix ans d'écart. Ces instruments ont ainsi été déployés dans des contextes politiques et sociaux bien différents, même si l'automatisation est bien présente dans le livre blanc sur la sécurité routière de 1989 et si les Anglais déploient leurs *speed cameras* dès 1993. La combinaison a permis d'en finir à la fois avec les résistances des conducteurs à l'égard du code de la route et avec celles des corps intermédiaires chargés de veiller au respect de cet ensemble réglementaire.

Les qualités démultipliées par l'association de ces différents instruments n'empêchent pas le développement de débats et de controverses, parfois particulièrement fortes, et dans des arènes publiques diversifiées : parlement, tribunaux, médias, société civile organisée... De ces

controverses ressortent d'abord la dénonciation d'une politique sécuritaire, où les conducteurs ordinaires deviennent les « victimes » d'un État autoritaire qui oublie les vertus d'une sanction individualisée et mesurée. Ensuite, ce sont les attendus à l'origine de cette séquence d'intervention publique – la lutte contre les infractions courantes – qui s'effacent au fil du temps des mémoires collective comme individuelle. Enfin, au fil des réglages successivement effectués pour répondre aux interrogations publiques, c'est l'efficacité même de la combinaison qui finit par être remise en question.

Cette action publique voit se succéder plusieurs séquences conformément au modèle de la pyramide instrumentale. Dans un premier temps, les marches successivement gravies conduisent vers plus de contraintes. Si le permis à points et les stages de sensibilisation sont mis en œuvre le 1er juillet 1992, le système d'automatisation du contrôle-sanction l'est dix ans plus tard. La formule du « tournant sécuritaire » de 2002 exprime bien l'introduction d'un instrument plus contraignant pour répondre à l'échec des mesures prises à faire changer les comportements des conducteurs. Mais, au tournant des années 2010, un assouplissement dans l'usage des instruments précédents introduit une séquence de « désescalade » qui cherche à préserver l'efficacité d'une politique de plus en plus ouvertement contestée et techniquement menacée.

Cette nouvelle séquence révèle que la combinaison est abusivement réduite aux seuls instruments publics de gouvernement. Il faut désormais inclure dans cette combinaison, les GPS et les détecteurs de radars, d'origine privée, et à dimension participative qui s'insèrent dans le dispositif public et contribuent à l'acceptation de cette réforme de la sécurité routière avant de devenir le symbole de la désescalade engagée voire pour certains acteurs, aujourd'hui, de la condamnation du système de contrôle-sanction. Bien entendu, les critiques de l'inefficacité de la politique ne font pas ce constat. Elles incriminent plus volontiers le relâchement des comportements individuels, le désintérêt actuel des pouvoirs publics pour cette politique, et en particulier du ministre de l'Intérieur qui en a la responsabilité, le mauvais fonctionnement des institutions chargées de débattre et de mettre en œuvre cette politique. On oublie ainsi et à tort d'interroger la composition de la boîte à outils de la politique de sécurité routière.

L'orientation nouvelle donnée à la politique de sécurité routière laisse entrevoir un retour au laissez-faire et la prégnance des mécanismes du marché ; ce que suggère aussi d'une autre manière l'espoir mis aujourd'hui dans le développement de la voiture autonome (sans chauffeur) par des multinationales telles que Google, par exemple, ou le retour des assureurs parmi les acteurs majeurs de la politique de sécurité routière. Il s'agit d'une forme de retour au « laissez-rouler » antérieur aux années 1970 réclamé par les uns et redouté par les autres. . .

⁶Dans ce travail, j'ai laissé de côté la médiatisation des avocats spécialisés dans les contentieux routiers. Leur rôle aurait également pu être interrogé pour comprendre une combinaison qui évolue au fil du temps et introduit ainsi de nouveaux « outils » de régulation dont les effets sont loin d'être neutre sur l'efficacité et l'acceptabilité des mesures de régulation des comportements routiers.

3.1. Sources et méthodes

Cet article est d'abord le produit d'un long questionnement de la politique de sécurité routière développée, depuis 2003, à L'Inrets puis à l'Isttar. Il s'est enrichi des lectures des travaux scientifiques et articles ou ouvrages journalistiques portant plus particulièrement sur le permis de conduire depuis la fin des années 1980. La lecture des comptes rendus des débats parlementaires et des rapports d'expertises et administratifs rédigés sur ce sujet ont également été mobilisés. Enfin, les échanges de la journée d'étude organisée à Strasbourg au printemps 2016 ont permis d'orienter la réflexion vers de nouvelles dimensions. Cet article est, pour moi, une opportunité de mettre en pratique les leçons des travaux, essentiellement anglo-saxons menés non pas tant sur les instruments de gouvernement que sur les combinaisons instrumentales.

3.2. Repères chronologiques sur la constitution et les transformations de la combinaison instrumentale étudiée

25 avril 1989 : remise au ministre du *Livre blanc sur la sécurité routière* rédigé par la Commission Giraudet. Chaque année, il y a alors plus de 11 000 tués sur les routes en France.

10 juillet 1989 : loi n°89-469 instaurant le permis à points et les stages de sensibilisation, avec une mise en œuvre à partir du 1er juillet 1992 (décrets d'application des 25 et 29 juin 1992). Ceux-ci sont modifiés par le décret du 24 novembre 1992 (le crédit de points passe de 6 à 12 points).

6 mars 2002 : le Conseil national de sécurité routière (CNSR) fait du déploiement du CSA une de ses priorités. Depuis près de 10 ans, la mortalité baisse à un rythme lent et, chaque année, la France enregistre plus de 8 000 tués sur les routes.

14 juillet 2002 : Déclaration du président de la République Jacques Chirac faisant de la lutte contre l'insécurité routière un de ses grands chantiers.

18 décembre 2002 : le Comité interministériel de la sécurité routière (CISR) annonce la mise en place d'un système de « contrôle et de sanction automatisé ».

12 juin 2003 : Loi 2003-495 renforçant la lutte contre la violence routière.

27 octobre 2003 : Premier radar « vitesse » fixe inauguré à la Ville-du-Bois dans l'Essonne (RN 20). Le premier radar vitesse « embarqué » est mis en place le 26 janvier 2004.

20 juin 2005 : Dominique Perben, nouveau ministre des Transports affirme qu'il n'y aura pas de mise en place de nouvelle vague de déploiement des radars (au-delà des 1 000 installations prévues pour la fin 2005). Huit jours plus tard, Nicolas Sarkozy, ministre de l'Intérieur, revient sur cette

annonce. La barre symbolique des 5 000 tués sur les routes par an est franchie l'année suivante. Il est prévu de déployer 5000 radars pour la fin de 2008. À cette date, il y a en réalité moins de 2500 appareils en activité.

14 mars 2011. Vote de la loi n° 2011-267 d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure (Loppsi 2), qui permet la réattribution d'un point retiré au terme du délai de six mois et non plus d'un an. Le stage de sensibilisation à la sécurité routière qui peut être effectué dans la limite d'une fois par an.

11 mai 2011 : Le Conseil interministériel de sécurité routière (CISR) décide notamment la suppression des panneaux indiquant la présence d'un radar automatique et l'interdiction des avertisseurs de radars. Suite aux mobilisations des associations et de parlementaires, le démontage des panneaux est engagé puis suspendu le 25 mai. Le 29 juillet, un accord est signé sur les avertisseurs entre le ministre de l'Intérieur et l'Aftac, l'association des fabricants de technologies de signalisation des radars automatiques.

5 janvier 2012 : Le décret 2012-3 interdit la détention, le transport et l'usage des « avertisseurs de radars ». Le nombre des tués sur les routes en 2012 est d'environ 4 000 soit deux fois moins élevé qu'en 2002.

19 mars 2013 : Mise en service du premier radar « mobile de nouvelle génération ». Plus de 4 000 radars sont désormais déployés sur les routes de France. Le bilan de l'accidentalité 2013 fait état de mois de 3 300 personnes tuées sur les routes. Depuis, le nombre des tués sur les routes stagne voire augmente légèrement et se situe autour de 3 500 tués chaque année.

18 novembre 2016. Loi de modernisation de la justice. Création d'une « amende forfaitaire délictuelle pour sanctionner la conduite sans assurance et sans permis ».

Références

1. Camiolo, M (2014) *L'éducation routière en question, Proximités-Sociologie*, EME éditions ; Cunegatti, H. (2012) Passer son permis, sociologie d'une formation déniée. L'Harmattan, coll. « Logiques sociales », Paris.
2. Chatenet, F (2005) A chaque âge son apprentissage. *Sur la route... la sécurité*. Les collections de l'Inrets, Paris, pp. 66-68
3. Jayet, MC (1986) L'automobile et les contentieux de masse : le permis à points. Perspectives de rationalisation et de décriminalisation en prévention routière. *Revue de science criminelle et de droit pénal comparé* 7 : 583-598.
4. Kletzen, A (2000) *L'automobile et la loi. Comment est né le code de la route*. L'Harmattan, coll. « Logiques sociales », Paris ; Bouretz, S (1996) La naissance du permis à points en France : Histoire d'une longue gestation. *Recherche Transport Sécurité* 53 : 3-18.
5. Guilbot, M, Peytavin, J-F, Simeone, M (2012) *La conduite sans permis de conduire. Approche juridique et judiciaire*. Rapport Intermédiaire, Ifsttar, 63 p

6. Abramovici, M, Maman, C (2013) Formation Tout au Long de la Vie à une conduite sûre : enjeux et limites d'un dispositif d'apprentissage. *Questions Vives* [En ligne], 9–19 mis en ligne le 15 octobre 2013, consulté le 3 février 2016. URL : <http://questionsvives.revues.org/1280>
7. Howlett, M (2010) *Designing Public Policies. Principles and Instruments*. Routledge : 53–56.
8. Howlett, M, Mukheerjee, I, Jun, Jie Woo (2015) From tools to toolkits in policy design studies : the new design orientation towards policy formulation research. *Policy & Politics* 43(2) : 291–311.
9. Del Rio, P (2014) On evaluating success in complex policy mixes : the case of renewable energy support schemes. *Policy Sciences* 47 : 267–287.
10. Perez-Diaz, C (1994) L'indulgence, pratique discrétionnaire et arrangement administratif. *Déviance et Société* 18(4) : 397–430.
11. Hamelin, F (2015). Gouverner les conduites automobiles. L'ambivalence du recours à l'automatisation du contrôle des infractions à la vitesse autorisée. *Gouvernement et Action Publique* 4(1) : 115–135.
12. Gensburger, S (2010) *Les Justes de France : Politiques publiques de la mémoire*. Presses de Sciences Po, Paris, pp. 211–215.
13. Howlett, M (2004) Beyond good and evil in policy implementation : Instrument mixes, implementation styles and second generation theories of policy instrument choice. *Policy & Society* 23(2) : 1–17
14. Carnis, L, Hamelin, F, Spenlehauer, V (2006) *Les polices de la route : une approche comparée (États-Unis, Australie et Nouvelle-Zélande)*. Les collections de l'Inrets, n° 269, Paris, 147 p.
15. Hamelin, F (éd.) (2008) *Les radars et nous. Regards croisés sur l'acceptation du contrôle automatisé des vitesses par les Français*. L'Harmattan, coll. « Logiques sociales », Paris ; Carnis, L (2017) Les politiques d'automatisation des contrôles de vitesse. Les collections de l'Ifsttar, Paris.
16. Perez-Diaz, C (1998) *Jeux avec les règles pénales. le cas des contraventions routières*. L'Harmattan, Paris, pp. 44–47.
17. Hamelin, F, Spenlehauer, V (2008) L'action publique de sécurité routière en France : entre rêve et réalisme. *Réseaux* 26(147) : 49–86.
18. Bouretz, S (1996) La naissance du permis à points en France : Histoire d'une longue gestation. *Recherche Transport Sécurité* 53 : 3–18.
19. Bezes, P (2009) *Réinventer l'État. Les réformes de l'administration française (1962–2008)*. Puf, coll. « Le lien social », Paris, 519 p.
20. Jayet, MC (1986) L'automobile et les contentieux de masse : le permis à points. Perspectives de rationalisation et de décriminalisation en prévention routière. *Revue de science criminelle et de droit pénal comparé* 7 : 583–598.
21. Bouretz, S, *op. cit.* : 16.
22. Giraudet, P (1989) *La sécurité routière, Livre blanc présenté au Premier Ministre*. La documentation française, Paris.
23. Abramovici, M, Maman, C (2013) Formation Tout au Long de la Vie à une conduite sûre : enjeux et limites d'un dispositif d'apprentissage. *Questions Vives* [En ligne], 9–19 mis en ligne le 15 octobre 2013, consulté le 3 février 2016. URL : <http://questionsvives.revues.org/1280>
24. Gaszi, M (2011) *Les scandales du permis à points : les abus et les pièges*. Le Cherche Midi.
25. Kletzlen, A (2000) *L'automobile et la loi. Comment est né le code de la route*. L'Harmattan, coll. « Logiques sociales », Paris, p. 63.
26. Camiolo, M (2014) *L'éducation routière en question, Proximités-Sociologie*, EME éditions, p. 184.
27. Hamelin, F (2010). Renewal of Public Policy via Instrumental Innovation. The Implementation of an Automated Speed Enforcement System in France. *Governance : An International Journal of Policy, Administration and Institution* 23(3) : 509–530.
28. Gunningham, N, Grabosky, P, Sinclair, D (1998). *Smart regulation : Designing environmental policy*. Clarendon Press, Oxford.
29. Routier, A (2007) *La France sans permis*. Albin Michel, Paris ; Padioleau, JG (2006) La société du radar. L'Etat sarkozyste au Karcher. L'Harmattan, Paris.
30. Marchetti, D (2012) L'Etat sur la route des médias. Le traitement du risque routier dans la presse française. In Cunegatti, H, Suaud, C. (eds.) *La sécurité routière : enjeux publics et société civile : une formation au radar*, Paris, L'Harmattan, coll. « Logiques sociales », Paris pp. 91–114.
31. Centre d'Analyse Stratégique (2009), Le contentieux du permis à points : origines et perspectives d'un contentieux de masse, Note de veille n° 152. <http://archives.strategie.gouv.fr/cas/system/files/noteveille152fin.pdf>
32. Chapelon, J (2012) La politique de sécurité routière de 1972 à 2009. In Cunegatti, H, Suaud, C (eds) *La sécurité routière : enjeux publics et société civile : une formation au radar*. L'Harmattan, coll. « Logiques sociales », Paris, pp. 68–72.
33. Eyssartier, C, Hamelin, F (2011) Les professionnels mobiles à l'épreuve des radars automatiques. Une acceptation entre stress contenu et identités au travail bousculées. *Articulo-Journal of Urban research* 7, mis en ligne le 19 septembre 2010, URL : <http://articulo.revues.org/1835>.
34. Marchetti, D. (2012) L'Etat sur la route des médias. Le traitement du risque routier dans la presse française. In Cunegatti, H, Suaud, C. (eds.) *La sécurité routière : enjeux publics et société civile : une formation au radar*, Paris, L'Harmattan, coll. « Logiques sociales », Paris, p. 120.
35. Camiolo, M (2014) *L'éducation routière en question, Proximités-Sociologie*, EME éditions, p. 185.
36. Gunningham, N, Grabosky, P, Sinclair, D (1998). *Smart regulation : Designing environmental policy*. Clarendon Press, Oxford.
37. Del Rio, P (2014) *op. cit.*
38. LCVR (2015) Objectif Zéro Accident. Les Petits Matins, Paris, pp. 85 et 271 et 284–286.
39. Attarca, M, Chomienne, H (2014) Les politiques publiques sous l'influence des entreprises. Un regard « gestionnaire ». *Revue française de gestion* 8(245) : 101–130.
40. Houillon, P (2011) *Rapport d'information fait au nom de la commission d'information relative à l'analyse des causes des accidents de la circulation et à la prévention routière*, Paris, Assemblée Nationale, 19 octobre
41. Howlett, M (2004) Beyond good and evil in policy implementation : Instrument mixes, implementation styles and second generation theories of policy instrument choice. *Policy & Society* 23(2) : 1–17.
42. Hamelin, F (2010). Renewal of Public Policy via Instrumental Innovation. The Implementation of an Automated Speed Enforcement System in France. *Governance : An International Journal of Policy, Administration and Institution* 23(3) : 509–530.
43. Gunningham, N, Sinclair, D (1999) Regulatory Pluralism : Designing Policy Mixes for environmental Protection. *Law & Policy* 21 : 49–76.
44. Dubuisson-Quellier, S (ed.) (2016) *Gouverner les conduites*. Les Presses de Sciences Po, coll. « Académique », Paris, 480 p.,
45. Grabosky, PN (1994) Green markets : Environmental regulation by the private sector. *Law and Policy* 16(4) : 419–448.
46. Gunningham, N, Grabosky, P, Sinclair, D (1998). *Smart regulation : Designing environmental policy*. Clarendon Press, Oxford.