

**DISPOSITIFS, ACTEURS ET MANAGEMENT D'UNE POLITIQUE PUBLIQUE
TRANSVERSALE : LA SECURITE ROUTIERE**

Hervé Chomienne

Maître de conférences en Sciences de Gestion à l'Université de Versailles Saint-Quentin
Laboratoire de recherche en management LAREQUOI

L'action publique s'exerce traditionnellement sous des formes réglementaires, voire coercitives. Toutefois, les pouvoirs publics font de plus en plus appel à des registres d'action non contraignants¹ comme les incitations économiques, le recours à l'information ou la persuasion sociale, notamment lorsqu'il s'agit d'aborder des problématiques complexes, comme les politiques de prévention des risques, de la ville ou de la SR. La multiplication de ces politiques transversales amène à créer ou adapter des dispositifs particuliers. En effet, l'organisation traditionnelle de l'Etat, basée sur des logiques de découpage par secteur ou par territoire, n'est guère adaptée pour appréhender des politiques plus globales ou intersectorielles. C'est pour cette raison que ce sont développés d'autres structures et dispositifs de gestion, en vue de la prise en charge de telles politiques dans des processus allant de leur élaboration à leur mise en œuvre.

Ainsi, ces dernières décennies ont été marquées par la création de délégations, de missions et de comités interministériels sur des problèmes précis ou sur des problématiques très générales. Au niveau local, la mise en place de pôles de compétences Etat au sein des Préfectures, de projets territoriaux, ou de structures intercommunales reflète le même besoin de coordination dans de nombreuses politiques publiques².

Pour autant, ces entités « ad hoc », plus ou moins formelles selon les cas, se sont développées sans remplacer les structures existantes, ce qui, paradoxalement a pu dans certains cas créer de nouveaux problèmes de coordination face à la multiplication des organismes concernés peu ou prou par un même sujet. Logiques de mission et logiques administratives traditionnelles sont ainsi amenées à cohabiter durablement ce qui n'est pas sans être source de tensions et de

¹ Papadopoulos (Y.), *Complexité sociale et politiques publiques*, Paris, Montchrétien, 1995.

² Bachelet (F.), Rangeon (F.), « La politique de la Ville ou les difficultés de l'interministérialité locale », *Politiques et Management Public*, volume 14, n°3, 1996.

contradictions pour les agents « embarqués » dans ces dispositifs transversaux. En effet, les responsables de ces dispositifs ne peuvent espérer atteindre leurs objectifs sans l'active coopération de nombreux autres acteurs publics sur qui ils n'ont souvent pas ou peu d'autorité hiérarchique. Le registre du commandement est alors inopérant et il s'agit d'influencer, de convaincre, d'activer les différentes parties prenantes pour qu'elles consacrent les ressources nécessaires à la mise en œuvre de la politique publique, qu'elles fassent « leur part du travail ».

Le cas de la politique interministérielle de sécurité routière (SR) est particulièrement révélateur des difficultés à manager une politique publique transversale³ : ce « chantier » présidentiel mis en exergue depuis juillet 2002 relève en réalité de racines anciennes, qui se déclinent depuis plus de 20 ans en politiques locales de SR impliquant de nombreux acteurs centraux ou territoriaux⁴. La nécessaire articulation entre les différents niveaux administratifs et les différents secteurs concernés par la mise en œuvre de politiques transversales, comme la SR, a nécessité de formaliser progressivement de nouveaux dispositifs mais surtout de nouvelles fonctions de coordination. Les acteurs en charge de ces fonctions développent alors de nouvelles pratiques professionnelles dont le caractère « post-bureaucratiques » réside dans le fait que « les finalités publiques ne peuvent plus être atteintes que par un travail singulier »⁵. C'est sur les formes de la singularité de l'action de ces acteurs transversaux que nous nous interrogerons.

Nous fonderons notre analyse sur les résultats de deux recherches successives que nous avons conduites entre 2003 et 2006 sur le management des politiques locales de SR. Celles-ci reposent sur une analyse de documents internes à la DSCR et sur une soixantaine d'entretiens semi-directifs réalisés auprès d'acteurs nationaux⁶ et locaux⁷ de la SR.

³ La SR est désormais l'une des huit politiques publiques transversales identifiées par un programme spécifique dans le cadre de la LOLF qui définit une politique transversale comme « une politique publique interministérielle financée à un niveau significatif par l'État, identifiée par le Premier ministre, dont la finalité concerne plusieurs programmes relevant de différents ministères et n'appartenant pas à une même mission », (source : www.performance-publique.gouv.fr).

⁴ Chomienne (H.), « L'évolution de l'action locale de l'Etat : vers une logique partenariale ? Le cas de la politique locale de Sécurité Routière en France », in Le Duff (R.), Rigal (J.-J.), Cueille (S.), *Management local, de la gestion à la gouvernance. 6e Rencontres Ville-Management*, Dalloz-Sirey, Paris, 2004, pp. 157-182.

⁵ Jeannot (G.), *Les métiers flous - Travail et action publique*, Toulouse, Octarès Edition, 2005, p. 124.

⁶ Notamment, trois anciens délégués interministériels à la SR ; des anciens conseillers techniques des ministères de l'Intérieur, de la Justice, de l'Education nationale et de la Gendarmerie ; les responsables des politiques locales et de la communication à la DSCR ; les responsables des principales associations en matière de SR (Prévention routière, Ligue contre la violence routière, association Anne Cellier) ; une demi-douzaine de chargés de mission SR.

⁷ Etude de la situation de cinq départements (Saône et Loire, Seine et Marne, Gers, Savoie, Drôme) et entretiens auprès de responsables et d'acteurs locaux : les chef de projet SR (directeur de cabinet du préfet), des coordinateurs SR, des officiers de gendarmerie et de police en charge de la SR, des substituts du procureur en

2 GENESE DE LA POLITIQUE PUBLIQUE DE SECURITE ROUTIERE EN FRANCE : DE LA REGLEMENTATION A LA POLITIQUE INTERMINISTERIELLE

Assurer des transports rapides et sûrs par la construction et l'entretien de réseaux routiers, fluviaux puis ferrés a de tout temps été une préoccupation des pouvoirs publics. Les enjeux à la fois stratégiques et économiques des transports terrestres ont conduit les autorités à réglementer leurs usages afin de protéger les infrastructures et leurs usagers. Il faut cependant attendre la seconde moitié du vingtième siècle, caractérisée par une augmentation régulière des flux de circulation dans les pays industrialisés, pour qu'apparaisse la nécessité d'encadrer plus étroitement le comportement des usagers de la route⁸.

En France, l'élaboration du premier code de la route en 1958 s'est révélée être le résultat d'un long processus impliquant de nombreuses parties prenantes issues des sphères politiques, administratives et économiques⁹. Jusqu'alors essentiellement technique, car centré sur la gestion des infrastructures, le problème de « la circulation routière » prend une dimension politique en devenant un problème de « sécurité routière » centré sur la régulation des comportements des usagers.

Cette nouvelle problématique de « changement social » devait alors impliquer la mobilisation de tous les registres de l'action publique, qu'ils soient contraignants (réglementation, contrôle-sanction) ou non contraignants (éducation et information, persuasion, incitations économiques). Ainsi, le ministère des Transports ne devait plus être le seul acteur en charge de la SR : les ministères de l'Intérieur, de la Justice, de la Santé, de l'Education nationale, de l'Economie et de l'Industrie, de la Jeunesse et les Sports, de la Communication devenaient aussi les parties prenantes d'une politique interministérielle. Cependant, ce furent essentiellement les ministères des Transports, de l'Intérieur et, dans une moindre mesure de la Santé, qui prirent en charge en 1958-59 la gestion de la SR à travers la création de comités ou de conseils travaillant en parallèle selon des logiques sectorielles¹⁰.

charge de la SR, des responsables de services SR en DDE et au sein des conseils généraux, des membres de réseaux locaux d'acteurs des politiques locales (IDSR) ce qui représente 25 entretiens.

⁸ Callens (S.), « Les âges de la sécurité routière », in Rapport d'études *Précaution routière* du Clersé, FU3 CNRS, 1996.

⁹ Kletzlen (A.), *L'automobile et la loi : comment est né le code de la route ?*, Paris, L'Harmattan Logiques Sociales, 2000.

¹⁰ Kletzlen (A.), *op. cit.*

Il faut attendre 1972, et le triste record de près de 16 600 tués sur les routes françaises pour que la préoccupation de SR devienne formellement une politique publique interministérielle à travers la création d'un Comité Interministériel à la SR (CISR) présidé par le Premier ministre, animé par un Délégué à la SR et constitués de représentants de nombreux ministères¹¹. Ce premier CISR animé par Christian Gérondeau, soutenu par le Premier ministre de l'époque, Pierre Messmer, a donné lieu à l'élaboration et à la mise en œuvre, à partir de 1973, d'une vague régulière de mesures réglementaires relatives à l'obligation du port de la ceinture de sécurité, du port du casque pour les 2 roues, à l'abaissement des seuils de vitesse autorisée et à la mise en place de dispositifs de lutte contre l'alcoolisme au volant. Ces dispositifs contraignants et des campagnes nationales de communication ont contribué, en 5 ans, à réduire de plus de 4 600 le nombre de morts sur les routes pour atteindre un peu moins de 12 000 morts en 1978.

Toutefois, au début des années 1980, le renforcement des dispositifs réglementaires et des contrôles-sanctions opéré au cours de la décennie précédente ne semble plus suffisant pour faire évoluer les comportements des usagers de la route, le nombre de morts demeurant autour de 12000 personnes chaque année.

Face à cette stagnation, le CISR du 22 décembre 1981¹² se donne pour objectif « de réduire d'un tiers en cinq ans le taux de mortalité enregistré sur les routes » grâce à des mesures articulées autour de trois axes :

- renforcer l'adhésion des usagers de la route et améliorer leurs comportements à partir d'actions d'information, de sensibilisation et de formation ;
- renforcer l'application des réglementations en vigueur ;
- développer les équipements de sécurité sur les réseaux routiers nationaux et les voiries des collectivités locales.

De plus, afin de doter le CISR d'un relais opérationnel, le ministère de l'Équipement et des Transports reçoit délégation « pour réunir le Comité et assurer sa présidence dans l'intervalle des réunions présidées effectivement par le Premier ministre » et doit créer une Direction de la Sécurité et de la Circulation Routière en charge notamment du code de la route, de

¹¹ Les ministères de la défense, de la justice, de l'intérieur, de l'économie et des finances, de l'éducation nationale, du développement industriel et scientifique, de l'équipement et du logement, des postes et télécommunications, des transports, de la santé publique et de la sécurité sociale sont, de façon non exhaustive, membres du CISR.

¹² Les comptes-rendus des CISR et les circulaires citées proviennent des archives de la DSCR.

l'information des usagers et de la normalisation technique des véhicules et des infrastructures routières.

Ainsi, parallèlement aux mesures visant à réguler les comportements des usagers, l'enjeu est désormais de modifier en profondeur leurs attitudes face au risque routier en agissant au plus près du terrain à travers l'élaboration de dispositifs permettant de mobiliser la société autour du problème de l'insécurité routière. La création de la Direction de la Sécurité et de la Circulation Routière vise justement à rattacher de façon privilégiée cette politique interministérielle à un ministère disposant d'une forte expertise technique et d'un réseau dense de structures déconcentrées qui pourraient constituer des relais opérationnels à la mise en œuvre de cette politique publique. Cette décision de faire cohabiter la structure transversale du CISR avec une direction sectorielle vise à maintenir le caractère interministériel de cette politique publique tout en lui donnant une assise opérationnelle qui lui faisait jusqu'alors défaut. Nous reviendrons par la suite sur l'analyse des conséquences de ce compromis organisationnel.

3 DEVELOPPEMENT D'UNE POLITIQUE LOCALE DE SECURITE ROUTIERE EN FRANCE : MOBILISER ET COORDONNER LES ACTEURS LOCAUX

Le CISR du 13 juillet 1982 prolonge les décisions du CISR précédent en statuant que le directeur de la Direction de la Sécurité et de la Circulation Routière serait systématiquement aussi le Délégué Interministériel à la SR afin d'assurer l'articulation entre cette direction et le CISR. De plus, il est décidé de mettre en place une « politique locale de SR » en complément des dispositifs nationaux existants. Elaborée par le CISR qui fixe les priorités nationales, sa mise en œuvre est confiée au Préfet de département. Elle a pour objectifs de « *provoquer une véritable mobilisation de l'ensemble du corps social, rechercher une prise en charge des problèmes de sécurité routière par les collectivités locales en les associant aux objectifs gouvernementaux* » et d'assurer « *l'intervention active des services publics locaux* ».

La politique locale repose sur deux dispositifs :

- un programme de contrats d'objectifs entre l'Etat et les collectivités locales (« objectif - 10 % ») visant à inciter celles-ci à conduire des actions de prévention à partir d'incitations financières assorties de primes si l'objectif de - 10 % de tués par an sur leur territoire est atteint. Ce programme a été arrêté à la fin des années 80 sans que son efficacité n'ait été évaluée.

- un programme d'enquêtes techniques pluridisciplinaires (REAGIR) réalisées à la suite de tout accident mortel et distinct de l'instruction judiciaire. Ce programme a été régulièrement ajusté jusqu'à être rénové à la fin de l'année 2004 sous le nom « d'AGIR pour la sécurité routière ».

L'évolution et les prolongements de ce dernier programme entre 1982 et 2006 reflètent les difficultés d'aborder de façon transversale et coordonnée la politique de SR.

3.1 Le programme REAGIR en théorie : un objet administratif mal identifié

La finalité du programme REAGIR (Réagir par des Enquêtes sur les Accidents Graves et par des Initiatives pour y Remédier) est d'améliorer la connaissance des facteurs qui concourent aux accidents graves, de susciter une forte mobilisation sociale autour du problème de la SR, de proposer des actions permettant de réduire le risque de voir un accident comparable se reproduire, le tout à partir d'enquêtes techniques réalisées sur chaque accident très grave ou mortel.

Ce programme doit permettre d'atteindre l'objectif de baisse d'un tiers des accidents mortels à l'horizon 1986 mais la circulaire du Délégué Interministériel à la SR du 10 mai 1983 qui l'instaure précise qu'il « *ne suppose pas la mise en place de moyens spécifiques ou supplémentaires* ». Il doit reposer sur le redéploiement « *de l'organisation, des procédures et des priorités de l'action des services concernés par la sécurité routière et la plus large diffusion de l'esprit de prévention* ». Il ne s'agit donc pas de créer de nouvelles structures mais, sous la responsabilité du Préfet, de mobiliser au sein des services déconcentrés de l'Etat, des collectivités locales et, éventuellement, des associations et des milieux professionnels, des Inspecteurs Départementaux de la SR (IDSR) qui ont pour mission la réalisation des enquêtes REAGIR et la mobilisation sociale sur le thème de la SR. Par ailleurs, il est demandé au Préfet de mettre en place une « instance départementale de concertation » afin que « *s'établissent entre l'Etat, les collectivités territoriales, les associations et les professionnels concernés des échanges d'informations permettant l'harmonisation de leurs actions et un large débat public* ». La forme de cette instance n'est néanmoins pas précisée et elle ne sera généralement pas mise en place.

Une circulaire du Délégué Interministériel à la SR du 10 juillet 1984 est venue par la suite préciser les modalités de mise en œuvre de REAGIR et a notamment clarifié son organisation administrative, laissée relativement floue dans la circulaire initiale.

Le Délégué Interministériel à la SR s'appuie directement sur sa Direction de la Sécurité et de la Circulation Routières dont l'une des missions est la coordination interministérielle nationale des actions de SR. Ainsi, au niveau national, des chargés de mission REAGIR ont été nommés et préparés à former les futurs IDSR au niveau départemental et à contribuer à l'animation des réseaux ainsi constitués. Comme pour les IDSR, les chargés de mission ne sont pas en poste à temps complet sur cette nouvelle mission mais sont partiellement détachés par leurs services d'origine pour remplir cette mission, normalement selon la logique du volontariat.

De plus, il est rappelé au Préfet qu'il a la responsabilité de ce programme et qu'il doit donc s'impliquer dans la gestion de son fonctionnement et dans son animation. A cet effet, il doit nommer un « *coordinateur administratif* » qui devra gérer de façon opérationnelle le fonctionnement du réseau d'IDSR. En outre, afin d'assurer l'animation du programme, le Préfet est invité à déléguer sa responsabilité à l'un de ses « collaborateurs les plus directs (directeur de cabinet ou secrétaire général) » dont la mission sera de « *mobiliser des partenaires tant institutionnels qu'issus des milieux associatifs et de les amener à collaborer ensemble sans que les uns ou les autres y perdent de leurs prérogatives ou de leur identité* ».

3.2 Le programme REAGIR en pratiques : un réseau d'acteurs en marge de la hiérarchie administrative

Les circulaires qui ont successivement présenté les objectifs et les modalités d'organisation du programme REAGIR laissent entrevoir les principes sur lesquels ce programme repose. Mais c'est à partir des récits de ses initiateurs et des premiers participants que l'on peut tenter de mieux les comprendre. Il apparaît ainsi que le démarrage de ce programme a été largement porté par l'équipe du Délégué interministériel d'alors, P. Mayet qui a dû s'investir pour « vendre » l'idée aux responsables politiques. Disposant d'une bonne connaissance des pratiques locales en matière de SR, l'équipe de P. Mayet a pu élaborer un programme visant à généraliser les « bonnes pratiques » en tentant de les institutionnaliser. Les caractéristiques du programme REAGIR mettent en évidence cette idée de faire émerger du terrain et de l'expérience une prise de conscience et de nouvelles pratiques professionnelles intégrant la problématique de SR dans les missions traditionnelles des services de l'Etat, des collectivités territoriales mais aussi dans le monde de l'entreprise.

REAGIR repose tout d'abord sur une conviction : la SR n'est pas un problème administratif classique qui serait de la seule responsabilité de l'Etat. L'idée qui légitime l'action locale en matière de SR est bien que cette question concerne tous les acteurs de la société qui doivent prendre conscience des enjeux et de leurs responsabilités dans ce domaine.

La deuxième caractéristique de REAGIR est d'associer étroitement l'amélioration des connaissances en matière de SR, la mobilisation des acteurs et leur mise en mouvement à partir d'actions d'amélioration. La volonté de produire des connaissances rigoureuses, de mener des actions de mobilisation sociale de type militant et de s'inscrire dans le cadre des structures administratives, constitue à la fois toute l'originalité de ce programme et sa principale faiblesse, reposer conjointement sur trois logiques d'action qui cohabitent difficilement.

Une autre caractéristique de REAGIR est de se situer aux frontières des structures administratives classiques. P. Mayet insiste sur le fait qu'il a délibérément conçu ce programme dans un esprit « *subversif, dérangeant, provocateur* » afin d'interpeller le « *système bureaucratique* » de l'Etat soupçonné, non sans raison, de ne pas se donner les moyens de prendre en charge le problème de la SR ni de façon spécifique, ni dans l'exercice des missions de ses services. Il apparaît alors que ces derniers sont la principale cible du programme : il s'agit de leur démontrer à travers les enquêtes techniques en quoi ils sont, *de facto*, responsables des problèmes de SR et comment ils pourraient les intégrer dans leurs pratiques professionnelles. Or, ces enquêtes ont un aspect officiel qui les situe dans le champ administratif mais elles n'ont pas la même légitimité institutionnelle que des missions d'inspection ou d'enquête traditionnelles. Les IDSR peuvent ainsi être amenés à émettre des critiques sur le fonctionnement de leurs services ce qui les place en porte-à-faux vis-à-vis de leur hiérarchie et de leurs collègues. Dans ces conditions, il leur est souvent difficile de remplir sereinement leur mission et d'être entendus au sein de leurs services.

Enfin, la dernière particularité de ce programme est son caractère transversal et pluridisciplinaire alors que la SR était, jusqu'alors, plutôt abordée selon des approches techniques et morcelées. Pour ce faire, REAGIR est un réseau interministériel et pluridisciplinaire (CRS, Gendarmes, DDE, SAMU, pompiers, ...) et un lieu d'échanges et d'expression libre entre des acteurs d'origines et de cultures professionnelles différentes. Ce mode de fonctionnement visait à rompre les cloisonnements entre les différents services concernés par la SR mais ce but n'a été que très partiellement atteint. En effet, les échanges

entre acteurs du réseau REAGIR n'ont généralement pas entraîné une forte amélioration de la prise en charge de la SR au sein de leurs services et de la coordination de leurs actions.

On peut comprendre que ce programme n'a généralement pas suscité une forte adhésion des Préfets qui ne disposaient pas de moyens spécifiques pour l'animer et qui, par ailleurs, étaient accaparés par de nombreuses autres missions prioritaires.

3.3 Le programme REAGIR ne suffit pas : de nouveaux dispositifs pour structurer les politiques locales et coordonner les actions

Dans ce contexte, il s'agissait de faire évoluer le dispositif pour que d'une part, il s'insère mieux dans l'organisation administrative de l'Etat et que d'autre part, ses acteurs demeurent mobilisés malgré les tensions suscitées et la lenteur de mise en œuvre des changements proposés.

L'étape suivante de structuration de la politique locale a donc été de mieux articuler le programme REAGIR avec les structures administratives locales, notamment en impliquant plus directement leurs responsables et en organisant la coordination des actions locales à partir de nouveaux outils et dans le cadre de nouveaux dispositifs : REAGIR ne devait alors que la partie opérationnelle d'un ensemble de dispositifs de planification, de coordination et d'animation. Ainsi, entre 1986 et 2002, l'accent a été mis sur l'organisation de la transversalité à l'échelon local pour coordonner les actions des différents acteurs dans le cadre de la politique nationale élaborée par les CISR. Cette volonté s'est traduite, à travers des circulaires du délégué, par la mise en place progressive :

- d'outils d'analyse et de planification stratégique : Document Général d'Orientation (DGO) de 3 à 5 ans, Plan Départemental de SR (PDASR, annuel), Plan de Contrôle (annuel), Plan de Prévention des risques routiers (annuel) ;
- de dispositifs de coordination à l'échelon départemental : Pôle de compétence SR réunissant les services déconcentrés de l'Etat sous la présidence du Préfet et complété parfois de groupes de travail thématiques préparant les réunions du Pôle et intégrant des acteurs associatifs ou des collectivités locales ; structure partenariale réunissant représentants de l'Etat et représentants de collectivités territoriales, notamment du Conseil général ;

- de nouvelles fonctions de coordination à l'échelon départemental : aux niveaux stratégique (chef de projet SR, généralement un sous-préfet) et opérationnel (coordinateur SR, généralement un cadre administratif, parfois un agent de catégorie B ou C) ;
- d'une nouvelle fonction d'assistance et de conseil (formation, information, aide méthodologique) à l'échelon interdépartemental : chargés de mission SR (à temps partiel avec une activité fonctionnelle principale) au sein de Pôles d'animation de SR ;
- d'une recherche accrue de coopération avec l'environnement socio-professionnel à travers la signature de conventions de partenariats.

Le bilan des 20 premières années de politique locale de sécurité ne peut être que circonspect et les marges de progrès demeuraient très importantes en 2002¹³. Aucune évaluation formelle d'efficacité n'a été réalisée pour apprécier l'impact global de ces dispositifs sur l'évolution du nombre d'accidents graves ou mortels. De fait, le nombre de tués sur les routes est passé d'environ 12000 personnes en 1982 à environ 7200 en 2002 ce qui est un résultat positif même si le processus a été très lent. Il est probable que l'action de ces dispositifs transversaux ait amélioré la pertinence des mesures prises et la coordination de leur mise en œuvre, aussi bien à l'échelon national que local, mais rien ne nous permet de l'affirmer. En tout état de cause, cette politique publique était fortement structurée autour de dispositifs articulés et cohérents mais peu actifs, faute de volonté et de ressources, ce que son nouveau statut de « chantier présidentiel » allait rapidement changer.

3.4 Les politiques locales de sécurité routière depuis le 14 juillet 2002 : une forte impulsion politique qui « réanime » les acteurs locaux

La pression politique, l'implication d'acteurs administratifs clés, le relais des médias, la perception du risque routier par les usagers¹⁴ sont autant de facteurs qui créent un contexte plus ou moins favorable pour que ces dispositifs transversaux jouent un véritable rôle managérial de coordination entre des structures traditionnelles aux objectifs et aux modes d'action hétérogènes. Le caractère soudainement prioritaire qu'a pris cette politique publique

¹³ Guyot (R.), *Gisements de sécurité routière*, Ministère de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer. Direction de la recherche et des affaires scientifiques, la Documentation Française, 2002.

¹⁴ Galland (J.-P.), « L'insécurité routière : calamité(s) nationale(s) ou risque parmi d'autres ? », *Annales des Ponts et Chaussées*, n°101, 2002.

lorsqu'elle a été déclarée chantier présidentiel le 14 juillet 2002 par le Président de la République a directement contribué à activer spectaculairement les dispositifs transversaux nationaux (CISR) et locaux (notamment le pôle de compétence) en charge de cette politique. Réunis jusqu'alors en moyenne une fois par an, ces dispositifs ont été fortement sollicités¹⁵ d'une part pour illustrer symboliquement la priorité présidentielle, d'autre part pour élaborer, communiquer et mettre en œuvre des séries de mesures techniques et réglementaires visant à donner une nouvelle dimension à cette politique publique. L'annonce de la mise en place des radars automatiques et de l'application stricte des règles (circulaire « anti-indulgence », instructions de fermeté de la Chancellerie aux tribunaux) en matière de SR¹⁶ a rapidement donné des résultats significatifs¹⁷.

Les dispositifs transversaux en place depuis de nombreuses années ont permis de réduire le temps de latence entre la déclaration politique et leur mise en œuvre. Ils ont pu jouer dans ce nouveau contexte leur rôle « technique » de dispositif de coordination dans la mesure où les acteurs sectoriels et territoriaux étaient généralement mobilisés par le caractère prioritaire de cette politique. Des procédures accélérées¹⁸ ont ainsi permis de mettre rapidement en place les premiers radars automatiques fixes et des circulaires ministérielles ont fortement incités les services déconcentrés à accroître leur contribution à la politique locale, notamment dans le cadre des pôles de compétence. Les préfets ont été amenés, lorsque la SR représentait un véritable enjeu pour leur département, à s'impliquer plus directement dans l'élaboration et l'animation de la politique locale, les résultats obtenus dans ce domaine devenant un critère d'évaluation significatif de leur action. La rénovation, depuis 2004, de REAGIR qui s'essouffait depuis une dizaine d'années sans que cela semble préoccuper les autorités politiques, est une autre mesure visant à traduire, au moins symboliquement, la volonté politique de traiter le problème de la SR en s'appuyant sur des réseaux d'acteurs locaux. REAGIR étant issu d'expériences de terrain, son nouveau format, « AGIR pour la sécurité routière », fortement associé au chantier présidentiel, suscitera-t-il la même mobilisation que

¹⁵ Le rythme de réunion des CISR est alors devenu trimestriel.

¹⁶ Ternier (M.), Phelippeau (E.), Malibert (P.), Vilmart (C.), *La politique de sécurité routière : les systèmes locaux de contrôle*, Conseil national de l'évaluation; Commissariat général du plan, la Documentation française, 2003.

¹⁷ Soit 6,2 % de tués en moins en 2002 / 2001 (7242 tués à 6 jours), 20,9 % de tués en moins en 2003 / 2002, (5731 tués à 6 jours), 8,7% de tués en moins en 2004 / 2003 (5232 tués à six jours), 4,9% de tués en moins en 2005 / 2004 (5318 tués à 30 jours), 11,5% de tués en moins en 2006 / 2005 (4709 tués à 30 jours). Source : Observatoire de la sécurité routière, 2007.

¹⁸ Par exemple, des expérimentations locales en matière de radar automatique fixe étaient en cours dans plusieurs villes et les conséquences juridiques de l'accroissement des contrôles avaient été étudiées. Voir par exemple : Pellisier (P.), *De nouveaux modes de poursuites des contraventions au code de la route*, Rapport à la DSCR (document non publié), 2002.

le programme initial ? Avec quels résultats mesurables ? Plus largement, une fois l'impulsion politique initiale atténuée, quel régime de fonctionnement adopteront les dispositifs transversaux ?

Ces questions demeurent largement ouvertes mais la mobilisation des acteurs des politiques locales de SR produit par l'effet « chantier présidentiel » met en évidence l'importance de leur rôle et les formes singulières que prennent leurs actions.

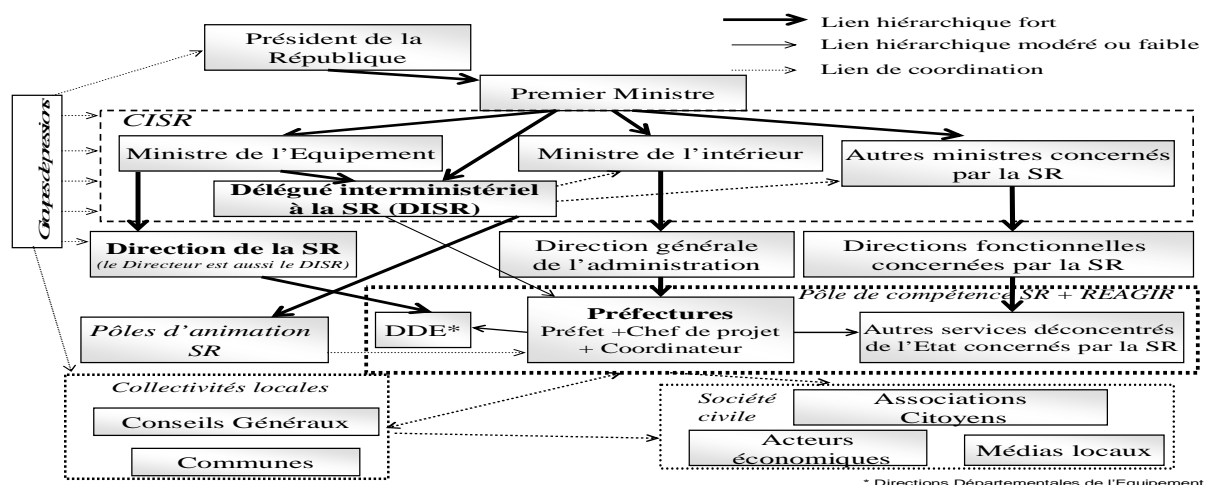
4 LE MANAGEMENT DES POLITIQUES LOCALES DE SECURITE ROUTIERE : DES DISPOSITIFS EN QUETE D'ACTEURS

Cette volonté de définir à l'échelon interministériel une politique nationale en matière de SR et de la décliner localement implique un double enjeu de coordination :

- entre l'échelon national et local (dans notre cas, le département)
- entre les dispositifs transversaux (CISR, pôle de compétence) et les structures sectorielles (ministères, services déconcentrés) ou territoriales (conseils généraux, communes).

La figure ci-dessous propose une représentation simplifiée des relations de coordination (hiérarchiques ou non) entre ces structures.

Figure 1. Liens entre les principaux acteurs de la politique de sécurité routière



Il apparaît que les cabinets ministériels et les directions d'administration centrale ont seules la capacité formelle de donner des instructions à leurs services. Les dispositifs transversaux sont

alors principalement des espaces de négociation au sein desquels le Délégué, à l'échelon national, et le Préfet, à l'échelon départemental, et son coordinateur SR à l'échelon opérationnel jouent un rôle d'acculturation, d'activation et de coordination d'acteurs représentant des secteurs aux intérêts souvent hétérogènes, voire divergents.

4.1 Le délégué interministériel à la sécurité routière : acteur de la coordination nationale ou de la mise en scène d'une politique publique ?

A défaut de créer une administration de mission spécifique au traitement du problème de la SR, la création du CISR en 1972 visait à créer un espace institutionnel permettant de définir collégialement une politique au nom du Premier ministre et à coordonner sa mise en œuvre. Dans ce cadre, chaque ministère participant à ce comité avait la charge de mettre en œuvre ses décisions dans son champ de compétences propres. Ce dispositif visait à éviter que les ministères potentiellement concernés conduisent sans coordination leur propre politique en matière de SR ou n'en conduise aucune. Cependant, si la légitimité institutionnelle du Délégué Interministériel à piloter ce processus n'était pas contestable l'absence de relais opérationnels spécifiques affaiblissait considérablement ses capacités d'action. Ainsi, même si les activités des CISR successifs entre 1972 et 1982 ont permis de faciliter l'élaboration de nouvelles mesures réglementaires et techniques en matière de SR, leur mise en œuvre effective est souvent demeurée problématique. La volonté de ne pas attribuer de moyens d'action spécifiques, la crainte du coût politique d'une application trop systématique des mesures coercitives en matière de vitesse, de port de ceinture ou de consommation d'alcool, le poids des lobbys routiers ont été autant de frein à la mise en œuvre de la politique de SR. Dans ce contexte, le CISR apparaît avant tout comme un dispositif symbolique visant à montrer que la SR est un problème pris au sérieux par les autorités politiques sans toutefois que son fonctionnement apparaisse déterminant en tant que dispositif de coordination faute de véritable relais opérationnel.

Dans le contexte des lois de décentralisation et d'une volonté politique ambitieuse de diminuer d'un tiers en 5 ans la mortalité routière, le CISR du 13 juillet 1982 a doté le Délégué Interministériel à la SR de deux nouveaux relais pour assurer la mise en œuvre de sa politique :

- au niveau national, il est placé à la tête d'une nouvelle direction centrale du ministère de l'Équipement et des transports, la Direction de la Sécurité et de la Circulation Routières (DSCR) en charge, notamment, de la traduction technique

des décisions du CISR en matière de politique locale de SR et du pilotage des programmes qui en découlent ;

- au niveau local, il peut s'appuyer sur le Préfet de département qui a la responsabilité de la mise en œuvre de la politique locale de SR définie par les circulaires du Délégué Interministériel à la SR (DISR).

La création de la DSCR dote donc le Délégué d'un « bras séculier » administratif et technique mais l'identifie aussi, de façon privilégiée, à un ministère particulier, ce qui peut altérer sa dimension interministérielle.

Cette évolution illustre bien, selon nous, l'une des difficultés de fonctionnement des dispositifs transversaux :

- Si l'animateur de la politique interministérielle ne peut pas s'appuyer sur un ministère assez puissant pour peser dans les négociations avec les autres acteurs, ses capacités d'action demeurent limitées et directement liées au soutien politique du Premier ministre ou du Président ;
- Si l'animateur de la politique interministérielle est rattaché à un ministère en tant que directeur d'administration centrale, il n'est plus uniquement le représentant du Premier ministre mais aussi d'un ministre en charge d'un secteur particulier, défendant ses propres enjeux sectoriels et politiques. Cette situation risque de fragiliser sa position vis-à-vis des autres ministres qui peuvent légitimement douter de son impartialité. Dans notre cas, ce risque est accentué lorsque le DISR est issu du ministère de l'Équipement. Là encore, seul un appui politique marqué du Premier ministre ou du Président de la République peut compenser le soupçon que suscite son rattachement sectoriel.

Ainsi, nos différents interlocuteurs ayant participé à des CISR ont pu relever que le DISR doit à la fois

- coopérer étroitement en amont des réunions plénières avec les directeurs d'administration centrale des autres ministères concernés pour préparer les décisions présentées et désamorcer par avance les points de divergence. Les conseillers techniques détachés par les principaux ministères concernés par la SR auprès du Délégué ont alors un rôle important d'interface ;

- ne pas se comporter en représentant des intérêts politiques du ministre de l'Équipement qui pourrait être tenté de s'attribuer le mérite de décisions ou de résultats qui seraient la conséquence du travail interministériel.

De fait, selon un ancien DISR, il apparaît que dans le cadre de ses fonctions « *les structures formelles sont de peu de portée au regard des relations personnelles* [nouées avec les autres acteurs] *et de la situation politique* ». Enfin, nos interlocuteurs ont souligné l'importance des groupes de pression dans les débats interministériels et la concurrence que se livrent les différents ministères pour se voir attribuer de nouvelles prérogatives, et les ressources liées, ou pour conserver leurs prérogatives existantes lorsque le thème de la SR devient « politiquement porteur ».

Les décisions prises par le CISR sont donc le fruit de négociations et d'équilibres délicats à instaurer pour lesquels le DISR joue un rôle proche de celui d'un directeur de programme qui n'aurait pas de relation hiérarchique avec les autres acteurs du processus décisionnel. Sa capacité à élaborer des décisions de compromis « présentables » à l'opinion et pouvant donner rapidement des résultats positifs apparaît plus importante que sa capacité à élaborer une stratégie à moyen et long terme visant à traiter en profondeur le problème de la SR.

L'enjeu des CISR est alors plus politique et médiatique que stratégique et technique : le « vrai » travail se fait en amont entre le Délégué, ses conseillers techniques, les directeurs de cabinet et les directeurs d'administration centrale. Le CISR met alors médiatiquement « en scène » les décisions prises préalablement à travers une réunion des ministres concernés et un communiqué de presse.

Leur mise en œuvre repose ensuite essentiellement d'une part, sur la traduction des décisions par les directions centrales des ministères concernés en circulaires destinées à leurs services, d'autre part sur la capacité du Préfet (et de son chef de SR) d'activer et de coordonner les responsables des services déconcentrés de l'État et les autres acteurs locaux, notamment dans le cadre des pôles de compétence. Enfin, pour être effectives, voire efficaces, les actions locales reposent sur l'implication d'acteurs de terrain, fonctionnant en réseaux plus ou moins formels, pilotés par un coordinateur SR.

4.2 Le Préfet et son chef de projet sécurité routière : des acteurs stratégiques entre « le marteau et l'écume »¹⁹

Le choix de confier au Préfet la responsabilité de la mise en œuvre de la politique locale de SR est cohérent avec l'évolution de son rôle suite aux lois de décentralisation de 1982.

En effet, bien que dépendant hiérarchiquement du ministère de l'Intérieur, le rôle de « *direction générale des services déconcentrés de l'Etat* » confié au Préfet le plaçait dans une position privilégiée pour piloter la mise en œuvre de politiques interministérielles (cf. figure 1). Cependant, c'est à moyens constants que les Préfets ont eu la responsabilité de la mise en œuvre des programmes locaux de SR dont les caractéristiques suscitaient souvent le scepticisme, voire l'hostilité, de l'encadrement des services déconcentrés concernés par la SR. Accaparés par de nombreuses autres missions, ces programmes semblent plus avoir embarrassé la hiérarchie administrative que suscité son adhésion. La structuration croissante de la politique locale de SR à travers des dispositifs de gestion plus classiques et l'identification d'acteurs spécifiques au sein des préfetures a cependant entraîné un besoin croissant d'implication du Préfet²⁰, seul acteur à l'échelon local pouvant légitimement coordonner l'action des services déconcentrés de l'Etat et inviter les représentants des collectivités locales et du monde associatif à coopérer.

La première interrogation suscitée par cette situation est relative au pouvoir dont dispose le DISR pour influencer le Préfet.

D'un point de vue formel, le Préfet doit obligatoirement mettre en œuvre les circulaires du DISR mais de fait le Préfet est quotidiennement assailli de circulaires toutes aussi urgentes et impérieuses les unes que les autres émanant des services centraux de l'Etat, et il doit donc implicitement hiérarchiser les priorités. Dans ce cadre, quels enjeux représentent pour lui la politique locale de SR ?

De prime abord, ces enjeux peuvent sembler relativement faibles : sauf catastrophe exceptionnelle impliquant de nombreuses victimes, l'accident de la circulation est plutôt

¹⁹ En référence à la position des cadres décrites par Mispelblom Beyer, le Préfet est responsable, à l'échelon départemental, de l'atteinte des objectifs fixés par les autorités politiques nationales mais, pour ce faire, il dépend de l'active coopération d'acteurs locaux sur lesquels il a une autorité effective très variable et qu'il ne peut pas toujours « brusquer ». Mispelblom Beyer (F.), *Encadrer un métier impossible ?*, Paris, Armand Colin, 2006, p. 26.

²⁰ Au moins symboliquement en participant aux principaux événementiels et plus généralement à travers le chef de projet SR, généralement sous-préfet ou directeur de cabinet.

banalisé et ce risque a pendant longtemps été intériorisé par la majorité des usagers²¹, contrairement par exemple à certains risques sanitaires dont les conséquences sur la vie humaine se sont finalement révélés relativement marginaux (comme la maladie de la vache folle).

En outre, la politique locale de SR relève en grande partie d'actions de prévention qui produisent, éventuellement, des effets à moyen-long terme que l'on ne peut généralement pas imputer directement à leur crédit. Or, le Préfet et ses plus proches collaborateurs ne sont en poste que pour quelques années et doivent régulièrement agir dans l'urgence. Il ne leur est pas naturel de s'investir lourdement dans une telle politique publique dont la pérennité au niveau local repose, de fait, sur le coordinateur SR. Cependant, son positionnement hiérarchique et son rôle essentiellement opérationnel ne lui permettent pas de se substituer, même temporairement, au chef de projet SR, et encore moins au Préfet, dans le rôle hiérarchique et politique qu'ils doivent jouer auprès des acteurs locaux.

La seconde interrogation porte sur les marges de manœuvre réelles du Préfet pour susciter la coopération des acteurs locaux.

Concernant les services déconcentrés de l'Etat, le Préfet dispose d'une autorité directe sur les chefs des services déconcentrés qu'il peut décider d'exercer avec plus ou moins de fermeté. Cependant, ce pouvoir est à relativiser :

- D'une part, tous les services de l'Etat ne sont pas sous l'autorité du Préfet : la Justice est indépendante. Par ailleurs, la Gendarmerie et l'Education nationale disposent de marges de manœuvre relatives.
- D'autre part, les liens entre les services déconcentrés et les directions centrales de leurs ministères sont généralement plus étroits qu'avec le Préfet : l'autorité fonctionnelle du ministère apparaît plus prégnante que l'autorité territoriale du Préfet. De fait, les instructions émanant des services centraux des ministères ont un fort impact sur la nature et l'intensité de l'implication des services déconcentrés dans la politique locale de SR, dont la problématique n'est généralement pas au coeur de leurs missions.

Dans ce contexte, la mise en place du PDASR, du Document Général d'Orientation puis, plus récemment du Pôle de compétence Etat ont contribué à créer des espaces où les services

²¹ Barjonnet (P.-E.), Khlifi (T.), Mignot (C.), « De la représentation du risque d'accident à sa prévention : blocages et contradictions », in *Les risques urbains*, sous la direction de Ansidei (M.), Dubois (D.), Fleury (D.), Munier (B.), Anthropos éditions, 1998.

déconcentrés de l'Etat sont conduits à réfléchir en termes d'enjeux, d'objectifs, de moyens et de plans d'actions en matière de SR. Les outils et les structures permettant implication et coordination des services de l'Etat en matière de SR sont depuis quelques années stabilisés, fonctionnent généralement de façon effective mais la question de leur efficacité demeure encore ouverte, les bilans ponctuels sur ce sujet montrant une grande hétérogénéité des situations en fonction du contexte local.

Ainsi, le pôle de compétence SR est un dispositif qui offre l'opportunité au Préfet de rassembler les principales parties prenantes de la politique locale de SR (les chefs des services déconcentrés, les responsables des forces de l'ordre, le représentant de la Justice, éventuellement des représentants des collectivités locales) afin d'élaborer une politique locale de SR sur la base de réflexions en termes d'enjeux, d'objectifs, de moyens et de plans d'actions, dans le cadre des orientations nationales. Il doit néanmoins, comme le Délégué, s'appuyer sur le soutien des directions centrales de chaque ministère concerné pour convaincre les chefs des services déconcentrés de s'impliquer dans la politique locale : faute d'un tel soutien, il est difficile pour le Préfet d'obtenir une véritable implication opérationnelle des services déconcentrés. Généralement, le pôle de compétence SR de chaque département fonctionne, au moins de façon formelle, mais son efficacité peut être très variable : les bilans ponctuels sur ce sujet montrent une grande hétérogénéité des situations en fonction du contexte local, du simple rituel administratif au véritable dispositif de management²² de la politique locale.

Le coordinateur sécurité routière : gestionnaire administratif ou véritable manager de la politique locale ?

Alors que tous les départements disposent des mêmes outils et dispositifs pour décliner localement la politique nationale de SR, organiser et animer des réseaux d'acteurs locaux, il semble exister une forte disparité quant à l'usage qui en est réellement fait et aux moyens consacrés localement à la SR. Cette hétérogénéité s'explique, pour partie, dans la façon dont le coordinateur SR exerce ses missions. Deux profils se dégagent :

- celui qui gère administrativement les nombreux dispositifs dont il a la charge : il s'assure que la circulaire annuelle du DISR est au mieux respectée quant aux

²² Au sens d'un ensemble articulé et cohérent de processus de finalisation, d'organisation, d'animation et de contrôle : Bartoli (A.), *Le management dans les organisations publiques*, Paris, Dunod, 2^{ème} édition, 2005.

priorités des actions à conduire, que les dispositifs sont actifs, que les différentes demandes d'informations ou d'actions ponctuelles de la DSCR trouvent une réponse, que le PDASR, et toutes ses déclinaisons, sont rédigés ;

- celui qui, au-delà de la gestion formelle des dispositifs s'investi dans l'activation des responsables locaux qu'au niveau de l'animation des réseaux d'acteurs²³ : il lui faut notamment identifier des partenaires susceptibles de contribuer à la politique locale et nouer des relations de confiance basées sur des apports réciproques, constituer des groupes de réflexion et d'actions thématiques (enfants scolarisés, jeunesse et sport, deux roues, alcool, vitesse, entreprises, ...), recruter et gérer des acteurs participant au réseau d'IDSR ou intervenant ponctuellement sur des actions, représenter la SR sur le terrain et dans les médias afin qu'elle devienne ou demeure un enjeu mobilisateur.

De tels réseaux d'acteurs sont longs à construire et difficiles à faire vivre mais constituent une condition *sine qua none* à l'utilisation efficace des différents outils et dispositifs structurant la politique locale de SR. C'est principalement le travail de ces réseaux, pilotés par le coordinateur, qui permet d'alimenter de façon pertinence et cohérente le PDASR, qui peut faciliter la préparation du DGO et des Plans de contrôle, et qui peut permettre au Pôle de compétence et à la structure partenariale de jouer un véritable rôle de débat, d'arbitrage et de validation politique de propositions venant du terrain. Sans ce travail de management opérationnel de politique publique, les dispositifs deviennent rapidement des rituels administratifs. Une fiche de poste coordinateur SR détaillée en termes de descriptif des missions et des compétences attendues a été communiquée aux Préfet en 2004 afin qu'il nomme des agents ayant la volonté et les capacité de jouer pleinement leur rôle. Par ailleurs, une formation de prise de poste de deux semaines est désormais proposée.

Le bon fonctionnement du binôme chef de projet SR / coordinateur SR nous apparaît donc central pour assurer un pilotage et une mise en œuvre efficace d'une politique locale de SR : le premier, en tant que représentant du Préfet, donnant l'impulsion et gérant les contacts à l'échelon politique (chefs de services, élus, principaux acteurs de la société civile), assurant les arbitrages et prenant les décisions structurantes ; le second occupant sur le territoire le rôle d'un responsable opérationnel en charge de la création et de l'animation de réseaux d'acteurs.

²³ La constitution et l'animation de réseaux d'acteurs aux statuts et aux enjeux hétérogènes implique que le coordinateur réussisse à mobiliser simultanément les trois approches de la coordination (partage de la définition des problèmes, constitution de réseaux, respect formel des procédures) présentées par Jeannot (G.), op. cit., p.124.

De fait, le rôle de chef de projet est plutôt joué par le coordinateur dont les missions, et les compétences, devraient être essentiellement managériales : fixer des objectifs aux principaux acteurs locaux en fonction du DGO et du PDASR, organiser ces réseaux et leur allouer les ressources nécessaires à leur fonctionnement et à la conduite des actions inscrites dans le PDASR, animer ces réseaux et plus largement la politique locale de SR par une présence marquée sur le terrain, évaluer l'efficacité de la politique locale de SR afin d'ajuster les objectifs, l'organisation et les dispositifs d'animation en fonction des résultats obtenus. Remarquons que cette dernière mission n'est encore que rarement remplie, faute de temps, de ressources et surtout de méthodes.

La mise en œuvre de la politique interministérielle de SR en France implique d'importants efforts de coordination transversale, particulièrement difficiles à déployer au sein d'organisations publiques structurées autour de logiques sectorielles et territoriales²⁴ et généralement peu familiarisées avec les mécanismes de coordination interministérielle²⁵. Elle reflète le constat selon lequel l'organisation traditionnelle de l'Etat est peu adaptée à la prise en charge des problèmes transversaux dont les contours sont souvent mouvants²⁶, d'où la création de dispositifs *ad hoc* reposant sur des logiques d'inter - ministérialité ou de pluri - territorialité. Ainsi, la mise en place progressive de dispositifs visant à réunir régulièrement les acteurs concernés par la SR et d'outils de planification et de coordination visant à co-construire des stratégies d'action a conduit à créer de nouvelles fonctions transversales. Les détenteurs de ces fonctions (Délégué interministériel, chef de projet, coordinateur, chargé de mission...) se trouvent alors à l'articulation de deux univers : celui de l'appareil administratif traditionnel produisant des procédures visant à répondre de façon standardisée à des besoins identifiés et celui des dispositifs *ad hoc* produisant des processus visant à résoudre des problèmes complexes, à atteindre des objectifs parfois contradictoire. Contrairement à la Grande-Bretagne où la SR est prise en charge localement par un corps de métier dédié à cette

²⁴ Muller (P.), « Les politiques publiques entre secteurs et territoires », *Politiques et Management Public*, vol. 8, n°3, 1990, pp.20-33.

²⁵ Bachelet (F.), Rangeon (F.), *op. cit.*

²⁶ Duran (P.), *Penser l'action publique*, Paris, LGDJ, 1999.

problématique, les Road Safety Officers²⁷, la France a historiquement fait le choix de confier le traitement de ce problème à des cadres généralistes, chargés de coordonner les nombreux spécialistes sectoriels concernés, directement ou indirectement, par la SR. Ce choix se révèle facteur de richesse quant à la multiplicité des compétences mobilisées mais aussi de complexité organisationnelle et de flou quant aux acteurs *in fine* responsables de son traitement : le besoin de compétences managériales à tous les niveaux de coordination n'en est alors que plus important.

²⁷ Delorme (R.) « Organisation et acteurs de la sécurité routière en Grande-Bretagne – Les aspects saillants » in Delorme (R.) (sous la direction de), *Les régimes français et britannique de régulation du risque routier : la vitesse d'abord*, Rapport au Groupe opérationnel du PREDIT : GO3, Décembre 2005, p.263-276.