L'ouvrage restitue de manière détaillée un sujet rarement abordé dans le domaine de la sécurité routière. S'appuyant sur une comparaison internationale, l'étude s'est intéressée à trois polices de la route anglo-saxonnes (la *California Highway Patrol*, la *Traffic Branch* du *New South Wales Police Service* (Australie) et la *Road Policing Branch* de la *New Zealand Police*.
L'équipe de recherche a privilégié une démarche pluridisciplinaire, associant économie, histoire institutionnelle, science politique et sociologie.
Elle s'attache à analyser et à comprendre les conditions d'émergence de telles organisations spécialisées, puis présente une réflexion synthétique sur le sens donné à la terminologie « police de la route ». Il n'existe pas de modèle unique et idéal, mais une pluralité de conceptions et de situations dont la compréhension est essentielle pour qui veut réfléchir et agir sur le *policing* et la police de la route.

Laurent CARNIS *est chargé de recherche dans l'unité Groupe d'Analyse du Risque Routier et de sa Gouvernance (INRETS-GARIG).*
Fabrice HAMELIN *est chargé de recherche dans l'unité Groupe d'Analyse du Risque Routier et de sa Gouvernance (INRETS-GARIG).*
Vincent SPENLEHAUER *est directeur de l'unité Groupe d'Analyse du Risque Routier et de sa Gouvernance (INRETS-GARIG).*

INRETS INSTITUT NATIONAL DE RECHERCHE SUR LES TRANSPORTS ET LEUR SÉCURITÉ

Laurent CARNIS
Fabrice HAMELIN
Vincent SPENLEHAUER

LES POLICES DE LA ROUTE

Une approche comparée États-Unis, Nouvelle-Galles du Sud et Nouvelle-Zélande

Rapport n° 269
Janvier 2006

Prix : 15,24 €

LES POLICES DE LA ROUTE

Rapport INRETS n° 269

RAPPORT N° 269

ISSN 0768-9756
ISBN 2-85782-634-6

LES COLLECTIONS DE L'INRETS

Conformément à la note du 04/07/2014 de la direction générale de l'Ifsttar précisant la politique de diffusion des ouvrages parus dans les collections éditées par l'Institut, la reproduction de cet ouvrage est autorisée selon les termes de la licence CC BY-NC-ND. Cette licence autorise la redistribution non commerciale de copies identiques à l'original. Dans ce cadre, cet ouvrage peut être copié, distribué et communiqué par tous moyens et sous tous formats.

(CC BY-NC-ND 4.0)

Attribution — Vous devez créditer l'Oeuvre et intégrer un lien vers la licence. Vous devez indiquer ces informations par tous les moyens possibles mais vous ne pouvez pas suggérer que l'Ifsttar vous soutient ou soutient la façon dont vous avez utilisé son Oeuvre.

Pas d'Utilisation Commerciale — Vous n'êtes pas autoriser à faire un usage commercial de cette Oeuvre, tout ou partie du matériel la composant.

Pas de modifications — Dans le cas où vous effectuez une adaptation, que vous transformez, ou créez à partir du matériel composant l'Oeuvre originale (par exemple, une traduction, etc.), vous n'êtes pas autorisé à distribuer ou mettre à disposition l'Oeuvre modifiée.

Le patrimoine scientifique de l'Ifsttar

Le libre accès à l'information scientifique est aujourd'hui devenu essentiel pour favoriser la circulation du savoir et pour contribuer à l'innovation et au développement socio-économique. Pour que les résultats des recherches soient plus largement diffusés, lus et utilisés pour de nouveaux travaux, l'Ifsttar a entrepris la numérisation et la mise en ligne de son fonds documentaire. Ainsi, en complément des ouvrages disponibles à la vente, certaines références des collections de l'INRETS et du LCPC sont dès à présent mises à disposition en téléchargement gratuit selon les termes de la licence Creative Commons CC BY-NC-ND.

Le service Politique éditoriale scientifique et technique de l'Ifsttar diffuse différentes collections qui sont le reflet des recherches menées par l'institut :

- Les collections de l'INRETS, Actes
- Les collections de l'INRETS, Outils et Méthodes
- Les collections de l'INRETS, Recherches
- Les collections de l'INRETS, Synthèses
- Les collections du LCPC, Actes
- Les collections du LCPC, Etudes et recherches des laboratoires des ponts et chaussées
- Les collections du LCPC, Rapport de recherche des laboratoires des ponts et chaussées
- Les collections du LCPC, Techniques et méthodes des laboratoires des ponts et chaussées, Guide technique
- Les collections du LCPC, Techniques et méthodes des laboratoires des ponts et chaussées, Méthode d'essai

IFSTTAR

www.ifsttar.fr

Institut Français des Sciences et Techniques des Réseaux,
de l'Aménagement et des Transports
14-20 Boulevard Newton, Cité Descartes, Champs sur Marne
F-77447 Marne la Vallée Cedex 2

Contact : diffusion-publications@ifsttar.fr

Laurent CARNIS
Fabrice HAMELIN
Vincent SPENLEHAUER

Les polices de la route

Une approche comparée
Etats-Unis, Nouvelle-Galles du Sud
et Nouvelle-Zélande

Rapport INRETS N° 269
Janvier 2006

Les auteurs :

Laurent Carnis, Chargé de Recherche, INRETS-GARIG
laurent.carnis@inrets.fr

Fabrice Hamelin, Chargé de Recherche, INRETS-GARIG
fabrice.hamelin@inrets.fr

Vincent Spenlehauer, Directeur du GARIG
vincent.spenlehauer@inrets.fr

L'Unité de Recherche :

GARIG – Groupe d'Analyse du RIsque routier et de sa Gouvernance
23, rue Alfred Nobel
F-77420 Champs-sur-Marne
Tél. : 33 (1) 47 40 70 00 – Fax : 33 (1) 60 06 77 66

Ce document constitue le rapport final de l'étude commanditée au GARIG (Groupe d'Analyse du RIsque routier et de sa Gouvernance) de l'INRETS par l'Institut des Hautes Etudes de Sécurité Intérieure.

Ce rapport a bénéficié des commentaires et remarques des référés suivants :

– Claudine Pérez-Diaz, chargée de recherche CNRS au CESAMES UMR CNRS/INSERM/Université Paris V

– Jean-Claude Thoenig, Directeur de recherche (c.e) au CNRS, Dauphine Recherche en Management

Institut National de Recherche sur les Transports et leur Sécurité

2, avenue du Général Malleret-Joinville
94114 ARCUEIL CEDEX – www.inrets.fr

© Les collections de l'INRETS
N° ISBN 2-85782-634-6 N° ISSN 0768-9756

En application du code de la propriété intellectuelle, l'INRETS interdit toute reproduction intégrale ou partielle du présent ouvrage par quelque procédé que ce soit, sous réserve des exceptions légales

Fiche bibliographique

UR (1er auteur)	Projet N°	Rapport INRETS N° 269
GARIG (Groupe d'Analyse du RIsque routier et de sa Gouvernance)		

Titre

Les polices de la route

Sous-titre	Langue
Une approche comparée États-Unis, Nouvelle-Galles du Sud et Nouvelle-Zélande	F
Auteur(s)	**Rattachement ext.**
Laurent Carnis, Fabrice Hamelin, Vincent Spenlehauer	
Nom adresse financeur, co-éditeur	**N° contrat, conv.**
	Date de publication
	Janvier 2006

Remarques

Résumé

Ce rapport clôt une recherche pionnière sur les dispositifs institutionnels, organisationnels et professionnels qui produisent les régulations policières dans le domaine de la sécurité routière, que l'on appelle communément les « *polices de la route* ». Ce travail décortique et compare la *California Highway Patrol*, la *Traffic Service Branch* de la police de Nouvelle-Galles du Sud (État australien) et la *Road Policing Branch* de la police nationale néo-zélandaise.

Cette recherche empirique montre d'abord que la police de la route recouvre une part conséquente de l'effort policier dans les trois pays et constitue donc un enjeu considérable tant pour la sécurité routière que pour les politiques policières. Elle indique ensuite que l'activité de police de la route renvoie à un nombre élevé de métiers, de spécialités et de situations d'action.

Les trois cas d'étude mettent en évidence deux grandes stratégies d'intégration des agents pour faire face à une telle diversité. La première consiste à opérer, formellement, une *spécialisation institutionnelle* (CHP). Les personnels de polices de la route sont ainsi regroupés au sein d'une seule et même entité administrative distincte et autonome du reste de la police. La seconde stratégie repose davantage sur un processus de *spécialisation professionnelle* (Nouvelle-Galles du Sud, Nouvelle-Zélande), c'est-à-dire de constitution d'une identité propre aux policiers de la route.

Pour autant, dans les trois pays étudiés, la police de la route reste une composante à part entière à la fois du système d'acteurs intéressés par la sécurité routière et du système policier général. Elle n'est en aucun cas un acteur isolé et participe non seulement à la gouvernance des politiques de sécurité routière mais également à celle des politiques de sécurité publique.

Mots clés

Police de la Route, Californie, Nouvelle-Zélande, Nouvelle-Galles du Sud, Sécurité routière

Nb de pages	Prix	Bibliographie
147	15,24 €	Oui

Publication data form

UR (1st author)	Projet N°	INRETS report N° 269
GARIG (Group for the Analysis of Road RIsk and its Governance)		

Title

Highway Patrol and Traffic Police : an international study

Subtitle	Language
A Comparative Approach United States, New South Wales and New Zealand	F
Author(s)	**Affiliation**
Laurent Carnis, Fabrice Hamelin, Vincent Spenlehauer	
Sponsor, co-editor, name and address	**Contract, conv. N°**
	Publication date
	January 2006

Notes

Summary

This report completes an innovative research on the institutional, organisational and professional dimensions of police agencies, which produce regulations in the field of road transport, generally called "*traffic police*". This work reviews and compares the *California Highway Patrol*, the *Traffic Service Branch* of the police from New South Wales and the *Road Policing Branch* of the National Police from New Zealand.

This empirical research first demonstrates that the traffic police covers a significant part of the police effort in the three countries, thus representing a considerable investment both for road safety and for police policies. It also indicates that the road police activity refers to a large number of professions, specialities and action situations.

The three cases put forward two strategies for the integration of agencies to cope with such a diversity. The first one consists of operating in a formal way an *institutional specialisation* (CHP). The road police personnel are put together within a single administrative entity, distinct and autonomous relative to the rest of the police. The second strategy is more based on a process of *professional specialisation* (New South Wales, New Zealand), that is an established specific identity for the road police agencies.

However, in the three studied countries, the road police remains a component of both the system of interested actors in road safety and the general police system. It is in no way an isolated actor, it plainly participates to the governance of road safety and public security.

Key words

Highway Patrol, Traffic Safety, California, New Zealand, New South Wales, Road policing.

Nb of pages	Price	Bibliography
147	15.24 €	Yes

Table des matières

Remerciements **9**

Synthèse **11**

Introduction **13**

Chapitre 1 **19**

Les polices de la route : Trois monographies **19**

1. La police de la route en Californie 19
   1.1. La genèse de la *California Highway Patrol* (1913-1947) 20
      1.1.1. La *société civile américaine* à l'initiative de la prise en charge de l'insécurité routière 20
      1.1.2. Deux modèles de prise en charge policière de l'insécurité routière 23
      1.1.3. La « forme » singulière donnée à la CHP 26
   1.2. La nationalisation des enjeux de sécurité routière et l'institutionnalisation de la CHP (1947-1995) 28
      1.2.1. L'inscription à l'agenda politique et administratif national 29
      1.2.2. L'institutionnalisation de la CHP 31
      1.2.3. Les activités de police de la route 33
   1.3. La CHP aujourd'hui 34
      1.3.1. Un quasi-monopole d'expertise 34
      1.3.2. La Californie comme modèle 37
      1.3.3. Vers une « déspécialisation » de la CHP ? 38
2. L'activité de police de la route en Nouvelle-Galles du Sud 39
   2.1. Eléments de perspective historique 40
      2.1.1. Les fondements de l'activité de police de la route 40
      2.1.2. Les premières modifications des attributions en matière de police de la route 41
      2.1.3. L'émergence de nouveaux acteurs 43
   2.2. La division du travail au sein de l'agence policière 45
      2.2.1. Les premières années : une mise en place progressive 46
      2.2.2. Une force largement spécialisée 46
      2.2.3. Les exigences de la spécialisation 48
   2.3. De la réorganisation géographique à un nouvel agencement organisationnel 50
      2.3.1. L'intégration de la contrainte géographique 50
      2.3.2. Un mouvement de décentralisation des missions de police routière 51
      2.3.3. Les enseignements du mouvement de régionalisation 52

Conclusion 53

3. La police de la route en Nouvelle-Zélande 54
3.1. Eléments d'histoire de la police de la route néo-zélandaise 55
3.1.1. La genèse des polices de la route 55
3.1.2. Agrégation et étatisation des polices de la route 58
3.1.3. Police de la route et Police générale 59
3.2. L'avènement du *New Public Management* au sein de l'Etat néo-zélandais 62
3.2.1. Le renversement de la tradition étatiste néo-zélandaise 62
3.2.2. Les logiques néo-managériales et extra-managériales de la réforme 64
3.2.3. Les étapes et résultats de la réforme 66
3.3. La police de la route néo-zélandaise de 1996 jusqu'à aujourd'hui 71
3.3.1. Une montée en puissance objective de la police de la route 71
3.3.2. La nouvelle organisation de la police de la route 72
3.3.3. La cohésion et la pérennité de la police de la route néo-zélandaise en question 74
Conclusion 76

Chapitre 2 79

Les polices de la route : Une analyse transversale 79
1. Influences socio-économiques et contraintes cognitives 79
1.1. Des éléments de comparaison internationale 80
1.1.1. Les facteurs environnementaux 80
1.1.2. Les indicateurs de performance 87
1.1.3. Quelques éléments d'appréciation 90
1.2. Des éléments d'appréciation sur chacune des polices de la route étudiées 90
1.2.1. La California Highway Patrol 91
1.2.2. La police de Nouvelle-Zélande 93
1.2.3. La *Traffic Branch* de la police de Nouvelle-Galles du Sud 96
1.3. L'invalidation de trois représentations communes sur les Polices de la route 97
1.3.1. Une activité de police de la route non réduite à sa dimension répressive 98
1.3.2. Des activités de police de la route et de police générale non antagoniques 100
1.3.3. Des activités compatibles avec les exigences du *New Public Management* 101
2. Les policiers dans la gouvernance de la politique de sécurité routière 103
2.1. La police de la route et ses publics 104
2.1.1. Les polices de la route et le public organisé 104
2.1.2. La police de la route et le public non organisé 105
2.1.3. La politique de communication des polices de la route 107
2.2. L'articulation des niveaux d'action publique 108
2.2.1. Une action publique de proximité soumise aux intérêts étatiques 109

2.2.2. Une action publique en voie de détachement des intérêts étatiques 109
2.3. La constitution et l'entretien de réseaux de politique publique 111
2.3.1. L'activité de police de la route au cœur des « 3 E » 111
2.3.2. Un réseau ouvrant les frontières du système policier 113
2.3.3. Vers la constitution d'un réseau international de policiers de la route ? 114
3. La profession de policier de la route 115
3.1. Les formations des policiers de la route 116
3.1.1. Un système de formation pré-professionnelle en école 116
3.1.2. Un système de formation professionnelle dans un cadre universitaire 117
3.2. La coopération policière et administrative au cœur du métier de policier de la route 117
3.2.1. La domination policière 118
3.2.2. La dépendance policière 119
3.3. La police de la route comme activité et comme organisation 120
3.3.1. Les activités de police de la route entre sécurité routière, gestion du trafic et éducation des usagers 120
3.3.2. Les formes organisationnelles de la police de la route 122
3.3.3. Comment se passer « d'institutions dédiées » pour assurer l'activité de police de la route ? 123

Conclusion : Synthèse et préconisations 127

1. Des modèles de polices spécialisées difficiles à importer dans leur intégralité 127
2. La dévolution des moyens nécessaires 130
3. Préserver la pérennité de la spécialisation 133
4. La mise en réseau de la police de la route 133
5. L'échange de bonnes pratiques 135

Annexes 143

Les *plannings* de déroulement des enquêtes de terrain 144

Remerciements

Nous tenons à remercier tout particulièrement Joe Farrow et John C. Keller (*California Highway Patrol)* ainsi que Geneviève Troka (*California State Archives*) *;* Max Cameron *(Monash University Accident Research Centre) ;* Greg Chilvers (*New South Wales Police Association*) *;* Mei-Li Lin (*National Safety Council*) ; Steve Fitzgerald et Dick Trimble (*New Zealand Police*) ; Andrew Bell (*Auckland Regional Council*) et Peter R. Kippenberger (*Land Transport Safety Authority*).

Nos remerciements vont également à tous ceux qui, à titre divers, ont apporté leur aide à la réalisation de cette enquête comparée et notamment aux policiers et aux autres acteurs des politiques publiques de sécurité routière rencontrés dans les trois pays, sur lesquels s'appuie ce travail collectif.

Synthèse

Financée conjointement par la Délégation Interministérielle de la Sécurité et de la Circulation Routière et l'Institut des Hautes Etudes de la Sécurité Intérieure (aujourd'hui devenu INHES), cette recherche avait pour objet de produire des connaissances à destination des pouvoirs publics sur la question centrale de la coordination des polices de la route en France, sur les enjeux d'une éventuelle réforme ainsi que sur les conditions de création et de mise en œuvre d'une police spécialisée de la route au regard des évaluations disponibles sur le fonctionnement et l'efficacité de telles polices spécialisées dans le monde anglo-saxon. Le projet de création d'une police spécialisée de la route ayant été écarté au cour de l'automne 2002 par les autorités françaises, le programme d'étude s'est donc logiquement consacré à l'étude des régulations policières du réseau routier dans le monde anglo-saxon, privilégiant des organisations considérées comme spécialisées dans les missions de police routière à la fois par leurs membres et par les autres policiers.

S'appuyant sur des exemples de polices de la route institutionnalisées, œuvrant dans trois pays les Etats-Unis (Californie), l'Australie (Nouvelle-Galles du Sud) et la Nouvelle-Zélande, l'équipe de recherche s'est attachée à étudier dans un premier temps les conditions d'émergence historiques, politiques, économiques et institutionnelles de ces organisations spécialisées. La deuxième partie de la recherche s'efforce d'élaborer un travail de synthèse permettant de définir précisément l'organisation et l'activité de police de la route.

L'étude montre ainsi qu'il n'existe pas de modèle unique de police et de « *policing* » de la route, y compris dans le monde anglo-saxon. Cependant elle dévoile les conditions de création, d'organisation et de pérennisation d'une profession et d'une institution policières de la route dans des contextes sociopolitiques et économiques singuliers. Elle permet ainsi de mettre à jour les leviers et les articulations stratégiques qui font basculer durablement une action policière dans la prévention et le contrôle des déviances sur la route. Plus précisément, parmi les grandes leçons transversales tirées de l'analyse des trois polices de la route, figure le fait que le « *policing* » de la route peut correspondre à une grande fonction policière reconnue comme telle d'un point de vue social, politique, institutionnel et professionnel et confortée par des motifs économiques. Dans les trois cas étudiés, *plus de 15 %* des effectifs policiers sont consacrés au « *policing* » de la route.

L'activité de police de la route renvoie également à une réalité complexe. Ainsi l'activité de police de la route recouvre trois grandes fonctions, présentant une synergie plus ou moins grande les unes avec les autres :

- la fonction « sécurité routière » comprenant le contrôle - sanction des infractions routières, la gestion de dispositifs de radars photographiques, l'éducation

dans les établissements scolaires, les enquêtes d'accidents, la gestion des contentieux et des recours, etc. ;

- la fonction « route » qui associe la gestion de la circulation, la vérification de l'acquittement de taxes (vignette, permis de conduire, etc.), le signalement des défauts d'infrastructures, ainsi que l'assistance aux usagers en détresse, etc. ;

- la fonction « police générale » incluant les enquêtes sur les vols de véhicule, l'activité de maintien de l'ordre, la surveillance du territoire, la participation à des enquêtes criminelles pour trafic de stupéfiant, etc.

Ces constats conduisent à s'interroger sur la pertinence de l'expression de « police spécialisée de la route ». Si le « *policing* » de la route peut correspondre à une division du travail policier, il englobe cependant un grand nombre d'activités et de métiers différents. En effet, la spécialisation renvoie aussi dans les cas étudiés à la constitution de systèmes institutionnels et professionnels cohérents, pouvant être clairement distincts du reste de la police.

L'étude confère à la question de la pérennité du « *policing* » de la route une importance particulière. En effet, la pérennité d'une police de la route et de ses performances en matière de sécurité routière passe par une articulation consistante et explicite avec les polices environnantes. Ainsi, bien qu'une bonne police de la route se doit de se distinguer des polices environnantes sur les plans institutionnel et professionnel, il convient aussi qu'elle établisse de solides relations de coopération, d'entraide et, en conséquence, de respect mutuel avec les autres polices. La pérennité d'une police de la route s'appuie également sur des réseaux de politiques publiques. Elle exige un portefeuille relationnel officiel et officieux de partenaires, publics ou privés, convaincus de l'utilité sociale et économique du « *policing* » de la route et dont elle a su recueillir l'appui. Aucune organisation policière n'est à même de prendre en charge l'ensemble des dimensions afférentes à la sécurité routière. Les polices de la route agissent en interaction avec d'autres acteurs, ce qui justifie le recours à la notion de « gouvernance ».

L'articulation des niveaux d'action publique (local, régional et national) se présente comme essentielle dans chacun des cas étudiés. Naturellement présente dans les deux Etats fédéraux étudiés, on la perçoit également en Nouvelle-Zélande. L'articulation de ces niveaux de gouvernement montre que la police de la route est un moyen pour l'Etat d'affirmer son existence, notamment lorsque la légitimité de son action publique est concurrencée par les autres niveaux.

Enfin, les trois cas convergent pour démontrer que la constitution et l'entretien de « réseaux de politique publique » sur la question du « *policing* » de la route s'avèrent essentiels. L'activité de police de la route est présentée comme une composante de programmes de sécurité routière structurés autour de la coordination des « 3 E » - Education, Ingénierie (*Engineering*), application de loi (*Enforcement*) - ou des 5 »E » - Encouragement et Evaluation. Dans cette représentation de la sécurité routière, l'application du Code de la route ne se conçoit pas comme une activité isolée. La coopération opérationnelle est au contraire jugée nécessaire entre les acteurs en charge de ces trois types d'activités professionnelles.

Introduction

Le présent rapport résulte d'une recherche internationale comparée, commencée au printemps 2002 et qui a porté sur la question des polices de la route. Trois polices de la route ont été étudiées et comparées : la *California Highway Patrol* (CHP), les agences publiques[1] en charge de l'activité de police de la route en Nouvelle-Galles du Sud (Australie, Etat où se trouve la ville de Sydney) et en Nouvelle-Zélande.

S'agissant des polices de la route, quelle définition heuristique nous sommes-nous donnée pour mener notre recherche ? Une police de la route : ce sont des agents publics, policiers pour la plupart, agissant officiellement à réguler les usages sociaux de la route, ce travail de régulation s'appuyant bien évidemment sur un ensemble de règles légales et légitimes dont le Code de la route constitue le principal élément[2]. Par commodité et pour éviter toute ambiguïté, nous appelons « *policing* de la route » cette activité de régulation et nous réservons l'expression de « police de la route » à la qualification de l'organisation humaine qui effectue du *policing* de la route.

Les polices de la route : un champ de recherche quasi-vierge

Il est difficile de trouver dans le monde des territoires gouvernés, dans le cadre d'un Etat de droit, qui ne soient pas pourvus d'une police de la route. Dans de très nombreux pays et depuis au moins cinquante ans, le transport routier motorisé des marchandises et des personnes occupe un rôle d'une importance tout à fait considérable dans la vie sociale et économique. La route forme ainsi durablement un espace social autant que physique, dont il est impossible d'imaginer qu'il ne puisse pas être régulé par des organisations policières pouvant en théorie avoir raison de toute force privée. De fait, ces organisations policières existent, et ce de façon nullement marginale. Même si le recensement exhaustif des polices de la route dans le monde ne faisait pas partie de notre cahier des charges, on peut supposer, sans imprudence excessive, que dans les pays de l'OCDE, les polices de la route représentent en moyenne plus de 10 % des effectifs policiers totaux.

[1] Nous employons ce terme générique d'agence publique car, en Nouvelle-Galles du Sud et en Nouvelle-Zélande, la forme institutionnelle et l'appellation de ces agences ont fortement varié tout au long du XXe siècle.

[2] En Californie, par exemple, les officiers de la CHP appliquent le *California Vehicle Code* considéré comme le texte fondamental en matière de trafic routier. Mais le travail de régulation des policiers de la route californiens mobilise également d'autres codes tel que le code pénal, mais aussi ceux de l'Agriculture, du Commerce, des Rues et des Autoroutes, de la Santé et Sécurité ou bien encore le code Administratif de Californie.

Pourtant, malgré cette existence non marginale, non fortuite, voire éclatante[3], les polices de la route n'ont pour l'instant quasiment pas retenu l'attention des chercheurs en sciences sociales dans le monde, et ce phénomène d'indifférence n'est absolument pas spécifique à la France. Le maigre résultat de notre enquête bibliographique préalable à la recherche a été largement confirmé par les enquêtes bibliographiques que nous avons effectuées pendant la recherche[4]. Trois champs de recherche effleurent cet objet et, par une curieuse alchimie, ils semblent l'empêcher d'être reconnu comme soulevant un enjeu à la fois scientifique et pratique.

Primo, les recherches en sciences sociales sur le phénomène policier[5]. Celles-ci évoquent assez souvent non pas les polices de la route, mais bien plutôt le *policing* de la route en tant que produit parmi d'autres de l'organisation policière générale. Dans cette perspective, dominante, les polices de la route n'existent pas en tant qu'objets potentiellement spécifiques[6]. Inversement, les très rares travaux qui objectivent explicitement l'existence de polices de la route en tant que telles, en exagèrent la spécificité non policière pour finalement en minorer l'intérêt pour le champ des études policières[7].

Secundo, de nombreuses recherches relevant du droit ou de la sociologie, de l'économie et de l'histoire du droit se sont focalisées sur le développement du droit routier concomitant au développement de l'automobile[8]. Dans ce corpus de recherche, l'étude de cette instance cruciale d'application du droit routier que sont les polices de la route n'attire guère les chercheurs. Les cas d'études exceptionnels qui contredisent le constat précédent abordent presque exclusivement

---

[3] La série télévisée « CHIPS » met ainsi avantageusement en scène la CHP.

[4] Nous avons au total soigneusement « écumé » une dizaine de bibliothèques universitaires ou d'Etat disposant de tous les outils informatiques modernes de consultation documentaire : en Californie, en Illinois, en Victoria (Australie), en Nouvelle-Galles du Sud et en Nouvelle-Zélande.

[5] Quelques références exemplaires : en sociologie, D. Monjardet (1996), *Ce que fait la police : sociologie de la force publique,* Paris, Editions La Découverte ; en économie, M. Finney (1997), « Scale Economies and Police Department Consolidation : Evidence from Los Angeles », *Contemporary Economic Policy,* Vol. XV, January, pp. 121-127 ; Gyimah-Brempong Kwabena (1987), « Economies of Scale in Municipal Police Departments : The Case of Florida », *The Review of Economics and Statistics,* pp. 352-356 ; en histoire, Eric H. Monkkonen (ed.) (1992), *Policing and Crime Control* (Part. 3), Munich, London, New-York, Paris, Saur.

[6] Parfois, ce défaut de spécification de la police de la route au sein de l'univers policier peut « clandestinement » inciter les spécialistes de la question policière à transposer trop hâtivement dans le domaine du policing de la route le caractère éminemment problématique de l'efficacité de la (ré)pression policière sur la délinquance et le crime (sur ce caractère problématique, cf. l'excellente somme de W. Young et N. Cameron (1989) (eds), *Effectiveness and Change in Policing,* New Zealand, Study Series 3, Institute of Criminology of the Victoria University of Wellington, 159 p. Alors que, précisément, dans le domaine du policing de la route, l'efficacité de la (ré)pression policière sur la délinquance et la criminalité routière a été amplement démontrée par la recherche expérimentale en sécurité routière (voire infra).

[7] Par exemple, H.Kenneth Bechtel (1995), *State Police in the United States : A Socio-Historical Analysis,* Westport, Greenwood Press, p. 44.

[8] Par exemple Anne Kletzlen (2000), *L'automobile et la loi. Comment est né le Code de la route,* Paris, L'Harmattan, George Kellens, Claudine Pérez-Diaz, (Dirs.) (1997), *Le contrôle de la circulation routière dans les pays de la CEE,* Paris, L'Harmattan.

les polices de la route sous l'angle d'une catégorie certes importante, mais néanmoins particulière de policiers de la route : ceux en charge de la répression de la délinquance et de la criminalité routière[9].

Tertio, des recherches, fréquemment expérimentales, portent exclusivement sur la mesure de l'impact de stratégies opérationnelles de dissuasion et de répression de certaines grandes catégories d'infractions au Code de la route (excès de vitesse, conduite en état d'ébriété, non port de la ceinture de sécurité, etc.)[10]. Ces recherches présentent le défaut de ne faire qu'entrevoir l'organisation humaine, la police de la route, qui fait fonctionner et fonctionne derrière ses agents spécifiques de répression. Or, par exemple, ce n'est pas tout de montrer une corrélation claire entre contrôles policiers d'alcoolémie, nombre et gravité des infractions « alcool », et accidents de la route impliquant la consommation excessive d'alcool. Il conviendrait aussi de s'interroger sur les très fortes variations, d'une police de la route à l'autre, de la productivité des policiers à constater une infraction « alcool » et engager des poursuites à l'encontre des contrevenants.

Le recours à une approche monographique et comparée pour dégager des thématiques générales sur les polices de la route

Le comblement du manque de connaissances académiques sur les polices de la route nécessite le recours à une démarche, à la fois monographique et comparative. L'approche monographique répond au souci d'une compréhension approfondie des cas d'étude envisagés. La situation française actuelle permet d'illustrer ce parti pris méthodologique. En France, les changements intervenus au cours des trois dernières années démontrent à l'envi que non seulement la motivation et la mobilisation des forces de l'ordre dans le domaine de la sécurité routière étaient possibles, mais que le regain d'activité de contrôle et de sanction qu'ils ont suscité a fortement contribué à l'amélioration très significative de la sécurité routière dans notre pays. Pour autant, beaucoup de questions importantes restent sans réponse. Que va-t-il advenir de la police de la route française quand la sécurité routière ne sera plus une priorité présidentielle ? Aurait-on pu faire mieux ? La

[9] Par exemple Marie-Chantal Jayet (1996), « Police Control and Traffic Offence : A Space-time and Socio-demographic Analysis of Control Enforcement », *Road Safety in Europe,* Proceeding N° 2A part 4, VTI Konferens, Linkköping, Sweden ; Claudine Perez-Diaz (1996), *Jeux avec la règle pénale, le cas des contraventions routières,* Paris, L'Harmattan.

[10] R. Mortimer (1992), « Extra Enforcement and the Use of Seat Belts by Drivers in Illinois », *Accident Analysis and Prevention,* vol. 24, n° 6, pp. 661-666 ; D. Preusser (1997), « The Effect of New York's Seat Belt Use Law On Teenage Drivers », *Accident Analysis and Prevention,* vol. 19 n° 2, pp. 73-80 ; T. Epperlein (1987), « Initial Deterrent Effects of the Crackdown on Drinking Drivers in the State of Arizona », *Accident Analysis and Prevention,* vol. 19, n° 4, pp. 285-303 ; M. Armour (1984), « A Review of the Literature on Police Traffic Law Enforcement », *Australian Road Research Board,* n° 14/1, march, pp. 17-25 ; E. Hauer, F. J. and J. S. Bowser (1982), « Speed Enforcement and Speed Choice », *Accident Analysis and Intervention,* vol. 14, n° 4, pp. 267-278. Pour une revue de la littérature sur la dissuasion et plus particulièrement en matière de vitesse excessive, Laurent Carnis (2001), *Entre intervention publique et initiative privée : une analyse économique en sécurité routière,* Thèse de doctorat de sciences économiques, Université de Reims Champagne-Ardenne (Chapitre 2).

croissance de l'effort policier en matière de sécurité routière, si payant soit-il dans ce domaine, s'est-il accompagné d'un retrait dans d'autres domaines cruciaux d'activités policières ? Etc.

Pour apporter des éléments de réponse à ces questions, il apparaît indispensable d'interroger la complexité de la police de la route française. Celle-ci s'apparente à une mosaïque institutionnelle et organisationnelle plus ou moins intégrée, dont les éléments ont pour cadre des petites polices municipales, la police nationale, la gendarmerie nationale, sans oublier la police de l'air et des frontières ou les douanes, lesquelles appartiennent à des ministères distincts (ou à aucun ministère : les polices municipales). Au sein de la gendarmerie nationale, ce ne sont pas les motards des Brigades Motorisées (BM) des Escadrons Départementaux de Sécurité Routière (EDSR) qui effectuent les enquêtes d'accidents de la route corporels, rédigent les procès verbaux de ces accidents, ainsi que les fameux BAAC (Bulletin d'Analyse d'Accident Corporel). Ce sont les Brigades Territoriales (BT) de la gendarmerie. Faut-il alors former les agents des BM et des BT aux divers métiers du *policing* de la route, ou seulement ceux des BM ?

L'illustration qui précède donne un aperçu du risque d'égarement et/ou d'éparpillement auquel le chercheur se trouve confronté lorsqu'il commence à dérouler l'imposant écheveau des interrogations que suscite l'étude des polices de la route. D'un autre côté, la quasi virginité du champ de recherche sur les polices de la route oblige le chercheur à accepter de pénétrer dans son objet et de se laisser pénétrer par son objet avec un équipement analytique et interprétatif minimal, s'il veut être capable de dire après campagnes de recueil de données empiriques ce qu'est, et ce que fait concrètement une police de la route.

De manière *a priori* paradoxale, nous avons pris le parti de gérer le risque d'égarement et/ou d'éparpillement en doublant l'approche monographique d'une approche comparée. L'approche comparative permet en effet, de resituer chaque configuration institutionnelle étudiée dans sa singularité en dégageant les traits qui en font la spécificité. Mais pour cela, il convient d'adopter un questionnement commun qui permet de tester les mêmes hypothèses sur les différents cas d'études. Une telle démarche aide à repérer les mécanismes politiques, sociaux et économiques qui peuvent permettre de comprendre à la fois les disparités et les proximités observables en matière de police de la route. Ainsi ce travail de comparaison se veut interprétatif et non pas simplement descriptif[11]. En conséquence, il vise à nourrir la réflexion des pouvoirs publics sur les activités et l'organisation des polices de la route institutionnalisées en les resituant dans leur contexte.

Trois polices de la route ou polices dédiées, que leurs agents conçoivent en tant que telles, ont donc été sélectionnées. Notre grille d'analyse des polices de la route, rudimentaire au départ, s'est affinée au fur et à mesure que nous pouvions mettre en regard les connaissances accumulées sur chacune d'entre elles,

[11] Sur cet enjeu de l'approche comparée, William Genieys, Jean Joana, Christelle Koudjil, Andy Smith, (2001), *Armées professionnelles et politiques de reconversion : une comparaison européenne* (Espagne, France, Grande-Bretagne), Les documents du C2SD, n° 37, avril, p. 17-21.

sans trop se perdre dans les détails de l'existence de chacune. L'emploi de quatre angles d'analyse des polices de la route a ainsi structuré les enquêtes de terrain :

– L'angle structurel. Sous cet angle, un des axes de recherche exploré est celui du lien existant entre l'adoption d'une législation dédiée et la création d'une structure administrative spécifique chargée de la faire appliquer, ainsi que l'évolution, au cours du temps de cette conception. Ainsi, si la *California Highway Patrol* est séparée des autres polices opérant sur le territoire californien, ce n'est pas aujourd'hui le cas des deux autres polices de la route étudiées.

– L'angle fonctionnel. Il s'agit aussi de se demander à quoi servent les polices de la route et d'éviter ainsi toute réduction abusive de ces organisations dédiées à une fonction évidente et unique. Si les polices de la route sont, dans leur grande majorité, d'abord créées pour faire appliquer la législation routière, les cas étudiés montrent une addition et une diversification non négligeables des fonctions remplies par ces polices au cours du temps.

– L'angle professionnel. Une interrogation sur le métier ou la profession de policier de la route constitue une autre dimension essentielle pour appréhender l'activité de police de la route et ceux qui l'exercent, comme d'ailleurs les institutions policières en général[12]. Des questions doivent ainsi être posées à la formation reçue, aux conditions de travail ou bien encore aux relations inter-professionnelles développées dans le cadre de cette activité particulière.

– L'angle diachronique et/ou historique transversal. Le recours au temps long de l'analyse est nécessaire pour saisir les modifications organisationnelles, la diversification des fonctions remplies et le degré de professionnalisation des polices de la route. Cet effort de mise en perspective et de contextualisation de l'analyse est tout aussi nécessaire si l'on souhaite réfléchir aux modalités d'institutionnalisation de polices de la route, ou encore de transfert de technologies d'un pays vers un autre.

La combinaison de ces quatre angles d'analyse présente notamment l'avantage d'alimenter en points de vue innovants et empiriquement fondés, le débat récurrent et aujourd'hui quelque peu enlisé en France, autour de l'idée de spécialisation – nécessaire pour certains, dangereuse pour d'autres – des forces de l'ordre en matière de sécurité routière.

Le choix des polices de la route étudiées et le déroulement des enquêtes

Comme indiqué précédemment, on peut considérer que tous les pays, ayant des routes sur lesquelles circulent des véhicules motorisés, se sont dotés d'un Code de la route et ont chargé une partie de leurs forces de police de le faire

[12] On pourra sur ce point se référer à l'ensemble des travaux de Dominique Monjardet sur l'institution policière française.

respecter. Pour autant, les configurations juridiques et administratives existantes apparaissent étonnamment diversifiées sur le plan de la forme, la taille, l'équipement, etc. Pour sélectionner des « cas exemplaires », différents critères ont été adoptés. C'est ainsi que nous sommes partis à la recherche de polices de la route *identifiées en tant que telles* par leurs membres ainsi que par les policiers environnants, ce *depuis suffisamment longtemps*, et dans des pays soit *francophones* soit *anglophones* pour permettre aux chercheurs impliqués de mener de véritables enquêtes de terrain. Le choix opéré repose ainsi également sur la maîtrise de la langue des pays étudiés. Cette connaissance est nécessaire pour adosser le travail à des sources similaires dans les trois pays. Elle a permis de mobiliser aussi bien une documentation émanant des structures étudiées que les presses spécialisées et généralistes. Elle a aussi permis de développer des contacts directs et de mener un travail de terrain effectif.

Le choix de la *California Highway Patrol* (CHP), grande organisation emblématique du *policing* de la route s'il en est, s'est imposé d'emblée, du fait de son ancienneté, de ses transformations au cours du temps, mais aussi de la proximité de lieux universitaires utiles à l'étude (Université de Californie à Berkeley, par exemple). Les autres polices de la route devaient alors répondre aux critères énoncés ci-dessus tout en différant le plus possible du cas de la CHP, dans le souci de maximiser l'effet de « mise en relief » recherché. La police de la route de Nouvelle-Galles du Sud a été ainsi sélectionnée[13]. Par rapport à la CHP, cette police de la route présente la particularité intéressante de ne jamais avoir quitté le giron institutionnel de la police de l'Etat de Nouvelle-Galles du Sud et d'avoir commencé par fonctionner en tant que police de la route urbaine (centrée sur l'agglomération de la ville de Sydney). Nous avons décidé d'étudier la police de la route de Nouvelle-Zélande au courant de l'automne 2003 (pendant notre mission en Australie plus précisément). Ses caractéristiques institutionnelles, organisationnelles, professionnelles et historiques la situent d'une certaine manière à mi-chemin entre le cas californien et le cas de la Nouvelle-Galles du Sud. Le fait qu'elle ait subi des changements radicaux en cours des années 1990 (c'est-à-dire récemment) nous l'a également rendue particulièrement intéressante, si l'on part du principe que les périodes de changement révèlent le mieux les organisations humaines.

Les résultats obtenus, suite à l'analyse des données enregistrées lors des cinq séjours de recherche, sont présentés en deux temps dans ce rapport. La première partie présente trois monographies diachroniques des polices de la route visitées. La seconde partie présente une analyse transversale des premiers résultats obtenus. Enfin, la conclusion réunit les premières préconisations, pour la France, tirées de ce travail comparatif.

[13] C'est l'occasion ici de remercier Benoît Dupont de nous avoir suggéré ce choix et recommandé auprès de certaines personnes clés de l'institution policière concernée.

Chapitre 1

Les polices de la route
Trois monographies

Cette première partie de l'étude est consacrée à une présentation monographique des polices de la route dans trois pays : aux Etats-Unis à travers le cas particulier de la Californie, en Australie à travers celui de la Nouvelle-Galles du Sud, et en Nouvelle-Zélande. La démarche adoptée dans chacune de ces monographies est volontairement diachronique. Il ne s'agit pas pour autant de présenter une histoire factuelle et exhaustive de l'activité de police de la route et des organisations qui la prennent en charge. Les longs cheminements historiques reconstruits ici ne visent pas non plus à permettre une comparaison terme à terme. Il s'agit d'abord de faire ressortir les principales dimensions du *policing* et des polices de la route observées.

1. La police de la route en Californie[14]

Le travail monographique sur la *California Highway Patrol* (CHP) s'appuie sur la réalisation de trois séjours de recherche successifs aux Etats-Unis[15]. Les deux premiers ont été effectués en Californie, par deux équipes distinctes, et ont été consacrés à l'étude de la CHP et de son environnement présent et passé. Le suivi des transformations de la CHP sur le long terme permet de mieux appréhender l'impact d'une histoire institutionnelle longue et complexe sur les activités de police de la route mises en œuvre en Californie. Ce type d'approche permet donc de mieux évaluer dans quelle mesure des transferts de technologies sociales de la CHP vers d'autres polices de la route sont réalistes et à quelles conditions ils peuvent être envisagés.

Le troisième séjour de recherche a été effectué dans l'Illinois. Non prévu dans la phase exploratoire, il a été décidé au cours de la recherche. Il se justifie par le fait qu'il nous est apparu essentiel de ne pas déconnecter le cas californien, de l'histoire plus générale des modalités de prise en charge de la sécurité rou-

[14] Pour une version remodelée de ce texte, Fabrice Hamelin (2005), « La California Highway Patrol : une institution modèle ? », dans « les Polices et le policing de la route », *Les Cahiers de la Sécurité,* n° 58, 3e trimestre, p. 29-49.
[15] Les agendas des séjours de recherche figurent en annexe.

tière par les forces de police américaines[16]. Cet autre effort de mise en perspective, permet de mieux appréhender à la fois l'exemplarité et la singularité de la *California Highway Patrol*. Dans le courant de la recherche, le *National Safety Council* (NSC) et le *Northwestern University Traffic Institute (NUTI)* sont apparus comme des acteurs essentiels de la prise en charge du problème de l'insécurité routière aux Etats-Unis. Ces deux institutions sont situées dans la banlieue de Chicago, respectivement à Itasca et Evanston et nous avons donc décidé d'aller consulter leurs fonds documentaires.

Trois étapes permettent de rendre compte de ce qu'est la *California Highway Patrol*. La première, englobe les deux guerres et fait figure de genèse pour cette institution policière de rang étatique (1). La seconde, correspond davantage à une phase de stabilisation et d'institutionnalisation, qui s'opère cependant dans un contexte marqué par la prise en charge du problème de l'insécurité routière par les autorités fédérales (2). Enfin, la période la plus contemporaine voit la CHP entretenir un quasi-monopole d'expertise dans son domaine d'action et être confrontée aux enjeux d'une société moderne en transformation rapide (3).

1.1. La genèse de la *California Highway Patrol* (1913-1947)

La question de l'insécurité routière prend de l'ampleur et s'impose comme un problème social puis un enjeu public majeur en Californie et au niveau national au cours de la longue période qui englobe les deux guerres mondiales. Ce sont d'abord des acteurs, issus de la société civile américaine, qui prennent en charge le problème de l'insécurité routière et en font une question nationale. Si, parmi les acteurs publics, les autorités fédérales occupent une place encore marginale dans le réseau d'action publique ainsi constitué, les policiers et les autorités politiques locales et étatiques constituent au contraire des acteurs essentiels (1). L'action conjointe de ces acteurs va faire émerger deux modèles bien différents de prise en charge par la police du problème de l'insécurité routière : l'un est municipal et urbain, l'autre est étatique et rural (2). La *California Highway Patrol* incarne de manière à la fois emblématique et singulière ce second modèle (3).

1.1.1. La *société civile américaine* à l'initiative de la prise en charge de l'insécurité routière

Conformément au modèle américain de prise en charge des intérêts, ce sont des regroupements d'intérêts (le *National Safety Council*, par exemple)[17] et des individus issus de la société civile (William Phelps Eno parmi les ingénieurs ;

[16] Pour une monographie plus classique de la CHP mais s'arrêtant en 1953, Fabrice Hamelin, Vincent Spenlehauer (2006), « Road Policing as a State Tool : Learning from a socio-historical analysis of the California Highway Patrol », *Policing and Society*, vol. 16, n° 3, 2006, p. 261-284.

[17] Le *National Safety Council* prend ce nom en 1914. Il a été créé en 1912 sous l'appellation de *National Council for Industry Safety.* Le changement de dénomination de ce conseil témoigne de la prise en compte des problèmes de sécurité liés au trafic automobile à côté de ceux liés aux industries. En 1929, du fait de l'ampleur prise par les accidents automobiles, une division spécifique est formée (*Public Safety Division*).

Franklin M. Kreml parmi les policiers)[18] qui, les premiers structurent et animent le débat public au niveau local et également au niveau national. L'impact de l'insécurité routière en terme de santé publique forme évidemment une donnée essentielle, mais les enjeux économiques liés aux accidents se révèlent, dès le début, tout aussi mobilisateurs. Il s'agit des effets économiques des difficultés de mobilité liés à la congestion des routes, de la rentrée d'argent liée aux infractions, ou encore du coût des accidents de la route. Les industriels siégeant au *National Safety Council* attachent, par exemple, une importance fondamentale à la perte de main d'œuvre occasionnée par les accidents de la route, comme par les accidents domestiques[19]. Par ailleurs, l'indignation croissante de l'opinion publique à l'égard de la congestion et des accidents constitue un appui essentiel à ce mouvement en formation.

Ainsi, dès 1916, le *National Safety Council* identifie le trafic et les routes publiques comme un de ses principaux champs d'action[20]. Mais la sécurité routière ne devient une composante majeure du programme du NSC qu'au lendemain de la première guerre mondiale et à la suite d'expérimentations réalisées au niveau local, à Saint-Louis et à Rochester notamment[21]. Dès cette époque, des acteurs, individuels et collectifs, militent pour la standardisation des modalités de régulation du trafic. A titre d'illustration, au milieu des années 20, ce sont *l'Automobile Club of Southern California*, la *California State Automobile Association* et la *California Conference on Public Safety* qui obtiennent l'adoption par 50 des plus grandes villes de Californie, de la réglementation élaborée par la municipalité de Los Angeles[22]. Mais ils réclament également la standardisation du travail policier[23]. Ce mouvement associatif joue donc aussi un rôle essentiel dans les progrès de l'uniformisation des pratiques aux différents niveaux concernés.

Dans le prolongement, l'intérêt de posséder un corps de policiers spécialement entraînés est également identifié au cours de cette première période. La forme esquissée est celle d'escadrons motocyclistes (*Traffic Squad*) et de bureaux de

---

[18] Né en 1858, William Phelps Eno a gagné le surnom de « the Father of Traffic Safety. » En 1903, par exemple, il a créé le premier code de circulation en ville et le premier plan de circulation pour New York City, Londres et Paris. C'est lui qui a inventé le panneau de signalisation « stop », les îlots de sécurité pour les piétons. Auteur de plusieurs ouvrages sur la circulation, il est aussi le fondateur de la *Eno Transportation Foundation* (1921). Franklin M. Kreml, fondateur et chef du bureau de la circulation de la police municipale d'Evanston (Illinois) fonde, en 1936, le *Northwestern University Traffic Institute (Evanston)* et la *Traffic Safety Division* de l'International Association of Chiefs of Police qu'il dirige ensuite. Pendant la seconde guerre mondiale, il est le chef de la *Highway Division* en Méditerranée de *l'US Army* qu'il quitte avec le grade de général.

[19] Sidney J. Williams (1963), « The Formative Years », *Traffic Safety,* mai, p. 43.

[20] *Proceedings of the National Safety Council, Fifth Safety Congress*, 1916.

[21] Sidney J. Williams, *op. cit*. A Rochester s'illustre ainsi Julien H. Harvey, considéré comme le concepteur de la formule des « 3 E » pour *Engineering, Education, Enforcement*. Il y organise le premier « *complete safety community program* ».

[22] *Proceedings of the National Safety Council, Sixteenth Safety Congress,* 1927.

[23] Voir à ce sujet, l'intervention de William Phelps Eno (1916), « Street Traffic Regulations in Relation to Public Safety » au *Fifth Safety Congress*, p. 829 et suivantes.

la circulation (*Bureau of Street Traffic*) qui incorporeraient les patrouilles de policiers, mais prendraient également en charge tous les sujets liés au trafic (enregistrement des véhicules et des accidents, embouteillages,...). En 1916, les modèles évoqués par Eno devant le *National Safety Council*, mettent en avant les bureaux des transports publics (*Public Carriage Office*) créés à Londres et Paris. Pour ce défenseur de la spécialisation, la *traffic branch* doit être considérée comme une des plus importantes du travail policier, ne serait-ce que du point de vue des ressources économiques en jeu.

La prise en compte de ce problème par les acteurs de la société civile précède ainsi sa prise en charge par les autorités publiques. Parmi celles-ci, et sans réelle surprise dans le contexte américain, ce sont les autorités politiques locales qui, les premières, s'emparent de ce problème social. Différents débats le font entrer dans l'arène politique. L'un porte sur la question de savoir si, à l'exemple de New York City en 1903, on doit opter pour des régulations policières (administratives) ou pour des réglementations légales émanant des autorités politiques compétentes[24]. Un autre, qui est essentiel pour la compréhension du cas Californien, met en discussion la répartition des pouvoirs entre le niveau local et le niveau étatique. A quel niveau de gouvernement revient la prise en charge de la sécurité routière ?

La mobilisation des institutions fédérales apparaît à la fois plus tardive et plus modeste. Conformément au modèle pluraliste, elle est réactive par rapport aux demandes en provenance de la société. Ainsi, à la demande du *National Safety Council* et de la Chambre de Commerce des Etats-Unis, la première *National Conference on Street and Highway Safety*, présidée par le secrétaire au commerce, Herbert Hoover, a lieu en 1924. Une des principales décisions de cette conférence est la rédaction d'un *Uniform Vehicle Code,* finalement validé lors d'une seconde conférence en 1926, avant d'être adopté progressivement par tous les Etats américains[25]. Cette conférence est également regardée comme le premier effort de coordination nationale de l'ensemble des acteurs intéressés par la question de la sécurité routière aux Etats-Unis.

Afin de mieux comprendre l'histoire particulière de la prise en charge de cette question en Californie et de ne pas l'isoler de réflexions plus globales, il convient de noter que, lors de la conférence nationale de 1924, le *Committee on Public Relations* du NSC défend la nécessité de créer des forces de police spécialisées et distinctes de la police générale, pour prendre en charge ce type particulier de régulation. Il présente un schéma de répartition des responsabilités, entre les municipalités et les Etats, qui correspond assez bien au processus alors en cours en Californie. Il évoque également la probabilité de conflits entre les régulations

[24] *Sidney J. Williams (1963),* « The formative years », *Traffic Safety*, mai, p. 15.

[25] Dans les Etats américains, le *Vehicule Code* ne se réduit pas au seul Code de la route (*driver license laws*). Si le *California Vehicle Code* est considéré comme le texte fondamental en matière de trafic routier, celui-ci pose également les jalons des différentes fonctions de la CHP. La diffusion du permis de conduire semble se faire d'un point de vue géographique de l'Est vers l'Ouest puis le Sud. Ainsi, la Californie est, en 1925, le premier Etat de la côte Ouest à l'adopter.

municipales et étatiques, ainsi que les moyens d'y remédier[26]. L'idée d'un partage des pouvoirs de police entre gouvernements locaux et étatiques s'avère essentielle pour comprendre le devenir du contrôle-sanction aux Etats-Unis, puisqu'elle rend envisageable l'existence de deux modèles de prise en charge de la sécurité routière par les forces de police : l'un au niveau local et l'autre au niveau des Etats de l'Union.

1.1.2. Deux modèles de prise en charge policière de l'insécurité routière

Les deux modèles de prise en charge du problème de l'insécurité routière, par les forces de police, ne paraissent pas réellement en concurrence, du fait de l'existence de niveaux de gouvernement aux prérogatives distinctes et à la légitimité affirmée. De plus, la prise en charge de la police de la route dans les zones urbaine et rurale ne répond pas aux mêmes exigences et ne peut se faire dans les mêmes conditions. En milieu urbain, le principal problème identifié est rapidement celui de la congestion, même si la police est aussi utilisée pour surveiller les intersections et contrôler le stationnement des véhicules. En milieu rural, les problèmes liés aux vitesses excessives apparaissent au contraire dominants. Enfin, l'étendue de l'espace à couvrir par la police de la route diffère considérablement d'un cas à l'autre. Ces trois phénomènes complémentaires permettent de comprendre la diffusion, dans les espaces urbain et rural de deux formes distinctes de *traffic enforcement* et cela dès les premières années du XXe siècle. Une autre donnée à prendre en compte est l'existence de polices municipales anciennes, enracinées et souvent puissantes en zone urbaine, alors que ce n'est que rarement le cas en zone rurale.

Police de la route en zone urbaine : le modèle d'Evanston

A partir de la fin des années 20 et tout au long des années 30, les actions conjointes de l'association internationale des chefs de police (IACP), de l'Institut du Trafic de *Northwestern University* (NUTI) et du NSC, initiées et coordonnées par un jeune policier, F. M. Kreml, conduisent à la constitution de « bureaux de circulation » au sein d'un certain nombre de polices municipales (« *a specialized trafic division of the city police department* »)[27]. La diffusion du modèle inventé et expérimenté à Evanston par F. Kreml est favorisée par la création simultanée, en 1936, de la *Traffic Division* de l'IACP et du NUTI d'Evanston (Illinois). Dans l'esprit de Kreml, au-delà de la mise en œuvre d'un outil administratif spécifique, ces forces de police spécialisées doivent être formées, entraînées et conseillées. La tâche de la *Traffic Division*, animée par F. Kreml, consiste à assister les agences de polices (municipales) dans la mise en place des programmes d'investigation des accidents ; l'enregistrement des données accidentologiques permettant la concentration des forces sur des lieux ciblés (*selective enforcement*). Celle du

[26] « NSC Proceedings », *fifteenth safety congress* (1926), p. 50-51.

[27] Franklin M. Kreml (1954), « The Specialized Traffic Division », *The Annals of the American Academy of Political and Social Science,* vol. 291, janvier, p. 63-72.

NUTI, également dirigé par F. Kreml, vise à former les futurs chefs des bureaux en charge de la mise en œuvre de ce programme au niveau local. Plus encore que la reproduction d'une expérience réussie et reconnue, cette double création engage la construction d'une véritable « expertise » en matière d'activité de police de la route[28].

La diffusion du modèle d'Evanston doit être regardée comme un premier effort d'homogénéisation et donc de nationalisation de l'activité de police de la route. F. Kreml participe à l'implantation concrète de ce type de structure dans différentes villes américaines, mais également à l'installation de centres de formation universitaire régionaux (*University of California, New York University, Georgia School of Technology,* etc). Cet effort de nationalisation se perçoit également dans la délivrance de bourses pour suivre les cours dispensés au NUTI, puisqu'elles donnent lieu à une compétition nationale et sont offertes par des entreprises ou des groupements d'intérêts à dimension nationale. Les groupes d'intérêts déjà évoqués restent ainsi des acteurs majeurs de la phase d'institutionnalisation. L*'Automotive Safety Foundation* devient, dès 1936, le principal soutien financier du *Traffic Institute de Northwestern University*. Cette fondation représente alors les intérêts de près de 500 entreprises agissant dans le secteur de l'automobile. Parmi les financiers de l'Institut figurent également la *Kemper Foundation*, la *National Association of Automotive Mutual Insurance Companies* ou encore *l'Association of Casuality and Surety Companies*. Ce sont donc des fonds privés, apportés par des associations nationales regroupant les industriels de l'automobile et les assurances, qui financent le développement initial d'une politique de contrôle et de sanction en matière de sécurité routière aux Etats-Unis, et accompagnent le développement de l'activité de police de la route sur le sol américain.

L'implantation de ce type de bureau présente l'avantage de ne pas séparer les forces de polices de la route de la police en charge des affaires générales, mais au contraire de renforcer une coordination des actions perçue comme nécessaire. Ce modèle constitue donc également un effort d'intégration de la police et des policiers de la route au sein de la police générale. Cela ne signifie pas pour autant que le développement de bureaux spécialisés au sein des polices municipales se fasse sans résistance et opposition au sein de l'institution policière. La dévolution de personnels et de moyens devient un enjeu non négligeable entre les différentes spécialités policières.

En 1952, Mc Ennis estime que 41 polices d'Etat et *Highway Patrol*s ont envoyé des officiers de police suivre la formation du NUTI et 6 agences de comtés[29]. Le NUTI s'adresse ainsi, tout autant aux polices municipales qu'aux polices exerçant en zones rurales. Cependant, ne sont admis en formation au NUTI, que des chefs de police ou des officiers exerçant déjà un commandement. De ce fait, la solution universitaire de formation professionnelle offerte par le NUTI n'est pas perçue

[28] L.J. McEnnis (1952), « The Background and Development of the Traffic Institute of Northwestern University », Journal of *Criminal Law, Criminology and Police Science of Northwestern University,* 42-5, janv-fev, p. 663-673.
[29] *Ibid.,* p. 668.

comme la solution idéale pour former des policiers de la route. Cette solution idéale réside, selon F. Kreml, dans la formation pré-professionnelle qu'incarne le système des cadets. Selon lui, ce modèle de recrutement et de formation, communément adopté pour les officiers des forces armées, permettrait de diffuser, parmi les policiers de la route, un « esprit de corps » qui n'existe que dans les corps d'élites des forces armées[30]. Or, c'est un modèle de recrutement et de formation de ce type qui est proposé aux officiers de la CHP en Californie, à travers la CHP Academy.

Police de la route en zone rurale : le modèle offert par la CHP

En zone rurale, pour lutter contre les problèmes d'insécurité et de criminalité liés au développement du trafic automobile, s'impose un modèle profondément différent, puisqu'il s'agit d'agences de police de rang étatique. Entre 1929 et 1941, 30 des 39 S*tate Police Agencies* créées aux Etats-Unis sont des *Highway Patrols*[31]. La création de la *California Highway Patrol* est emblématique de ce phénomène même si nous avons montré ailleurs, que les *Highway Patrols* ne sont pas que des polices de la route[32]. En effet, celles-ci ont aussi permis aux Etats américains de prendre pied sur une scène policière pétrie de localisme. La création de la CHP offre, d'une part, une réponse aux insuffisances attribuées aux polices rurales locales dans la gestion du risque routier et, d'autre part, dote les gouvernants californiens de la police de maintien de l'ordre qui leur fait défaut dans le contexte social tendu de la Grande Dépression[33].

Cette autre fonction donnée, plus ou moins implicitement, à la police de la route en Californie, ne doit pas pour autant masquer que la création de ce type particulier d'organisation policière s'opère de manière incrémentale. La régulation du trafic en Californie se situe d'abord exclusivement au niveau local : celui des communes en milieu urbain et des comtés en milieu rural. On assiste donc à la mise en place d'une mosaïque de micro-polices de la route, dont le point commun est de mettre l'accent sur la prévention des désordres et des risques liés à la motorisation. Ces polices de proximité agissent sans doute également davantage sur l'acceptation de ces risques par la société locale que sur la répres-

[30] Franklin M. Kreml (1958), « Police, Prosecutors and Judges », *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 320, nov., p. 46-47.

[31] H. Kenneth Bechtel (1995), *State Police in the United States : a Socio-Historical Analysis*, Westport, Greenwood Press, p. 44.

[32] Fabrice Hamelin, Vincent Spenlehauer (2006), *op. cit.*

[33] On trouve ici une bonne illustration du schéma inversant l'enchaînement problème-solution caractéristique du *garbage can model* : la solution consistant à résoudre des problèmes de polices locales (corruption, politisation excessive, difficultés de maintien de l'ordre, etc.) en créant des polices de rang étatique est choisie et mise en œuvre grâce à l'émergence des problèmes spécifiques de sécurité et de criminalité liés au développement du trafic automobile (cf. Michael D. Cohen, James G. March, Johan P. Olsen (1972) « A Garbage Can Model of Organizational Choice », *Administrative Science Quaterly,* vol. 17, n° 1, march, p. 1-25. C'est d'ailleurs l'usage judicieux de ce modèle, dans le domaine de l'innovation politique par Nelson Polsby (1984) dans *Political Innovation in America : the Politics of Policy Initiation,* New Haven, Yale University Press, qui est à l'origine de notre hypothèse).

sion. L'automobile est considérée, aussi bien au sein de la société que parmi les pouvoirs publics, comme un outil de bien-être économique et social. Néanmoins, les actions de ces micro-polices, notamment en zone rurale, se révèlent rapidement insatisfaisantes face à une mobilité accrue, un traitement non homogène des infractions et un système de contrôle vécu comme inéquitable.

La première étape de l'histoire du *policing* de la route dans la Californie rurale est donc dominée par une controverse sur le rôle respectif du local et de l'Etat quant à la prise en charge de la gestion du trafic. Encadrée par la jurisprudence constitutionnelle, cette controverse débouche, à partir de 1923, sur un mouvement de contractualisation entre l'Etat et les comtés de Californie. L'intérêt de cette politique contractuelle tient à l'image rassurante de partenariat qu'elle renvoie dans le contexte socio-politique américain où la défense des prérogatives des gouvernements locaux est fondamentale. Mais cette solution juridiquement pertinente apparaît rapidement déficiente dans la pratique, puisqu'elle n'empêche pas un traitement non équitable entre les usagers. L'abandon, quelques années plus tard, de ce qui apparaît être un compromis instable permet à l'Etat de prendre en charge la fonction de police de la route sur l'ensemble du territoire californien, à l'exception notable des zones urbaines. L'autorité de l'Etat s'impose là où les autorités municipales n'interviennent pas, là où l'urbanisation reste réduite.

Les patrouilles qui donnent naissance à la CHP en 1929 sont donc exclusivement celles mises en place par les comtés. Leurs agents sont intégrés à la fonction publique d'Etat. La solution de l'étatisation, paradoxale au regard du contexte américain, offre en fait une réponse à plusieurs problèmes publics qui ne sont pas tous liés à la sécurité routière. C'est le cas de l'absence de police d'ordre, de rang étatique, dans le contexte de la Grande Dépression et de tensions sociales croissantes. De plus, le modèle d'organisation bureaucratique n'est pas encore dévalorisé et apparaît même comme une solution enviable pour les tenants du *progressiv movement* qui cherchent à faire reculer un localisme policier peu professionnel et jugé trop politisé.

1.1.3. La « forme » singulière donnée à la CHP

La CHP prend rapidement la forme singulière d'une police de la route militarisée. D'une part, ses membres sont bien des policiers, mais ne disposent pas de la totalité des pouvoirs de police. D'autre part, la structure donnée à la CHP emprunte au modèle offert par les polices militarisées de l'entre-deux-guerres.

La jurisprudence californienne des années 1920 et 1930 est dépourvue d'ambiguïté. Du point de vue du droit, les *patrolmen* sont des officiers disposant de pouvoirs de police et des compétences particulières liées à cette fonction. Pour autant, ces pouvoirs sont limités aux dispositions contenues dans le *Vehicle Act* et les autres textes relatifs à l'usage des véhicules sur les routes publiques. La limitation juridique du pouvoir des officiers de la *California Highway Patrol* peut s'expliquer par trois motifs. Premièrement, cette spécialisation policière atteste de l'importance prise par la régulation du trafic et le contrôle des véhicules. Deuxièmement, au sein de la nation américaine, le principe même d'une police

d'Etat centralisée et unique est considéré comme une menace pour les libertés publiques. Cette limitation n'est d'ailleurs pas propre à la Californie puisque, entre 1929 et 1941, seuls trois des Etats qui établissent pour la première fois une Police d'Etat la dotent de pouvoirs étendus. Troisièmement, la police de la route reste une police de proximité et de tranquillité dont le potentiel de maintien de l'ordre ne peut être ouvertement exploité[34]. Dans les faits, les évolutions politiques, sociales et démographiques de la Californie vont favoriser le développement de cette fonction de contrôle social. A titre d'exemple, la CHP est appelée à intervenir lors de conflits du travail en milieu rural et notamment lors des grandes grèves sanglantes que sont la *Corcoran Cotton Strike* et la *Orange County Citrus Strike* au cours des années 30. Elle y disperse les mécontents et combat les travailleurs en colère[35].

Par ailleurs des réformateurs policiers, dont A. Vollmer, militent pour une consolidation et une plus forte coordination des forces de police au niveau étatique : « *we would wipe out of existence all constables, sheriffs, village marshals, municipal police forces, the state motor vehicle police force, and a number of the other states forces that have police power, and substitute a carefully selected and well-trained body of men to do their work* »[36]. Ce modèle de force de police généraliste et centralisé est celui, alors en vigueur dans de nombreux Etats Européens. Dans un ouvrage publié en 1935 avec Alfred E. Parker (*Crime and the State Police*), il évoque plus précisément la *Guardia Civil* espagnole : « un corps de police national organisé sur une base militaire »[37]. Pour H. Kenneth Bechtel ce sont les polices très centralisées et paramilitaires, créées en Irlande à la fin du XVIIIe siècle et au Canada à la fin du XIXe siècle, qui inspirent ceux qui vont promouvoir les polices d'Etat aux Etats-Unis au début du XXe siècle[38].

Au-delà de l'exemple offert par les polices d'ordre européennes, la militarisation de la CHP s'appuie sur d'autres facteurs. D'abord, il ne faut pas négliger l'intérêt de ce modèle dans une logique institutionnelle de différenciation par rapport à l'environnement social, administratif et politique. Une des forces de l'institution militaire réside, en effet, dans sa capacité de clôture, grâce notamment au développement de spécificités de type organique et éthique. Il convient, par exemple, de limiter les éventuelles dérives en terme de favoritisme ou d'indulgence des policiers sur le terrain. Dans ce cas, une éthique professionnelle et une autorégulation fortes du groupe constituent un atout indéniable, et les modalités de recrutement et de formation des agents de la CHP sont essentielles à ce processus. Ainsi, une des composantes de la formation dispensée est une éducation

[34] Parmi les arguments avancés contre la création de polices d'Etat domine l'utilisation de ces dernières contre les forces laborieuses (*anti-labor*). Sur ce point voir H.K. Bechtel, *op. cit*., p. 17.

[35] A.Z. Gammage (1959), *The California Highway Patrol : a Study in Administration,* Austin, PhD, University of Texas, p. 17.

[36] Cité par Nathan Douthit (1992), « August Vollmer, Berkeley's First Chief of Police, and the Emergence of Police Professionalism », dans Eric H. Monkkonen (ed.), *Policing and Crime Control* (Part. 1), Munich, London, New-York, Paris, Saur, p. 113.

[37] *Idem.*

[38] H. Kenneth Bechtel*, op. cit*., p. 26.

morale et comportementale, qui, sous de nombreux aspects, s'apparente à une formation militaire. Les définitions de la discipline et de l'obéissance qui y sont adoptées sont alors les mêmes que celles des institutions militaires nationales[39]. Mais au-delà de cet apprentissage formalisé et encadré, s'ajoute une formation plus informelle, et exercée au quotidien, par l'exemple et le contrôle social de l'encadrement. Elle permet de transmettre aux élèves la rigueur jugée nécessaire, de les doter de comportements policés à l'extrême, et, par des activités orientées par la recherche de cohésion, de fonder la communauté professionnelle. Les grades sont progressivement introduits et les directives de la hiérarchie sont formellement des ordres.

Enfin, le design institutionnel de la CHP répond aux fonctions qui lui sont dévolues. La spécificité militaire renvoie, d'une part aux conditions de la fiabilité de l'institution policière dans l'exécution de ses missions et dans l'utilisation des ressources qui lui sont allouées, c'est-à-dire les armes physiques et les armes du droit. Elle renvoie, d'autre part aux relations que les officiers de la CHP sont amenés à entretenir avec la société et le pouvoir politique. Les détenteurs du pouvoir politique ne peuvent confier des armes qu'à ceux dont ils sont certains qu'ils seront fidèles et n'en useront pas pour nuire à la société. Cette question est évidemment centrale dans un pays, où l'idée même d'une police d'Etat est jugée dangereuse pour les libertés individuelles et locales. Mais elle offre aussi une réponse organisationnelle et managériale à l'intervention de la CHP dans la régulation des conflits sociaux.

De ce point de vue, la militarisation offre des « solutions » à certaines de ses exigences. Si les risques de bavure liés à l'autonomie des patrouilleurs sur le terrain peuvent être technologiquement encadrés – c'est le cas aujourd'hui grâce aux progrès des télécommunications –, l'aguerrissement, le sang froid et la maîtrise dont l'individu sait faire preuve, permettent traditionnellement de réduire ce type de risque. Dans une même logique, l'esprit de corps et la subordination peuvent permettre de parer à « l'inversion hiérarchique » inhérente, selon certains auteurs, au métier de policier[40]. En définitive, l'importation de cette solution organisationnelle apporte une réponse aux particularités du métier de policier sur la route.

1.2. La nationalisation des enjeux de sécurité routière et l'institutionnalisation de la CHP (1947-1995)

Au lendemain de la seconde guerre mondiale, une étape nouvelle est engagée. Alors qu'auparavant la sécurité routière est, au niveau national, une préoccupation de professionnels et de groupes d'intérêts économiques intéressés par les effets du développement de l'automobile, elle devient désormais une préoccupation de l'administration fédérale (1). C'est pourtant au cours de cette même période que la CHP conquiert l'autonomie institutionnelle qui la caractérise aujourd'hui (2) et impose une conception singulière de l'activité de police de la route (3).

[39] Allen Z. Gammage, *op. cit.*, p. 152 et suivantes.

[40] D. Monjardet (1996), *Ce que fait la police : sociologie de la force publique*, Paris, Editions La Découverte, p. 88 et suivantes.

1.2.1. L'inscription à l'agenda politique et administratif national

Ce sont les Présidents des Etats-Unis qui, les premiers, inscrivent la sécurité routière sur l'agenda fédéral. Le Président Truman, en 1946, (*The President's Highway Safety Conference* qui produit un *Action Program for Highway Safety*)[41] puis le Président Eisenhower font de la sécurité routière un des sujets forts de la politique intérieure américaine. Le Congrès ne s'intéresse véritablement à cette question qu'à partir du milieu des années 50[42]. Au cours des années 60, des pressions plus médiatiques que les précédentes, telles celles de William Haddon et de ses disciples comme le sénateur Daniel P. Moynihan, ou encore d'activistes tels que Ralph Nader, poussent l'administration fédérale à développer son action dans ce domaine[43]. Ces pressions sur l'exécutif et le développement de l'intérêt pour la sécurité routière au sein du Congrès, vont déboucher sur la mise en place de la législation fédérale de 1966 (*Highway Safety Act* et *National Traffic and Motor Vehicle Safety Act* de 1966) et la construction d'une administration fédérale (*National Highway Safety Bureau* puis *National Highway Traffic Safety Administration)* capable de prendre en charge ces questions et de coordonner les réponses apportées. Ce n'est donc qu'à cette époque que les institutions fédérales se dotent des moyens d'acquérir un leadership dans la gouvernance de la sécurité routière.

Ce nouveau rôle dans le domaine de la sécurité routière, le gouvernement fédéral l'inaugure à travers la promulgation de normes, de pratiques et de programmes standardisés dans les différents Etats. Cette politique volontariste de définition et de diffusion de standards dans l'ensemble des Etats s'explique aussi par le contexte des années 60, marqué par un fort accroissement du nombre de morts et de blessés par accident de la route. Cette période est également celle où se développe le « fédéralisme financier » ou « gouvernement par subvention ». Cette technique de subventions fédérales sous condition est adoptée pour la diffusion de standards de sécurité sur l'ensemble du territoire national. Les premiers fonds fédéraux pour la sécurité routière sont versés aux Etats en 1964. Chaque Etat doit cependant verser une partie des fonds reçus aux communautés locales, afin qu'elles aussi puissent établir leurs propres programmes de sécurité. La création d'une administration dédiée au sein du ministère fédéral des transports vient compléter les versements, en permettant le développement et le suivi des programmes qui concernent aussi bien les conducteurs, les véhicules que les infrastructures routières[44]. Dans les années 70, cette stratégie est poursuivie pour atteindre différents objectifs ciblés. Il s'agit, par exemple, de la réduction dans les Etats des limites de vitesse à 55 mph en 1974. En 1977, la CHP reçoit

[41] Sur ce programme d'action, Franklin M. Kreml (1947), « Traffic Deaths Can Be Prevented », *Insurance Counsel Journal,* january, p. 35-38. Selon lui, ce programme ne fait que reprendre les préconisations faites par l'IACP et le NUTI depuis 1936.

[42] J. E. Wilson, J. M. Essex (1982), « The Federal Role in Highway Safety »*, The American Transportation Builder*, Eté, p. 6-12.

[43] S.D. Green (2002), « Dangers Old and New : the History of Traffic Safety », *Traffic Safety*, 102-3, p. 10.

[44] C. Di Maggio (1985), *Roadway Safety Issues : The Federal Program*, May.

une bourse fédérale (*Manpower Augmentation Project*) de 800 000 dollars afin d'accroître la surveillance sur certains segments routiers et limiter le nombre de blessés et de morts. Dans ce cas, la subvention fédérale est destinée au paiement d'heures supplémentaires de patrouille[45]. Ces politiques d'incitation financière sont toujours en œuvre dans le domaine de la sécurité routière à l'image des incitations en faveur du port de la ceinture à l'avant des véhicules en 1993, ou plus récemment encore pour le développement des sièges automobiles pour les enfants. Dans le domaine de la sécurité routière, le rôle de l'Etat fédéral est, aujourd'hui, fondamental sur la vitesse, l'alcool et le transport par camion.

Il n'en demeure pas moins que la sécurité routière reste l'affaire des pouvoirs publics aux autres niveaux de gouvernement. Ainsi, en 1959, le nouveau gouverneur de Californie fait de la sécurité routière, un axe politique majeur dans son Etat, et, parmi les mesures envisagées, le *traffic enforcement* occupe une place essentielle[46]. Cette attention débouche d'ailleurs sur une réorganisation majeure de la CHP, en décembre 1959. Le quartier général (*Sacramento Headquarters)* coiffe désormais 6 *zone commands* et 57 *area commands*[47]. Quelques années plus tard, en 1966, la législature californienne (Senate Bill 317) double le budget de la CHP, suite à une étude (opération 101) qui établit l'existence d'un lien objectif entre la présence d'officiers sur les routes (grâce aux patrouilles de police) et la gravité des accidents enregistrés. Les positions de *Traffic Officer* augmentent alors de 500 puis de 1 000 l'année suivante[48]. Ainsi, en Californie, au milieu des années 60, l'accent semble mis sur le développement des capacités opérationnelles de la CHP et une meilleure inscription de son action dans le territoire californien.

En définitive, l'investissement de l'Etat fédéral n'opère pas une substitution d'un niveau de gouvernement à un autre, comme cela a été le cas entre les comtés et l'Etat de Californie au cours de la première moitié du XIXe siècle. On assiste au contraire au développement de multiples niveaux de décision et de mise en œuvre, qu'il s'agit désormais de coordonner. L'action dans le domaine de la sécurité routière s'avère de plus en plus appuyée sur la force combinée de différentes institutions, du soutien de la population et de la mobilisation de ressources conséquentes[49]. C'est, de ce point de vue là, que l'investissement du niveau fédéral transforme la gestion de cette action publique. Parce qu'elles ajoutent un niveau

[45] Arthur Young (Department of California Highway Patrol) (1978), *Final Report : evaluation of the Manpower Augmentation Project,* October, p. 1.

[46] Edmund G. Brown (1959), « A New Governor on Traffic Safety », *Traffic Digest and Review,* July, p. 13-14. La réduction des accidents de la route était d'ailleurs un de ses principaux thèmes de campagne.

[47] La CHP compte alors un effectif de 3 337 employés dont 746 sans uniforme, Legislative Analyst (1960), *The California Highway Patrol : a Review of its Organization, Functions, and Operations,* 12 Avril, p. 5.

[48] Department of California Highway Patrol, Man Power Task Force Report (1973), *Road Patrol Needs.*

[49] F. Wright et M. Halladay (2002), « La sécurité routière aux Etats-Unis : une récapitulation des objectifs, des tendances et des programmes », *Annales des Ponts et Chaussées*, n° 101, p. 6.

supplémentaire d'intervenants et ne se substituent pas à ceux déjà impliqués, la construction de l'administration fédérale et la mise à disposition de fonds dédiés à la sécurité routière favorisent la spécialisation et l'institutionnalisation de la police de la route en Californie.

1.2.2. L'institutionnalisation de la CHP

La période qui s'ouvre au lendemain de la seconde guerre mondiale est aussi celle où s'accélère l'institutionnalisation de la CHP. Ce processus a, bien entendu, débuté dès la création de la CHP en 1929, à travers un mouvement d'autonomisation par rapport aux gouvernements locaux. Il prend principalement la forme d'une dépolitisation de la police de la route. Dès 1932, un examen de recrutement est organisé pour l'ensemble de l'Etat et, en 1937, la nécessité pour les candidats d'être recommandés par les gouvernements des comtés est supprimée. Ces mesures permettent de briser l'allégeance des officiers de la CHP à l'égard des autorités politiques des comtés, ce que réclamait notamment le chef de la CHP afin de permettre le développement d'un véritable « esprit de corps » au sein du personnel[50].

Mais une autonomie est également conquise par rapport aux autres administrations de l'Etat de Californie. En effet, l'intégration à l'appareil d'Etat s'accompagne d'un travail de différenciation à l'intérieur même de cet appareil administratif, auquel contribue fortement la militarisation de la police de la route en Californie. De ce point de vue, l'étape essentielle est franchie le 1er octobre 1947. A partir de cette date, la CHP devient un département autonome au sein de l'administration de l'Etat de Californie. Elle cesse d'être une division du Département des véhicules à moteur (DMV), l'administration alors en charge de toutes les questions liées aux véhicules à moteur. Le DMV réunit, en effet, une *Division of Registration* – cartes grises –, une *Division of Accounting* – chargée de la gestion des fonds collectés par le Département –, une *Division of Law Enforcement* qui de fait correspond à la *California Highway Patrol,* et une *Division of Drivers'Licences*.

L'organisation adoptée en 1947 peut être regardée comme le résultat législatif d'une longue bataille opposant pro- et anti-sécessionnistes. Il convient cependant de noter qu'elle doit beaucoup à la mobilisation de l'association internationale des chefs de police, représentée par la personnalité prestigieuse de Franklin Kreml. En 1946, dans un rapport commandé par la législature, celui-ci recommande la séparation des deux organisations en s'appuyant sur un argument d'efficacité dans l'exercice des fonctions de police : « *Assignment of enforcement responsability to a department primarily interested in nonpolice functions may result in the relegation of the enforcement function to a minor role not consistent with the public need »*[51]. Cette mobilisation des professionnels en faveur de l'autonomie

[50] E.R. Cato (1934), Chief of the California Highway Patrol, *Recommendations for the Future Improvement of the CHP,* Octobre, p. 13.

[51] Franklin M. Kreml (1946), *Report on the California Highway Patrol to the Senate Interim Committee on Governmental Reorganization,* 16 octobre, p. 15.

de la CHP est confortée par un contexte accidentologique et, dans une moindre mesure, politique[52], qui fait que les fonctions de police d'ordre et de police de la route de la CHP prennent le pas sur sa fonction de pourvoyeur financier du DMV. L'explosion du nombre de véhicules enregistrés, après le ralentissement lié à la période de guerre, et l'accroissement considérable du nombre des tués avec le retour des hommes de la guerre, apparaissent ici comme des données déterminantes. En 1953, l'installation de la *CHP Academy* sur le site actuel de Meadow View Road, au sud de Sacramento permet de consolider le phénomène[53]. Le plus important dans cette étape est non seulement l'autonomie institutionnelle gagnée par cette police d'Etat, mais aussi la légitimation de son autonomie par la spécificité du métier exercé par les policiers de la route.

Pour autant, le mouvement d'étatisation de l'activité de la route en Californie ne doit pas masquer la préservation d'une partie essentielle de l'héritage de la période de genèse. L'attention à l'enracinement local des policiers de la route et au développement d'une action de proximité, demeure. Il n'y a pas de « déterritorialisation » de l'activité de police de la route. Une des facettes essentielles de la réorganisation opérationnelle de 1959 s'exprime d'ailleurs dans la promotion des pratiques de « décentralisation », dont les effets pervers doivent être combattus par le renforcement parallèle de la formation dispensée aux officiers[54]. Une des objectifs essentiels de la formation initiale dispensée aux officiers de la CHP est de les doter d'un comportement professionnel uniforme. Les rapports qui dénoncent le déficit d'uniformité et de standardisation au sein des unités de patrouille comme des aires de commandement, suggèrent cependant toutes les difficultés de l'équilibre ainsi recherché[55].

A la fin des années 60, une étude est même réalisée sur un éventuel transfert de la responsabilité de la sécurité des routes des comtés aux troupes des Shérifs. Le motif invoqué est une apparente redondance des tâches entre la CHP et les institutions policières locales[56]. Si elle s'était réalisée, une telle réorganisation n'aurait été rien d'autre qu'un retour à la première période. Mais les shérifs consultés au cours de l'étude se montrent peu favorables à la reprise des fonctions de patrouille de la route réalisées par les officiers de la CHP. Les principaux arguments mentionnés sont le défaut de temps et l'existence de cultures profes-

[52] En guise d'illustration, dans son discours d'investiture en janvier 1947 suite à sa réélection au poste de gouverneur de Californie, Earl Warren fait de la « civilisation » des routes californiennes une donnée essentielle du développement de la Californie : « *Our streets and our roads have become places of frightful danger, and our economic development is being retarded*... ».

[53] Sur le caractère déterminant d'une « formation longue dispensée dans un cadre scolaire » pour le développement et l'entretien d'une spécificité institutionnelle, Fabrice Hamelin (2003), « Le combattant et le technocrate : la formation des officiers à l'aune du modèle des élites civiles », *Revue française de science politique*, 53 (3), Juin, p. 435-464.

[54] Philipp O. Foss (1960), *Reorganization and Reassignment in the California Highway Patrol*, University of Alabama Press, p. 20-22.

[55] Legislative Analyst (1960), *The California Highway Patrol : a Review of its Organization, Functions, and Operations,* 12 avril, p. 14.

[56] State of California, Department of Finance (1979), *Analysis of the Duplication of Patrol Activities on County Roads by the California Highway Patrol and County Sheriffs*, janvier.

sionnelles peu favorables à cette dimension particulière de l'application de la loi. Il est vrai que, dans le même temps, la spécialisation des officiers de la CHP s'est affirmée.

1.2.3. Les activités de police de la route

A la fin des années 50, Philipp O. Foss note que, dans leurs activités de régulation du trafic, les officiers de la CHP ne font pas seulement des arrestations pour vitesse excessive ou conduite à risque, mais sont pris par de multiples autres activités. Une grande partie de leur temps est ainsi consacrée à renseigner des automobilistes perdus, à changer les pneus de véhicules en panne, à effectuer des transports médicaux d'urgence, à escorter des personnalités, etc. Au début des années 70, les officiers de la CHP classent leur activité, de la plus importante à la moins importante, ainsi : « *expediting traffic flow, issuing traffic citations, investigating accidents, helping motorists, vehicle inspection* ». Aujourd'hui, la définition de la CHP et de ses missions est la suivante : « *The CHP is a statewide organization with the responsability of enforcing traffic laws and providing safety, security and service on all roadways and highways in unincorporated areas*[57] *of the State and on all highways constructed as freeways. The mission of the CHP is the management and regulation of traffic to achieve safe, lawful, and efficient use of the highway transportation system* ». Il convient, par ailleurs, de noter que lors d'entretiens réalisés au quartier général de la CHP, en août 2003, deux des représentants de la CHP interrogés se sont divisés sur la principale fonction remplie par l'institution. Pour le premier – un personnel civil, la mission principale de l'institution est d'assurer la sécurité sur les routes (*Traffic Safety*), pour le second – un officier – il s'agit de la gestion des flux (*Traffic Flow*).

L'activité de patrouille peut être considérée comme la principale fonction opérationnelle des *California Highway Patrolmen*, à laquelle s'ajoute les enquêtes sur les accidents et les vols de voiture, les secours d'urgence, l'aide aux automobilistes. Nos interlocuteurs de la CHP considèrent que les shérifs ont une attitude plus répressive que la leur. L'explication avancée est que, contrairement aux polices locales, le budget de la CHP ne dépend pas des contraventions distribuées. Dans les faits, la CHP développe en effet de nombreuses actions « a-repressives » (services aux usagers de la route, programmes d'éducation et de sensibilisation, participation au milieu associatif concerné). Ces services ne doivent en aucun cas être considérés comme accessoires. Une des responsabilités des patrouilles revient à assurer aux usagers de la route un maximum de sécurité personnelle en leur assurant protection et assistance jour et nuit. L'entretien d'un environnement sécurisé est conçu comme un outil pour faire adhérer les usagers aux règles de conduite. Les services techniques sont aussi à envisager dans cette optique, qu'il s'agisse du contrôle technique de véhicules commerciaux et des transports de passagers (bus scolaires), ou encore des enquêtes judiciaires sur le vol de voitures.

[57] Les *uncorporated areas* sont les zones sur lesquelles ne s'exerce pas de pouvoir municipal, soit parce qu'elles ne sont pas suffisamment peuplées soit parce que leurs habitants n'ont pas souhaité se constituer en municipalité.

En matière de répression, un grand nombre des infractions commises aujourd'hui n'existaient pas en 1929. Là aussi, on assiste donc une diversification des types de contrôle effectués (*safety belt citations*, *child safety seat citations*, *helmet citations*) et l'augmentation de la taille du *California Vehicle Code* constitue sans doute un bon indice de l'extension des responsabilités qui incombent à la CHP. Mais, ce qui en fait un objet intéressant tient d'abord au caractère dissuasif (*in-view patrol*) de l'activité de patrouille. La « fonction dramatique » (port de l'uniforme et d'arme) remplie par cette police de proximité se révèle ici fondamentale[58]. Ensuite, c'est un système de traitement de l'infraction particulier et brutal résumé par la notion emblématique de « tolérance zéro ». Il y aurait une forte probabilité, pour les usagers de la route, d'être contrôlé et la certitude d'être condamné en cas d'infraction. Dans les faits, les acteurs et notamment les représentants de la CHP développent un discours indéniablement plus nuancé en faisant référence au « *facteur humain* ».

1.3. La CHP aujourd'hui

Le cas particulier de la Californie, tout en confirmant l'existence d'une multiplicité d'acteurs impliqués dans la formulation de cette politique publique de sécurité, permet d'illustrer la centralité et la légitimité de l'Etat Californien dans la « gouvernance » de l'activité de police de la route. Plus précisément, c'est l'agence étatique en charge de l'application de la loi dans ce domaine qui détient, aujourd'hui, un quasi-monopole dans la gestion du risque routier en Californie. Celle-ci dispose désormais de ressources matérielles, humaines et cognitives qui rendent peu crédible l'hypothèse de « démonopolisation » de cette activité[59] (1). En fait, la CHP est souvent regardée comme un modèle de prise en charge par la police du problème de l'insécurité routière (2) alors même que s'opère une « déspécialisation » forte et sans doute croissante de son activité (3).

1.3.1. Un quasi-monopole d'expertise

A travers la CHP, l'Etat de Californie s'est doté d'un instrument majeur pour la gestion des risques routiers et qui lui permet de maintenir sa centralité dans la gouvernance de l'activité de police de la route, quelles que soient la qualité et le nombre des acteurs impliqués. Cette institution dédiée monopolise aujourd'hui les principaux outils de formulation et de mise en œuvre de la politique publique de sécurité routière. Même si la CHP dépend du gouvernement californien pour ses budgets, la question du degré de contrôle et des capacités de pilotage dont disposent les gouvernants sur cette institution policière se pose. Parmi les principaux éléments qui suscitent cette question figurent le professionnalisme des

[58] Peter Manning (1991), « Community Policing as a Drama of Control » dans J.R. Greene, S.D. Mastrofski (eds.), *Community Policing, Rhetoric and Reality*, New-York, Praeger, p. 24-47.

[59] A l'encontre d'une thèse couramment défendue en matière de sécurité publique, Cf. Sebastian Roché (2004), « Vers la démonopolisation des fonctions régaliennes : contractualisation, territorialisation et européanisation de la sécurité intérieure », *Revue Française de Science Politique,* vol. 54, 1, Février, p. 43-70.

officiers de la CHP et la participation de l'institution à la production normative dans le domaine de la sécurité routière.

Le professionnalisme des officiers de la CHP s'exprime à travers l'expertise, les moyens matériels et la légitimité détenus. Au-delà de la formation donnée aux officiers, dont certaines compétences singulières telles que les techniques de détection de l'usage de stupéfiants, l'expertise accumulée se lit, par exemple, dans la centralisation des données locales sur la sécurité routière sous la responsabilité de la CHP (*Integrated Statewide Traffic Record System*)[60]. Disposant d'un budget annuel dépassant le milliard de dollars, les 10 000 hommes de la CHP, dont 7 000 officiers en uniforme, utilisent un matériel spécialisé et adapté à la mission de sécurité routière (radars embarqués sur les motos et les voitures, par exemple). Plus récemment, des caméras vidéos ont été installées dans un certain nombre de véhicules de patrouille, ce qui constitue un outil de dissuasion pour des contrevenants pouvant adopter une attitude agressive, mais aussi, en cas de contestation, un moyen de confronter les contrevenants à leur état d'ébriété. Ils disposent aussi d'un matériel coûteux, dont l'efficacité sur les routes est discutée (hélicoptères et avions), mais qui constitue un indicateur symbolique de la modernité des outils dont dispose l'organisation policière.

Cette puissance matérielle objective, sans équivalent en Californie et plus largement aux Etats-Unis, est sans doute encore accrue par une structure opérationnelle pyramidale, qui lui permet un maillage géographique du territoire de l'Etat. L'inscription de la CHP dans son environnement est ainsi préservée dans le cadre d'une centralisation et d'une hiérarchisation renforcée de l'appareil de commandement. Bien entendu, la juridiction des officiers de la CHP ne s'étend pas à l'ensemble de l'espace géographique californien, puisque théoriquement celle-ci n'empiète pas sur les juridictions des polices municipales, à l'exception des autoroutes urbaines (*freeways)* qui sont la propriété de l'Etat de Californie. Elle exerce ainsi son activité sur 170 000 km, soit la moitié du réseau routier californien[61]. Mais, dans les faits, les officiers de la CHP ont développé une politique de contractualisation avec les municipalités qui accroît leur présence et leur visibilité.

De manière moins formalisée, les officiers sont fortement encouragés à développer leur portefeuille relationnel. Les chefs des unités territoriales sont, par exemple, incités à entretenir des relations avec les juges et les autres chefs de police au niveau local, pour qu'il n'y ait pas de rupture dans la chaîne de contrôle-sanction. Aux Etats-Unis, celle-ci à un ancrage local fort. Les officiers sont également encouragés à vivre dans leur zone de travail, afin qu'ils soient en mesure d'établir et d'entretenir un contact régulier avec les communautés locales et qui ne soit pas uniquement professionnel. Enfin, la CHP connaît une sorte d'essaimage de ses agents dans d'autres agences de sécurité. Les membres de la CHP sont ainsi très présents dans les organismes essentiels au développement de

[60] Roy Finkelstein, John P. Mc Guire (1971), *An Optimum System for Traffic Enforcement/Driver Control,* Final Report, vol. 1, B-86, Octobre.

[61] Sur ce point, voir les données chiffrées présentées dans la deuxième partie du rapport, p. 81 et suivantes.

la politique de sécurité routière. Le chef du *California Office of Traffic Safety,* qui reçoit les financements fédéraux et les distribue sur différents projets ciblés, est un officier de la CHP. La moitié des financements est allouée à la CHP et l'autre à des partenariats entre la CHP et des associations. Il est d'ailleurs tout à fait remarquable aujourd'hui de voir le professionnalisme bureaucratique de la CHP irriguer tout autant que contenir les initiatives privées (la sécurité dans les entreprises) et/ou communautaires (*neighborhood watch*) en matière de police de la route mais également de police générale.

Si ce professionnalisme de la CHP est autant affirmé, c'est en raison d'un corporatisme fort en lien avec la dimension paramilitaire de l'institution. Cette dimension reste d'actualité notamment du fait de l'existence d'une école de formation pré-professionnelle. Cette école, dont le niveau d'entrée est situé à bac + 2, a le monopole de la sélection et de la formation des agents en uniforme. Depuis le début des années 70, même le *Commissioner* et le *Deputy Commissioner* sont choisis au sein du corps des officiers de la CHP[62]. Cette sortie du poste de *Commissioner* du « système des dépouilles » (*spoil system)* témoigne d'une autre manière de la clôture du corps professionnel de la CHP sur lui-même. De plus, les *California Highway Patrolmen* se considèrent d'abord et avant tout comme des *Traffic Officers* réputés plus compétents et sans doute aussi plus intègres que les policiers municipaux[63].

La CHP est aussi devenue une instance de régulation au sens étroit du terme, c'est-à-dire qu'elle participe à la rédaction des normes de sécurité routière, de manière directe et indirecte. Elle dispose d'un pouvoir d'influence considérable sur la loi au niveau de l'Etat. En effet, un bureau juridique spécial, placé directement sous l'autorité du *Commissioner*, est chargé de ce travail. Aucune proposition de loi ne passe sans l'accord de ce bureau qui peut faire avancer ou bloquer le processus législatif et peut même aller jusqu'à la rédaction du texte de loi. Chaque année, ce bureau fait également des propositions de loi aux parlementaires. Il exerce aussi ce rôle d'expert législatif auprès des élus locaux. Ce bureau est donc un des principaux producteurs de la norme juridique dans le domaine de la sécurité routière, du fait de l'expertise et de la légitimité de l'institution en Californie. Le *Deputy Commisssioner,* numéro 2 de la CHP, estime en revanche ne pas avoir d'influence particulière au niveau fédéral, si ce n'est que les politiques mises en œuvre au niveau de l'Etat sont présentées et valorisées auprès des instances fédérales.

La CHP utilise aussi une autre forme de lobbying, plus conforme au modèle libéral d'intervention des groupes d'intérêt. Ce sont les interventions de l'association professionnelle qui réunit les officiers en activité et en retraite de la CHP. La CAHP est une association unique, sans concurrente, qui réunit plus de 90 % des officiers de la CHP. Elle est représentée par un cabinet d'avocats chargé de pratiques de lobbying auprès de l'appareil législatif californien. Dans ce cadre, elle

[62] En 1972, en nommant Walter Pudinski à la tête de la CHP, le gouverneur Ronald Reagan est le premier à désigner ainsi un officier sortant du rang.
[63] Cette perception est déjà retenue par Philipp O. Foss à la fin des années 50, *op. cit*., p. 6.

revendique de nombreuses interventions pour influencer la législation : contre les conducteurs sous l'influence de la drogue, pour l'utilisation de sièges pour enfants et le port du casque pour les motards.

1.3.2. La Californie comme modèle

La présentation institutionnelle et fonctionnelle de la CHP permet d'éclairer la place centrale que cette police de la route occupe dans la gouvernance de ce secteur d'action publique en Californie. Les chefs de la CHP, comme en témoigne l'entretien réalisé avec Joe Farrow, en août 2003, soulignent leur volonté de construire la meilleure agence de l'Etat dans son domaine d'action, sans toutefois imposer de contrainte ou obligation aux autres agences qui ont une activité de police de la route. La CHP doit servir de modèle en imposant, par l'exemple, son expertise et ses standards en matière de lutte contre l'insécurité routière. Cette centralité construite et confortée au fil du temps peut être précisée en s'intéressant plus directement aux interactions auxquelles ses représentants participent.

En Californie, l'action de police de la route de la CHP est construite comme modèle pour les agences de police locales. Elle dispose pour diffuser ses standards d'atouts majeurs : la standardisation des références et comportements professionnels de ses agents, grâce à son école de formation ; la possibilité de se déplacer partout au sein de l'Etat. Elle offre également des services professionnels spécialisés et facturés, ainsi d'ailleurs qu'à des entreprises privées, par exemple l'escorte de véhicules ou l'encadrement de courses cyclistes. L'administration californienne n'hésite pas non plus à donner des conseils au niveau national, comme l'illustre le cas particulier du port de la ceinture. Forte d'un taux de 90 % et seul Etat à avoir reçu un A à ce sujet de la part du NSC, elle offre ses conseils à l'administration fédérale. Le taux n'est alors que de 71 % dans l'ensemble des Etats-Unis[64]. A ce sujet, en 2001, le *commissioner* reçoit le *National Public Service Award* de la part du NHTSA.

Au niveau international, c'est la « tolérance zéro » dont la CHP ferait preuve qui est la caractéristique la plus retenue[65]. Elle est rendue crédible par les moyens mis en œuvre pour contrôler le fameux « facteur humain », tels que le recours aux nouvelles technologies embarquées et la formation quasi-militaire reçue par les futurs officiers. Cette pratique se fonde cependant aussi sur une législation sévère et stricte (interdiction du moindre verre d'alcool pour les mineurs et retrait immédiat du permis de conduire en cas d'infraction ; interdiction pour les chauffeurs de poids lourds de (re)partir tant que les réparations imposées ne sont pas effectuées sur leur camion) ; sur des juges peu enclins à la tolérance du fait de l'attention de l'opinion publique à la sécurité routière et du caractère électif de leurs fonctions. De plus, cette ambition n'est pas isolée et fait écho au durcis-

[64] NSC (1999), *Mired in Mediocrity, A Nationwide Report Card on Driver and Passenger Safety*, p. 1-2.

[65] C'est, par exemple, le fil rouge du reportage de la chaîne de télévision M6 du 29/07/2003 : tolérance zéro en matière de sanctions à l'égard des jeunes conducteurs et dans la lutte contre la conduite sous l'influence de la drogue ou de l'alcool.

sement des politiques et pratiques pénales aux Etats-Unis, même si « la fureur répressive » au sein de cette police spécialisée apparaît nettement moins affirmée que dans les autres polices américaines[66].

1.3.3. Vers une « déspécialisation » de la CHP ?

Depuis son origine, la CHP est une police « hors norme » au sein du système policier existant en Californie et, plus largement, aux Etats-Unis puisqu'il s'agit d'une police de rang étatique et que sa mission cardinale s'inscrit dans la régulation du trafic et des risques routiers. Mais c'est aussi en assumant et en cultivant cette a-normalité que la CHP a pu intégrer son environnement policier au double sens durkheimien d'une *intégration à* et d'une *intégration de*. L'Etat de Californie a su préserver les apparences de sa police *de* la route tout en la transformant rapidement en police *sur* la route. Cette formule certainement trop lapidaire vise surtout à éclairer la relative déspécialisation des activités de la CHP par la prise en charge croissante d'activités de police générale. Celle-ci offre une gamme de services à la population et au gouvernement de Californie de plus en plus étendue, tout en confortant sa fonction policière.

En effet, la spécialisation fonctionnelle n'est plus aujourd'hui ce qui caractérise le mieux cette institution policière et l'activité de ses agents, même si le « P » de CHP signifie toujours « *Patrol* » et non « *Police* ». La conservation de cette formule permet de ne pas écorner le mythe fondateur d'une police américaine, ancrée dans la communauté locale pour mieux la servir et la protéger. Or, et à titre d'exemple, en 1985, une étude interne estime que depuis les années 70, plus de 50 nouvelles responsabilités sont assumées par les officiers de la CHP ayant un rang supérieur ou égal à celui de sergent. Il s'agit par exemple d'interventions d'urgence, de la gestion des plaintes pour harcèlement ou discrimination à l'intérieur de l'institution, de la gestion des relations avec les médias et le public ou bien encore des contrats passés avec d'autres agences[67]. Ce sont autant d'activités qui peuvent apparaître marginales par rapport à la fonction première de la CHP, mais qui font que les fonctions attribuées aux officiers de la CHP se sont largement étendues et diversifiées. Les responsables de la CHP en font d'ailleurs un argument essentiel pour réclamer l'augmentation de leurs effectifs.

Il n'en reste pas moins qu'aujourd'hui, ces officiers de police sont accaparés par des tâches diverses dont certaines se révèlent assez éloignées de la gestion du trafic et de ses risques. La CHP fait de la police criminelle, même si celle-ci n'est pas au cœur de l'identité professionnelle des policiers de la route. Elle agit aussi comme une police de proximité ou de tranquillité publique, à travers des activités comme la sensibilisation à la sécurité routière dans les écoles, collèges, au cours des cérémonies religieuses ou à travers l'entretien d'une concertation

[66] Bien entendu, on trouve cependant des exemples d'actes violents et de « bavures » (récentes) commises par les officiers de la CHP ; www.redding.com (20/06/2003) ; www.thedesertsun.com (14/06/2003).

[67] CHP (1985), *Role Change Study*, mai.

avec le milieu associatif. D'autres fonctions relèvent de la lutte contre la délinquance urbaine, de la préservation de l'ordre public ou encore de la lutte contre le terrorisme. En effet, les officiers de la CHP font du maintien de l'ordre, même si celui-ci ne constitue pas l'objet principal des demandes formulées par les instances gouvernementales. On en trouve des exemples lors des jeux olympiques de Los Angeles en 1984 ou, en 1992, lorsque plus de 2 000 officiers de la CHP sont mobilisés pour protéger biens et personnes, au cours des émeutes de Los Angeles.

Cette diversification des responsabilités de la CHP en matière de sécurité publique est encore renforcée avec l'incorporation, en 1995, de la *California State Police*[68]*.* Avec cette fusion, la Californie adopte le modèle dominant dans la plupart des Etats américains, c'est-à-dire une agence gouvernementale unique chargée de l'application de la loi. Cette normalisation de l'organisation de l'Etat californien en matière de sécurité publique renforce encore la centralité de la CHP. De manière plus conjoncturelle, de nouvelles responsabilités lui ont été confiées après le 11 septembre 2001, telles la surveillance des principaux ponts californiens, des centrales nucléaires et l'accroissement de celle des bâtiments officiels. Elle développe également des activités de renseignement anti-terroriste et produit une cassette sur l'anthrax diffusée à plus de 5 000 entreprises et agences publiques californiennes ; ce qui permet au *commissioner* de demander une augmentation de ses effectifs pour « veiller sur la Californie et garder sa population saine et sauve »[69].

2. L'activité de police de la route en Nouvelle-Galles du Sud[70]

L'activité de police de la route en Nouvelle-Galles du Sud sera abordée sous un angle historique (1). Nous en préciserons les fondements et les premières évolutions de son domaine d'intervention liées entre autres à l'apparition de nouveaux acteurs. La spécialisation de l'activité de police de la route nous conduira à l'étude de l'organisation du travail au sein de l'organisation (2), de sa mise en place progressive, et des modalités de sa mise en œuvre ainsi que des exigences en termes de formation et d'organisation. Enfin, nous ferons état du mouvement de réorganisation à travers la mise en place d'une régionalisation des forces (3) s'expliquant entre autres par la prise en compte de la contrainte géographique et une volonté de réforme managériale. Les effets de la régionalisation sur l'activité de police routière sont analysés et interprétés dans un contexte plus général de réforme et de transformation des missions de la police en Nouvelle-Galles du Sud.

---

[68] *Report on the Consolidation of the California State Police and the California Highway Patrol,* July 1996.

[69] CHP (2001), *Perspectives 2001,* Office of Public Affairs, p. 3.

[70] Cette section est tirée d'un article intitulé « Quels enseignements pour une police de la route spécialisée ? Premiers éléments d'analyse sur la police de Nouvelle-Galles du Sud », rédigé par Laurent Carnis.

2.1. Eléments de perspective historique

Depuis les années 20, moment à partir duquel on peut identifier les premières missions relevant de la police routière (1), l'activité de la police de Nouvelle-Galles du Sud (NGS ci-après) a fortement évolué. Cette évolution va de pair avec la modification de son champ d'intervention (2) et l'apparition de nouveaux acteurs qui ont pris en charge certaines fonctions (3).

2.1.1. Les fondements de l'activité de police de la route

Même si les premières formes de police institutionnalisées apparaissent au début du XIXe siècle en NGS avec des forces spécialisées[71], la création d'une police centralisée date de 1862. Les problèmes associés au trafic routier y sont pris en charge rapidement avec la création d'un poste de « *Transit Commissioner* », dont une fonction importante est de fluidifier le trafic routier. En effet, les conditions de circulation exigent d'être régulées du fait de leur accroissement et de leur hétérogénéité avec l'apparition du véhicule à moteur[72]. Le vote du « *Metropolitan Traffic Act* » de 1900 prévoit ainsi la nomination d'un inspecteur général de police, assisté d'un super-intendant en charge des problèmes de circulation au sein d'une section spécialisée (*Traffic Branch*).

Au cours des années 20, les prérogatives de la police de NGS en matière de police de la route occupent un large éventail de responsabilités puisqu'il comprenait à la fois la prise en charge de l'application des règles du Code de la route, de la gestion du stationnement et des déplacements (gestion des flux et de la signalisation), mais aussi de l'enregistrement des véhicules[73, 74]. La police de NGS est responsable également de l'examen de passage du permis de conduire. Ce champ de compétences relativement large souligne à la fois la place prise désormais par les déplacements motorisés et ses conséquences qui caractérisent essentiellement le milieu urbain. Ces enjeux restent encore limités du fait d'une motorisation relativement faible et restent circonscrites géographiquement, rendant ainsi possible sa gestion par une seule agence. Quant à l'importance prise par l'insécurité routière, elle semble avoir décidé l'agence policière à structurer son organisation interne.

L'organisation administrative de la police de NGS en matière de police de la route s'est donc adaptée à cette multiplication des tâches et des compétences en distinguant un département qui s'occupait de l'application de la réglementation (*Department of Motor Vehicles*), d'un département à vocation beaucoup plus administrative (*Traffic Branch*)[75]. La prise en charge de l'activité de police

---

[71] Dupont Benoît (2001), *Gouvernance et gouvernabilité de la police : le cas australien,* Thèse pour le doctorat en Science Politique, Université de Toulouse 1, Science Sociales, p. 55 et s. En 1850, il y avait six forces de police spécialisées.

[72] Le cheval est encore largement utilisé, tandis que le tramway se développe.

[73] Nous notons ici le sens relativement large des missions de police routière, puisqu'elles comprennent aussi des missions de sécurité routière et de gestion du trafic routier.

[74] *New South Wales Police Report, 1*921, 1923, 1925, 1926 (Extraits).

[75] *New South Wales Police Report,* 1928 (Extraits).

routière constitue une *spécialisation* à part entière de la police de NGS, au même titre que les activités de police criminelle ou scientifique. En somme, l'activité de police de la route ne fait pas l'objet d'une prise en charge par une organisation spécialisée comme on peut par exemple l'observer avec la *California Highway Patrol,* mais par la spécialisation d'une branche ou d'un département d'une organisation préexistante. Ainsi le mécanisme de prise en charge de l'activité de police de la route est façonné très tôt, dès le début du XXe siècle, et constituera le socle pour ses développements futurs. La police de NGS a donc disposé d'une position centrale dans le traitement des affaires routières. Elle maîtrisait l'information et participait très fortement à la construction sociale du phénomène routier en étant l'agence de collecte et de traitement[76]. Cela lui permettait à la fois de justifier ses demandes et d'orienter son action vers les priorités qu'elle jugeait comme telles, la gestion des problèmes de stationnement en étant un des exemples. La police de NGS délivrait dans le cadre de son activité de police de la route une *gestion intégrée des usages de l'espace routier*.

2.1.2. Les premières modifications des attributions en matière de police de la route

Dès 1946, la création du « *Department of Road Transport and Tramways* » (DRTT) modifie les prérogatives de l'activité de police routière dont bénéficiait jusque-là la police de NGS[77]. Cette évolution institutionnelle de la prise en charge des enjeux liés à la circulation des véhicules à moteur s'explique entre autres par le développement rapide de la motorisation de la société après guerre. *En effet, entre 1950 et 2000, le nombre de véhicules a été multiplié par 9, le nombre de conducteurs par 5 environ*. Le DRTT se charge désormais de l'enregistrement des véhicules et détache du personnel à cet effet au sein des locaux de la police pour gérer cette charge administrative croissante.

Au cours de l'année 1953, certaines activités sont externalisées, comme la gestion des magasins de fourniture de la police et sont prises en charge par les ministères. En matière de formation, des collaborations avec des organisations extérieures sont nouées avec l'envoi d'officiers au sein d'universités pour suivre des formations spécialisées[78] afin de faire face à la complexification de la tâche du policier et pour permettre la professionnalisation de la fonction.

Le département de la police de la route reçoit également le soutien logistique d'autres administrations et cela dès le début des années 60. En effet, le « *Department of Main Roads* »[79] coopère avec la police de NGS en mettant à disposition un véhicule ou un hélicoptère dans le cadre de l'action d'application des règles du Code de la route. Ce prêt peut être interprété comme un partage

[76] *New South Wales Police Report,* 1932 (Extraits). Le rapport de 1932 mentionne ainsi un « *transport registry* », dont le fonctionnement relevait de la responsabilité du *commissioner.*
[77] *New South Wales Police Report,* 1947 (Extraits).
[78] Formation dispensée en communication, en électronique, en droit...
[79] Entité publique qui entretenait jusqu'en 1989 les grosses infrastructures et les routes principales.

de compétences ou tout du moins une relation de dépendance de la police de NGS en matière de ressources. Cette situation souligne également le manque de moyens mis à disposition de la police afin qu'elle s'acquitte correctement de sa mission en matière de police de la route, et pose également la question du caractère prioritaire de cette mission. La mission de police de la route est-elle prioritaire dans l'allocation des moyens au regard de l'activité de l'ensemble des autres sections ? Cette question conduit à d'autres interrogations sur la pertinence opérationnelle d'une spécialisation par branche d'activité et par la capacité à assurer les moyens financiers de son action compte tenu des besoins croissants que cela nécessite.

La dévolution de certaines tâches au niveau local s'explique par l'émergence d'acteurs qui désirent assurer des activités qui jugent être de leur ressort. En 1955, le « *Local Governement, Motor Traffic and Transport Amendment Act* » et la création du « *Parking Advisory Committee* » conduisent à attribuer certaines prérogatives aux municipalités en matière de gestion de stationnement (NSWP Report 1956). La gestion du stationnement et du trafic au sein des villes a constitué l'une des toutes premières missions de la police de NGS. Les coûts récurrents associés à la congestion et aux problèmes de circulation que connaissent les villes en font une dimension essentielle de l'activité de police de la route. D'ailleurs, au milieu des années 60, une force spécifique au sein de la section police de la route est consacrée à la gestion du stationnement, tandis que des officiers surveillent les axes majeurs et cruciaux à l'aide de caméras pour fluidifier le trafic. Cependant, la gestion des déplacements urbains constitue également une dimension essentielle de la politique des grandes villes et de la métropole, Sydney.

La redistribution des rôles en matière de gestion du stationnement[80] suit la montée en puissance des municipalités comme partenaires concernant la gestion du trafic routier. Les municipalités redéfinissent progressivement l'usage de la voirie (remplacement progressif du tramway par un système de bus, mise en place de voie à sens unique et autres interdictions de stationnement, installation des premiers parcmètres en 1955). Cette redéfinition des rôles semble être actée lors de la commission sur le stationnement et la circulation, « *Parking Advisory Committee* » de 1955.

La municipalité, comme partenaire de la police, s'étend également au domaine de la sécurité routière avec le « *Local Governement Street Drinking Amendment Act* » de 1990 permettant aux autorités locales de définir des zones sans alcool (NSWP Report 1991). Cette évolution conduit la police de NGS à adapter sa structure organisationnelle en l'orientant vers le local et en adoptant une action de proximité ou « *Community-Based Policy* ». Des officiers de police, « *Local*

[80] Cette évolution se poursuit actuellement et peut être appréciée par la baisse du nombre d'infractions constatées pour stationnement illégal par la police de NGS. De plus 600 000 infractions constatées en 1998-1999, ce chiffre est de 292 000 environ pour la période 2001-2002. Le rapport d'audit souligne clairement que la police de NGS se décharge de cette action (Auditor-General's Report to Parliament 2002, p. 236).

Commanders », participent à des commissions municipales, « *Community Consultative Committees* » qu'ils utilisent à la fois comme relais pour justifier leur action auprès de la population, et comme récepteur des demandes exprimées par les citoyens.

2.1.3. L'émergence de nouveaux acteurs

La création de la « *Traffic Authority* » en 1976 constitue un acte majeur dans la dévolution des compétences initialement attribuées à la police routière de NGS[81]. Cette agence se voit confier la gestion des opérations de contrôle du trafic, de la signalisation et dispose également du pouvoir de fermer certaines voies à la circulation, pouvoirs qui étaient alors conférés au *commisioner.* Celui-ci est désormais dessaisi d'un nombre important de prérogatives. Ce mouvement souligne la perte de la position de monopole dans le traitement et la gestion des problèmes routiers qui étaient jusqu'alors l'apanage de la section routière de la police de NGS[82].

La création du « *Road and Traffic Authority* » (RTA)[83] en 1989 quant à elle, résulte de la fusion des compétences du « *Department of Main Read* », du « *Department of Motor Transport* »[84] et de la « *Traffic Authority* »[85]. Cette nouvelle agence a autorité sur les activités d'enregistrement des véhicules et de leur contrôle, l'organisation des tests et la délivrance des permis de conduire. La gestion des routes, leur entretien et le développement du réseau font partie également de ses attributions. Son action consiste à faciliter la fluidité du trafic, mais également à améliorer les résultats de sécurité routière en assurant un réseau de qualité. La prise en charge des dimensions conducteurs (permis de conduire), infrastructures (qualité du réseau) et véhicules (enregistrement) et leur combinaison font de la RTA un acteur incontournable de la gestion de la sécurité routière. Il s'agit pour l'activité de police routière une sévère redéfinition, puisque désormais celle-ci ne s'occupe plus désormais que de l'application des règles définies du Code de la route. Il s'agit donc d'un véritable recentrage sur l'activité d'« *enforcement* ». D'une activité de police routière, la section routière de la police de NGS est devenue une police de sécurité routière limitée à la dimension dissuasive.

---

[81] *New South Wales Police Report,* 1977 (Extraits)

[82] Ce mouvement de réorganisation institutionnelle peut être interprété comme un affaiblissement partiel de la police de NGS, affaiblissement qui sera exacerbé plus tard par les conclusions de la commission Lusher (voir supra section 2.3.2).

[83] Le lecteur pourra se référer à Road and traffic Authority (2002), *Annual Report,* pour plus d'informations sur son activité et ses prérogatives.

[84] La police de NGS perdra également ses prérogatives en matière de collecte d'information concernant les accidents et les tués sur le réseau lors de la création du ministère des transports. Elle perdra à ce titre son pouvoir en matière d'utilisation de l'information.

[85] Pour une présentation des rôles des différentes organisations intervenant en sécurité routière, voir Traffic Planning and Research PTY. LTD (1973), *The Role of Organisations in Relation to Road Safety,* Canberra, Australian Government Publishing Service, pp. 18-36, pour ce qui concerne plus particulièrement la NGS.

Ce nouvel équilibre institutionnel a conduit à redéfinir le partage des rôles en gestion routière avec la signature d'un mémorandum « *Memorandum of Understanding* » (MOU) entre les deux organisations, qui précise les attentes réciproques de chaque agence. La philosophie du document conduit à interpréter et à limiter l'action de la police comme une activité de contrôle de trafic (gestion des accidents et des comportements routiers) tandis que la RTA se place dans un rôle de management du trafic (gestion des flux et du support). La RTA opère au niveau structurel, en amont en définissant les caractéristiques du support (réseau) des déplacements et des conditions de leur usage, tandis que la section police routière gère les dysfonctionnements, les accidents et les incidents éventuels, se situant donc en aval.

La création de la « *Motor Accident Authority* » (MAA)[86] en 1989 vise à prendre en charge l'indemnisation des préjudices corporels[87]. Bien que son action qui relève du secteur des assurances semble éloignée de l'activité de la police routière, elle n'en constitue pas moins un acteur de poids qui intervient dans la régulation des comportements des conducteurs. Certes, la MAA procède à la gestion de l'indemnisation des accidentés, mais elle opère également dans le domaine de la prévention en finançant des recherches, des projets éducatifs et des campagnes de publicité pour promouvoir la sécurité. Son action comprend donc une dimension éducative et préventive qui interfère avec celles assurées par la police[88]. Or les activités de la police de NGS en matière de gestion de la sécurité routière font une large place à la prévention. Elle doit donc partager ce domaine d'action.

La multiplication des acteurs de stature nationale met en avant l'existence d'un processus de spécialisation qui s'opère au niveau du champ de la sécurité routière, et auquel n'échappe pas la police de NGS avec sa section police de la route. L'augmentation des acteurs conduit à multiplier les liens et les échanges entre les différentes organisations, ce qui exige en vue d'une action concertée, de prévoir des moyens de coordination. Ceux-ci passent notamment par la signature de mémorandum ou la création de lieu d'échanges et de propositions. La création du « *Staysafe Committee* » en 1982 essaie de remédier aux inconvénients d'une certaine fragmentation (Faulks, 2002). L'objectif du comité est de contrôler l'évolution de la situation en sécurité routière. Son action consiste à promouvoir de meilleures pratiques, l'adoption de certaines législations, et à favoriser le débat public sur ces questions. Ce comité dispose également du pouvoir d'engager des investigations indépendantes sur certains enjeux spécifiques pour ensuite émettre des recommandations auprès des acteurs politiques. Il permet ainsi de contourner les lourdeurs bureaucratiques en s'appuyant sur le débat démocrati-

[86] Motor Accidents Authority of NSW (2002), *Annual Report 2001-2002*, Australia, NSW Government Publication, October.

[87] Cette procédure pourrait être assimilée à la gestion de la responsabilité civile en matière de dommages corporels.

[88] En effet, celle-ci intervient au sein des écoles, dispense des cours auprès des conducteurs ayant commis des infractions ou encore lors de rassemblements et de démonstration auprès du grand public. Cette action est présentée au sein du point 3.

que. Alors que la police de NGS disposait du contrôle de l'information permettant d'argumenter et de justifier les objectifs de son action, elle se retrouve désormais dans une position d'exécutant d'objectifs préalablement discutés et définis. Même si elle participe à l'identification des objectifs, leur définition reste éminemment politique. L'action de police a évolué d'une situation où celle-ci intervenait de manière relativement indépendante à une logique de subordination. L'action de la police en matière routière doit désormais satisfaire et traduire la demande sociale de sécurité. Cette nouvelle situation se traduit de fait par des partenariats entre la police avec les différentes autorités. Ainsi, la RTA s'est associée à la police au travers du « *Joint Road Safety Action Plan* » pour mener des actions ciblées sur des périodes définies concernant l'alcool, la vitesse, le port de la ceinture et la fatigue au volant. L'agence a donc procédé à la définition de l'action, qui en contrepartie finançait la mise à disposition de personnels et de ressources (NSWP Report 1991-1992)[89]. La coopération s'exprime également à travers la contribution financière de la MAA pour des actions d'éducation et de contrôle. La relation partenariale consiste ainsi à donner un rôle de financeur aux grandes agences et un rôle d'exécution voire de « sous-traitance » à la section police de la route. Ces relations constituent une modification majeure puisque au-delà d'une perte d'autonomie dans la définition des objectifs, il s'agit également d'un accès aux ressources sous contrôle.

Cette évolution en profondeur de ses conditions d'action traduit un phénomène qui concerne l'organisation tout entière et non pas seulement ses missions de police de la route (Nixon et Reynolds, 1996). Au-delà d'un contrôle politique de l'institution policière, il s'agit d'un renversement des relations entre la police et le citoyen (Finnane, 1999), (Bradley, 1996). Alors que le citoyen devait obéir aux injonctions du policier jusque dans ses formes les plus extrêmes (brutalité, corruption, discrimination...), celui-ci est désormais davantage au service du citoyen. Il doit désormais tenir compte d'indicateurs mesurant la qualité du service, le niveau de confiance auprès de la population. Les objectifs de l'activité de police de la route ne sont plus déterminés de manière indépendante, mais résultent désormais d'un processus de délibération, intégrant à la fois les différentes agences intervenant dans le domaine, ainsi que les populations qui peuvent relayer des besoins particuliers.

2.2. La division du travail au sein de l'agence policière

L'agencement institutionnel et son évolution ont permis de comprendre la place et l'importance de l'activité de police de la route assurée par la police de NGS. Il convient désormais de saisir l'organisation interne des missions de police de la route, qui démontre un véritable processus de spécialisation. Cette spécialisation s'est mise en place graduellement (1). Au cours des années 50 et 60 des unités spécialisées se mettent progressivement en place parallèlement à l'exten-

[89] En 1994, la RTA a participé également à des opérations ponctuelles (Tartoise, Safe Arrival, Slowdown) et a contribué à la hauteur de 280.000 dollars australiens pour son financement (NSWP Report 1994-1995).

sion des prérogatives du policier en sécurité routière (2). La multiplication des activités et des modalités d'intervention exige en retour une bonne administration des ressources humaines et matérielles, ainsi que des exigences en matière de formation (3).

2.2.1. Les premières années : une mise en place progressive

La prise en charge des missions police de la route est assurée par un département qui prendra au fil du temps des dénominations différentes, mais ne laissant aucun doute sur l'existence d'une spécialisation de l'organisation.

En 1926, le « *Police Public Safety Bureau* » est mis en place suite au constat réalisé faisant état d'une recrudescence des vitesses de circulation excessives (NSWP Report 1926). Sa création répond aussi à un besoin de gérer les déplacements des véhicules motorisés, qui deviennent de plus en plus difficiles en milieu urbain. La même année, environ 123 500 véhicules à moteur circulaient sur les routes de Nouvelle-Galles du Sud et ont occasionné environ 4 580 blessés et 258 tués. Cependant la forte dégradation de la sécurité routière avec une augmentation respective des blessés et des tués de 53 % et 128 % semble être véritablement à l'origine de la décision de créer cette section au sein de la police. En 1928, cette section est subdivisée en un « *Department of Motor Vehicles* » s'occupant de la mise en œuvre de l'action, tandis que la « *Traffic Branch* » s'occupe des enregistrements des véhicules et de la perception des taxes (NSWP Report 1927).

A cette époque, la section des affaires routières de la police de NGS semble disposer de moyens très limités pour faire face à l'ensemble de ses obligations. La police routière (*Traffic Police*) était composée seulement de 20 policiers en 1941. L'utilisation de la police montée puis des cadets pour suppléer les policiers de cette section soulignent le manque aigu de moyens auxquels doit faire face la police alors que les besoins deviennent croissants avec le développement de la motorisation. L'embauche des vétérans pour assurer le contrôle des infractions en matière de stationnement illustre également ce manque de moyens qui est accentué par des difficultés récurrentes de recrutement (NSWP Report 1946). La dévolution de ces prérogatives aux municipalités permet ainsi à l'organisation de concentrer ses efforts sur les comportements de vitesse excessive et de conduite en état d'alcoolémie.

2.2.2. Une force largement spécialisée

Même si à partir des années 60, la terminologie officielle retenue pour désigner le département en charge de la police de la route est celle de « *Public Safety Bureau* » (PBS), elle désigne en fait un ensemble de spécialisations disparates. Parmi ces activités, on distingue les activités d'escorte consistant à assurer et à faciliter le trajet de véhicules spéciaux et aux dimensions exceptionnelles. Ce service d'escorte est mis en place dès 1953, afin de réduire les perturbations occasionnées par ce type de véhicules sur les flux de circulation. En 1957, la « *Special Parking Police* » est créée. Sa mission est d'assurer le contrôle des parcmètres

et de permettre une bonne gestion des stationnements. Ces activités visent à intervenir dans le cadre de la gestion des déplacements. Même si ces missions peuvent être comprises comme un moyen de sécurisation des voies (stationnement gênant, fluidité du trafic), cela reste éloigné des activités de sécurité routière traditionnelles. En fait, ces missions peuvent être interprétées comme une extension des missions de sécurité routière à une époque où le cadre institutionnel de prise en charge de ces enjeux n'est pas encore parvenu à maturité.

Le « *Public Safety Bureau* » comprend également le « *Pedestrian Squad* », au sein duquel sont intégrés les cadets et les membres de la police montée. Le « *Pedestrian Squad* » est chargé de la surveillance et du respect du Code de la Route par les piétons[90]. Le PBS comprend également une « *Road Traffic Patrol* », qui deviendra par la suite « *Special Road Traffic Patrol* ». Sont attribuées à cette patrouille des missions d'application du Code de la route, qui dispose aussi de prérogatives en matière de stationnement, et contrôle l'enregistrement des véhicules. Elle est chargée de la surveillance du réseau pour détecter les excès de vitesse et les conduites en état d'alcoolémie. D'ailleurs, l'évolution de la législation concernant le dépistage de l'alcoolémie conduit[91] à la création de la « *Breath Analysis Section* », section technique concernant l'analyse des échantillons prélevés. Elle intervient également sur les lieux d'accidents et prend en charge la gestion de la situation. Cette patrouille constitue la composante essentielle de la police de la route en matière d'intervention en sécurité routière. Elle correspond également aux missions de sécurité routière semblables à celles prises en charge par les forces de police en France. En 1974, les « *Highways Patrols* »[92] sont créées et marquent un changement de stratégie avec des véhicules clairement identifiés. Il s'agit désormais de gagner en termes de visibilité auprès de la population et de traduire une nouvelle conception du contrôle (prévenir plutôt que réprimer).

L'amalgame des missions de sécurité routière et de sécurisation de l'espace routier (intégrant dès lors la gestion des déplacements) souligne une certaine ambivalence du rôle attendu de la police de la route de NGS. A cette époque, il semblerait que la mission de sécurité routière est assujettie d'une certaine manière à des priorités de gestion des déplacements. Il est nécessaire de gérer au mieux l'accident du fait des coûts qu'il peut entraîner. Il s'agit de limiter les différents dysfonctionnements qui peuvent être occasionnés pour les déplacements et la fluidité du réseau. Certes la gestion de l'insécurité routière est une dimension importante mais pas première.

Cette ambivalence entre gestion du trafic et mission de sécurité routière transparaît de nouveau lors de la réorganisation de 1962 qui reflète la nécessité de structurer davantage l'action dans ce domaine (NSWP Report 1963). Le « *Public Safety Bureau* » est remplacé par la « *Special Traffic Patrol Police* », qui prendra par la suite le nom de « *Special Traffic Police* ». Ce département regroupe désormais les

[90] Une loi de 1960 prévoit d'ailleurs que ceux-ci doivent utiliser les passages prévus à cet effet.

[91] Le « *Motor Traffic Amendment Act* » de 1968 prévoit l'usage d'alcootests pour les conducteurs suspectés de conduire sous l'empire de l'alcool.

[92] Ces patrouilles remplacent les précédentes spécialisées dans le contrôle.

sections spécialisées déjà mentionnées, auxquelles s'ajoutent dès 1964 les activités de gestion de trafic (*Traffic Signals Operation Section*)[93]. Cette section gère les caméras de surveillance placées aux intersections névralgiques et assure la fluidité du trafic en milieu urbain. Elle est en contact avec des patrouilles motorisées qui interviennent lors d'incidents ou d'accidents. Le progrès technologique permet ainsi de mettre en relation les deux missions en dédiant des officiers de police aux interventions d'urgence sur les axes cruciaux pour la circulation urbaine. La nécessité de gérer les déplacements urbains conduit également à la création en 1965 des patrouilles à deux roues motorisées (*Motor Scooter Patrol Squad*)[94], de sections spécialisées dans le contrôle des motocyclettes et des taxis en 1977[95], puis en 1980 d'une patrouille à vélo sur le centre de Sydney (*Inner City Cycle Patrol*).

Au-delà des missions d'application du Code de la route et de gestion de la circulation et du stationnement, l'organisation du département de la police de la route s'articule également autour d'actions éducatives et à visée préventive. La police assure ainsi des « *Courtesy Lectures* » qui deviendront les « *Traffic Laws Observance Discussions* » en 1963*,* qui consistent en des stages d'explication des règles du Code de la route aux contrevenants.

La police de NGS intervient également dans le domaine de l'éducation et de la prévention[96]. En 1977, la « *School Lecturing Section »* comprend deux types d'actions. Il s'agit de patrouilles de sécurité mises en place aux heures d'entrée et de sortie des écoles, mais aussi des conférences d'explication des règles de sécurité et des comportements de prudence expliqués par des officiers de police au sein des écoles de l'Etat. Cette section est remplacée par la « *Safety Advisory Section »*. Son action de prévention est désormais orientée vers un public élargi (fonctionnaires, militaires, ambulanciers...).

2.2.3. Les exigences de la spécialisation

La spécialisation des tâches de la police de NGS traduit à la fois une adaptation aux nouvelles conditions de motorisation et à ses conséquences (congestion, stationnement, accidents). Le processus de spécialisation prend également en compte l'évolution des besoins de la population et une adaptation de la stratégie utilisée (répression puis prévention, importance de l'éducation). Il traduit

[93] Cette activité sera ensuite prise en charge par la *Traffic Authority.*

[94] Sur la ville de Sydney.

[95] Il s'agit du « *Trail Bike Squad* » et du « *Taxi Squad* ».

[96] Dès 1933, la police intervient dans les écoles pour y tenir des conférences et expliquer les dangers de la route *(School Safety Patrols).* Au début des années 1940, les officiers de police sont regroupés au sein de la « *Children Safety Patrols* ». En 1933, plus de 500 écoles font l'objet d'une intervention d'agents de police. En 1980, 1 000 écoles font l'objet d'une visite, pendant lesquelles plus de 27 000 conférences sont données touchant près de 80 000 élèves. Au cours des années 90, le nombre de visites est réduit mais l'action de prévention envers le jeune public fait l'objet d'actions spécifiques comme le « *Road Whys Program* » qui cible essentiellement quelque 40 000 collégiens et qui mobilise 1 000 policiers. En association avec le ministère de l'éducation et certaines municipalités, la police de NGS met également en place le programme CARES (*Children and Education Scheme*) pour sensibiliser les jeunes aux dangers de la route. Le « *Bus Safety Program* » fait partie également de ces mesures de sensibilisation.

également la nécessité d'adapter le système productif de l'agence policière aux demandes spécifiques (contrôle des taxis, enlèvement des véhicules gênants, actions de proximité en centre-ville et mesures spécifiques à l'égard des motocyclettes) et sa mise en adéquation avec la législation (contrôle de l'alcoolémie, contrôle des vitesses).

La spécialisation du travail policier de la route répond aussi à l'évolution de la technologie et des contraintes de l'action de contrôle. Ainsi le dépistage de l'alcoolémie et l'analyse des prélèvements exigent des formations spécifiques en matière médicale. La gestion du trafic nécessite une maîtrise de l'informatique et de la vidéo. De même, les qualifications nécessaires pour exposer les dangers de la route à un jeune public ne sont pas les mêmes que celles exigées pour poursuivre un contrevenant, la maintenance du matériel de contrôle ou encore pour le traitement des affaires juridiques. La contrepartie de cette spécialisation très affinée est la mise en œuvre d'une formation poussée (NSWP Report 1969, 1971 et 1972).

Les différentes missions de police routière constituent des sections de nature opérationnelle. Elles sont clairement séparées des sections dites de support et qui regroupent entre autres les activités de planification et de définition des stratégies (*Policy and Planning Unit*). Parmi les nombreuses sections de support qui vont de l'entretien du matériel à l'analyse de données, du service d'information des accidents aux unités spécialisées dans les enquêtes d'accident, on peut distinguer, l'« *Administration and Management Research Branch* » qui a été créée en 1968. Sa création présente des conséquences importantes et des effets structurants pour l'activité de police de la route. En effet, son rôle consiste à étudier les procédures, d'analyser l'information et l'activité des autres branches (NSWP Report 1969). La branche de la police routière fera d'ailleurs l'objet de plusieurs études pour en améliorer le management et l'efficacité (NSWP Report 1969, 1971, 1973, 1974). Cette branche sera également à l'origine d'études sur l'importance des infractions, leur procédure d'enregistrement, sur les tests d'alcoolémie[97] et promeut l'allègement des procédures afin de libérer du temps pour d'autres actions. En cela, on ne peut exclure une certaine influence de la police sur la production de législation en matière routière.

Alors que le processus de spécialisation qui préside à une répartition des tâches avec d'autres acteurs consiste à développer des « savoir-faire » et à obtenir une meilleure utilisation des fonds, la logique qui semble animer la spécialisation interne répond plus à une recherche de diminution des coûts de fonctionnement. De même, l'informatisation est clairement justifiée pour réduire ces coûts et améliorer l'efficacité des interventions et la qualité du service[98]. Le développement de la motorisation des forces de police et leur équipement en matériel

[97] 1968 est également l'année où est modifiée la législation sur les contrôles d'alcoolémie. Peut-on en déduire que la police de NGS disposait d'un pouvoir d'influence en matière de législation à cette époque ? Le *Staysafe Committee* est créé seulement en 1982.

[98] Le rapport de 1990 stipule que les efforts d'informatisation doivent permettre d'économiser 40 millions de dollars australiens (NSWP Report 1990).

de communication répondent au même objectif. Cet équipement est d'autant plus important compte tenu de la contrainte représentée par la superficie du pays à couvrir (801 600 km^2) avec des populations vivant en milieu rural. En somme, la spécialisation poussée de la police de NGS en matière de police routière annonce la réorganisation géographique et productive qui se mettra en place à partir du début des années 80.

2.3. De la réorganisation géographique à un nouvel agencement organisationnel

L'importance de la superficie du territoire à couvrir constitue une contrainte d'action qui a été très tôt prise en compte par la police de NGS (1). Elle explique à la fois les différentes réorganisations des districts et sa politique d'équipement des unités en matériel. La réorganisation géographique par la régionalisation s'appuiera également sur cette contrainte mais mettant avant tout, en œuvre, une réforme managériale (2) ayant pour conséquence une forme de déspécialisation pour l'activité de police de la route (3).

2.3.1. L'intégration de la contrainte géographique

Alors que la France compte une superficie d'un peu plus de 500 000 km pour une population de 60 millions d'habitants environ, l'Etat de Nouvelle-Galles du Sud présente une superficie 60 % plus importante pour seulement une population d'environ 7 millions de personnes. Or, une part majeure de la population réside dans la métropole de Sydney et au sein des autres grandes villes. La NGS se présente donc comme une terre de contrastes avec des déplacements essentiellement inter-urbains et intra-urbains qui se combinent avec des trajets en milieu rural.

La police de NGS et sa composante routière ont rapidement pris en compte cette contrainte d'action, en distinguant dans un premier temps la métropole de Sydney et le milieu rural, puis entre les grands centres urbains et les zones rurales. La lecture des rapports d'activité est suffisamment limpide sur ce point pour ne laisser aucun doute sur l'existence d'une spécialisation géographique de la police de la route. Ainsi les actions de lutte contre la congestion ou le stationnement concernent essentiellement les secteurs urbains. De même les sections spécialisées de contrôle des taxis opèrent sur Sydney. La dimension géographique façonne d'une certaine manière la stratégie adoptée par la police (déploiement des moyens) et son organisation. Jusqu'au début des années 50, l'action de la police est d'ailleurs essentiellement centrée sur la métropole de Sydney et quelques grandes villes. En effet à cette période, la population de la capitale représente plus de 50 % de la population de l'Etat.

L'évolution de la démographie, du fait de son importance, va inévitablement influencer l'organisation géographique de la police. En 1946, les premières réorganisations apparaissent avec de nouveaux découpages du district métropolitain en 2 puis 4 sous-districts (NSWP Report 1947). Trois autres modifications organisationnelles se produiront au cours des années 50 pour des raisons similai-

res, ainsi qu'un nouveau découpage des districts urbains et ruraux au milieu des années 70 (NSWP Report 1954, 1957 et 1958).

La contrainte géographique influence également la politique d'équipement en matériel des officiers de police. En effet, l'équipement en radios des véhicules patrouillant dans les zones rurales est privilégié dès les années 60 pour améliorer l'efficacité du dispositif de contrôle et assurer un minimum de protection au policier en patrouille compte tenu de son éloignement du quartier général (NSWP Report 1960). Pour des raisons similaires, les districts en zone rurale font l'objet d'une attention particulière avec la création de nouveaux postes de police et un effort prioritaire d'équipement (NSW Report 1962).

La distinction entre milieu urbain et rural apparaît clairement dans les rapports d'activité avec une répartition des moyens différente selon la zone d'action : métropolitaine ou en « province » (*Country Districts*). L'appareil d'information suit une même différenciation avec la répartition des accidents, des blessés et des tués. De manière similaire, l'activité éducative en zone métropolitaine est clairement distinguée de celle menée dans les autres districts. La répartition des forces de police suit la distinction entre zone métropolitaine et zone rurale. Il ne s'agit pas simplement d'un simple découpage géographique, mais reflète une logique organisationnelle bien réelle. Ainsi, le « *Highway Patrol Response Group* » regroupe à la fois les activités de formation du personnel, des services d'escorte, des services d'analyse en matière d'alcoolémie et de l'application du Code de la route en zone urbaine. Elle se distingue des « *Country Patrols* » en charge de l'application de la réglementation routière dans les districts ruraux.

2.3.2. Un mouvement de décentralisation des missions de police routière

La spécialisation géographique peut être interprétée comme une capacité d'adaptation de la police de NGS aux changements générés par son environnement, afin d'améliorer l'efficacité de son action en mettant en adéquation ses moyens à son cadre d'action et ses missions (NSWP Report 1983/84). Cependant certaines évolutions sont initiées et imposées par des acteurs extérieurs, ce qui conduit à relativiser cette propension à s'adapter. En effet, au début des années 80, des audits sont menés sur les 20 districts, au sein des divisions et des différentes branches. Les autorités décident alors d'adopter un mouvement de décentralisation des forces de police avec la constitution en 1987 de 4 régions et 24 districts. Cette nouvelle organisation vise à obtenir une plus grande flexibilité de l'organisation et une amélioration de la qualité des services rendus. Il s'agit désormais d'être à la fois au *service* de la population et de maîtriser les coûts de fonctionnement de l'organisation[99]. Avec le mouvement de décentralisation se mettent en place aussi, un contrôle de l'activité systématique et une culture managériale avec la définition d'objectifs à atteindre.

[99] Cela permet d'éviter les coûts de déplacement des patrouilles à l'extérieur de la zone métropolitaine en étant sur place.

Cependant, comprendre la spécialisation géographique comme une simple ré-allocation des moyens à un environnement changeant serait une analyse partielle des motivations qui ont conduit à ce redéploiement des ressources. En effet, cette évolution traduit une volonté profonde de changement, dont on peut trouver entre autres les racines dans la commission Lusher de 1979. Celle-ci souligne que la structure actuelle se caractérise par une définition insuffisante des objectifs et une absence d'évaluation des performances. Elle suggère alors l'introduction d'un plus grand contrôle du politique sur le fonctionnement de la police (Finnane, 1999, p. 21 et s.). Il s'agissait aussi de résoudre les problèmes de corruption qui touchaient la hiérarchie jusqu'à son plus haut niveau. En fait, la réorganisation de la police de NGS constitue une reprise par le pouvoir politique qui désire ne plus laisser une telle organisation aux mains de quelques responsables peu scrupuleux.

Avery[100], inspecteur puis *commissioner* de la police de NGS défend alors la thèse qui consiste à passer d'une *force de police* à celle d'une *police de service* et donc de proximité (*Community-Based Policing*) (Finnane, 1999, p. 25 et s.), (NSWP Report 1991-1992). La police de NGS prendra par la suite la dénomination de *service* de police (New South Wales Police Service) et son organisation sera régionalisée, ce qui laisse entendre un changement radical de philosophie d'action.

2.3.3. Les enseignements du mouvement de régionalisation

Suite au mouvement de décentralisation et de régionalisation, la police de NGS passe progressivement à une culture de résultat avec la définition d'indicateurs, le suivi d'indices de satisfaction de la part de la population, désormais considérée comme un ensemble de clients. Le processus de décentralisation conduit à une réduction des échelons hiérarchiques et à une diminution des niveaux de commandement (de 14 à 7), ce qui permet alors d'identifier plus facilement les responsabilités et de clarifier les méthodes de promotion et de recrutement (Finnane 1999). De fait, l'organisation passe d'une forme fonctionnelle à une forme matricielle, au sein de laquelle les responsabilités en matière de police de la route sont dévolues à chaque entité régionale[101], et entre lesquelles une concurrence est introduite avec la possibilité de comparer les résultats (Dupont 2003). L'organisation devient moins pyramidale et beaucoup plus horizontale.

Le nouvel agencement organisationnel reflète aussi un changement de « paradigme » pour l'action policière de manière générale, auquel n'échappe pas la mission de police routière. Progressivement la logique mécanique, bureaucratique et militaire avec des interventions autoritaires visant à sanctionner celui qui transgresse la loi s'efface au profit d'une logique plus participative (intégration

[100] Ces idées seront d'ailleurs mis en œuvre par l'intéressé lui-même lorsqu'il deviendra *commissioner.*

[101] La forme matricielle se traduit par la dotation de services identiques au sein de chaque composante de l'organisation. Ainsi une direction de l'action opérationnelle existe au sein de chaque entité régionale. La forme fonctionnelle est organisée autour de fonctions.

des municipalités, contrôle politique, coopération avec d'autres entités politiques...) (Davids and Hancock 1998), plus respectueuse des droits des individus (lutte contre la corruption, intégration des minorités, services à la population...) et plus managériale (définition d'objectifs, minimisation des coûts...). Cela se traduit aussi par l'adoption de plans stratégiques de long terme au sein duquel la police de la route est associée à d'autres organisations (Australian Transport Council 2003, 2001).

L'adoption du « *Police Service Act* » de juillet 1990 institutionnalise définitivement ce mouvement en offrant un service intégré. Désormais, la structure ne s'articule plus autour de départements et de forces de police, mais autour d'une gamme de services proposés à la communauté. Ce changement organisationnel ne semble pas remettre en cause la spécialisation des tâches, mais pose la question de la définition du niveau ou de l'échelon auquel doit s'établir la spécialisation. Elle pose la question de la recherche d'économies d'échelle[102] et d'économies d'envergure[103]. En cela, une organisation centralisée serait plus coûteuse du fait de la présence de rendements d'échelle décroissants. Ce résultat est d'ailleurs confirmé par la littérature sur le sujet (Finney 1997), (Gyimah-Brempong 1987). Dans une certaine mesure, l'évolution de la situation en NGS avertit des dangers de la prise en charge des missions de police routière par une seule organisation spécialisée. Par ailleurs, la notion de service intégré semble désigner la présence d'économies d'envergure, à savoir qu'il est moins coûteux d'offrir un ensemble de services que de les offrir séparément. De fait la régionalisation des forces de police conduit à faire cohabiter à un même échelon géographique des officiers aux missions différentes mais complémentaires. Ce nouveau partage des ressources peut être alors modulé de manière temporaire selon les grandes activités (police criminelle, police route...) et les grandes priorités ou les situations d'urgence. En somme, la régionalisation conduit à une forme de déspécialisation relative de l'activité des policiers.

Conclusion

La police routière de NGS est née et s'est développée avec la motorisation et l'accroissement des déplacements. Son champ d'action a évolué parallèlement à la prise en charge institutionnelle des problèmes de transport routier qui se façonnait. En sorte que le cadre institutionnel a largement influencé les missions assurées par l'agence policière, ce qui rend difficile en l'état les comparaisons.

Le degré de spécialisation des fonctions de la police routière a atteint au fil des ans un degré de finesse relativement important et qui n'a été possible que par la mise en place parallèle d'une formation adaptée et de qualité, mais également de matériels et des moyens humains conséquents.

[102] Il s'agit de répartir les coûts fixes sur un volume d'activité plus important. Un même véhicule peut être utilisé par différentes équipes de patrouille. En l'occurrence une organisation importante nécessiterait des coûts fixes supplémentaires.

[103] Cela consiste à répartir les coûts fixes sur des différentes activités. Un véhicule de patrouille pouvant servir à la fois à des missions de police routière et des missions de police criminelle.

Le changement organisationnel qui date de vingt ans désormais a constitué l'ultime étape de la spécialisation de l'agence policière de NGS en contrôlant son activité et en changeant en profondeur ses relations avec la population. Cette influence du *New Public Management* indique clairement que le choix d'une spécialisation de la police en sécurité routière et ses modalités s'inscrivent dans des choix politiques précis.

Le cas de la NGS souligne aussi certaines ambivalences relatives aux effets de spécialisation d'une force de police. En effet, la spécialisation d'officiers de police dans les missions de sécurité routière ne signifie ni la création d'une agence spécialisée qui disposerait d'une forme de monopole sans toutefois pouvoir l'exclure, ni une prise en charge complètement centralisée. De plus, le processus de spécialisation questionne les exigences de coopération avec les autres acteurs institutionnels, voire les autres agences policières. Elle questionne également les contraintes du partage des ressources avec les autres départements de l'agence policière.

En fait, la question de la prise en charge spécialisée des missions de police de la route nécessite une étude affinée au préalable du cadre organisationnel et institutionnel dans lequel elle interviendra.

3. La police de la route en Nouvelle-Zélande

Le *policing* de la route néo-zélandais est lentement mais sûrement passé d'une configuration en mosaïque de petits « *traffic departments* » locaux, agissant en marge de la police nationale au début du XXe siècle, à une situation très avantageuse aujourd'hui. Il est désormais reconnu comme « *core business function* » de cette même police nationale, dont il occupe 20 % des agents assermentés et représente le quart du budget. Doit-on alors verser dans une interprétation fonctionnaliste commode ? La part cruciale des usages de la route dans la vie socio-économique de nos sociétés oblige-t-elle inéluctablement l'institution policière à prendre en charge leur régulation ? Ce n'est pas si simple. Certes, le formidable développement de l'automobile a permis l'éclosion de groupes professionnels – les policiers de la route – pouvant faire valoir avec succès leur (grande) utilité sociale selon le modèle parsonien des professions[104]. Mais ces démarches de valorisation professionnelle peuvent entrer en conflit avec d'autres démarches de même type[105] – la police dite « criminelle », par exemple – dans le cadre d'un jeu aux règles changeantes. En Nouvelle-Zélande, ces dernières apparaissent d'autant plus modifiables que l'arbitre principal, le gouvernement, est tout sauf impartial et que la réforme du *New Public Management* des années 1980 a durablement mis le changement dans l'administration publique en phase avec le rythme des changements gouvernementaux. Il n'est ainsi pas exclu que,

[104] Parsons T., « The Professions and Social Structure », in Parsons T. (1939), *Essays in Sociological Theory,* Glencoe, Free Press, pp. 34-39.
[105] Abbott A. (1988), *The System of Professions. An Essay on the Division of Expert Labor*, Chicago, University of Chicago Press.

dans vingt ans, on dise des années 1995-2005 qu'elles ont représenté l'âge d'or du *policing* de la route néo-zélandais.

3.1. Eléments d'histoire de la police de la route néo-zélandaise

Dans cette première partie nous retraçons l'histoire du policing de la route néo-zélandais jusqu'en 1989. Cette activité, suscitée par la croissance des problèmes de circulation routière dès la fin de la première guerre mondiale, est d'abord prise en charge par les autorités locales urbaines (1). Elle entre cependant rapidement dans un processus de professionnalisation et d'étatisation (2). Ce processus aboutit en 1989 à la cohabitation, d'une part, d'une police nationale de la route rattachée au ministère des transports et, d'autre part, une police nationale classique, et ce dans le cadre d'un modus vivendi jugé satisfaisant des deux côtés (3) mais que la vie politique néo-zélandaise fera voler en éclat à partir de 1992 (voir partie 2).

3.1.1. La genèse des polices de la route

En Nouvelle-Zélande, comme dans la plupart des pays, ce sont les forces de police généralistes qui sont à l'origine habilitées à prendre en charge l'activité de *policing* de la route du fait du développement, après la fin du premier conflit mondial, du trafic automobile et des problèmes qu'il suscite. Pour autant, à cette époque, la police néo-zélandaise constitue une administration publique de rang étatique peu sensible aux préoccupations des pouvoirs publics municipaux concernant l'inexorable montée des problèmes de congestion, d'accidents mineurs, de stationnement anarchique ou de détérioration des voies publiques dans les villes[106]. En effet, jusqu'au début des années 1920, la police (nationale) de Nouvelle-Zélande a amplement montré aux édiles locaux qu'en matière de trafic, elle ne souhaitait s'intéresser qu'aux accidents corporels et à la répression des conduites en état d'ivresse.

En 1924, du fait de cette sélectivité délibérée des forces de police en matière de *policing* de la route, toutes les collectivités territoriales (« *Local Bodies* ou *Local Authorities* », on en compte alors plus de 300 en Nouvelle-Zélande) ayant une ville dans leur juridiction prennent l'initiative de recruter des agents municipaux spécialement affectés à la régulation et à la pacification des affaires routières urbaines. Des embryons de Codes de la route locaux apparaissent au même moment, sans guère de coordination de la part de l'Etat néo-zélandais. Ainsi, en 1924, un *Motor Vehicle Act* est voté par les députés néo-zélandais mais s'attache principalement à définir un cadre général pour l'immatriculation des véhicules à moteur et l'obtention d'un permis de conduire pour leur conducteur. Par exemple, dans le cadre de cette loi, l'Etat fixe l'âge minimal de conduite à 15 ans, mais la conception des tests d'aptitude à la conduite reste à la discrétion des municipalités (lorsque ces tests existent). L'Etat fait néanmoins son apparition sur la scène du *policing* de la route en 1926 lorsque le « *Main Highways Board* » (MHB) (équiva-

[106] Woolston (A.) (1996), *Equal to the Task. The City of Auckland Traffic Department, 1894-1994*, Auckland (NZ), Academy Press Ltd.

lent de la direction des routes du ministère de l'Equipement français) indique aux collectivités territoriales qu'elles peuvent augmenter légèrement leurs effectifs de policiers de la route afin de contrôler le trafic routier sur les principales routes de rase campagne et ce, en échange de subventions adaptées[107].

Durant cette période, la sécurité routière n'est pas le principal souci des autorités routières nationales, la police néo-zélandaise étant théoriquement et légalement en charge de tout ce qui concerne les accidents corporels de la route. Il importe également de noter qu'en termes de santé publique, les accidents de la route, malgré une augmentation vertigineuse (69 accidents mortels en 1921, 176 en 1928) sont encore perçus comme un risque épidémiologique faible par rapport à d'autres risques (accidents du travail, maladies, etc.). En conséquence, pour le *Main Highways Board* (MHB), il s'agit surtout de préserver les infrastructures routières et de vérifier que ceux qui les empruntent se sont bien acquittés de leurs vignettes et autres taxes qui génèrent les revenus nécessaires pour entretenir et/ou aménager les routes. Toutefois, cette hiérarchisation des priorités change rapidement avec le recrutement d'une quinzaine de *highway officers*[108]. Ceux-ci ont tôt fait d'incarner à la fois l'existence d'une insécurité routière non-négligeable en zone rurale et l'incapacité de la police néo-zélandaise à juguler ce problème en raison de son manque de véhicules et de son accaparement général par les villes. De surcroît, en 1929, l'Etat néo-zélandais se restructure et se dote d'un *Transport Department* (TD) englobant le MHB. La priorité accordée jusqu'alors par celui-ci à la protection, l'entretien et l'aménagement des routes s'estompe alors quelque peu au profit de la sécurité routière. En 1930, sous l'égide du *Transport Department,* une conférence nationale de tous les policiers de la route néo-zélandais est organisée sur le thème de la réduction des accidents de la route. Un des résultats de cette conférence est la légalisation d'une vitesse limitée à 45 km/h sur les routes non goudronnées. Une des actions clés du *Transport Department* à cette époque, porte sur l'homogénéisation au niveau national des cartes grises et des tests d'aptitude à la conduite (permis de conduire). En 1935, le MHB, constatant que, malgré les financements offerts, les collectivités territoriales montrent peu d'entrain à placer sur les grands axes interurbains des policiers de la route, les placent sous son autorité directe et en recrutent 15 supplémentaires. L'année suivante, 12 postes d'*inspectors* (le grade supérieur) sont créés et pourvus. Leur rôle crucial d'entrepreneur institutionnel qu'ils remplissent en matière de police de la route dans la suite des évènements les fait surnommer « les douze apôtres »[109].

De fait, globalement, la majorité des policiers néo-zélandais de la route reste implantée en territoire urbain sous l'autorité des collectivités territoriales. Une petite police de la route de rang étatique et ayant la sécurité routière comme

[107] Ministry of Police (1991), *Report of the Review of Traffic Safety Enforcement,* New Zealand.

[108] Par comparaison, en 1930, le *Traffic Department* de la ville d'Auckland (120 000 habitants), le plus important du pays, compte 30 traffic officers.

[109] *Commemorating 55 years of traffic safety, 1937-1992*, TSS historical supplement of the Bulletin of MOT employees, June 1992 issue. Cet opus est, avec l'ouvrage de Woolston (1996, *op. cit.*), notre principale source d'information historique.

élément important de son portefeuille de missions, existe cependant bel et bien. Aussi petite soit-elle, cette police nationale de la route va jouer un rôle déterminant dans la montée en puissance institutionnelle et professionnelle du *policing* de la route par rapport au *policing* général. La configuration n'est plus celle d'une puissante police nationale condescendant à laisser des policiers de la route municipaux s'occuper des problèmes routiers mineurs. En 1935, la configuration qui prévaut est plutôt celle d'un Département des Transports qui, fort de tous les policiers de la route de Nouvelle-Zélande qu'il anime et fédère, se bat pour élargir ses prérogatives et pour récupérer celles de la police néo-zélandaise, à l'exclusion du droit de poursuite judiciaire. Ainsi, un *National Road Safety Council* voit le jour en 1936, présidé par un représentant du Département des Transports. La police néo-zélandaise n'est pas invitée à y siéger. La ligne « politique » suivie par ce conseil national de sécurité routière semble consister à minimiser symboliquement le caractère répressif et policier du *policing* de la route afin de mieux rallier à sa cause les milieux de l'éducation[110] et de la protection civile (*State Fire and Accident Office*).

En 1937, sous la houlette du département des transports, un premier Code de la route (*Road Code*) national, complet et unifié est promulgué, en même temps que le MHB est dessaisi de la gestion de ses « officiers de trafic » placés sous le contrôle direct du *Transport Department*. La même année, les accidents avec dommages corporels cessent d'être le domaine réservé de la police. Il est ainsi permis aux policiers de la route d'intervenir sur les lieux d'accident, d'enquêter sur leur survenue avant que la police néo-zélandaise n'arrive, et de rédiger le cas échéant des procès verbaux d'infraction (hors alcool) que la police ne peut modifier avant d'engager les poursuites qui s'imposent. Un premier protocole d'enquête d'accident est institué avec l'aval de la police. Avant cette date, la police néo-zélandaise se contente de tenir un registre exhaustif d'accidents mortels. Après cette date, les policiers de la route sont en capacité légale d'enquêter sur tous les accidents corporels et disposent d'un protocole d'enquête identique sur tout le territoire national. Il s'agit là d'un point capital. Malgré sa fragmentation institutionnelle (environ 300 polices de la route territoriales et une police de la route de rang étatique) et une professionnalisation à peine entamée (le processus d'unification de la formation initiale et continue des policiers de la route ne débutera qu'au cours des années 1950), la police de la route de Nouvelle-Zélande parvient à s'organiser pour produire et disposer d'une expertise accidentologique solide, cohérente et surpassant de très loin celle détenue par la police. En plus de l'aide apportée aux polices de la route locales dans l'établissement de leurs stratégies opérationnelles communes sur le terrain, cette expertise accidentologique se traduit par une densification du Code de la route qui a pour effet d'élargir considérablement les pouvoirs en termes de régulation des usages de la route. Par ailleurs, pour la police néo-zélandaise, s'engage alors un processus par lequel elle est progressivement cantonnée à la gestion bureaucratique des poursuites

[110] La codification nationale et l'intensification de l'action des policiers de la route dans les écoles n'adviennent véritablement qu'en 1944.

judiciaires sur la base de dossiers d'infractions instruits, en amont, de plus en plus exclusivement par les policiers de la route.

Il s'agit néanmoins d'un long processus. Il faut en effet attendre la fin des années 1960 et le développement d'éthylomètres fiables, rapides et petits pour voir le dernier domaine exclusif de la police néo-zélandaise être partagé avec les policiers de la route : la verbalisation des infractions d'alcoolémie. Nous n'entrerons pas ici dans le détail de ce processus, préférant en aborder quelques points saillants.

3.1.2. Agrégation et étatisation des polices de la route

Il convient tout d'abord de noter que c'est pendant la seconde guerre mondiale qu'une tendance lourde et continue à l'intégration de la mosaïque institutionnelle du *policing* de la route prévalant dans les années 1920 et 1930 se dessine de plus en plus précisément. Entre 1943 et 1950, près de 50 petites polices de la route quittent le giron de leurs collectivités locales respectives pour se placer sous l'autorité exclusive du Département des Transports. Dans les années 1980, seuls les *Traffic Departments* des cinq plus grandes villes du pays n'ont pas rejoint le *Ministry of Transport* (MOT), ministère créé en 1969 et englobant le Département des Transports. Ils le feront entre 1987 et 1989, *le City of Auckland Traffic Department* étant la dernière police de la route municipale à intégrer le service public d'Etat. L'étatisation progressive du *policing* de la route permet, bien entendu, une gestion plus facile et moins coûteuse des moyens humains (notamment en termes de carrières proposées) et matériels (par exemple, les négociations budgétaires sur les flottes de véhicules équipés de manière adaptée). L'uniformisation des métiers de police de la route gagne également en profondeur. Un centre de formation (*Training College*) des futurs policiers de la route est ainsi ouvert à Christchurch (troisième ville de Nouvelle-Zélande) en 1955.

Pour autant, malgré cette étatisation, l'enracinement principalement urbain des policiers de la route n'est pas remis en cause, alors que l'accidentologie rurale nécessiterait un rééquilibrage certain de la répartition des forces. Aujourd'hui encore, environ 1/3 des agents de terrain de la police de la route travaillent en milieu rural dont l'accidentologie mortelle représente la moitié du total. On a probablement ici affaire à un phénomène que les économistes et les politologues qualifient de « dépendance de sentier » : certains états de fait et structures du passé, bien que globalement inadaptés à la situation présente, ne peuvent être modifiés que moyennant des investissements économiques et politiques pour l'instant rédhibitoires[111]. Dans cette perspective, on peut formuler au moins deux hypothèses de travail. Premièrement, il est probable que les conseils municipaux ainsi que la police de Nouvelle-Zélande ont toujours activement veillé à maintenir la présence des policiers de la route – même lorsque ceux-ci dépendaient du Département des Transports puis du MOT – pour des raisons de sentiment de sécurité géné-

[111] Arthur (W. Brian), (1989), « Competing Technologies, Increasing Returns, and Lock-In by Historical Events », *Economic Journal*, n° 97, 642-65.

rale ou pour assistance en cas de « coups durs ». Deuxièmement, la stabilité urbaine des policiers de la route néo-zélandais révèle aussi que la mission de sécurité routière, bien que principale et identitaire, n'est pas la seule à devoir être impérativement remplie par les agents du *policing* de la route : la facilitation du trafic en cas de congestion, le traitement du stationnement gênant, le contrôle des papiers, l'intervention sur les lieux d'accidents de la route même mineurs, etc., sont autant de tâches qui tirent les effectifs vers les zones fortement peuplées et que le citoyen urbain ne souhaite pas voir réduire. Troisièmement et enfin, il faut se méfier des faux-semblants. Depuis la fin des années 1930, les policiers de la route néo-zélandais se sont significativement investis dans l'éducation routière au sein des écoles (aujourd'hui, en termes de nombre d'heures travaillées au sein de la *Road Police Branch*, cette action éducative représente plus de 10 % du total). Bien évidemment, en raison de la nature de leur travail, les policiers éducateurs néo-zélandais sont très « urbains ». Mais la régulation douce des comportements routiers qu'ils effectuent ne peut être considérée comme urbaine ou rurale, elle est générale.

3.1.3. Police de la route et Police générale

Un autre aspect important de l'histoire de la constitution, entre 1924 et 1989, d'un service national de police de la route néo-zélandais a trait aux relations de cette police de la route avec la police générale. C'est un point important car ces deux organisations fusionnent finalement en 1993. Il faut d'abord remarquer que nous ne trouvons pas dans cette histoire de traces de conflits significatifs entre les deux populations d'agents publics concernées[112]. Tout se passe comme si, à tous les échelons de l'institution policière néo-zélandaise, un consensus relativement fort régnait quant à l'opportunité grandissante de se décharger au maximum des tâches de police de la route sur les *traffic officers* des collectivités territoriales, puis du *Transport Department*, et enfin du *Ministry of Transport*. Pour expliquer cette posture policière favorable à la constitution d'une police de la route institutionnellement distincte, plusieurs hypothèses peuvent être formulées. En premier lieu, une part importante des fonctions de police de la route est perçue avec plus ou moins de subjectivité par les policiers « classiques » comme ne relevant pas de la sécurité routière, donc de la sécurité tout court, donc d'une véritable activité policière. En second lieu, et cela se dégage clairement des entretiens que nous avons eus avec les policiers d'aujourd'hui, le travail de *policing* de la route consiste à leurs yeux à harceler les « honnêtes gens » ce qui peut nuire considérablement aux conditions de légitimité et d'efficacité de leur travail de police criminelle[113]. En troisième lieu, l'agrandissement et l'institutionnalisation de la police de la route au cours du temps se sont clairement effectués à côté de la police sans autre véri-

[112] Wilson (P.R.), Chappell (D.) (1971), « The effects of police withdrawal from traffic control : a comparative study », *The Journal of Criminal Law, Criminology and Police Science,* vol. 61, n° 4, pp. 567-72.

[113] Cooper (Neville L.R) (2001), *To Serve and Protect*. 38 years of Law Enforcement in New Zealand, available at nevillelr@xtra.co.nz, May.

table conséquence que de lui faire faire des économies de temps de travail, de budgets d'équipement et de formation, et de réforme organisationnelle (très rapidement, la police de la route néo-zélandaise a montré concrètement à la police que le *policing* de la route, principalement axé sur la sécurité routière, constituait une spécialité assise sur un appareil d'expertise conséquent et difficilement maîtrisable par des non-spécialistes[114]).

Enfin, la conservation par la police, jusqu'à la fusion de 1993, du droit exclusif de poursuite judiciaire pour toutes les infractions détectées et constatées par la police de la route a probablement donné à cette institution, l'illusion qu'elle restait d'une certaine manière dans une position centrale et donc de supériorité par rapport aux policiers de la route.

Ceci étant, il demeure néanmoins surprenant qu'à partir du franchissement par la police de la route d'un certain seuil de développement de ses prérogatives « pré-judiciaires » et de son poids institutionnel dans les négociations budgétaires d'ordre interministériel, la police néo-zélandaise ne tente pas de reprendre un tant soit peu le contrôle de la police de la route et de son activité. Cette attitude passive de la police néo-zélandaise se manifeste par exemple en 1982 lorsque le *Ministry of Transport* demande au *Treasury* de budgétiser la construction d'un nouveau *Traffic College* afin de former ses agents dans un cadre modernisé et intensif[115]. C'est le Trésor qui, sans le soutien de la police, répond positivement à la requête du MOT tout en suggérant avec force que le nouveau *Traffic College* soit conçu comme un développement du site de formation de la police, afin de faire des économies d'échelle. Sans refuser brutalement, le MOT lutta pied à pied, en invoquant des raisons d'identité professionnelle puis en trouvant des appuis politiques, pour que la suggestion du Trésor soit oubliée et qu'un véritable *New College* soit construit indépendamment du collège de la police (ce qui fut fait). Nous avons, dans le paragraphe précédent, énuméré un certain nombre de ressorts internes à la police néo-zélandaise pouvant expliquer son « laissez-faire » eu égard au développement de la police de la route. L'évocation d'autres ressorts possibles, externes à la police, s'avère nécessaire.

Primo, la passivité de la police face à la montée en puissance de la police de la route peut probablement s'expliquer par le caractère crucial de l'activité de police de la route pour le *Department of Transport*, puis pour le MOT et ce sur un plan très économique. La Nouvelle-Zélande est un pays de taille équivalente à la Grande-Bretagne avec une population qui, aujourd'hui, s'élève à 5 millions d'habitants. La majeure partie de la population se concentre dans quelques pôles urbains (Auckland, Wellington, Christchurch, etc.) fort éloignés les uns des autres ; néanmoins, l'importante exploitation des ressources naturelles de la Nouvelle-Zélande, géographiquement réparties sur le territoire, donne à sa population rurale un poids non négligeable dans la gestion des affaires publi-

[114] Après la seconde guerre mondiale, l'envoi chaque année et à grands frais de quelques policiers de la route prometteurs au cycle de formation au *policing* de la route du prestigieux *Traffic Institute de Northwestern University* (Illinois, Etats-Unis) a contribué à cet effet de légitimation professionnelle.
[115] *Commemorating 55 years..., op. cit.*

ques. Ces quelques éléments suffisent à démontrer que l'équation de la politique routière néo-zélandaise n'a jamais été simple. Autrement dit, construire, aménager, entretenir et protéger le réseau routier, d'un pays aussi grand et présentant une assiette fiscale aussi faible, s'avèrent difficiles. Il n'y a donc pas lieu de s'étonner que la forte croissance du transport routier motorisé de personnes et de marchandises à partir des années 1910 ait suscité non seulement la formation d'une administration publique d'Etat très conséquente (*Main Highway Board,* puis *Transport Department,* puis *Ministry of Transport*) et, de plus en plus au sein de cette administration, une police de la route chargée de deux types de missions économiquement primordiales. D'une part, la police de la route met en œuvre, in situ, une régulation et une taxation des usages de la route. D'autre part, la police de la route et ses statistiques accidentologiques produisent une expertise apte à légitimer et faciliter un avantageux transfert économique : une part des économies réalisées en capital humain (accidents mortels) et en charges hospitalières (accidents corporels) doit logiquement revenir à une administration des transports qui en a le plus grand besoin. En résumé, l'équation économique particulièrement tendue de la politique publique routière néo-zélandaise, peut expliquer pourquoi l'administration publique qui en a la charge, s'est arc-boutée pour disposer d'un instrument économique et institutionnel efficace, donc spécialisé et distinct de la police néo-zélandaise : la police de la route. En conséquence, nous ferons l'hypothèse que l'étonnant « laissez-faire » de la police néo-zélandaise concernant la constitution d'une grande police de la route hors de son contrôle provient aussi de la motivation économique certaine de l'administration publique des transports à faire de cette police de la route une pièce centrale de son dispositif de développement[116].

Secundo, et en lien avec ce qui précède, la formation sans coup férir par l'administration des transports néo-zélandaise d'une grande police de la route au service de son développement a bénéficié d'une configuration politique et institutionnelle aussi favorable que stable. En règle générale, dans beaucoup de pays, l'investissement institutionnel, professionnel, et budgétaire dans le *policing* de la route se trouve largement conditionné par un jeu politico-administratif d'arbitrage entre sécurité routière et sécurité intérieure. Formulé autrement, un gouvernement national, toujours très sensible aux arguments de sa haute fonction publique policière, considère qu'à budget constant faire plus de *policing* de la route signifie faire moins de *policing* général (police criminelle, lutte contre la petite délinquance, maintien de l'ordre, etc.) et inversement (si l'on veut plus de *policing* général alors on doit faire moins de *policing* de la route). En Nouvelle-

[116] Aujourd'hui, la vision économique à l'origine de cette police de la route demeure encore très prégnante, mais elle s'est d'une certaine manière retournée contre le MOT qui, depuis 1993, ne contrôle plus directement la police de la route. Ainsi, la plupart des acteurs interrogés considèrent que la création en 2000 d'une police de la route spécifiquement rurale (*Highway Patrol*) au sein de la *Road Police Branch* de la police néo-zélandaise reflète l'arbitrage de politique publique suivant : pour l'Etat néo-zélandais, il est nettement moins coûteux de réduire le coût économique de l'insécurité routière par le *highway policing* que par un programme d'aménagement routier (construction d'autoroutes, résorption de points noirs, etc.).

Zélande, jusqu'au milieu des années 1980, les grandes décisions publiques relatives au policing de la route ne s'inscrivaient pas dans un tel schéma. En effet, avant les grandes réformes de l'Etat néo-zélandais des années 1980, c'était, non pas le gouvernement, mais le ministère des Finances (*Treasury*) très sensible à des argumentations économico-budgétaires qui avait la haute main sur le *policy-making* intersectoriel[117]. C'est ce dont a probablement profité le MOT pour faire valoir la raison d'Etat économique sous-tendant un investissement dans le *policing* de la route.

3.2. L'avènement du New Public Management au sein de l'Etat néo-zélandais

En raison de la réforme engagée en 1984, les cartes et la donne ont été considérablement modifiées dans le système d'acteurs du *policy-making*. Ce processus de réforme a pris du temps et n'a pas touché toutes les administrations publiques de la même manière. Ainsi, marquée par les idées de recherche de performance « *at a reasonable cost* » et de culture du résultat, la réforme n'a pas directement ébranlé la police néo-zélandaise. Celle-ci fait en effet partie du domaine « hyper-régalien » de l'Etat, et la fixation comme la mesure d'objectifs de performance de la police pose, en Nouvelle-Zélande comme ailleurs, de grandes difficultés opérationnelles et suscite d'interminables débats, dans lesquels la part belle est donnée à la confusion entre sécurité objective et sécurité subjective. C'est en fait par ricochet et plus précisément par le truchement d'une réforme de l'assise institutionnelle du *policing* de la route que le « destin » de la police néo-zélandaise, de nouveau intimement mêlé à celui de la police de la route, a vu son sens évolué sensiblement. Examinons ce processus de plus près.

3.2.1. Le renversement de la tradition étatiste néo-zélandaise

La plupart des historiens et politologues spécialistes de la Nouvelle-Zélande s'accordent sur le fait qu'il s'agit d'un pays à forte tradition étatiste. Les raisons historiques pouvant expliquer cette tradition forment un ensemble complexe qu'il serait trop fastidieux et en tout cas hors de propos d'expliciter dans le détail. Disons pour résumer que dans sa colonie néo-zélandaise l'Etat britannique s'est, dès l'origine, (im)posé en tant qu'instance médiatrice et régulatrice des rapports entre colons-entrepreneurs européens et le peuple maori, premiers occupants de l'archipel. En conséquence de ce facteur originel majeur mais non exclusif, s'est progressivement mis en place un Etat néo-zélandais fort, contenant, régulant et arbitrant les conflits entre les différents composants collectifs (*communities*) de la société néo-zélandaise au moyen de politiques sociales et économiques interventionnistes[118]. Au début des années 1980, la Nouvelle-Zélande apparaissait comme le pays le plus étatisé de l'OCDE, l'Etat néo-zélandais produisant

[117] Miller (Raymond) (Ed.) (2003), *New Zealand Government and Politics,* Oxford University Press (third ed.). C'est de cet ouvrage très complet que nous avons tiré la plupart de nos éléments sur le système politique, gouvernemental et administratif néo-zélandais.

[118] Duncan (Grant) (2004), *Society and Politics. New Zealand Social Policy*, Pearson Education New Zealand.

par exemple près de 40 % du produit national brut. Ce trait n'est sans doute pas étranger au fait que, à cette époque, les nombreux tenants néo-libéraux de l'OCDE ont érigé la Nouvelle-Zélande en cible prioritaire d'une nécessaire et vigoureuse réforme de l'Etat dans les pays du bloc de l'Ouest. Cela peut venir éclairer – pour partie seulement[119] – pourquoi en 1984, à l'initiative d'un gouvernement travailliste, davantage qu'un « ajustement structurel[120] » du rôle social et économique de l'Etat néo-zélandais, ait été patiemment opéré sur au moins une dizaine d'années.

La privatisation d'activités étatiques marchandes et la création d'entreprises publiques, d'une part, et l'application des cinq principes du *New Public Management* (voir infra), d'autre part, sont les deux faces de la même médaille qu'incarne le train de réformes de l'Etat néo-zélandais à partir de 1984[121].

L'intensité de la réforme de l'Etat s'est trouvée amplifiée par la moindre complexité de fonctionnement politico-administratif. Jusqu'en 1984, la haute administration néo-zélandaise disposait d'une large autonomie par rapport à un gouvernement se contentant d'édicter une politique générale, constituant l'essentiel de l'intersection entre la sphère des *politics* (activité de conquête, d'exercice et de conservation du pouvoir gouvernemental) et la sphère des *public policies* (politiques publiques). La formation des politiques sectorielles, avec tous les choix des moyens budgétaires et humains qu'elles comportent, se décidait en grande partie entre deux instances administratives clés : le Trésor (*Treasury*) et la *State Service Commission* (nomination des hauts fonctionnaires chargés de veiller à l'initiation et à la mise en œuvre des politiques publiques). Ainsi, au début des années 1980, lorsqu'un nombre suffisamment important de personnes au sein de ces deux instances (en fait, principalement au Trésor) se sont coalisées pour tenter d'appliquer certains principes néo-libéraux de gestion publique, les conséquences se sont faites rapidement sentir et avec force. Le gouvernement travailliste de l'époque n'a rien fait pour entraver ce mouvement car, comme on va le voir, ce dernier va avoir entre autres effets de mettre un terme à la traditionnelle et forte autonomie de l'administration publique néo-zélandaise par rapport au gouvernement.

[119] L'entrée de la Grande-Bretagne dans les Communautés Européennes et le marché commun a également entraîné une libéralisation progressive des échanges jusqu'alors protégés entre ce pays et la Nouvelle-Zélande, processus renforcé par l'arrivée au pouvoir de Margaret Thatcher.

[120] Selon la terminologie consacrée du FMI

[121] Par comparaison, en France, à partir de 1983, c'est aussi sous la houlette d'une Présidence et d'un gouvernement socialistes que la pensée néolibérale a soit été mise en pratique, soit fourni une justification efficace à un train de réformes similaire. Cependant, l'effet structurel de ces réformes s'est trouvé atténué par, d'une part, le cloisonnement et/ou la pluralité de la (haute) fonction publique française en corps de fonctionnaires fonctionnant comme autant de marchés du travail fermés, coïncidant fréquemment avec des départements ministériels spécifiques et disposant d'une autonomie « managériale » certaine ; d'autre part, l'existence d'un *spoil system* limité, mais suffisant pour permettre à certains membres du gouvernement ou de la majorité socialiste d'organiser une résistance à l'avancée pratique des idées néo-libérales étiquetées « de droite » (cf. Jack Hayward, Vincent Wright (2003), *Governing from the Centre : Core Executive Coordination in France*, Oxford University Press.).

3.2.2. Les logiques néo-managériales et extra-managériales de la réforme

La réforme de l'Etat néo-zélandais engagée à partir de 1984 s'est effectuée selon les cinq principes suivants du *New Public Management* [122] :

1) Impliquer directement les ministres et leur ministère dans la nomination des directeurs d'administrations et d'entreprises publiques (fin du quasi-monopole de la *State Service Commission* en matière de nomination), ces directeurs étant employés sur la base de contrats à durée déterminée et rémunérés en fonction d'une évaluation de leurs performances (loi dite du *State Sector Act* de 1988) ;

2) Définir à nouveau les rôles respectifs des ministres et des fonctionnaires travaillant pour eux, afin notamment que les demandes de performance adressées aux seconds correspondent à une clarification des moyens octroyés par les premiers (*Public Finance Act*, 1989) ;

3) Séparer la fonction d'élaboration et de suivi des politiques publiques de la fonction de mise en œuvre de ces mêmes politiques publiques, afin que les gestionnaires exécutifs des politiques publiques aient l'efficacité et l'efficience comme objectif principal et non la conquête de davantage de moyens (ce principe est directement issu de l'école dite du *Public Choice*[123]) ;

4) Soustraire le plus possible les activités commerciales du secteur public de leur cadre ministériel, soit en les privatisant totalement, soit en créant des entreprises publiques (*State-Owned Enterprises*) dont les directeurs doivent être nommés en conseil des ministres (*State-Owned Enterprises Act,* 1986*) ;*

5) Remplacer la culture « risquophobe », bureaucratique et « centraliste » du secteur public par une culture favorisant la prise de risque, l'esprit d'entreprise et la recherche de résultats.

La structuration de la réforme de l'Etat autour d'un petit nombre de principes explicités et votés par la Représentation nationale a pris quelques années à compter de 1984. Le premier impact concernant la police de la route néo-zélandaise a tout d'abord consisté à précipiter l'achèvement du processus d'intégration des cinq grandes polices de la route municipales dans le giron du ministère des transports. La réforme donne bien davantage de poids politique qu'auparavant au ministre des Transports et, plus largement, au gouvernement national (pas de cumul des mandats en Nouvelle-Zélande). En conséquence, la bizarrerie institutionnelle exprimée par l'existence de cinq enclaves locales de *policing* de la route au milieu d'une police de la route par ailleurs totalement étatisée ne tient plus. La performance suppose la cohérence et celle-ci exige que les cinq enclaves dérogatoires soient résorbées.

Pour autant, cette mise en cohérence institutionnelle et opérationnelle du *policing* de la route néo-zélandais ne renforce le MOT que pendant une courte durée.

---

[122] Miller (Raymond), 2003, *op. cit.*

[123] Ostrom (V.) (1974), *The intellectual Crisis in American Public Administration*, University of Alabama Press.

En 1990, de nouvelles élections nationales amènent au pouvoir un nouveau gouvernement issu du *National Party* (droite) et pour lequel la police constitue un instrument clé de « politique sociale ». Avant même de remporter ces élections, le *National Party* a affiché dans son programme électoral (*manifesto*) sa volonté d'envisager très sérieusement une possible fusion entre police et police de la route (*Transport Safety Service* selon son appellation de l'époque). Ce projet de fusion représente le chantier prioritaire du très conservateur et controversé ministre de la police du nouveau gouvernement, John Banks (maire de la ville d'Auckland jusqu'à sa défaite aux élections municipales d'octobre 2004)[124]. Les nouvelles prérogatives légales conférées aux ministres par la réforme de l'Etat lui permettent de nommer à certains postes clés de la police des personnes qui n'entraveront pas le projet, voire qui le soutiendront. Dans une moindre mesure, une démarche similaire est engagée à la tête du ministère des Transports, respect minimal du programme électoral oblige. Par ailleurs, d'un point de vue général, John Banks ne manque pas d'arguments officiels convaincants.

Ceux-ci sont au moins au nombre de trois. Primo, le *Transport Safety Service* effectue du « *law enforcement* », la place de ses agents doit donc logiquement se situer au sein de l'institution policière. Secundo, l'application du NPM à l'Etat néo-zélandais oblige à dissocier la fonction de conception de la fonction d'exécution des politiques publiques (principe 3, supra). En conséquence, la police de la route néo-zélandaise doit quitter le ministère des transports puisque celui-ci élabore, sous le contrôle du gouvernement, la politique de sécurité routière. Tertio, des synergies peuvent clairement émerger entre *policing* de la route et *policing* général. Par exemple, par leurs activités de patrouille, les policiers de la route peuvent participer facilement aux activités policières « proactives » et, à un moindre degré, réactives de maintien de l'ordre et de tranquillité publique. Pareillement, compte tenu du fait que beaucoup de criminels (avérés ou soupçonnés) identifiés par la police sont également des contrevenants sérieux au Code de la route, police de la route et police criminelle peuvent coopérer dans le cadre d'un jeu gagnant-gagnant. En échange de prêter main forte à la police sur tout un ensemble de tâches, la police de la route bénéficierait d'un substantiel fléchage du temps non-affecté (« *uncommitted time* ») des policiers sur des missions de polices de la route, notamment en matière d'opérations « coup de poings » de contrôle d'alcoolémie ou de vitesse.

Le contenu des entretiens semi-directifs réalisés avec des témoins directs ou indirects des préparatifs politico-administratifs de la fusion indique qu'au-delà de l'argumentation officielle les intentions véritables de John Banks sont tout autres. Elles se résumeraient à vouloir renforcer les rangs de la police néo-zélandaise d'environ 1000 agents assermentés et dédiés principalement à d'autres missions que celle de la sécurité routière, et ce dans le cadre d'une opération budgétaire « blanche » et donc indolore pour l'Etat néo-zélandais. Dans certains de nos entretiens, John Banks apparaît davantage comme un « ministre pour la police », « amoureux de la police » que comme un ministre de la police. Il aurait par ailleurs

[124] Sur la biographie de John Banks on pourra se reporter notamment au site Internet suivant : www.natiomaster.com/encyclopedia/John-Banks.

passé une alliance discrète avec le président de la *New-Zealand Police Association*, George Harding, un non-policier, souhaitant grossir les effectifs de son syndicat et diminuer l'obédience du syndicat concurrent, la *New-Zealand Police Officers'Guild* (organisation strictement ouverte aux policiers assermentés)[125]. Ce point de vue sur les ressorts et enjeux officieux de la fusion est sujet à caution. Néanmoins, dans les documents officiels disponibles, la principale question soulevée par les protagonistes du projet de fusion porte sur le choix à effectuer entre :

– Une fusion par amalgame (*amalgamation*). Dans cette formule, les agents du *Traffic Safety Service* chargés de faire respecter le Code de la route se coordonnent avec les autres policiers dans le cadre d'une même organisation, mais ne se mélangent pas à eux et ne sont pas assermentés (en conséquence de quoi ils ne peuvent devenir membres de la *New-Zealand Police Officers'Guild*) ;
– Une fusion par intégration (*integration*). Dans ce schéma, les deux catégories d'agents se mélangent, les policiers de la route sont assermentés « officiers de police judiciaire » comme les autres[126].

Le caractère cardinal de cette question dans le projet de fusion apporte du crédit à la thèse du décalage entre argumentations officielle et officieuse qui se dégage de certains de nos entretiens. Il est également rapporté dans ces derniers que la perspective d'une fusion est, à l'époque où elle est rendue publique, loin de faire l'objet d'un consensus au sein de la police néo-zélandaise. Beaucoup de policiers doutent de la possibilité de détourner les policiers de la route de leur mission de sécurité routière, de même qu'un nombre important de policiers ne souhaitent pas être confondus avec ceux qui « harcèlent les honnêtes gens sur les routes ». De fait, le projet de fusion procède clairement d'une démarche de type hiérarchique et descendante (« *top-down* »), comme le nouveau cadre de *policy-making* issu du NPM le permet.

3.2.3. Les étapes et résultats de la réforme

Le projet de fusion est élaboré en deux étapes, chacune correspondant au travail de deux instances ad hoc : un *review group* et un *consultative group*, opérant successivement entre la mi-1990 et la mi-1991, et toutes deux présidées par le député conservateur et néolibéral, Ian McLean. La première instance, le *review group*, est réduite ; elle se compose de trois personnes : son président, un représentant du MOT, un représentant de la police. Notre interprétation est qu'elle vise à faire admettre au MOT le principe et la légitimité du projet de fusion. Celui-ci est présenté comme ayant pour unique but de rendre le *policing* de la route plus performant. En transférant au sein de la police 1 100 des 1 300 agents du *Traffic*

[125] Sans préjuger du sens stratégique de M. Harding, force est de constater qu'à la fin des années 1990 son organisation a absorbé l'organisation rivale. Rappelons qu'en Nouvelle-Zélande comme dans beaucoup de pays anglo-saxons les syndicats policiers gèrent, entre autres choses importantes, les caisses de retraites de leurs membres.

[126] Ministry of Police (1991), *Report of the Review of Traffic Safety Enforcement : the Amalgamation of the Ministry of Transport Traffic Safety Service and the New Zealand Police*, New Zealand, 16 May.

Safety Service (TSS) ceux-ci pourront alors bénéficier plus facilement qu'auparavant du renfort des policiers normaux. Ce transfert permettra également au MOT de se concentrer sur sa fonction légitime de conception et de pilotage d'une politique de *policing* de la route, la police devenant dès lors un simple exécutant de cette politique. Logiquement, le *review group* recommande la formule de « l'amalgamation » : dans le transfert vers la police, le TSS gardera son organisation intacte (à quelques mises en commun de moyens près, comme pour les centres d'appels) et ses agents ne pourront devenir des policiers assermentés (équivalent des officiers de police judiciaire français) qu'au travers d'un plan global pluriannuel de formations assermentantes d'environ 6 mois.

Le *consultative group*, quant à lui, apparaît, dans ses conclusions, nettement moins amadouant que le *review group*. Plus élargis, les représentants du MOT y sont en minorité relative. Une partie de ce qui pouvait leur sembler acquis dans le rapport du *review group* se trouve contestée. Si la sécurité routière reste la finalité prioritaire et officielle de la fusion, la possibilité de voir les policiers de la route prêter main forte à la police est explicitement évoquée, de l'écriture même du président du groupe. Il est notamment écrit dans le rapport que le MOT doit songer à partager avec la police la conception et le pilotage de la politique de *policing* de la route. Le *consultative group*, contrairement au *review group*, conseille d'adopter la formule de l'intégration sans période intermédiaire d'*amalgamation* : les policiers de la route deviendront des policiers de plein droit dès le premier jour de la fusion et, bien qu'une organisation opérationnelle spécifique leur soit reconnue, ils devront être placés au niveau local (*districts*) sous le même commandement que les autres policiers, à l'exemple de ce qui a été mis en place dans la police de Nouvelle Galles du Sud en 1986 (c'est l'argument clé utilisé dans le rapport du *consultative group*).

Il nous a été impossible d'examiner dans le détail comment les conclusions en partie peu consensuelles du *consultative group* ont été passées au crible du système complexe d'acteurs politico-administratifs qui a mis en œuvre la réforme en question. Nous disposons en revanche de beaucoup plus d'informations sur les résultats du fonctionnement de ce système d'acteurs :

– Au 1er juillet 1992, 1 100 agents du TSS, préalablement formés, sont intégrés à la police néo-zélandaise en tant que policiers assermentés. Les témoins rencontrés du processus sont unanimes : cette intégration se passe dans un certain désordre pour les policiers de la route. En s'imbriquant dans l'organisation policière, la ligne de commandement hiérarchique du *policing* de la route se voit coupée par tous les niveaux hiérarchiques de la police néo-zélandaise, de haut en bas de l'institution. Jusqu'en 1996, la captation et le détournement par la police néo-zélandaise de la force de travail des anciens policiers de la route sur des missions de police générale ou criminelle ont été considérables. D'après de nombreuses personnes interrogées, les chiffres de la sécurité routière néo-zélandaise n'ont pas trop pâti de ce phénomène de détournement et ce pour la raison suivante : le *policing* de la route est, par nécessité, passé d'un régime d'action routinière

de contrôle-sanction dilué dans le temps et l'espace à un régime d'action « commando » ou « coup de poing[127] » focalisé sur deux grandes catégories d'infractions au Code de route – l'alcool et la vitesse – et sur la catégorie d'usagers de la route la plus touchée par l'insécurité routière : les jeunes. Nettement moins consommatrice de temps de travail, ce régime d'action, largement renforcé alors par la mise en place d'un dispositif de contrôle-sanction automatisé des vitesses, s'est révélé plus efficiente que le premier car marquant davantage les esprits et les comportements (des dispositifs innovants de campagnes publicitaires accompagnant ces opérations voient également le jour durant cette période (Carnis et Hamelin, 2005)).

– La question de la conception et du pilotage de la politique de police de la route, question soulevée par le *consultative group*, est définitivement tranchée plus de six mois après la fusion. Un dispositif institutionnel radicalement nouveau émerge en 1993. Le ministère des Transports est définitivement réduit à un ministre assisté d'un gros cabinet ministériel, sa fonction se limitant à la « présidence macro-décisionnelle » du secteur transport. La contraction, formidable en effectifs, du MOT donne naissance à une « *Crown Entity* » (agence indépendante, réellement indépendante) particulièrement importante : la « *Land Transport Safety Authority* » (LTSA). En résumé, la LTSA, responsable devant le ministre des Transports, gère les investissements publics néo-zélandais en matière de sécurité des transports. Ici, le terme « d'investissements » doit être pris au pied de la lettre. En effet, depuis octobre 1989, une *Crown entity* du nom de « *TransFund* » (TF) établit un budget transport, financé essentiellement par les sources suivantes : le budget général de l'Etat (notamment le revenu des amendes issues des infractions au Code de la route), l'*Accident Compensation Corporation*[128], le revenu lié au passage du permis de conduire. Toujours en 1989, une autre *crown entity* répondant au nom de « *Transit New Zealand* » et issue aussi d'une restructuration du MOT, gère l'affectation d'une part du budget *TransFund* (TF) aux opérations d'aménagement et d'entretien des routes néo-zélandaises (confiées en général à des entreprises privées via une procédure de marchés publics). En 1992, la sortie de la majeure partie du *Transport Safety Service* du giron du MOT et son intégration à la police néo-zélandaise, provoque la création de la « *Land Transport Safety Authority* » (LTSA) en décalque du schéma institutionnel utilisé pour la création de *Transit New Zealand*. En conséquence, la raison sociale de la LTSA consiste en bonne partie, après discussion au sein du *National Road Safety Council* et accord du ministre des Transports, à « acheter » des heures de *policing* de la route à la police néo-zélandaise, à vérifier que ces heures sont bien délivrées et qu'elles diminuent le coût économique (pour la collec-

[127] Le mot utilisé par les néo-zélandais est allemand et très parlant: « blitz ».

[128] Monopole d'Etat de l'assurance corporelle en cas d'accident. Financement par le biais d'une sorte de taxe professionnelle et par le revenu lié à l'achat de cartes grises (*vehicle licence*) renouvelées annuellement. L'ACC est similaire à la Société d'Assurance Automobile du Québec à ce point important près que l'ACC couvre les dommages corporels de tous les types d'accidents : travail, route, etc.

tivité nationale) de l'insécurité routière. Aujourd'hui la LTSA compte environ 550 équivalents temps plein dans ses rangs, les trois quarts travaillant en administration centrale à Wellington. Le dernier quart est reparti dans les douze bureaux régionaux de la LTSA (40 pour la région d'Auckland, par exemple).

Après une période de deux ans de prise de marques, la LTSA va durablement modifier la donne organisationnelle de la police néo-zélandaise issue de la fusion de 1992. Bien que composée d'anciens agents du MOT bien au fait de l'activité de *policing* de la route, la LTSA ne peut, à sa création, s'appuyer sur aucun dispositif précis de contrôle de performances de cette activité. Il lui manque également un modèle de calcul économique permettant de justifier la rentabilité globale ou désagrégée des investissements *TransFund* dans le *policing* de la route. En 1993 et 1994, la LTSA pare donc au plus pressé : établir un cadre stratégique convaincant de sécurité routière et aider ses anciens collègues du TSS à mettre en place les opérations « coup de poings » expérimentées en Australie.

En 1995, les stratèges de la LTSA, après deux dures années « d'*institutional and organizational build-up* », peuvent enfin prendre de l'envergure. Le ministre des Transports accepte que la LTSA double son budget de sécurité routière en deux ans[129]. Aussi veut-elle s'assurer que l'augmentation de son investissement dans le *policing* de la route qui en découle sera bien rentabilisée. Si les indicateurs de sécurité routière sont plutôt en progrès, elle voit remonter vers elle des éléments d'information qui laissent à penser que la police néo-zélandaise pourrait travailler beaucoup plus et beaucoup mieux pour le même prix : la LTSA finance déjà environ plus de 10 % du budget de la police, efforts en personnel et en matériel confondus. Les anciens collègues du TSS font savoir que le remplissage quotidien des fiches de temps passés (*time sheets*) confine à la fumisterie[130], qu'aucune véritable formation initiale ou continuée aux divers métiers du *policing* de la route n'a été mise en place par la police néo-zélandaise, que de ce fait un nombre croissant de procédures judiciaires, pour infractions au Code de la route, est annulé par les tribunaux, etc. De leur côté, les antennes régionales de la LTSA font converger vers Wellington la même complainte : la faiblesse de leur autonomie, à la fois stratégique et budgétaire, les rend peu crédibles dans leurs négociations avec les commissaires de police qui, en grande majorité, ne sont pas d'anciens policiers de la route. Certains sondages d'opinion réguliers (avec échantillon représentatif) viennent confirmer la plausibilité du caractère problématique de la situation du *policing* de la route néo-zélandais post-fusion. D'année en année, d'après ces sondages commandités par la LTSA, le nombre de Néo-zélandais qui pensent avoir peu de chance d'être contrôlés et sanctionnés en excès de vitesse ou d'alcoolémie croît

[129] Research and Safety Services Pty. Ltd (Victoria Australia)(Vulcan P., Gould Ch., Hannigan M.) (2000), *Review of the safety (administration) programme baseline, report to the Ministry of Transport*, New Zealand, February.

[130] Cette affaire de trucage de chiffres a fini par être débattue sur la place publique à la suite de la parution d'un article intitulé « *Police* « *falsify* » *time sheets* » dans le *New Zealand Herald* du 7 mars 1996.

de façon inquiétante. Par exemple, à la proposition « *Unless there is a blitz on, you seldom see an alcohol checkpoint* », 60 % des répondants disent être d'accord en 1994, et 67 % en 1995.

A la mi-1995, la LTSA et la police néo-zélandaise s'accordent : la seconde se charge en bonne intelligence avec la première d'organiser une « inspection-évaluation indépendante » (*peer review*) de l'organisation du *policing* de la route dans le pays. Trois « pairs » australiens sont alors sollicités et acceptent de conduire cette inspection : deux officiant dans la police de la route de l'Etat de Victoria, un dans la police de la route de l'Etat de Nouvelle Galles du Sud. Une cinquantaine de responsables de la police néo-zélandaise, de la LTSA, des collectivités locales, du MOT, etc. sont auditionnés, parfois sous couvert d'anonymat garanti. Si le rapport d'inspection, concis et sorti en mars 1996, n'était pas si riche en recommandations constructives on pourrait sans hésitation possible le qualifier d'accablant, ce qui renforce son impact réformateur. Globalement, le « *Peer Review Group* » australien propose avec force argument que[131] :

– Compte tenu des enjeux sociaux, économiques et budgétaires de la sécurité routière et de la certitude d'une grande efficacité d'un *policing* de la route approprié en termes de sécurité routière, cette activité policière soit reconnue comme une branche fonctionnelle centrale de l'institution policière (*Core business function*) au même titre que la police criminelle ;
– La spécificité des métiers et compétences liés à la police de la route soit reconnue au sein de la police sur le plan professionnel (formation et carrière attractive) et organisationnelle (formation d'un important *Dedicated Traffic Enforcement Group* (DTEG) séparé mais devant régulièrement solliciter des *general duties policemen* ;
– En sus de la mesure des heures passées au *policing* de la route, ce qui est accompli pendant ces heures (performances ou *output*) soit également mesuré et rapporté obligatoirement aux indicateurs de sécurité routière (effets ou *outcomes*)[132] ;
– Le niveau pertinent de planification opérationnelle soit celui de la région ou du district dans le cadre d'une politique partenariale détaillée de *policing* de la route impliquant notamment la LTSA et l'*Accident Compensation Commission* ;
– La conduite de contrôles réguliers et fréquents (automatisés ou non) de vitesse et d'alcoolémie soit considérée comme primordiale.

Le *Peer Review Group* précise bien que ses propositions ne visent pas du tout à restaurer l'ancien *Traffic Safety Service*. Cette précision ne peut être ramenée

[131] New Zealand Police (1996), *Main Report of the Peer Group Review of Traffic Enforcement*, Wellington, March.
[132] La maîtrise au moins intellectuelle, si ce n'est pratique, des principes fondamentaux de l'évaluation des politiques publiques est une des caractéristiques importantes des administrations publiques du monde anglo-saxon [Spenlehauer V. (1995), *Evaluation de politique, usages sociaux*, Paris, L'Harmattan].

à une figure de rhétorique. Certes, la création demandée d'un *Dedicated Traffic Enforcement Group* (DTEG) ne peut se faire qu'en revenant à l'ancienne organisation d'un TSS clairement distinct et autonome du reste de la police néo-zélandaise. Mais il convient d'aller plus avant dans l'analyse. En premier lieu, le DTEG doit être composé de policiers assermentés comme les autres, de policiers qui doivent faire preuve de certaines compétences spécifiques et être dûment formés à cet effet, mais qui peuvent ne passer qu'une partie de leur carrière dans le *policing* de la route. Autrement dit, le DTEG ne s'apparente pas comme le TSS à une « pièce rapportée » de l'institution policière. En second lieu, dans le prolongement du premier point, le DTEG tel qu'il est conçu par les rapporteurs dispose, comme la police criminelle, d'un droit de tirage conséquent sur le temps de travail des *general duties policemen*, notamment pour mener des « *blitz* » ou pour effectuer des enquêtes d'accidents non mortels. Enfin, en troisième lieu, le DTEG proposé ne fonctionne pas du tout dans le même environnement ou régime politico-administratif que le TSS : ses performances ont vocation à être mesurées, surveillées, évaluées. Globalement, ce que propose avec force le *peer review group* c'est la montée en puissance de la police de la route au sein de la police. Plus largement, il s'agit d'intégrer une partie importante de l'activité policière dans le domaine de la politique publique de transports organisée selon les principes du Nouveau Management Public. Alors que le ministre de la police John Banks avait en 1990 pensé la fusion des deux polices comme une manière de récupérer de la force de travail pour la police générale ou criminelle, le groupe des trois pairs australiens inverse totalement la perspective.

3.3. La police de la route néo-zélandaise de 1996 jusqu'à aujourd'hui

En définitive, ce qu'objective le rapport d'inspection des policiers de la route australiens aux yeux des policiers néo-zélandais c'est l'importance du pouvoir budgétaire et organisationnel dont dispose la LTSA sur leur institution. Partant, on peut considérer ce rapport comme « auto-prophétique ». Pratiquement, la plupart des recommandations du rapport ont été suivies d'effets.

3.3.1. Une montée en puissance objective de la police de la route

Si l'on dénombre le nombre d'heures de policiers affichés comme consacré à la mise en œuvre du *Road Safety Programme* néo-zélandais par rapport au nombre d'heures de policiers total affiché, on note que la part de la sécurité routière passe entre l'année 1995 et l'année 2000 d'environ 12 % à 22 %. Il s'agit là d'une évolution considérable (66 % d'augmentation). Elle l'est d'autant plus, en faisant l'hypothèse que le chiffre de 12 % pour l'année 1995 a beaucoup de chance d'être surestimé du fait de la pratique communément admise du trucage des chiffres des temps passés et que le chiffre de 22 % atteint en 2000 est fiable. Sur ce second terme de l'hypothèse, plusieurs éléments empiriques viennent attester de sa plausibilité.

Tout d'abord, l'exposé des performances du *policing* de la route dans les rapports annuels de la police néo-zélandaise se fait de plus en plus détaillé et analytique d'année en année à partir de 1996. Par exemple, le détail des types

d'infractions verbalisées gagne en profondeur. Par ailleurs, la forte augmentation des chiffres d'infractions constatées pour la plupart des types, indique que la pression du *policing* de la route « sur tous les fronts » croît elle aussi fortement et il est difficile d'imaginer qu'un autre facteur que celui du développement de la police de la route après 1996 soit à l'origine de ce phénomène. On note par exemple qu'en 1994 le dispositif – déployé au même moment que la fusion – de contrôle-sanction semi-automatique[133] (CSSA) des excès de vitesse produisait 90 % du total des procès verbaux d'infraction routière[134] ; en 2003, cette part ne s'élève plus qu'à 50 %. En termes d'effets sur la sécurité routière, les chiffres sont aussi éloquents. Malgré une courbe d'immatriculation ou de kilométrage parcouru qui se redresse significativement à partir de 1995, le nombre de morts et de blessés graves continue à baisser sur le même rythme qu'avant 1995.

3.3.2. La nouvelle organisation de la police de la route

La montée en puissance du *policing* de la route à partir de 1996 s'est effectuée selon les lignes directrices tracées par le rapport du *peer review group* australien. Même si cela n'apparaît guère dans les organigrammes officiels de la police néo-zélandaise, un DTEG communément (mais non officiellement) appelé « *Road Policing Branch* » est mis en place. Le terme de « *branch* » n'est en fait pas très approprié car il donne du fonctionnement de la police de la route néo-zélandaise une image excessivement hiérarchisée, séparée du reste de la police en dehors du centre à Wellington, et cohésive en interne. La réalité est évidemment plus complexe.

Sur le plan territorial, la police néo-zélandaise est divisée en douze districts, chacun sous la responsabilité d'un commandant de district (« *district commander »)*. Cette organisation territoriale de la police « classique » est doublée, sans correspondance parfaite, par celle de la police de la route gérée par des « *(local) road policing managers* ». Il n'existe en pratique pas de relation hiérarchique entre ces deux positions. Le seul véritable devoir qui lie ces deux agents consiste en l'échange mutuel d'informations sur les opérations en cours. Le responsable local de la police de la route a la charge de superviser les activités des différentes unités territoriales de police de la route comme les *traffic alcohol Groups* (et leur *booze-buses*), les *motorways units* (pelotons d'autoroute), les *traffic accident investigation units (*enquêtes d'accident*)*, les *highway patrol units* (en territoire rural[135]), etc... Le *road policing manager* s'assure également que les policiers non

[133] Semi-automatique car les appareils photographiques utilisés emploient encore la technologique argentique (par opposition à la technologie numérique) ce qui nécessite une lourde chaîne manutentionnaire.

[134] De 1994 à 2003 le nombre de « PV CSSA » augmente de 390 000 à 490 000, soit une augmentation de 3 % par an en moyenne. Compte tenu de l'augmentation du trafic durant cette période, on peut conclure à la stagnation des moyens alloués au CSSA.

[135] La *highway patrol* de la police néo-zélandaise, forte de 225 policiers, a été créée en 2000. Elle correspond à une problématique de sécurité routière car, comme on l'a mentionné plus haut, l'accidentalité routière rurale constitue traditionnellement le parent pauvre de l'action publique de sécurité routière. Mais la *highway patrol* semble également répondre à un objectif politique suite au retour au pouvoir des travaillistes emmenées par le Premier ministre Helen Clark (par ailleurs, docteur en science politique spécialiste du monde rural). Il semble en effet que le profil des *highway*

spécialisés du district consacrent bien un *tiers* contractualisé de leur temps de travail à différentes actions programmées (*strategic hours*) de *policing* de la route en collaboration ou non avec les unités spécialisées.

On voit à cet égard que l'agence opérationnelle territoriale spécialisée du *policing* de la route est loin de fonctionner séparément du reste de la police (même si les échanges avec les détectives de la police criminelle sont très ténus). Le responsable régional de la LTSA forme avec le *road policing manager* local le tandem directorial de la « territorialisation » de la politique nationale de sécurité routière. Pour ce faire, ils s'appuient sur des comités locaux de sécurité routière dans lesquels siègent les *road safety coordinators* des collectivités locales concernées, des agents territoriaux de l'*Accident Compensation Commission*, des représentants associatifs[136], etc. En définitive, on a donc bien affaire à un mode de gestion globalement déconcentré, relativement spécialisé et partenarial du *policing* de la route, ainsi que le recommandait le *peer review group* de 1995-96.

Pour autant, le cadre de gestion de la police de la route et de son activité ne s'avère pas aussi intégré et territorialisé qu'il y paraît. Par exemple, la *Commercial Vehicle Investigation Unit*[137](CVIU) qui compte 110 agents dans ses rangs ne ressortit pas de ce cadre. C'est une unité nationale dont le chef rapporte directement au « *national road policing manager* » de Wellington, lui-même en relation avec la direction centrale de la LTSA. Par ailleurs, les agents de la CVIU n'entretiennent aucune relation de travail avec les autres policiers de la route (sauf en cas d'accident grave où une relation d'entraide se manifeste).

Une indépendance similaire caractérise l'ensemble « *School Road Safety Education Units* » de la police de Nouvelle-Zélande, ensemble fort d'environ 150 agents. Bien que territorialisés et faisant, en dehors de leur activité pédagogique dans les écoles, du *policing* de la route à l'entrée et à la sortie des classes, ces policiers de la route spécifiques appartiennent à un service national transversal à l'ensemble de la police, le « *Youth Education Services* », service qui constitue leur univers de travail de référence. La LTSA ne considère pas d'ailleurs les membres des *School Road Safety Education Units* comme de véritables policiers de la route et ne co-finance pas leur activité malgré le très probable impact de celle-ci en termes de légitimation de la règle et de l'institution chargée de la faire respecter.

patrolers offre un bon compromis entre une police « classique » vue comme potentiellement violente et arbitraire et une police de proximité manquant d'ossature professionnelle.

[136] Ces comités locaux de sécurité routière, leur constitution via cooptation ou non, leur fonctionnement, etc., forment d'excellents objets d'étude sur la question de la gouvernance pour tout chercheur souhaitant concilier une approche institutionnaliste [Rhodes R.A.W (1997), *Understanding Governance*, Buckingham, Open University Press] et une approche sociologique, cf. l'indémodable [Selznick Ph. (1949), TVA *and the Grass Roots*, University of California Press]. Ils offrent en tout état de cause une justification supplémentaire à la nécessité d'un passage d'un cadre analytique « politiques publiques » à un cadre « action publique », passage préconisé dans [Thoenig J.-C., « La gestion systémique de la sécurité publique », *Revue Française de Sociologie*, XXXV, 1994, pp. 357-92.].

[137] La « terreur » des camionneurs et des entreprises de transport routier de fret, qui existait déjà du temps du Transport Safety Service du MOT.

Le contrôle-sanction semi-automatique des excès de vitesse forme un troisième système d'activité de police de la route fonctionnant indépendamment des autres. De 1992 jusqu'à la « restauration » de la police de la route de 1996, cette activité a incarné l'essentiel de la dimension répressive du *policing* de la route en Nouvelle-Zélande. Autant dire que lors de la fusion de 1992 les anciens du TSS s'y sont particulièrement investis avec l'appui sans faille de la LTSA (après la création de celle-ci en 1993 bien évidemment). Cet investissement (désespéré au début) a permis aux policiers de la route de prendre le contrôle du très stratégique *New Zealand Police Infringement Bureau* (bureau de traitement de toutes les infractions constatées par la police). C'est dans ce service que peuvent être croisées les bases de données criminelles générales et les bases de données relatives à la délinquance et à la criminalité routière. Ce service atteste que le *policing* de la route peut contribuer à la police criminelle (par exemple, localisation par les radars photographiques de criminels recherchés roulant à trop vive allure à telle heure, tel endroit).

3.3.3. La cohésion et la pérennité de la police de la route néo-zélandaise en question

A l'heure actuelle la police de la route néo-zélandaise s'apparente à un édifice organisationnel complexe où se côtoient de manière plus ou moins articulée des unités opérationnelles aux spécialités différentes et des unités de police générale non spécialisées.

Le professionnalisme certain dont font montre les différents groupes de spécialistes à l'œuvre dans le *policing* de la route les renforce si l'on considère ces groupes séparément les uns des autres. Avant la fusion de 1992, le *Transport Safety Service* avait son centre de formation initiale (*training college*). En 1992, tout change. Les futurs policiers de la route se voient dispenser la même formation que tous les autres policiers, au *police College*, les enseignements relatifs aux métiers du *policing* de la route étant logiquement réduits à la portion congrue. La « restauration » de 1996 n'a guère apporté de changement à cet état de fait, la police devant rester, au moins culturellement, une et indivisible. En conséquence, les différents groupes de spécialistes du *policing* de la route ont mis en place en leur sein des dispositifs formels et conséquents de formation « post-collège ». Par exemple, les agents du « *school road safety education* » doivent, avant d'entrer en activité, passer un diplôme universitaire (6 mois) centré sur la pédagogie de la sensibilisation à la sécurité routière. Autre exemple, l'ensemble des *Traffic Alcohol Groups* ont obtenu que toutes les nouvelles recrues de la police passent obligatoirement six mois parmi eux juste après leur sortie du collège de la police. Ces dispositifs de formation ad hoc mais toujours sérieusement gérés inculquent un métier bien codifié et valorisant car axé sur cette cause présentée comme noble qu'est la sécurité routière. Leur bonne gestion permet aux vocations de mûrir et de se déclarer en bonne connaissance de cause. Ainsi, aucune spécialité de *policing* de la route n'éprouve de difficulté à recruter et, au contraire, dispose d'une confortable latitude pour sélectionner les

éléments qui lui paraissent les plus compétents, motivés et prometteurs[138].

Paradoxalement, ces dispositifs de professionnalisation incorporés à chaque spécialité opérationnelle, pour efficaces qu'ils soient, ne sont pas sans produire un certain effet d'isolement de chacune des spécialités les unes par rapport aux autres. Ils participent alors à un affaiblissement de la cohésion professionnelle de la police de la route dans son ensemble. Pour l'instant, cet effet d'émiettement des formations et des métiers ne porte pas à conséquence organisationnelle[139] et ce pour trois grandes raisons ou facteurs compensateurs.

Primo, les anciens policiers de la route du *Transport Safety Service* en activité sont encore nombreux et aux postes de commande. Ils forment un réseau formel et informel de solidarité qui place les relations entre agents de différentes spécialités davantage sur le mode de l'indifférence respectueuse, voire de l'entraide si nécessaire que sur celui de la concurrence pour la conquête de moyens et de prérogatives. Pour prendre un petit exemple, sans ce réseau d'anciens fédérateurs, l'obtention récente par les membres des unités d'enquête d'accident d'une prime salariale conséquente aurait été stigmatisée comme un privilège par les autres policiers de la route. La question prospective qui se pose est la suivante : la police de la route néo-zélandaise va-t-elle parvenir à produire en son sein des agents de haut niveau ayant la même surface professionnelle que leurs aînés formés du temps du TSS ?

Secundo, la *Land Transport Safety Authority*, en contrepartie de financements octroyés, a progressivement obligé la police néo-zélandaise à se doter d'un système très sophistiqué de gestion de la performance eue égard principalement à la dimension répressive de son activité de *policing* de la route. Ce système, géré en centrale par l'« *Intelligence and Performance Group* » (IPG) rattaché au *national road policing manager,* confère de facto à ce dernier un pouvoir direct de gestion, de fédération et d'intégration de toutes les spécialités opérationnelles du *policing* de la route. Ce système se base sur un raisonnement scientifiquement avéré : la délivrance de procès verbaux d'infractions routières fait baisser le nombre et la gravité de celles-ci, baisse qui elle-même se traduit par une diminution du nombre et de la gravité des accidents de la route. C'est la performance de cette chaîne de production de la sécurité routière qui est évaluée par l'IPG, après avoir été déclinée par district, par type d'unités opérationnelles et par grands types d'infractions (vitesse, alcool, port de la ceinture, etc.). Ce système facilite l'allocation rationnelle des moyens et la détection, par exemple, des districts dans lesquels l'utilisation des moyens ne donne pas satisfaction. Autrement dit, il permet une

[138] ... Au grand damne de certains hiérarques de la police criminelle. Ainsi que nous l'a rapporté l'un d'entre eux : « *La police criminelle n'attire plus comme avant. Il y a plein de jeunes policiers qui n'ont pas envie de traiter avec des drogués, des voleurs, des criminels violents et qui préfèrent faire carrière dans le road policing, c'est plus tranquille, c'est mieux cadré, on y divorce moins et cela peut même être intéressant* ».

[139] L'émiettement fait notamment peser un risque d'une plus grande facilité de réorganisation du policing de la route aux dépens de ses performances comme nous avons pu l'observer en Nouvelle-Galles du Sud.

gestion opérationnelle centrale rigoureuse du *policing* de la route néo-zélandais. Mais il joue également un rôle crucial de fédération et d'intégration du *policing* de la route. Ce système de gestion de la performance fournit à tous les policiers de la route un cadre commun au sein duquel ils peuvent se situer les uns par rapport aux autres et objectiver leurs interdépendances. Par exemple, dans ce cadre, les *Traffic Alcohol Groups* des districts, voient comment le travail de leurs collègues des enquêtes d'accident participe à l'orientation de leur activité. Bien évidemment, il ne fait pas perdre de vue que la légitimité et l'efficacité de ce système en interne sont directement liées au bon maintien d'une relation de confiance avec le « client » principal : la LTSA. Or, cette dernière, suite à la restructuration actuelle du secteur public « transports », a cessé d'exister au 1er décembre 2004. Si la sécurité routière a toute chance de demeurer une priorité du gouvernement néo-zélandais, de lourdes incertitudes pèsent sur le caractère primordial du *policing* de la route en tant que levier de sécurité routière, par rapport au levier « aménagement des routes ».

Tertio, une partie non négligeable de la haute fonction publique policière néo-zélandaise[140] n'ayant pas fait ses classes dans le *policing* de la route partage à propos de ce dernier, l'avis du *peer review group* de 1996 : le *policing* de la route doit être considéré comme une « *core business function* » pour l'institution policière. Au-delà de l'importance du transport routier et de la violence routière dans la société néo-zélandaise – quatre fois plus de morts sur les routes que d'homicides –, ce courant de pensée défend deux postures pragmatiques. La première consiste à tenter de transposer les méthodes de gestion de la performance du *policing* de la route à d'autres champs d'activité policière. C'est un travail de longue haleine. La seconde posture correspond, en revanche, à un chantier technologique qui peut être ouvert dans un avenir proche. Il s'agit d'établir une connexion directe et routinière entre l'activité de *policing* de la route et le dispositif de renseignement (*intelligence*) de la police dans le cadre d'enquêtes criminelles, de la lutte anti-terroriste, de la lutte contre les violences domestiques impliquant la consommation excessive d'alcool, etc., à l'image de ce qui est développé actuellement au sein de la *California Highway Patrol*. L'usage par la police britannique de la technologie de reconnaissance automatique des plaques minéralogiques retient également l'intérêt de ce groupe de policiers néo-zélandais innovateurs.

Conclusion

La combinaison des trois facteurs d'incertitude évoqués ci-dessus indique que la police de la route néo-zélandaise actuelle s'apparente peut-être à un colosse aux pieds d'argile, notamment si on la compare à la *California Highway Patrol*. Cette dernière et la priorité qu'elle accorde à ses missions de sécurité routière sont protégées à la fois par : 1) son caractère étatique par rapport au statut local des autres polices californiennes (pas de concurrence directe pour la conquête

[140] L'actuel *national road policing manager,* issu de la « Crim », est le porte-drapeau de cette mouvance.

ou la conservation de moyens), 2) les échanges de services avec ces autres polices locales[141] (pas de concurrence indirecte pour la conquête...), 3) le corps professionnel très cohésif de ses officiers qui est capable « d'en imposer » au gouvernement californien, voire à l'administration fédérale (cohésion donc force interne pour la conquête...). La situation néo-zélandaise est tout autre. Bien que le *policing* de la route néo-zélandaise ait comme la CHP, suivi un triple mouvement d'étatisation, de professionnalisation et de « policiarisation », l'examen approfondi de ce mouvement démontre clairement qu'il a débouché sur une situation actuelle de concurrence (certes maîtrisée pour l'instant) avec le reste de la police et de relative faiblesse corporatiste et/ou professionnelle vis-à-vis du gouvernement. Ajoutons pour finir que le régime politico-administratif instauré par le *new public management* a exacerbé cette faiblesse.

[141] *La policiarisation de l'activité de la CHP a rendu possibles ces échanges de service.*

Chapitre 2

Les polices de la route
Une analyse transversale

Si les trois monographies présentées soulignent la singularité des trajectoires institutionnelles suivies dans chacun des pays étudiés, elles mettent également en lumière des points de rencontre, des similitudes et des interrogations partagées. Un effort de synthèse peut donc être entrepris à partir des enquêtes effectuées sur les trois terrains afin de dépasser une simple juxtaposition des monographies et de porter des regards réellement croisés sur les expériences étudiées. On retiendra d'abord l'influence de facteurs externes (1), l'insertion des polices de la route dans un système d'interactions fortes et continues (2), enfin la structuration de l'activité de police en une véritable profession (3).

1. Influences socio-économiques et contraintes cognitives

Chaque pays se caractérise par une structure institutionnelle et organisationnelle particulière de prise en charge des enjeux de sécurité routière. Le type de spécialisation de la force de police participe à la définition de cette spécificité, qu'elle s'exprime par la création d'une organisation complètement dédiée au contrôle routier (cas de la Nouvelle-Zélande pour la période antérieure à 1992 et de la *California Highway Patrol*) ou que la spécialisation prenne la forme d'un département spécialisé au sein de l'organisation policière (cas de la *Traffic Branch* et de la *New South Wales Police Service*). La première partie de ce rapport a souligné les spécificités de chacune des organisations policières, leur rôle et leur place dans l'agencement institutionnel. Nous placerons ici notre analyse dans une perspective transversale pour comprendre les performances respectives des différents systèmes dont les résultats ne peuvent être seulement attribués à l'existence d'une police de la route spécialisée, mais auxquels elle contribue pour une large part sans aucun doute. Nous essaierons également d'identifier les facteurs qui peuvent expliquer le type de spécialisation ou d'organisation adoptées pour prendre en charge l'insécurité routière. En ce sens, il s'agit de comprendre les influences éventuelles du cadre environnemental et cognitif sur l'élaboration du système et de son fonctionnement.

1.1. Des éléments de comparaison internationale

Pour éviter une mauvaise compréhension des trajectoires institutionnelles particulières offertes par les différents exemples de police de la route étudiés, il est nécessaire de réintégrer certains éléments dans la réflexion. Nous avons pris le parti de prendre en compte des éléments d'appréciation relatifs à la dimension environnementale qui peuvent être compris comme des phénomènes structurants, à la fois influençant l'action des autorités et affectant l'activité des forces policières. Des indicateurs de performances globales (taux de tués par habitant par exemple) sont également intégrés à l'analyse, permettant ainsi d'apprécier les résultats obtenus par les différents systèmes de sécurité routière et de les mettre en rapport. Il ne s'agit pas ici d'établir une comparaison point par point, mais de disposer d'éléments de repères généraux autorisant une première interprétation.

1.1.1. Les facteurs environnementaux

La comparaison et l'interprétation des performances obtenues par les différents systèmes de sécurité routière doivent se faire avec l'éclairage des facteurs environnementaux. En effet, les informations relatives à la structuration géographique du pays (densité, superficie), taille du réseau routier, place de la mobilité dans la société doivent être prises en compte pour comprendre les caractéristiques et les contraintes d'action des autorités. Le taux de motorisation ainsi que le nombre de victimes de la route sont comparées afin de ne pas commettre des distorsions liées à des effets de niveau (la Nouvelle-Zélande se caractérise ainsi par un nombre de victimes limité ce qui conduit à des variations en pourcentage plus importantes par exemple). En cela, l'étude de l'environnement permet d'établir une base commune d'interprétation et de comparaison.

A) *La Californie*

La Californie s'étire sur 1 250 kilomètres et présente une superficie de 404 800 km^2. La densité géographique est de 87 habitants au km^2 en moyenne[142]. La Californie présente une diversité géographique mêlant à la fois des zones désertiques et de grandes agglomérations urbaines. La plupart de la population (plus de 70 %) vit dans une des cinq grandes villes que sont Los Angeles, San Diego, Monterey, San Fransisco et Sacramento. Quant au nord du territoire, il est relativement peu peuplé.

La juridiction de la *California Highway Patrol* comprend les *interstates* mais également des routes secondaires, ce qui fait du réseau routier sous sa surveillance, un réseau à forte composante rurale[143]. Cette caractéristique géographique est importante dans la mesure où elle influence la stratégie adoptée, notamment en

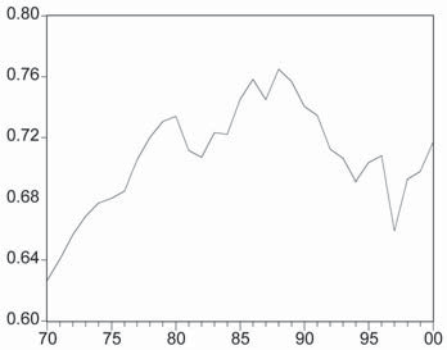
[142] La densité géographique est de 110 habitants au km² environ pour la France.

[143] En effet, la juridiction de la *California Highway Patrol* comprenait en 2002, 101 448 miles de voies, dont 90 254 miles de *County Roads*. Informations fournies par le service des projets spéciaux de la *California Highway Patrol* (California Highway Patrol 2002 Fact Sheet).

privilégiant le choix des patrouilles[144] plutôt que l'utilisation de dispositifs automatisés du contrôle des vitesses. Le réseau routier présente également une forte hétérogénéité puisqu'il combine un réseau à deux voies, mais également des portions de réseau à huit, neuf, dix voire parfois onze voies. Nous devons noter cependant que l'essentiel du kilométrage est à dominante urbaine, ce qui explique la présence d'un important personnel auprès des grands centres urbains et notamment sur la région de Los Angeles. Nous tenons également ici une explication de l'importance de l'action de la CHP dans le cadre de la gestion du trafic.

La mobilité routière est une caractéristique essentielle de l'Etat de Californie, dimension qui doit être prise en compte pour comprendre l'importance des moyens mis en œuvre pour lutter contre l'insécurité routière d'une part, et mis à disposition de la *California Highway Patrol*, d'autre part. L'importance de la mobilité peut être appréciée par l'évolution du taux de motorisation (nombre de véhicules par habitant) dont la valeur du rapport est de 0,73 en 2001. En France[145], ce taux est de 0,58 soit environ 20 % inférieur à la valeur du rapport pour la Californie. Cette forte motorisation illustre la mobilité de la population californienne qui parcourt plus de 480 milliards de kilomètres chaque année, soit environ plus de 19 000 kilomètres par an en moyenne par véhicule. Ces flux de circulation conséquents impliquent pour l'agence policière de disposer de moyens idoines pour mener une politique de surveillance du réseau efficace.

Graphique 1 : Taux de motorisation pour la Californie (1970-2001)[146]



Les évolutions du nombre des tués et des blessés indiquent un mouvement oscillatoire jusqu'à la fin des années 80 pour enfin amorcer une forte diminution

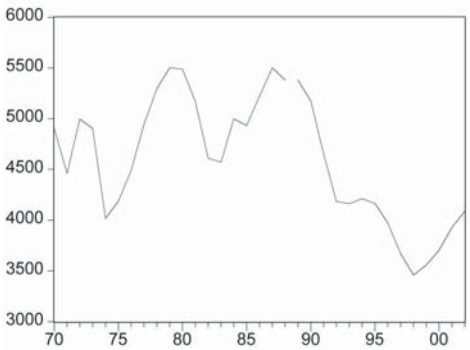
[144] En 1953, l'activité de patrouille de la CHP représentait 57,7 % de son activité. En 1990, l'activité de patrouille ne représentait plus que 30 % de son activité (Archives de l'Etat de Californie, box 90 F 22).

[145] Les statistiques relatives à la situation française sont tirées de Union Routière de France (2003), *Statistiques du Transport en France, Faits et Chiffres 2003*.

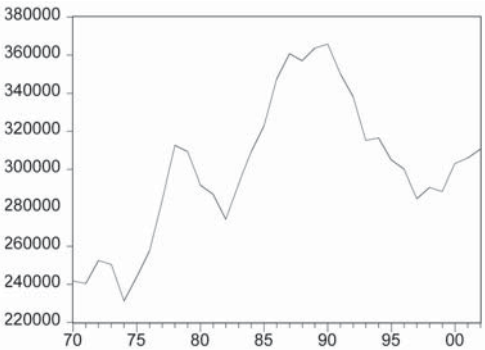
[146] Le taux de motorisation a été calculé à partir des statistiques mises à disposition par la CHP. Il s'agit du nombre de véhicules par habitant.

qui perdure au cours des années 90 et qui constitue en cela une réelle rupture[147]. L'interprétation des oscillations décelées par l'influence de la conjoncture économique ne peut être exclue[148]. Si cette explication est retenue, cela signifie que la mobilité et les accidents de la route sont sensibles à l'activité économique et doivent être prises en compte dans la comparaison et l'interprétation des résultats.

Graphique 2 : Nombre de tués en Californie (1970-2002)[149]



Graphique 3 : Nombre de blessés en Californie (1970-2002)



Le bilan routier de la Californie se caractérise par environ 4 000 tués et plus de 300 000 blessés sur les routes, ce qui représente un nombre considérable de victimes. La composition des victimes diffère radicalement de la situation française avant 2002. En effet, en France pour l'année 2001, le nombre de tués était de

[147] Pour un modèle explicatif du risque routier en Californie, cf. Patrick Mc Carthy (1999) « TRACS-CA : Traffic Risk ans Crash Severity – California », publié in *Marc Gaudry and Sylvain Lassarre (2000), Structural Road Accident Models : The International DRAG Family, Elsevier.*

[148] Wagenaar Alexander (1984), « Effects of Macroeconomic Conditions on the Incidence of Motor Vehicle Accidents », *Accident Analysis and Prevention*, Vol. 16, N° 3, pp. 191-205.

[149] L'ensemble des statistiques a été fourni gracieusement par le service des projets spéciaux de la CHP.

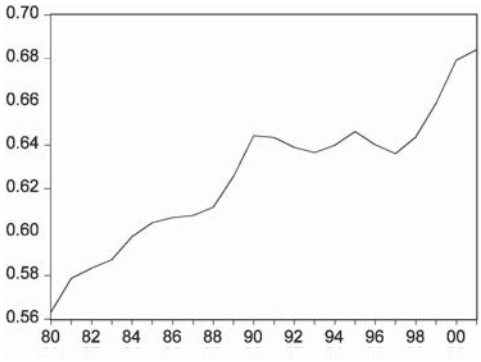
plus de 7 000 et celui des blessés de 154 000 environ. Alors qu'il y a un tué pour 22 blessés en France, le rapport est de 1 pour 75 pour la Californie, soulignant ainsi une meilleure performance en matière de sécurité routière. L'analyse des indicateurs de performance globale confirme ce constat.

B) *La Nouvelle-Zélande*

La Nouvelle-Zélande s'étend sur trois îles totalisant quelques 268 680 km^2 d'espace. Le nombre d'habitants est estimé à 4 millions environ. La densité démographique est de 14,6 habitants au km², ce qui en fait un pays très peu peuplé. La population réside essentiellement sur l'île du Nord (2/3) autour des grandes villes que sont Auckland et Wellington. L'île du Sud présente un caractère rural et une faible densité démographique (environ 5 habitants au km^2). La population est urbanisée à plus de 80 %, ce qui suggère que le trafic routier est essentiellement urbain[150].

Le réseau routier est composé d'un peu plus de 91 000 kilomètres de voies, ce qui représente environ 9 % du réseau français en excluant les chemins ruraux. Le réseau est constitué essentiellement de routes nationales et secondaires (83 %), sur lequel est réalisé environ 46 % du trafic.

Graphique 4 : Taux de motorisation pour la Nouvelle-Zélande (1980-2001)[151]



Sur les vingt dernières années, le taux de motorisation a augmenté de 20 % pour atteindre 68 % et cela malgré une stagnation au cours du début des années 90. Le kilométrage parcouru par véhicule est de 4 500 par an en moyenne. La société néo-zélandaise est donc relativement peu mobile lorsqu'elle est rapportée à la situation californienne. En effet, le kilométrage parcouru par an et par véhicule en moyenne représente seulement 20 % du niveau californien.

[150] Comme nous l'avons souligné pour le cas de la Californie, l'importance de la mobilité et sa composition rurale / urbaine impacte la stratégie et l'organisation policière.

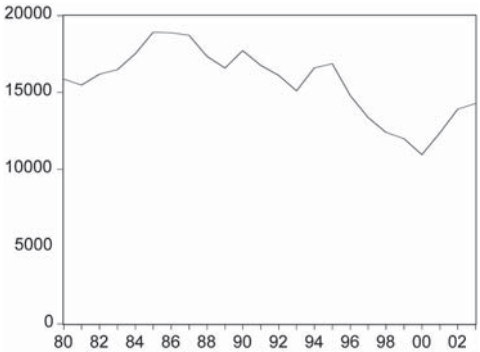
[151] L'ensemble des statistiques utilisées pour l'analyse de la sécurité routière est tiré de Land Transport Safety Authority (2003), *Motor Vehicle Crashes in New Zealand 2002*, Wellington, LTSA.

Le nombre de tués s'établit autour de 450. En absolu, ce chiffre est relativement faible (10 fois moins important que le nombre de tués californiens et 20 fois que le nombre des tués en France en 2000). Par rapport au pic atteint en 1987 avec 795 tués, la baisse est de 40 %, ce qui est considérable.

Graphique 5 : Nombre de tués de la route en Nouvelle-Zélande (1980-2002)

La Nouvelle-Zélande totalise également environ 14 000 blessés, dont 2 500 graves. Les progrès obtenus sont moins remarquables que pour les tués, néanmoins la diminution est de 10 % depuis 1980.

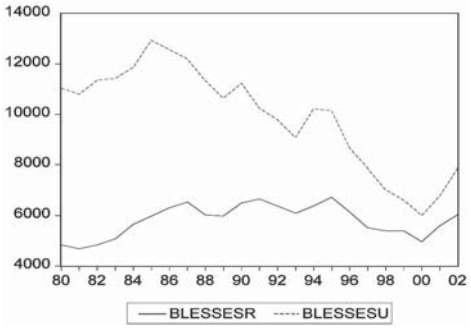
Graphique 6 : Nombre de blessés sur les routes de Nouvelle-Zélande (1980-2003)

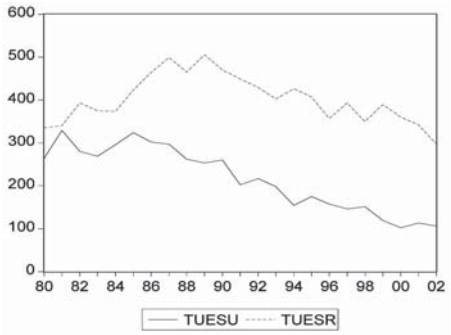


La lecture des graphiques souligne à la fois un nombre de blessés plus faible et un nombre plus important de tués en milieu rural qu'en milieu urbain. Les évolutions sont également significatives et divergentes. Les gains enregistrés en milieu rural sont relativement moins satisfaisants. En effet, les tués ont diminué de 60 % en milieu urbain tandis qu'ils diminuaient seulement de 11 % en milieu rural. En ce qui concerne le nombre de blessés, l'évolution est encore plus saillante car le nombre de blessés a diminué de 28 % environ en milieu urbain et a en revanche

augmenté de 25 % en milieu rural. Cette structuration géographique des tués et des blessés (en milieu rural et urbain) reflète pour partie la localisation des forces de police et le choix initial de l'organisation policière en matière de sécurité routière qui donnait la priorité à la gestion des problèmes urbains[152].

Graphiques 7 et 8 : Nombre de tués et de blessés en milieu rural et urbain en Nouvelle-Zélande (1980-2002)





BLESSESR : nombre de blessés en zone rurale.
BLESSESU : nombre de blessés en zone urbaine.
TUESR : nombre de tués en zone rurale.
TUESU : nombre de tués en zone urbaine.

C) *La Nouvelle-Galles du Sud*

La superficie de la NGS est de 801 600 km^2 soit près de trois fois celle de la Nouvelle-Zélande et deux fois celle de la Californie. La population résidant sur le territoire est proche de 7 millions. La densité est de 9 habitants au km^2, ce qui constitue une valeur très inférieure à la densité californienne et néo-zélandaise. La NGS est donc un pays relativement vide, mises à part les grandes zones urbaines côtières dont la métropole de Sydney.

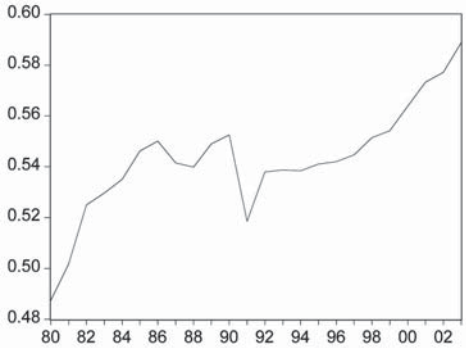
Le réseau routier comprend environ 200 000 kilomètres de routes dont seulement 3 105 kilomètres d'autoroutes. En fait, le réseau est essentiellement constitué (pour les 3/4) de routes locales dont la qualité est hétérogène[153].

[152] Wilson P. R. and D. Chappell (1971) « The Effects of Police Withdrawal from Traffic Control : A Comparative Study », *Journal of Criminal Law, Criminology and Police Science*, Vol. 61, N° 4, pp. 567-572.

[153] Australian Transport Safety Bureau (2002), *Transport Statistics Report, Road Fatalities : 2001 Statistical Summary*, Commonwealth Department of Transport and Regional Services ; New South Wales Year Book, Extraits pour les années 2002, 2001, 2000, 1999, 1998, 1997, 1996, 1994, 1986 et 1985, Australian Bureau of Statistics ; Report on Government Services, 2002 et 1998, vol. 1, *Education, Health, Justice Emergency Management,* Steering Committee for the Review of Commonwealth / State Service Provision ; New South *Wales Auditor-General's Report to Parliament for 2001*, vol. 7, part 2, the Audit Office.

La circulation est essentiellement urbaine (73 % environ du kilométrage parcouru). Plus précisément, la majorité du kilométrage est réalisée dans la métropole de Sydney, représentant 50 % du total[154].

Graphique 9 : Taux de motorisation de la Nouvelle-Galles du Sud (1980-1998)[155]

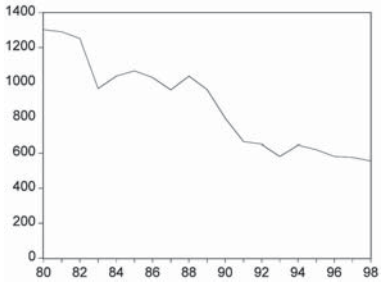


Le taux de motorisation de la NGS est en augmentation depuis 1980 (+ 17,5 %). Il se situe à 0,59 pour 2003 soit à un niveau relativement proche de la situation française. Le parcours moyen annuel par véhicule est de 15 000 kilomètres, ce qui constitue une valeur relativement proche de la situation française. Le kilométrage total est de 60,7 milliards de kilomètres. Lorsque les chiffres de la NGS sont rapprochés de ceux de la Californie et de la Nouvelle-Zélande, des situations contrastées apparaissent avec une situation présentant un taux de motorisation et une mobilité plus importante pour les californiens et un taux de motorisation plus important et une mobilité moindre pour les néo-zélandais. Ces appréciations devront être rappelées lorsque les indicateurs de performance globale feront l'objet d'une comparaison. Un trait se distingue nettement des trois situations avec la présence d'une forte ruralité contraignant l'action de l'agence policière. Néanmoins la concentration urbaine en NGS permet de relâcher cette contrainte.

Le nombre de tués a connu sur la période 1980-2001 une diminution considérable (– 60 %) en passant de 1 303 à 524 tués. Ce dernier chiffre est comparable à la situation néo-zélandaise, mais compte-tenu d'une mobilité plus importante, la performance est donc meilleure en terme de tués par kilomètre parcouru. Cette performance conduit à nous interroger sur l'organisation de l'agence policière et le dispositif institutionnel de prise en charge des enjeux de sécurité routière.

[154] *Idem.*
[155] La chute de 1991 s'explique par un changement dans la définition de la statistique.

Graphique 10 : Nombre de tués en Nouvelle-Galles du Sud (1980-1998)[156]



1.1.2. Les indicateurs de performance

Il existe différents indicateurs pour comparer les performances globales d'un système de sécurité routière. Le taux de tués par habitant permet d'apprécier le poids des accidents selon la taille de la population, alors que le taux de tués par véhicule prend en compte le degré de motorisation d'une société. Le taux de tués par kilomètre parcouru intègre l'intensité d'utilisation des véhicules à moteur. Notre analyse privilégie les deux premiers indicateurs du fait de l'indisponibilité d'estimation des parcours pour la Nouvelle-Galles du Sud et la Nouvelle-Zélande[157], tout en ne négligeant pas les éléments d'appréciation apportés par le kilométrage parcouru. La période d'étude comprend les années 1991 à 2001. Les années 2002 et 2003 sont exclues de l'analyse du fait de la priorité toute récente donnée par les autorités françaises à la question de l'insécurité routière.

L'approche par le taux de tués par habitant

L'analyse du taux de tués pour 100 000 habitants fait apparaître immédiatement le constat d'une situation relativement défavorable pour la France qui présente en 2001 un taux largement supérieur à ceux de la NGS, de la Californie et de la Nouvelle-Zélande (Tableau 1). Ce taux est supérieur de 17 % à celui de la Nouvelle-Zélande et de plus de 70 % à celui de la NGS.

La meilleure performance est réalisée par la NGS, qui reflète à la fois une spécificité australienne, mais également des effets propres à l'Etat de NGS dont la performance est inférieure à la moyenne nationale.

La Californie présente également des résultats remarquables, même s'ils sont inférieurs à ceux de la NGS. La performance est notable dans la mesure où les résultats présentés sont largement inférieurs à ceux des Etats-Unis. Même si les résultats nationaux doivent être pris avec une certaine réserve du fait du carac-

[156] Federal Office of Road Safety (1998), *The History of Road Fatalities in Australia*, Monograph 23 ; ATSB, ibid.

[157] En fait, seules des estimations du kilométrage parcouru pour la fin des années 90 sont disponibles pour la NGS et au début des années 2000 pour la Nouvelle-Zélande.

tère hétérogène de la situation démographique et géographique, la performance californienne ne doit rien au hasard et traduit une véritable volonté politique de lutte contre l'insécurité routière dont la *California Highway Patrol* est la pierre de touche.

La situation néo-zélandaise reste en deçà des cas évoqués précédemment mais présente toutefois des résultats probants lorsqu'ils sont rapportés à la situation française.

Tableau 1 : Taux de tués pour 100 000 habitants

	1991	1995	2001
France	18,5	15,3	13,8
Californie	13,6	11,3	10,1
Etats-Unis	16,4	15,9	14,8
Nouvelle-Galles du Sud	11,2	10,1	8,0
Australie	12,3	11,2	9,0
Nouvelle-Zélande[158]	18,8	16	11,8

L'analyse peut être affinée en ne se limitant pas seulement à la situation qui prévalait en 2001, mais en intégrant également l'évolution de ce taux sur les dix dernières années.

La France s'inscrit dans une tendance qui semble d'ailleurs animer l'ensemble des pays à l'exception des Etats-Unis et de la Nouvelle-Zélande. La diminution du taux est de l'ordre de 25 %. Les Etats-Unis présentent une évolution beaucoup moins rapide, tandis que la Nouvelle-Zélande fait preuve d'un grand dynamisme avec une diminution de 37 % de son taux. Partant d'une situation relativement défavorable par rapport aux pays faisant l'objet de notre comparaison, la Nouvelle-Zélande poursuit un rythme qui la pousse à se rapprocher des pays performants. Ces efforts sont un indice de changements importants dans le système de sécurité routière, notamment avec la mise en place d'une autorité spécialisée dans la gestion des problèmes de sécurité dans les transports en 1993 (LTSA) et d'une police routière unifiée pilotée à la performance.

L'approche par le taux de tués par véhicule

Le taux de tués par véhicule permet d'intégrer dans la réflexion une dimension essentielle pour l'étude de notre sujet à savoir le degré de motorisation d'une société. Le degré de motorisation est important dans la mesure où il permet d'apprécier d'une certaine manière l'importance accordée au véhicule au sein d'une société, et de comprendre l'importance des modalités de déplacements. Selon un usage plus ou moins intensif des véhicules, les modalités institutionnelles de prise en charge des conséquences de la mobilité (accidents, pollution, congestion, construction d'infrastructure...) seront adaptées.

[158] National Road Safety Committee (200), *Road Safety Strategy 2010.* A Consultation Document.

Le degré de motorisation impacte également et de manière quasi-mécanique le nombre de tués compte tenu du lien qui existe avec la mobilité. Ainsi est associé à un plus grand nombre de véhicules, un nombre plus important de victimes[159]. Par ailleurs, un plus grand nombre de véhicules implique des efforts plus conséquents et plus importants (policiers plus nombreux entre autres) pour le contrôle du respect des obligations définies par le Code de la route ; et cela d'autant plus si l'on établit l'hypothèse que l'accroissement des véhicules implique une multiplication plus que proportionnelle des interactions et donc des occurrences d'accidents.

Le constat tiré de la situation pour les taux de tués par véhicule en 2001 est relativement similaire à celui pour les taux de tués par habitants. La France se caractérise par des résultats moins satisfaisants. Son taux est de 65 % supérieur à celui de la NGS et de la Californie, et de 35 % supérieur à celui de la Nouvelle-Zélande (Tableau 2).

Tableau 2 : Taux de tués pour 10 000 véhicules

	1991	1995	2001
France	3,9	3,1	2,3
Californie	1,8	1,6	1,4
Etats-Unis	2,2	2,1	1,7
Nouvelle-Galles du Sud	2,2	1,9	1,4
Australie	2,1	1,8	1,4
Nouvelle-Zélande	2,9	2,5	1,7

En termes d'évolution, les résultats sont relativement contrastés. La Californie présente la baisse la moins importante (– 22 %), ce qui doit être sans doute relativisé du fait que cet Etat disposait déjà d'un taux convenable au début des années 90. Les progrès enregistrés par la NGS sont remarquables et encore plus pour la Nouvelle-Zélande et la France. De nouveau, ces résultats doivent être relativisés du fait d'une situation de départ moins favorable. Toutefois, l'interprétation de ces résultats ne peut exclure les effets de politiques publiques menées au cours des années 90 avec la mise en œuvre de nouvelles dispositions légales (permis à points, contrôle technique et limite de vitesse en ville en France, introduction des caméras pour la vitesse en NGS).

L'approche par les taux de tués

L'approche par le ratio en termes de tués précise les performances des différents pays, et permet notamment d'apprécier la très bonne performance de la Californie (Tableau 3). Elle devance, désormais, la NGS en présentant un taux inférieur de 13 % environ. La France est très en retrait par rapport aux différents pays étudiés. Son taux est supérieur de 76 % à celui de la Californie, de 54 % à celui de la NGS et de 30 % à celui de la Nouvelle-Zélande.

[159] A kilomètre donné par véhicule.

Tableau 3 : Taux de tués par kilomètre parcouru (100 millions de kilomètres)

	1998	2001	2002	2003
France	1,6	1,4	1,39	1,3
Californie	0,74	0,77	0,79	–
Nouvelle-Galles du Sud	1,1	1,2	0,9	–
Nouvelle-Zélande	–	1,23	1,07	1,18

Le changement de hiérarchie entre les meilleures performances s'explique par la plus forte mobilité de la population californienne ; la performance californienne est d'autant plus notable que le réseau de l'Etat à surveiller est relativement vaste.

L'analyse en termes de taux de tués reste relativement limitée dans la mesure où les statistiques ne sont pas systématiques en NGS et en Nouvelle-Zélande. Néanmoins, ces premiers éléments d'appréciation permettent de préciser les contraintes d'action de chacune des forces de police et les performances associées.

1.1.3. Quelques éléments d'appréciation

L'analyse globale reste sommaire du fait de la disponibilité de séries statistiques ne permettant la comparaison que sur quelques points. Néanmoins, les performances des différents systèmes de sécurité routière peuvent être appréciées. Leur comparaison indique clairement une situation moins favorable pour la France et des performances notables pour la Californie et la NGS. Le cas de la Nouvelle-Zélande est plus difficile à apprécier dans la mesure où une réelle rupture s'est produite au cours des années 90, rupture dont nous avons rendu compte dans la monographie (voir supra).

Il reste qu'il est difficile d'appréhender l'impact d'une police de la route spécialisée sur la performance globale. Néanmoins, il est notable que l'ensemble de ces pays dispose de forces de police spécialisées pour les missions de police routière. En somme, l'existence et le choix de créer des polices spécialisées (indépendamment de la modalité de la spécialisation) reflètent un agencement institutionnel caractérisé par l'établissement de priorités établies et la définition de choix politiques clairs. La spécialisation des forces de police en matière de sécurité routière participe donc au fonctionnement et à l'efficacité d'un système de sécurité routière relativement plus performant.

1.2. Des éléments d'appréciation sur chacune des polices de la route étudiées

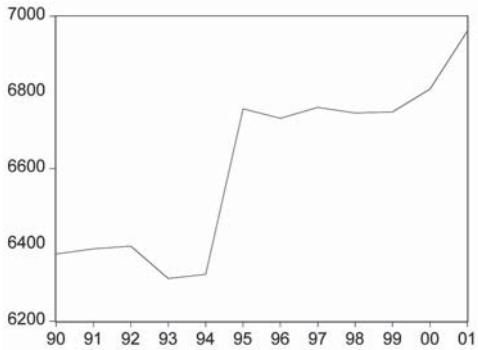
Même s'il reste difficile de pouvoir mener une comparaison précise entre différentes organisations qui oeuvrent dans des contextes différents et font face à des contraintes d'action diverses, des éléments d'appréciation peuvent être avancés. Cette comparaison sommaire s'effectuera à partir de la taille des effectifs, leur évolution et leur poids par rapport aux éventuelles autres forces de police. L'analyse replace également l'importance de chacune des organisations en rap-

portant les effectifs au nombre d'usagers, des habitants ou encore à l'importance de la mobilité.

1.2.1. La California Highway Patrol

Les effectifs de la CHP sont conséquents, puisque près de 7 000 officiers de police[160] sont affectés à la police routière en 2001. Entre 1990 et 2001, les effectifs se sont accrus de 8 %. Cette hausse s'inscrit dans un contexte de développement croissant des effectifs depuis le début des années 70. Cependant, le contexte économique du début des années 90 est moins favorable à la poursuite de l'augmentation du personnel, du fait des difficultés budgétaires que connaît l'Etat de Californie[161]. Il reste que la CHP constitue une des forces de police les plus imposantes des Etats-Unis par la taille de ses effectifs[162]. Elle est la force de police routière la plus importante comparée aux autres polices routières américaines.

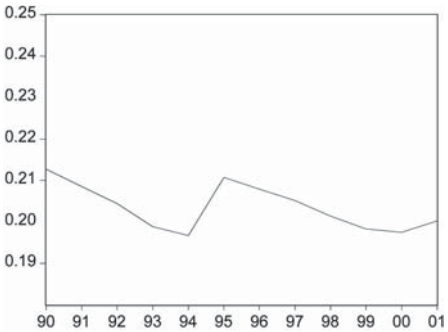
Graphique 11 : Effectifs de la CHP (1990-2001)[163]



Même si les effectifs rendent compte de l'importance de l'organisation CHP, il convient toutefois de prendre en compte les éléments environnementaux que sont la population (base fiscale permettant de financer l'organisation) et les usagers de la route (population qui fait l'objet des contrôles et bénéficiaire des services). Le rapport, entre nombre d'officiers de police et le kilométrage parcouru, permet également d'apprécier l'importance des moyens déployés par rapport au kilométrage parcouru.

[160] La totalité des effectifs de la CHP en intégrant le personnel civil représente environ 10 000 personnes.
[161] « In Need of a Makeover, A Survey of California », *The Economist*, May 15th-7th 2004.
[162] Hickman Matthew J. and Brian A. Reaves (2003) Local Police Departments 2000, Bureau of Justice and Administrative Statistics ; Reaves Brian A. and Matthew J. Hickman (2002) Police Departments in Large Cities,1990-2000, Bureau of Justice Statistics, Special Report ; Reaves Brian A. and Matthew J. Hickman (2002) Census of State and Local Law Enforcement Agencies 2000, Bureau of Justice Statistics Bulletin. Elle est la cinquième plus importante force de police non fédérale des Etats-Unis.
[163] Information fournie par le service des projets spéciaux de la CHP.

Graphique 12 : Officiers de police de la CHP pour 1 000 habitants

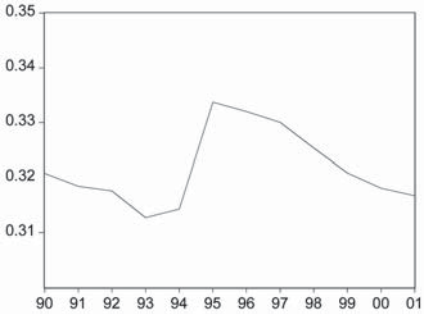


L'accroissement des effectifs en 1995 de 434 postes doit être relativisé lorsque ceux-ci sont rapportés au nombre d'habitants. En effet, l'indicateur continue de décliner sur l'ensemble de la période. Par ailleurs, l'accroissement des effectifs de 1995 s'explique par l'absorption de la police d'Etat de Californie dont les missions ne sont pas dirigées vers des missions de police routière, mais plutôt de protection des personnalités politiques (protection du gouverneur) et des différents bâtiments publics.

Même si la juridiction de la CHP ne couvre pas l'ensemble de la Californie[164], l'évolution de cet indicateur souligne la dégradation de la position de l'organisation pour maintenir la qualité de son service. L'augmentation des effectifs, en 1995, n'a pas permis d'ajuster les moyens aux besoins. En conséquence, depuis 1994, la situation de la CHP s'est en fait dégradée.

L'approche par un indicateur de personnel par conducteur confirme le constat établi. L'augmentation des effectifs en 1995 a permis d'accroître le ratio de manière artificielle, masquant une détérioration des moyens s'ils sont rapportés aux besoins. Pour la période étudiée, la valeur du ratio de l'année 2001 retrouve un niveau identique à celle de 1991.

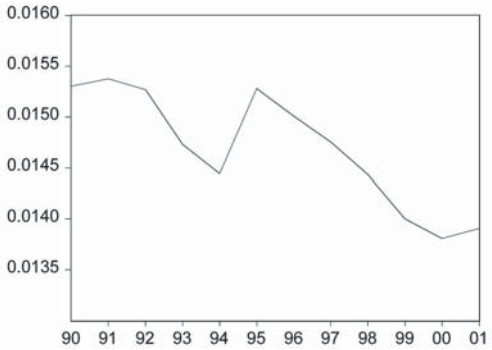
Graphique 13 : Effectif pour 1 000 conducteurs



[164] En effet, l'ensemble des forces de police de Californie (shérifs et polices municipales) représentait des effectifs totaux de 72 151 personnes en 1997 et de 76 790 personnes en 1999. Cependant ces forces ne consacrent qu'une part de leurs ressources à des missions de police routière.

L'indicateur qui rapporte les effectifs par millions de kilomètres parcourus confirme le caractère moins satisfaisant de la situation. En effet, l'indicateur diminue de 10 % sur la période étudiée. Certes le rapport entre personnel de police et conducteurs se maintient si l'on compare les valeurs de fin et de début de période. Cependant le parcours moyen par conducteur a augmenté, de sorte que la qualité de services et l'intensité des contrôles ont diminué.

Graphique 14 : Effectif par millions de kilomètres parcourus[165]



La CHP est une organisation imposante par ses effectifs, soulignant le choix politique de déployer des moyens conséquents en matière de police routière. De manière générale, les effectifs de la CHP semblent évoluer selon des effets de cliquet, avec la mise en place de nouveaux dispositifs de contrôles et de nouvelles mesures législatives. Néanmoins, la dernière décennie souligne une tendance à la dégradation des différents indicateurs, illustrant l'importance de la situation économique et budgétaire de la Californie.

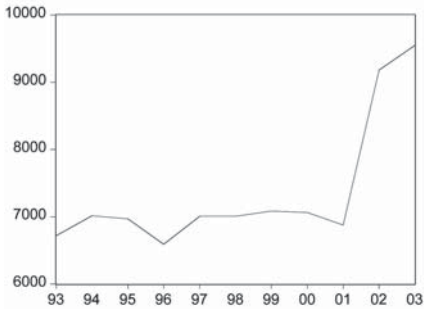
1.2.2. La police de Nouvelle-Zélande

Les effectifs de la police de Nouvelle-Zélande approchent ceux de la CHP, à la différence qu'il s'agit des policiers s'occupant des activités de police générale et de sécurité routière ; ces effectifs sont de l'ordre de 9 500 pour l'année 2003. L'évolution des effectifs indique une forte croissance sur les deux derniers exercices présentés, avec un taux d'accroissement de 39 % représentant près de 2 700 postes supplémentaires.

Suite aux différentes réorganisations qui ont caractérisées le ministère des transports et l'activité de police de la route, les séries disponibles concernant les effectifs des policiers affectés à des missions de police de la route ne sont pas directement disponibles. Les effectifs ont fait par conséquent l'objet d'une estimation au prorata des dépenses consacrées à cette activité dans les dépenses totales.

[165] Calcul établi à partir des informations fournies par la CHP.

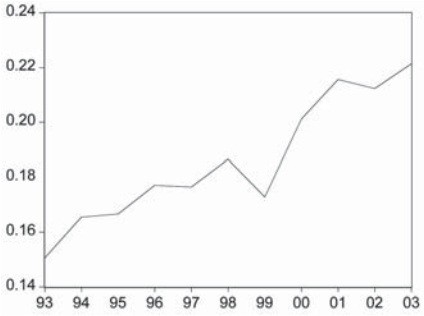
Graphique 15 : Effectif de la police de Nouvelle-Zélande[166]



Le nombre de postes occupés par le personnel affecté aux missions de police de la route était de 1 555 lors de la fusion des activités de police routière entre la police et les personnes travaillant pour le ministère des transports. Dès 1993, les effectifs chutent à environ 1 000 postes. Cette forte diminution s'explique par la volonté de la direction de la police de Nouvelle-Zélande de réallouer une partie de ces ressources vers des activités de police générale. Entre 1994 et 1999, les effectifs fluctuent autour entre 1 100 et 1 200 postes. En 2000, la création de la *Highway Patrol* conduit à la création nette de 200 postes. Mais ce n'est qu'en 2002 et 2003, suite à la création d'une « *Road Policing Branch* » que les effectifs connaissent une véritable explosion avec un taux de croissance de plus de 40 % et la création de plus de 600 nouveaux postes. En 2003, les effectifs sont désormais de 2 114 postes environ.

Au regard des effectifs de la *California Highway Patrol*, les moyens consacrés par la Nouvelle-Zélande apparaissent beaucoup plus faibles. Il convient cependant de relativiser le constat en intégrant d'autres indicateurs.

Graphique 16 : Part des effectifs affectés à l'activité de police de la route sur les effectifs totaux

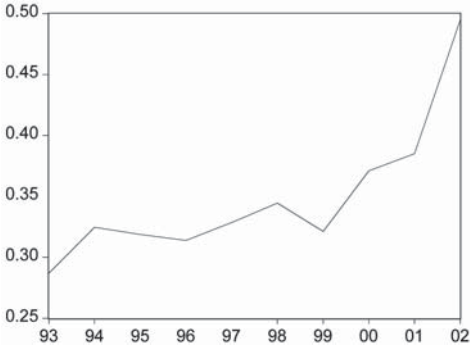


[166] Le calcul des effectifs repose sur l'information fournie par les rapports d'activité annuels. Les rapports précisent l'effectif total et les dépenses affectées à chaque activité. Nous avons ainsi estimé les effectifs de la police routière au prorata des dépenses du poste, New Zealand Police, (1993/1994, 1994/1995, 1995/1996, 1998/1999, 2000, 2001, 2002, 2003), *Annual Report*, New Zealand Police.

La part des effectifs de la police de la route dans les effectifs totaux connaît une augmentation continue passant de 15 % à 22 %. Actuellement, un peu moins d'un quart des effectifs de la police est consacré à des missions de police routière, ce qui est considérable.

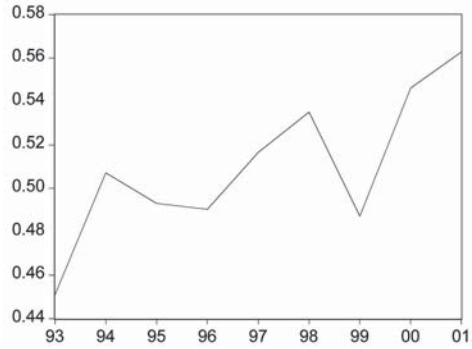
L'analyse de l'indicateur rapportant les effectifs au nombre d'habitants indique un ratio compris entre 0,28 en début de période et 0,49 pour le dernier exercice pris en compte. La croissance de 75 % de ce ratio sur la période d'étude souligne clairement les efforts entrepris par la Nouvelle-Zélande. Les efforts sont d'autant plus remarquables que le ratio ne diminue pas au cours du temps. Ainsi en 2003, la Nouvelle-Zélande a consacré des moyens conséquents en matière de police routière. En effet, elle a consacré deux fois plus de personnels par tête aux activités routières que la CHP. La comparaison doit être cependant relativisée dans la mesure où pour avoir une image fidèle des moyens consentis en Californie, les moyens consacrés par les polices municipales et les shérifs doivent être pris en compte.

Graphique 17 : Effectif affecté aux missions de police routière pour 1 000 habitants



L'approche par le ratio des effectifs par véhicule met également en évidence l'accroissement des efforts, qui paraissent supérieurs à ceux mis en œuvre en Californie, même si cet indicateur ne peut être directement comparé avec l'indicateur se rapportant aux conducteurs.

Graphique 18 : Effectif affecté aux missions de police routière pour 1 000 véhicules



L'estimation du kilométrage en Nouvelle-Zélande est une démarche entreprise récemment. Toutefois, si les effectifs sont rapportés au kilométrage (en millions de kilomètres parcourus, le taux est compris entre 0,12 et 0,17. Il est donc dix fois supérieur au taux californien). L'offre de la police néo-zélandaise est donc considérable si l'on intègre l'intensité du trafic[167].

L'évolution des effectifs consacrés aux missions de police routière met en lumière les changements institutionnels qui se sont produits lors de la décennie 90 ; elle confirme le constat initial des progrès enregistrés par le système de sécurité routière. Il paraît difficile, même si le lien de causalité entre les efforts entrepris par l'agence policière et les gains enregistrés en sécurité routière ne sont pas établis, de ne pas en attribuer une part à celle-ci.

1.2.3. La *Traffic Branch* de la police de Nouvelle-Galles du Sud

Les effectifs totaux de la police de Nouvelle-Galles du Sud sont restés relativement stables sur la période étudiée. Ils varient entre 12 500 et 13 600 postes. L'augmentation des effectifs est de l'ordre de 9 %.

Quant aux effectifs de la police routière, ils sont passés d'un effectif de 1 700 postes à 1 100 postes, soit une réduction de plus de 35 %. Cette forte réduction trouve des explications dans le processus de réorganisation des forces de l'ordre à travers la régionalisation de l'organisation présentée dans la première partie du présent rapport.

La police de Nouvelle-Galles du Sud est une organisation importante par la taille de ses effectifs. Ceux-ci sont plus importants que ceux des organisations CHP et Police de Nouvelle-Zélande. Lorsque seuls les effectifs de la police routière sont pris en considération, les effectifs sont beaucoup plus faibles. Alors que la part des effectifs de la police routière passe de 15 % à 22 % en Nouvelle-Zélande, cette même part passe de 13,6 % à 8 % en NGS. L'effort relatif de cette dernière en matière de missions de police routière est donc moindre, alors que les indicateurs de performance globale sont de loin supérieurs. Doit-on interpréter ce désengagement relatif en sécurité routière comme la marque de l'atteinte d'un seuil de risque routier difficile à dépasser ou une performance organisationnelle qui a conduit à améliorer de manière substantielle la productivité des agents ?

L'approche par les indicateurs rapportant les effectifs aux habitants, aux conducteurs et aux véhicules immatriculés permet d'affiner le constat initial (Tableau 4). La NGS présente un ratio d'effectifs affecté aux missions de police de la route par habitant sensiblement plus élevé qu'en Californie sur le début de période et moins élevé sur la fin, soulignant un moindre investissement dans les actions de dissuasion en NGS. Le constat est encore plus net, lorsque la comparaison est effectuée avec la Nouvelle-Zélande, où les taux sont presque iden-

[167] On doit relativiser ce constat compte tenu d'une population néo-zélandaise numériquement faible. Nous devons également garder à l'esprit que la CHP n'est pas la seule agence policière à intervenir en matière de police routière.

tiques au début des années 90. En fin de période, le taux néo-zélandais est plus du double de celui de NGS.

Tableau 4 : Importance relative des forces policières en Nouvelle-Galles du Sud

	1992	1994	1995	1998
Pol/habitant	0,28	0,16	0,16	0,17
Pol/véhicule	0,42	0,22	0,22	0,22
Pol/conducteur	0,53	0,30	0,30	0,29
Pol/kilomètre	0,037	-	0,02	0,019

Lorsque le nombre de véhicules en circulation est pris en considération, la divergence des efforts entrepris par la Nouvelle-Zélande et la Nouvelle-Galles du Sud apparaît de nouveau. Deux stratégies différentes ont été poursuivies, avec d'un côté un renforcement des moyens consacrés à la police et de l'autre un retrait relatif.

Le ratio par conducteur atténue la position moins favorable de la NGS si elle est rapportée à la situation californienne. En effet, les moyens déployés apparaissent sensiblement identiques, voire à l'avantage de la NGS en début de période.

L'approche en terme de mobilité, utilisant les estimations des kilométrages parcourus souligne la position particulière de la Nouvelle-Zélande, mais également celle de la Californie, pays à forte mobilité. La NGS se place loin derrière la Nouvelle-Zélande mais devant la Californie avec un taux supérieur de 35 % en fin de période.

La situation de NGS met en évidence des moyens conséquents en matière de police routière, qui sont relatifs lorsqu'ils font l'objet d'une comparaison de chiffres en absolu ou par habitant. Si les effectifs sont rapportés à la population des conducteurs ou à la mobilité, le pays se trouve dans une meilleure position que celle dans laquelle se trouve la Californie. En début de période, elle faisait jeu égal avec la NZ. Les autorités ont décidé d'adopter une autre stratégie au cours des années 90 sans remettre en cause la performance du système dans son ensemble, soulignant à la fois la difficulté de mesurer empiriquement l'efficacité des organisations policières dont l'action s'inscrit dans un système plus complexe, mais auquel elles apportent leur contribution.

1.3. L'invalidation de trois représentations communes sur les Polices de la route

La représentation de la sécurité routière et de l'activité de police de la route dans les trois pays anglo-saxons étudiés se révèle assez différente de la représentation dominante en France. Cette dernière pourrait être stylisée de la manière suivante : l'attribution d'un caractère secondaire voire marginal au *policing* de la route parmi les missions des forces de police ; la dimension essentiellement répressive de l'activité de police de la route ; un antagonisme entre les activités de police de la route et les activités de police générale ; la faible reconnaissance et la faible légitimité institutionnelle des policiers de la route. Dans les pays étu-

diés, et notamment aux Etats-Unis, la situation du *policing* de la route se présente autrement. Les activités de contrôle-sanction des infractions routières ne sont pas minorées, mais les autres activités liées à la sécurité routière et, plus largement, à la route (enquêtes d'accidents, sensibilisation dans les établissements scolaires, fluidité du trafic, vérification de l'acquittement des taxes, diagnostic des infrastructures, etc.) sont clairement valorisées et se voient affecter des moyens conséquents et stables (1). De plus, sans nier l'existence de tensions et de concurrences entre agents en charge de fonctions policières différentes, le *policing* de la route – pris au sens large tout juste évoqué – peut y être regardé comme un atout pour l'exercice des missions de police générale (2). Enfin, le *policing* de la route y semble être une activité capable de se fondre aisément dans le moule du *New Public Management*, c'est à dire d'une activité dont les performances et l'efficacité (en termes de sécurité routière) peuvent être pilotées, gérées et planifiées par l'introduction de « mécanismes de marché » (3).

1.3.1. Une activité de police de la route non réduite à sa dimension répressive

Comme le note F. Dieu, un « véritable dogme de la répression routière » s'est imposé en France, tout particulièrement depuis les années 70[168]. L'activité de police de la route est en conséquence centrée sur la constatation et la sanction de l'infraction routière, ce qui n'est d'ailleurs que l'expression d'un recours classique à la violence légitime par les forces publiques. A travers ce dogme, l'activité de police de la route tend à être réduite à une activité essentiellement répressive, qu'il est possible de mesurer par le nombre de contrôles et de procès verbaux rédigés, et que conforte d'ailleurs la fonction éminente attribuée actuellement à « la peur du gendarme » ou du policier dans la lutte contre l'insécurité routière, ou bien encore la représentation du conducteur comme un criminel en puissance, telle que la laisse transparaître les comptes-rendus des comités interministériels de sécurité routière[169].

Sans minorer la présence de la répression policière dans les trois cas d'études, il convient également de retenir que la fluidification du trafic et la sécurisation de l'environnement dans lequel la police de la route opère n'y sont pas des fonctions mineures. Ce sont deux attributions essentielles de la police de la route et cela dès le développement de cette activité policière spécialisée. De plus, comme l'illustrent tout particulièrement les cas de la Californie et de la NGS, les autres fonctions sont essentielles dans l'activité des polices de la route spécialisées et,

[168] François Dieu (2004), *La gendarmerie et la police de la route : contribution à l'étude du policing gendarmique des routes*, rapport pour l'IHESI, p. 44 et suivantes. Or, comme le note Paul B. Weston (1996), « Traffic Law Enforcement is both punitive and educational », *The Police Traffic Control Function*, Springfield, Charles C. Thomas Publisher (5e ed.), juin, p. 53.

[169] Samuel Brunet (2004) « Risque et Sécurité Routière. La politique de sécurité routière au regard de vingt ans de comités interministériels : l'émergence de l'Homo Automobilis », communication présentée le 26 novembre, au colloque du CLERSE intitulé « acteur, risque et prise de risque ».

comme on le verra ci-dessous, jouent un rôle fondamental dans la perception que la population a de l'activité de police de la route[170].

Du fait de cette représentation non exclusivement répressive de l'activité de police de la route, les industries automobiles et les institutions en charge du contrôle-sanction sur les routes ne sont pas forcément des organisations qui défendent des intérêts a priori contradictoires et irréconciliables. Celles-ci peuvent même voir converger leurs intérêts, lorsque la « civilisation » (ou « pacification ») de l'espace routier et la gestion des flux par l'activité de police de la route favorisent le recours à la voiture en assurant un usage relativement sécurisé du bien qu'elles produisent.

De plus, le coût économique et social des accidents, avec leur cortège de morts et de blessés enregistrés sur la route, comme d'ailleurs des embouteillages peuvent tout autant devenir un moteur de l'activité des policiers de la route. Les Etats-Unis offrent ainsi un bon exemple d'un espace où un argumentaire à caractère économique (coût pour les assurances, les industries et la société dans son ensemble de l'insécurité routière et des embouteillages) est fondamental dans le développement de l'activité de police de la route[171]. Cette représentation élargie et valorisée des activités de police de la route permet à celles-ci de se constituer en enjeu de société à part entière et de ne pas être réduite aux sphères individuelles et familiales – celles des conducteurs, des victimes et de leurs proches. Elle permet aussi de comprendre que la police de la route puisse être construite comme une « profession » à part entière et non simplement comme un des métiers du « mille-feuille » policier[172]. Les agents qui exercent cette activité rendent, en effet, des services reconnus à la société dans son ensemble et des services dotés d'une légitimité certaine[173].

---

[170] Ainsi, on ne peut pas considérer comme sans intérêt et purement anecdotique qu'un des patrons de la police de la route à Auckland nous vante les nouveaux pare-buffles – identiques à ceux installés sur les voitures de la CHP – dont sont désormais équipés les véhicules des *Motorways Units* de la police de Nouvelle-Zélande. En offrant aux patrouilleurs, la possibilité de pousser un véhicule sur le bas-côté de la route et de dégager ainsi rapidement les voies de circulation, en cas de panne ou d'accident mineur, ceux-ci leur permettent d'offrir un « service » immédiat et appréciable aux conducteurs des véhicules momentanément bloqués par cet incident.

[171] Les articles cités de F. M. Kreml en offrent un bon exemple ainsi que les extraits des discours des gouverneurs de l'Etat de Californie cités en première partie. Mais, beaucoup plus récemment, on trouve cette dimension soulignée dans l'introduction du NHTSA, *Highway Safety Book :* « *Our entire nation is, indeed, a 'nation on wheels' and traffic backups and delays during rush hour result in millions of dollars and hundreds of thousands of productive hours lost to the economy and unnecessary environmental pollution each year* ». *[http ://www.arizona-dui-defense.com/Highway-Safety-Desk-Book.htm]*

[172] Luc Rudolph, Christophe Soullez (2002), « Non à une police de la route ! », *Le Figaro,* 18 septembre.

[173] Les conflits entre conducteurs et policiers sont au contraire centraux dans les travaux historiques développés sur l'activité de police de la route. Aux Etats-Unis, on peut citer les réflexions d'August Vollmer citées par Gene E. Carte et Elaine H. Carte (1975), *Police Reform in the United States, The Era of August Vollmer, 1905-1932, University of California Press*, p. 89 et en Europe, les travaux de P. Fridenson et C. Emsley. Pour le cas de la France, Patrick Fridenson (1991), « La société française et les accidents de la route 1890-1914 », *Ethnologie française*, XXI, 3, p. 306-313. Pour l'Angleterre,

1.3.2. Des activités de police de la route et de police générale non antagoniques

En France, l'articulation entre sécurité routière et sécurité publique est constituée en dilemme par les décideurs publics. Dit d'une autre façon, les activités de police de la route et de police générale, et donc aussi des structures humaines et matérielles qu'elles exigent, tendent à être opposées voire parfois désignées comme étant concurrentes et même antagoniques. Cette rationalisation repose sur l'idée que la police de la route dispose d'effectifs ne faisant que cela – de la répression de la délinquance routière –, étant gérés et organisés pour ne faire que cela et, bien entendu, ne pouvant pas faire autre chose. En conséquence, les effectifs et les moyens mobilisés pour les activités de police de la route seraient perdus pour la lutte contre la criminalité et la délinquance. De plus, un investissement policier trop important dans ce domaine ne ferait que déplacer le problème de l'insécurité d'un espace vers un autre. Dans les trois pays étudiés, ce discours est également perceptible et est, par exemple, celui développé par les représentants de la police criminelle et par leurs relais dans d'autres sphères sociales. Ce discours est très précisément celui tenu par le Président de la *New Zealand Police Association*, à l'origine policier criminel, lors d'un entretien réalisé avec lui à Wellington en septembre 2004. Mais de nombreux autres témoignages vont également dans ce sens.

> *« It would be untruthful to say the merger went without a hitch. The problems were, on one hand, some police not wanting to accept the newly-sworn traffic members – believing taking us on would affect their job of crime-fighting. Their reasoning was that the general public didn't really like traffic cops, who gave out speeding and parking tickets. These police feared they would get tarred with the same brush. Would the public cease to give information to the police ?"*[174]*.*

Cependant, on doit surtout retenir que ce discours s'oppose à un autre qui fait au contraire de la police de la route un outil de lutte contre une forme plus large de délinquance et également contre le développement du sentiment d'insécurité[175]. En NGS, la régionalisation de l'organisation permet ainsi de faciliter le transfert de ressources en hommes des patrouilles routières vers l'activité de police criminelle, posée ainsi comme étant prioritaire. Même si l'objectif de la régionalisation des forces de police de NGS ne recherchait pas la dilution des efforts en sécurité routière, elle en constitue bien l'un des effets. C'est encore le cas en Nouvelle-

Clive Emsley (1991), « Mother, what did policemen do when there weren't any motors ? » « The law and the regulation of motor traffic in England, 1900-1939 », dans Philippe Robert (ed.), *La création de la loi et ses acteurs*, Onati, Onati International Institute for the Sociology of law, p. 149-175.

[174] A propos de la perception de l'intégration des policiers de la route au sein de la NZP, en 1992, extrait du livre de souvenirs de Neville L.R. Cooper (2001), *To Serve and Protect, 38 Years of Law Enforcement in New Zealand*, Hamilton, p.144.

[175] « Two for the Price of One », telle est la formule en forme de slogan du NHTSA, *Highway Safety Book*, *op.cit*. p.10. Cette représentation s'appuierait sur les travaux d'un criminologiste de l'Université de Maryland, Lawrence S. Sherman, qui attestent de l'importance du *traffic law* enforcement dans la réduction de la criminalité générale.

Zélande où le développement des patrouilles de la route en zone rurale est lié à une exigence de visibilité. La visibilité des patrouilles (*in-view patrol*), opposée au recours à des voitures banalisées, vise à la réduction des vitesses ou encore à inciter les passagers des véhicules au port de la ceinture. Mais cette présence policière rendue visible aux usagers de la route est aussi un outil de lutte contre des pratiques délinquantes plus générales et surtout contre le sentiment d'insécurité. Les voitures non banalisées permettent notamment aux usagers de la route d'identifier rapidement une source d'aide et de dissuader certains contrevenants ; la police routière produit donc un effet de dissuasion générale qui dépasse le seul domaine de la sécurité routière. Cette représentation s'appuie aussi sur des pratiques concrètes. En Californie, la coopération entre les polices locales (des municipalités et des comtés) et les patrouilleurs de la CHP s'effectue aussi au niveau de la rue. Ainsi, lors d'une patrouille menée avec un officier de la CHP, nous avons pu constater la politique d'assistance mutuelle avec les Shérifs lors d'une intervention d'urgence. L'activité exercée par un policier de la route en patrouille peut ainsi venir appuyer ou, selon les évènements, s'appuyer (sur) celle d'un policier municipal.

Ces pratiques sont rendues possibles et crédibles, d'une part, parce que les policiers de la route ne font pas que des activités de police de la route spécialisées sur la thématique « sécurité routière » et n'utilisent pas leurs ressources uniquement pour réprimer la délinquance routière. D'autre part, ces pratiques adviennent aussi parce que la route ne constitue pas seulement le lieu de réalisation des infractions routières, mais également le support sur lequel se déroulent d'autres formes d'illégalités à réprimer ou de désordres à encadrer. Par ailleurs, dans les pays étudiés, la formation générale reçue par les policiers de la route leur permet d'acquérir une compétence criminelle, par exemple, et des savoirs techniques plus larges que ceux exigés par la route et donc d'être ainsi opérationnels et compétents pour intervenir dans d'autres domaines.

1.3.3. Des activités compatibles avec les exigences du New Public Management[176]

La présentation des principales pratiques qui caractérisent le *new public management* (NPM) a été faite pour le cas néo-zélandais, il s'agit donc ici simplement de retenir celles qui influent le plus sur les pratiques policières actuelles. Pour bien comprendre cette inscription des activités de police de la route dans les réformes d'inspiration néo-managériale, il convient cependant de rappeler que le NPM peut être regardé comme un « curieux mélange » entre une approche de marché et une approche participative[177].

[176] Pour un traitement détaillé, voir Laurent Carnis et Fabrice Hamelin (2005), « La politique de sécurité routière en Nouvelle-Zélande : enjeux, contraintes et contradictions d'une réforme néo-managériale », *Politiques et Management Public*, vol. 23, n° 4, décembre, 18 p.

[177] Matthias Finger (1995) « New Public Management – un débat manqué », *Schweizerische Zeitschrift für Politische Wissenschaft*, vol. 1, été, p. 133-148.

Ainsi, le développement du NPM a, dans les pays étudiés, pour effet majeur d'introduire de nouveaux acteurs de la sécurité routière – à l'image de la LTSA en Nouvelle-Zélande – à côté des administrations classiques de l'équipement, des transports et de la police. Ce sont plus particulièrement les représentants des autorités locales. En NGS, la montée en puissance des autorités locales dans la gestion des affaires de sécurité routière se traduit notamment par la création des comités consultatifs locaux. En NZ, il convient de citer le développement d'emplois de *Road Safety Coordinator* créés dans les villes et au niveau régional. Le Conseil régional d'Auckland dispose ainsi d'un *Regional Road Safety Coordinator,* doté d'une licence en sciences sociales, et chargé de coordonner les réflexions conjointes des représentants des municipalités de la région d'Auckland, de la Police et de la représentation régionale de la LTSA dans son domaine d'action. Mais ces nouveaux acteurs sont également des associations intéressées par la question de l'insécurité routière ou plus globalement de l'usage des routes.

La multiplication et le renouvellement des acteurs, institutionnels ou non, impliqués dans la politique de sécurité routière, même réduite à la seule dimension du contrôle-sanction, exigent non seulement une coordination des actions, mais aussi la création et l'entretien de moyens de coordination entre des agences relativement autonomes et dont les relations ne sont plus des relations d'autorité ou de subordinations administratives classiques. Ainsi, en Nouvelle-Zélande, la LTSA, malgré son appellation « d'autorité », n'ordonne pas simplement à la police de la route d'accomplir telle ou telle tâche : elle achète (pour le compte du gouvernement) un service (le *policing* de la route) à un prestataire de service (la police) dans le cadre de contrats de performance dont l'exécution est soumise au regard « contrôlant » de témoins que sont les coordinateurs locaux ou des instituts de sondages.

Une telle coopération multi-acteurs, accrue et continue, passe par la création de lieux d'échanges et de propositions, parfois par la signature de mémorandum[178], de contrats de performances ou, comme nous venons de le souligner, par la création de fonctions de co-ordinateurs de ces activités aux différents niveaux de gouvernement. Ayant ainsi vu se diluer une légitimité d'abord fondée sur l'autorité publique dont ils sont investis, les policiers de la route doivent donc être en mesure d'intervenir et de défendre leurs intérêts dans ce contexte d'interactions constantes. De ce fait, la détention d'une expertise professionnelle singulière devient un enjeu considérable et incontournable. Celle-ci peut s'appuyer sur l'expérience accumulée, sur la qualité de la formation acquise, mais aussi sur la maîtrise des données accidentologiques et de celles relatives à l'activité professionnelle.

Parmi les contraintes que la nouvelle gestion publique impose aux polices de la route, figure indéniablement un début de renversement des relations entre la police et le citoyen. Comme cela a été plus particulièrement développé dans le cas de la Nouvelle-Galles du Sud, le premier serait aujourd'hui davantage au ser-

[178] Le lecteur se reportera à la présentation de la police de NGS pour la description plus précise des mécanismes de coordination.

vice du second. L'institution policière est donc sommée de rendre compte de ses actions, de l'utilisation des fonds qui lui sont alloués. En NZ, la création d'une évaluation des performances (quantitatives plus que qualitatives) des acteurs publics concernés a accompagné la réorganisation. Un exemple est offert par la mise en œuvre des *Intelligence and Performance Supports* chargés de quantifier et mettre en équation l'activité de police de la route.

Par ailleurs, la volonté de rationaliser l'organisation et plus précisément encore le « tournant néo-libéral » implique aussi une réduction des effectifs, y compris au sein des institutions policières. Celles-ci doivent donc gérer leurs tâches avec des effectifs relativement moins nombreux et cela constitue une incitation au développement d'une coopération plus étroite entre les différentes agences policières et permet aussi de comprendre la meilleure intégration des policiers de la route au sein des systèmes policiers nationaux. Les enquêteurs criminels éprouvent ainsi un besoin accru de recourir aux ressources matérielles, humaines et cognitives des forces de police de la route.

L'exemple des trois monographies présentées indique cependant que les contraintes liées au NPM peuvent être transformées en véritables ressources pour la police de la route. L'introduction de la fonction d' « *Intelligence and Performance Analyst* » au sein des *Road Policing Branch* de la police de Nouvelle-Zélande et de Nouvelle-Galles du Sud en offre une autre bonne illustration. En Nouvelle-Zélande, grâce à l'emploi de ces analystes, l'organisation policière dédiée au trafic dispose d'un atout par rapport aux autres composantes de l'institution policière. La mise en équation, relativement aisée, des activités de police de la route leur permet de mieux répondre aux exigences de mesure et d'évaluation qui accompagnent la nouvelle gestion publique. Cela peut aussi expliquer l'adhésion de ce groupe de policiers aux nouvelles logiques managériales.

Il convient de ne pas minorer non plus le fait que l'agence policière sait également résister aux changements qui pourraient l'affecter. Elle n'est donc pas un simple instrument mais un acteur à part entière capable de répondre aux attentes et sollicitations des autorités politiques. Par ailleurs, le recours à la quantification des objectifs peut conduire à certains effets pervers en privilégiant les actions mesurables au détriment de celles qui s'y prêtent plus difficilement. Ce changement conduit dans une certaine mesure à une modification des contraintes de l'action du policier et de sa relation avec la population. Celui-ci pourra être incité à mener une politique plus répressive que préventive, déplaçant ainsi le mode de sa relation avec le public, d'un mode coopératif à un mode plus conflictuel, d'où les réticences de certains agents à l'introduction des mesures du nouveau management public.

2. Les policiers dans la gouvernance de la politique de sécurité routière

Les cas étudiés soulignent tous l'absence de monopole dans le traitement et la gestion des problèmes routiers. Aucune organisation policière n'est seule pour prendre en charge l'ensemble des dimensions afférentes à la sécurité routière.

Même en Californie, où la CHP dispose d'une position centrale dans la prise en charge de l'insécurité routière, celle-ci agit constamment en interaction avec les autres acteurs. Elle apparaît néanmoins clairement en position dominante dans son action de détection des contrevenants au Code de la route à l'échelle de l'Etat.

En effet, le problème de l'insécurité routière ne se limite pas seulement à la violation des règles définies par le Code de la route ; il fait intervenir de nombreuses dimensions comme la qualité et l'aménagement de l'infrastructure, l'entretien des véhicules, la formation et l'éducation des conducteurs. Par ailleurs, la dimension répressive est composée de plusieurs « maillons » et notamment celui des tribunaux. La multiplication des acteurs conduit à définir de nombreuses interactions entre les différentes organisations qui peuvent partager des objectifs substantiellement différents voire opposés.

Il apparaît donc légitime de recourir à la notion de « gouvernance » de préférence à celle de gouvernement de la politique de sécurité routière. En effet, le processus de mise en œuvre de la politique de sécurité routière nécessite des aller-retours, des procédures de négociation, des mécanismes d'adaptation et de coordination. Les multiples acteurs intervenant dans cette gouvernance y occupent des positions différentes selon les configurations institutionnelles et la place de la police de la route y est, elle-même, variable selon les cas, c'est-à-dire plus ou moins centrale, plus ou moins dominante.

2.1. La police de la route et ses publics

Le cas de la CHP est exemplaire. Malgré une autonomie institutionnelle et une cohérence professionnelle et organisationnelle particulièrement forte, la CHP bénéficie d'une insertion efficace et légitime dans son environnement. En bref, la CHP n'est pas associée uniquement à la répression et on peut faire raisonnablement l'hypothèse que cela est essentiellement dû à sa structure déconcentrée, à ses missions à la fois répressives, préventives et de service, et à une politique d'échanges constants avec les communautés.

Pour décrire de manière analytique le contenu de ces interactions, il convient d'effectuer une distinction entre les publics organisés et non organisés. Cela constitue évidemment une réduction abusive de la réalité, mais permet notamment de distinguer les relations médiatisées des relations de face-à-face.

2.1.1. Les polices de la route et le public organisé

On songe ici aux différents groupes de pression structurellement intéressés par la sécurité routière (industries automobiles, milieux de l'assurance, transporteurs). Comme l'illustre le cas américain, ce ne sont pas des acteurs émergents, puisque certains d'entre eux ont participé à la naissance de l'activité de police de la route. La nouveauté provient davantage des associations de victimes et de riverains, dont les voix se font entendre depuis le début des années 80, telles *Mothers Against Drinking Driving* (MAAD) ou encore *Student Against Drinking Driving* (SAAD), dont les interactions avec les responsables de la CHP ont cependant été

relativisées lors de nos entretiens au quartier général de la CHP à Sacramento. Elle vient également des communautés qui font aujourd'hui l'objet d'attentions et d'actions spécifiques de la part des polices de la route[179]. En Californie, en Nouvelle-Zélande et en Nouvelle-Galles du Sud, les communautés sont constituées en interlocuteurs privilégiés par la police de la route. Celle-ci apparaît alors comme une véritable police de proximité. La réorganisation de la police de NGS visait d'ailleurs à donner un caractère plus local à son action, ce qui s'est traduit par la définition de régions et la mise en place de commandants locaux.

Par ailleurs, les polices de la route ne sont pas uniquement sollicitées par ces différents groupes constitués. Dans le cas de la CHP, l'entretien de relations plus ou moins stabilisées avec la société et ses composantes fait l'objet d'une politique, impulsée d'en haut, de constitution ou d'entretien de réseaux d'interactions. La CHP s'efforce, par exemple, de constituer des réseaux qui dépassent les frontières de l'organisation et dont parfois les membres l'assistent dans son action (les explorateurs qui sont des adolescents entre 16 et 21 ans ; les retraités volontaires). Mais des partenariats sont également développés avec des associations ou des gouvernements locaux. Enfin, existent des pratiques plus informelles, entretenues au quotidien et permises par la répartition des officiers sur l'ensemble du territoire californien et l'inscription des officiers dans leur environnement[180].

2.1.2. La police de la route et le public non organisé

Il s'agit, bien entendu, des relations entre le policier et le contrevenant, la victime ou plus simplement de relations avec les usagers de la route. En tant que conducteur, le citoyen a de plus fortes chances d'entrer en interaction avec un policier de la route qu'avec tout autre policier. Ce type de contact apparaît ainsi déterminant pour l'appréciation que les citoyens peuvent porter sur les forces de l'ordre et éventuellement sur le concours qu'ils peuvent être amenés à leur apporter. Sur ce point, nombreux sont les travaux mettant en avant les effets négatifs des interactions dans le cadre de contrôles routiers (papiers, degré d'alcoolémie). Ces échanges entre usagers de la route et policiers seraient mal perçus par les premiers, parce que vécus comme répressifs, et auraient pour conséquence des effets négatifs sur les relations entre les policiers et la population.

Or, la CHP mais également la Police de Nouvelle-Zélande font appel à la participation directe des citoyens sous la forme de la dénonciation des comportements déviants sur la route, notamment grâce à la mise à disposition d'un numéro de

[179] Hamelin F. et Spenlehauer V., « Police de la route et police communautaire sont-elles compatibles ? Premiers éléments de réponse à partir des cas californiens et néo-zélandais », Papier rédigé pour le 1er colloque international francophone : la police et les citoyens, Ecole nationale de police du Québec, Nicolet (Canada), 31 mai, 1er et 2 juin 2005. Il est accessible en ligne sur le site du Centre International de Criminologie Comparée de l'Université de Montréal. http://www.cicc.umontreal.ca/policecitoyens/index.htm

[180] La question demeure de savoir si la mise en réseaux des polices de la route correspond à une démocratisation de la vie publique ou à une stratégie classique des organisations visant, via un mécanisme de cooptation formelle, à mieux maîtriser leur environnement en le faisant participer à la marge de leur fonctionnement. Le débat ouvert par Philip Selznick dans « TVA and the Grass Roots » (University of California Press, 1949) reste entier. La NGS et la NZ semblent pencher du côté du premier terme de l'alternative, la CHP du côté du second.

téléphone gratuit[181]. Dans ces deux pays, l'appel au « civisme » réactif ou préventif des usagers de la route (*Neighborhood Watch Programs*) est considéré recevoir un écho favorable au sein de la population. La CHP a aussi développé des services et des comités qui font le lien entre demandes et plaintes de la société civile et/ou des groupes qui la composent. Mais surtout les officiers de la CHP sont également, et comme les autres policiers, en mesure de rendre des services à la population et plus particulièrement aux usagers de la route. Ainsi, la sécurisation des routes la nuit, grâce aux patrouilles effectuées, est présentée comme un véritable service rendu à la population californienne. Plus qu'une lutte contre le crime lui même, il s'agit d'une lutte contre la peur du crime ou le « sentiment d'insécurité » pour reprendre le terme usité en France. Une nouvelle fois, cette représentation est essentielle parce qu'elle n'enferme pas les policiers de la route dans l'exercice d'une fonction répressive.

L'action des polices est inclusive dans la mesure où elle associe la population à la réalisation de son action, voire à sa co-production. Ensemble policiers et ressortissants définissent les priorités d'action dans certaines zones. Elle a un caractère également plus participatif dans la mesure où la population bénéficie de services et d'actions préventives qui peuvent sembler éloignés de la mission première d'une organisation policière. Ainsi en Nouvelle-Galles du Sud, la police met rapidement en place une politique d'avertissement plus que de répression pour les infractions au Code de la Route. Elle propose aussi des séances d'apprentissage des règles du Code de la route. Elle élabore et met en œuvre une politique éducative de grande envergure dans le cadre de laquelle sont dispensés des cours dans l'ensemble des écoles de l'Etat. Elle a assuré des services de sécurité aux heures d'entrée et de sortie des écoles, services fort appréciés par les populations. De manière systématique, la police de NGS intensifiera ses liens avec la population en ouvrant les portes de son école pour y présenter et publiciser ses activités. Elle assure également de nombreuses représentations lors de grandes manifestations publiques. Les différents rapports d'activité mentionnent systématiquement une telle participation qui y est présentée comme une dimension essentielle pour l'image de la police auprès du grand public. On peut également mentionner le fonctionnement du « *police-citizens boy's club movement* » qui consiste à détourner les jeunes de la délinquance et du monde du crime en leur proposant des activités sportives.

Le principe de « proximité » est néanmoins la notion dominante, et notamment au sein des polices anglo-saxonnes depuis les années 90, pour appréhender les relations construites entre la police et les autres groupes sociaux. Cependant, ce souci d'une action de proximité ne doit pas être réduit au développement récent du modèle de « *community policing* » qui est aussi étroitement lié au passage de la police « d'ordre public » à la police de « service public »[182]. La CHP offre

[181] Actuellement, deux centres de communication existent en Californie, dont celui de Los Angeles qui reçoit 150 000 appels de routine par mois.

[182] Comme le rappelle François Dieu (1999), elle est également une composante fondamentale et historiquement fondatrice de l'action de la Gendarmerie nationale en France, *Politiques publiques de sécurité*, Paris, L'Harmattan, p. 151 et suivantes.

là encore un bon exemple. De manière un peu brutale, on peut dire que la CHP s'est toujours efforcée de développer une politique à l'égard de la société basée sur une approche communautaire (*Community-Oriented Traffic Policing*) visant à entretenir des liens avec les communautés considérées au niveau même des patrouilleurs, c'est-à-dire au niveau de la rue. Trois étapes sont à distinguer qui permettent de saisir à quel point la définition de la communauté est à la fois empirique et évolutive.

Au cours des années 20, avant même la naissance de la CHP, la communauté prise en compte par les agents de la circulation, dans les zones rurales de Californie, est celle du comté. La motorisation croissante fait cependant que cette communauté est de moins en moins enracinée dans cet espace territorial restreint. Dès les années 30, elle cesse d'être une communauté géo – centrée sur le comté (*county-based)* pour devenir une communauté sociale, celle des usagers de la route et des véhicules à moteur. Cette transformation joue d'ailleurs un rôle majeur dans la mise en lumière des défauts et limites de la régulation pilotée par les comtés et légitime l'appel à l'Etat ainsi que sa captation de l'activité de police de la route. Enfin, depuis les années 70, la communauté considérée est davantage définie par des critères ethnolinguistiques[183]. La CHP a ainsi mis en place un traitement particulier pour les populations ethniques. Une politique de discrimination positive au recrutement des officiers existe depuis les années 70, des programmes spécifiques, tels que « *El-Protector* » pour la communauté hispanique, ont également été mis en place. Depuis le milieu des années 90, l'ensemble des élèves de l'académie de police de la CHP passe un test d'espagnol. Plus récemment, la police de NGS mène une politique d'intégration des minorités (aborigènes et personnes n'ayant pas l'anglais comme langue maternelle), insère les handicapés et travaille également à une meilleure représentation des femmes. Cette politique de discrimination positive souligne que la police est devenue dans une certaine mesure un lieu d'intégration servant d'exemple pour la population plus qu'une organisation qui ne partagerait qu'une relation conflictuelle avec les minorités. Cette politique n'est donc pas uniquement symbolique ; elle s'inscrit dans des pratiques concrètes. Globalement, l'ouverture des polices de la route aux communautés ethnolinguistiques peut être étendue à leur politique de recrutement, ce qui, d'une manière qui peut surprendre, rend ces organisations porteuses d'un modèle d'intégration de la société américaine.

2.1.3. La politique de communication des polices de la route

Il convient également de ne pas négliger la politique de communication de la police de la route. Concernant la CHP, sa légitimité semble forte au sein de l'opinion publique notamment par comparaison avec les autres polices californiennes. Le *Los Angeles Police Departement* (LAPD) a vu son image particulièrement dégradée suite à l'affaire Rodney King (1991). Des organismes se chargent de gérer cette image par des stratégies de communication variées : opérations de

[183] La Californie réunit aujourd'hui 34 millions d'habitants, dont 32 % d'hispaniques, 12 % d'asiatiques et 7,5 % d'afro-américains.

communication (*24 heures avec la CHP*) et diffusion de plaquettes de présentation de la CHP et de ses activités, par exemple. La série TV qui a sans doute le plus servi l'image de la CHP semble néanmoins devoir être exclue de ces stratégies, puisque l'institution policière n'aurait pas suscité cette série et n'aurait fait que répondre à une demande formulée par les producteurs.

Pour relativiser cependant les effets de la communication institutionnelle dans les regards portés sur les différentes polices californiennes, il convient de noter que la perception par les usagers d'une différence entre les officiers de la CHP et les autres agents de police (des municipalités et des comtés) n'est pas forcément bien établie :

« The general public often does not distinguish between highway patrolmen and deputy sheriffs. These two types of law enforcement officer wear similar uniforms, conduct patrols in vehicles with similar appearances, render assistance to citizens in need, and respond to emergency situations. That there a distinct division of labor in law enforcement is often overlooked »[184]*.*

La politique de communication doit être d'autant plus soignée dans la mesure où l'action de l'agence policière s'inscrit dans un cadre plus large de gouvernance et qu'une grande partie de son action permet de faciliter ses relations avec les différents types de public. Il nous semble que la politique menée par la police de NGS est suffisamment suggestive pour illustrer le propos. En effet, celle-ci a rapidement utilisé les différents vecteurs de communication pour mettre en garde le conducteur des risques encourus par certains types de conduite. La presse, les émissions de radio, puis les interventions télévisuelles[185] ont servi de support à cette communication qui renvoyait l'image d'un policier protecteur plutôt que répressif. D'ailleurs, une émission diffusée à la télévision s'intitulait « *my friend, the policeman* » (*NSWP Report* 1961). Le policier préconisait de limiter les risques en adoptant des pratiques de conduite conformes au Code de la route, ce qui permettait de justifier ensuite la dimension répressive de son action. La sanction d'un comportement illégal est d'autant plus justifiée qu'il est porteur de dommages pour la société. Le policier apparaît ainsi au service de la population, ne réprimant qu'en dernière instance.

2.2. L'articulation des niveaux d'action publique

L'articulation des niveaux d'action publique est essentielle dans chacun des cas étudiés. Cette donnée est évidemment et naturellement présente dans les deux Etats fédéraux étudiés. Mais le développement de la police de la route en Nouvelle-Zélande se construit aussi à partir d'échanges coopératifs et conflictuels entre niveaux de gouvernement (local, régional et national) à tel point qu'il n'est guère possible d'étudier l'activité de police de la route en Nouvelle-Zélande sans chercher à comprendre l'articulation opérée entre ces trois niveaux. Cette action

[184] State of California, Department of Finance (1979), *Analysis of the Duplication of Patrol Activities on County Roads by the California Highway Patrol and County Sheriffs*, janvier, p.13.
[185] Les premières émissions radiodiffusées datent de 1945 et les interventions télévisuelles de 1959, *NSW Police Report* (1959, 1953 et 1945).

publique de proximité est aussi fortement soumise aux intérêts de l'Etat central. Mais, sur certains aspects, elle semble aujourd'hui disposer d'une autonomie affirmée et être en mesure de s'affranchir de son enracinement territorial.

2.2.1. Une action publique de proximité soumise aux intérêts étatiques

Dans les trois cas étudiés, nous avons fait ressortir que la police de la route relève sous de nombreux aspects de la police de tranquillité et de proximité. La dimension criminelle est cependant bien présente – à travers les enquêtes d'accident, par exemple – ainsi que la fonction de maintien de l'ordre – à travers la mobilisation contre les débordements sociaux[186]. L'étroite cohabitation de ces trois dimensions, et notamment de fonctions attribuées à la police d'ordre dans les typologies fonctionnalistes de la police, fait ainsi ressortir le caractère particulièrement structurant des intérêts étatiques dans la construction de cet instrument. La police de la route est aussi un moyen pour l'Etat d'affirmer son existence, notamment lorsque la légitimité de l'action publique étatique est concurrencée soit par le niveau local, soit par le niveau fédéral. La mise en évidence des facteurs de constitution de la CHP en offre une bonne illustration. En effet, la création de la CHP peut être analysée comme un dépassement de l'architecture locale caractérisée par un ensemble de petites juridictions pas toujours opérationnelles et peu coordonnées entre elles. La formation de la CHP peut être comprise comme la mise en œuvre d'une volonté politique délibérée de construction d'une véritable police d'Etat, même si elle n'en porte pas le nom. La gestion des affaires routières n'apparaît ainsi que comme un prétexte face à la volonté de consolider l'Etat et de dépasser les contradictions locales tout en en ménageant les susceptibilités. L'absorption de la police d'Etat de Californie en 1995 illustre le caractère étatique de la CHP même si elle continue à composer avec les polices municipales et les shérifs. Il en est de même du rôle de renseignement dont elle est dotée et qui accroît encore son caractère de police de souveraineté.

2.2.2. Une action publique en voie de détachement des intérêts étatiques

L'affaiblissement de la régulation étatique dans la définition et le fonctionnement de ces polices de rang étatique prennent deux principales formes. D'une part, il faut tenir compte de l'influence croissante des policiers (de la route) eux-mêmes, c'est-à-dire du corps d'experts professionnels et des regroupements ou institutions qui s'expriment en son nom, notamment les associations professionnelles et ceux qu'elles mandatent (cabinet d'avocats) pour défendre ses intérêts catégoriels. Dans le cas californien, le corps de professionnels a su affirmer sa centralité dans la formulation de cette action publique. Mais il a aussi su parallèlement affirmer sa spécificité, au sein de l'appareil d'Etat, en donnant naissance à une administration réellement autonome par rapport aux autres administrations californiennes. Dans cette entreprise, les policiers de la route californiens ont reçu un appui marqué des porte-parole nationaux de cette profession, alors en voie de

[186] Pour reprendre la typologie élaborée par D. Monjardet (1996), qui pour le cas français, range la police (de la route), alors réduite à la régulation des flux de circulation au sein de *la police urbaine*, dans *Ce que fait la police : sociologie de la force publique*, Paris, Editions La Découverte, p. 274.

structuration. En témoigne le rôle crucial de la *Traffic Division* de l'IACP et de F. Kreml dans la redéfinition de la place de la CHP dans l'appareil d'Etat californien après la seconde guerre mondiale[187]. En Nouvelle-Zélande, le corps des *Traffic Officers* constitué à partir des agents des principales villes du pays a su préserver, d'abord au ministère des Transports et ensuite au sein de l'institution policière nationale une autonomie relativement forte. Il le doit à l'expertise, à l'expérience et à la légitimité de ses dirigeants et, sans doute, là aussi à la participation de ceux-ci à des réseaux professionnels qui dépassent les frontières de l'administration d'Etat[188].

Par contre, la période la plus récente qui, dans les trois cas, voit le regroupement des administrations en charge de la sécurité publique, peut avoir des répercussions contradictoires sur l'autonomie de ces professionnels à moyen terme. Ainsi, ce mouvement semble *a priori* conforter la centralité et la puissance acquise par la CHP, faute notamment d'organismes en mesure de contester sa prééminence dans ce domaine. Par contre, on peut se demander si la police de la route néo-zélandaise sera longtemps en mesure de préserver son autonomie professionnelle par rapport aux pressions de la police en charge des affaires générales. Les policiers de la route néo-zélandais ne disposent pas d'école de formation « spéciale » et distincte. Ils s'appuient essentiellement sur les compétences et la légitimité d'une génération de policiers de la route, qui a su préserver ses prérogatives en dépit des nombreuses réformes de l'appareil administratif, mais qui approche de l'âge de la retraite. Bref, les policiers de la route néo-zélandais ne peuvent s'appuyer sur les mêmes ressources que leurs homologues californiens pour préserver leur intégrité.

D'autre part, l'action publique développée en matière de police de la route s'est dans une large mesure affranchie des frontières territoriales dans laquelle elle s'est construite. Dans le cas des Etats fédéraux, il convient d'ajouter l'importance acquise par les fonds fédéraux dans le développement des activités de ces organisations policières. L'homogénéisation de la réglementation au niveau fédéral est un des autres aspects à ne pas négliger et qui, dans ce domaine là, laisse penser à une diminution relative de l'influence du seul niveau étatique. Il semble cependant que l'Etat fédéral américain joue aujourd'hui un rôle bien plus déterminant que le niveau fédéral australien.

L'accroissement de la mobilité des usagers de la route constitue une autre donnée incontournable. Ainsi, parmi les collaborations fortes entretenues par la CHP figurent les agences fédérales sur des questions assez différentes : la circulation des camions entre Etats ou la participation à la résolution d'affaires criminelles, tels que les actes de kidnapping ou d'autres relevant de la gestion de la menace terroriste. Les échanges d'informations avec les agences fédérales (FBI, par exemple) sont courants. Il faut également évoquer la dimension internationale acquise par la lutte contre la drogue. Dans le cadre de ces diffé-

[187] Voir *infra*, p. 26.
[188] Voir *supra*, p. 114.

rentes actions publiques de sécurité, la situation géographique particulière de la Californie, notamment sa frontière avec le Mexique, représente une donnée à ne pas négliger. Mais l'importance croissante des collaborations internationales se perçoit aussi du côté de la police de la route néo-zélandaise à travers les relations fortes et formalisées tissées avec l'Etat de Victoria en Australie.

Enfin, sous ses aspects de police de proximité, la police de la route reste étroitement liée aux intérêts locaux. Ce ne sont pas simplement ceux des gouvernements locaux mais aussi ceux de la société locale ou des communautés qui la composent. On ne peut donc pas écarter l'hypothèse que les liens étroits entretenus par ce type d'institution policière avec deux niveaux de gouvernement concurrents lui permettent de préserver et, dans certains cas, d'accroître sa marge d'autonomie en jouant sur la dualité des attentes formulées par chacun des niveaux de gouvernement. L'accroissement du poids des préoccupations extra-étatiques des échanges internationaux tient aussi au fait que l'on a affaire à une politique transversale qui implique une structuration largement réticulaire de cette action publique.

2.3. La constitution et l'entretien de réseaux de politique publique

L'étude des cas américains, australiens et néo-zélandais montre la constitution et l'entretien de « réseaux de politique publique » sur la question du *policing* de la route. Sans revenir sur les débats portant sur cette notion[189], on souhaite simplement souligner ici la relative diversité des types de réseaux existants et agissants dans ce domaine. Le recours à l'image du réseau est ici intéressant, non seulement parce que celle-ci permet, de manière classique, de dépasser les limites des approches néo-corporatistes et pluralistes des relations entre les composantes de l'Etat et la société, mais aussi parce que la logique réticulaire exprime le dépassement des frontières, qu'il s'agisse des frontières sectorielles, professionnelles et institutionnelles ou bien encore des frontières territoriales.

2.3.1. L'activité de police de la route au cœur des « 3 E »

Aux Etats-Unis, l'activité de police de la route est, depuis les premières années du XXe siècle, une composante des programmes de sécurité routière structurés autour de la coordination des « 3 E» : Éducation, ingénierie (*engineering*), application de la loi (*enforcement*). Cette image en forme de slogan a été remise à jour en Nouvelle-Zélande, dans le contexte de diffusion des exigences du NPM. Elle est aujourd'hui présentée comme le moteur de la politique de sécurité routière développée depuis le milieu des années 90 et comme un facteur de modernisation de cette action publique. Les polices de NGS et de NZ articulent leur action autour des « 5 E ». Aux trois précédents, elle ajoute ainsi l'*encouragement* et l'*évaluation*. La police incite non seulement les individus privés et les communautés à prendre des initiatives positives, mais évalue ou fait évaluer systématiquement son action afin d'en dégager les bonnes pratiques.

[189] Voir P. Le Galès et M. Thatcher (1995), *Les réseaux de politique publique. Débat autour des policy networks*, Paris, L'Harmattan.

Dans cette représentation de la sécurité routière comme action combinée de différents secteurs d'activité, le contrôle de l'application du Code de la route n'est pas conçu comme une activité isolée. La coopération opérationnelle est au contraire jugée nécessaire entre les acteurs en charge de ces trois types d'activités professionnelles pour au moins deux raisons. Primo, ces trois métiers ne peuvent être théoriquement ni confondus ni pris en charge par le même acteur professionnel[190]. Secundo, des pratiques que la répression ne parvient à endiguer peuvent l'être, dans une certaine mesure, par des aménagements d'infrastructures ou une sensibilisation ciblée aux risques routiers[191]. Selon F. Kreml, par exemple, mais aussi dans les discours de certains des interlocuteurs rencontrés, les policiers de la route ne peuvent ainsi ni se substituer aux enseignants en matière d'éducation à la sécurité, ni aux ingénieurs pour la conception d'infrastructures routières plus sécurisées.

Bien entendu, dans la réalité, il en va souvent autrement, ne serait-ce que parce que les polices de la route ont développé un rôle d'éducateur à la sécurité routière, à la fois pour renforcer la légitimité de leurs actions et parce que les représentants du monde éducatif ne font pas naturellement de la sécurité routière une des dimensions de leur travail ou bien parce que les policiers sont les premiers détenteurs des informations sur la localisation des zones à risques. Dans les faits, il s'agit plus d'une coopération entre ce dernier et les policiers. A titre d'exemple, la police de NGS développe depuis de nombreuses années des mesures d'éducation auprès des écoliers et des étudiants. D'ailleurs une section spécifique du département de sécurité routière y était consacrée. La CHP propose également des démonstrations au sein des collèges sur les conséquences des accidents de la route.

L'intérêt de l'image des « 3 E » est bien de souligner que le métier de policier de la route ne souffre d'aucun isolement et ceux qui l'exercent dans les cas observés agissent de concert avec les représentants d'autres secteurs d'activité. L'interaction avec d'autres corps professionnels et la coordination qu'elle suscite deviennent ainsi des traits essentiels de ce métier[192]. Autre exemple, en Nouvelle-Zélande, les policiers de la route ont obligation légale de signaler tous les défauts visibles et dangereux des infrastructures routières qu'ils empruntent dans l'exercice de leur fonction.

---

[190] Kreml Franklin M. (1958) « Police, Prosecutors, and Judges », dans Gibbons John W. (ed.), « Highway Safety and Traffic Control », *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 320, p. 42-52.

[191] En fait, pour les policiers de la NGS, il existe un ordre d'intervention. En premier il convient de savoir si le problème ne provient pas d'un problèmes d'aménagement ou d'infrastructure. Si tel n'est pas le cas, l'action va privilégier l'éducation et les mesures préventives. Enfin, le policier aura recours à la répression si les deux premières voies n'ont pu résoudre le problème.

[192] Kreml Franklin M. (1954), « The Specialized Traffic Division », *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 291, Janvier, p. 67-68.

2.3.2. Un réseau ouvrant les frontières du système policier

Les polices de la route paraissent assez largement ouvertes sur les autres composantes de la société. La ramification au sein de groupes sociaux distincts caractérise, par exemple, le réseau qui va permettre l'implantation et le développement de polices de la route dans les villes américaines entre les deux guerres. Ce réseau, qui est à l'origine du développement du *policing* de la route en tant que fonction professionnalisée de la police, se caractérise par des échanges entre policiers de la route, la constitution de lieux de discussion et de formation (Northwestern University Traffic Institute ; *Traffic Division* de l'IACP), la spécialisation d'éditeurs (Charles C. Thomas Publisher à Springfield, Illinois), l'existence de quelques personnalités éponymes (F. Kreml), l'existence de lieux d'expertise et de formation (Northwestern University, Monash University) et d'institutions faisant référence (CHP), mais aussi l'implication des milieux de l'assurance (Kemper Foundation for Traffic Safety), de l'automobile (Automotive Safety Foundation). Cette implication étant indirecte et médiatisée par le NUTI et le National Safety Council.

Un des noyaux ou nœuds de ce réseau initial est indéniablement Franklin Kreml, du fait de ses initiatives, des fonctions institutionnelles occupées, de la longévité de son action dans ce domaine et de sa capacité à rapprocher des groupes aux intérêts souvent jugés distincts si ce n'est divergents (policiers, universitaires et industriels de l'automobile)[193]. Ainsi, et au-delà de son activisme, les deux structures qu'il dirige parallèlement – « *Traffic Division* » de l'IACP et NUTI – sont essentielles à l'entretien de ce réseau. La *traffic division* de l'IACP a le mérite d'intégrer les policiers de la route au sein de la principale association policière professionnelle aux Etats-Unis. Quant au NUTI, s'il est bien un institut de formation pour les policiers puis d'expertise dans ce domaine, il convient de noter qu'il s'adresse, y compris dans le cadre de ses activités de formation, également aux autres groupes socio-professionnels intéressés directement par le *policing* de la route : juges, ingénieurs publics, instructeurs de conduite... Bref, il n'est pas une institution de formation professionnelle dédiée à un seul corps et prend d'emblée en compte l'ensemble des acteurs professionnels des politiques de sécurité routière. Il n'est en aucun cas une institution de clôture professionnelle, à la différence de l'académie de police de la CHP, par exemple. On peut ainsi mieux comprendre la place centrale occupée par la police de la route dans la politique de sécurité routière aux Etats-Unis.

Le fait de pouvoir recenser relativement aisément les différentes parties prenantes de ce réseau à la fois inter-individuel et inter-organisationnel témoigne aussi des limites de l'ouverture du réseau étudié. De plus, il est clair que tous les

[193] La personnalité dominante de Franklin M. Kreml sur la scène de l'insécurité routière aux Etats-Unis ne doit pas conduire à ignorer que d'autres policiers ont su diffuser leurs savoirs spécifiques dans d'autres espaces sociaux. Ainsi, Paul B. Weston, l'auteur d'un manuel sur la fonction de policier de la route dont la 5e édition a été publiée en 1996, a effectué une longue carrière policière au sein du *New York City Police Department* avant de rejoindre, en tant qu'enseignant, la *California State University* à Sacramento.

acteurs potentiellement intéressés par la sécurité routière, ne sont pas partie prenante de ce réseau. Ce constat conforte la pertinence du recours à la notion de réseau et permet de ne pas tomber dans les excès des approches pluralistes des relations entre l'Etat et la société. On a, dans ce cas, une action publique résultant de relations, à la fois formelles et informelles, qui deviennent relativement tôt à la fois étroites et stables, voire institutionnalisées (NSC, NUTI), même si la prise en charge des questions de sécurité routière au niveau fédéral va amener progressivement de nouveaux acteurs.

2.3.3. Vers la constitution d'un réseau international de policiers de la route ?

Cette étude comparative, basée sur la rencontre et l'interview de policiers de la route dans trois pays anglo-saxons, suggère l'existence d'un « réseau professionnel international ». Il est, en effet, remarquable que plusieurs des principaux chefs actuels de la police de la route néo-zélandaise aient effectué un stage d'une année au NUTI à Evanston (Illinois) et un autre au *Highway Safety Research Center* à l'Université de Caroline du Nord, au début des années 90. Ce type de séjour de formation, ainsi que les échanges qu'ils ont pu favoriser, ont facilité le développement d'un réseau d'interconnaissances entre policiers de la route anglo-saxons. A titre d'exemple, lors d'une discussion informelle avec R.D. Trimble à Auckland (*Road Policing Manager* au sein de la NZP), celle-ci a dérivé sur le NUTI et Evanston d'où nous revenions. Ce *superintendent* de la police néo-zélandaise a alors évoqué l'année de formation professionnelle passée dans l'Illinois au début des années 90, mais aussi les responsables du NUTI avec lesquels il est resté en contact ou encore les autres policiers de la route néo-zélandais avec qui nous avions rendez-vous à Wellington et qui ont suivi ce même parcours et occupent aujourd'hui des fonctions essentielles au sein de l'institution. Cet exemple n'est en effet pas isolé, comme l'illustrent les mémoires de Neville L.R. Cooper.

> « *One of the special skills that we former traffic officers brought with us [in NZP] was our expertise in crash investigation. In about 1988, one of our senior traffic officers went over America to train, at the North Western University Traffic Institute in the specialist subject of "crash investigation". As a result of what he learnt on this course, he in turn was able to train us. We were now able to look at crashes in a new light* ».[194]

Les échanges entre policiers de la route anglo-saxons ont permis la diffusion d'un modèle particulier de *policing* de la route. Comme le souligne l'extrait cité, « l'enquête d'accident » est une de ces techniques importées des Etats-Unis vers la Nouvelle-Zélande, au cours de cette période[195]. Elle est devenue une des res-

[194] Neville L.R. Cooper**,** *op. cit.,* p. 146.

[195] Pour une définition détaillée des exigences de l'enquête d'accident (*Accident Investigation*), P.B. Weston, *op.cit*., p. 125 et suivantes.

sources sur laquelle les policiers de la route néo-zélandais se sont appuyés pour confirmer la spécificité de leurs tâches policières au cours des années 90, c'est-à-dire après la fusion entre les services municipaux en charge du trafic et la police nationale. D'autres transferts de technologies professionnelles comme d'ailleurs d'autres lieux d'import-export pourraient être mentionnés, tels l'utilisation des « *Booze-Buses* » ou les relations formalisées avec l'Etat de Victoria (Australie). La logique de réseau international s'impose également au niveau de la NGS puisque les rapports d'activité de la police font état de voyages d'étude réguliers d'officiers de police aux Etats-Unis, en Europe et en Asie pour prendre connaissance des nouvelles techniques policières.

Comme pour tous les réseaux, leur degré d'« activation » varie de manière importante au cours du temps. Aujourd'hui, pour des raisons qui paraissent essentiellement financières, ces formations longues aux Etats-Unis ont été remplacées par des séjours de formation dans l'Etat de Victoria (Australie), ce qui peut sans doute renforcer l'identité policière de ces agents au détriment de celle d'officier de police de la route. Mais ces relations réticulaires se perçoivent au niveau australien, comme cela a été le cas aux Etats-Unis. Ainsi la diffusion de la technique de contrôle en matière d'alcoolémie en Australie résulte des échanges organisés au sein du réseau australien. Le travail à l'harmonisation d'un même Code de la route a pu aboutir du fait de l'existence de liens entre acteurs et entre institutions.

De manière générale à travers l'entretien de ces réseaux professionnels, il s'agit d'apprendre des autres acteurs intervenant dans le domaine de la sécurité routière et d'accumuler des connaissances des expériences étrangères pour enrichir les pratiques au niveau national. Mais, comme le suggère le cas néo-zélandais, cette expertise partagée et transcendant les frontières peut, importée dans le cadre national, servir de ressources dans des débats entre policiers spécialistes de la route et policiers en charge des affaires générales.

3. La profession de policier de la route

La constitution, autour de ce problème public, de véritables réseaux de politiques publiques, plus ou moins étendus, plus ou moins complexes et plus ou moins connectés entre eux ne constitue pas nécessairement un indicateur de la professionnalisation de cette activité particulière. En revanche, cette professionnalisation s'opère :

1) Par la mise en place d'un système de formation, c'est-à-dire d'écoles et de programmes de formation adaptés à ce métier et à ceux qui l'exercent.

2) Par l'instauration d'une coopération avec d'autres acteurs, au premier rang desquels figurent les autres policiers.

3) Et enfin par l'existence d'un métier et d'une organisation en charge de ce métier.

3.1. Les formations des policiers de la route

Les cas étudiés révèlent l'existence de deux types de formation bien différents mais tout à fait classiques. Ils sont sans doute également plus complémentaires qu'alternatifs. Si l'instauration de ces modes différenciés de formation a des effets profonds sur l'intégration du groupe policier, sur la conception du métier par les agents qui vont l'exercer et sur la place qu'ils vont occuper dans l'espace social, elle ne répond pas forcément à des stratégies bien identifiées. Chacun des systèmes se construit progressivement, par tâtonnements, et par l'ouverture et la saisie d'opportunités singulières.

3.1.1. Un système de formation pré-professionnelle en école

D'un côté, la CHP a été dotée d'une formation initiale, pré-professionnelle, dispensée dans un cadre scolaire. Ce premier système de formation est davantage en mesure de dispenser une formation morale et comportementale stricte à des jeunes gens qui aspirent à entrer dans la carrière policière. Elle est également un instrument de préservation de la profession et constitue un atout dans la constitution d'une identité professionnelle spécifique. Elle permet enfin à l'institution de conserver la maîtrise de la formation de ses personnels.

Le cadre scolaire n'est pas suffisant pour obtenir la socialisation professionnelle, l'acquisition des valeurs et principes d'actions ou bien encore la « conformation » recherchées. Le concours de recrutement[196], la discipline militaire adoptée au sein de l'école, le recours à une formation par l'exemple des anciens lors de l'affectation des jeunes officiers dans leur première unité sont d'autres éléments qui donnent sa cohérence au modèle.

Cette formation dispensée dans un cadre scolaire a bien pour fonction de préparer les cadets à leur futur emploi mais elle a tout autant pour fonction de favoriser leur intégration à un groupe professionnel particulier. Cette formation initiale en milieu scolaire est ainsi doublement déterminante pour comprendre la structuration et l'identité spécifique des officiers de la CHP. Pour autant, cette « formation par l'exemple » entamée dans le cadre de la *CHP Academy* est poursuivie sur le terrain par l'encadrement des plus jeunes par des officiers confirmés. Leur rôle est ainsi de « tempérer » les actions des jeunes officiers mais aussi de favoriser une perception par la population d'un comportement uniforme parmi les officiers de la CHP.

Ce caractère déterminant prêté à la formation en école est également suggéré par le combat des policiers de la route néo-zélandais, au cours des années 80, pour la création d'un *Traffic College* extérieur au site de formation de la police nationale. Aujourd'hui les officiers de la NZP reçoivent bien une formation initiale dans un cadre scolaire. La différence notable avec le cas de la CHP est cependant qu'il ne s'agit pas d'une école spécifique aux policiers de la route et que l'en-

[196] La CHP n'hésite pas à mettre en avant les recrutements de fils, filles, frères ou sœurs d'officiers de la CHP. Ceux-ci ne sont pas rares. Le *commissioner* D.O. Helmick, en poste au moment de l'étude, est, par exemple, le frère d'un officier mort en service.

seignement propre à l'activité de police de la route est devenu marginal au sein du cursus de formation initiale. La formation commune dispensée à l'ensemble des futurs policiers néo-zélandais est ainsi plus favorable à une hiérarchisation des identités professionnelles dans laquelle l'identité de *Police Officer* prime sur l'identité spéciale de *Traffic Officer*.

Ce modèle de formation n'exclut en aucun cas que des collaborations avec des organisations extérieures soient nouées en matière d'enseignement. L'envoi d'officiers au sein d'universités – nationales ou étrangères – pour suivre des formations spécialisées (en communication, en électronique, en droit, etc.) en offre un bon exemple. Mais la logique alors poursuivie est davantage de répondre à la complexification de la tâche du policier de la route par un enseignement adapté à des exigences renouvelées.

3.1.2. Un système de formation professionnelle dans un cadre universitaire

D'un autre côté, les policiers de la route agissant au sein des polices municipales américaines mais aussi ceux de la *Traffic Branch* de la NSWP suivent une formation spécialisée dans un cadre universitaire, ce qui peut être davantage assimilé à une formation professionnelle et continue. Celle-ci répond sans doute plus directement à la spécialisation accrue de ces forces de police mais aussi au recours à un matériel de plus en plus sophistiqué dans un cadre juridique et humain qui l'est également et nécessite l'acquisition de savoirs à la fois plus larges et plus généraux. Néanmoins, le stage sur le terrain des policiers de Nouvelle-Galles du Sud, s'apparentant davantage à un mode de formation par l'expérience, peut sans doute partiellement suppléer l'absence de formation dans un cadre scolaire spécifique et dédié. Il pourvoit, bien entendu, les officiers des savoirs pratiques et comportementaux que le cadre universitaire n'est pas réellement en mesure de leur fournir.

L'exemple offert par le NUTI suggère d'attribuer une autre fonction, moins immédiatement évidente et pourtant fondamentale, à ce système de formation universitaire. Celui-ci s'adresse essentiellement à des policiers de la route, qui sont déjà détenteurs de responsabilités d'encadrement ou de conception dans ce domaine, venant d'espaces géographiques distincts. Mais d'autres professionnels y sont aussi reçus pour parfaire leurs connaissances dans le domaine de la police de la route. Cet institut a donc aussi pour objet de créer une *expertise collective* en rapprochant des hommes venant de secteurs d'activité distincts ou bien encore de nations différentes et en les dotant d'une « langue professionnelle » commune.

3.2. La coopération policière et administrative au cœur du métier de policier de la route

Même fortement spécialisée la police de la route n'est jamais une organisation isolée parmi les institutions en charge de la sécurité publique. Si l'on prend le cas de la CHP, ses principaux partenaires institutionnels concernant l'application de la loi sont les agences dont elle s'est progressivement distinguée au cours de

son histoire, auxquelles il convient d'ajouter les instances fédérales et les différents groupements issus de la société. Mais ces relations de coopérations sont développées et entretenues directement au niveau central, c'est-à-dire au quartier général de la CHP à Sacramento. D'autres relations sont, on l'a déjà évoqué, développées au niveau de la rue et dépendent à la fois du contexte local et du portefeuille relationnel entretenu par les chefs des stations locales.

En ce qui concerne la police de Nouvelle-Galles du Sud, son action s'insère également dans un maillage organisationnel qui s'est tissé progressivement. Les échanges avec les autres instances administratives et policières concernées sont développés au sommet et à la base de l'institution. Ainsi en Nouvelle-Galles du Sud, les grandes orientations stratégiques sont décidées au quartier général et s'insèrent dans un plan stratégique plus large de réduction de l'insécurité routière. Au niveau local, se produisent les traditionnels arbitrages avec les autorités locales qui expriment leurs besoins spécifiques liées aux particularités sociales et géographiques. Globalement, tous ces échanges relèvent donc explicitement d'une politique institutionnelle ou organisationnelle. Par contre, le sens qu'il convient de prêter aux interactions entre la police de la route et les acteurs policiers et administratifs qui l'entourent apparaît variable. Il peut, par exemple, s'agir de relations de domination ou au contraire de dépendance. Il y existe donc une certaine ambivalence traduisant la complexité organisationnelle et institutionnelle.

3.2.1. La domination policière

Pour appréhender les interactions entre la CHP et les polices locales, il convient de rappeler son ancienneté, l'autonomie progressivement acquise par rapport aux autres composantes du système policier, et de mentionner une intégration ancienne dans les institutions de coordination professionnelles, y compris au niveau fédéral (la *Traffic Division* de l'IACP a été créée en 1936). Par ailleurs, les autres forces de police californiennes ne souhaitent pas forcément prendre en charge les fonctions les plus spécifiques de la CHP. En conséquence, il n'y a pas véritablement de concurrence entre la CHP et les polices locales sur le terrain de la lutte contre l'insécurité routière. Cela est en partie le résultat de juridictions bien définies et séparées *de facto* autant que *de jure*, mais aussi du fait du quasi-monopole d'expertise détenu par les policiers spécialisés de la CHP. Par ailleurs, les récentes réformes californiennes visant à rationaliser le fonctionnement des administrations publiques n'ont pas dilué ou amoindri le pouvoir détenu par la CHP, comme le suggère l'intégration de la *California State Police* au sein de la CHP au milieu des années 90. De la même manière, les nouvelles orientations des politiques publiques de sécurité prises à la suite des attentats du 11 septembre 2001 semblent plutôt accroître le champ d'action, les prérogatives et la centralité de la CHP au sein du système policier californien[197].

[197] « In many ways, 2001 started on September 11. The CHP emerged from that terrible day a different organization with sobering new responsibilities", selon le Commissioner, D.O. Helmick (2001), *Perspectives 2001*, California Office of Public Affairs, p.2.

Dans le cadre des activités policières développées soit par les officiers de la CHP soit par ceux des polices municipales ou de comté de Californie, il est également possible de souligner l'existence d'une assistance réciproque. Les forces de police municipales ont, en Californie, besoin de la CHP et des moyens matériels et humains dont elle dispose pour des opérations ponctuelles et aussi pour des enquêtes judiciaires où l'usage de la route est primordial[198]. La lutte contre le trafic de drogue ou l'immigration clandestine en offre un bon exemple. Plus simplement encore, la voiture est aujourd'hui l'instrument le plus communément utilisé par un criminel pour quitter le lieu du crime et tenter d'échapper à la police. Inversement, les polices locales se déplacent pour prêter main forte à un officier de la CHP qui se trouve être en difficulté. Cette assistance réciproque est rendue possible par le fait que ces différentes forces de police partagent les mêmes réseaux de radio et utilisent les mêmes voies de déplacement.

3.2.2. La dépendance policière

A l'inverse, dans le cas de la Nouvelle-Galles du Sud, la position institutionnelle de la police a fortement évolué depuis sa création. Lors du développement de l'automobile, la police de NGS disposait d'une autorité relativement large sur l'ensemble des dimensions de l'insécurité routière : gestion des permis de conduire, encaissement des droits d'enregistrement, production de statistiques, le *commissionner* disposant même du pouvoir de fermer certaines voies à la circulation. Mais progressivement, les prérogatives de la police ont diminué suite à l'émergence de nouveaux acteurs institutionnels comme la *Roads and Traffic Authority,* la *Motor Accident Authority* ou encore les grandes municipalités qui ont pris en charge le contrôle du stationnement. L'existence de certains de ces acteurs place la police dans une situation de dépendance financière relative, lorsqu'ils achètent des heures de police pour mettre en œuvre des actions spécifiques. Dans ce cas précis, la police se voit attribuer un rôle de simple exécutant d'une politique qui a été décidée par d'autres.

La relation de dépendance s'exprime toutefois le plus durement par le contrôle des indicateurs de performance, des indicateurs mesurant la satisfaction de la clientèle et des procédures d'audit régulières. La police doit désormais s'assurer de la bonne utilisation des ressources et tenir compte de la perception de son action par la population. La révolution managériale a donc placé le développement de l'organisation sous contrainte, ce qui se traduit depuis la fin des années 1980 par un net ralentissement du développement des effectifs. Celle-ci s'est aussi accompagnée d'un contrôle politique plus strict qui a rompu avec les années les plus noires en matière de corruption qui touchait la hiérarchie la plus haute. En cela, la police de NGS a été mise sous tutelle économique et politique de manière progressive.

[198] Dans le *Strategic Plan* (1997-2000), publié en juillet 1997, il est noté dans la description des missions de l'agence : « As a statewide criminal justice agency, the CHP also provides law enforcement assistance to local governments and allied agencies when situations exceed the limits of local resources », p. 5.

3.3. La police de la route comme activité et comme organisation

La distinction anglo-saxonne entre *police de la route* et *policing de la route* renvoie à une réalité forte, celle qui sépare une activité de l'organisation qui en a la charge. Dès l'origine, le *policing* de la route[199] recouvre une multitude d'activités qui peuvent être réunies autour de trois objectifs : la gestion du trafic, la sécurité routière, l'information et l'éducation des usagers de la route (1). La référence à la route, au trafic et à ses usagers est à l'origine de la spécialisation de ces forces de police. Les trois monographies soulignent également que ces activités de police de la route peuvent être mises en œuvre par des organisations dont les formes peuvent être très différentes les unes des autres (2). Néanmoins, les enquêtes réalisées conduisent à se demander s'il est vraiment possible de se passer « d'institutions dédiées » pour assurer l'activité de police de la route de manière intégrée (3).

3.3.1. Les activités de police de la route entre sécurité routière, gestion du trafic et éducation des usagers

Concernant le *policing* de la route, un des principaux acquis des trois monographies est de souligner la grande diversité des activités de police de la route. Il convient donc de renoncer au singulier, même si l'on s'en tient à la seule dimension opérationnelle et si l'on écarte ainsi les actions de type administratif et managérial. Ces activités opérationnelles nombreuses et clairement distinctes peuvent cependant être regroupées autour de trois principaux types d'activité. Le premier réunit des activités concernant la sécurité routière (contrôle de la conduite en état d'ébriété et sous l'influence de drogues, contrôle de la vitesse excessive, enquête d'accident et production de bases de données accidentologiques, contrôle et application de la réglementation pour les véhicules de transport des marchandises et de matières dangereuses, sécurité des piétons...). Le deuxième type rassemble des actions visant à la fluidification du trafic (gestion de la circulation, infraction au stationnement, escorte de véhicules exceptionnels, dégagement des véhicules encombrant la chaussée). Enfin, la troisième type recouvre les actions éducatives, préventives et informatives (information du public, mesures éducatives, politique de prévention) qui peuvent s'opérer hors de la route et des véhicules mais concernant les règles d'usage des véhicules.

Comme nous l'avons souligné à plusieurs reprises, les dimensions a-répressives de l'activité de police de la route ne sont pas des dimensions secondaires ou marginales. Néanmoins, l'hypothèse d'un recentrage des activités de police de la route sur les activités de contrôle et d'application de la loi ne doit pas être écartée, à partir du moment où le nombre des tués et accidentés mais aussi le coût économique des infractions à la réglementation routière deviennent inacceptables pour la population et/ou les autorités. Mais là aussi, les « techniques » mises en œuvre sont extrêmement variées, qu'il s'agisse du recours à la patrouille (en voitures banalisées ou non), du contrôle (systématique ou non) par des unités fixes,

[199] Le *policing* (de la route) peut se définir comme l'action de la police (de la route), cf. J.C. Salomon (2002), *Lexique des termes de police* (3e édition), IHESI, Etudes et recherches, p. 67.

du contrôle automatisé (par l'usage de radars photographiques) ou d'un contrôle aérien par avion ou hélicoptère, ou bien encore du contrôle de l'alcoolémie par des opérations ciblées[200].

Néanmoins les frontières entre la répression et la prévention ne sont pas toujours bien dessinées comme l'illustre le cas des « patrouilles » automobiles, qui initialement dédiées au contrôle des comportements routiers et à la sanction des infractions semblent avoir acquis une dimension préventive forte dans les trois pays du fait de la visibilité recherchée (i*n-view presence*). D'ailleurs des débats existent entre les tenants de la dissuasion spécifique (véhicule banalisé pour prendre le contrevenant et le dissuader de récidiver) et ceux de la dissuasion générale (véhicule identifié pour obtenir une visibilité maximale et inciter le maximum de conducteurs à adopter une conduite légale et prudente). De plus, les techniques choisies par les forces de police peuvent évoluer au cours du temps. La police de NGS a privilégié initialement une politique de dissuasion générale et s'est progressivement orientée vers une politique répressive de détection des contrevenants, qui s'explique en partie par l'attention grandissante portée à des indicateurs de performance. Les différentes techniques opérationnelles reflètent à la fois des choix (interception du contrevenant par le policier qui a détecté l'infraction, contrôle de vitesse organisé en équipe, détection automatisée...), des contraintes géographiques (importance du milieu urbain, type de déplacement, densité géographique...) et les orientations stratégiques définies par les autorités (accent sur la politique préventive, opération ciblée...).

Au-delà du constat de la diversité des activités développées, l'histoire du *policing* de la route aux Etats-Unis suggère que la spécificité ou la « spécialisation » de cette activité de police se structure autour de l'enquête d'accident (« a*ccident investigation* ») qu'il convient, pour cela, de ne pas confondre avec l'enregistrement des accidents (« *accident reporting* »). L'enquête d'accident est l'activité à partir de laquelle va se construire cette spécialité policière et qui fait véritablement de la police de la route un métier à part entière et ne pouvant plus être confondu ou assimilé avec la police générale[201]. Cette dimension est notamment essentielle, lorsque les policiers de la route appartiennent à une institution policière non spécialisée, c'est-à-dire qui prend en charge la police de la route et aussi la police criminelle ou d'ordre. A ce titre, elle doit être prise en charge par les forces dédiées à la mission de police de la route. En cela, l'enquête d'accident doit être le noyau pris en charge par une force dédiée au *policing* de la route et à partir duquel s'articule la spécialisation.

Les deux dimensions essentielles du métier que sont la réduction des accidents et la gestion du trafic permettent de comprendre qu'il convient, dans toute

[200] De nombreux manuels distinguent ces techniques, on peut consulter, par exemple, P.B. Weston (1996), *The Police Traffic Control Function*, Springfield, Charles C. Thomas Publisher, 5ème édition, p. 62-74.

[201] Kreml Franklin M. (1958) « Police, Prosecutors, and Judges », dans Gibbons John W. (ed.), « Highway Safety and Traffic Control », *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 320, p. 44.

analyse, de différencier l'activité de police de la route en zone rurale et en zone urbaine. Les activités développées dans ces deux espaces géographiques ne peuvent être confondues[202]. Dans le premier domine la lutte contre le non-respect des limitations de vitesse. Dans le second, la gestion des flux et du stationnement automobile y tient une place importante. Aux Etats-Unis ou encore en Nouvelle-Zélande, ce ne sont d'ailleurs pas les mêmes forces de police qui exercent cette activité dans les deux espaces. Un parallèle avec la France est ici possible et, comme pour les activités de police générale, la distinction entre zone rurale et zone urbaine doit être retenue, à condition de noter que les frontières entre les deux espaces géographiques peuvent devenir de plus en plus poreuses. Cet effacement progressif des frontières entre l'urbain et le rural, mais aussi la redéfinition des cartes policières peuvent cependant conduire à un rapprochement voire à une confusion des formes organisationnelles.

3.3.2. Les formes organisationnelles de la police de la route

Les trois cas étudiés présentent deux formes organisationnelles bien distinctes. Les activités de police de la route peuvent être prises en charge soit par une organisation policière spécialisée et distincte de la police en charge des affaires générales (CHP), soit par une branche ou division d'une organisation policière unique (NZHP, NSWP). Par ailleurs, la présente étude s'étant limitée aux organisations spécialisées, il ne peut être exclu d'autres formes de spécialisation au sein des organisations ou des prises en charge policière de l'insécurité routière sans qu'aucune spécialisation ne soit définie. En somme, il existerait différentes modalités organisationnelles de prise en charge du *policing* de la route, parmi lesquelles se distingueraient des alternatives de spécialisation qui ont été présentées.

Chacune des formes organisationnelles distinguées est héritée d'une histoire longue et singulière. Des cheminements historiques bien différents expliquent ces constructions institutionnelles distinctes. En conséquence, aucun des modèles alternatifs présentés ne peut être dupliqué tel quel dans un autre espace et donc en France. Pour autant, il convient de ne pas négliger le fait que chacune de ces polices a connu des réorganisations opérées sous l'influence de facteurs externes, de la variation des conditions d'exercice de l'activité de police de la route ou de réformes administratives et politiques dépassant largement les seules polices de la route. Les modalités de *décentralisation* (ou de régionalisation – NGS) de l'organisation constituent une autre dimension importante dans les processus de réorganisation des polices étudiées, ce qui conforte l'exigence de proximité mise en avant dans les trois monographies. Ces réorganisations successives à partir de contraintes souvent partagées peuvent aller dans le sens de rapprochements organisationnels.

[202] C'est aussi le cas pour la police en général. En France et plus largement en Europe, le « modèle gendarmique » apparaît historiquement lié à l'exercice de la fonction policière en milieu rural. Pour la France, F. Dieu (1999), *Les politiques publiques de sécurité*, Paris, L'Harmattan, et, pour l'Europe, Clive Emsley (1999), *Gendarmes and the State in Nineteenth-Century Europe*, Oxford, Oxford University Press.

Au-delà des seuls constats relatifs aux formes différentes de l'organisation policière de la route, les différentes modalités organisationnelles de prise en charge de cette activité ne sont pas neutres et il s'agit là d'un aspect crucial. Ainsi, l'autonomie dont disposent les polices de la route de Nouvelle-Galles du Sud et de Nouvelle-Zélande semble nettement moins affirmée que pour la *California Highway Patrol*. Ici, une conclusion générale semble devoir s'imposer : il peut se révéler difficile de maintenir une spécialisation fonctionnelle hors d'une spécialisation organisationnelle.

3.3.3. Comment se passer « d'institutions dédiées » pour assurer l'activité de police de la route ?

Compte-tenu des différents éléments énoncés préalablement, nous devons distinguer clairement l'activité et l'organisation de la police routière. Il peut y avoir du *policing* de la route sans police de la route (ou police dédiée) comme il pourrait parfaitement ne pas y avoir de *policing* de la route, bien qu'une organisation ou une partie de celle-ci lui soit dédiée. Dans les faits, la comparaison des atouts et faiblesses de la CHP et des *traffic branches* de la NZP et de la police de Nouvelles-Galles du Sud conforte cependant l'hypothèse selon laquelle le défaut d'institution dédiée est un handicap pour le développement et l'entretien d'une activité de police de la route. A défaut, l'existence de moyens – matériels et humains mais aussi d'outils de gestion – et d'un investissement politique continu dans ce domaine d'action publique semble incontournable.

Bien entendu, les spécialisations organisationnelle et fonctionnelle présentent des faiblesses respectives, qui conduisent à éviter toute idéalisation d'un modèle ou d'un autre. Une prise en charge du *policing* de la route au sein d'une organisation qui lui est complètement dédiée permet certes de protéger cette activité de la tentation que pourraient avoir les dirigeants de faire basculer des ressources vers d'autres missions de police et notamment de police criminelle, et cela d'autant plus que la frontière est poreuse dans le cadre de certaines activités. On a vu, dans le cas de la CHP, que celle-ci pouvait aisément endosser des missions de maintien de l'ordre ou de renseignement. Cependant l'organisation en charge de la mission de police de la route peut se voir limitée dans son développement et même être sous la menace de réduction de ressources dans la mesure où elle est dépendante d'un seul domaine d'intervention qui devient relativement plus aisé à contrôler. Dans le cadre d'une mono-activité déclarée, il est plus aisé de mesurer le temps passé en patrouille, le nombre d'infractions relevées, le nombre d'avertissements donnés, etc. Le cas de la CHP est d'ailleurs exemplaire à cet égard et on notera qu'en 2001, celle-ci mobilise à peu près le même nombre d'officiers qu'en 1969[203]. De plus, les effectifs actuels de la CHP s'expliquent davantage par le financement fédéral de programmes relatifs à la lutte contre le trafic de drogue et le contrôle des poids lourds que par un choix de l'Etat californien d'accroître les efforts en sécurité

[203] Selon le message du Commissioner (2001), *Perspectives 2001*, Office of Public Affairs, p.3. A condition bien entendu de retirer, en 2001, les effectifs en provenance de la California State Police dont les tâches ne sont pas celles d'officiers de police de la route.

routière. La fusion avec la police d'Etat représente également, et dans une certaine mesure, le passage obligé pour la CHP pour continuer à grandir, alors que la synergie entre les nouvelles activités et les anciennes n'a rien d'évident. On peut affirmer de manière tout à fait raisonnable que les derniers développements se sont faits au détriment de la spécialisation initiale et se demander quelles en seront à moyen terme les conséquences.

Une prise en charge de la mission par une spécialisation fonctionnelle rend possible le transfert de ressources entre les différents départements. Elle place dans une certaine mesure le *policing* de la route dans une situation de faiblesse potentielle dans la mesure où les ressources peuvent être réorientées progressivement. Le processus de régionalisation à l'œuvre en NGS s'est en effet traduit par une stagnation puis une diminution des effectifs en police de la route. Toutefois, une agence présentant plusieurs activités possède l'avantage de pouvoir produire une certaine opacité sur l'affectation de ses ressources. Il devient alors plus difficile de contrôler les différentes activités et de produire des indicateurs de performance adéquats. Paradoxalement, la branche en charge du *policing* de la route peut bénéficier de cette situation. En effet, l'accroissement des effectifs justifié pour des objectifs généraux peut éventuellement nourrir son développement, alors que l'effort n'aurait peut-être pas été consenti sur la seule base d'une politique de sécurité routière. Le problème d'une spécialisation fonctionnelle est qu'elle nécessite des mécanismes de protection interne : personnel qualifié et reconnu, activité prioritaire au même titre que d'autres missions pour éviter que ceux qui en ont la charge soient perçus comme des policiers de deuxième catégorie et que les moyens d'actions soient à la hauteur des enjeux. En fait, le degré d'identification du *policing* de la route au sein d'une telle organisation dépend de la volonté politique des autorités et de la volonté de l'équipe dirigeante.

Ces éléments, à la fois empiriques et théoriques, rendent particulièrement hasardeuse la formulation de conclusions définitives sur la force supposée de l'un ou de l'autre des deux modèles de prise en charge policière de l'insécurité routière. Néanmoins, la politique de sécurité routière développée en Nouvelle-Zélande, bien qu'ayant connu des résultats impressionnants au cours des dernières années, apparaît à l'observateur beaucoup plus fragile que celle développée en Californie et cela notamment du fait de l'absence d'organisation dédiée et institutionnellement séparée des autres spécialités policières.

Les résultats enregistrés, au cours des dernières années par la Nouvelle-Zélande en matière de lutte contre l'insécurité routière sont impressionnants tout comme le sont les moyens mobilisés par comparaison avec les autres composantes du système policier, ainsi que la relative autonomie que les policiers de la route ont su préserver et renforcer suite à la fusion de 1992. Néanmoins, les efforts policiers effectués dans ce domaine semblent devoir être étroitement liés à la présence aux postes de responsabilité de la branche routière de la police néo-zélandaise de « *traffic officers* », issus des troupes du ministère des transports, déjà fortement professionnalisés dans ce domaine d'activité avant la fusion

et dotés d'une légitimité forte et actuellement sans réelle concurrence au sein de l'institution policière. Or cette génération singulière de policiers de la route ne va pas tarder à quitter le service actif. Dans le nouveau système policier, leurs successeurs ne seront plus aussi spécialisés parce que leurs carrières les conduiront à passer d'une spécialité policière à une autre, parce que leur formation sera d'abord celle d'un policier avant d'être celle d'un policier de la route, parce qu'au sein des comités multi-parties, ils n'auront plus la position dominante que leur confère aujourd'hui l'âge, l'expérience, la maîtrise des rouages organisationnels et la connaissance des acteurs non policiers en charge de ce dossier. Le groupe des policiers de la route sera donc fragilisé et rendu plus sensible aux multiples interactions engagées.

Cette question générationnelle nous semble indéniablement moins critique dans le cas de la CHP. Les générations successives de policiers de la route, comme d'ailleurs les responsables politiques, peuvent compter avec ou s'appuyer sur une organisation intégrée, bien insérée dans les milieux socio-professionnels intervenants dans le domaine de la sécurité routière en Californie. Celle-ci a, au fil du temps, établi des standards professionnels permettant aux policiers de la route de demeurer des acteurs centraux dans la définition des politiques qui les affectent directement. Enfin, le fort corporatisme existant au sein de la CHP entretenu par l'institution – et notamment visible dans ses interventions auprès du Congrès californien – mais aussi par l'association des anciens officiers de la CHP (CAHP) constitue un atout qui fait largement défaut en Nouvelle-Zélande. L'institutionnalisation de la CHP offre aujourd'hui à ses membres des ressources majeures que les autres policiers de la route que nous avons rencontrés ne semblent pas forcément en mesure de transmettre à ceux qui vont leur succéder.

Conclusion

Synthèse et préconisations

Ce travail d'analyse comparée de trois polices de la route a permis de démontrer l'existence non pas d'un modèle de police de la route, mais de plusieurs modèles alternatifs de spécialisation. L'étude de chacune des organisations met en évidence à la fois la fragilité des différents types de spécialisation des polices en charge de la sécurité routière et la nécessité de la pérenniser par une structure adéquate. Cette pérennisation repose sur deux impératifs fondamentaux. Tout d'abord, la pérennisation nécessite la dévolution de moyens adaptés à l'exercice des missions de police de la route. De manière tout aussi cruciale, la pérennisation d'une police de la route doit, obligatoirement, se baser, d'une part, sur une articulation maîtrisée de son activité avec celle du système policier environnant et, d'autre part, sur l'intégration de cette police au sein de réseaux d'acteurs directement concernés par la formulation et la mise en œuvre des politiques publiques de sécurité routière.

1. Des modèles de polices spécialisées difficiles à importer dans leur intégralité

L'examen des figures concrètes de spécialisation de chacune des trois polices présente l'avantage d'esquisser un profil d'organisation policière allant à l'encontre de l'intuition selon laquelle existerait une police de la route « spécialisée ». A titre d'exemple, la *California Highway Patrol* arbore une spécialisation institutionnelle forte et une spécialisation fonctionnelle toute relative : d'une certaine manière, le qualificatif de « police *sur* la route » rend mieux compte de son existence que celui de « police *de* la route ». Les polices de la route dites « spécialisées » recouvrent en fait des organisations humaines complexes. Les enquêtes de terrain réalisées montrent qu'il existe au moins trois formes distinctes de spécialisation à prendre en considération : celle des institutions policières, celle des fonctions policières et celle des identités professionnelles des agents.

La spécialisation institutionnelle

Les trois polices routières étudiées sont, de ce point de vue là, très différentes les unes des autres, même si certains éléments de la situation de la police de la route néo-zélandaise laissent penser qu'à terme elle pourrait s'aligner sur son homologue australienne.

La *California Highway Patrol*, bien qu'elle n'ait jamais conquis le monopole du *policing* de la route en Californie, s'est développée comme l'acteur central et dominant de ce type d'activité policière en toute indépendance institutionnelle par rapport aux dizaines de polices municipales et de comté que compte cet Etat. L'influence de ces polices locales sur la politique de la CHP est modérée et indirecte. En effet, aucune procédure ou tradition instituée n'existe qui permettrait à ces polices de se « liguer » pour influencer la politique de la CHP de façon cohérente. Bien entendu, l'indépendance institutionnelle de la CHP résulte en bonne partie de son rang étatique qui la distingue foncièrement des autres polices californiennes.

Telle n'est pas la situation de la police de la route de Nouvelle-Galles du Sud. De 1900 jusqu'à aujourd'hui, les policiers de la route de cet Etat australien n'ont jamais quitté le giron de la police. Depuis plusieurs années, ces policiers sont officiellement regroupés sous la bannière d'une *Traffic Services Branch*, mais cette étiquette ne correspond nullement à une spécialisation institutionnelle. De sa conception à sa mise en œuvre quotidienne, la politique de *policing* de la route de la Nouvelle-Galles du Sud est fortement conditionnée ou contingentée par la politique policière générale de cet Etat.

Le cas néo-zélandais se présente comme un entre-deux. De prime abord, aujourd'hui, la situation de la police de la route néo-zélandaise ressemble à celle de sa voisine australienne : une *Road Police Branch* complètement intégrée au reste de la police nationale néo-zélandaise, la seule de tout le pays comme en Nouvelle-Galles du Sud. Néanmoins les effets de l'ancienne séparation institutionnelle qui prévalait jusqu'à la fusion de 1992 se font encore clairement sentir. L'indépendance d'orientation et d'action de la police de la route néo-zélandaise par rapport au reste de l'institution policière s'avère beaucoup plus importante qu'en Nouvelle-Galles du Sud. Aujourd'hui, les anciens du *Traffic Safety Service* du ministère des transports sont encore suffisamment nombreux pour faire « corps » et maintenir cette indépendance. Celle-ci doit aussi beaucoup à celle du commanditaire et argentier principal de la police de route, la LTSA. La police de la route de Nouvelle-Zélande se situe donc à mi-chemin entre le cas californien et le cas australien, mais la tendance actuelle le porte assez clairement vers la situation de sa voisine océane.

La spécialisation fonctionnelle

Aborder la question de la spécialisation fonctionnelle des polices de la route revient à évaluer l'organisation de leur champ d'intervention. Cette approche fait ressortir un trait commun aux trois polices de la route étudiées : le champ du *policing* de la route ne se limite pas à la sécurité routière, et une police de la route fait davantage que du *policing* de la route (même en Nouvelle-Zélande).

Pour les trois organisations examinées, la sécurité routière constitue une fonction dominante plus ou moins affirmée – fortement en Nouvelle-Zélande, moyennement en Californie –, mais loin d'être monopolistique. Des différences, restant somme toutes limitées, apparaissent néanmoins entre les portefeuilles fonctionnels des trois polices, différences qui, mises bout à bout, confirment ce qui a été

observé sur le plan institutionnel. Les polices de la route de Nouvelle-Zélande et de Nouvelle-Galles de Sud présentent des profils fonctionnels similaires : elles se positionnent fonctionnellement comme des polices *de* la route en quête de performance. Ces profils diffèrent notoirement de celui de la CHP qui se positionne fonctionnellement en tant que police *de* la route exerçant une sorte de magistrature professionnelle sur les polices locales environnantes et sur les questions de *policing* de la route. Cela l'oblige alors à fonctionner aussi comme une police *sur* la route.

La spécialisation des identités professionnelles

L'examen de la spécialisation des identités professionnelles des agents vise à évaluer, au-delà des apparences institutionnelles – au-delà de l'uniforme porté –, la cohésion, l'intégration et la stabilité d'une police de la route en interne et, par voie de conséquence, par rapport aux autres agents du système policier qui l'environne au quotidien.

Pour qualifier ce type de spécialisation, se posent les questions suivantes : comment se définit un policier de la route au sein d'une organisation policière ? Se considère-t-il d'abord comme un policier ou bien comme un policier de la route ? Se définit-il davantage comme un « spécialiste » prenant en charge l'une ou l'autre des activités ou l'une ou l'autre des techniques mises en œuvre par l'organisation policière ? En bref, se considère-t-il en priorité comme un « patrouilleur », un « éducateur » ou bien encore comme un « enquêteur » ? Bien entendu, aucun des agents rencontrés ne peut être réduit à une identité unique et exclusive. Mais la manière dont ils classent ces différentes identités et les mettent ou non en avant est importante pour comprendre l'institution policière à laquelle ils appartiennent.

Ce type de spécialisation dépend encore de l'histoire institutionnelle telle qu'elle est transmise aux jeunes entrants. Le système de formation initiale et continue des policiers de la route joue ici un rôle crucial. La formation de tous les aspirants officiers de la CHP dans une école dédiée à celle-ci, reproduisant les rythmes et pratiques des institutions militaires, constitue un des facteurs permettant de comprendre ce qui différencie ces policiers de la route de leurs collègues néo-zélandais, d'abord passés par une institution de formation commune à tous les policiers néo-zélandais. Par ailleurs, l'existence d'une organisation représentative de la profession séparée – c'est le cas en Californie avec la CAHP – ou non séparée des autres organisations de défense des policiers – c'est le cas en Nouvelle-Zélande et en Nouvelle-Galles du Sud – contribue également à façonner une identité plus ou moins circonscrite.

Des héritages variés

Au final, cet exercice de « *profiling* » des polices de la route par forme de spécialisation fait apparaître entre elles des différences notoires. Il n'y a donc pas un modèle de police de la route mais plusieurs. De plus, aux différences notées plus haut, il convient d'en ajouter d'autres telles celles portant sur le dosage rural/urbain ou sur le port, l'exhibition symbolique et l'usage d'armes à feu par les policiers. C'est qu'en dépit d'une appartenance commune à des sociétés anglo-

saxonnes, les polices étudiées sont tout autant spécifiques que les pays dans lesquels elles sont nées et ont été façonnées. Les études réalisées ont montré que ces particularismes, parfois fortement ancrés, trouvent leur origine dans les spécificités institutionnelles de chaque pays et également dans le poids d'histoires singulières. Mais les structures géographique et démographique du pays influencent également la forme des possibles.

Un tel résultat suggère toute la difficulté qu'il peut y avoir à transférer des technologies sociales propres à l'un ou l'autre de ces modèles dans une configuration institutionnelle complètement différente, en l'occurrence celle de notre pays. En conséquence, l'amélioration du *policing* de la route en France ne saurait en aucun cas venir du transfert de l'un ou l'autre de ces modèles qui bouleverseraient profondément et sans doute inefficacement le système policier existant en France ainsi que ses relations avec les usagers de la route. Toute décision de création d'une force spécialisée devra tout autant tenir compte des modèles de police de la route existants actuellement dans le monde que du cadre institutionnel et de l'organisation policière développés en France.

Pour autant, les modèles de police de la route évoluent et se transforment, notamment sous l'effet de contraintes partagées. L'intégration des recettes du NPM par les polices de la route de Nouvelle-Zélande et de Nouvelle-Galles du Sud en offre un bon exemple. Ces polices de la route font également appel à des techniques, pratiques et instruments communs : l'investigation d'accident, les « *Booze-Buses* » pour lutter contre la conduite en état d'ébriété. Bref, les changements sont possibles et l'importation de technologies aussi, mais sans doute au travers d'une démarche de petits pas bien assurés, suscitant l'adhésion du plus grand nombre, et tenant compte des cheminements suivis antérieurement.

La recherche effectuée sur trois polices de la route anglo-saxonnes fournit à la fois des éléments de cadrage pour l'élaboration de cette vision et des indications sur de possibles objectifs de rang moyen qui, s'ils sont atteints, serviront de briques à la concrétisation de la vision. Cette recherche permet d'identifier deux critères cardinaux d'évaluation d'une police de la route dans le domaine de la sécurité routière. Dit autrement, une « bonne » police de la route, du point de vue de la résolution du problème public de l'insécurité routière, peut être imaginée comme une organisation humaine :

1) Qui dispose des moyens adaptés à l'exercice de sa mission de sécurité routière qui recouvre un ensemble bien identifié de tâches (contrôle-sanction, éducation préventive, enquête d'accident, etc.) ;
2) Et dont la pérennité en matière de sécurité routière doit être assurée.

2. La dévolution des moyens nécessaires

La spécialisation d'agences policières dans le domaine de la sécurité routière, au-delà de l'aspect organisationnel, conduit à une réflexion sur les moyens. Il s'agit en effet de consacrer à cette activité des moyens humains, matériels et de gestion adaptés.

Les moyens humains

Le chiffre de 10 % des effectifs policiers totalement consacrés à des missions de police routière donne un ordre de grandeur. Il est possible qu'en France l'investissement en personnel soit conforme à ce standard. Le problème est que l'on n'en sait rien. Or ce qui caractérise les trois polices de la route étudiées, c'est qu'elles ont toutes réussi à connaître et gérer assez précisément le temps de travail policier dévolu à la gestion et à la régulation de l'espace routier. Dans le domaine de la police routière, la question n'est pas de savoir ce qu'il faut faire (on le sait), ni comment il faut le faire (on le sait aussi), mais de savoir si on le fait et dans quelle mesure. Ce point gagne en acuité dans le cas français du fait de l'immensité de notre réseau routier (trois fois supérieur au réseau californien) et, en conséquence, de la difficulté de son contrôle et de sa gestion.

L'impératif de maîtrise de l'investissement en personnel conduit à recommander une plus grande spécialisation institutionnelle et professionnelle des policiers et gendarmes français qui font du *policing* de la route. Ne serait-ce qu'en sécurité routière, la demande sociale et économique est suffisamment importante pour que le *policing* de la route soit reconnu en France comme un secteur d'activité policière à part entière et à gérer spécifiquement (une « *core business function* » comme il est dit dans la police néo-zélandaise). De surcroît, les tâches principales de police de la route requièrent toutes une formation spécialisée et de bon niveau pour ceux à qui elles incombent. Hormis le problème de négligence de l'espace routier rural, les bonnes performances de la police de la route de Nouvelle-Zélande tiennent en bonne partie au professionnalisme des nombreux anciens du TSS encore en activité. Les deux autres cas étudiés démontrent aussi clairement l'importance de la formation aux divers métiers de la police de la route.

Or la formation à ces métiers, à de tels niveaux, de tous les personnels de la Gendarmerie nationale ne pourrait se faire qu'à un coût prohibitif. Ainsi, seule la formation d'une partie seulement des effectifs gendarmiques, partie institutionnellement reconnue comme une « *road policing branch* » à 60 ou 70 % de son temps de travail au minimum, apparaît réaliste en termes budgétaires. Le modèle de la CHP mettant l'accent sur la formation initiale au sein d'un établissement scolaire unique semble être le plus pertinent. Il fonde une identité et un langage qui, dans l'activité quotidienne, transcendent la grande diversité des métiers du *policing* de la route et suscitent chez les officiers de la CHP un sentiment « d'appartenance responsable » à une organisation de service public.

Les moyens matériels

La question des moyens matériels mis à la disposition des policiers de la route s'est révélée essentielle dans nos trois études de cas. En matière de contrôle-sanction des illégalités routières un matériel bien entretenu, adéquat en nombre et en qualité induit automatiquement une meilleure performance et donc une amélioration de la sécurité routière. Cependant, les besoins en matériels pour l'accomplissement des autres tâches spécifiques du *policing* de la route ne doivent être en aucun cas négligés. A ce titre, une réflexion pourrait par exemple être engagée en France sur l'utilisation généralisée des nouvelles technologies

de communication dans la conduite des enquêtes d'accidents corporels ainsi que dans le remplissage des BAAC. Par ailleurs, la dévolution de moyens matériels conséquents et idoines présente une dimension sociale et organisationnelle cruciale pour une police de la route. En équipant convenablement des policiers de la route, leur activité est valorisée ce qui peut avoir un impact positif sur leur motivation, leur investissement personnel et leur volonté de transmettre leur savoir-faire aux nouveaux arrivants.

Le choix du matériel s'avère également primordial. En guise d'illustration, les polices de la route étudiées ont toutes trois abandonné la motocyclette comme véhicule principal de patrouille et d'interception. Pendant une partie de leur histoire, la moto a servi de support identitaire ou « symbolico-distinctif » aux policiers de la route qui peinaient à se faire reconnaître comme de vrais policiers. Puis, à partir d'un certain seuil de développement institutionnel et de sophistication professionnelle, une rationalité fonctionnelle a commencé à présider au choix du matériel roulant des trois polices routières étudiées en même temps que s'affirmait le souci de la sécurité des agents. La motocyclette a alors cédé le pas à un véhicule polyvalent (pouvant par exemple transporter des personnes interceptées et mises en arrêt) et doté d'un équipement embarqué impressionnant (radars avant et arrière, éthylomètre, connexion à un ordinateur de bord pré-rédigeant automatiquement des contraventions, ordinateur lui-même connecté par GPS à un SIG central au sol, caméra filmant l'interception et l'interaction avec les contrevenants, équipement d'enquête d'accident ou de sécurisation d'un lieu d'accident, équipement de premier secours et d'aide aux usagers en détresse, pare-buffle permettant de dégager une route, etc.). En effet, les trois polices routières observées considèrent qu'un service de *policing* de la route complet et moderne doit principalement s'effectuer en voiture. Enfin, par sa polyvalence, ce type de véhicule est plus facilement partageable au sein de l'organisation et y introduit du liant, ce qui est tout le contraire s'agissant des motos. Un policier motocycliste ne prête pas sa moto à un autre policier motocycliste.

Les outils de gestion des moyens

Les dispositifs de gestion et d'organisation des moyens forment une catégorie « supérieure » de moyens trop souvent omise. Il s'agit de définir et de mettre en place des systèmes d'information permettant de connaître l'usage des ressources, leur affectation, mais également de disposer d'indicateurs (kilométrages parcourus, vitesses pratiquées, survenues d'accidents, etc.) orientant l'allocation des moyens aux lieux et aux moments. Il s'agit donc de se doter d'un système de contrôle de gestion et de pilotage de l'activité et des performances.

Le contrôle de l'allocation des ressources et des résultats obtenus ne suffit cependant pas pour assurer une bonne gestion. Il convient également de déterminer des *objectifs, clairement* établis à travers la rédaction de plans d'action propres à l'agence policière, mais également à travers l'adoption de plans stratégiques de long terme définissant des actions *coordonnées* avec les autres partenaires institutionnels. En somme, la mobilisation de moyens supplémentaires

nécessite la mise en œuvre de procédures simultanées de contrôle de leur usage et définissant les orientations à suivre.

3. Préserver la pérennité de la spécialisation

Dans des sociétés où il y a peu de chance que le trafic des véhicules à moteur diminue au cours des prochaines décennies, la réduction du risque routier et de ses conséquences passe obligatoirement par un *policing* de la route efficace, légitime et *durable*. En sécurité routière, les pays les plus avancés sont ceux qui ont patiemment construit leur avance sans trop relâcher leur effort. La pérennisation du *policing* de la route revêt donc une grande importance. Au vu de l'enquête, on peut identifier trois conditions essentielles à la pérennisation d'une police de la route et de son activité. A l'instar de la *California Highway Patrol,* caractérisée à grands traits, une police de la route pérenne :

– Montre un degré de spécialisation institutionnelle et professionnelle *significatif* ;

– Montre un degré de spécialisation fonctionnelle *moyen* qui lui permet non seulement d'avoir des relations d'entraide et de respect mutuel avec le reste du système policier environnant mais aussi d'entraîner ce système à faire lui aussi du *policing* de la route de manière sérieuse et responsable ;

– *S'inscrit activement* dans un réseau de politique publique de sécurité routière qui valorise l'importance sociale et économique d'un *policing* de la route qui souffrira toujours d'un manque de spectaculaire (éviter des morts et des blessés par la prévention, la dissuasion et la répression n'est visible qu'au regard exercé et compétent).

L'ensemble des évolutions organisationnelles observées met en exergue à la fois la fragilité de la spécialisation des polices en sécurité routière et la nécessité de la pérenniser par une structure adéquate, c'est-à-dire de la protéger contre des tentations d'appropriation des moyens octroyés aux missions de police de la route au profit d'autres mandats et notamment de police générale.

La pérennisation de la spécialisation pose la question de la forme de spécialisation appropriée. Le modèle de spécialisation institutionnelle, incarné par la CHP, apparaît dans ce cadre être le plus approprié. Pour autant, la spécialisation institutionnelle ne doit pas conduire à faire émerger une organisation monolithique incapable de se réformer ou de s'ajuster à un environnement changeant. La préservation de la mission de police routière exige le maintien d'une part de flexibilité. Il s'agit ainsi de trouver un juste milieu entre la flexibilité organisationnelle qui obéirait à une simple logique comptable et un « hydre » bureaucratique incontrôlable parce que devenu incontournable du fait de son monopole.

4. La mise en réseau de la police de la route

La création d'une police ou d'un corps spécialisés pose la question de son intégration au sein du système policier global, c'est-à-dire la question de l'intégra-

tion des agences policières. La création d'une nouvelle agence policière implique de penser son articulation avec les actions des autres polices. *Cela implique en conséquence de définir des instances et des lieux de discussion et d'articulation des stratégies et des coopérations au sein de l'organisation (1) et entre les organisations (2).*

Si la décision prise consiste à créer des corps spécialisés au sein des agences policières existantes, les *mécanismes d'articulation et de coordination devront être définis en interne (intra-organisationnel)*. Ces mécanismes devront permettre de définir une action cohérente des différentes composantes et d'obtenir une utilisation rationnelle des ressources. Il s'agira également d'éviter des interférences entre les différentes actions menées et ainsi de réduire les situations de redondance dans l'utilisation des moyens. Ainsi si une patrouille routière circule dans un secteur géographique, il s'avèrera inutile de déployer simultanément des effectifs des autres sections au même endroit pour effectuer une patrouille générale de surveillance. La police routière doit faire l'objet d'une véritable reconnaissance. L'affichage d'objectifs et de résultats au-delà de la gestion opérationnelle des activités doit permettre de créer des *mécanismes d'identification et une culture en matière de police routière,* permettant ainsi de protéger cette spécialisation et de motiver ceux qui en ont la charge.

Des instances de coopération et de discussion doivent être également mises en place au niveau institutionnel afin de coordonner l'action du corps spécialisé ou de l'agence policière spécialisée dans le cadre de plans stratégiques de lutte contre l'insécurité routière. Il s'agit de mettre en place un maillage institutionnel ou une logique réticulaire, car l'agence policière ne peut agir seule et les autres acteurs ne peuvent se passer d'elle. Ces mécanismes de coordination inter-institutionnelle peuvent prendre une forme qui reste à définir (commission, conférence, réunion au niveau le plus élevé – ministériel – et également au niveau local). Il s'agit ici de concerter l'ensemble des forces de police et de permettre des actions ciblées dans le temps et sur l'ensemble du territoire ou dans certaines régions. Cette concertation des moyens rend possible une action plus perceptible par le public et la concentration de moyens considérables tout en dépassant les contraintes de juridictions.

La logique réticulaire prend une autre dimension en associant également les autres organisations qui sont parties prenantes de la lutte contre l'insécurité routière. Des lieux de transmission d'information et de discussion au niveau de l'ensemble des organisations seront ainsi mis en place de manière similaire à ceux définis au niveau des organisations policières (comme l'organisation de tables rondes traitant d'un problème particulier). La mise en réseau des acteurs peut donner également lieu à la définition de nouvelles coopérations, comme la possibilité de financer des activités spécifiques de renforcement de contrôle temporaire ou de prévention, telles que nous avons pu les identifier lors des trois enquêtes.

La mise en réseau au niveau national ne doit pas masquer la nécessité de coordonner les actions au niveau européen. Les limites, identifiées avec la mise

en place du contrôle automatisé, aux poursuites des conducteurs étrangers auteurs d'infractions routières soulignent la nécessité d'une telle coopération.

5. L'échange de bonnes pratiques

La présente étude comparative des polices de la route spécialisées a permis de rassembler et de mettre en perspective divers enseignements. *Cette démarche doit être généralisée et étendue à d'autres cas de polices spécialisées afin d'accroître les connaissances dans ce domaine et d'affiner l'importance des logiques institutionnelle et organisationnelle dans le domaine* (qu'en est-il dans d'autres Etats américains et australiens ?). Nous préconisons également de *développer les connaissances concernant des organisations ne présentant pas de spécialisation institutionnelle et fonctionnelle en matière de mission de sécurité routière afin d'établir des modèles éventuels de prise en charge des missions de sécurité routière*. Comment peut-on préserver une action efficace de police routière s'il n'existe pas de corps spécialisé ?

De manière générale, *les échanges entre les chercheurs travaillant sur ce domaine doivent être favorisés*. Une première mise en relation pourrait être facilitée par *l'organisation d'un colloque scientifique international où les résultats des premiers travaux pourraient être confrontés*. Par ailleurs cet objet d'étude particulier offre un bon potentiel de renouvellement des perspectives sur le phénomène policier au sens large, ne serait-ce que parce que l'importance de l'espace routier et de ceux qui y circulent oblige de plus en plus les institutions policières à intégrer ces spécificités dans leurs équations opérationnelles.

Nous suggérons également la nécessité de *procéder à des échanges de bonnes pratiques entre les différentes organisations policières nationales* et la mise en œuvre d'échanges institutionnalisés. Comme nous l'avons suggéré dans le texte, des réseaux de professionnels, dépassant les frontières nationales, se sont constitués dans le monde anglo-saxon. *Les agences policières françaises ne doivent pas rester à l'écart de ces réseaux ou mieux encore doivent contribuer à la constitution de réseaux et notamment dans le cadre européen.* Il y a place pour la constitution d'un réseau de recherche-action sur ce sujet qui reproduise dans le domaine des politiques publiques policières de sécurité routière ce qui a été mis en place à partir du NUTI d'Evanston sur le plan technique et opérationnel. *Cela permettrait aux policiers et aux autres acteurs administratifs de la sécurité routière de se familiariser avec les différentes pratiques étrangères mais aussi de communiquer sur les leurs.*

Bibliographie sélective : Police et sécurité routière

NB. Cette bibliographique recense les travaux majeurs établissant le lien entre police et sécurité routière. A ce titre, elle reste indicative et ne se veut en aucun cas exhaustive. Par ailleurs, l'ensemble des références utilisées dans le présent rapport n'y figure pas, puisque celles-ci peuvent renvoyer à d'autres thèmes. Enfin, un important travail de valorisation de leurs recherches a été engagée par les auteurs. Les publications et les papiers présentés lors de colloques au cours de l'année 2005 ont donc naturellement été ajoutés à la bibliographie initiale.

Alouda A., Jayet M. C. (1994), *Etude des infractions routières détectées par la gendarmerie nationale – L'évaluation de l'action réglementaire – Enquêtes Pas-de-Calais*, Rapport INRETS, n° 93-40026.

Armour M. (1984). « A Review of the Literature on Police Traffic Enforcement », *Australian Road Research Board*, n° 14/1, pp. 17-25.

Australian Department of Transport (1973), *A Review of the Role of Organisations, Traffic Planning and Research PTY LTD*, Canberra, Australian Government Publishing Service.

Basham D. J. (1978), *Traffic Law Enforcement*, Springfield, Charles C. Thomas Publisher.

Bayley D. H. (1994). *Police for the Future*, Oxford University Press.

Bearfield S. (1996). *Police Pay : A Comparative Study, A Report for the Police Association of New South Wales*, University of Sydney, Australian Centre for Industrial Relations and Training, June.

Bjornskau T., Elvik R. (1992), « Can Road Traffic Law Enforcement Permanently Reduce the Number of Accidents ? », *Accident Analysis and Prevention*, 24-5, p. 507-520.

Boullier D., Chevrier S., Midol A. (1995), *L'activité des forces de police et de gendarmerie en matière de sécurité routière*, Commissariat général au Plan, IHESI.

Boullier D., Chevrier S. (1996), « Construire une cause nationale : police, gendarmerie et sécurité routière », *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*, 25, 2, p. 63-77.

Bradley D. (1996). « Policing », in *Kayleen Hazlehurst (ed.), An Australian Textbook in Criminology, LBC North-Ryde*, chapter 14, pp. 349-377.

Carnis L. (2001), *Entre intervention publique et initiative privée : une analyse économique en sécurité routière*, Université de Reims Champagne-Ardenne, Thèse de doctorat de sciences économiques.

Carnis L. (2005), « Les missions de police routière du New South Wales Police Service : une spécialisation en danger » dans « Polices et *policing* de la route », *Les Cahiers de la Sécurité*, n° 58, 3e trimestre, p. 75-99.

Carnis L. (2006), « La gestion d'un territoire hétérogène : le cas des missions de police routière de la Traffic Branch du New South Wales Police Service », *Revue d'Economie Régionale et Urbaine,* n° 1, pp. 131-157.

Carnis L. et Hamelin F. (2005), « La politique de sécurité routière en Nouvelle-Zélande : enjeux, contraintes et contradictions d'une réforme néo-managériale », *Revue Politiques et Management Public*, vol. 23, n° 4, décembre, 18 pages.

Carte G. E., Carte E. H. (1975), *Police Reform in the United States, The Era of August Vollmer, 1905-1932*, University of California Press.

Chan J. B. L. (1999), « Governing Police Practice : Limits of the New Accountability », *British Journal of Sociology*, vol. 50, n° 2, June, pp. 251-270.

Collectif (2002), « Politiques nationales de sécurité routière », *Annales des Ponts et Chaussées*, n° 101.

Collectif (1996), « Routes, espaces incertains », *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*, 25-2.

Davids C., Hancock L. (1998), « Policing, Accountability and Citizenship in the Market State », *Australia New Zeland Journal of Criminology*, vol. 31, n° 1, pp. 38-68.

Decreton S. (1993), « Archéologie d'une politique publique, le cas de la sécurité routière », *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*, 11, p. 225-245.

Demolins L. (Colonel) (2003), « La gendarmerie et la sécurité routière : évolution et mesures prises », *Revue de la Gendarmerie Nationale*, n° 207, p. 34-38.

Dieu F. (2000), « Gendarmerie et sécurité routière : l'EDSR », *Défense nationale*.

Dieu F. (2005), *Police de la route et Gendarmerie*, Paris, L'Harmattan.

Elvik R., Vaa T. (2003), *Handbook of Road Safety Measures*, Amsterdam, Elsevier Science.

Emsley C. (1991), « Mother, what did policemen do when there weren't any motors ? » The law and the regulation of motor traffic in England, 1900-1939, in Robert P. (ed.), *La création de la loi et ses acteurs*, Onati, Onati International Institute for the Sociology of law, p. 149-175.

ETSC (1999), *Police Enforcement Strategies to Reduce Traffic Casualties in Europe*, Brussels, European Transport Council.

Finnane M. (1999), « From Police Force to Police Service ? Aspects of the Recent History of the New South Wales Police », in *David Dixon (ed.) A Culture of Corruption*, Hawkins Press, Chapter 2, pp. 6-35.

Finnane M. (1994), *Police and Government, Histories of Policing in Australia*, Oxford University Press. Chapter 5 : Keeping the Peace and Chapter 7 : Police Training : Apprenticeship or Education ?

Fridenson P. (1991), « La société française et les accidents de la route (1890-1914) », Violence, Brutalité, Barbarie, *Ethnologie française*, XXI, 3.

Galland J.-P. (1991), « Trois façons d'appréhender la sécurité routière », C. Dourlens, Galland J.-P., Vidal-Naquet P.-A., Theys J. (dir.), *Conquête de la sécurité, gestion des risques*, L'Harmattan.

Gammage A. Z. (1959), *The California Highway Patrol : A Study in Administration*, PhD, Austin, University of Texas.

Gusfield J. (1980), *The Culture of Public Problems. Drinking-Driving and the Symbolic Order*, University of Chicago press.

Goldenbeld C. (1995), *Police Enforcement : Theory and Practice*. In : PTRC Education and Research Services, Traffic Management and Road Safety. Proceedings of Seminar G. PTRC Education and Services LTD, London.

Goldenbeld C. *et al.* (2000), *Review of Enforcement Support Systems in EU Countries*, The Escape Project, Working Paper 4.

Gibbons J. W. (ed.) (1958), « Highway Safety and Traffic Control », *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 320.

Green S. D. (2002), « Dangers Old and New : The History of Traffic Safety », *Traffic Safety*, 102-3, p. 8-11.

Haroune A. (2000), « La gendarmerie et les origines de ses missions de police de la route », *Revue de la Gendarmerie Nationale*, n° 195, p. 115-121.

Hakkert A. S. (1994), *Traffic Law Enforcement and Road User Behaviour*, Leidschendam : SWOV report A, 94-21.

Hamelin F. (2005), « La California Highway Patrol : une institution modèle ? » dans « Polices et *policing* de la route », *Les Cahiers de la Sécurité*, n° 58, 3e trimestre, p. 29-49.

Hamelin F. (2006), « Les naissances d'une police. Comment la police de la route est devenue une institution légitime aux Etats-Unis », *Genèses*, 63, juin 2006, p. 88-107.

Hamelin F. et Spenlehauer V. (2005), « Polices de la route et polices sur la route : premiers éléments de synthèse sur les organisations et les activités de police de la route » dans « Polices et *policing* de la route », *Les Cahiers de la Sécurité*, n° 58, 3e trimestre, p. 9-28.

Hamelin F. et Spenlehauer V. (2005), « Police de la route et police communautaire sont-elles compatibles ? Premiers éléments de réponse à partir des cas californiens et néo-zélandais », Papier rédigé pour le 1er colloque international francophone : la police et les citoyens, Ecole nationale de police du Québec, Nicolet (Canada), 31 mai, 1er et 2 juin. http://www.cicc.umontreal.ca/policecitoyens/index.htm.

Hamelin F. et Spenlehauer V. (2005), « Traffic Police and *Policing* : A Comparative and Socio-historical Perspective », *Australasian Road Safety Research Policing Education Conference*, Museum Te Papa, Wellington (New Zealand), 14 novembre. http://www.rsconference.com

Hamelin F. et Spenlehauer V. (2006), « Road Policing as a State Tool : Learning From a Socio-historical Analysis of The California Highway Patrol », *Policing and Society*, vol. 16, n° 3, septembre 2006, p. 261-284.

Hickman M. J., Reaves B. A. (2003), « Local Police Departments 2000 », *Bureau of Justice and Administrative Statistics*.

Hmic (1998), *Road Policing and Traffic : A Thematic Inspection Report*, Londres.

Homel R. (1986), *Policing the Drinking and Driver : Random Breath Testing and The Process of Deterrence*, Canberra, Federal Office of Road Safety.

Jayet M. C. (1996), « Police Control and Traffic Offence : a Space-time and Socio-demographic Analysis of Control Enforcement », *Road Safety in Europe*, Proceeding N° 2A part 4, VTI Konferens, Linkköping, Sweden.

Jonah B., Yuen L., Au-Yueng E., Paterson D., Dawson N., Thiessen R., Arora H. (1999), « Front-Line Police Officers, Practices, Perceptions and Attitudes About the Enforcement of Impaired Laws in Canada », *Accident Analysis and Prevention*, n° 31, pp. 421-443.

Johnson E. (1995), « Why Police Should Enforce Traffic Laws », *Traffic Safety*, 95-1, p. 6-9.

Kellens G., Perez-Diaz C. (dir.), (1997), *Le contrôle de la circulation routière dans les pays de la CEE*, Paris, L'Hamattan.

Leonard V. A. (1971), *Police Traffic Control*, Springfield, Charles C. Thomas Publisher.

Leonard V. A., More H. W. (2000), *Police Organization and Management* (9e ed.), New-York, Foundation Press.

NHTSA (2004), *Highway Safety Book*. [http://www.arizona-dui-defense.com/Highway-Safety-Desk-Book.htm].

Nixon C., Reynolds C. (1996), « Producing Change in Police Organisations : The Story of the New South Wales Police Service », *in Duncan Chappell and Paul Wilson (eds.), Australian Cotemporary Issues, Butterworths*, Chapter 4, pp. 42-58.

New South Wales Police Service (2004), Local Area Commands, www.police.nsw.au/lac.

Ogilvie-Smith A. *et al.* (1994), *Traffic Policing : Activity and Organization*, *Police Research Series*, paper 12.

Overson H. W. (1986), *Police Traffic Services*, Springfield, Charles C. Thomas Publisher.

Perez-Diaz C. (1994), « L'indulgence, pratique discrétionnaire et arrangement administratif », *Déviance et Société*, 18-4, p. 397-430.

Perez-Diaz C. (1998), *Jeux avec les règles pénales, le cas des contraventions routières*, Paris, L'Harmattan.

Reaves B. A., Hickman M. J. (2002), Police Departments in Large Cities, 1990-2000, *Bureau of Justice Statistics, Special Report.*

Reaves B. A., Hickman M. J. (2002), Census of State and Local Law Enforcement Agencies 2000, *Bureau of Justice Statistics Bulletin*.

Ross H. L. (1982), *Deterring the Drinking Driver : Legal Policy and Social Control*. Lexington MA, Lexington Book.

Rubin H. (1989), « The CHP Proudly Celebrates 6 Decades of Serving California Motorists » (Part I), *California Highway Patrolman*, vol. 53, n° 10.

Sacks S. (2003), Evaluation of Police Patrol Patterns, *Department of Economics Working Paper Series, University of Connecticut*, Working Paper 2003-17.

Spenlehauer V. (2005), « La police de la route néo-zélandaise est un laboratoire » dans « Polices et *policing* de la route », *Les Cahiers de la Sécurité*, n° 58, 3e trimestre, p. 55-78.

Swanton B., Wilson P., Walker J. (1988), How the Public See the Police ? An Australian, Survey - 2, *Australian Institute of Criminology, Trends and Issues in Crime and Criminal Justice*, October, n° 15.

Swanton B., Wilson P., Walker J., Mukherjee S. (1988), How the Public See the Police? An Australian, Survey - 1, *Australian Institute of Criminology, Trends and Issues in Crime and Criminal Justice*, March, n° 11.

Ternier M. (dir.), (2003) *La politique de sécurité routière*, Paris, La documentation Française, Septembre.

Torres D. A. (1987), *Handbook of State Police, Highway Patrols and Investigative*, New-York, Agencies Greenwood Press.

Traffic Planning and Research (1973), A Review of Organisations in Relation to Road Safety, *Australian Government Publishing Service*, Canberra, Report n° 20, June, 163 pages.

Watson R. E. (1986), « The Effectiveness of Increased Police Enforcement as a General Deterrent », *Law and Society Review*, 20-2, p. 293-299.

Weston P. B. (1996), *The Police Traffic Control Function*, Springfield, Charles C. Thomas Publisher (5e ed.).

Wilson P. R., Chappell D. (1971), « The Effects of Police Withdrawal from Traffic Control : *A Comparative Study, Journal of Criminal Law, Criminology and Police Science »*, vol. 61, n° 4, pp. 567-572.

Wright F., Halladay M. (2002), « La sécurité routière aux Etats-Unis : une récapitulation des objectifs, des tendances et des programmes », « Politiques nationales de sécurité routière », *Annales des Ponts et Chaussées*, n° 101, p. 6 et suivantes.

Young W., Cameron N. (Eds) (1989), *Effectiveness and Change in Policing*, Study Series 3, Institute of Criminology of the Victoria University of Wellington.

Zaal D. (1994), *Traffic Law Enforcement : A Review of the Literature*, Report n° 53, Canberra, Monash University.

Zauberman R. (1998), « La répression des infractions routières : le gendarme comme juge », *Sociologie du Travail*, vol. XL, 1, p. 43-64.

Annexes

Les *plannings* de déroulement des enquêtes de terrain

1) L'enquête exploratoire en Californie (mai 2002)

Fabrice Bardet, Didier Chabanet, Vincent Spenlehauer.

Dates	Emploi du temps
14/05 San Francisco	**Entretiens** avec Nelson POLSBY (*Center of Governmental Studies*), Martin WACHS et David RAGLAND (*Institute of Transportation Studies*) de l'Université de Berkeley et recherche documentaire.
15/05 et 16/05 Sacramento	**Entretiens** à la *CHP* Academy, au quartier général de la CHP (*Office of Research and Planning et Office of Traffic Safety*. **Visite** guidée de la *CHP* Academy. **Consultation** exhaustive du fond documentaire relatif à CHP de la California State Library.
17/05 Los angeles et San Diego	**Entretiens** avec des responsables de *Caltrans* et du *Department of Justice of California* **Entretien** avec le Professeur Joseph GUSFIELD.
18/05 Los Angeles	**Entretien** avec le professeur Eric MONKKONEN de la *School of Public Policy and Social Research* de UCLA et recherche documentaire.

2) L'enquête en Australie (novembre 2002)

Laurent Carnis, Didier Chabanet, Vincent Spenlehauer.

Dates	Emploi du temps
04/11 Melbourne	**Entretien** avec Max CAMERON au sujet de l'Etat de Victoria et recherche en bibliothèque – *Accident Research Center, Monash University*.
05/11 Canberra	**Entretiens** et **visite** à la *City Police Station (Australian Capital Territory).* **Entretien** avec les agents de *l'Australian Transport Safety Bureau.*
06/11 Sydney	**Entretiens** à la New South Wales Police Association, Visites organisées par l'avocat de la *Police Association*. Consultation et photocopies des archives et de la documentation de la *New South Wales Police Association.*
07/11 Sydney	**Entretien** avec le n° 2 de la *New South Wales Police* et le staff du *Traffic Service Branch* de la *New South Wales Police*, dont *le Chief of Traffic Technology Section*. Discussion avec les policiers motards et visite des *Booze-buses*.
08/11 Sydney	**Visite** d'un poste de police et suivi d'opérations sur le terrain (lutte contre la vitesse et l'alcool au volant). **Entretiens** groupés avec tous les membres du *Parlementary Staysafe Committee*. Nouvelles consultations et photocopies des archives et de la documentation de la *New South Wales Police Association.*

3) La seconde enquête en Californie (août 2003)

Linda Bouzidi, Laurent Carnis et Fabrice Hamelin.

Dates	Emploi du temps
04/08 Sacramento	**Dépouillement** des premiers cartons relatifs à la CHP aux *State Archives* de Sacramento. **Entretien** avec le *Senior Planner*, *Office of Special Project* et le *Commander of Special Project Sectio*n. Quartier général de la CHP à Sacramento.
05/08 Sacramento	**Entretien** avec le *Deputy Commissioner* Joe FARROW. Quartier général de la CHP à Sacramento. **Déjeuner** puis **visite** de la *CHP Academy* conduite par un instructeur. **Entretien** avec des responsables de la *CAHP* : un capitaine (Employee Relations Section), le *director district II* et un autre responsable (employé) de la CAHP.
06/08 Sacramento	**Entretien** avec *l'Assistant Chief/Protective Service Section*. **Entretien** avec un lieutenant de la *South Sacramento Aera*. **Patrouille** avec un officier. **Consultation** et **photocopies** de documents à la *State Library* de Sacramento : *California History Room* et *Government Publications Section*.
07/08 Sacramento/ San Francisco	**Visite** de la bibliothèque de la CHP. **Entretien** avec des représentants du *Sacramento Police Department*. Suite de la **consultation** et **photocopies** de documents à la *State Library* de Sacramento. **Suite du dépouillement** des cartons aux *State Archives* de Sacramento.
08/08 San Francisco	**Consultation** et **photocopie** de documents dans les bibliothèques de l'Université de Berkeley : – *Institute of Governemental Studies.* – *Law Library.* – *Institute of Transportation Studies.*

4) L'enquête dans l'agglomération de Chicago (août 2004)

Fabrice Hamelin, Vincent Spenlehauer

Dates	Emploi du temps
10/08 Evanston	**Dépouillement** des premiers cartons du fonds KREML à *Northwestern University Archives.*
11/08 Evanston	**Suite du dépouillement** des cartons du fonds KREML à *Northwestern University Archives.* **Consultation** et **photocopie** d'ouvrages et de revues à la *Transportation Library de Northwestern University.*
12/08 Itasca	**Entretiens au National Safety Council** avec *l'Executive Director Research and Statistical Services* et le *Library Manager.* C**onsultation** et **photocopie** de la documentation réunie à la *National Safety Council Library*.
13/08 Chicago	**Visite et travail à l'Université de Chicago.**

5) La mission en Nouvelle-Zélande (septembre 2004)

Fabrice Hamelin, Vincent Spenlehauer

Dates	Emploi du temps
08/09 Auckland	**Présence** au *Roadsafe Auckland Meeting* (Auckland City Council) et entretiens informels avec ses membres. **Entretien** avec le *Regional Manager – Land Transport Safety Authority.* **Entretien** avec le *Regional Road Safety Co-ordinator* (*Auckland Regional Council*)
09/09 Auckland	**Survol** en hélicoptère du réseau routier et de la baie d'Auckland et entretien avec un *Senior Constable – Marine Rescue Center – New Zealand Police*. **Entretiens** avec un *Superintendent* (*Road Policing Manager*) et trois autres responsables de la *Traffic Branch* de la *New Zealand Police* dans la région d'Auckland. **Visite** du *Motorways Unit Headquarters*. **Assistance** à une opération de nuit de la *New Zealand Police* (*Compulsary Breath Testing*).
10/09 Auckland	**Consultation** et **photocopies** de documents à la bibliothèque de l'Université d'Auckland.
13/09 Wellington	**Entretien** avec le *Superintendent National Road Policing Manager*, *Office of the Commissioner*. **Entretien** avec le *National Adviser Strategy Road Policing Support.* **Entretien** avec le *Co-ordinator, School Road Safety Education, Youth Education Services.*
14/09 Wellington	**Entretien** avec un *Inspector* (*Manager Commercial Vehicle Investigation Unit*) et un *Intelligence Performance Analyst.* **Entretien** avec un *National Adviser : Intelligence and performance Road Policing Support.* **Entretien** avec un *Inspector* (*Traffic Prosecutions Adviser*).
15/09 Wellington	**Entretien** avec un *Inspector* (*Officer in charge, Police Infringment Bureau*) et visite du bureau avec un *Project Officer.* **Consultation** et **photocopies** de documents à la bibliothèque d'Etat de Nouvelle-Zélande. **Entretien** avec le Président de la *New Zealand Police Association*.
16/09 Wellington	**Entretiens** au *Land Transport Safety Authority*, notamment avec le *Manager Safety Strategy* et le *General Manager Policy*. **Visite** de l'Ecole de formation de la Police Néo-Zélandaise.
17/09 Wellington	**Entretien** avec *l'Assistant Manager, Safety and Environment, Ministry of Transport.*

Liste des sigles

Californie

CAHP	California Association of Highway Patrolmen
CHP	California Highway Patrol
DMV	Department of Motor Vehicle
IACP	International Association of Chiefs of Police
NHTSA	National Highway Traffic Safety Administration
NUTI	Northwestern University Traffic Institute
NSC	National Safety Council

Nouvelle-Galles du Sud

DRTT	Department of Road Transport and Tramways
NGS	Nouvelle-Galles du Sud
NSWP	New South Wales Police
RTA	Roads and Traffic Authority
MAA	Motor Accident Authority
MOU	Memorandum of Understanding
NPM	New Public Management

Nouvelle-Zélande

DTEG	Dedicated Traffic Enforcement Group
LTSA	Land Transport Safety Authority
NZP	New Zealand Police
MOT	Minister of Transport
NPM	New Public Management
MHB	Main Highways Board
TSS	Traffic Safety Service

Imprimé en France – JOUVE, 11 bd de Sébastopol – 75001 PARIS
382453Z – Dépôt légal : Juillet 2006