

« Nouvelles connaissances pour la sécurité »

Predit 2002-2006 – Groupe opérationnel n°3

« Statistiques et expertises de la sécurité routière.

Une comparaison France – États-Unis »

Fabrice Bardet – Stève Bernardin

Laboratoire RIVES

Rapport définitif

Edité par l'Ecole nationale des travaux publics de l'Etat

Avril 2006

SOMMAIRE

AVANT-PROPOS.....	5
INTRODUCTION.....	7
COMMENT ANALYSER LES STATISTIQUES DE LA SÉCURITÉ ROUTIÈRE ?	11
<i>Le prisme historique.....</i>	12
<i>Le révélateur américain</i>	14
DES MÉTHODES CROISÉES.....	18
<i>Les recherches bibliographiques sur la période américaine ancienne.....</i>	18
<i>Observer l'administration américaine contemporaine pour plonger dans la réforme de la statistique fédérale des années 1960.....</i>	20
<i>Des entrées sur le terrain français guidées par la perspective comparatiste.....</i>	21
L'ORGANISATION DU RAPPORT	22
<i>Une Amérique pionnière qui distribue les rôles</i>	22
<i>La construction d'une statistique fédérale</i>	23
<i>L'histoire récente de la statistique française</i>	24
CHAPITRE 1. LA GENÈSE D'UNE STATISTIQUE DES ACCIDENTS DE LA ROUTE AUX ETATS-UNIS	27
LES INDUSTRIELS ORGANISENT L'ÉTUDE DES ACCIDENTS DE LA CIRCULATION.....	28
<i>La naissance de la « Science of street traffic ».....</i>	28
<i>Les premiers « Safety Congress » et la genèse de la notion de « Public safety ».....</i>	30
<i>Le repérage d'un problème « accidents de la route ».....</i>	32
<i>Le développement d'une information utile à la prévention des accidents.....</i>	34
LES CONSTRUCTEURS DANS LE COMBAT CONTRE LES ACCIDENTS AUTOMOBILES.....	40
<i>Les initiatives de la National Automobile Chamber of Commerce.....</i>	41
<i>Face à l'explosion du nombre des morts sur les routes.....</i>	44
CONCLUSION	49
CHAPITRE 2. DES INDUSTRIELS AMÉRICAINS À LA TÊTE DE LA LUTTE CONTRE LES ACCIDENTS AUTOMOBILES	51
LA POLITIQUE SCIENTIFIQUE DES INDUSTRIELS	52
<i>Le « traffic engineering » comme agent de la culture de la voiture.....</i>	53
<i>Exploiter le contact policier avec le terrain des accidents.....</i>	59
<i>Des défauts persistants dans la production statistique.....</i>	66
MONOPOLISER L'ÉCHELON NATIONAL DE LA LUTTE CONTRE LES ACCIDENTS DE LA ROUTE...	69
<i>S'allier aux pouvoirs locaux.....</i>	69
<i>Consensus politique autour de la coordination du NSC.....</i>	72
CONCLUSION	77

CHAPITRE 3. UNE PROFONDE REFONTE DU SYSTÈME STATISTIQUE FÉDÉRAL DE SÉCURITÉ ROUTIÈRE	79
UN STATU QUO EN FAVEUR DES CONSTRUCTEURS : LE RÉALISME SCIENTIFIQUE AU MÉPRIS DE LA CRITIQUE.....	82
<i>Acteurs et thèmes du débat de 1956 : des industriels en situation d'experts dominants</i>	<i>84</i>
<i>Neuf années de tractations politiques sans réel aboutissement législatif.....</i>	<i>88</i>
L'IDÉE D'UNE STATISTIQUE AU SERVICE DU CONSOMMATEUR : UNE VICTOIRE DES CONSTRUCTIVISTES	94
<i>Le souhait d'un retour en arrière : écarter les Etats fédérés pour rouvrir le débat.....</i>	<i>95</i>
<i>Interroger des conventions implicites pour bouleverser le statu quo</i>	<i>101</i>
CONCLUSION : DE LA DÉCISION LÉGISLATIVE À LA « MISE EN ADMINISTRATION ».....	107
CHAPITRE 4. LA GENÈSE DE LA STATISTIQUE DE SÉCURITÉ ROUTIÈRE EN FRANCE.....	109
LA PRODUCTION DE STATISTIQUES SUR LES ACCIDENTS DE LA CIRCULATION EN FRANCE	109
<i>La création du « fichier accidents »</i>	<i>113</i>
<i>Des chantiers de réflexion en dehors de l'administration des Travaux publics.....</i>	<i>117</i>
<i>Les transformations du fichier des accidents.....</i>	<i>124</i>
LA REPRÉSENTATION DES ACCIDENTS À TRAVERS LES PUBLICATIONS STATISTIQUES.....	129
<i>« Les accidents corporels de la circulation routière » de la direction des Routes</i>	<i>129</i>
<i>L'« Annuaire statistique » de l'administration des transports.....</i>	<i>131</i>
<i>Le « Tableau de bord annuel de la sécurité routière » de la Délégation interministérielle</i>	<i>134</i>
<i>Les publications statistiques des constructeurs automobiles.....</i>	<i>136</i>
CONCLUSION	139
CONCLUSION	141
BIBLIOGRAPHIE	145
ANNEXES.....	154
ANNEXE 1. INDEX DES ACRONYMES	155
ANNEXE 2. LES STATISTIQUES DU BUREAU DE CHICAGO DE 1917	157
ANNEXE 3. UNE PREMIÈRE INITIATIVE DE LA NACC EN 1920	158
ANNEXE 4. DEUX FOIS PLUS DE MORTS SUR LA ROUTE QUE SUR LE RAIL	159
ANNEXE 5. LES FORMULAIRES DU NATIONAL SAFETY COUNCIL DE 1922.....	160

Avant-propos

Le présent rapport conclut une recherche engagée à l'automne 2003 dans l'axe de réflexion de l'appel à proposition du groupe GO3 du Prédit 3 intitulé « Analyse des conditions de la production des connaissances dans le champ de la sécurité des transports ». Il confirme l'intérêt de plusieurs pistes problématiques présentées dans la proposition initiale qui permettront, dans une société dans laquelle l'information sous toutes ses formes tient une place toujours plus centrale, de progresser dans la compréhension des conditions sociales et politiques de production de l'information statistique publique.

En matière d'accidents automobiles en particulier, cet effort analytique apparaît d'autant plus nécessaire que les politiques publiques d'équipement des territoires sont parmi les premières à avoir été affectées par les réformes structurelles – qualifiées de néo-libérales – que connaissent la grande majorité des États de la planète depuis une trentaine d'années, ceux de l'Union européenne en particulier. L'application de la directive dite « Services » de 1992 – dont l'extension est aujourd'hui en discussion au sein des institutions européennes – dans les secteurs du bâtiment, des infrastructures ou du génie civil, rassemblés en France sous l'expression rassurante de « réforme de l'ingénierie publique », tout comme le renforcement du processus de décentralisation dans le domaine de l'exploitation des infrastructures routières, sont à l'origine de bouleversements de l'action publique de sécurité routière souvent passés sous silence. Ces processus ont en particulier affecté et affectent encore directement le système public d'information qui avait été mis en place au niveau national. Qui doit être chargé de la représentation statistique du phénomène accidentel si les acteurs qui ont la charge de la gestion de ce problème changent ? Il existe à l'évidence aujourd'hui un besoin conjoncturel spécifique d'analyse des conditions politiques de production de l'information dans le secteur de la sécurité routière. Ce travail de recherche entend fournir des pistes de réflexion à cette occasion.

Ce travail a été conduit par le laboratoire RIVES dans le cadre d'un programme de recherche en sociologie de l'expertise qui anime le développement du laboratoire depuis sa création et dont le caractère structurant a été affirmé ces dernières années¹. Par ailleurs, comme cela avait été mentionné lors de son engagement, la présente recherche a bénéficié, pour l'investissement du

¹ Le thème de recherche en sociologie de l'expertise, qui a été affiché comme un axe de développement stratégique du laboratoire RIVES lors de son évaluation par le CNRS en 2004, a notamment fait l'objet d'un investissement important dans le domaine de l'action publique urbaine ; cf. Fabrice Bardet, "Institution des expertises urbaines dans la construction de l'action publique. La métamorphose urbaine lyonnaise depuis les années 1960", ENTPE, rapport pour le compte du Puca, Vaulx-en-Velin, 2005.

terrain américain, d'une dynamique partenariale de recherche engagée avec le laboratoire GARIG de l'INRETS, sous l'impulsion de son directeur Vincent Spenlehauer.

Enfin, la vocation interdisciplinaire de la recherche a été renforcée tout au long du travail grâce en particulier à de régulières rencontres avec Alain Desrosières (sociologue et historien des sciences, administrateur de l'Institut national de la statistique et des études économiques, INSEE) pour les aspects problématiques centraux et Luc Berlivet (docteur en science politique, chargé de recherches Cnrs au Centre de recherche médecine, science, santé et société, CERMES) qui a permis de nourrir les liens avec le champ de la sociologie du champ de la recherche épidémiologique en France et aux Etats-Unis.

Nous avons aussi largement bénéficié du soutien continu des membres du Prédit et des hauts-fonctionnaires de la Direction de la Circulation et de la Sécurité Routière, en France, et de la National Highway Traffic Safety Administration aux Etats-Unis. Nous tenons ainsi à remercier tout particulièrement l'ensemble des nombreux spécialistes qui nous ont ouvert leurs portes lors de l'enquête.

Introduction

« Les données statistiques en matière de sécurité routière sont à la fois incomplètes, peu fiables, et biaisées. »¹

Ainsi tombent les conclusions du rapport d'information présenté au Sénat sur l'état de la réflexion dans le secteur d'action publique de la sécurité routière, quelques semaines après que la demande a été formulée par le chef de l'Etat de faire de la sécurité routière une grande cause nationale. La critique porte en particulier sur le manque de coordination entre les sources de données qui proviennent du secteur privé et celles qui émanent des autorités publiques. Quelques mois plus tôt, avant même la déclaration présidentielle, c'est le rapport d'un préfet qui déjà stigmatisait le système d'information dans le secteur, jugeant qu'il demeurerait de ce fait de véritables « gisements de sécurité routière » susceptibles d'être exploités pour réduire le nombre des accidents routiers.² Alors que la sécurité routière est placée au sommet de l'agenda gouvernemental, ce sont donc deux rapports issus d'autorités publiques qui font de la refonte de la production des données statistiques la première étape indispensable de la réforme de l'action publique nationale de sécurité routière.

L'observatoire national de la sécurité routière (ONISR) en charge de la production des statistiques dans le domaine est ainsi presque directement mis en cause. Rattaché au ministère de l'Équipement et non pas à l'INSEE – ce qui constitue une exception dans le paysage français de la statistique publique – l'ONISR est dirigé par un ingénieur général des ponts et chaussées. De sorte qu'on pourrait ne voir que défense corporatiste dans la production, un an plus tard, d'un rapport du Conseil général des ponts et chaussées qui suggère de déplacer la focalisation des problèmes des failles de la base de données statistiques elle-même, à celles qui concernent son exploitation³. L'auteur affirme en effet sa conviction qu'il ne s'agit pas seulement de réfléchir à de nouvelles sources de données dans l'espoir d'instituer de nouvelles formes d'actions publiques, mais qu'une plus grande attention aux compétences diverses en traitement de l'information est nécessaire.

Or, un regard porté sur les débats qui animent à la même époque exactement la société américaine suggère de relativiser la seule lecture corporatiste de la situation. Un constat similaire

¹ Gérard Miquel, "La recherche en sécurité routière", Commission des Finances du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation, rapport d'information au Sénat n°29, Paris, 2002, 64 p.

² Guyot Régis (dir.), *Gisements de sécurité routière*, vol. 1, rapport DRAST – METLTM, mai 2002.

³ Jean Orselli, *L'analyse statistique des variations spatio-temporelles des accidents de la route*, Rapport du Conseil général des Ponts et chaussées (CGPC), 196 pages, La Documentation française, juin 2003.

est en effet dressé la même année aux Etats-Unis, à l'occasion d'une étude détaillée des déterminants scientifiques des politiques de régulation outre-Atlantique.⁴ L'analyse porte notamment sur les deux principales administrations publiques fédérales en charge de la sécurité routière et automobile : la *Federal Highway Administration* et la *National Highway Traffic Safety Administration*. Le rapport est publié alors à l'occasion du bilan qui est fait d'une loi votée dix ans plus tôt, le « Government Performance and Results Act », qui visait à introduire des politiques de mesure et d'évaluation des performances dans les actions menées par le gouvernement américain.

Ce rapide coup de projecteur sur l'actualité des politiques de sécurité routière au tournant du siècle dessine la perspective dans laquelle cette recherche aborde l'objet de la sécurité routière. Au centre des investigations qui ont été menées : les systèmes statistiques. Mais, fermement liées aux systèmes d'information statistique, les expertises qui permettent et organisent l'analyse des données doivent absolument être entrées dans le champ de l'observation. Précisons immédiatement que la parenté entre la structure des débats contemporains et celle de la problématique de cette recherche ne doit pas laisser penser qu'une relation homothétique avec l'actualité nourrit la problématique de cette recherche. Les échos seront certainement nombreux, mais la volonté est explicitement de se tenir à l'écart du débat des acteurs de la sécurité routière. On peut même estimer que l'actualité de la critique du système statistique de la sécurité routière n'était guère propice à l'engagement d'une réflexion sociologique de fond sur la nature de ce système. La perspective historique retenue dans cette recherche a néanmoins souvent offert les distances et le décalage des points de vue qui permirent le développement d'une réflexion autonome.

Au centre du système d'information statistique français se situe le fichier des Bulletins d'analyse des accidents de la circulation (BAAC). L'histoire de la situation française revient pour une large part à celle de ce fichier qui, nonobstant quelques périodes dès l'entre-deux-guerres, débute véritablement en 1953. Il est capital d'envisager que la statistique de la sécurité routière en France peut presque se résumer à ce fichier issu des procès-verbaux qui sont réalisés par les forces de l'ordre à l'occasion des accidents de la circulation. De très nombreux pays disposent à ce titre de systèmes statistiques très différents. Les sources peuvent être différentes (dénombrement des accidents ayant conduit à une déclaration de sinistre aux assurances, dénombrement des infractions, etc...). Mais les fichiers également peuvent être différents, dans leur construction. C'est le cas notamment du système statistique américain qui a été envisagé comme point de départ des réflexions, pour avoir été le premier à se développer, dès les premières années du XX^{ème} siècle. On décrira ainsi les spécificités d'un système qui prend sa forme contemporaine au milieu des années 1960, sur la base double de recensements réalisés antérieurement par les Etats fédérés et d'échantillonnage réalisés par les soins d'universitaires empruntant aux acquis de la biomécanique et de l'épidémiologie dès l'après Seconde Guerre Mondiale.

⁴ Shelley H. Metzenbaum, *Stratégies for Using State Information : Measuring and Improving Program Performance*, IBM Center for the Business of Government, 2003.

L'outil de gouvernement qu'offre les systèmes statistiques renvoient à des échelons territoriaux spécifiques de gestion des affaires publiques. Les histoires des systèmes statistiques français et américains liés aux politiques de sécurité routière ont mis à jour des luttes passionnantes entre les différents échelons territoriaux impliqués dans la gestion des problèmes publics de ce secteur. Aux Etats-Unis, les années 1960 sont le théâtre d'une reprise en main par l'administration d'un secteur d'action publique qui avait été progressivement pris en charge par les Etats au fil des décennies. Les luttes qui se livrent alors et les enjeux qu'elles révèlent nous semblent fournir une formidable grille d'analyse des phénomènes à l'œuvre aujourd'hui en France, du fait de la décentralisation en cours des politiques de gestion des infrastructures routières.

LA CONJONCTURE DÉCENTRALISATRICE FRANÇAISE

Parmi diverses thématiques, la question de l'échelon territorial de pertinence des informations produites pour l'action publique a focalisé les attentions politiques et scientifiques depuis plusieurs décennies. Les raisons d'une telle orientation sont naturellement à rechercher du mouvement de décentralisation du système d'action publique français engagé depuis plusieurs décennies maintenant. Différentes facettes de ce mouvement de réforme ont en effet progressivement bouleversé le contexte de mise en œuvre des actions de sécurité routière, parmi lesquels bien sûr le transfert progressif de la gestion des infrastructures routières aux collectivités locales, mais également la réforme des polices municipales qui les a dotées de compétences en matière de contrôles routiers, à l'origine d'un développement d'actions publiques locales de grande envergure. Nous formulons l'hypothèse que cette conjoncture décentralisatrice constitue l'un des éléments centraux de la focalisation du chantier présidentiel de la sécurité routière sur la rénovation du système statistique attaché à ce secteur⁵.

Avant la décentralisation, la politique de sécurité routière formait un système relativement intégré aux administrations d'Etat. Historiquement d'abord, on peut considérer que l'action publique en la matière fut longtemps résumée par l'intervention sur les infrastructures routières. Confié aux ingénieurs de l'ancien ministère des Travaux publics – actuellement de l'Equipement – l'aménagement des routes devait pouvoir régler l'essentiel des problèmes. Non que certaines normes ne furent pas très tôt imposées aux constructeurs automobiles pour la délivrance de l'autorisation de circulation sur le territoire. Ni que l'Etat ne finança pas non plus une série d'actions publiques de formation, d'information ou à l'inverse de répression s'exerçant sur les conducteurs de véhicules ou les autres usagers des infrastructures routières, notamment à partir des années 1970⁶. Mais la conviction demeurait ancrée au plus haut niveau de l'Etat que des

⁵ Stève Bernardin, "La production statistique de sécurité routière entre centralisation et territorialisation de l'action publique", mémoire de DEA de science politique, sous la direction de Gilles Pollet, Lumière Lyon II, 2003, 162 p.

⁶ Pierre Mayet, "Chronique d'une politique de sécurité routière", dans Marcel Leclerc (dir.), *Cahiers de la sécurité intérieure, "Routes, espace incertain"*, Paris, IHESI, 1996, p. 118-128.

routes modernes permettraient de réduire à presque rien la dangerosité de la circulation automobile.

Cette focalisation de l'action publique de lutte contre les accidents de la circulation sur le paramètre de l'infrastructure explique que la genèse, comme l'exploitation, du système statistique issu des « Bulletins d'analyse des accidents corporels de la circulation » (BAAC), fut prise en charge par les ingénieurs du ministère de l'Équipement. Il y avait une cohérence souhaitée pour que le système expert chargé de révéler les régularités dans le phénomène des accidents de la circulation fut géré par l'administration responsable du principal levier correctif : le réaménagement des routes. Au cœur de cette articulation entre la connaissance et l'action se multiplièrent ainsi les cartes des « points noirs routiers », issues de l'exploitation des données concernant la localisation des accidents contenues dans les BAAC.

L'efficacité d'un tel système était avérée⁷. Les BAAC permettaient de démontrer la chute du nombre d'accidents aux lieux sur lesquels un réaménagement de la voirie avait eu lieu. Même produite en interne au système, l'évaluation était donc vécue par les ingénieurs et par les responsables politiques comme « objective »⁸. De sorte qu'elle rendait inaudible les critiques portées par des acteurs externes, comme les médecins, dont certains tentèrent très tôt de contester l'exploitation du fichier des BAAC qu'ils jugeaient trop restrictive. Ces voix isolées recommandaient par exemple l'exploitation de données comme l'âge des conducteurs, susceptibles de favoriser une réorientation de l'analyse des causes des accidents de la circulation dans un sens « épidémiologique », mettant en avant des variables liées aux populations usagères de la route⁹. La mise en cause fondamentale du système d'action publique porté par des corps d'ingénieurs puissamment implantés dans l'administration républicaine rendit longtemps inaudible de telles critiques.

Sans que cet aspect des choses n'ait jamais été véritablement envisagé par les promoteurs des différentes étapes de la réforme, la décentralisation a opéré une coupure progressive de ce lien fondamental qui rapprochait l'analyse des accidents de leur prise en charge par le réaménagement de l'infrastructure. Les collectivités locales qui ont hérité de la gestion des infrastructures routières (les communautés urbaines dès les années 70, puis une partie des Conseils généraux à partir de 1992) se sont retrouvées coupées de la principale source d'information leur permettant une intervention rationnelle en direction de l'amélioration de la sécurité routière. D'abord démunies et dépendantes vis-à-vis des services de l'État, elles ont progressivement développé une critique liée

⁷ Même si des études ont été conduites régulièrement pour estimer les limites de cette fiabilité ; cf. Lionel Patte, "La fiabilité du fichier des accidents. Constats et conséquences", Ministère de l'Équipement / CETE Normandie Centre, Paris, 1996, 133 p.

⁸ Entretien téléphonique avec le délégué à la sécurité routière de 1972 à 1981, le 3 janvier 2006.

⁹ Bernard Laumon, "La sécurité routière en France : un bilan et des questions à la recherche en santé", Recherche en santé et insécurité routière : bilan et perspectives, INRETS - Direction Générale de la Santé, Paris, 2004.

notamment à la spécificité des territoires dont elles avaient hérité de la gestion¹⁰. Sur certains territoires, ces critiques ont débouché sur la mise en place de systèmes parallèles d'information. La décentralisation a ainsi profondément ébranlé la cohérence du système établi. Nous formulons l'hypothèse que cette réforme a été à l'origine de l'ouverture réelle d'une discussion des tenants et aboutissants politiques des révisions du système statistique public de la sécurité routière.

Derrière ces débats sur l'information qui doit être mise à disposition des acteurs de la sécurité routière pour qu'ils renforcent ou redéfinissent leur intervention, se dessinent donc des stratégies de groupes professionnels qui tentent d'imposer leur représentation des problèmes liés à l'insécurité routière¹¹. Ces représentations apparaissent le plus souvent contradictoires et justifient des stratégies concurrentes de la part de ces groupes professionnels. Sans que la question soit tranchée de savoir si ces luttes renvoient à des intérêts politiques ou industriels, corporatistes, ou encore académiques, la présente recherche a été l'occasion de s'intéresser à la structure des débats qui conduisent à la fabrication des manières de poser les problèmes de l'insécurité routière.

Comment analyser les statistiques de la sécurité routière ?

Le souci de séparer le questionnement de cette recherche des critiques de la statistique de sécurité routière formulées dans différents rapports récents ne renvoie pas exclusivement à un effort traditionnel d'autonomisation de la recherche des enjeux politiques liés à l'objet étudié. Il s'agit également, dans le cas présent, d'une « mise à distance » des enjeux scientifiques engagés dans le débat contemporain autour de la réforme de l'action publique de sécurité routière. Il est en effet apparu capital de distinguer notre problématique d'un important débat méthodologique en cours qui oppose, pour le résumer, des spécialistes de l'épidémiologie, pas toujours représentants des professions médicales¹², aux gestionnaires du système statistique, souvent ingénieurs des ponts et chaussées¹³. L'enjeu de l'opération est pour ainsi dire disciplinaire et sa justification particulièrement délicate tant la frontière est ténue entre méthodologie et sociologie des sciences.

¹⁰ Stève Bernardin, "La production statistique de sécurité routière entre centralisation et territorialisation de l'action publique", mémoire de DEA de science politique, sous la direction de Gilles Pollet, Lumière Lyon II, 2003, 162 p.; Jean-Baptiste Gracia, "Décentralisation et évolution du système d'information des politiques de sécurité routière", mémoire de Travail de fin d'études, sous la direction de Fabrice Bardet, Ecole nationale des travaux publics de l'Etat, 2005, 56 p.

¹¹ Stève Bernardin, "Une interministérialité simulée. Regard ethnographique sur le travail de production des statistiques publiques de sécurité routière", séminaire "La sécurité routière comme objet de science et de politique", Centre de sociologie de l'innovation / Ecole des Mines de Paris, Paris, 2005b.

¹² Par exemple Bernard Laumon and Jean-Louis Martin, "Analyse des Biais dans la connaissance épidémiologique des accidents de la route en France", *Épidémiologie et santé publique*, 2003.

¹³ Jean Chapelon, "Un système d'information pour la politique de sécurité routière : Mesurer, Diffuser, Expliquer, Evaluer", DISR, 2000.

Ainsi les points de vue méthodologiques abordent-ils très fréquemment les questions liées aux conditions concrètes de production de la statistique, qui constituent autant d'occasion d'appréhender ce que la sociologie nomme de son côté « conditions sociales ». A l'inverse, la sociologie vient au contact de la réflexion méthodologique lorsqu'elle se fixe l'objectif d'observer au plus près les processus de fabrication de l'outil statistique, en cherchant notamment à recueillir les avis parfois contradictoires de ses différents experts. Une telle démarche conduit normalement les sociologues à envisager les débats sur la méthode, rejoignant alors l'objet de la réflexion méthodologique. Néanmoins, ces deux perspectives demeurent analytiquement dissociables et au demeurant socialement dissociées. Il a donc été important de pratiquer cette rupture avec les débats en cours qui nous amène à ne prendre parti ni pour la défense du système existant, ni pour celle des critiques qui sont aujourd'hui formulées.

Notre recherche se distingue des réflexions méthodologiques actuellement menées dans le champ de la sécurité routière, notamment en ce qu'elle ne vise pas directement à un regard normatif et encore moins prescriptif sur les systèmes statistiques existants. Nous apportons en revanche des éléments d'histoire contemporaine permettant de saisir au mieux les conditions sociales et politiques de constitutions des systèmes de données statistiques qui font couler tant d'encre depuis quelques décennies. Cette volonté d'apporter des éléments sur les déterminants les plus profonds – et donc les moins visibles – du système nous a conduit à rechercher des éléments de l'histoire lointaine de ce système, tout comme elle nous a suggéré de nourrir la comparaison avec un système national étranger, le système américain en l'occurrence.

Le prisme historique

La majorité des travaux de sociologie des systèmes statistiques ont mobilisé la perspective historique pour mettre en lumière ses contingences sociales. L'analyse sociologique synchronique apparaît à l'inverse très peu engagée, pour des raisons qui pourraient tenir à l'histoire de la discipline sociologique¹⁴. Le détour par l'histoire des systèmes statistiques s'est ainsi imposé dans le champ de la recherche, en particulier en France.

Pour autant, l'histoire des systèmes statistiques demeure très mal connue, des sociologues comme des historiens eux-mêmes¹⁵. Dans la majorité des travaux historiques académiques, les outils statistiques sont le plus souvent absents des processus décrits en tant que phénomènes historiques à part entière. Même dans les histoires économiques qui s'intéressent de près aux structures de l'expertise économique – laquelle est majoritairement appuyée depuis le milieu du

¹⁴ François Héran, "L'assise statistique de la sociologie", *Economie et Statistiques*, 168, 1984, p. 23-35.

¹⁵ Ce constat a été à l'origine de l'organisation par quelques administrateurs de l'INSEE d'une rencontre avec des historiens dont les échanges ont été consignés dans les deux volumes de *Pour une histoire de la statistique*, publiés successivement en 1977 et 1987, à Paris aux éditions Economica.

XX^{ème} sur le traitement de données quantitatives issues de la réalité économique – l'évolution de l'outil statistique n'est pas envisagée¹⁶.

La situation concernant le secteur de la sécurité routière ne fait pas exception à la règle. On peut trouver dans certains ouvrages des indications concernant les grandes dates du développement de l'outil statistique, mais le prisme sous-jacent est souvent celui d'une chronologie des progrès de la connaissance quantitative en matière d'accidents de la circulation. Les travaux historiques concernant la sécurité routière abordent sous un angle juridique l'histoire des structures de l'Etat, ou, dans une perspective de sociologie du droit, l'histoire de leurs interventions¹⁷. Ils n'incluent pas les systèmes experts comme élément susceptible des mêmes évolutions que, par exemple, les normes juridiques. Cette absence de l'outil statistique des travaux d'historien se retrouve également dans les entreprises plus spécifique comme celle engagée dans le sillage de Michel Foucault autour de l'évolution de la notion de responsabilité en matière d'accidents de la route¹⁸.

La situation n'est guère différente dans le monde académique américain, même si la production y est beaucoup plus importante en volume et, de ce fait, institutionnalisée. Depuis quelques années, l'action publique de sécurité routière est en effet étudiée au prisme de son histoire juridique. Les spécialistes de droit public analysent plus particulièrement la réglementation de la sécurité des automobiles comme un cas d'école, représentatif de l'évolution de l'intervention publique fédérale depuis le milieu des années 1960¹⁹. La controverse porte plus précisément sur le thème de l'« ossification » de l'action publique.²⁰ Ce terme renvoie au développement d'une accumulation de contraintes juridiques qui annihileraient finalement toute possibilité d'intervention des pouvoirs publics. Un grand nombre de procès a en effet eu lieu depuis la création d'une administration publique spécifiquement en charge de la réglementation technique des normes de construction automobile aux Etats-Unis dans les années 1960. Ces procès ont opposé divers groupes d'intérêts aux autorités publiques fédérales et étatiques. Assureurs, constructeurs et associations de consommateurs ont ainsi pu débattre devant les cours de justice de l'intérêt de nombreuses mesures de sécurité comme l'introduction de l'airbag ou de ceintures de sécurité en série.

La controverse académique porte sur l'impact administratif de la multiplication des procès. Le cadre d'action réglementaire est-il devenu trop contraignant pour pouvoir assurer une action

¹⁶ Alain Desrosières, "Historiciser l'action publique : l'Etat, le marché et les statistiques", dans Pascale Laborier and Danny Trom (dir.), *Historicités de l'action publique*, Paris, PUF, 2003, p. 207-221.

¹⁷ Séverine Decretton, "La sécurité routière : les différents aspects d'un service public morcelé", mémoire de mémoire de thèse de droit, sous la direction de Pierre Sandevor, Lille 2, 1989, 573 p. ; ou sur un aspect plus spécifique Anne Kletzen, "Le code de la route : pourquoi ?" mémoire de mémoire de thèse de droit, sous la direction de Philippe Robert, Paris-sud Jean Monnet, 2003, 582 p.

¹⁸ François Ewald, *L'accident nous attend au coin de la rue. Les accidents de la circulation. Histoire d'un problème*, Paris, La documentation française, 1982, 164 p.

¹⁹ Cornelius M. Kerwin, *Rulemaking. How Government Agencies Write Law and Make Policy*, Washington, DC, CQ Press, 2003 (3rd ed.).

²⁰ Terme utilisé par Elliott E. Daniel, "Remarks", Symposium on " Assessing the Environmental Protection Agency After Twenty Years : Law, Politics, and Economics ", Duke University School of Law, 1990.

efficace en termes de réduction des accidents automobiles ? Le débat autour de la notion d'« ossification » ne serait-il pas plutôt un leurre pour l'analyste, qui ferait oublier l'histoire institutionnelle de l'administration publique fédérale ? De nombreuses réglementations techniques ont certes été votées durant les premières décennies de création de l'administration publique fédérale, mais le ralentissement de la cadence n'est peut-être pas uniquement imputable aux contraintes de droit. Des contraintes d'ordre social et politique peuvent aussi être prises en compte dans l'analyse.²¹ Dans tous les cas, la statistique décrivant les accidents automobiles sert d'argument et de support à la démonstration. L'approche développée dans le cadre du présent rapport vise à prendre cette même statistique pour objet d'étude, pour discuter d'un sujet proche, celui des ressorts politiques, économiques et sociaux de l'évolution historique de l'action publique.

Le révélateur américain

La comparaison internationale s'était imposée dès l'amont de la présente recherche, à l'occasion de la participation à un important programme de comparaison internationale des histoires des systèmes policiers de la sécurité routière français, américain et australien. Comme cela avait été mentionné dans la réponse au présent appel d'offre, des différences notables entre les trois systèmes d'informations statistiques avaient pu être constatées, de nature à être reliées aux configurations spécifiques des systèmes nationaux d'action publique. De manière schématique, l'orientation française précédemment exposée – concentrée sur le paramètre d'intervention des infrastructures, et reliée à l'attention spécifique à la localisation des accidents – avait été largement révélée par contraste avec la situation australienne. En Australie en effet, où les ingénieurs du génie civil ne disposent pas d'une situation équivalente à celle des ingénieurs des ponts et chaussées, les médecins ont été la profession dominante dans les processus d'institutionnalisation de la sécurité routière conduits dans les années 1970. Dans un tel cadre, l'attention portée par exemple aux heures de survenue des accidents s'est imposée comme base légitime d'orientation de l'action publique, concentrée en l'occurrence sur des actions de préventions ou de contrôle en direction des usagers de la route.

Le contexte américain s'est d'abord révélé par ses différences avec le contexte français. Par exemple, caractéristique inimaginable en France, les acteurs privés occupent historiquement une place centrale dans le dispositif de fabrication de la représentation statistique des problèmes d'accidents de la circulation. Les constructeurs automobiles en particulier, par des revues annuelles concernant l'industrie automobiles dans son ensemble, imposent dès l'origine une vision spécifique des problèmes et prennent ainsi une part déterminante dans l'orientation de l'action publique en matière de lutte contre les accidents de la route. De même, à partir des années 1960, la population va obtenir, à travers les mouvements de consommateurs, une place

²¹ La question des modes d'analyse de l'intervention publique de sécurité routière a fait l'objet d'un échange avec le Professeur Cary Coglianese, Directeur du Regulatory Policy Program de la John F. Kennedy School of Government at Harvard University, en juillet 2005.

dans le système d'action publique dont on a du mal à imaginer l'équivalent en France. La réforme complète du système statistique d'information va être engagée à cette occasion, ce qui ne manquera pas de faire écho aux revendications qui se développent en France depuis plusieurs années pour une démocratisation du système statistique public²².

Ces différences avec le système français se sont révélées d'autant plus éclairantes que les points communs entre les deux systèmes d'action publique sont nombreux. La France et les Etats-Unis sont d'abord ce qu'il est convenu de nommer des « nations de l'automobile », dans lesquelles les constructeurs automobiles nationaux occupent une place importante tant dans l'économie nationale, que dans l'identité nationale²³. Les deux pays disposent également d'un corps d'ingénieurs du génie civil lié à l'administration. L'importance de ces deux caractéristiques des systèmes d'action publique français et américain apparaît clairement lorsqu'on les compare par exemple à la situation australienne²⁴. De sorte que les deux systèmes apparaissent en première instance suffisamment proches pour être comparés.

UNE AMÉRIQUE PAS SI DIFFÉRENTE

Au-delà des premières constatations, il fut évidemment nécessaire de réfléchir aux conditions dans lesquelles allait pouvoir être conduite la comparaison, pour dépasser les différences institutionnelles, professionnelles, académiques, ou encore en termes d'échelle politique des phénomènes observés. Comme en témoigne cette recherche, les systèmes d'action publique américain et français, leurs histoires et structures, tout comme leurs caractéristiques culturelles, ont au contraire permis de multiplier les correspondances d'analyse, en premier lieu du fait des rapports incessants qu'ont entretenus les acteurs eux-mêmes de ces politiques publiques au fil du XX^{ème} siècle.

Les histoires de l'automobile, nombreuses et bien documentées même si écrites parfois à la gloire du lobby de l'industrie, ont établi les mérites respectifs des nations pionnières de l'ingénierie automobile.²⁵ Aux États-Unis est accordé celui d'avoir fait passer l'automobile à l'âge industriel, les auteurs décrivant comment, plus vite qu'ailleurs, les assembleurs du début deviennent, dès les premières années du XX^e siècle, des constructeurs systématisant l'organisation scientifique du travail.²⁶ La production automobile aux États-Unis connaît alors une croissance sans équivalent,

²² Fabrice Bardet, "La statistique au miroir de la région. Eléments pour une sociologie historique des institutions régionales du chiffre en France depuis 1940", mémoire de doctorat de science politique, sous la direction de Michel Offerlé, université Paris I - Panthéon Sorbonne, 2000, 520 p.

²³ Jean-Louis Loubet, *Histoire de l'automobile française*, Paris, Seuil, 2001.; James J. Flink, *The Car Culture*, Cambridge&London, MIT Press, 1975, 260 p.

²⁴ Laurent Carnis, Fabrice Hamelin, Vincent Spenlehauer, 2005, *op. cit.*

²⁵ *Ibid.*

²⁶ Jean-Louis Loubet, *Histoire de l'automobile française*, Paris, Seuil, 2001.

le parc américain constituant en 1920 neuf dixièmes du parc mondial. L'automobile prend alors dans le paysage institutionnel de ce pays une place qui suscite de larges débats politiques consacrés au modèle américain de société, d'innombrables commentaires de presse, puis rapidement d'importants travaux de recherche historique et sociologique²⁷.

Moins souvent soulignée dans les raisons du succès de l'industrie automobile aux États-Unis, la transformation du réseau routier américain dès les années 1920 joue pourtant un rôle considérable. Certains auteurs estiment à ce titre que les ingénieurs du génie civil parviennent alors à intégrer le « réseau de la technologie automobile » constitué quelques années plus tôt.²⁸ Depuis des années en effet, le « good road movement », en lien avec le lobby du cycle, réclame, sans grand succès, une amélioration des chaussées²⁹. Mais l'afflux d'automobiles sur les routes de plus en plus poussiéreuses et dangereuses – presque neuf millions de véhicules circulent déjà sur le territoire américain contre un peu plus d'un million dans le reste du monde – conduit le gouvernement fédéral au Federal Aid Road Act de 1916, puis à la Federal Highway Bill de 1921 qui ouvre un immense chantier de construction de 300 000 kilomètres de voies qui vont faire la fierté de l'Amérique³⁰. A ce moment, le patrimoine routier français fait figure de joyaux de l'Europe et il est possible de penser que les américains s'en sont inspirés, comme ils l'avaient fait un siècle plus tôt en important la structuration corporatiste française des ingénieurs des ponts et chaussées pour la création du U.S. Army Corps of Engineers³¹.

Inversement, l'engagement des grands chantiers routiers américains n'a pas été sans incidence sur la décision prise en France en 1924 de généraliser les opérations de goudronnage des voiries³². Malgré le pavage des routes, la « Ligue contre la poussière sur les routes » est très active et influente³³. Le « trafic engineering » qui se développe aux États-Unis dès les années 1920, tout comme les grands programmes d'équipement routier qui sont engagés par l'administration fédérale, comme l'*Interstate Highway Act* de 1956, auront une influence considérable sur les politiques menées en France, dans les années 1950, en matière d'équipement autoroutier ou de politiques de transports urbains³⁴. Du point de vue de l'ingénierie routière, le contexte américain n'apparaît donc pas très éloigné du modèle français.

²⁷ Daniel Boorstin, *Histoire des Américains*, Paris, Robert Laffont, 2003, 1604 p.

²⁸ Emin Tengström, "Private cars and political decision makers", 1993, 110 p.

²⁹ Raymond Flower and Michael W. Jones, *100 Years on the Road. A Social History of the Car*, New York, San Francisco, St Louis, McGraw-Hill Book Company, 1981, 224 p.

³⁰ Les plus prestigieuses réalisations sont la Columbia River Highway et le Tamiami Trail qui parcourt les Everglades, cf. Raymond Flower et Michael W Jones. 1981, *op. cit.*

³¹ Porter Theodor M., *Trust in numbers. The pursuit of objectivity in science and public life*, Princeton, Princeton University Press, 1995, 312 p

³² Sancery Marcelle, *L'autoroute. Voie de la prospérité et de l'unité européenne*, Paris, 1962, p.87.

³³ Jean-Louis Loubet, *op. cit.*, p. 30.

³⁴ Harold Mazoyer, "Genèse et développement d'une expertise lyonnaise en matière de transports collectifs urbains", dans Fabrice Bardet (dir.), *Institution des expertises urbaines dans la construction de l'action publique. La métamorphose urbaine lyonnaise pendant les années 1960 et 1970*, Lyon, rapport pour le compte du Puca, 2005, p. 35-60. ; Thomas Innocenzi

D'autres aspects du secteur d'action publique lié à la sécurité routière diffèrent plus largement. C'est le cas notamment de la structuration de la profession des constructeurs automobiles. Très puissante aux États-Unis, elle apparaît plus divisée en France, même si son poids institutionnel demeure incontestable. Aux États-Unis, l'unification de la représentation, délicate dans les toutes premières années du siècle, se réalise dès 1909. L'association à laquelle Ford est adhérent se dissout et l'unité se fait au sein de l'ancienne *Association of Licensed Automobile Manufacturers* (ALAM), bientôt NACC. Changeant à plusieurs reprises de noms au cours du siècle, la structure reste toujours très puissante. En France, l'unité patronale est bousculée à plusieurs reprises au cours du siècle³⁵. Ce n'est qu'en 1931 que s'opère l'unité patronale, sous la pression de la crise économique. Citroën, le Ford français, rejoint alors la Chambre syndicale des constructeurs d'automobiles (CSCA), créée 22 ans plus tôt, justement l'année de l'union des constructeurs américains. La Libération fait ressurgir les tensions, avivées par les comportements pendant la guerre et la discorde quant à la nationalisation de Renault. Le président de la Régie, le plus gros constructeur automobile de l'époque, en vient à quitter la CSCA en 1950, estimant que Citroën et Michelin noyautent la structure. Renault réintègre ensuite la structure qui se désagrège à nouveau en 1956. Cette fois, ce sont Peugeot, Citroën et Michelin qui partent et s'organisent en Groupement syndical des constructeurs français d'automobiles. La nouvelle entité disparaît six ans plus tard, au moment où l'unité des constructeurs se réalise une nouvelle fois en lien avec les signaux de puissance qui viennent d'Amérique et alors que la libéralisation du marché automobile s'organise.

Les différences de structuration des secteurs de la construction automobile français et américain s'étendent bien au-delà de celles qui concernent les structures consulaires et l'histoire du développement de l'automobile aux États-Unis a été au centre de transformations économiques et sociales d'envergures, comme le développement du crédit à la consommation³⁶, ou de la promotion immobilière³⁷, qui n'ont eu qu'une lointaine parenté avec la situation française. Mais la liste des différences entre la France et les États-Unis, ne peut suffire à invalider le projet d'une comparaison internationale, ni surtout à en minimiser l'intérêt intellectuel. Ces différences ont été au besoin, au cours de cette recherche, mises en regard des éléments de ressemblances manifestes entre les systèmes d'action publique de la sécurité routière des deux pays. Mais les interrogations tirées de cette rencontre se sont avérées chaque jour plus fructueuses, et éclairantes pour la compréhension de la réalité française.

and Romain Papassian, "La bonne fortune d'outils contestés. Pour une histoire de la modélisation dans les transports urbains", mémoire de stage, sous la direction de Gilles Crague and Konstantinos Chatzis, LATTS - Ecole Nationale des Ponts et Chaussées, 2004.

³⁵ Jean-Louis Loubet, *op. cit.*

³⁶ Daniel Boorstin, 2003, *op. cit.*, p. 1314.

³⁷ André Kaspi, *Les Américains, vol 1. Naissance et essor des États-Unis 1607-1945*, Paris, Seuil, 1986, 340 p., p. 279.

Des méthodes croisées

Conformément à notre volonté initiale, l'investigation du terrain américain a été réalisée en priorité, selon un planning dont le détail est fourni ci-après (figure 1). L'ampleur des informations disponibles dans les centres de documentation ou collectées lors des terrains d'enquête, ainsi que le caractère heuristique des éclairages que la comparaison avec le cas français suggérait, a été à l'origine d'un débordement du calendrier envisagé. Cette situation a été à l'origine d'un réajustement des ambitions comparatives, affirmé à l'occasion de la présentation du rapport intermédiaire de la présente recherche, en direction d'une présentation plus complète de la perspective historique et politique américaine.

Les recherches bibliographiques sur la période américaine ancienne

Au-delà de l'état des lieux des productions académiques concernant la sécurité routière qui a été précédemment évoqué, les premières investigations du terrain américain ont permis de repérer les différentes publications statistiques concernant ce secteur d'action publique. Différentes revues ont été ainsi dépouillées sur des périodes longues comme la revue *Facts and Figures*, sur la période allant de sa création jusqu'en 1970, ou la revue « *Accident Facts* » du National Safety Council, structure liée aux industriels américains, et dépassant largement le seul secteur de l'automobile.

Sur la période de genèse de ces revues dans les années 1910, une recherche systématique des références abordant les thèmes des accidents de la route, des problèmes de circulation ou encore d'exploitation des infrastructures routières, a été réalisée dans les différentes bibliothèques universitaires ou publiques visitées. Sur ce point, le fond de la bibliothèque de la New York University (NYU) s'est révélé particulièrement riche en documents anciens. On a pu en particulier consulter les actes des conférences annuelles organisées par les industriels en faveur de la « sécurité », depuis leur origine en 1912. On a dépouillé ainsi les quinze premières années de cette publication. La découverte des fonds spéciaux de la bibliothèque du ministère fédéral des Transports américains a quant à elle permis d'étudier les correspondances personnelles et rapports internes liés aux principaux dirigeants des structures publiques et privées du début du siècle aux années 1970.

Un second axe de recherche sur la période d'institutionnalisation des politiques de sécurité routière aux Etats-Unis a concerné les publications professionnelles qui se développent autour des problèmes de circulation automobile, parmi lesquels les accidents, au cours des décennies qui suivent le lancement des publications statistiques des industriels. Le développement des compétences autour du « *Traffic engineering* » a fait l'objet d'une attention spécifique. Les actes des assemblées annuelles de l'« *Institute of Traffic Engineering* » (ITE) ont été dépouillés depuis sa création en 1930 jusqu'en 1946.

Figure 1. Les missions réalisées aux Etats-Unis

Date de mission	Responsable	Visites	Observations
juin 2002	F. Bardet	University of California, Berkeley (UCB) California State Library University of California, Los Angeles (UCLA)	Enquête exploratoire Prise de contacts avec des universitaires américains
mars 2003	F. Bardet	Université Québec à Montréal University of Wisconsin - Milwaukee University of Illinois at Chicago National Archives and Records Administration, Washington National Archives and Records Administration, College Park	Enquête exploratoire
mai-juillet 2004	S. Bernardin	National Highway Traffic Safety Administration (NHTSA) Federal Motor Carrier Safety Administration (FMCSA) Federal Highway Administration (FHWA) State of Iowa State of California State of Virginia University of California, Los Angeles (UCLA) University of California, Berkeley (UCB)	Approfondissement du contemporain Repérage des sources historiques à consulter Observation des pratiques locales d'élaboration des statistiques d'accident
avril 2005	F. Bardet	Northwestern University, Chicago University of Chicago Chicago Public Library New York University New York Public Library	Consultation fonds documentaires
Mai – août 2005	S. Bernardin	National Archives, College Park Library of Congress, Washington Northeastern University, Boston Harvard University, Cambridge NHTSA American University, DC University of the District of Columbia State of Florida State of Oklahoma	Dépouillement des archives officielles Analyse des documents anciens conservés dans les services administratifs Rencontre universitaires américains Observation des pratiques de recueil et traitement statistique sur le terrain Participation aux sessions de formation statistique
Novembre 2005	S. Bernardin	Nationwide Annual Training Session, Dallas	Rencontre des représentants des cinquante Etats américains

En amont de la création de l'ITTE, on a cherché à repérer les différentes tentatives menées pour institutionnaliser ce « Traffic engineering », en particulier les réflexions menées pour organiser la connaissance, à travers des enquêtes urbaines par sondage sur les accidents de la circulation. Pour cela, les fonds spéciaux du ministère fédéral des Transports américains se sont révélés cruciaux, rendus plus accessibles par les conseils de Clay McShane, spécialiste de l'histoire de l'automobile et des villes américaines avant les années 1930.

En aval de cette période, on a été attentifs aux actions menées par les structures concurrentes de l'ITTE, comme l'association des ingénieurs municipaux dont on a retrouvé, dans les fonds de la bibliothèque publique de New York, des traces de l'activité sur près de vingt années. Par ailleurs, on a consulté les différents manuels qui sont édités à l'époque pour organiser le développement de la connaissance en matière de circulation automobile et d'aménagement des voies. Les fonds de l'Université de Chicago (fonds Regenstein et Crerar) ont été très largement mobilisés concernant cet aspect de la recherche.

Observer l'administration américaine contemporaine pour plonger dans la réforme de la statistique fédérale des années 1960

Grâce au soutien de plusieurs membres de la Direction de la Sécurité et de la Circulation Routière (DSCR), nous avons eu la chance de pouvoir passer plusieurs mois auprès des acteurs mêmes de la production de données. Nous tenons ici à remercier tout particulièrement Madame Catherine Marque, chargée des Affaires Internationales à la DSCR, ainsi que par Messieurs Jean Chapelon, Secrétaire Général de l'Observatoire National Interministériel de la Sécurité Routière (ONISR) et Bernard Gauvin, Sous-Directeur à la Réglementation Technique des Véhicules. Tous trois nous ont permis d'approfondir nos recherches d'une façon inespérée en nous faisant bénéficier des meilleures conditions de recherche possible outre-Atlantique.

De mai à juillet 2004, un important travail a été mené au sein de l'administration fédérale américaine de la sécurité routière, la National Highway Traffic Safety Administration (NHTSA). Les homologues de nos contacts français ont permis que le séjour de recherche se passe au mieux. Nous remercions ici très sincèrement Julie Abraham, Director, Office of International Policy, Fuel Economy and Consumer Programs, et du Dr. Joseph Carra, Director, National Center for Statistics and Analysis (NCSA), pour la qualité de leur accueil et les ressources mises à notre disposition. Les deux hauts-responsables de NHTSA nous ont en particulier permis d'organiser toute une série d'entretiens à la fois avec les producteurs et les utilisateurs de l'information statistique publique aux Etats-Unis.

La perspective d'un travail de terrain très approfondi au sein des locaux de NHTSA à Washington (D.C.) a constitué d'emblée une dynamique opportune. Dans l'objectif de recherche explicité plus haut, nous avons donc pu favoriser d'abord une approche dite « internaliste » de l'activité de production de données. Il s'agissait principalement de comprendre les enjeux propres à l'univers des acteurs de la construction des systèmes de données publiques. Pour ce faire, nous

avons ainsi pu réaliser de nombreux entretiens et accéder aux archives encore utilisées par les services de production de données fédérales sur les accidents automobiles.

Ayant optés pour une première entrée par les préoccupations mêmes des techniciens, la focale a été portée sur la façon dont ils se représentent les enjeux et rapports de forces liés aux tensions entre constructeurs automobiles, assureurs, associations de consommateurs, Etats fédérés et fédéral. Il convenait ensuite de saisir la façon dont ils traduisent de telles tensions dans leurs pratiques professionnelles, participant ainsi au façonnement des données publiques. Pour cela, les entretiens ont constitué une ressource complémentaire au dépouillement des archives personnelles et des rapports internes au *National Center for Statistics and Analysis*, le centre de production et d'analyse statistique des données d'accidents automobiles aux Etats-Unis.

Le quota des soixante entretiens proposés avec l'appel d'offre initial a permis de cerner un premier panorama d'acteurs parties prenantes des activités de recueil, agrégation, interprétation et diffusion des données statistiques publiques aux Etats-Unis. Nous avons aussi consulté les archives nationales déposées à la *National Archives and Records Administration* (NARA) pour saisir la place du projet de production de données nouvelles sur les accidents aux Etats-Unis dans les années 1960. Nous verrons que le projet de l'époque prévoyait une totale centralité de l'analyse statistique pour guider l'action publique nouvelle. Les entretiens réalisés sur la période contemporaine permettent d'éclairer une telle perspective au moment du quarantième anniversaire du projet initial.

Des entrées sur le terrain français guidées par la perspective comparatiste

L'investissement du terrain français, comme cela a été mentionné précédemment, a été réalisé pour l'essentiel en aval de l'enquête américaine. Il a surtout fait l'objet de recherches ponctuelles visant à vérifier ou invalider des différences d'organisation avec le contexte américain. La place des constructeurs a ainsi fait l'objet d'une attention particulière. Il a d'abord été réalisé une recherche sur les publications statistiques des constructeurs et leurs contenus, en l'occurrence les revues « Statistiques » et « L'industrie automobile en France », publiées par le Comité français des constructeurs automobiles (CFCA) à partir des années 80. Cette plongée dans les archives du CFCA a été prolongée par une série d'entretiens avec des responsables actuels et anciens de la structure de recherche créée, dès les années 1950, par les constructeurs pour progresser dans la compréhension du phénomène accidentel.

Le gros de l'investissement sur le terrain français a ensuite porté sur l'histoire du fichier accidents, aujourd'hui dénommé « fichier BAAC ». Des recherches en archives complétées par une vingtaine d'entretiens semi-directifs avec les protagonistes retrouvés dans les archives ont permis d'écrire l'histoire du fichier, de sa conception, mais également celle des administrations de sa mise en œuvre, depuis la phase de la production de l'information, jusqu'à celle de sa diffusion. Une attention particulière a enfin été portée aux usages faits de cette information statistique lorsqu'ils avaient une incidence sur l'évolution de sa structure.

L'organisation du rapport

Les différentes entrées envisagées pour cette recherche s'étant révélées également fructueuses, il a fallu réaliser des choix dans le recueil des matériaux qui a pu naturellement conduire à favoriser une lecture des processus historiques plutôt qu'une autre. Il a été décidé de restituer cette recherche sur un mode chronologique classique à la perspective historique, mais en tenant de restituer le plus qu'il était possible la dynamique de nos découvertes, plus ou moins inattendues. On a donc souhaité qu'apparaissent le plus souvent les matériaux sur lesquels s'appuient les différentes parties de ce récit. Un tel mode de restitution participe à révéler les modalités de construction d'un objet d'étude à l'interface de préoccupations scientifiques et politiques, tout en permettant de suggérer les approfondissements qu'il serait possible de réaliser. Nous proposons donc de présenter ici brièvement une architecture du rapport qui sera en lien direct avec le récit de progression de la recherche.

Une Amérique pionnière qui distribue les rôles

La proposition de plonger dans l'histoire des systèmes statistiques français et américain de sécurité routière n'avait pas été initialement bornée dans le temps. Il avait été envisagé de remonter jusqu'à une période où la controverse autour du développement de l'outil statistique serait susceptible d'éclairer les conditions sociales contemporaines de production de cette information.

Dans cette optique, la genèse de la statistique américaine concernant les accidents de la route, de plusieurs décennies antérieures à celle de la statistique française, s'est révélée baignée dans des débats dont la structure est apparue étonnement contemporaine, provocante aussi pour le regard français. Lorsque les premiers chiffres statistiques nationaux concernant les accidents de la route apparaissent, au début des années 1910, leur publication est le fait d'industriels, rassemblés au sein du *National Safety Council*, parmi lesquels des constructeurs automobiles, qui se mobilisent pour développer la sécurité au travail dans l'ensemble des secteurs d'activité. Le nombre des accidents de la route augmentant de manière considérable à cette époque, les constructeurs automobiles vont très vite autonomiser leur action et s'engager dans la diffusion d'une information spécifique à l'industrie automobile. Dans un contexte où les pouvoirs publics ne diffusent aucune information nationale sur le sujet, leur revue mensuelle *Facts & Figures of the Automobile Industry* va rapidement s'imposer comme un élément essentiel de la représentation collective américaine des problèmes liés au développement de ce secteur, et en particulier celui des accidents de la circulation.

Si l'on envisage les processus de transfert qui s'opèrent avec les autres pays engagés dans le développement de l'industrie automobile, en particulier la France, on peut considérer que le rôle de cette publication statistique pionnière fut plus large encore, dépassant les frontières de la nation américaine. Il ne s'agit bien sûr pas de conclure que la revue statistique des constructeurs

américains constitue la pierre angulaire autour de laquelle ont été formatées l'ensemble des actions publiques de sécurité routière sur la planète. Une histoire institutionnelle s'engage néanmoins à cette époque dont on a décidé rapidement de comprendre la dynamique profonde. Une première partie de ce rapport est ainsi l'occasion de rapporter les éléments de cette genèse d'une représentation rationnelle des « accidents de la circulation ». Elle s'inscrit, malgré les différences de termes, dans la perspective de notre proposition de recherche initiale qui visait les conditions sociales de production des données statistiques publiques de « sécurité routière ».

La fonction de protection de l'industrie automobile assignée à cette représentation statistique va naturellement profondément orienter sa structure, et plus largement encore la structure du système d'acteurs de la sécurité routière qui va se mettre en place aux Etats-Unis. La première statistique américaine dans le champ de ce qui deviendrait la sécurité routière doit dans un premier temps permettre de placer les accidents en perspective de l'ensemble des bénéfices que la société et l'économie américaines tirent du développement de l'industrie automobile. En second lieu, cette information statistique s'oriente très vite sur la démonstration du rôle capital de l'infrastructure routière dans la limitation des dangers de l'automobile. L'analyse de ces stratégies de présentation des chiffres fait l'objet du chapitre 1.

Un temps contesté par les constructeurs, le *National Safety Council* parvient au début des années 1920 à fédérer l'ensemble des industriels engagés dans la lutte contre les accidents. La structure dispose alors d'une telle légitimité politique et scientifique qu'elle s'impose comme le seul échelon de coordination nationale des politiques publiques de lutte contre les accidents de la circulation. Le chapitre 2 est l'occasion de décrire d'une part les politiques scientifiques que mène alors le NSC pour orienter la représentation scientifique du phénomène accidentel dans un sens qui dégage la responsabilité des véhicules. C'est le cas du soutien apporté au développement d'une science de la circulation (« Traffic Engineering ») qui renforça l'orientation spécifique de la représentation statistique de l'insécurité routière comme liée à des problèmes d'infrastructures. Dans un second temps, on décrit les stratégies proprement politiques conduites par le NSC qui lui permettent de monopoliser l'échelon national de la régulation jusque dans les années 1960.

La construction d'une statistique fédérale

Alors que le « traffic engineering » se développe durant l'entre-deux guerres, la biomécanique attendra près de quarante ans pour asseoir sa légitimité auprès des décideurs politiques américains. Elle est en effet la carte maîtresse abattue par les protestataires des années 1960 aux Etats-Unis, en vue de dénoncer les abus des constructeurs automobiles de l'époque. A leur tête, le jeune avocat Ralph Nader va diffuser largement les résultats d'une étude détaillée portant sur la dangerosité inhérente aux véhicules automobiles eux-mêmes³⁸. Les médias s'emparent de l'affaire, et c'est bientôt l'ensemble de « l'establishment » industriel qui est directement remis en question. Pour Nader, il est dès lors temps de briser la délégation de pouvoirs publics mise en place dès les

³⁸ Ralph Nader, *Unsafe at Any Speed: The Designed-In Dangers of the American Automobile*, New York, Grossman, 1965.

années 1920 aux Etats-Unis. La sécurité des citoyens est un problème public. Il ne faut pas dans ce cadre le laisser en gestion des constructeurs automobiles.

La montée en puissance d'une contestation populaire inquiète les responsables politiques du milieu des années 1960 tant elle rappelle les bouleversements liés aux mouvements pour les droits sociaux du début des années 1960. Dans un tel contexte, le Congrès va créer le *National Highway Safety Bureau* (NHSB), qui va devenir l'une des emblèmes de la nouvelle génération d'administrations qui se mettent alors en place, imaginées pour être à l'écoute du citoyen-consommateur³⁹. Grâce au soutien du NHSB se développe alors une science nouvelle, celle-là même qui a permis de déceler les défauts du véhicule masqués par les industriels. Il s'agira de la biomécanique et de l'épidémiologie appliquées à l'étude des accidents automobiles. Dès les premières années d'existence du NHSB, on convient de la nécessité de construire de nouvelles sources de données statistiques, indépendantes de celles réunies et diffusées par les constructeurs automobiles ou par les organisations non-gouvernementales.

Le chapitre 3 décrit la genèse politique du système statistique public contemporain aux Etats-Unis. Il s'appuie sur la source des comptes-rendus de débats parlementaires des années 1950 et 1960 pour donner à voir l'évolution des responsabilités engagées dans la prise en compte du problème public des accidents automobiles. Une controverse sur la statistique décrivant les accidents automobiles est en fait au cœur du débat public, qui permet d'ouvrir les « boîtes noires » de la science pour comprendre les enjeux politiques et économiques sous-jacents à l'opération de construction d'une représentation statistique du phénomène des accidents automobiles aux Etats-Unis.

L'histoire récente de la statistique française

Il n'a pas été retrouvé d'initiatives similaires à celles des industriels américains du début du XXème siècle du côté français, des constructeurs automobiles en particulier. Cette absence ne semble pas liée à une quête infructueuse dans les archives, tant la position contemporaine des constructeurs automobiles français se situe encore aujourd'hui à l'opposé de la stratégie américaine d'une communication lourde sur les questions d'accidents de la circulation. Non que des investissements d'importance n'aient pas été réalisés par ces constructeurs, notamment depuis les années 1960 et la création du LAB par les groupes PSA et Renault. Mais la communication du secteur ne s'opère pas autour de l'affichage des données accidentologiques. De manière emblématique, la publication annuelle de la CSCA, *L'industrie automobile en France*, ne mentionne qu'à de très rares exceptions le phénomène accidentologique. Même dans ces plus récents numéros, après que la sécurité routière a pourtant été désignée comme l'une des trois chantiers présidentiels, toute statistique en la matière est écartée. Le prisme de l'information chiffrée agit à

³⁹ Ce sujet fait l'objet du travail de thèse en cours de Stève Bernardin, réalisé sous la direction de Michel Offerlé, Paris 1 Panthéon Sorbonne.

ce titre comme un révélateur d'une conception plus globale comme le suggère l'interview, dans le numéro de 2004, du président du CSCA :

« Q : Quels sont précisément les défis que l'automobile aura à relever dans l'avenir ?

Président CSCA : La réglementation nous oblige à progresser sans cesse. En matière d'émissions polluantes, par exemple, sept normes européennes se sont succédées en 20 ans. De même, la gestion des déchets industriels générés par l'automobile est aujourd'hui exemplaire : 85% du poids des véhicules est recyclé. Mais au-delà des normes européennes, le moteur du progrès automobile est bien le client, dont les exigences vont croissant : toujours plus de modèles, de nouveautés, avec un niveau de qualité toujours plus élevé et une gamme de services toujours plus large. [...] »

Service au client, technologies innovantes, écologie sont les thèmes sur lesquels les constructeurs français souhaitent bâtir leur communication de secteur d'activité. Les recherches menées en matière de sécurité des véhicules ou les gains que ces dernières permettent ne sont en revanche pas mentionnés dans la revue du CFCA.

En France, l'histoire de la statistique publique de la sécurité routière est donc d'abord une histoire de l'Etat. A la différence pourtant d'autres secteurs d'action publique, cette statistique ne semble pas disposer d'histoire très ancienne. Les différentes tentatives statistiques ont été réalisées par le ministère des Travaux publics, de manière peu stabilisée cependant jusque dans les années 70 et la création du fichier BAAC. De ce point de vue, la comparaison avec la situation américaine s'avère une fois encore très intéressante. Si l'action privilégiée en matière de gestion des accidents de la circulation semble s'organiser en France également comme d'abord tournée sur l'amélioration des infrastructures, la situation n'est certainement pas, comme elle semble l'être aux Etats-Unis, la résultante d'une stigmatisation des infrastructures permise par les constructeurs automobiles. Tout se passe comme si le système technocratique à la française fonctionnait parfaitement, les ingénieurs des ponts et chaussées héritant de la charge d'une action justifiant un accroissement de leurs moyens. En France, comme aux Etats-Unis, ce sont les ingénieurs des routes qui héritent du quasi-monopole de la gestion des problèmes d'accidents de la circulation, mais ici pas besoin que les constructeurs désignent les routes coupables, les ingénieurs des routes sont le levier privilégié d'intervention actionné par l'Etat, devant celui des médecins.

Concernant l'orientation historique de la politique de sécurité sur le volet des infrastructures, et même si l'explication technocratique apparaît tout à fait crédible, on doit mentionner l'influence que semble avoir montré le système d'action publique américaine sur l'ensemble des systèmes politiques des nations industrialisées. On a retrouvé à cet égard dans les archives de nombreux éléments qui témoignent des mécanismes d'exportation de la science du trafic en pleine expansion aux Etats-Unis, en Europe, mais aussi au Canada ou en Australie. Cette importation est d'autant plus facile en France que les corps d'ingénieurs ont été bâtis sur le même modèle (cf. supra). De sorte que l'orientation des politiques sur le paramètre de l'infrastructure, particulièrement marquée en France, pourrait ne pas être sans lien avec la dynamique américaine repérée à l'occasion de cette recherche.

En termes de territorialisation des actions publiques, on cherchera à mettre en avant une différence historique entre la France et les Etats-Unis. Il sera alors possible de revenir sur les débats contemporains en matière de production des données statistiques publiques. Alors qu'aux Etats-Unis les constructeurs automobiles aident à la structuration d'une profession d'ingénieurs qui conquièrent les villes et développent des actions urbaines, l'Etat français laisse le champ libre aux ingénieurs des ponts et chaussées. Pas besoin des constructeurs pour que les ingénieurs de l'Etat prennent en charge une action volontariste pour l'amélioration des infrastructures. Les résultats auraient pu être assez semblables si les territoires d'action n'avaient pas été aussi différents. En France, les ingénieurs des ponts et chaussées sont implantés dans les campagnes où se multiplient les investissements.

La question de l'échelon territorial pertinent pour la construction et l'usage de l'outil statistique en matière de sécurité routière, largement débattue aujourd'hui, a également constitué un élément problématique important pour nourrir la comparaison entre les systèmes français et américain d'information statistique. Aux Etats-Unis en effet, la recherche a révélé que les premiers systèmes d'information ont été mis en place dès les premières années du XX^e siècle au niveau des états fédérés, plusieurs décennies avant la création du système d'information publique fédéral. Malgré la puissance du mouvement social à l'origine de cette réforme conduite dans les années 1960, et la légitimité qui en découle, pour l'administration fédérale, à imposer son projet, les autorités fédérales ont dû se résoudre à la coexistence des systèmes d'information, tant la légitimité du système local préalablement établi apparaît incontestable. Une telle stabilité de la légitimité de l'échelon historiquement investi des actions de sécurité routière offre un indicateur intéressant sur ce qui pourrait advenir sur le territoire français, alors que la décentralisation remet en cause certaines fonctionnalités du système statistique ancien.

Chapitre 1. La genèse d'une statistique des accidents de la route aux Etats-Unis¹

Le processus de fabrication des statistiques se compose de plusieurs étapes, allant du recueil de l'information brute à la diffusion des chiffres consolidés, qu'il est difficile de toujours reconstituer lorsqu'on cherche à faire l'histoire des systèmes statistiques. Concernant l'histoire ancienne de la statistique de sécurité routière aux Etats-Unis, on a d'abord repéré la trace de publications statistiques dont on a tenté de comprendre d'abord le contexte d'émergence et de mobilisation dans l'action publique. Ce premier chapitre est ainsi l'occasion de rapporter ce qui fut aussi la première étape de notre entreprise. Au fil des recherches, il a été possible ensuite de recueillir progressivement des informations concernant les modes de production des données contenues dans ces publications et les débats qui entourent ces pratiques, qui feront l'objet du chapitre suivant.

Parmi les diverses réflexions qui se développent au début du XXème siècle pour mieux appréhender les phénomènes de circulation automobile et les problèmes que sa croissance engendre, les industriels engagés dans les mouvements « safety-first » liés à la lutte contre les accidents du travail, vont être à l'origine d'une attention spécifique portée aux accidents de la circulation. Très vite, les constructeurs automobiles vont se démarquer de cette initiative intersectorielle et investir lourdement pour produire leur propre représentation du développement de l'automobile, fondant le phénomène accidentel dans le tableau de l'automobile que l'on connaît aujourd'hui, comme l'invention ayant permis la réalisation du rêve américain de liberté et de puissance. Avec la création, dès 1920, d'une publication statistique démontrant chaque année la gloire de l'automobile, les constructeurs engagent ainsi une période de développement industriel sans équivalent, pendant laquelle ils vont imposer leur production comme l'incarnation du rêve national.

¹ Chapitre rédigé par Fabrice Bardet.

Les industriels organisent l'étude des accidents de la circulation

Si l'on a repéré quelques sources isolées mentionnant l'existence de données statistiques des accidents de la route sur le territoire américain dès 1873², c'est dans les actes des congrès du mouvement patronal « pour la sécurité » qui se développe dans les années 1910 que l'on a retrouvé les vestiges de débats organisés autour de ce chiffre statistique, témoignant d'usages stabilisés et différenciés de la ressource produite. La série des actes annuels de ces congrès offrit, qui plus est, une remarquable continuité susceptible d'expliquer comment on passa en quelques années de problèmes de sécurité au travail, dans les entreprises, à des problèmes plus larges de sécurité de l'ensemble des populations face au développement de la production industrielle de masse, de biens ou de services. Ainsi par exemple se soucia-t-on des accidents qui survenaient dans l'utilisation de l'électricité dont l'usage se répandait. De même les accidents de trains, toujours spectaculaires et nombreux à cette époque, retenaient la plus grande attention des industriels. Le secteur de la construction automobile, dont l'industrialisation ne faisait que commencer, parut un temps négligeant au regard de ces questions. L'attitude des patrons automobiles fut ainsi à l'origine d'une importante controverse sur l'ampleur du phénomène des accidents de la route qui fut au centre de la fondation du système statistique du secteur. Ce premier chapitre est l'occasion de se replonger dans ce moment critique pour l'histoire de l'automobile.

La naissance de la « Science of street traffic »

Lorsque éclate la controverse concernant l'ampleur du phénomène des accidents de la route au cours des années 1910, la réflexion sur le problème spécifique de la circulation sur les routes n'est pas vierge. La réflexion sur la circulation automobile se développe en effet aux Etats-Unis dès les premières années du XX^e siècle. La figure de proue de la réflexion sur l'aménagement routier des villes est sans conteste William Phelps Eno, à qui la formulation des premières formes d'une « science de la circulation routière » est très tôt attribué, peu de temps après la publication de son premier livre intitulé « Traffic regulations »³.

Les légendes se sont multipliées concernant le personnage d'Eno. Il se serait pris de passion pour l'étude de la circulation à la suite d'un accident de charrette vécu aux côtés de son père⁴. Il aurait ensuite eu l'idée des ronds-points en se rendant un soir à l'opéra dans sa ville de New-York, coincé dans un embouteillage au carrefour de Columbus, à la sortie de Central Park⁵.

² Retrouvées dans des archives personnelles de statisticiens des services de sécurité routière des Etats de New York et de l'Iowa.

³ Arno Dosh, "The science of street traffic", *World's work*, 27, 4, 1914, p. 398-409.

⁴ Henry Pratt, "William P. Eno, " The Father of Traffic Safety"", *California Highway Patrolman*, 58, 9, 1994, p. 52-54., p. 53.

⁵ Arno Dosh, *art. cit.*, p. 398

Les historiens apologistes rapportent néanmoins des éléments qui permettent de discerner des signes tangibles de l'institutionnalisation d'une réflexion. Des « traffic students » sont évoqués qui travaillent dès les années 1910 dans l'entourage d'Eno. Il réalise également des voyages d'études en Europe et en Asie dont il rapporte des photographies et des recommandations qu'il présente à l'occasion d'articles ou de communications.

Par ailleurs, la jonction de cette science nouvelle avec l'action publique semble s'être opérée très rapidement. Ainsi prête-t-on à Eno d'avoir été mêlé aux travaux menés par le département de la Défense dès 1919 pour l'élaboration d'un National traffic code. Eno participe également en 1924 à la conférence sur le Motor Vehicle Traffic organisé en collaboration avec l'université de Yale⁶.

Alors que ses premières recommandations concernent d'abord le réaménagement des infrastructures routières, Eno oriente rapidement sa réflexion en direction du développement d'une gestion policière de la route. Son idée de « highway traffic regulation », qui débouche sur la création de sa fondation, la « ENO foundation for highway traffic control », suggère le développement de polices spécialisées de la route que des entrepreneurs policiers vont rapidement reprendre à leur compte pour favoriser l'institutionnalisation de telles polices. C'est ainsi le cas du charismatique Kreml de la police de Chicago dont l'action a fait l'objet de recherches récentes⁷.

William Eno n'est pas le seul à cette époque à se soucier des problèmes de circulation qui affectent les grandes villes. L'article de Dosh de 1914 rapporte ainsi qu'un dénommé Van Z. Lane, également installé à New York, s'inquiète quant à lui des embouteillages localisés sur le pont de Brooklyn. Son observation lui permit de constater que 2 des 17 compagnies de tramways qui empruntaient le pont connaissaient des problèmes réguliers de pannes à l'origine d'embouteillages monstres. Sur la base de ce constat, l'amélioration de la maintenance des engins dans ces compagnies auraient permis ainsi de faire passer la capacité du pont de 200 à 300 wagons par heure.

“As a result of his Brooklyn Bridge experience Mr. Lane became a traffic street engineer, probably the first to assume that title.”

Les accidents de la circulation ne constituent donc pas l'objet exclusif des réflexions qui se développent à cette époque et qui préparent l'institutionnalisation d'un « traffic engineering ». On envisage davantage les conditions de circulation dans les grandes villes⁸.

Il est difficile de hiérarchiser les motivations pour lesquelles ces réflexions se développent. Leurs auteurs mettent souvent en avant la tragédie humaine que représentent les accidents mortels.

⁶ Richard Shelton Kirby, Yale University and the State of Connecticut in New Haven, *Conference on Motor Vehicle Traffic, with special reference to regulation, control, and safe operation*, New Haven, Yale University Press, 1924, 180 p.

⁷ Laurent Carnis, Fabrice Hamelin and Vincent Spenlehauer, "Les polices de la route. Une approche comparée Etats-Unis, Nouvelle Galles du Sud et Nouvelle-Zélande", INRETS, Paris, 2004, 156 p.

⁸ C'est également ce que note Paul Barrett dans son histoire du transport public à Chicago, qui repère autour de 1915 la formation d'un groupe de « professionnel transit engineers » au sein de l'administration locale ; cf. Paul Francis Barrett, *Mass Transit, The Automobile, and Public Policy in Chicago, 1900-1930*, University of Illinois, 1976.

Mais les problèmes d'ordre économique qui sont mentionnés souvent au second rang pourraient bien avoir été le principal moteur de la réflexion, ou à tout le moins son principal accélérateur, comme cela apparaît dans l'exemple de la réflexion sur les embouteillages de Brooklyn Bridge. C'est en tout cas l'impression qui prévaut à la découverte de la considérable mobilisation que vont organiser les constructeurs automobiles sur ces questions au cours des années 1910.

Les premiers « Safety Congress » et la genèse de la notion de « Public safety »

Les accidents automobiles n'ont qu'un très lointain rapport avec la mobilisation des industriels qui se développe au début des années 1910 dans tout le pays pour lutter contre les accidents liés à l'activité industrielle. C'est pourtant cette dynamique qui va, quelques années plus tard, comporter une incidence primordiale sur la genèse de l'action publique de lutte contre les accidents de la route. Même dans les grandes villes, l'explosion du trafic automobile est encore à venir⁹. La mobilisation dans le « Safety Movement » est d'abord le fait d'industriels de secteurs plus anciennement développés comme le secteur de l'électricité ou des chemins de fer qui souhaitent alors préserver l'image et le développement de leur activité en engageant une lutte contre la dangerosité de l'activité industrielle en général, pour leurs salariés exposés aux accidents du travail, où les utilisateurs des biens et services qu'ils produisent.

Les raisons pour lesquelles se tient donc en 1912 à Milwaukee le « First Co-operative Safety Congress », sous les hospices de l'« Association of Iron and Steel Electrical Engineers », le premier des congrès annuels de ce qui, deux ans plus tard, prendra le nom de « National Safety Council », sont explicites à la lecture de l'allocution alors prononcée par le représentant de la Northwestern Railroad :

“Unfortunately for the railroad industry nearly the whole curse of [the] terrible accident record that the Government publishes is put on us. [...] This happens because we are the only class of industry in the country that makes reports of these deplorable accidents to one central authority, the Interstate Commerce Commission¹⁰”

Au-delà de l'argument bien légitime sur l'effet déformant produit par le système statistique bien imparfait, le commentaire met surtout en lumière l'inquiétude répandue dans le pays à laquelle les industriels doivent alors répondre : l'activité industrielle apparaît dangereuse pour la population.

A la lecture de l'ensemble de l'intervention du représentant de la Northwestern, on comprend que l'inquiétude des industriels est grande et le congrès apparaît comme l'occasion de disposer d'une tribune susceptible de s'adresser directement aux populations. L'orateur plaide en faveur de l'action de sa compagnie, la plus anciennement investie dans le « safety movement » :

“[...] the work that we are engaged in is the noblest, it is the grandest work now going in the country. This work of trying to save human life and human limb. They tell us, you know, that the priest are engaged in the

⁹ Paul Barrett, *op. cit.*, p. 148.

¹⁰ Association of Iron and Steel Electrical Engineers, *First Cooperative Safety Congress*, Hotel Pfister, Milwaukee, Wisconsin, 1912, 336 p., p. 131.

*greatest work in the world, the matter of giving souls, but if we cannot save the lives there is not going to be any souls left to save.*¹¹”

La formule, drôle aujourd’hui, provocatrice peut-être alors, résume bien l’enjeu considérable que constitue pour les industriels la lutte contre les accidents industriels. Par ailleurs, le même orateur tente également de convaincre ses collègues de l’importance de leur mobilisation, en développant des arguments micro-économiques à leur adresse. Il rapporte les mots de son président selon lesquels l’abandon de poste provoqué par la mort ou l’incapacité de travail d’un agent, au-delà des souffrances humaines, produit une perte d’expérience qui contribue à rendre la situation de travail plus dangereuse pour les collègues directs. Une situation plus dangereuse qui se traduit par une baisse de la productivité que les industriels ont un intérêt direct à combattre.

La même rhétorique sera employée de manière très régulière dans les congrès successifs, parfois de manière caricaturale pour le regard français, à l’instar de cette clarification apportée par un représentant de la firme automobile Dodge au cours du congrès de 1915 :

*“Safety-first is not a philanthropic movement on the part of employer to employee. Safety-first is a hard practicality of business extension. It is a matter of dollars and cents [...] The spiritual side of Safety-first concerns only the method of application of Safety-first principles. It is secondary. The primary tenets, the very foundation of Safety-first, is again the dollar [...]”*¹²”

Autant de signes qui expliquent les ressorts de la mobilisation des industriels pour l’organisation de ces congrès de la sécurité dès 1912.

Un élément de l’intervention du représentant de la Northwestern apporte une précision fondamentale pour la compréhension de la situation d’alors. Avant de conclure son propos, R. C. Richards déplore en effet la confusion introduite dans l’esprit des populations entre ces statistiques sur les morts dans l’industrie et les morts causées par les accidents de train dont la presse fait ses gros titres. En dénonçant au passage les effets déplorable de la couverture de presse de ces accidents pour le développement de l’industrie ferroviaire, le représentant de la Northwestern tient à préciser que seuls 3 des 70 morts déplorés par sa compagnie au cours de l’année écoulée sont le fait de tels accidents.

Le représentant des chemins de fer omet soigneusement de préciser que les accidents de train ne tuent pas seulement les employés des compagnies ferroviaires et que les victimes les plus nombreuses sont bien sûr les voyageurs. Les gros titres de la presse se rapportent au nombre important de victimes. Mais ce faisant, une distinction est introduite entre les victimes d’accidents du travail dans les industries et les victimes d’accidents industriels en quelque sorte. Cette distinction, qui concourt à éloigner des industriels l’image mortifère qui leur serait de plus en plus régulièrement accolée, est reprise à l’époque par les autorités fédérales, comme l’indiquent les parutions officielles de l’époque :

¹¹ *Ibid.*

¹² National Safety Council, *Third safety Congress*, 1914, 332 p., p. 269.

« *While the number of employees killed in industrial accidents is large enough to be serious, yet in comparison with the total number of casualties in this class of accidents the percentage of fatalities is small.* »¹³

Les autorités fédérales relativisent donc l'importance des accidents du travail industriel, mais soulignent également celle de l'ensemble des accidents qui touchent la population.

De fait, un an plus tard, lors de la réédition de cette mobilisation des industriels dans un second « safety congress », une nouvelle notion émerge dans les débats qui renvoie à la nécessité d'une prise en charge nouvelle de ces accidents nombreux qui n'entrent pas dans la catégorie des accidents du travail : la « Public Safety ». Les actes du congrès mentionnent la participation aux débats du responsable de la toute nouvelle « Public Safety Commission » de Chicago et du Cook county venu présenter la mission qui vient de lui être confiée de s'attaquer au « Public Safety Problem »¹⁴. Avec cette notion de sécurité publique qui englobe les accidents auxquels sont confronté l'ensemble des populations, la responsabilité des industriels s'étend. Il s'agit de prendre une part de la responsabilité des accidents qui surviennent dans l'utilisation des biens et services qu'ils fournissent aux populations. La perspective d'extension de la responsabilité des industriels ne provoque aucune réaction d'hostilité au sein du congrès de 1913 qui enregistre dans le même temps un élargissement de la mobilisation des industriels, lisible notamment à travers le changement du nom de la rencontre devenu « Second Safety Congress of the National Council for Industrial Safety ».

Cette mobilisation des industriels est à rapprocher également du contexte politique de l'époque, la campagne présidentielle de 1912 s'étant organisée pour une large part autour de la conviction partagée par la majorité des candidats du nécessaire renforcement de l'Etat fédéral¹⁵. C'est en particulier le cas du vainqueur de la compétition, le démocrate Woodrow Wilson qui, dès son entrée en fonction, fait voter un amendement à la constitution pour instaurer un impôt fédéral sur le revenu, chargé de doter son administration de moyens d'intervention d'une nouvelle dimension. De sorte que le deuxième congrès des industriels engagées dans le « Safety-movement » apparaît comme un moyen de prendre en charge un problème émergent avant que la nouvelle administration fédérale n'argue de la carence de la mobilisation de la société civile pour se saisir du problème.

Le repérage d'un problème « accidents de la route »

Dans la catégorie émergente des « publics accidents », les accidents de la route font rapidement leur entrée. Ainsi le représentant des autorités de Chicago qui participe au « safety congress » de 1913 affirme-t-il très clairement sa volonté de créer un « comité des accidents de la route »¹⁶. C'est

¹³ Interstate Commerce Commission, *Accident Bulletin*, Washington, Government Printing Office, 1912., p. 5

¹⁴ National Council for Industrial Safety, *Second Safety Congress of the National Council for Industrial Safety*, Hotel McAlpin, New York, 1913., p. 127.

¹⁵ André Kaspi, *Les Américains, vol 1. Naissance et essor des Etats-Unis 1607-1945*, Paris, Seuil, 1986, 340 p., p. 257.

¹⁶ *Ibid.*

donc au moment même où la mobilisation industrielle pour la sécurité professionnelle change d'orientation et s'engage sur le terrain de la « sécurité publique » que le secteur de l'automobile fait son entrée dans les discussions.

Mais la question des accidents de la route, comme celle des accidents du travail dans l'industrie automobile encore en devenir, sont encore loin de dévier l'attention de l'industrie ferroviaire qui apparaît comme la plus dangereuse. Le contenu de l'intervention du nouveau chargé de mission en « sécurité publique » sur l'agglomération de Chicago permet de repérer la manière dont la réflexion naissante s'organise, et en particulier les chiffres statistiques disponibles pour bâtir une représentation rationnelle du problème public. Il exprime en premier lieu sa dette envers le directeur de la Northwestern Railroad Company (cf. *supra*), confirmant la mobilisation spécifique de ce secteur industriel pour la structuration de la réflexion sur les accidents. Puis il présente une série de chiffres concernant les morts par accidents survenues sur le territoire du comté de Cook au cours des huit dernières années, recueillis par le coroner du comté, un agent public traditionnel dans le système politique américain (cf. figure 2). Les morts causées par les véhicules à moteur ou à traction animale se révèlent encore cinq fois moins nombreuses que celles causées par les transports ferrés.

Figure 2. Les premières statistiques des accidents de la route

The image shows a page from a document titled "Second Safety Congress" with the number "132" in the top left corner. The text on the page describes Chicago as "a city of constant menace and danger to the traveling public" and lists the "shameful record of the last eight years in Chicago" regarding deaths from traffic causes. The table below provides the following data:

Cause of Death	Number of Deaths
Deaths by steam railroads	3,022
Deaths by automobiles and motorcycles	433
Deaths by street railways	1,495
Deaths by elevated railways	133
Deaths by vehicles	502

L'année suivante, lors du congrès de 1914, les débats qui abordent la question des accidents de la route sont encore menés dans la session de discussion consacrée aux « transports de marchandises et de voyageurs », soulignant la persistance de la focalisation des contestations sur le secteur ferroviaire. Un autre signe de la moindre inquiétude des constructeurs automobiles à cette époque est fourni par le ton détaché de l'intervention, dans une autre session, d'un représentant du secteur invité à présider la « session des constructeurs ». Le président de la Dodge Manufacturing Company disserte ainsi longuement sur l'esprit « safety-first », mais n'aborde pas véritablement la situation de la construction automobile. Il se permet en revanche une allusion au contexte anglais de la lutte pour la sécurité publique où la décision a été prise de réduire

progressivement le nombre des passages à niveau, prolongeant, de manière volontaire ou pas, la focalisation sur le transport ferré.

Le ton désinvolte du représentant des constructeurs automobile renvoie à la situation du secteur telle que la décrivent les historiens américains. Les questions qui déboucheront sur la structuration de programmes d'action publique de sécurité routière ne font encore l'objet que de vagues agrégations d'actions associatives désordonnées¹⁷.

Le développement d'une information utile à la prévention des accidents

La préface ajoutée aux actes du congrès du National Safety Council de 1915, présenté comme le "Fourth Safety Congress", propose un résumé de l'évolution de la mobilisation des industriels dans le "safety movement" au cours des quatre dernières années, qui permet de saisir les enjeux spécifiques de l'heure. Le premier congrès de 1912 est ainsi présenté rétrospectivement comme issu avant tout de la volonté de rassembler, au niveau national, les informations concernant les accidents du travail dans l'industrie et de recenser les dispositifs qui permettent de les éviter. De sorte que l'action engagée par les responsables du NSC au cours de l'année 1915, l'envoi hebdomadaire aux membres du Conseil de « quatre ou cinq publications destinées à faire progresser la science de la prévention des accidents », apparaît comme un premier aboutissement de quatre années de travail¹⁸.

Cette présentation centrée sur le rôle de la fiabilisation d'une information nationale fait par ailleurs écho à l'important travail de catégorisation des industries – en branches, secteurs, sous-secteurs – qui a été réalisé au cours de l'année par plusieurs comités composés d'industriels, d'assureurs et de membres de l'administration fédérale des statistiques du travail, dirigée par le Commissioner of Labour Statistics. Au cours des débats, le Commissioner lui-même viendra présenter le travail réalisé pour demander son approbation par les congressistes, afin que puisse s'engager l'urgent travail de construction de statistiques fiables sur le sujet. La catégorisation proposée correspond à celle jusque là utilisée par certaines compagnies d'assurance – en l'occurrence la Workmen's Compensation Insurance – pour le calcul des indemnités versées aux accidentés du travail¹⁹.

Cette mobilisation de l'expérience des compagnies d'assurance pour la création de statistiques des accidents affecte directement l'objet des accidents de la route. L'année suivante en effet, un représentant d'une compagnie d'assurance est invité à intervenir sur le sujet des accidents au sens

¹⁷ A. W. Stevens, *Highway Safety and Automobile Styling*, Boston, Christopher Publishing House, 1941.

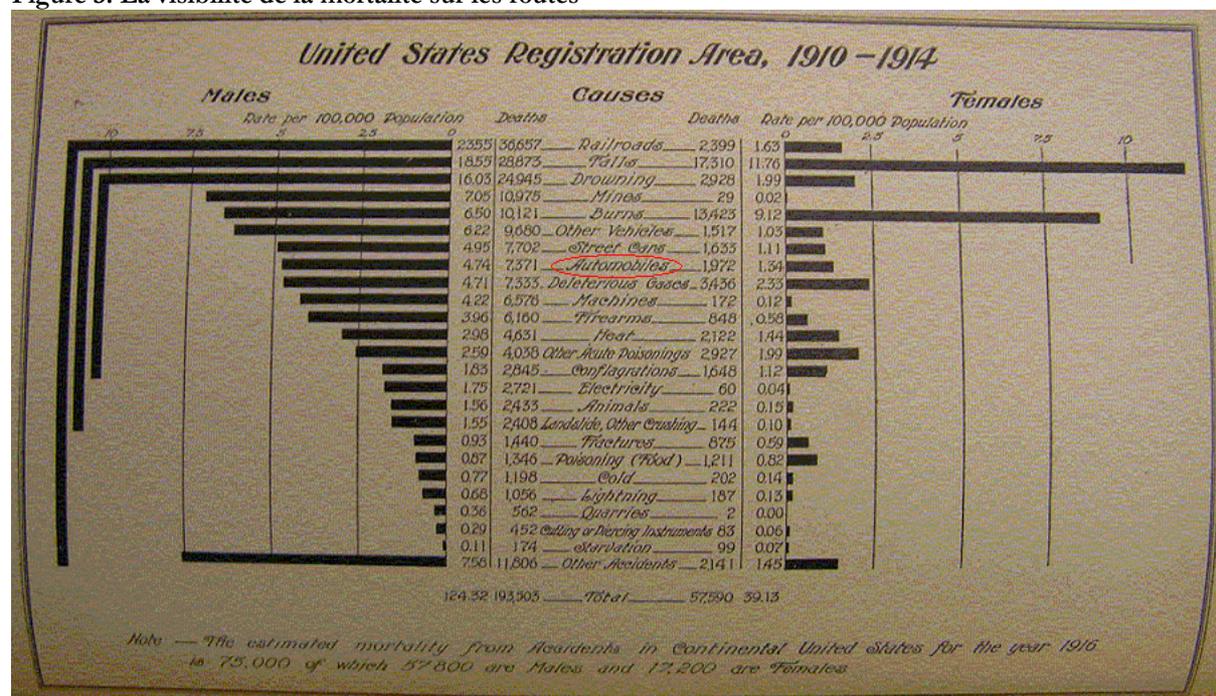
¹⁸ National Safety Council, *Fourth Annual Safety Congress*, Bellevue-Straford Hotel, Philadelphia, 1915, 772 p.

¹⁹ *Idem*, p. 46-49.

le plus large qui touchent la population américaine²⁰. Il ne s'agit plus seulement des accidents intervenus dans les entreprises (cf. figure 3).

Hasard ou pas, l'invitation d'un représentant des compagnies d'assurance intervient l'année où les accidents de la circulation rejoignent les accidents liés au transport ferré en nombre de tués sur le territoire américain. Alors que le chemin de fer représentait depuis des années la cause principale de décès accidentels, justifiant le rôle important des compagnies ferroviaires dans l'institutionnalisation des « safety congress », les accidents de la route égalent en 1916 l'industrie ferroviaire, provoquant cette année là près de 11 000 morts. Le représentant de la compagnie d'assurance *Prudential* ajoute même que le nombre total des morts accidentelles est en baisse notable depuis 1913, notamment sous l'action de l'engagement des compagnies ferroviaires. La statistique des accidents de la route émerge donc l'année où le phénomène a pris une ampleur suffisante pour en faire la seconde cause de décès accidentel dans le pays, derrière les chutes, catégorie très large qui ne peut pas désigner un responsable, industriel notamment, en particulier.

Figure 3. La visibilité de la mortalité sur les routes



Les précisions qui sont ensuite apportées par catégories d'accidents sonnent comme autant d'éléments apportés au débit de l'industrie automobile. La baisse concerne toutes les catégories d'accidents, les accidents de train, de tramways, ceux impliquant des véhicules sans moteur comme les charrettes ou les chevaux, toutes sauf une : les accidents automobiles. Dans ce cas au contraire, la hausse est présentée comme spectaculaire. Le représentant de la *Prudential* présente

²⁰ Frédéric I. Hoffman, présenté comme le statisticien de la *Prudential Insurance Company of America*, présente une communication intitulée « The Accident Problem as it concerns the General Public », National Safety Council, *Fifth Annual Safety Congress*, Hotel Statler, Detroit, Mich., 1916, 1542 p., p 780 et s.

des séries de données qui remontent à 1906 pour démontrer la croissance toujours plus faramineuse des taux de tués par habitants. Le taux dépasse ainsi 60 morts par million d'habitants en 1916 et le chiffre annoncé est de 6300 morts sur la route. L'intervenant prend la peine également de donner l'exemple du Massachussets où les chiffres dont il dispose montrent que la croissance des morts sur route est plus de trois fois supérieure au taux annuel d'équipement en automobile dans l'Etat.

UNE ENQUÊTE PIONNIERE QUI ECLATE LES RESPONSABILITÉS

L'année suivante, les débats se prolongent concernant l'information disponible en matière d'accidents qui, à nouveau, soulignent l'absence de données disponibles concernant les accidents de la route. Le responsable du bureau de la sécurité de la ville de Chicago est invité à faire le compte rendu d'une recherche qu'il a mené sur les dangers de l'automobile²¹. Outre la provocation que représente, pour les industriels de l'automobile, le choix du titre de son intervention, l'administrateur de Chicago engage son propos en expliquant comment l'absence de données concernant les accidents automobiles a été contournée en se rapprochant des compagnies de transport ferroviaire (trains et tramways). Celles-ci rassemblent quant à elles, notamment, les données qui concernent les accidents aux passages à niveau, lesquels sont devenus en 1916 la principale cause d'accidents mortels pour le chemin de fer. L'engagement de la lutte contre les accidents automobiles à Chicago apparaît donc favorisée par le travail de rassemblement de données effectué par les compagnies de chemin de fer.

Au-delà de la mise en cause sous-entendue des constructeurs automobiles pour leur absence de mobilisation, l'étude présentée fournit la plus ancienne représentation « rationnelle » du phénomène des accidents de la circulation retrouvée dans les archives consultées. Elle est le résultat d'une enquête menée auprès de cinquante compagnies de transport ferroviaire, implantées sur l'ensemble du territoire américain, sur une durée de six mois. Les entreprises volontaires se sont engagées à remplir un questionnaire mensuel sur la base de l'ensemble des accidents survenus sur leur réseau. Si l'enquête ne vise donc pas à l'exhaustivité sur le territoire national, ce sont ainsi 18 000 cas d'accidents de la circulation qui sont à l'origine des statistiques produites.

Les 43 entreprises qui se prêtent à l'enquête doivent classer les accidents qu'elles déplorent en fonction de leur « cause ». Elles doivent ainsi déterminer le type de l'accident survenu parmi les neuf qui leur sont proposés dans le questionnaire. Il est intéressant de noter que les types d'accidents envisagés laissent ouverte la détermination de la responsabilité de l'accident entre les

²¹ C. B. Scott, « Report on investigation on automobile hazards », Safety Bureau of Chicago, p. 631 et s. ; Il est probable que ce responsable soit celui qui était intervenu en 1912 pour le compte de ce qui n'était alors qu'une « Public Safety Commission ».

infrastructures, les véhicules, ou les usagers de la route. Aucun de ces paramètres, devenus depuis traditionnels dans l'analyse des accidents de la route, n'est écarté à cette époque (cf. figure 4).

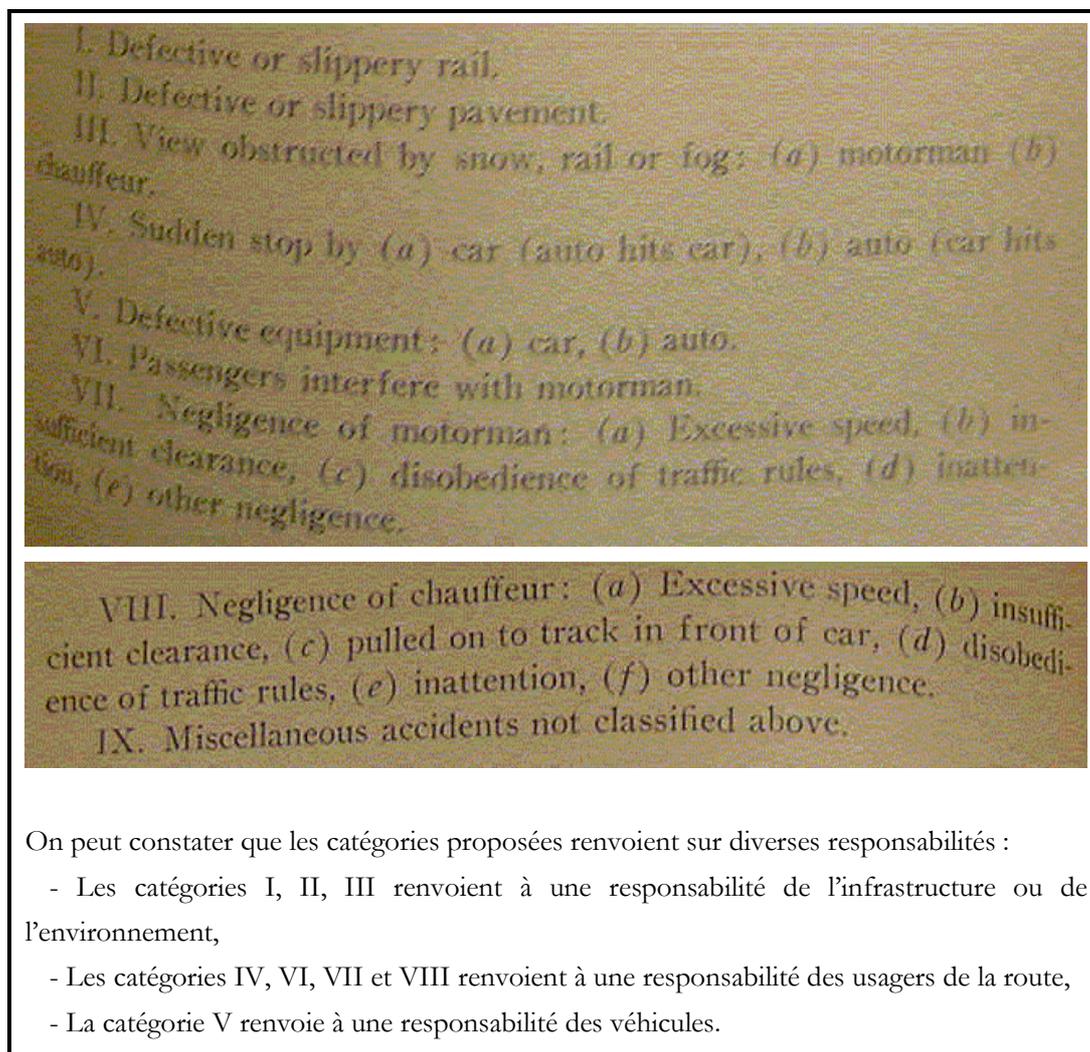


Figure 4. Les premières catégories d'accidents de la route

La seconde donnée exploitée à l'occasion de ce questionnaire concerne la localisation de l'accident. Il n'a pas été possible de déterminer, à travers les actes du congrès de 1917, quel type de localisation est demandée dans le questionnaire utilisé pour cette enquête. L'exploitation de cette localisation est en revanche très restreinte, les statistiques étant fournies selon un découpage du territoire américain en cinq grandes zones. Compte tenu de l'immensité des territoires envisagés, la synthèse produite apparaît peu éclairante ou peu susceptible d'une analyse spatiale du phénomène accidentel (cf. figure 5).

En revanche, il est intéressant de noter qu'une telle approche concourt à écarter de l'analyse le paramètre infrastructurel. Il n'est pas possible, sur la base des informations recueillies, de repérer des lieux particulièrement dangereux auxquels se multiplieraient les accidents. Ce point mérite d'être noté, tant la présente enquête se distingue justement des démarches qui vont lui succéder pour s'imposer très rapidement. Cette manière d'appréhender le phénomène accidentel en 1917

représente à cet égard une sorte de point d'étalonnage qui permettra de mieux souligner les spécificités des orientations de l'information statistique qui va s'imposer dans la première moitié du XX^{ème} siècle aux Etats-Unis.

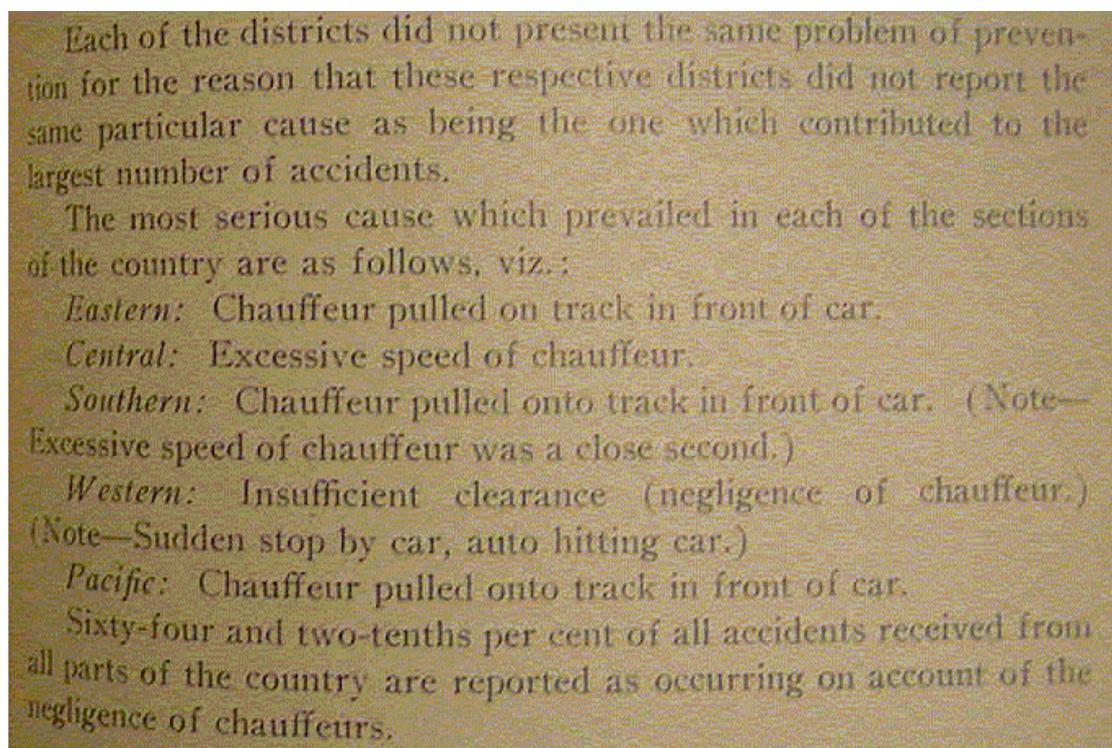


Figure 5. Les premières prises en compte de la localisation

La présentation des résultats de l'enquête, dont on trouvera un extrait en annexe (cf. annexe 2) permettrait de multiples commentaires. Ainsi par exemple, l'analyse globale fait-elle émerger l'inattention des conducteurs automobiles comme la principale cause des accidents, désignant les clients de l'industrie automobile comme responsables des dangers auxquels le reste de la population est exposé. Cette orientation de l'analyse des causes des accidents de la route vers les comportements des conducteurs va d'ailleurs prévaloir sur toutes les autres pendant des décennies.

On souhaite cependant revenir sur le contexte spécifique de cette enquête qui place les industriels de l'automobile à l'écart d'une première analyse des accidents de la route. Au-delà de l'analyse proprement dite, ce sont les représentations de la pratique automobile que les résultats de cette enquête concourent à produire qui échappent aux constructeurs automobiles. Rare, bruyant, provoquant des nuages de poussières sur les routes en terre, l'engin automobile fait alors peur à une grande majorité de la population. Au point que le président des Etats-Unis Woodrow Wilson est convaincu que l'automobile a constitué l'un des principaux agents de la diffusion dans le pays des idées socialistes, sur lesquelles il bâtit en partie sa victoire à l'élection présidentielle de 1912 :

“Nothing has spread socialistic feeling in this country more than the use of automobile. To the countryman they are a picture of arrogance of wealth, with all its independence and carelessness”²².

L'image d'une automobile dangereuse obèrerait donc encore les perspectives de développement de ce nouveau produit industriel, ce qui en manque pas d'inquiéter les constructeurs qui ont investi dans ce secteur.

LE PREMIER FORMULAIRE POUR UNE STATISTIQUE NATIONALE

A partir de 1918, les initiatives se multiplient pour organiser la lutte contre les accidents sur les routes. Dès le « safety congress » de 1918 tout d'abord, une « public safety commission » est créée. Ses membres viennent majoritairement de compagnies d'assurance et des services en charge de la sécurité au sein des autorités publiques, à l'instar du chef du bureau de la sécurité de Chicago et du Coroner du comté de Cook. Mais la commission comprend également trois industriels de l'automobile, dont un est également président de l'association des constructeurs et de revendeurs automobile de sa ville, Saint Louis, même si les plus grosses sociétés de l'automobile ne sont cependant pas présentes²³.

L'année suivante, l'administration fédérale américaine annonce son souhait d'établir un « National Traffic Code ». Après un premier travail d'experts, auquel participe d'ailleurs William Eno, l'administration fédérale consulte différents acteurs engagés dans le secteur à propos des mesures qu'elle envisage. Les actes du congrès du National Safety Council de 1919 témoignent de ce que les participants, dont l'avis est sollicité, reprochent à l'administration fédérale de ne pas avoir suffisamment pris le temps de l'analyse²⁴.

De son côté, le NSC a engagé un énorme travail de réflexion pour la construction d'une information statistique nationale fiable en matière d'accidents de la circulation sur l'ensemble du territoire national. Le Comité des statistiques créé à cette occasion présente au congrès de l'automne les fruits de ses réflexions. Le comité a prévu de proposer, à terme, un questionnaire pour les différentes catégories d'accidents auxquels la population est confrontée (noyades, électrocutions, accidents d'ascenseurs, etc.). Mais, en lien avec l'initiative du président Wilson de 1916 qui engagea l'administration fédérale dans la construction de voiries modernes, il s'est d'abord penché sur la réalisation du questionnaire concernant les « highways »²⁵. La proposition de formulaire qui est ainsi faite aux congressistes pour établir une statistique nationale des

²² Cité par Raymond Flower and Michael W. Jones, *100 Years on the Road. A Social History of the Car*, New York, San Francisco, St Louis, McGraw-Hill Book Company, 1981, 224 p., p. 41.

²³ National Safety Council, *Seventh Annual Safety Congress*, Hotel Statler, St Louis, 1918, 1246 p., p. 351-52. Les compagnies représentées sont la *Mound City Buggy and Auto Company*, la *De Luxe Automobile Company* et la *Kardell Motor Car Company*.

²⁴ Courrier tendu d'Eno produit lors de la session de 1919, p. 1031.

²⁵ J. W. Eastman, *Styling vs. Safety. The American Automobile Industry and the Development of Automotive Safety, 1900-1966*, Laham & New York & London, University Press of America, 1984., p. xii.

accidents de la route permet de constater un premier raffinement dans la réflexion depuis les chiffres produits lors de l'enquête de 1917²⁶.

Le formulaire envisagé comporte dix entrées à renseigner. Un compte rendu de l'accident est d'abord envisagé qui doit permettre de mentionner le type des véhicules, le type de l'accident, ainsi que ses causes principale et secondaire. Un document annexe est prévu pour guider les réponses vers des catégories préfabriquées. Les neuf entrées suivantes renvoient à des questions fermées, pas forcément plus faciles à renseigner. Il est demandé l'heure, puis le lieu de survenue de l'accident, les vitesses des véhicules au moment du choc, les conditions météorologiques. La sixième entrée vise le recueil d'informations concernant les conducteurs des véhicules impliqués : l'état civil et la détention du permis de conduire doivent être rapportés. Enfin, trois entrées concernent les nombres de blessés et de tués, l'estimation des dommages matériels, et une première évaluation des dommages corporels, avec le relevé des identités des personnes blessées ou tuées.

Au-delà du caractère approfondi de l'enquête ainsi proposée, en comparaison des formes précédentes, il apparaît intéressant de commenter plus longuement les informations demandées concernant le lieu de l'accident (question 3). Les informations dont le recueil est recommandé suggèrent que l'objectif de cette question est double : permettre d'une part d'affecter l'accident à un territoire administratif (ville ou comté) et d'autre part de déterminer les caractéristiques techniques de l'accident (type de route, type de revêtement, croisement ou pas, proximité d'une école ou pas, etc.). La localisation précise de l'accident n'est, en revanche, toujours pas recherchée. Ce point, qui contraste avec la situation contemporaine, constitue selon nous un indicateur de ce que l'intervention sur les infrastructures ne constitue pas, à cette époque, la piste privilégiée pour le développement de l'intervention publique.

Les constructeurs dans le combat contre les accidents automobiles

Malgré la participation de quelques constructeurs automobiles à la commission sur la sécurité publique du National Safety Council de 1918, l'ensemble de la branche apparaît, aux yeux du reste des industriels qui se mobilisent dans le « safety mouvement », largement désinvesti du combat de la sécurité publique, et de la sécurité sur les routes en particulier. La bonne volonté de l'association des constructeurs automobiles, l'*Automobile Manufacturers' Association*, défendue par le président de l'association des constructeurs et des revendeurs automobiles de Saint Louis lors du congrès du NSC de 1918, est alors ouvertement contestée. Les actes du congrès se font l'écho de railleries après que le représentant des constructeurs a assuré que l'AMA apporterait tout son

²⁶ National Safety Council, *Eighth Annual Safety Congress*, Hotel Statler, Cleveland, Ohio, 1919, 1458 p.

soutien aux démarches alors en cours pour la fabrication d'un système d'information statistique fiable en matière d'accident automobile²⁷.

En 1919, la stigmatisation de la position des industriels de l'automobile gagne en importance et devient soudainement source de scandale lorsque le nombre des morts de la route dépasse celui des morts sur le rail comme le montre ce tableau de statistiques consolidées présenté lors d'une édition ultérieure du congrès du NSC²⁸ :

Cause	Number	Rate per 100,000 population
Falls	11,873	11.31
Automobiles	9,825	9.36
Burns (not conflagrations)	7,302	7.53
Railroads	7,773	7.40
Drownings	7,218	6.88

Figure 6. Plus de morts sur la route que sur le chemin de fer

Même si la consolidation des chiffres statistiques n'intervient que plus tard, des indicateurs parviennent au rassemblement de 1919 du NSC, en particulier en provenance des compagnies d'assurance comme la *Travelers Insurance Company*, qui laissent présager que les accidents de la route sont en train de devenir la première cause d'accidents dans le domaine public. Car les chutes, qui demeurent la première cause d'accidents mortels, sont pour une moitié d'entre elles, selon les estimations produites par les compagnies d'assurance, dues à des accidents domestiques. De sorte que l'absence de mobilisation des industriels de l'automobile devient, lors des derniers mois de la décennie 1910, intolérable pour les industriels engagés dans le « safety movement » bien sûr, mais plus largement pour une partie toujours plus grande de la population américaine.

Les initiatives de la *National Automobile Chamber of Commerce*

A cette époque, les industriels de l'automobile ont déjà réussi l'unification de leur représentation au sein de la *National Automobile Chamber of Commerce* (NACC)²⁹. Dès le mois de janvier 1920, alors que le gouvernement fédéral prépare le « Federal Highway Bill » qui sera voté l'année suivante, la NACC organise à Chicago, une conférence sur le transport sur les « highways », en partenariat avec la *National Highway Traffic Association*. Le contenu de la conférence n'aborde pas les questions d'accidents sur les routes. La manifestation vise plutôt à crédibiliser la route face au rail en terme de développement économique. Cependant, le choix de Chicago pour tenir cette

²⁷ NSC, 1918, *op. cit.*, p. 369.

²⁸ Extrait du «Report of Committee on Public Accident Statistics», in National Safety Council, *Tenth Annual Safety Congress*, 1921, 920 p., p. 574.

²⁹ James Flink, 1975, *op. cit.*, p. 56.

conférence, ville d'implantation du National Safety Council, où le « safety movement » est particulièrement actif, n'est pas anodin pour la NACC dont le siège est installé à New York. Par ailleurs, la présentation de cette conférence laisse présager une institutionnalisation de la démarche qui constitue le signe d'une volonté d'investir les grands débats qui animent le développement du secteur automobile³⁰.

L'année suivante, la NACC publie le premier numéro d'une revue annuelle consacrée à l'industrie automobile : le *Facts and Figures of the Automobile Industry*. Cette fois, la question des accidents est abordée. Elle fait même l'objet de plusieurs pages qui témoignent d'une volonté affirmée de présenter la réalité sans détour. Le premier numéro de "Facts & Figures" se présente comme la compilation de données, présentée sous la forme d'une succession de tableaux chiffrés de lecture aisée, qui appuient des titres à la manière de slogans qui mettent en lumière les « progrès de l'industrie automobile ». Le ton enthousiaste des commentaires qui accompagnent les chiffres qui mettent en valeur les progrès économiques et sociaux permis par l'automobile compensent l'austérité de principe d'une publication statistique. Leur esprit s'affiche ouvertement militant contre les discours craintifs ou réfractaires que suscite la révolution automobile.

Dans cette ligne éditoriale, la réalité des morts et des blessés de la route n'est pas cachée. Un tableau dresse les taux annuels de mortalité depuis 1913, calculés par rapport au nombre de voitures immatriculées et à la population des États-Unis. Elle est cependant habilement présentée. Le titre du tableau annonce fièrement « L'automobile deux fois plus sûre ». Par ailleurs, la seule entrée de l'index de l'édition qui renvoie à ce tableau s'intitule « Gains en matière de sécurité routière ». Le commentaire qui accompagne le tableau explique bien quant à lui que la mortalité a été divisée par deux depuis 1913. Une courbe illustre la décrue, qui occupe une page entière de la publication. La date retenue pour développer la démonstration est symbolique puisque c'est en 1913 qu'a été créé le National Safety Council. L'affirmation de la diminution du risque depuis cette date est donc une façon de rendre hommage à la mobilisation des industriels à travers le NSC. Mais il s'agit surtout de rassurer la population quant au phénomène qui avait mené à cette création institutionnelle. La dangerosité de l'automobile aurait été dépassée ou serait en passe de l'être. D'ailleurs, hasard ou choix éditorial délibéré, à ce tableau sur la sécurité succède une page dont le titre rompt avec le précédent sujet : « La voiture promeut l'aide sociale à la campagne ».

Plutôt que de rallier le « safety-movement » dans lequel leur mobilisation tardive limite leur capacité d'influence, les constructeurs ont donc décidé d'investir une somme d'argent colossale dans l'édition d'une publication dont ils maîtrisent absolument la ligne éditoriale. Cette ligne dont on vient de brosser rapidement le trait, illustre à merveille l'esprit de l'Amérique qui vient de porter à sa tête le candidat républicain à l'élection présidentielle et souhaite « s'engager sans états d'âme dans la recherche de la prospérité »³¹. Le coup de force des constructeurs passe par la

³⁰ On trouvera la page de garde des actes de cette conférence en annexe 3.

³¹ André Kaspi, 1986, *op. cit.*, p. 275.

diffusion la plus large possible de leur nouvelle publication, beaucoup plus large en tous cas que celle qui sera ensuite mise en œuvre par le NSC, dirigée d'abord vers ses membres. Les universités notamment font alors l'objet d'une diffusion massive. Cette stratégie est encore perceptible aujourd'hui à travers les fonds documentaires des bibliothèques universitaires ou publiques, américaines bien évidemment, mais plus largement du monde anglo-saxon, qui disposent de séries très longues. Ainsi par exemple les numéros les plus anciens de la publication « Facts and Figures » sont-ils disponibles à la National Library de Canberra.

Le succès de la publication est immédiat et pousse le National Safety Council à créer sa propre publication, sur le modèle du « Facts and Figures ». Dès l'année suivante, le premier numéro du « Accident Facts » est publié par le National Safety Council. Dès 1922, ce sont donc deux revues statistiques annuelles concernant les accidents de la circulation qui sont financées par les acteurs privés du secteur, alors qu'aucune diffusion de l'information statistique du secteur n'est encore organisée par les pouvoirs publics nationaux. Non que l'administration fédérale se désintéresse du chantier de la production d'une information sur les accidents de la route, comme en témoigne les chiffres établis par le Census Bureau dès la fin du XIX^{ème} siècle, ou le soutien apporté à la réflexion menée sous l'impulsion du National Safety Council pour développer une information utile à la prévention des accidents de la route. Mais elle ne constitue pas l'acteur dominant du système et c'est assez logiquement que les acteurs privés se lancent les premiers dans la publication de données quantitatives sur le phénomène accidentel afin d'en offrir une représentation rationnelle susceptible de faire taire les angoisses naissantes.

S'il est possible rétrospectivement d'analyser la réaction du NSC comme un aveu de faiblesse vis-à-vis de constructeurs automobiles qui ont su devancer les critiques, l'initiative n'en limite pas moins la portée de l'action de communication engagée par les constructeurs. Plus qu'une compétition en termes d'audience des deux publications, les constructeurs craignent de voir les lignes éditoriales s'affrontées. Les légitimités de la NACC et du NSC à représenter le plus objectivement possible les risques d'accidents pourraient alors être comparées, au profit probable du second, anciennement engagé dans la lutte contre les accidents, et financé par des intérêts intersectoriels, à l'autonomie moins contestable. Pour éviter justement que la représentation offerte par les constructeurs de l'automobile soit contestée, la ligne éditoriale du *Facts and Figures* est habilement élogieuse concernant la publication concurrente. Dès l'édition de 1922, le National Safety Council est explicitement mentionné comme l'une des sources utilisées pour établir les tableaux de chiffres proposés dans le numéro. De même, les titres des tableaux consacrés aux accidents évoluent vers plus de modération, sans abandonner la ligne directrice protégeant l'image de l'automobile : l'édition de 1922 annonce que « Le taux des accidents rapportés au trafic est en baisse ». Derrière ce consensus de façade sur le phénomène accidentel, les constructeurs automobiles préservent l'affichage d'objectivité de leur publication, sa légitimité donc. Les constructeurs ménagent, en même temps, l'autonomie éditoriale qui va leur permettre, des années durant, de faire entendre leur vision spécifique des problèmes d'accidents de la route.

Face à l'explosion du nombre des morts sur les routes

La mobilisation magistrale des constructeurs automobiles ne suffit pas à calmer les esprits échauffés par des années de désintérêt pour la lutte contre les accidents. Les actes des congrès du National Safety Council de 1922 et 1923 témoignent au contraire d'un état d'esprit extrêmement critique des industriels à l'égard de leurs collègues du secteur de l'automobile. Les accusations portées sont d'autant plus vives que la mobilisation nouvelle des constructeurs se réalise en dehors du cadre bâti au fil des années par les industriels de l'ensemble des autres secteurs, et donc en partie contre lui. Le National Safety Council en l'occurrence pourrait se trouver affaibli par la stratégie des constructeurs automobiles. La situation justifie sans doute que le président du NSC, à l'occasion de son allocution d'ouverture du congrès de 1922, insiste sur le partenariat nouveau noué avec un groupement de compagnies d'assurance ayant permis l'amplification et l'accélération des études du phénomène accidentel³².

Lors du congrès de 1922, le président du Comité de statistiques, devenu le « Committee on Public Accident Statistics », ne mâche pas ses mots et désigne clairement l'automobile comme responsable du record de mortalité par accidents établi en 1920. Dans un propos intitulé « Warning of public accident statistics », il explique la baisse globale des accidents constatée au cours de l'année par la mobilisation de la population américaine dans le « safety movement » depuis une quinzaine d'années, tout en soulignant que cette baisse masque l'accroissement révoltant du nombre des morts sur les routes.

“Pre-eminent among the preventable causes of death stands the automobile.”³³

L'année suivante, il affine encore son accusation. De fait, quatre ans après avoir dépassé le nombre de morts sur le rail, le nombre de morts sur la route est maintenant deux fois plus élevé que celui sur les voies ferrées (cf. annexe 4)³⁴.

Face à cette progression, le National Safety Council continue à défendre le projet d'un formulaire standard qui pourrait être adopté par l'ensemble des autorités publiques pour la production d'une information statistique nationale de qualité. Lors du congrès de 1922, le comité des statistiques propose ainsi pour chaque type d'accident deux fiches de constat d'accident, une fiche pour le rapport préliminaire, au moment de la survenue de l'accident, et une fiche pour le rapport final, une fois l'enquête terminée. Concernant le type « highway vehicular accidents », la structure des fiches comporte peu de changement par rapport à la proposition formulée quatre ans plus tôt, juste après la création du comité de statistiques, alors que la mortalité sur les routes venaient de dépasser celle sur le rail (cf. *supra*). Deux éléments méritent cependant d'être relevés. D'une part, le lieu précis de l'accident n'est toujours pas demandé, la ville de survenue demeurant l'entrée

³² National Safety Council, *Eleventh Annual Safety Congress*, 1922, 1074 p., p. 9.

³³ *Ibid*, p. 575.

³⁴ National Safety Council, *Twelfth Annual Safety Congress*, 1923, 1166 p., p. 798.

privilegiée pour le traitement statistique. D'autre part, les informations concernant la vitesse des véhicules au moment de l'accident ne sont plus demandées (cf. annexe 5).

Il convient de relativiser l'importance de ces évolutions compte tenu en premier lieu des difficultés rencontrées par le National Safety Council pour imposer ses formulaires standards, ainsi qu'en témoigne l'intervention du président du comité des statistiques au cours du congrès de 1923, qui reproche vertement aux villes qui n'ont pas adopté ce questionnaire de freiner le développement de la connaissance. Qui plus est, ces difficultés du NSC renvoient plus profondément à la position délicate dans laquelle l'ont placé les initiatives récentes de la National Automobile Chamber of Commerce.

DESIGNER L'INFRASTRUCTURE RESPONSABLE

La deuxième édition du *Facts and Figures* est l'occasion de la publication d'un palmarès qui va profondément influencer la structuration du système d'action publique de lutte contre les accidents de la circulation. Cette année là, le tableau de la décroissance du ratio de morts est précédé d'un imposant « Tableau d'honneur de la sécurité » qui liste les 28 villes qui ont réduit les accidents de la route en 1921. Le tableau d'honneur des villes permet de présenter le problème des accidents de la route comme lié soit à l'infrastructure routière, spécifique à chaque ville, soit à la population et aux de conduite qui peuvent s'avérer différentes d'une ville à une autre. Rien est dit sur la manière dont il faut interpréter ces palmarès, mais leur mission principale est d'éloigner la responsabilité des constructeurs automobiles. Dans toutes les villes, les voitures vendues sont les mêmes. Aucune différence de caractéristiques des véhicules ne peut expliquer ces disparités.

Les constructeurs viennent d'inventer avec ce palmarès des villes leur meilleur outil de communication pour écarter de manière parfaitement discrète leur responsabilité dans les accidents de la circulation. De fait, le tableau d'honneur des villes qui fait son entrée cette année là dans le *Facts and Figures* va devenir l'axe de communication le plus stable de la publication des constructeurs automobiles sur les quatre décennies suivantes. Ce palmarès va subsister même certaines années de crise économique ou de guerre, lorsque toutes les autres statistiques liées aux accidents de la circulation seront supprimées (cf. *infra*).

Les constructeurs automobiles ne se contentent pas de désigner, à travers leur publication, l'infrastructure routière comme paramètre essentiel de la lutte à organiser contre les accidents de la circulation. Une communication produite par un professeur de l'université du Michigan au congrès du NSC en 1923 intitulée « Eradiquer les dangers de la circulation en améliorant les routes » suggère que les constructeurs automobiles engagent alors plusieurs actions qui nourrissent la même stratégie. L'université du Michigan est en effet installée à Ann Harbor, la ville de l'industrie automobile, où est implantée la *Ford Motor Company*. Il conviendrait de rechercher l'ensemble des raisons pour lesquelles ce professeur en « Highway Engineering and Highway Transport » présente une communication, avec le président de la National Highway Association, qui défend notamment le rôle du « Detroit Automobile Club » dans la lutte qui s'est

engagée localement contre les accidents de la route. Mais d'ores et déjà, le but de la communication est explicite à sa lecture. Il s'agit de présenter l'amélioration des routes comme la recette radicale pour régler le problème des accidents de la route. Une telle démonstration académique vient renforcer, au bon moment, la représentation du problème que viennent d'imposer les constructeurs à travers leur publication statistique.

CONSENSUS

Malgré ces initiatives, et du fait sans doute de leur isolement vis-à-vis de la coordination de l'action des industriels réalisée de longue date par le NSC, les constructeurs automobiles sont désignés dans la presse comme insuffisamment mobilisés dans la lutte contre les accidents de la route :

*"The whole problem of public safety is still in the formative stage, awaiting the leadership of some group of interests – such as the automotive industries – having more invested capital, wider contacts, greater influence, and more aggressiveness than have thus far been available for this movement."*³⁵

Devant la persistance des tensions entre les différents intérêts privés engagés dans le développement d'un secteur industriel en plein essor, l'administration fédérale du président Hoover prend l'initiative de l'organisation d'une « National Conference on Street and Highway Safety » les 15 et 16 décembre 1924 à Washington DC. Les archives et travaux de recherche convergent pour décrire des débats alors dominés par les intérêts industriels divergents qui nécessiteront que soit renouvelée à deux reprises en 1926 et 1930 cette opération de médiation de l'administration fédérale³⁶. Les thèmes abordés vont de l'uniformisation des règles de conduite aux problèmes d'entretien des routes. Mais la nécessité de produire des données statistiques fiables sur les accidents automobiles, appelée de ses vœux par le Secrétaire d'Etat au Commerce, se dégage comme un enjeu prioritaire³⁷. Les conséquences de l'organisation de cette conférence nationale sur la dynamique des débats menés au sein du National Safety Council, notamment concernant le développement d'un appareil statistique, apparaissent clairement dans les actes du congrès du NSC qui se tient quelques semaines plus tard.

³⁵ Déclaration à la presse en 1923 du Président du NSC dans un article intitulé "Automobile Industry Should Lead in Safety"; cf. J. W. Eastman, 1984, *op. cit.*, p. 136.

³⁶ La domination des intérêts industriels se retrouve par exemple aussi bien dans la composition des comités dirigeants des conférences de 1924, 1926 et 1930 ("Ways and Means to Traffic Safety. A Summary of All Recommendations of the National Conference on Street and Highway Safety", National Conference on Street and Highway Safety, Washington DC, 1930., p. 43), que dans le commentaire de Ralph Nader "The 1924 and 1926 conferences were dominated by business leaders concerned about the tragic by-product of a new, fast-growing mode of transportation." ; cf. Ralph Nader, *Unsafe at Any Speed: The Designed-In Dangers of the American Automobile*, New York, Grossman, 1965., p. 233.

³⁷ "Minutes of Meeting of Committee on Statistics, Reports", *National Conference on Street and Highway Safety*, 1924b., p. vii.

Lors du congrès du NSC de 1925, le président de l'*American Automobile Association* installée à Detroit, Thomas Henry – l'un des moteurs de la mobilisation contre les accidents de la route salué par l'enseignant de l'Université du Michigan défenseur de la solution infrastructurelle (cf. supra) – fait prononcer une allocution qui démontre la rupture qui s'opère avec la période précédente où les rapports entre les constructeurs automobiles et les industriels des autres secteurs engagés dans le NSC étaient d'abord l'objet de vives tensions.

Les premiers mots du président de l'AAA sonnent comme un appel à l'union nationale autour de la lutte contre les accidents de la route. Le temps serait venu de l'apaisement des tensions passées sur lesquelles il veut tout de suite dire son commentaire :

“I want to stress this point because I feel that the pessimism with which the rising curve of accidents and fatalities was regarded a few years ago has been replaced with a feeling of optimism and conviction on the part of the country at large that the problem can be solved.”³⁸

L'écriture de l'histoire est habile et permet que chacun s'y retrouve : certes le nombre d'accidents a cru de manière inédite, mais il s'agit du sens de l'histoire et la population soit conserver son optimisme. Le président de l'AAA s'adresse immédiatement aux congressistes investis dans le « safety movement » pour reconnaître sans détour leur rôle et les assurer que les constructeurs partagent leur volonté d'agir :

“Much good work has already been done; much more, however, still remains to be done.”

Afin d'expliquer alors la position qui fut celle des constructeurs au cours des années passées, le président de l'AAA livre alors un commentaire qui donne une épaisseur aux événements que nous avons présentés et qui méritent d'être rapportés précisément :

“It is inevitable that the tremendous development of the automobile as an agency of transportation should bring with it grave problems in the solution of which all persons and every groups of citizens have a direct interest and the same degree of responsibility.

“Let us realize at the very outset that neither the automobilist nor the pedestrian, nor the manufacturers, nor the police authorities, nor yet city planners nor engineers created the problem; neither could they have been expected to foresee the nature of problem of the difficulties that it would bring with it. If we accept this as a basic fact, then we must accept as equally true the fact that no single group or class of citizens must be held responsible for its solution. [...]”

“The problem of safety as it relates to the automobile was thrust upon us so recently and assumed the proportions it did in such a short period of time that we found ourselves without experience or precedent to guide us in its solution. It may fairly said that our real highway safety problem is hardly more than ten years old and our experience in dealing with it in a progressive manner is even less. It is only, in fact, within the last two or three years that an organized effort has been made to tackle the problem.”³⁹

Aucun groupe en particulier ne peut être rendu responsable des accidents de la route, pas même les constructeurs. Personne ne peut être accusé de ne pas disposer de solutions à proposer pour régler le problème tant il s'est abattu de manière brutale, et encore récente. Le plaidoyer ne

³⁸ “Safety of the Automobile”, in National Safety Council, *Fourteenth Annual Safety Congress*, 1925b, 164 p., p. 15.

³⁹ *Ibid.*, p. 16.

désigne donc, pour dégager la responsabilité des constructeurs, que l'ampleur du phénomène à laquelle seuls le temps et l'union de tous apporteront des solutions.

La suite du propos donne l'occasion au président de l'AAA de proposer justement trois pistes de solutions qui confirment la stratégie des constructeurs engagée par la NACC. C'est l'action sur les infrastructures qui fait l'objet des plus fermes encouragements. Au détour d'un développement au titre provocateur, « Les problèmes de circulation ne seront pas réglés par la mise en prison des conducteurs », l'orateur en profite pour affirmer que l'action des polices, qui fut la première action entreprise pour faire face aux accidents, ne suffit plus face à l'ampleur du phénomène. À l'inverse, le président de l'AAA défend longuement l'activité de « city planning » dans laquelle certaines villes investissent, comme Cleveland, en embauchant des ingénieurs qui réalisent des comptages des trafics, repèrent les lieux de congestion et redessinent les routes en conséquence. Mais, au-delà de la conviction réaffirmée que l'amélioration des routes réglera l'essentiel des problèmes, le représentant des constructeurs consacre également un temps pour deux autres actions qui lui semblent intéressantes : l'éducation des populations, pour qu'elles développent un sens de la sécurité (*safety instinct*), et la réglementation des usages de la route surveillée par des forces de police adaptées – « adequate traffic control forces »⁴⁰. Une façon sans doute pour le représentant des constructeurs de ménager l'ensemble des sensibilités représentées dans l'auditoire de ce congrès du NSC et de préserver les chances d'un apaisement des tensions.

L'esprit de concorde est également retenu, cette année là, par le président du Comité des statistiques qui abandonne le ton de la critique à l'égard des constructeurs. Ainsi par exemple les efforts des industriels du rail, jadis encensés pour souligner le contraste avec ceux de leurs collègues de l'automobile, sont-ils simplement rapportés comme pouvant faire l'objet d'initiatives similaires⁴¹. Cet apaisement des tensions, perceptible à travers l'ensemble des interventions qui abordent la question des accidents de la route, renvoie à l'analyse que font certains historiens de l'automobile selon laquelle les années 1925 et 1926 seraient caractérisées par une prise de pouvoir, par les constructeurs de la National Automobile Chamber of Commerce, du National Safety Council⁴². La nature consensuelle des débats qui se livrent lors du congrès de 1925 du NSC confirme cette hypothèse. On peut ainsi juger qu'en 1925 les constructeurs ont réussi à se repositionner comme un acteur collectif légitime pour participer à la lutte contre les accidents de la circulation qui doit s'organiser.

⁴⁰ *Ibid.*, p. 17.

⁴¹ National Safety Council, *Fourteenth Annual Safety Congress*, 1925a, 1224 p., p. 840.

⁴² James Flink, *op. cit.*, p. 166.

Conclusion

Avec l'intégration des constructeurs dans le cercle des acteurs de la lutte contre les accidents de la circulation, on peut estimer qu'une première période de l'institutionnalisation du secteur de l'action publique de sécurité routière s'achève. Pour reprendre les termes classiques de l'analyse des politiques publiques, l'émergence du problème public des accidents de la route a débouché d'abord sur son inscription à l'agenda des constructeurs, qui s'étaient d'abord tenus à l'écart des inquiétudes, puis à l'agenda gouvernemental. La régulation politique alors engagée aboutit, en l'espace de deux années, à une stabilisation des rôles sur laquelle il est apparu intéressant de marquer un premier temps d'analyse.

Ces années d'émergence du problème ne permettent pas que se construise sa représentation statistique nationale, alors même que les projets se multiplient en ce sens, dans l'espoir justement de favoriser les prises de conscience. Cependant, des efforts de standardisation de la production statistique se multiplient au sein du National Safety Council, qui s'appuient sur des secteurs industriels avancés en termes de statistiques d'accidents comme ceux des chemins de fer ou des sociétés d'assurance, ainsi que sur des autorités publiques locales inquiètes de l'explosion du nombre d'accidents de la route, comme les autorités urbaines et fédérales du comté de Chicago, qui se sont déjà engagées dans la production d'une information statistique locale visant à produire une représentation rationnelle du phénomène des accidents de la circulation.

Même si elle n'est pas stabilisée et standardisée au niveau fédéral, la production statistique qui s'établit comporte déjà plusieurs spécificités déterminantes pour la suite. Alors que les premières formes de questionnaires n'arbitraient pas entre les trois catégories de causes aujourd'hui stabilisées que sont les causes liées à l'infrastructure, celles liées au comportement des usagers de la route et celles liées aux véhicules, les publications qui sont créées au début des années 1920 – le *Facts and Figures*, puis le *Accident Facts* – focalisent sur les deux premières catégories de causes, écartant de fait la responsabilité des constructeurs automobiles. Les protagonistes de l'heure perçoivent bien les conséquences déterminantes de la fixation des responsabilités qu'organise la mise en place du système d'information statistique⁴³.

Concernant le facteur lié à l'infrastructure, la forme de l'information statistique ne permet pas de viser l'infrastructure elle-même, en faisant apparaître ce que nous nommerions aujourd'hui des « points noirs » du réseau routier. Mais les chiffres renvoient à des territoires locaux de responsabilité. C'est la logique des « honors » qui sont attribués annuellement aux villes qui sont parvenues à réduire le nombre de leurs victimes d'accidents.⁴⁴ Derrière cette territorialisation, ce sont les administrations locales de l'infrastructure routière et de la police de la route qui sont désignées les principales responsables des accidents qui surviennent sur leur territoire d'une part,

⁴³ P. H. Smith, "First Step in Accident Prevention Is a Study of Causes", *Automotive Industries*, 1923., p. 1020.

⁴⁴ Patrick Lehingue, "Palmarès et mise en équivalence statistique d'univers sociaux : les enjeux politiques de la commensuration", *Atelier proposé lors du VIIe congrès de l'AFSP*, Lille, 2002.

mais surtout de la lutte qu'il convient d'engager pour en réduire le nombre. Dans cette perspective, la construction d'une expertise spécifique pour l'amélioration de la sécurité des infrastructures routières va devenir un enjeu de première importance duquel les constructeurs automobiles ne vont pas se tenir à l'écart.

Chapitre 2. Des industriels américains à la tête de la lutte contre les accidents automobiles¹

Si le chapitre précédent a permis d'écarter l'hypothèse d'un simple ralliement des constructeurs automobiles à l'action du NSC à l'occasion de la conférence de 1924, il n'en demeure pas moins que l'organisme historiquement engagé dans la lutte contre les accidents industriels ressort considérablement renforcé de cette manifestation. En matière de lutte contre les accidents de la route en particulier, l'unité du monde industriel donne au NSC un nouveau poids qui le place au cœur des processus de formulation des programmes d'action publique qui se développent sur l'ensemble du territoire des Etats-Unis.

Dans le prolongement de la logique de sa constitution, le NSC investit en priorité les divers chantiers de production de connaissances autour du phénomène accidentel. A côté du chantier le plus ancien qui concerne le projet d'un appareil statistique susceptible de permettre la compréhension générale du phénomène, et avant même que les causes exactes n'aient été complètement décrites et analysées, différentes entreprises cherchent à proposer des moyens de réduire le nombre des accidents. Les constructeurs, et plus largement les industriels rassemblés derrière la bannière du NSC, vont intervenir directement dans ces différentes entreprises à vocation scientifique qui semblent pouvoir déterminer les conditions du développement futur du secteur automobile. Ainsi par exemple émerge le projet d'un « Traffic engineering » dont l'institutionnalisation participe à l'orientation du formatage en cours de l'appareil d'information statistique. Il s'agit de revenir d'abord dans ce chapitre sur les mécanismes de l'institutionnalisation de cette discipline qui bénéficie notamment du soutien des constructeurs automobiles, intéressés par l'occasion d'écarter la responsabilité des véhicules dans le phénomène accidentel.

Mais le centre de la lutte pour la construction d'une représentation scientifique du phénomène accidentel semble demeurer le chantier de l'appareil statistique des accidents qui surviennent sur le territoire national. De ce système expert en devenir dépendra la représentation rationnelle du phénomène des accidents de la route, et en particulier de leur cause principale. Les voitures seront-elles stigmatisées comme dangereuses ? Ou bien les routes seront-elles désignées ? Ou bien encore les conducteurs seront-ils déclarés les principaux responsables ? En la matière, les années 1920 et 1930 sont l'occasion que le NSC s'impose comme le grand maître d'œuvre de ce chantier au cœur de toutes les entreprises pour la construction d'expertises spécifiques autour du

¹ Chapitre rédigé par Fabrice Bardet et Stève Bernardin.

phénomène accidentel. On reviendra donc sur l'histoire de la construction de ce système statistique, faite en particulier d'un rapprochement du NSC des polices urbaines et étatiques qui deviennent rapidement les bras locaux de la production de la statistique nationale.

Ayant ainsi décrits divers aspects du contenu des politiques de la science conduites par le NSC, on s'intéressera dans la seconde partie de ce chapitre aux conditions plus explicitement politiques de l'action du NSC. Derrière le soutien au « Traffic engineering » ou la mobilisation des forces de police dans la production statistique des accidents de la circulation, c'est une impressionnante entreprise politique qui se dessine, qui permet au National Safety Council (NSC) de s'imposer progressivement comme l'organisateur au niveau national des politiques de lutte contre les accidents automobiles aux Etats-Unis. On s'intéressera d'abord à la manière dont le NSC, face aux besoins croissants de coordination nationale des actions de lutte contre les accidents, s'est imposé comme le seul acteur légitime pour assurer cette mission. Valorisant l'action des acteurs locaux, ou écartant l'expertise des potentiels concurrents nationaux, comme les médecins des administrations publiques ou les ingénieurs des routes des villes et Etats fédérés, le NSC s'impose progressivement, derrière l'étiquette scientifique, comme le seul organisme légitime pour assurer la coordination nationale des politiques de lutte contre les accidents de la route. On interrogera alors l'hypothèse selon laquelle le NSC pourrait alors constituer, à ce moment, l'outil d'un contournement de l'intervention publique fédérale. On s'intéressera ainsi aux initiatives qui se développent à l'après-guerre au sein de l'administration fédérale qui auraient pu conduire à une remise en cause de cet équilibre, et aux raisons pour lesquelles, in fine, cet équilibre fut maintenu plusieurs décennies encore.

La politique scientifique des industriels

Dans les mois qui précèdent la conférence nationale organisée par les autorités fédérales, la livraison annuelle de la revue de la *National Automobile Chamber of Commerce* semble préparer le terrain de l'apaisement des tensions avec le *National Safety Council*. Tout en rééditant les honneurs décernés aux villes qui ont vu baisser leur nombre d'accidentés de la route, l'édition du *Facts and figures* de 1924 appelle à « développer une connaissance scientifique des situations ». La proposition fait partie de « six suggestions pour la sécurité routière » formulées par un comité interne à la NACC de « planification du trafic et sécurité »²:

1. l'interdiction de conduire pour les mauvais conducteurs,
2. la précaution par jours de pluie,

² *Facts and Figures of the Automobile Industry. 1923*, New York, National Automobile Chamber of Commerce, 1924a.

3. le développement de fonctions d'administrateurs de la circulation dans les villes et Etats,
4. la surveillance des enfants,
5. la vérification des phares,
6. l'analyse des causes d'accidents qui sont spécifiques à chaque ville qui découlera d'une connaissance scientifique des situations.

La stratégie des constructeurs est très habile. Ils affichent ici un rapprochement de l'entreprise de rationalisation engagée par le NSC depuis plusieurs années, qui vise à la construction d'un outil statistique fiable sur le territoire national susceptible de produire une analyse incontestable des causes des accidents. En suggérant d'orienter cette entreprise scientifique sur le facteur routier, ils travaillent parallèlement au prolongement de la mise à l'écart de leur responsabilité dans les accidents automobile. Il apparaît intéressant de réaliser un détour sur le soutien qu'apportent les constructeurs et plus largement les industriels engagés dans le NSC au « Traffic Engineering »³, avant de revenir aux actions entreprises par les NSC pour faire avancer le dossier de l'appareil statistique national.

Le « traffic engineering » comme agent de la culture de la voiture

Ce ralliement bien compris à la politique menée depuis des années par le NSC se prolonge et se précise dans les mois suivants. Dès l'édition de 1926 du *Facts and Figures*, la réalité des chiffres de blessés et de morts sur les routes semble assumée très clairement. De manière emblématique, l'index de la publication introduit une entrée pour « statistiques d'accidents », en remplacement de la peut-être trompeuse « gains en matière de sécurité routière ». Dans le même temps, la connaissance scientifique des accidents, à nouveau mise en valeur, fait l'objet de recommandations plus précises. Il est ainsi affirmé la nécessité d'ajouter à la seule connaissance des circonstances des accidents – envisagée par le NSC à travers la mise en place d'un système d'information statistique – celle plus largement de la circulation sur les chaussées. Et la publication de la NACC formule le souhait du développement d'un véritable « traffic engineering ».

Dans le prolongement des réflexions d'Eno autour de la régulation de la circulation se développent dès le début des années 1920 des travaux qui se présentent sous le vocable de « traffic engineering ». On a retrouvé ainsi dans les actes du congrès du NSC de 1923 la communication d'un ingénieur d'une entreprise fournisseur d'éclairage basée à Elisabeth dans le

³ Stève Bernardin mène actuellement une recherche pour préciser le mode de diffusion des principes scientifiques de prévention des accidents durant l'entre-deux-guerres, notamment par le biais de la formation universitaire d'ingénieurs routiers des villes américaines. Pour reprendre l'expression de Pierre-Yves Saunier, il s'agit d'envisager la « la circulation des idées et des hommes »; cf. Pierre-Yves Saunier, "Circulation, connexions et espaces transnationaux", *Genèses*, 2004, p. 110-126.

New Jersey, qui présente les résultats de travaux de longue haleine menés dans des villes du New Jersey (Trenton et Elisabeth) et de l'Etat de New York (Buffalo)⁴.

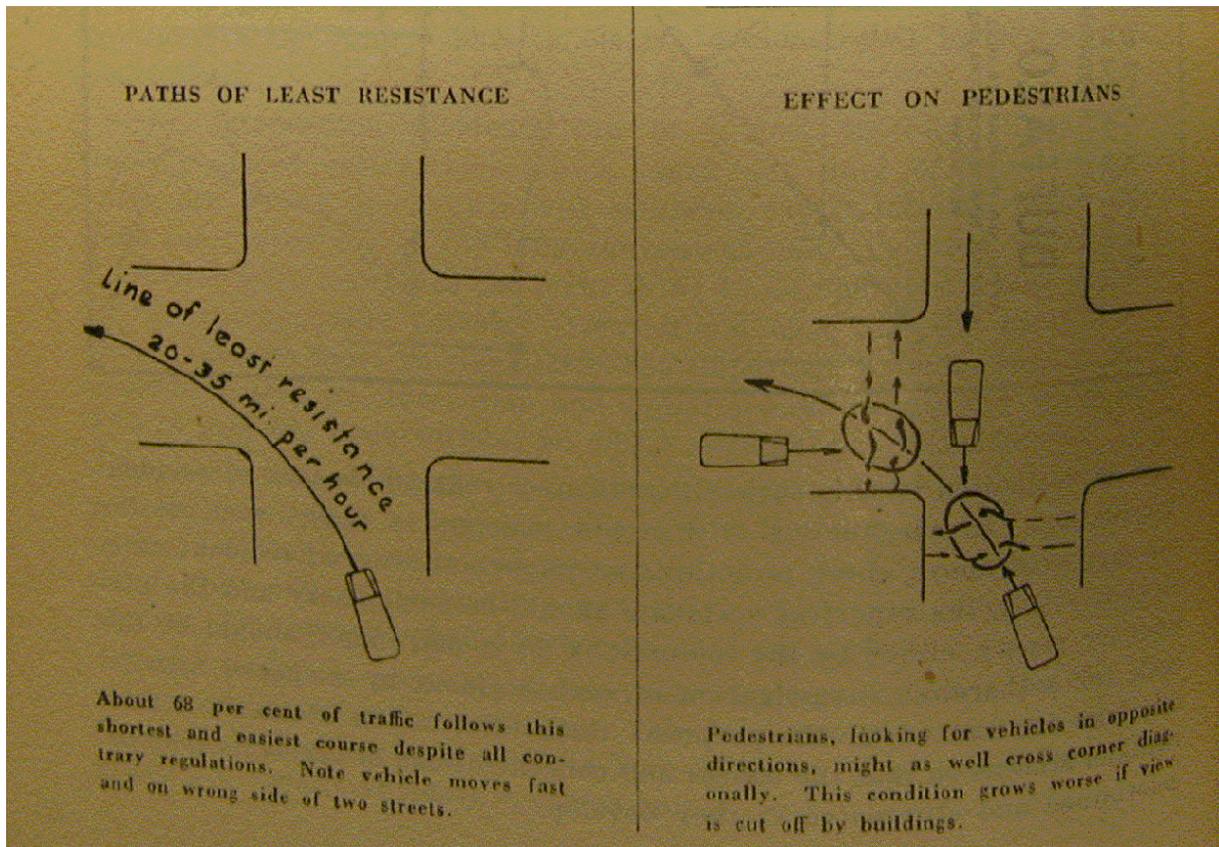


Figure 7. Des premiers travaux de « traffic engineering »

La petite histoire voudrait que l'élaboration de tels diagrammes ait été favorisée par la présence fréquente de neige dans les rues des villes étudiées par ces ingénieurs d'un genre nouveau, ce qui non seulement multipliait la survenue d'accidents de la circulation, mais également, du fait des traces laissées dans la neige par les protagonistes de l'accident, permettait l'analyse du phénomène (cf. figure 7). Quelles qu'aient été les méthodes employées, les préconisations sur lesquelles ces travaux débouchent concernent largement l'aménagement des voies et carrefours, ainsi que l'ajout de signalisations horizontales (sur les chaussées) ou verticales (sur les voies).

Le rattachement académique du « traffic engineering » continue aujourd'hui à faire l'objet d'interrogations et certains auteurs défendent l'idée de sa rapide autonomisation universitaire⁵. Néanmoins, les débats autour d'une telle autonomisation au début des années 1930 (cf. *infra*)

⁴ G.G. Kelcey (Manager Traffic Engineering Division American Gas Accumulator Cie), "Methods of study of traffic movement in relation to traffic accident prevention", Twelfth Annual Safety Congress, National Safety Council, 1923.p. 830-43.

⁵ Pierre Lannoy, "L'automobile comme objet de recherche. Chicago, 1915-1940", *Revue française de sociologie*, 44, 3, 2003.p. 514.

permettent d'affirmer que la discipline de rattachement institutionnel est alors le génie civil. Au demeurant, des liens académiques se développent dès le début des années 1920 avec le domaine du génie civil comme en témoignent les manifestations universitaires qui s'organisent comme la "Conference on Motor Vehicle Traffic, with special reference to regulation, control, and safe operation" précédemment mentionnée, organisée à New Haven en 1924 par le département de génie civil de l'université de Yale. Enfin, les traductions de cette science naissante dans les programmes d'action publique locaux plaident également pour un lien très fort avec la discipline du génie civil. Les « traffic engineers » employés dans les administrations locales multiplient les interventions sur les infrastructures : développement des marquages au sol, des signalisations dites verticales, le long des voies.

Le succès de cette nouvelle forme d'intervention publique pourrait apparaître, de manière rétrospective, en partie étonnant. Si la question des causes principales des accidents de la circulation est loin d'être tranchée lorsque se développent les premières activités de « traffic engineering », les résultats de certaines études ont déjà été produits. Ils démontrent le faible taux des accidents dus à un défaut de la route. On pourrait s'étonner dès lors de l'audience qu'obtiennent ces ingénieurs qui, tout en évaluant à 5% le nombre des accidents de la route dus à une cause liée à l'infrastructure, promettent que la construction de routes susceptibles de prévenir les inattentions des conducteurs permettrait de réduire de manière substantielle les accidents⁶.

Une des clefs de ce succès semble être le soutien que les industriels américains ont apporté tout au long des années à cette forme d'intervention publique qui concourait à déplacer le problème des causes des accidents de la route vers une activité de nature à réduire le nombre des accidents de manière indirecte.

Le premier soutien de taille apporté par les industriels se matérialise dans le financement, dès 1925, d'un « Bureau for Street Traffic Research » d'abord implanté en Californie, puis déménagé à Cambridge dans le Massachusetts⁷. La *National Automobile Chamber of Commerce* saisit alors l'occasion de la soutenance de la thèse d'un de ces « traffic engineers » encore isolé au sein de l'université d'Harvard, Miller McClintock, pour offrir au jeune homme la direction de ce laboratoire de recherche dont ils entendent financer le développement. Dix années plus tard, une brochure de présentation du programme de recherche est l'occasion de faire le bilan des bourses de doctorat accordées par la structure consulaire des industries automobiles, devenue l'année précédente l'*Automobile Manufacturers Association*⁸ (figure 8). Plus de quinze doctorats dont deux recrutés ensuite au sein de l'unité, une équipe de près de dix membres : l'investissement est conséquent et démontre l'attention que portent les industriels à la réflexion naissante. Quatre ans plus tard encore, la revue des constructeurs, *Facts and Figures*, annonce dans son édition de 1939

⁶ Frederick Stuart Greene, "Highway Improvement to Prevent Accidents", Conference on Motor Vehicle Traffic, with special reference to regulation, control, and safe operation, Yale University and the State of Connecticut in New Haven, New Haven, 1924., p. 88.

⁷ Lannoy Pierre, *art. cit.*, p. 515.

⁸ "The Current Program of the Bureau for Street Traffic Research", Harvard University, Cambridge, 1936, 32 p.

que la nouvelle promotion de diplômés du *Bureau of Street Traffic Research*, qui a atteint le nombre record de 22, porte à 76 le nombre de “traffic engineers” formés par cette structure depuis sa création⁹.

MEMBERS OF THE STAFF OF THE <i>Bureau for Street Traffic Research</i> <i>Harvard University</i>		GRADUATE FELLOWS UNDER GRANT OF <i>Automobile Manufacturers Association</i>	
MILLER MCCLINTOCK	Director	WILFRED BROWN	Hartford, Connecticut
MAXWELL HALSEY	Associate Director	LESTER CAIN	Wichita, Kansas
HARRY DESILVA	Motor Vehicle Administration	ROBERT COLQUHOUN	London, England
WINFIELD WILSON	Police Traffic Administration	RUSSELL FISHER	Des Moines, Iowa
THEODORE MATSON	Field Research Associate	THEODORE FORBES	New York, New York
MERWYN KRAFT	Research Associate	ROBERT FORSTER	Evanston, Illinois
WILFRED BROWN	Research Fellow	ROGER GILMAN	Plainfield, New Jersey
JOSEPH WRIGHT	Librarian	HAROLD HAUN	Paw Paw, Michigan
		JAMES HAYES	Quincy, Massachusetts
		EDWARD KIRWAN	Louisville, Kentucky
		MERWYN KRAFT	Newtonville, Massachusetts
		THEODORE LOVELESS	Frankfort, Indiana
		WILBUR SMITH	Columbia, South Carolina
		FREDERICK TARBOX	Ottawa, Ohio
		THOMAS WILLIER	Jefferson City, Missouri
		EDWARD YORDAN	New York, New York

Figure 8. Bilan des bourses de thèse financées par les constructeurs au BSTR

UNE STRUCTURE PROFESSIONNELLE POUR LES « TRAFFIC ENGINEERS »

Quelques années plus tard, un nouvel épisode de l’institutionnalisation du « traffic engineering » offre l’occasion de vérifier l’importance du soutien qu’apportent les constructeurs à une telle entreprise universitaire. A la fin des années 1920, le champ des activités de régulation de la circulation s’étend avec la création des premières divisions de la circulation au sein de polices municipales comme à Evanston, dans la banlieue de Chicago, ou étatiques, comme en Californie¹⁰. C’est au même moment qu’est créé l’« Institut of Traffic Engineers », à l’occasion du

⁹ *Automobile. Facts and Figures 1938*, New York, Automobile Manufacturers Association, 1939.

¹⁰ Laurent Carnis, Fabrice Hamelin and Vincent Spenlehauer, "Les polices de la route. Une approche comparée Etats-Unis, Nouvelle Galles du Sud et Nouvelle-Zélande", INRETS, Paris, 2004, 156 p.p. 19.

19^{ème} Safety Congress organisé par le NSC en octobre 1930¹¹. Il ne semble pas y avoir de concurrence entre les policiers et les ingénieurs qui interviennent sur les infrastructures routière pour conquérir un champ d'activité qui s'élargit alors. Les activités d'ingénierie et de police paraissent plutôt se compléter, comme le suggère la trajectoire de McClintock qui, tout en devenant l'un des premiers directeurs de l'ITTE, publie la même année un manuel à destination des officiers de police des structures nouvellement créées¹².

La création de l'ITTE fait suite à la troisième conférence nationale sur la sécurité sur les routes et autoroutes qui s'est tenue quelques semaines plus tôt. Lors de la première réunion de l'association, ses membres en approuvent officiellement les conclusions. Mais les origines de cette création institutionnelle sont plus anciennes. Depuis des années, les ingénieurs qui sont employés dans les administrations locales, comme « traffic engineers », ne disposent officiellement que des réunions annuelles du NSC pour échanger sur leurs pratiques. Le plus souvent membres de l'*American Society of civil Engineers* (ASCE), ils souhaitent que cette structure professionnelle reconnaisse leur spécialité et leur accorde des moyens pour faire vivre leur réseau d'échanges professionnels. C'est d'ailleurs la première mission confiée au nouveau bureau de l'ITTE que de se rapprocher de la présidence de l'ASCE pour obtenir la création d'une division du « traffic engineering » au sein de l'association¹³.

Le refus de la présidence de l'ASCE d'accéder à la demande de ses membres, qui ont pourtant franchi le pas de se constituer en association, signale l'isolement académique du « traffic engineering », qui comporte pourtant un nombre toujours plus important de praticiens. L'ITTE compte 79 membres en 1934, ce qui donne une idée du nombre de villes américaines qui ont déjà initié un programme d'intervention conséquent en aménagement routier, nécessitant l'embauche d'un ingénieur spécifiquement affecté à la lutte contre les accidents automobiles¹⁴.

Les constructeurs automobiles vont alors soutenir les démarches engagées par les ingénieurs pour promouvoir leur discipline : des séminaires de formation et des manuels méthodologiques. Le soutien est moins visible que dans le cas du *Bureau for Street Traffic Research*, mais on le repère à la lecture de manuels finalement très favorables aux constructeurs.

¹¹ Earl J. Reeder (chairman), Reyburn Hoffman, Jos. G. Regan and K.W. Mackall, "Report of committee on evolution of the art of traffic control and regulation", ITE, *Annual Meeting of the Institute of Traffic Engineers*, Chicago, 1931., p. 7.

¹² Lannoy Pierre, *art. cit.*, p. 517.

¹³ James L. Foley, "Traffic Safety Retrospective", *Institute of Traffic Engineers Journal*, 50, 8, 1991, p. 61-64., p. 61.

¹⁴ *Ibid.*

Dès 1937, le *National Safety Council* publie une sorte de manuel destiné à soutenir la diffusion des réflexions menées sous la bannière du « Traffic Engineering »¹⁵. Le protocole de réflexion qui est recommandé place explicitement la détermination des lieux accidentogènes (« high accident locations ») en tête des démarches que doivent engager les responsables de la lutte contre les accidents de la route.

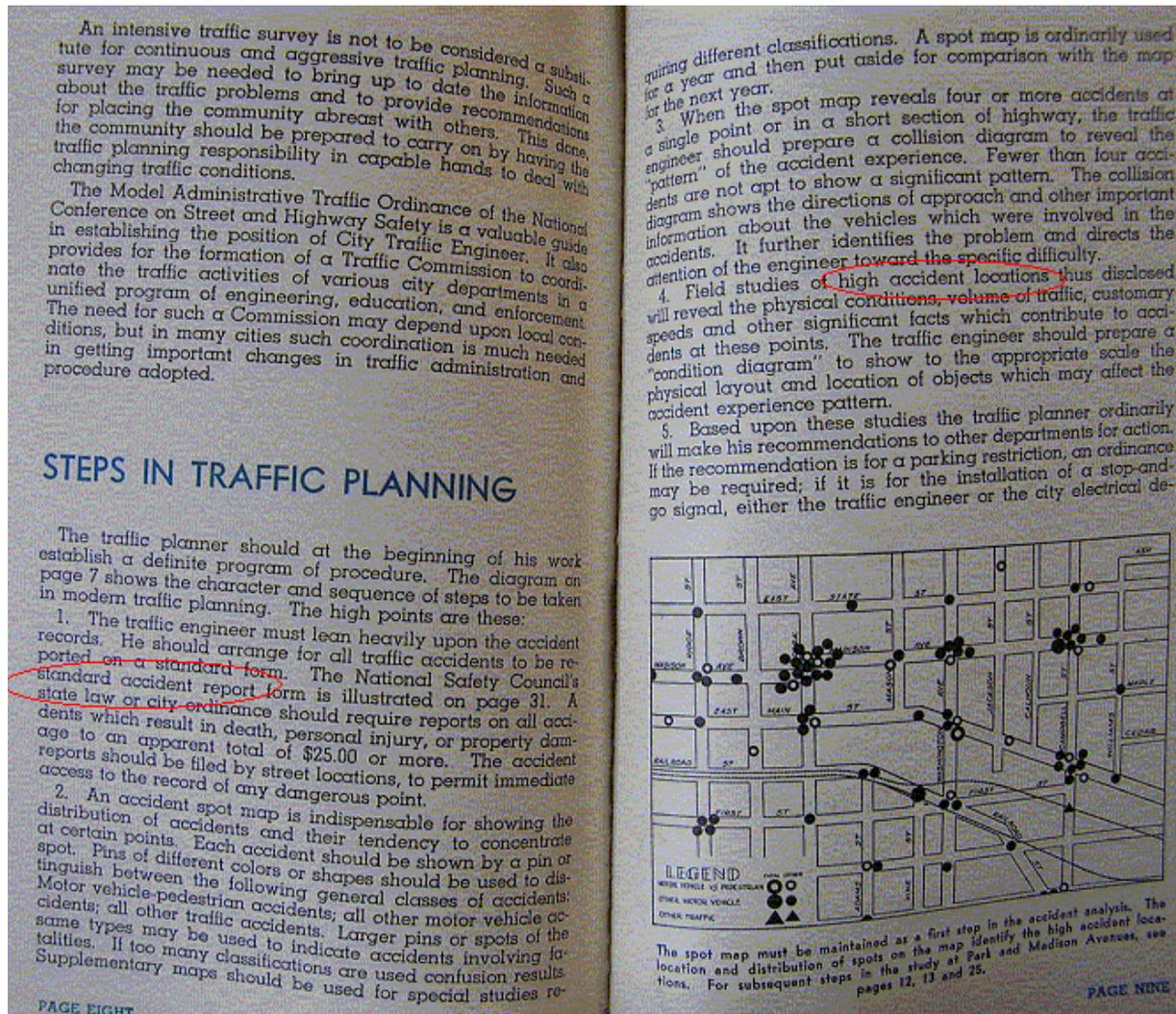


Figure 9. L'établissement des cartes des "points noirs"

Un an plus tard, c'est un séminaire de formation – « National Institute for Traffic Safety Training » – qui est organisé au sein de l'université du Michigan. Il rassemble 145 stagiaires venus se familiariser avec le « traffic engineering ». Une publication des constructeurs automobiles ne

¹⁵ *Engineering for Traffic Safety*, Chicago, National Safety Council, 1937, 32 p.

manque pas de relayer l'information comme un événement important de l'année, qui concourt à l'amélioration de la sécurité sur les routes du pays¹⁶.

En 1941, la publication d'un nouveau manuel du « Traffic Engineering » démontre une fois encore le soutien qu'apportent les constructeurs à cette démarche. La préface est signée par Hawley Simpson, l'une des figures de proue de la bataille pour la reconnaissance du « traffic engineering », alors directeur de l'ITE, après avoir été chargé quelques années plus tôt des négociations avec l'ASCE¹⁷. Dès l'introduction, la revue des constructeurs – le *Facts and Figures* – est mobilisé comme source d'information, sur le même plan que les statistiques de la *Public Roads Administration*. Dans le corps du travail, ce sont même les rapports internes de l'*Automobile Manufacturers Association* qui sont mobilisés¹⁸. A travers l'ensemble du manuel, les constructeurs apparaissent comme les soutiens nécessaires à la réussite de l'entreprise du « traffic engineering ».

Exploiter le contact policier avec le terrain des accidents

Si les responsables du NSC épousent les principes d'intervention du « traffic engineering », ils s'engagent également dans un autre volet de la lutte contre les accidents automobiles : celui de l'amélioration du comportement de conducteurs et de piétons qu'ils entendent « éduquer » à travers des politiques d'envergure nationale. Les polices municipales ou étatiques qui envisagent ce type nouveau d'activité au cours des années 1920 développent en effet une connaissance du phénomène accidentel susceptible d'intéresser les responsables du NSC. Mais surtout, cette mobilisation policière offre une main d'œuvre de bonne augure pour les statisticiens du NSC qui cherchent à standardiser les processus de recueil des informations relatives aux accidents de la route. En se rapprochant des forces de police, les responsables du NSC progressent ainsi dans la fiabilisation du processus de construction d'une statistique nationale.

DES COMITÉS LOCAUX ET DES MANUELS STATISTIQUES

Compte tenu des faibles moyens humains et logistiques du « comité de statistiques » du NSC évoqué plus haut, la question qui se pose en priorité n'est pas celle des capacités d'analyse des données recueillies, mais celle du recueil des données elles-mêmes. La question se pose donc très vite pour le NSC de s'allouer les services d'acteurs locaux susceptibles d'assurer ces tâches. L'intérêt de certaines polices pour l'engagement d'un programme d'amélioration des comportements des conducteurs va offrir au NSC les bataillons recherchés. Même si l'orientation des acteurs policiers tend à stigmatiser les conducteurs – les clients des constructeurs automobiles

¹⁶ *Automobile. Facts and Figures 1938*, New York, Automobile Manufacturers Association, 1939.

¹⁷ Harold F. Hammond and Leslie J. Sorenson, *Traffic Engineering Handbook*, New York, Institute of Traffic Engineers & National Conservation Bureau, 1941, 286 p.

¹⁸ *Ibid.*, p. 27.

– lorsque le « Traffic Engineering » désignait les infrastructures, les industriels du NSC vont se satisfaire d'une alliance qui entretient l'exonération des véhicules de la responsabilité des accidents. Mais la question demeure de la stratégie à adopter pour obtenir la coopération de ces policiers locaux.

A partir du milieu des années 1920, le NSC produit un manuel de « bonnes pratiques » concernant les activités de production et d'analyse statistiques qui détaille les étapes permettant d'instaurer un recueil précis et une analyse adéquate des accidents automobiles. Les manuels intitulés « Public Accident Reporting » décrivent précisément les modalités du recueil systématique d'informations quantitatives sur les accidents de la route. Ils mettent en avant la nécessité d'une uniformisation des productions de données, ainsi celle d'une centralisation de l'information au sein du NSC.¹⁹ L'étude de tels documents permet de saisir un travail de légitimation réalisée par le NSC auprès des acteurs locaux. L'analyse fait apparaître à la fois le motif d'une telle entreprise (instaurer une représentation donnée de l'accident de la route) et les modalités de sa mise en œuvre (disqualifier les institutions tierces aux yeux des partenaires locaux).

La diffusion annuelle de telles publications propage le discours positionnant l'organisme non-gouvernemental en tête de l'action publique à mener aux Etats-Unis. Un travail de relais local est ensuite organisé par des « local safety councils » dont l'objectif est précisément d'opérer un lobbying actif auprès des principaux concernés par les accidents automobiles : “a considerable portion of the effort of a safety council is spent in influencing other groups and agencies to participate in safety activity, and a realistic appraisal of the budget ought to include the expenditures of those groups.”²⁰ Un lien continu est assuré entre les antennes locales du NSC et son quartier général, par le biais d'un important soutien logistique et d'une formation apportée par les membres même de l'organisation.²¹ Le message s'adresse initialement à l'ensemble des responsables et des metteurs en œuvre des politiques de lutte contre les accidents automobiles des Etats fédérés et des villes américaines. Mais le développement au sein de l'activité des forces de police de programmes dirigés vers les comportements routiers va orienter la recherche des relais locaux par le NSC.

¹⁹ National Safety Council, *Public Accident Statistics*, 926, p. 3, 8.

²⁰ Hearings before a Subcommittee of the Committee on Interstate and Foreign Commerce, *op. cit.*, p. 743.

²¹ *Ibid.*, p. 744.

Les forces de l'ordre constituent dès l'origine l'une des premières cibles des manuels qui cherchent à diffuser un modèle de standardisation des productions de données sur les accidents automobiles. L'institutionnalisation de telles pratiques permettrait notamment, selon les termes des spécialistes du NSC, une meilleure affectation des effectifs policiers sur un territoire donné :

“When enforcement is planned on the basis of accident records, traffic officers can concentrate their attention at times and places where accidents have been occurring, and can direct particular attention to violations reported as having been contributing factors in accidents.”²³

Les manuels du NSC révèlent en outre dans quelle mesure la standardisation des modes de production de données peut aussi modifier la donne en termes de légitimité des différents acteurs au niveau local. La maîtrise de l'élaboration et de l'analyse des statistiques est en effet présentée comme un atout important pour appuyer l'autorité policière au sein des communautés locales :

“Police departments receive many complaints from the public on traffic matters. All complaints require some action, whether they are justified or not. Accident records either alone or in combination with other types of studies can be used to answer many of the critics. For example, the man who sits on his porch and observes the ‘worst’ speeding situation in the city may be right. If he isn’t, he should be told that there has been no unusual frequency of accidents on that street due to excessive speed and that a speed study has shown the speeds to be normal and reasonable. Demands for traffic signals and signs are often unwarranted. If a sign or signal is warranted, the person or group making the complaint should be informed that the location has a priority on the ‘worst’ location list and should be told the date, based on funds available, when the improvement is expected to be completed.”²⁴

Durant les années 1940, le discours du NSC légitime non seulement l'instauration de nouvelles pratiques statistiques, mais aussi un renforcement de l'autorité policière au sein des villes et des États américains.²⁵ Ce point est d'autant plus important que la crédibilité des autres acteurs impliqués dans l'activité de lutte contre les accidents automobiles est définitivement brisée après la Seconde Guerre Mondiale. La fin de la guerre renforce en effet la controverse portant sur l'activité du Census Bureau, dont le travail est encore une fois jugé inadéquat pour décrire concrètement l'évolution des accidents automobiles : “Comparisons for cities based on population were found to be inaccurate during the war years as large war industries forced shifts in population which were not recorded by census counts. Annual counts of automobile registrations were more accurate and were therefore introduced in many areas as a basis for

²² L'idée d'“éducation” est ici empruntée aux auteurs d'un rapport de recherche réalisé en 1967 par trois chercheurs en science de la communication au sein l'Université de Denver. Leur étude présente une critique des méthodes de « propagande » utilisées par plusieurs organisations de lutte contre les accidents automobiles, dont le NSC ; cf. H. Mendelsohn (dir.), *The Dogmas of Traffic Safety*, Washington, DC, US Department of Commerce, 1967.

²³ President's Highway Safety Conference, *Report of Committee on Accident Records*, Washington, DC, 1946, p. 4.

²⁴ Committee on Uses of Developed Information, *op. cit.*, p. 61.

²⁵ Pour une analyse détaillée de l'ancrage des forces de l'ordre à l'échelon des villes et des États américains, se reporter à l'article à venir de Fabrice Hamelin et Vincent Spenlehauer, qui expose précisément l'évolution du cas de l'État de Californie ; cf. Fabrice Hamelin and Vincent Spenlehauer, "Road Policing as a State Tool : Learning from a Socio-historical Analysis of the California Highway Patrol", *Policing and Society*, 16, 3, 2006.

accident rates.”²⁶ Les ingénieurs en charge des infrastructures routières, jusqu’alors légitime en matière de lutte contre les accidents au niveau local des États et des villes,²⁷ sont eux aussi taxés d’impuissance au vu de l’augmentation du nombre des accidents automobiles.²⁸ Les forces de l’ordre deviennent dès lors le maillon central d’une vie locale rythmée par l’analyse statistique, censée arbitrer entre les demandes des uns et des autres :

*“Pressure groups frequently demand expenditure of manpower at ‘favorite’ corners. There are as yet no good warrants against which to measure the need for such assignments. In many cases the action has been based on personal opinion and does not involve accident experience. Investigation of the accident record is an important means of justifying refusal to assign manpower in such instances.”*²⁹

Le projet du NSC est porté par l’idée que la population locale doit être « éduquée » en matière de lutte contre les accidents automobiles. C’est en somme une reprise d’un dicton commun dans l’Amérique d’après-guerre qui suggère que l’intelligence du peuple américain ne doit pas être sous-estimée, certes, mais qu’il ne faut pas non plus sur-estimer la somme d’informations dont il dispose.³⁰ Dans ce cadre, la mise en avant de mesures coercitives se traduit en un programme d’éducation de la population guidé par le NSC : “It can’t be cured by any national law, because a national motor law – for highway vehicles – is a coercive law which ignores local conditions. It can be cured by communities which recognize the alarming sound and slow down their traffic motors.”³¹ Au cœur des communautés locales, les forces de l’ordre représentent l’institution qui sera en charge de l’éveil des populations : « The problem is a grass-roots problem. It is primarily a problem of education. It differs from other law-enforcement problems since we are not dealing here with criminal groups. The intent to injure or to take life rarely appears. But the death toll continues to mount. The problem of education is important to any law enforcement program.”³²

Au final, les statistiques sont définies comme un outil pour la prévention des accidents automobiles. Dans cette perspective, les statisticiens ne sont pas des spécialistes formés aux techniques universitaires de comptage ou d’analyse des accidents automobiles. Ils sont avant tout considérés comme des acteurs investis d’une légitimité décisionnelle annexée à leur capacité d’interprétation exclusive des données recueillies localement, à l’image d’ailleurs des statisticiens

²⁶ Committee on Uses of Developed Information, *op. cit.*, p. 34.

²⁷ Voir notamment P. Barrett and M. Rose, "Street Smarts. The Politics of Transportation Statistics in the American City, 1900-1990", *Journal of Urban History*, 25, 3, 1999, p. 405-433.

²⁸ President’s Highway Safety Conference, 1952, *op. cit.*, p. 9 : “Until safety is elevated in engineering thought and action to the rank of a major objective, and identified with competent personnel and adequate budgets, accident prevention by engineering means will be limited.”

²⁹ Committee on Uses of Developed Information, *op. cit.*, p. 62.

³⁰ President’s Highway Safety Conference, 1952, *op. cit.*, p. 20 : “The well-known saying, ‘Never underestimate the intelligence of the American people nor overestimate their information,’ applies with particular force to the field of highway safety.”

³¹ President’s Highway Safety Conference, *Proceedings*, Washington, DC, 1946, p. 29.

³² *Ibid.*, p. 17-18.

présents après-guerre dans un nombre grandissant d'industries américaines.³³ Cela assure un ancrage local fort des pratiques recommandées par le NSC. L'organisme non-gouvernemental est en plus en mesure de préserver son caractère coordinateur au niveau national en étant en charge de la formation de ces statisticiens: "Even when accident statistics are adequate, technical ability is required to convert the results of the analysis into definite recommendations for most effective and economical remedies."³⁴ En s'affichant comme l'organe de soutien technique et logistique de l'activité de production de statistiques publiques sur les accidents automobiles aux Etats-Unis, le NSC réussit donc à s'imposer comme le coordinateur plus global d'une politique de lutte contre les accidents automobiles dont il coordonne et ainsi oriente les ressorts scientifiques et la politique globale à l'échelon national comme au niveau des villes.

ASSURER UNE COORDINATION STATISTIQUE A L'ÉCHELON NATIONAL

Les manuels publiés par le National Safety Council font donc la part belle aux membres des forces de l'ordre. Les policiers sont précisément considérés comme les « gardiens naturels de la sécurité publique »³⁵. Leur travail d'accumulation de preuves pour les tribunaux les positionne au cœur du projet de collecte et de traitement d'une nouvelle information statistique. Dans un système juridique insistant sur la responsabilité pénale des conducteurs, le travail policier coïncide avec une mise entre parenthèse des responsabilités pouvant incomber aux constructeurs automobiles : éviter de considérer le véhicule automobile comme une cause possible de survenue des accidents. La pratique quotidienne des agents des forces de l'ordre va dans ce sens car ils sont missionnés pour déterminer des responsabilités pénales des conducteurs avant le passage des prévenus devant les tribunaux. En échange de leur coopération, le NSC propose aux policiers des modèles d'interprétation des données, notamment pour déterminer les intersections les plus dangereuses en vue d'y installer des officiers supplémentaires.³⁶ Des « Primary Report Cards » sont prévues à cet effet, pour permettre aux forces de l'ordre de récolter efficacement l'information nécessaire au NSC (cf. figure 10).

³³ Committee on Uses of Developed Information, *op. cit.*, p. 3: "A growing number of industrial and other organizations have brought the statistician into policy-making groups, at least as the fact provider, if not as a voting member. If the statistician is familiar with the problems facing an organization, he can develop the facts which will be helpful in working out the best solutions. This pattern is equally applicable to accident prevention agencies." Sur le développement des techniques statistiques de sondage au cours des années 1930, voir notamment Emmanuel Didier, "De l'échantillon à la population. Sociologie de la généralisation par sondage aux États-Unis avant la seconde guerre mondiale", mémoire de sous la direction de Bruno Latour de sociologie, sous la direction, Ecole nationale supérieure des mines de Paris, 2000, 452 p.

³⁴ Committee on Uses of Developed Information, *op. cit.*, p. 5.

³⁵ National Safety Council, 1929, *op. cit.*, p. 7.

³⁶ *Ibid.*, p. 44.

1930 Veh. Acc. Report No. Date 9-9 1930 at 4:15 ^{A.M.} P.M. On Main Street
 At Foster Intersecting St. or House No. In Evansburg City, Town, Village or P.O. County

A. Ford Coupe Make and Type of Vehicle Reg. No. 167305 Owned by L.F. MINOR
 Driven by L.F. MINOR Address 1678 Elmwood
 License No. 39076 Age 28 Sex M Driving Experience 2 Yrs. Direction of Travel West Approx. Speed 50

Accident Also Involved: Pedestrian Railroad Train Bicycle Fixed Object Non-Operating
 (Check X which) Other Motor V. Electric Car Horse Dwn. Veh. Non-Collision Operating

IF ANOTHER VEHICLE WAS INVOLVED, GIVE FOLLOWING INFORMATION FOR VEHICLE 2:

Vehicle 2 A. _____ Reg. No. _____ Owned by _____
 Make and Type of Vehicle _____
 Driven by _____ Address _____
 Operator's License No. _____ Age _____ Sex _____ Driving Experience _____ Yrs. Direction of Travel _____ Approx. Speed _____

Names and Addresses of Persons Injured or Killed		Age	Check Which (X)			
1.	<u>MRS. ELVA WHITMAN, 120 Park</u>	<u>55</u>	Male <input type="checkbox"/>	Killed <input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/> Passenger	<input type="checkbox"/>
			Female <input checked="" type="checkbox"/>	Injured <input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/> Pedestrian	<input checked="" type="checkbox"/>
2.			Male <input type="checkbox"/>	Killed <input type="checkbox"/>	Passenger <input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
			Female <input type="checkbox"/>	Injured <input type="checkbox"/>	Pedestrian <input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3.			Male <input type="checkbox"/>	Killed <input type="checkbox"/>	Passenger <input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
			Female <input type="checkbox"/>	Injured <input type="checkbox"/>	Pedestrian <input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Injured Were Taken To Undertaking Parlor 4500 Maryland

Names and Addresses of Witnesses		Age	Phone No.
1.	<u>ALVIN BERRY, 5602 Maryland</u>	<u>40</u>	<u>Main 6605</u>
2.	<u>MRS. ANSEL BROWN, 6401 Ohio</u>	<u>19</u>	<u>Elm 1706</u>
3.			

Figure 9-a. Front of Standard Accident Report Card, National Safety Council.

CHECK WITH X EACH ITEM EXPLAINING THIS ACCIDENT

WHAT WAS EACH DRIVER DOING?	Vehicle 1	Vehicle 2	CONDITION OF VEHICLE	Vehicle 1	Vehicle 2	ROAD CONDITION	
1. Turning right			1. Defective brakes			1. Defect in roadway	
2. Turning left			2. Improper lights			2. Road under repair	
3. Going straight through	<input checked="" type="checkbox"/>		3. Defect steering mech.			3. Obstruction not lighted	
4. Slowing down or stopping			4. Other defects—describe			1. Dry	<input checked="" type="checkbox"/>
5. Backing						2. Wet	
6. Parked or standing still						3. Muddy	
7. Skidding						4. Snowy	
						5. Icy	
1. Exceeding speed limit	<input checked="" type="checkbox"/>		WHAT WAS THE PEDESTRIAN DOING?			WEATHER CONDITIONS	
2. On wrong side of road			1. Cross at intersection with sig.			1. Clear	<input checked="" type="checkbox"/>
3. Didn't have right of way			2. Same—against signal			2. Cloudy	
4. Cutting in			3. Same—no signal			3. Fog or mist	
5. Passing stand. street car			4. Same—diagonally			4. Rain	
6. Passing on curve or hill			5. Crossing between intersect's			5. Snow	
7. Passing on wrong side			6. Playing in street			LIGHT CONDITIONS	
8. Failed to signal			7. Riding or hitching on vehicle			1. Daylight	<input checked="" type="checkbox"/>
9. Failed to signal			8. Waiting for or getting on or off street car at safety zone			2. Dusk	
10. Failed to stop thru highway or street			9. Same—no safety zone			3. Darkness, good street lights	
11. Disregarded officer or signal	<input checked="" type="checkbox"/>		10. Getting on or off other vehicle			4. Darkness, poor street lights	
12. Drove off roadway			11. At work in roadway			5. Darkness, no street lights	
13. Drove thru safety zone			12. Not in roadway			RAILROAD CROSSINGS	
14. Double or prohibited parking			13. Other actions—describe			1. Unguarded crossing	
						2. Watchman or gate	
4. Driver was intoxicated	<input checked="" type="checkbox"/>		1. Pedestrian was intoxicated			3. Automatic signal	
2. Had physical defect			2. Had physical defect				
3. Was asleep			3. Was confused by traffic				
			4. View obstructed				
Describe Further			If arrest was made, state:				
			<u>L.F. MINOR</u>		<u>Speeding + Intoxication</u>		
			Name of person arrested		Charge	Disposition	
What Property Was Damaged <u>None</u>			Estimate of Property Damage \$				
<u>9-9-'30</u>			<u>C.D. Butel</u>		<u>Capt. 14</u>		
Date of Report			Name of Officer		Rank and Shield No.		

National Safety Council, 1930 No. 57-1229-2034

Figure 9-b. Back of Standard Accident Report Card, Size 4x6 inches.

Figure 10. La "Primary Record Card" du National Safety Council en 1930³⁷.

³⁷ Clarence P. Taylor, *Traffic Officers Training Manual*, Chicago, National Safety Council, 1930, 226 p., p. 148.

Faciles à utiliser et pratiques à emporter sur les lieux d'accidents, ces cartes forment la base d'un outil plus complet, le « Standard Accident Reporting System » (SARS), dont l'objectif est de réunir les données recueillies localement pour les envoyer mensuellement au NSC.³⁸ Le SARS n'est pas seulement un instrument de collecte des rapports d'accidents, il instaure aussi un mode de classification et de tabulation des statistiques qui va dans le sens d'une mise entre parenthèse des causes d'accident liées au véhicule lui-même.³⁹ Le NSC renforce ainsi une tutelle officieuse sur les services de police en assurant le suivi et la maintenance du matériel nécessaire à leurs pratiques quotidiennes.⁴⁰

Le NSC va en somme s'imposer au niveau national comme le coordonnateur des productions de deux sources majeures d'information statistique sur les accidents automobiles. Voté peu après les conférences Hoover des années 1924 et 1926, le « Uniform Motor Vehicle Registration Act » prévoit en effet que tout individu impliqué dans un accident automobile doit témoigner des conditions précises de sa survenue dans un rapport adressé aux autorités de l'Etat concerné.⁴¹ L'information est ensuite réunie au sein des « State Motor Vehicle Departments », administrations en cours de constitution au niveau des Etats américains durant les années 1920.⁴² A l'échelon national, le Census Bureau est, comme on l'a montré, disqualifié pour la tâche d'agrégation nationale des données d'accidents. Le NSC se propose dès lors pour s'occuper de cette activité. Il profite ainsi d'une nouvelle source de légitimité issue de dispositions législatives rendant obligatoire la description des accidents par les occupants des véhicules endommagés.

Le projet du NSC s'appuie donc sur la collecte et l'analyse des données issues à la fois des forces de l'ordre et des conducteurs d'automobiles eux-mêmes. Au niveau national, l'organisme non-gouvernemental se présente ainsi comme l'intégrateur de logiques de collecte qui ne décriraient que partiellement le problème des accidents automobiles lorsqu'elles sont étudiées séparément.

*"It has elsewhere been explained that neither of these important agencies is in a position to obtain the full story of the accident experience in a community. It is important that this be done [...] the local council, or a chamber of commerce, or other such organization is simply co-ordinating the efforts of the original sources of data – the police department and the health department. It is work that must be done"*⁴³

Peu à peu, le projet du NSC souligne à la fois des principes directeurs comme le recueil et l'analyse statistique des données d'accidents automobiles, et des acteurs jugés incontournables comme les forces de l'ordre au niveau des villes et des Etats américains. La centralisation des productions de données statistiques est ainsi au cœur d'une stratégie de captation du problème des accidents automobiles. Il est dès lors question d'instaurer un monopole de l'interprétation

³⁸ National Safety Council, 1927, *op. cit.*, p. 6.

³⁹ *Ibid.*, p. 17.

⁴⁰ National Safety Council, 1926, *op. cit.*, p. 15.

⁴¹ "Report of the Committee on Uniformity of Laws and Regulations", National Conference on Street and Highway Safety, Washington, DC, 1926.

⁴² National Safety Council, 1927, *op. cit.*, p. 5.

⁴³ National Safety Council, 1929, *op. cit.*, p. 41-42.

légitime des responsabilités de l'accident de la route. Localement d'une part, des modèles d'analyse des données statistiques sont diffusés aux ingénieurs en charge des réseaux routiers des villes et des Etats. D'autre part, l'analyse des données nationales est directement placée sous contrôle du NSC, sous motif d'une trop grande complexité de l'analyse à mener : "There is danger that the relations which are desired to be brought out may be obscured by a mass of figures."⁴⁴

A l'issue des années 1920, le projet du « National Safety Council » paraît cohérent avec le panorama d'acteurs existants en matière de lutte contre les accidents automobiles. En actant le retrait des autorités fédérales de ce domaine, il fait la part belle aux industriels américains. Il peut dès lors reposer sur des légitimités croisées aux échelons locaux et nationaux d'intervention publique aux Etats-Unis. La décennie suivante va permettre la mise en œuvre du projet du NSC. De nouveaux outils seront en effet développés sous égide du NSC. Ils vont favoriser la prise de contrôle des productions statistiques par l'organisme non-gouvernemental, et faire pénétrer l'idéologie du NSC plus profondément encore dans les scènes locales de lutte contre les accidents de la route.

Des défauts persistants dans la production statistique

Un rapport sur la prévention des accidents automobiles est présenté au Congrès américain en 1938.⁴⁵ Il permet de dresser un bilan critique des modalités de production de données statistiques publiques aux Etats-Unis. Tout en reprenant les éléments mis en lumière par le NSC près de quinze ans plus tôt, le rapport signale de multiples défaillances liées aux pratiques des Etats et des municipalités américaines : "From the foregoing it will be noted that no reports of accidents are required in one-third of all of the States, and that there is a total absence of uniformity in the requirements of the other States."⁴⁶ Devant de telles carences, l'administration américaine propose un plan d'action centré sur le recueil d'information concernant essentiellement les comportements de conduite automobile. L'urgence porte sur le volet comportemental de la lutte contre les accidents automobiles, car les opérations d'aménagement routier et d'amélioration de la sécurité des véhicules ont été depuis longtemps entreprises respectivement par les autorités publiques et les constructeurs automobiles:

" [...] the Bureau of Public Roads and the State highway departments have long been engaged in the progressive application and extension of known principles in a constant effort to make the highways safer for the vehicles using them. Similarly, the automotive industry, through the producers and the technical organizations identified with it, has for many years been conducting costly experiments in an effort to improve the mechanical design of cars and trucks and to insure greater safety in their structural functioning."⁴⁷

⁴⁴ *Ibid.*, p. 46.

⁴⁵ "Highway Accidents, their Causes and Recommendations for their Prevention", US Bureau of Public Roads, Government Printing Office, Washington, DC, 1938.

⁴⁶ *Ibid.*, p. 11.

⁴⁷ *Ibid.*, p. 2.

Le constat réalisé sous égide du Department of Commerce américain en 1938 sera repris dans un rapport intégré à l'*Action Program* du Président Truman en 1946. Aucune justification statistique n'est apportée en ce qui concerne le travail de lutte contre les accidents automobiles réalisé par les constructeurs sur leurs automobiles. Comme le rapporte Joel W. Eastman, l'absence de données quantitatives joue même en faveur des constructeurs dans le cadre de controverses ouvertes dès les années 1930 : "when the vision problems were pointed out to automobile manufacturers, the response was that 'there are no statistics showing that blind spots cause accidents,' and the authors [of the criticism] charged the industry with hypocrisy for allowing obstructions to vision to remain because of styling, while at the same time proclaiming an interest in accident prevention."⁴⁸ A la lecture du rapport de 1946, le seul bon sens suffirait à dégager les industriels de toute suspicion quant à leurs interventions en faveur de la réduction des accidents : "Safe operation always has been a major objective of the motor-vehicle designer. [...] Emphasis on safety in design has produced vehicles which can be operated safely without unreasonable effort by drivers who exercise normal care. This is being demonstrated constantly in the billion miles these vehicles travel daily."⁴⁹ Dans la seconde moitié des années 1940, les industriels américains ne sont pas remis en question dans leur intervention en matière de sécurité des véhicules automobiles. Leur participation au NSC permet de renforcer le statu quo en institutionnalisant les recherches portant sur l'évolution des comportements au volant.

RENFORCER ENCORE LA FORMATION DES PRODUCTEURS LOCAUX

Le NSC consacre une partie importante de ses budgets à former les ingénieurs des villes à la prévention des accidents : "Limited training is provided for State and city technicians, and some assistance for governmental departments is available. Special achievement awards are made annually by the National Safety Council."⁵⁰ Une telle proximité au terrain de l'action publique locale permet peu à peu de réduire la diversité des pratiques de collecte de l'information statistique, par ailleurs mise en lumière par plusieurs rapports officiels : "Great variation exists among the States in defining a reportable accident. [...] No two of the 38 States visited use the same accident-report form or monthly summary form, though there are many important similarities."⁵¹ L'uniformisation des techniques de recueil de l'information est finalement décidée par le Committee on Uniform Traffic Accident Statistics, une émanation du NSC issue de la première National Conference on Uniform Traffic Accident Statistics.⁵²

⁴⁸ La citation est empruntée à Joel Eastman quand il évoque l'ouvrage de Dewey H. Palmer and Lawrence E. Crooks, *Millions on Wheels: How to Buy, Drive, and Save Money on Your Automobile*, Vanguard Press, New York, 1938, p. 46-48; cf. Joel W. Eastman, 1984, *op. cit.*, p. 56.

⁴⁹ President's Highway Safety Conference, (1946).- *Report of Committee on Engineering*, Washington, DC, p. 23.

⁵⁰ President's Highway Safety Conference, (1952), *op. cit.*, p. 1.

⁵¹ US Bureau of Public Roads, *op. cit.*, p. 31.

⁵² President's Highway Safety Conference, 1946, *op. cit.*, p. 95.

L'activité d'uniformisation des pratiques est soutenue dès le début des années 1940 par de puissantes instances nationales américaines telles que l'American Association of Motor Vehicle Administrators et l'International Association of Chiefs of Police.⁵³ Toutes deux confortent la légitimité du NSC dans l'entreprise de coordination nationale des productions de données sur les accidents aux Etats-Unis. Ces publications viennent alors parachever la mise en œuvre du projet du NSC en le parant d'une double légitimité académique et administrative. Le US Bureau of Census accepte en effet de publier en 1942 un annuaire de définitions fixant une fois pour toutes ce qu'il convient d'appeler un accident de la route aux Etats-Unis.⁵⁴ Pour ce faire, il reprend l'essentiel des propositions antérieures du NSC.⁵⁵ L'onction académique provient quant à elle d'une publication des recommandations du Committee on Uniform Traffic Accident Statistics sous égide de la fondation Eno en 1947.⁵⁶ Le manuel en question est rapidement diffusé aux autorités et aux techniciens des villes américaines comme un socle idéal des politiques de prévention des accidents automobiles nationales.⁵⁷

Les contenus mêmes de la formation et des manuels soulignent l'importance d'une production de statistiques qui soit intégrée au tissu local de l'action publique. Une telle activité n'est pas censée se référer à une quelconque définition académique des statistiques décrivant les accidents automobiles. Au contraire, la statistique qui doit être produite par les autorités des villes et des Etats américains relève d'abord du sens commun. C'est son utilité même qui permet de juger de son bien-fondé. C'est ce que résument les deux principes fondateurs de l'introduction du manuel de 1947 : "1. Statistics are 90 per cent common sense and 10 per cent mathematics. 2. Statistics are useful numerical facts – if the numbers are not useful, they are not statistics."⁵⁸ Cette « utilité » des statistiques proposée aux villes et aux Etats américains constitue un argument déterminant pour l'ancrage du NSC au sein des communautés locales américaines.

⁵³ President's Highway Safety Conference, *Report of Committee on Accident Records*, Washington, DC, 1946, p. 10.

⁵⁴ "Uniform Definitions of Motor Vehicle Accidents", Bureau of the Census, US Department of Commerce, Washington, DC, 1942.

⁵⁵ President's Highway Safety Conference, 1946, *op. cit.*, p. 22.

⁵⁶ "Uses of Traffic Accident Records. A Manual", National Conference on Uniform Traffic Accident Statistics Committee on Uses of Developed Information, Eno Foundation for Highway traffic control, Saugatuck, 1947.

⁵⁷ President's Highway Safety Conference, *Action Program and Committee Reports*, 1946, p. 5.

⁵⁸ Committee on Uses of Developed Information, *op. cit.*, p. 3.

Monopoliser l'échelon national de la lutte contre les accidents de la route⁵⁹

Même si les politiques scientifiques menées par le *National Safety Council* sont suffisamment élaborées et habiles pour expliquer la légitimité acquise au fil des ans par cette organisation pour s'imposer comme coordinateur du système d'information national en matière d'accidents de la route, on peut estimer qu'une telle situation est également le fruit d'un choix de l'administration fédérale de ne pas s'engager dans ce secteur nouveau d'action publique. De fait, il apparaît à l'observation que les autorités fédérales se montrent frileuses vis à vis d'un chantier qui a été largement investi par les Etats et les villes. Il est ainsi possible de relire les politiques scientifiques menées par les industriels à travers le NSC selon une grille d'analyse plus traditionnellement politique. La réalité de cette stratégie politique s'appréhende mieux lorsqu'elle doit devenir plus explicite, alors que la critique du NSC se développe dans les années 1930, ou encore, à l'après-guerre, lorsque l'Etat fédéral réfléchit aux moyens d'intervenir plus directement dans ce secteur d'action publique. Après une courte période de flottement où le NSC semble pouvoir perdre son monopole de la coordination nationale des politiques publique, le système retrouve son équilibre qui place le NSC en son centre.

S'allier aux pouvoirs locaux

Dès le début des années 1920, la nécessité apparaît d'une coordination des politiques de lutte contre les accidents de la route menées localement. L'organisation par l'administration fédérale de la première conférence nationale sur la sécurité sur les routes en 1924 (cf. *supra*) n'est pas étrangère à cette prise de conscience. Parmi les thèmes emblématiques débattus au cours de la conférence émerge la figure d'un « interstate traveller » qui met en lumière la nécessité d'une coordination nationale des politiques publiques⁶⁰. L'« interstate traveller », l'automobiliste qui se rendrait régulièrement d'un Etat ou d'une ville à l'autre en automobile est alors présenté comme incarnant le nouveau type de citoyen américain né du développement conjoint de l'automobile de masse⁶¹ et des infrastructures routières reliant les différents Etats américains⁶². Comme les règles de conduite automobile varient pour chaque juridiction, il deviendrait impossible pour lui de les

⁵⁹ Voir sur ce point Stève Bernardin, "La production de statistiques comme vecteur de légitimité. Le National Safety Council et la lutte contre les accidents automobiles, 1923-1947", Institut National de Recherche sur les Transports et leur Sécurité, Salon de Provence, 2005a.

⁶⁰ Terme d'ores et déjà employé en juin 1924, lors de la National Conference on Street and Safety ; National Conference on Street and Highway Safety, 1924, *op. cit.*, p. 1.

⁶¹ A titre indicatif, le Model T de Ford atteint son pic de production annuelle en 1923, pour 1 817 891 unités ; cf. Clay McShane, 1997, *op. cit.*, p. 60.

⁶² "America's Highways, 1776-1976. A History of the Federal-Aid Program", Federal Highway Administration, US Government Printing Office, Washington, DC, 1977a.

connaître toutes, et ainsi de les respecter lors de ses trajets. Selon le NSC, un tel individu constitue dès lors un véritable danger de la route.⁶³

La question se pose naturellement de savoir si une telle coordination ne doit pas être prise en charge par les autorités fédérales, par le biais notamment d'une législation qui uniformiserait les codes en vigueur dans les différents Etats du territoire national. Les industriels, qui redoutent un effet économique négatif d'une réglementation croissante sur le secteur automobile, se mobilisent alors par l'intermédiaire du NSC pour empêcher la légitimation d'une intervention fédérale. La toile de fonds politique est la tension politique traditionnelle entre les dirigeants de chaque Etat et ville américaine. A l'inverse, les dirigeants du NSC soulignent le caractère a-politique de leur structure qui apparaît donc selon eux en position idéale pour réduire ces divergences politiques :

*"Having largely wiped out political boundaries from the standpoint of traffic, the motor vehicle has created a universally recognized need for uniformity in traffic laws and regulations in all jurisdictions which participate to any considerable degree in vehicle movement between different jurisdiction."*⁶⁴

Derrière les discours unificateurs, les industriels choisissent de travailler à mettre en avant l'action des autorités locales, repoussant ce faisant la perspective d'une intervention fédérale nouvelle.

RÉCOMPENSER LES VILLES ET LES ETATS

On a déjà évoqué la mise en place des indicateurs d'efficacité des politiques de lutte contre les accidents de la route promus par les constructeurs automobiles dès le début des années 1920 (cf. *supra*). De tels indicateurs fournissaient certes un outil à la disposition des autorités locales intéressées par le programme de réduction des morts sur les routes pour se comparer aux autres collectivités du pays⁶⁵. Cependant, on a montré qu'il s'agissait surtout de concentrer l'attention sur le paramètre infrastructurel des accidents.

Très rapidement, le *National Safety Council* prolonge la logique de cette initiative de la structure syndicale des constructeurs automobiles et met en place un système de récompenses attribuées aux meilleures municipalités et États par le Président du NSC en personne.⁶⁶ Les critères de classement des collectivités sont explicités au tournant de l'après Seconde Guerre Mondiale. Aux côtés de l'American Automobile Association, le NSC sélectionne les villes et Etats les plus efficaces en comparant leurs bilans d'accidents.⁶⁷ Les pratiques allant dans le sens du NSC sont

⁶³ National Conference on Street and Highway Safety, 1924, *op. cit.*, p. 3.

⁶⁴ National Conference on Street and Highway Safety, 1930, *op. cit.*, p. 15-16.

⁶⁵ Constat formulé par un représentant du NSC lors d'auditions parlementaires ultérieures ; "Traffic Safety", Committee on Interstate and Foreign Commerce, *House of Representatives, 84th Congress, 2nd Session on Investigation of Highway Traffic Accidents*, Washington, DC, 1956., p. 197.

⁶⁶ *Ibid.*, p. 209.

⁶⁷ President's Highway Safety Conference, (1946).- *Proceedings*, Washington, DC, p. 26.

ainsi mises en avant. Elles excluent toute étude poussée des facteurs d'accidents liés au véhicule automobile lui-même :

*“The exclusion of programs focusing on the automobile, itself, was made easy by the fact that there were no formal studies underway at this time, but the establishment of the automobile industry as the major source of funding for highway safety organizations was certainly not conducive to encouraging such studies.”*⁶⁸

Si la logique première des indicateurs n'est pas remise en cause, elle ajoute clairement une dimension qui vise à mettre en valeur l'action des autorités locales dans le secteur de la lutte contre les accidents. Cette mise en valeur s'inscrit également dans la promotion d'une sorte de compétition entre les autorités locales qui va concourir à l'accélération de l'appropriation par ces autorités de cette action publique. En favorisant la mise en place de ce système de compétition-récompense des autorités locales, les industriels de l'automobile n'organisent pas seulement la préservation de l'image positive de leur produit. Ils concourent à réserver aux autorités locales (urbaines et étatiques) qui ont en charge les interventions en matière d'infrastructures et de régulation policière des comportements routiers, l'activité de régulation du secteur d'action publique lié à l'automobile.

ECARTER LES PRODUCTEURS CONCURRENTS DE STATISTIQUES

Au-delà de la valorisation des autorités locales, les industriels, par le biais du NSC, vont également à disqualifier leurs principaux concurrents sur le terrain de la production des données statistiques décrivant les accidents automobiles : les médecins et les ingénieurs spécialistes du domaine routier. Ils sapent ainsi les ressources locales d'institutions étatiques et fédérales jusqu'alors légitimes en matière de production de données statistiques : les « State Highway Departments » au niveau des États, et le « US Census Bureau » à l'échelon fédéral. En rentrant dans le détail des modes de production de l'information par les ingénieurs routiers, ils montrent que le travail réalisé ne concerne qu'une petite portion des accidents survenant dans chaque État. Tout le domaine de l'urbain est en effet laissé de côté, ce qui ne saurait être toléré quand il s'agit d'avoir une vision globale des accidents aux États-Unis.⁶⁹

L' « US Census Bureau » occupe une position dominante aux États-Unis lorsqu'il s'agit de production de données statistiques officielles.⁷⁰ L'institution publique fédérale est en charge de la production statistique gouvernementale aux États-Unis. En termes de description des accidents automobiles, le Census Bureau agrège les données issues des certificats de décès dressés au niveau des villes et des États américains. Pourtant, dès le début des années 1920, les responsables du NSC vont œuvrer pour que le Census Bureau apparaisse comme incapable de publier des

⁶⁸ Eastman, J. W., *op. cit.*, p. 142.

⁶⁹ National Safety Council, *Public Accident Reporting*, 1929, p. 28.

⁷⁰ Sur l'histoire du Census Bureau, Margo J. Anderson, *The American Census: A Social History*, New Haven & London, Yale University Press, 1988, 258 p.

données mensuelles permettant de comparer les accidents automobiles de chaque État dans des délais identiques à ceux du NSC, qui publie des bulletins mensuellement⁷¹.

Les manuels du NSC décrivent un tel travail des médecins légistes comme largement inapproprié à la mission de prévention des accidents automobiles.⁷² Là encore, la controverse porte sur la représentativité nationale du travail mené par l'institution publique fédérale. D'une part, les données réunies ne concernent que les accidents mortels, alors qu'une politique adaptée se doit d'être constituée en tenant compte d'autres types d'occurrences n'occasionnant par exemple que des blessures légères.⁷³ D'autre part, la récolte d'information serait biaisée du fait de son manque d'exhaustivité : il s'agit en fait non pas d'un recensement, mais d'un échantillonnage basé sur une « death registration area » créée par les autorités publiques en 1880 et composée à la fin des années 1920 de quarante-quatre États, du District of Columbia et quelques grandes villes américaines.⁷⁴ Face aux échantillonnages existants, le NSC propose de réaliser un recensement par nature exhaustif de tous les accidents automobiles ayant lieu aux États-Unis d'Amérique.

De fait, bien que ces institutions soient a priori en position dominante pour la lutte contre les accidents automobiles, les State Highway Departments et le Census Bureau sont disqualifiées en tant que sources premières du recueil national d'informations statistiques sur les accidents automobiles. En réponse, les responsables du NSC entendent coordonner la production d'une source de données à la fois exhaustive et représentative nationalement des accidents automobiles.

Consensus politique autour de la coordination du NSC

Durant l'entre deux guerres, toute ingérence du gouvernement fédéral dans les affaires des municipalités et des États fédérés reste très hypothétique et risquée pour les responsables politiques nationaux. Une coordination publique fédérale de la lutte contre les accidents automobiles reviendrait en somme à empiéter sur des compétences traditionnellement dévolues aux autorités locales du pays.

UNE PREMIÈRE VAGUE DE CONTESTATION ÉCARTÉE

A plusieurs reprises dans la seconde moitié des années 1930, l'action du NSC est mise en cause dans la presse. La critique s'enflamme à l'occasion de la publication d'un article en 1935 qui fait grand bruit et dont le contenu sera repris à de multiples reprises au cours des années suivantes⁷⁵.

⁷¹ National Conference on Street and Highway Safety, (1924), *op. cit.*.

⁷² National Safety Council, 1926, *op. cit.*, p. 4.

⁷³ National Safety Council, *Public Accident Reporting*, 1927, p. 5.

⁷⁴ National Safety Council, 1929, *op. cit.*, p. 32.

⁷⁵ J. C. Furnas, "... And Sudden Death", *Reader's Digest*, 1935., p. 21-26.

Le papier dénonce l'horreur des accidents automobiles et conteste les résultats obtenus par le NSC. L'audience de la critique est telle que les responsables du NSC craignent une contestation de leur rôle de coordinateur de l'intervention nationale en matière de lutte contre les accidents automobiles.

L'annonce de la Seconde Guerre Mondiale va renforcer l'inquiétude des industriels américains du secteur automobile, qui voient monter en puissance l'opposition Démocrate dès le milieu des années 1930. Avec leur arrivée au pouvoir, c'est l'ensemble du programme imaginé dans les années 1920 qui tend à être remis en question.⁷⁶ De nouvelles mesures vont en effet renforcer la fonction des autorités publiques fédérales et améliorer les résultats du pays en terme de lutte contre les accidents. Elles concernent tout d'abord l'instauration, au niveau fédéral, de nouvelles limitations de vitesse. Le temps de la guerre, elles vont engendrer une chute importante du nombre d'accidents sur les routes américaines. Même si elles avaient pour objectif initial d'économiser les réserves en pneus et en carburants de la nation américaine en vue d'un effort de guerre à venir, les mesures prises par les Démocrates vont se montrer efficaces en termes de lutte contre les accidents automobiles. Elles n'amèneront cependant pas à une remise en question franche du rôle de coordination du NSC, pourtant mis à l'écart le temps de la guerre.

C'est une perspective que les responsables fédéraux rejettent avec force lors de la conférence nationale de 1930, qui clôt une décennie de discussions sur les modalités de prise en compte du problème public des accidents automobiles :

*"It is not for the Federal Government to undertake to carry out your recommendations. That cannot be done without violence to our fundamental political principles and the genius of our institutions. It is the proper function and desire of the Federal Government to assist the states and municipalities in carrying out the purposes of the Conference, but not to encroach upon the authority which rightfully belongs to them."*⁷⁷

Parallèlement à un tel désengagement des autorités publiques fédérales, les industriels vont rapidement trouver un intérêt à soutenir certaines organisations non-gouvernementales en capacité d'exercer une coordination nationale de l'action de lutte contre les accidents automobiles. A ce titre, un ouvrage universitaire retrace en détail l'évolution des positionnements des industriels américains vis-à-vis de la lutte contre les accidents automobiles. Dans *Styling vs. Safety*, l'historien américain Joel W. Eastman met en lumière la circulation des hommes et des idées qui a mené à une implication forte des constructeurs automobiles dans ce domaine.⁷⁸ Le positionnement des industriels répond surtout à des enjeux économiques mis en avant dès le début des années 1920 : la hausse du nombre des accidents de la route ternit peu à peu l'image populaire de l'automobile. Elle risque à moyen terme d'entraîner une baisse significative des

⁷⁶ Stevens, A. W., *op. cit.*, p. 123-125.

⁷⁷ National Conference on Street and Highway Safety, 1930, *op. cit.*, p. 37.

⁷⁸ A la façon de J. W. Eastman ou bien encore de P. Lannoy, il sera ultérieurement nécessaire d'explicitier plus en détail les trajectoires individuelles existant derrière l'étiquette des institutions (Eastman, J. W., (1984), *Styling vs. Safety. The American Automobile Industry and the Development of Automotive Safety, 1900-1966*, University Press of America, Laham & New York & London ; Lannoy, P., (2003).- L'automobile comme objet de recherche. Chicago, 1915-1940, *Revue Française de Sociologie*, 44, 3).

ventes d'automobiles. Il est dès lors question de prendre la tête d'un mouvement qui tend à faire de la lutte contre les accidents automobiles un problème social et politique :

*"The whole problem of public safety is still in the formative stage, awaiting the leadership of some group of interests – such as the automotive industries – having more invested capital, wider contacts, greater influence, and more aggressiveness than have thus far been available for this movement."*⁷⁹

En 1923, l'auteur de ces propos parle au nom du Président du « National Safety Council » (NSC), un organisme non-gouvernemental créé dix ans plus tôt pour collecter et diffuser l'information sur les accidents industriels. Il en appelle aux constructeurs automobiles américains pour apporter leur soutien financier et organisationnel au nouveau domaine d'intervention que représente la prévention des accidents d'automobiles. Fort de ce soutien, le NSC incarne rapidement le vecteur principal de l'action des industriels américains en matière de lutte contre les accidents de la route.⁸⁰

Les États américains sont invités à se doter d'un système de collecte des données sur les accidents de la route dès les années 1920. Comme on le rappellera jusqu'aux années 1960, le recueil de l'information statistique est censé s'ancrer dans les scènes locales de lutte contre les accidents de la route : "An accident records system must be a service agency providing needed basic accident records and data to all – not only to one favoured department."⁸¹ L'argumentation est reprise par le NSC, qui réussit durant les années 1930 à convaincre les acteurs locaux de l'intérêt d'une collecte systématique de l'information concernant les accidents automobiles. Il s'appuie pour cela sur le consensus établi à l'échelon fédéral, et choisit de travailler localement avec les membres des forces de l'ordre qui sont à la base du recueil de l'information statistique.

LES AMBITIONS NOUVELLES DE L'ÉTAT FÉDÉRAL DE L'APRÈS-GUERRE

Après la Seconde Guerre Mondiale, la réussite de l'intervention fédérale de lutte contre les accidents automobiles montre que les autorités publiques peuvent participer directement à la lutte contre les accidents automobiles. Cela constitue une menace sur le travail de coordination nationale jusqu'alors réalisé par le NSC. Suite au décès brutal du Président Franklin D. Roosevelt en 1945, Harry S. Truman va néanmoins conforter le statut du NSC en lui prêtant un prestige jusqu'alors inégalé. A l'issue de la guerre il préside à l'organisation d'une conférence nationale sur le thème de la lutte contre les accidents automobiles aux Etats-Unis. Il en ressort un Action Program publié en 1946, qui renforce la mainmise des industriels américains sur l'action publique

⁷⁹ Citation d'un article intitulé "Automobile Industry Should Lead in Safety", reprise par Eastman J. W., *op. cit.*, p. 136.

⁸⁰ " [...] the initial public reaction to automobile accidents soon became institutionalised in a number of private and public agencies. [...] The largest and most important of the various organizations which sprang up around the country soon came to be the NSC." (Eastman, J. W., *op. cit.*, p. 120)

⁸¹ "Traffic Accident Records", President's Highway Safety Conference, Washington, DC, 1961., p. 5.

nationale de lutte contre les accidents.⁸² Le programme présidentiel met en avant l'existence de statistiques montrant de façon indiscutable l'efficacité de la coordination nationale réalisée par le NSC. La chute du nombre d'accidents automobiles aux États-Unis serait ainsi la preuve qu'une intervention de l'Etat fédéral ne serait a priori nécessaire qu'en tout dernier recours :

*"The Conference concluded that statistics demonstrated the effectiveness of the Action program in reducing accidents and that all local authorities had to do was implement it, and only if they did not would intervention by Federal government become necessary."*⁸³

Alors qu'elle renforce l'emprise du secteur privé sur l'orientation des politiques nationales de lutte contre les accidents automobiles, l'action engagée par le Président Harry S. Truman va atténuer les possibilités d'intervention directe des autorités publiques fédérales, même si un « Federal Committee on Highway Safety » (FCHS) est créé dès 1946 pour coordonner les actions en cours et à venir des différents ministères fédéraux américains.⁸⁴ Les objectifs en sont clairs : le nombre des accidents automobiles liés au personnel de l'administration publique fédérale doit être réduit rapidement. La création d'un tel comité reste cependant largement symbolique puisque la coordination des différentes administrations se révèle être une gageure. Un conflit va éclater entre le FCHS et son prédécesseur, le « Federal Interdepartmental Safety Council » (FISC). Pour un représentant le FISC au sein du tout nouveau FCHS, les deux institutions jouent le même rôle, et l'action entreprise depuis plusieurs décennies pourrait être décrédibilisée par la multiplication des institutions publiques fédérales.⁸⁵ Un partage des rôles s'effectue : le FISC est cantonné à des tâches d'assistance technique du nouveau comité politique alors que le FCHS mis en place par le Président Truman est a priori en mesure de guider l'ensemble des actions entreprises par les ministères et autres administrations fédérales.

UNE COORDINATION IMPOSSIBLE À L'ÉCHELON DES AUTORITÉS PUBLIQUES FÉDÉRALES

La division du travail publique fédéral est mise en lumière au cours d'une première mission assignée par le FCHS au FISC : créer une agence centrale de collecte et d'analyse des accidents

⁸² "Action Program and Committee Reports", President's Highway Safety Conference, Washington, DC, 1946.

⁸³ Eastman, J. W., *op. cit.*, p. 146.

⁸⁴ Truman, H. S., (1946).- Executive order n°. 9775, Establishing the federal committee on highway safety, The White House, Washington, DC. On note au passage le cadre plus global de discussion d'une prolifération d'administrations issues du New Deal. Ainsi, le Congrès établit en 1947 un « Commission on the Organization for the Executive Branch of the Government ». Dirigée par l'ancien Président Herbert C. Hoover, elle vise à freiner la bureaucratisation fédérale. Nous remercions Dale Grinder qui nous a indiqué plusieurs sources d'approfondissement de ce point; voir par exemple : M. Crenson and F. Rourke, "By Way of Conclusion : American Bureaucracy Since World War II", dans L. Galambos (dir.), *The New American State : Bureaucracies and Policies Since World War II*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1987.

⁸⁵ US Federal Committee on Highway Safety, *Meeting of the Federal Committee on Highway Safety*, Washington, DC, 1946, p. 8.

automobiles impliquant des véhicules des administrations publiques fédérales.⁸⁶ Cette mission n'est pas réalisée avant plusieurs années tant les conflits entre administrations rendent la tâche compliquée. Le Bureau of Budget renonce d'abord à prendre en charge une telle mission au motif d'une incompatibilité avec ses missions de régulateur fédéral. Comme ses agents utilisent eux aussi des véhicules fédéraux, il ne saurait en effet être à la fois juge et parti, comme l'écrit un membre du FCHS résumant sa réunion avec un représentant du Bureau of Budget :

*“So far as his own Division of Statistical Standards is concerned, its principal responsibility is that of critic of Federal statistical forms and referee between statistical agencies in instances of possible duplication. We can't be referee and also play in the game,” he said.*⁸⁷

La mission de collecte de l'information est finalement attribuée au National Office of Vital Statistics, qui refuse cependant d'analyser les données pour ensuite formuler des recommandations générales, pour les mêmes raisons que le Bureau of Budget.⁸⁸ En 1949, les rixes institutionnelles placent le FCHS comme seule institution publique en mesure de maîtriser l'analyse et la diffusion des données officielles concernant les accidents automobiles des agents fédéraux. La même année, l'institution invite l'ensemble des administrations fédérales à un recensement uniforme des accidents automobiles de leurs agents, selon une même liste de variables jugées nécessaires à l'amélioration de la situation.⁸⁹ Dès 1950, un rapport d'avancement du FCHS souligne les sources de l'uniformisation entreprise : “Two-thirds of the Government agencies reporting to the Federal Committee on Highway Safety stated that they use the definitions of traffic accidents recommended by the Action Program of the President's Conference – specifically those published in Uniform Definitions of Motor Vehicle Accidents, a pamphlet issued by the National Office of Vital Statistics, Public Health Service, Federal Security Agency.”⁹⁰ Plus loin dans le rapport, on peut saisir plus précisément encore l'origine des recommandations faites en matière de recensement des accidents automobiles : “This booklet, revised in 1947 and again in 1950, was originally prepared under the auspices of the National Conference on Uniform Traffic Accident Statistics.”⁹¹ Comme les travaux de la conférence sur l'uniformité des statistiques d'accidents automobiles sont réalisés sous l'égide du Statistics Committee du NSC, l'organisme non-gouvernemental est finalement en mesure de guider indirectement la production de l'information sur les accidents automobiles au niveau des administrations publiques fédérales. La création du FCHS participe ainsi à accomplir un dessein repris par le Président Truman comme un véritable challenge pour le secteur privé :

⁸⁶ US Federal Committee on Highway Safety, *Meeting of the Federal Committee on Highway Safety*, Washington, DC, 1947, p. 2.

⁸⁷ Lettre de F. E. Perkins, du 7 octobre 1947, à destination du secrétaire du Federal Committee on Highway Safety, restituant sa seconde entrevue avec le représentant du Budget Bureau, Clem C. Linnenberg.

⁸⁸ *Idem.*

⁸⁹ US Federal Committee on Highway Safety, *Progress report*, Washington DC, 1949.

⁹⁰ US Federal Committee on Highway Safety, *Progress report*, Washington, DC, 1950, p. 5.

⁹¹ *Idem.*

‘We need more research and, especially, better accident reporting and analysis. Fact-collecting and analyzing agencies still are step-children in many State governments. In addition to facts, four other things are paramount for practical results: first, leadership; second, money; third, competent technical and administrative staff; and fourth, a well-planned and continuous program.’⁹²

Capacité financière, compétence technique et légitimité politique : durant les années 1930 et 1940, tout concourt finalement à asseoir le projet de lutte contre les accidents automobiles incarné par le NSC. La coordination nationale des actions entreprises est principalement assurée par cet organisme non-gouvernemental. Les autres coordinateurs possibles ont peu à peu été écartés d’une telle activité. Cela ouvre la question de la réception du programme du NSC au niveau des villes et des Etats américains que l’organisme est censé coordonner.⁹³ Comment l’organisme non-gouvernemental parvient-il à imposer son intervention aux différents échelons de l’action publique américaine ? Là encore, les activités de production et d’analyse des statistiques d’accidents vont jouer un rôle majeur dans la construction du monopole exercé par le NSC en matière de coordination nationale des politiques locales de lutte contre les accidents automobiles.

Conclusion

Les pages précédentes décrivent la légitimation du projet politique des industriels américains en matière de lutte contre les accidents automobiles dans l’Amérique des années 1920 à 1940. A travers le NSC, il s’agit de donner une priorité à l’activité de production d’une statistique nationale décrivant les accidents. Le projet est clairement affiché dès les années 1920, et sa mise en œuvre s’opère durant les deux décennies suivantes. Entre préoccupation nationales et municipales, la question de la représentativité et de l’utilité des données est soulevée pour disqualifier les porteurs du problème public concurrents des constructeurs automobiles. Dans cette entreprise, les industriels s’octroient les commandes d’une véritable « science de gouvernement »⁹⁴ dont les principes sont diffusés à grande échelle et enseignés lors de sessions régulières de formation des techniciens des villes et des États américains.⁹⁵ En parallèle, un transfert de compétence s’opère au niveau local des forces de l’ordre qui se voient attribuer une mission de relais local des orientations nationales prônées par le NSC, au détriment des

⁹² President’s Highway Safety Conference, *Highway Safety. A Challenge to Business Leadership*, Washington, DC, 1952, p. iii.

⁹³ *Ibid.*, p. 3.

⁹⁴ Olivier Ihl, Martine Kaluszynski and Gilles Pollet, *Les sciences de gouvernement*, Paris, Economica, 2003, 218 p., p. 20-21.

⁹⁵ Ce point spécifique est en passe d’être approfondi grâce à l’étude de sources d’archives complémentaires conservées principalement dans l’Etat du Massachusetts.

ingénieurs et autres médecins qui pourraient être a priori impliqués dans la prévention des accidents automobiles.

Finalement, l'instauration de nouvelles pratiques de recueil et d'analyse statistique accompagne l'évolution des porteurs du problème public à tous les échelons d'intervention possible. Au milieu des années 1930, l'alternance politique crainte par les industriels américains n'a pas joué sur l'institutionnalisation de leur mainmise sur le thème de la lutte contre les accidents automobiles aux États-Unis. Pour reprendre les termes d'une analyse foucauldienne proposée par la sociologue des sciences Sheila Jasanoff, l'objet technique et scientifique qu'est la statistique opère ici comme un « agent politique ».⁹⁶ En clair, le processus même de sa construction participe à diffuser le projet politique d'un groupe d'acteurs donné.

La situation va cependant évoluer radicalement dans les années 1960, alors qu'un important mouvement pro-consommateur va dénoncer la mainmise d'intérêts privés sur la divulgation d'informations concernant la dangerosité des véhicules automobiles.⁹⁷ Devant l'ampleur sans précédent de la controverse, une administration fédérale de la lutte contre les accidents automobiles sera créée en 1966. Et quarante ans après l'entreprise initiale du NSC, la priorité sera encore une fois la même : créer un système de production de données statistiques servant les missions assignées à la nouvelle institution.

⁹⁶ Sheila Jasanoff (dir.), *States of Knowledge. The co-production of science and social order*, London & New York, Routledge, 2004, 318 p.

⁹⁷ J. L. Mashaw and D. L. Harfst, *The Struggle for Auto Safety*, Cambridge & London, Harvard University Press, 1990.

Chapitre 3. Une profonde refonte du système statistique fédéral de sécurité routière¹

Pour un politiste, l'évocation de Ralph Nader éveille l'attention. Dès les années 1960, le jeune avocat formé à Harvard est un fervent défenseur d'une réforme radicale des institutions politiques et administratives américaines. En 1972, il rédige l'introduction d'un ouvrage devenu classique en science politique, « The Spoiled System ». Le sous-titre éclaire l'ambition de l'auteur, « A Call for Civil Service Reform »². La même année, il co-édite le rapport d'une conférence sur la protection des « whistleblowers », ces individus qui choisissent de révéler publiquement des agissements professionnels répréhensibles au risque de perdre leur emploi.³ Trente ans plus tard, Ralph Nader se présente aux élections présidentielles américaines face au Démocrate John Kerry et au Républicain George W. Bush. Qui se souvient alors de ses débuts dans le militantisme, quand il cherchait précisément à réformer l'administration fédérale en bouleversant des modes de production statistique ancrés depuis près d'un demi-siècle aux Etats-Unis ? Les quelques pages suivantes visent à rappeler l'importance d'une telle genèse, lorsque volonté de réforme institutionnelle et controverse scientifique se croisent pour ouvrir la « boîte noire » statistique et discuter des choix politiques à l'origine du recueil de l'information.

En 1965, Ralph Nader publie un ouvrage remettant en question la fiabilité technique des véhicules automobiles américains.⁴ En clair, les constructeurs du pays n'assureraient pas la sécurité des passagers de leurs véhicules. Pour des motifs de coûts ou d'esthétique, ils choisiraient de ne pas installer en série des équipements comme la ceinture de sécurité, et éviteraient ainsi d'investir temps et argent dans une recherche automobile portant par exemple sur l'amélioration des capacités d'absorption des chocs durant les collisions. En résumé, la sécurité des véhicules serait le cadet des soucis des constructeurs américains. De fait, pour Ralph Nader, les véhicules

¹ Chapitre rédigé par Stève Bernardin.

² Vaughn R., (1972).- *The Spoiled System. A Call for Civil Service Reform*, Washington, DC: Public Interest Research Group. L'ouvrage sera publié à nouveau trois ans plus tard : Vaughn. R., (1975).- *The Spoiled System*, New York, NY: Charterhouse.

³ Nader R., Petkas P. J., Blackwell K., (eds), (1972).- *Whistle Blowing. The Report of the Conference on Professional Responsibility*, New York, NY: Grossman Publishers.

⁴ Nader R., (1965).- *Unsafe at Any Speed: The Designed-In Dangers of the American Automobile*, New York, NY: Grossman.

devraient dès lors être considérés en soi comme des facteurs d'accidents. Dans cette optique, l'Etat fédéral devient légitime à intervenir d'un point de vue législatif pour imposer des normes techniques aux véhicules produits par les constructeurs. Cependant, jusqu'au milieu des années 1960, la situation est très différente de ce que souhaite Ralph Nader.⁵ Les constructeurs sont alors totalement libres de leurs actes en matière de normes de sécurité de leurs véhicules. S'ils décident de ne pas installer de ceinture de sécurité par exemple, il n'existe aucune pression du marché ou des autorités publiques les forçant à changer de pratiques.

Des auditions parlementaires ont lieu en 1965 et en 1966 sur le thème de la lutte contre les accidents automobiles aux Etats-Unis. Ralph Nader défend l'idée de création d'une réglementation publique fédérale imposant à chaque véhicule automobile du pays des normes techniques devant être respectées pour pouvoir circuler sur le territoire américain, comme par exemple la présence obligatoire de ceintures de sécurité, ou bien encore le respect de certaines distances maximales de freinage. Au cœur du débat, les statistiques disponibles pour l'analyse des accidents automobiles constituent un objet de controverse important, puisque les constructeurs automobiles américains bénéficient du monopole de leur production. Le débat portant sur les données statistiques constitue un levier essentiel pour bouleverser un statu quo qui fait jusqu'alors des constructeurs automobiles les acteurs dominants des politiques de lutte contre les accidents aux Etats-Unis. Devant le Congrès américain, Ralph Nader en appelle à une évolution en profondeur des modes d'intervention publique fédérale, en souhaitant rendre la recherche automobile et la production de données statistiques « plus démocratiques », précisément en introduisant au cœur de telles pratiques « les aspirations des citoyens américains ».⁶ Rendre « la science » démocratique, et s'en servir pour guider les réformes de l'action publique nationale : le premier combat politique de Ralph Nader expose les éléments de genèse d'un programme d'action entre science et politique, ici face au premier employeur des Etats-Unis, les constructeurs automobiles, et à une bureaucratie fédérale en cours de réforme sous l'Administration Johnson.⁷

⁵ L'activité d'établissement de normes techniques automobiles est du ressort exclusif des industries automobiles, notamment à travers une organisation professionnelle puissante, la Society of Automotive Engineers (pour un lecture juridique des évolutions possibles en 1966, se référer à Boyd H. W. Jr., Claycamp H., (1966) « Industrial Self-Regulation and the Public Interest, » *Michigan Law Review*, Vol. 64, No. 7, 1239-1254)

⁶ Nader R., *op. cit.*, 144-145.

⁷ Durant l'Administration Johnson, les pratiques du travail fédéral vont évoluer selon de nouveaux critères d'évaluation des politiques publiques. Le « Program, Planning, and Budgeting System » aura un rôle prépondérant dans les évolutions en cours durant les années 1960. Sur ce point, lire la partie intitulée « Les idées et pratiques américaines de rationalisation de l'action publique » de la thèse de Vincent Spenlehauer, *L'évaluation des politiques*

Au fil des débats parlementaires de 1965 et de 1966, les rapports de force évoluent entre les différents acteurs impliqués a priori dans la lutte contre les accidents automobiles, constructeurs, Etats fédérés et Etat fédéral américain. Pour comprendre les tenants et aboutissants de tels changements, il sera nécessaire d'exposer les termes d'un débat ayant eu lieu une dizaine d'années plus tôt, lors d'une première session d'auditions parlementaires portant elle aussi sur la lutte contre les accidents automobiles, en 1956. Les débats des années 1950 mettent en lumière le monopole des constructeurs sur les activités de recherche menées dans le domaine automobile. Ils participent aussi à stigmatiser tous les profanes qui oseraient critiquer le travail des constructeurs sans apporter la moindre preuve « statistique ». La situation évolue peu au fil des années 1950, mais les premiers débats auront tout de même permis de donner un cadre de discussion incontournable dix ans plus tard.⁸ En 1965, le monopole d'expertise des constructeurs est en effet remis en question grâce à ce qui manquait aux critiques de 1956 : de nouvelles statistiques décrivant le phénomène accidentel aux Etats-Unis. En focalisant l'attention des Parlementaires sur ces données, le débat permet de ne pas en rester à la seule comparaison des statistiques des constructeurs et de celles de leurs détracteurs. Il faut en effet ouvrir la « boîte noire » de l'élaboration de ces mêmes statistiques pour pouvoir juger de leur pertinence respective.⁹ On questionne dès lors la légitimité des « conventions d'équivalence »¹⁰ qui ont permis d'élaborer ces statistiques : comment s'est établie l'homologie entre un objet à décrire (l'accident) et une ou plusieurs catégorie(s) de recueil statistique et d'analyse (par exemple état du conducteur, du véhicule, de la route) ?

La question est clairement posée devant le Congrès américain : qu'est-ce finalement qu'un accident automobile d'un point de vue statistique ? Comment faire rentrer toute la complexité du phénomène dans les catégories utilisées pour le recueil et le traitement de l'information ? Faut-il favoriser la collecte d'information sur l'un des trois piliers de la lutte contre les accidents, à savoir l'évolution des comportements, le perfectionnement des équipements automobiles ou bien

publiques, avatar de la planification, Thèse de science politique, Université Pierre Mendès-France de Grenoble, 1998, 143-167.

⁸ On pourrait reprendre sur notre cas d'étude l'analyse de Brigitte Gaiti lorsqu'elle discute des travaux de Pierre Lascoumes sur la thématique de l'environnement : « La construction des problèmes environnementaux de même que la formation des solutions proposées s'articulent sur des catégories proprement savantes, délégitimant toute autre forme de contestation et d'action critique, délimitant le champ des acteurs compétents et des répertoires légitimes d'intervention. » (*La science dans la mêlée : usages croisés des discours savants et militants*, in Hammam Ph., Méon J.-M., Verrier B., *Discours savants, discours militants : mélange des genres*, Paris, L'Harmattan, 305-306).

⁹ Pour définition précise de ce terme, voir la définition de Bernard Grais reprise en 2003 dans un texte d'Alain Desrosières (Juin 2003.- Les qualités des quantités, *Courrier des statistiques*, No. 105-106, 54-55.

¹⁰ Sur ce point, voir les travaux d'Alain Desrosières et de Laurent Thévenot. Une première synthèse a été proposée dans la communication intitulée *Les apports mutuels de la méthodologie statistique et de la sociologie*, Communication aux *Journées de méthodologie statistique*, Paris, INSEE, 11-12 décembre 1996.

encore la révision des aménagements routiers ? Les modes de production des statistiques décrivant les accidents peuvent-ils participer à valoriser plus que d'autres certains facteurs d'accidents qui ne rentreraient dans aucune catégorie de recueil de l'information ? Les questions sont les mêmes durant les deux sessions d'auditions, en 1956 et en 1965-1966. Pourtant, les décisions prises sont radicalement différentes. Alors que le statut de profane des Parlementaires rend impossible toute évolution en 1956, il devient à l'inverse un motif de prise de décision dix ans plus tard, en 1966. C'est précisément parce qu'ils se pensent profanes que les Parlementaires vont jouer le jeu de l'ouverture de la boîte noire de la « science » mise en avant par les constructeurs automobiles avant de bouleverser les conventions donnant naissance aux statistiques.¹¹

Un statu quo en faveur des constructeurs : le réalisme scientifique au mépris de la critique

La fin des années 1950 et le début des années 1960 permettent de mettre à jour les fonctions de différents acteurs impliqués dans la lutte contre les accidents automobiles. Les constructeurs américains financent pour leur part de nombreuses organisations non-gouvernementales dont l'objectif est de promouvoir des actions visant à faire évoluer les comportements au volant. Ils s'occupent aussi d'une recherche automobile qu'ils dominent sans partage, tant sur le domaine du design automobile que sur celui de la sécurité des véhicules. La question de l'installation d'équipements de sécurité est évoquée durant les auditions de 1956, tout comme celle de l'amélioration des capacités de freinage ou encore l'évolution des feux de position permettant de réduire les accidents de nuit. Dès les premiers jours d'audition, les Parlementaires jugent en somme que des progrès importants doivent être apportés sur leurs véhicules par les constructeurs. La recherche scientifique serait dans cette optique un moyen inégalé pour apporter des solutions techniques novatrices pour la protection des passagers.

La critique des pratiques existantes vise directement les constructeurs américains. Leur monopole de fait dans le domaine des recherches scientifiques visant à l'évolution des véhicules automobiles

¹¹ On s'inspire ici de recherches entreprises par la sociologue des sciences et techniques Sheila Jasanoff au sujet des cours de justice américaines. L'auteur expose le cas des délibérations portant sur la « science » en étudiant la capacité des magistrats à incarner le « profane » pour mieux défendre leur idéal professionnel (Jasanoff S., (1997).- *Science at the Bar. Science and Technology in American Law*, Cambridge, MA : Harvard University Press).

leur confrère cependant un statut d'experts face au Congrès. Ils jouent alors de cette position de force face aux profanes¹² critiquant leurs pratiques de travail, en interdisant tout accès à la controverse à qui ne saurait pas démontrer le bien-fondé statistique de ses allégations. Seuls détenteurs d'un savoir jugé « probant » devant le Congrès, ils invoquent alors leur qualité d'experts en techniques automobiles pour s'octroyer la mission de réorientation à venir des programmes de recherche automobile, dans le sens voulu par les Parlementaires. Le Congrès n'a donc pas à imposer une loi fédérale visant à forcer les constructeurs à ajouter tel ou tel équipement de sécurité dans leurs véhicules. Les industriels restent libres de leurs actes s'ils atteignent effectivement les objectifs d'évolution fixés en 1956 par les Parlementaires.

Entre 1956 et 1965, les acteurs initialement impliqués dans la lutte contre les accidents automobiles voient leur statut renforcé par neuf ans de tractations politiques et de controverses scientifiques sans issue nouvelle. C'est le statu quo. Deux années après les premiers débats parlementaires, une alliance est ainsi scellée d'un point de vue législatif entre constructeurs automobiles et les Etats fédérés face à la menace toujours présente d'une réglementation des normes techniques des véhicules automobiles, qui serait imposée par les autorités fédérales. La présence dans le débat des Etats fédérés oriente finalement la discussion des possibilités de réglementation fédérale vers une impasse. Ils refusent en effet toute possibilité d'ingérence des autorités fédérales dans une activité relevant traditionnellement de leur compétence juridique, à savoir la désignation du type de véhicule autorisé ou non à circuler sur leur territoire.

Même si elles n'apportent pas d'importants développements législatifs, la période 1956-1965 va mettre à jour un ensemble de conventions tacites qui définissent le cadre d'un débat jugé légitime aux yeux des constructeurs comme des Parlementaires américains : les arguments avancés par tout détracteur du statu quo devront être représentatifs de la situation des accidents automobiles aux Etats-Unis. Les études de cas singulier sont ainsi largement proscrites du débat. Une autre convention est elle aussi très prégnante : les statistiques disponibles en 1956 décrivent avant tout l'accident comme un problème d'aménagement routier ou une défaillance du conducteur. A contrario, les défauts du véhicule automobile ne sont pratiquement pas recensés comme facteurs d'accidents en soi. Ces conventions, explicitées en 1956, vont être reprises en détail dix ans plus tard, lors d'une seconde série d'auditions qui va bouleverser le statu quo dont il est encore question au début des années 1960.

¹² En 1956, les constructeurs sont en position favorable pour définir les acteurs « déviants » au sein de la controverse. Ils réalisent ainsi un « étiquetage » du groupe qu'ils jugent inapte à s'inscrire dans le débat. Sur l'usage du terme d'étiquetage, voir Becker H. S., (1985 [1963, traduit de l'américain par J.-P. Briand et J.-M. Chapoulié]).- *Outsiders. Études de sociologie de la déviance*, Paris, A.-M. Métailié.

Acteurs et thèmes du débat de 1956 : des industriels en situation d'experts dominants

En juin 1956, le 84^{ième} Congrès des États-Unis adopte à l'unanimité la résolution H.R. 357 créant le sous-comité spécial de la Chambre des représentants en charge de la lutte contre les accidents automobiles.¹³ Le sous-comité va initier dix années de débats parlementaires sur le thème de la lutte contre les accidents automobiles aux États-Unis. Techniciens et responsables politiques sont tour à tour auditionnés par le sous-comité dirigé par le député Kenneth A. Roberts dans l'objectif de cerner précisément les actions qui pourraient être promues par le Gouvernement fédéral dans ce domaine. La même année, la sénatrice Margaret C. Smith propose d'amender pour la lutte contre les accidents la loi régissant la distribution des subventions fédérales pour l'aménagement et l'entretien des routes principales du pays (« highways »). Une section 117 est proposée pour autoriser le Secrétaire d'État au Commerce à réaliser des investigations précises mettant en lumière les besoins existants en terme de sécurité des routes du pays. A cette période, de telles études sont jugées nécessaires pour palier à l'incapacité chronique des autorités fédérales à faire jour sur ses priorités en matière de lutte contre les accidents automobiles, qu'elles portent sur le conducteur en situation dangereuse, les défauts de voirie ou encore les problèmes techniques inhérents au véhicule automobile lui-même.

Alors qu'elles s'ouvrent sur la question de l'aménagement des routes principales américaines, les auditions parlementaires de 1956 initient une remise en question plus globale des moyens de connaissance du phénomène des accidents automobiles : que sait-on des « causes » d'accidents ? Dispose-t-on des éléments permettant de juger de l'influence du véhicule, du conducteur et de l'infrastructure routière au cours des accidents ? Pour les Parlementaires auditionnés, les carences en information sont flagrantes. Ils signalent alors l'absence chronique de travail cumulatif dans le sens d'une meilleure connaissance du phénomène, ce qui place rapidement la recherche scientifique au cœur du débat parlementaire :

“A disappointingly large proportion of what has been written concerning vehicular accidents represents a superficial level of analysis, however, and overgeneralizations from inadequate or improperly handled data have been taken to constitute the facts of accident causation. What we really know about how and why vehicular accidents occur is very meager in comparison with what has appeared in print, and reference is not made here to frankly popular material alone.”¹⁴

¹³ La création d'un tel comité serait liée à un accident qu'auraient eu Kenneth Roberts et son épouse en 1954. (Free J., (May 22, 1966).- Nader says Rep. Roberts sparked safety crusade, *The Birmingham News*, A-29).

¹⁴ Citation d'un article de Ross A. McFarland par le député John A. Blatnik lors des auditions parlementaires de 1956 (Ross A. McFarland, (1955).- Human Variables in Motor Vehicle Accidents, Boston, MA: Harvard School of Public Health, in Hearings before a Subcommittee of the Committee on Interstate and Foreign Commerce, (1956).- *Traffic Safety*, House of Representatives, 84th Congress, 2nd Session on Investigation of Highway Traffic Accidents, 90).

UN PROJET DE LOI QUI DÉPASSE LA SEULE QUESTION DE LA RECHERCHE SUR LE VÉHICULE
AUTOMOBILE

Face au manque d'information sur les accidents, un projet de loi est présenté en 1956 par le député Harrison A. Williams Jr.. Il propose précisément que le Ministère du Commerce ("US Department of Commerce")¹⁵ initie un programme de recherche pour la lutte contre les accidents automobiles, en attribuant des bourses individuelles et des subventions aux organisations prêtes à s'investir dans ce domaine.¹⁶ Le député Williams entend en outre faire du Ministère du Commerce le lieu central d'organisation de la recherche publique sur les accidents automobiles : "The Department would provide for an interchange of the information so developed among cities, States, Federal agencies, and other organizations active in the field of safety, so that new knowledge learned about accidents of one type, including accidents in other fields of safety research, and by one organization, will become available to other organizations, in order to advance all research into highway accident prevention."¹⁷

En 1956, la réticence des industriels américains est plus forte que la volonté de réforme du Parlementaire. Il s'agit en somme de préserver les marges de manœuvre de constructeurs automobiles refusant de révéler les rouages de l'élaboration même de leurs produits. Faute d'information disponible sur les véhicules, les pouvoirs publics sont alors dans l'impossibilité de discuter concrètement des équipements techniques garantissant la sécurité des passagers. La recherche menée par les constructeurs sur le domaine des accidents automobiles constitue en ce sens un enjeu stratégique pour les industriels. Ils sont en effet peu enclins à se voir imposer des coûts de production supplémentaires qui seraient liés à des réglementations publiques leur imposant par exemple l'introduction d'équipements de sécurité dans leurs automobiles, ou bien encore un seuil de distance de freinage à respecter pour tous les véhicules du pays. En disposant des moyens de gestion de la recherche scientifique en aval, ils limitent déjà les possibilités d'intrusion des pouvoirs publics dans leur secteur. Un tel constat amène les constructeurs à se dire eux-mêmes prêts à engager une réforme de leurs pratiques de recherche sur la sécurité des automobiles. Leur porte-parole légitime un tel choix devant le Congrès en exposant la distance

¹⁵ Avant le mois d'avril 1967 il n'existe pas de ministère fédéral des Transports aux Etats-Unis.

¹⁶ *Ibid.*, 87.

¹⁷ *Ibid.*.

qui existerait bel et bien entre le « savoir expert » des constructeurs, et le « savoir profane »¹⁸ de leurs détracteurs au Congrès : les industriels sont à même de prendre en charge l'évolution à venir, puisqu'ils connaissent tout du secteur automobile. Comme il est question de ce qui constituerait leur cœur de métier depuis plusieurs décennies, il devient impossible de critiquer leur travail.

UNE CONTROVERSE LAISSÉE EN SUSPENS FAUTE DE STATISTIQUES JUGÉES PROBANTES PAR LES
« EXPERTS »

Malgré les réticences des constructeurs automobiles américains, des données nouvelles apparaissent lors des auditions de 1956. Elles sont issues de recherches universitaires initiées dans les années 1920, financée par l'US Army depuis le milieu des années 1950.¹⁹ Les données fournies jettent un doute sur l'avancée des recherches menées par les constructeurs américains depuis une quinzaine d'années. Les véhicules construits dans les années 1950 seraient en fait plus dangereux pour leurs passagers que ceux produits quinze ans plus tôt : "It has been found that 15 years of automobile design have produced no improvement as far as their injury potential is concerned, and the data pointedly suggest that the newer model automobiles are increasing the rate of fatalities in injury-producing accidents."²⁰

Face à la critique, les constructeurs vont asseoir leur domination en rappelant la nécessité d'une représentativité nationale des statistiques alimentant le débat. Comment, en effet, s'en tenir à quelques cas isolés ? C'est bien là tout l'argumentaire des industriels : l'étude de cas singuliers n'a aucune force de preuve devant le Congrès américain. Le corollaire d'une telle proposition est le renforcement de la position dominante des constructeurs en matière de recherche automobile. Ils sont en effet les seuls à disposer a priori des moyens financiers et techniques permettant une agrégation des études menées dans le domaine de la sécurité des véhicules. L'un des représentants de l'industrie automobile va dans ce sens durant les auditions parlementaires, et balaie ainsi sans équivoque toute critique de ses détracteurs :

¹⁸ Sur ce thème, voir notamment : Callon M., Lascoumes P., Barthe Y., (2001).- *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*, Paris, Seuil.

¹⁹ Les autorités militaires engagent le financement de plusieurs recherches sur les accidents automobiles après la Guerre de Corée. Un bilan réalisé après le conflit montre en fait que l'US Army a perdu davantage de soldats lors d'accidents automobiles que durant les combats.

²⁰ Cornell University Medical School, (1955).- *Automotive Crash Injury Research Project*, Annual report from April 1, 1954, to March 31, 1955, prepared for the Commission on Accidental Trauma of the Armed Forces Epidemiological Board.

“To secure adequate data on the different types of present and future passenger construction and design, hundreds of vehicles must be put through destructive tests. You do not establish the problem by crashing a few vehicles, and you do not adequately test some of the things we are talking about, by crashing a few vehicles. [...] Now, some private organizations are tackling some aspects of the problem, such as Cornell, and UCLA, and a few others. But they are not adequate nor do they have the industrywide support that would make their efforts most productive and useful.”²¹

Même si les données des chercheurs de l’Université de Cornell ont initialement suscité l’engouement des Parlementaires, le cadre du débat proposé par les constructeurs s’impose rapidement à tous les intervenants : faute d’une représentativité statistique suffisante, les données issues de la recherche universitaire doivent être abandonnées. Elles sont inutilisables. C’est un fait auquel se plie même le responsable des recherches menées à l’Université de Cornell. Il reconnaît en effet dès l’introduction de son témoignage de 1956 l’extrême précaution qu’il sera tenu de prendre au vu des faibles échantillons d’accidents étudiés :

“Chairman Roberts, and members of the subcommittee and guests, I feel that it is bad technique to start out by apologizing, but I would like to make one point a matter of record. We are at Cornell a research organization very small in size, and the amount of information we have is extremely limited. We by no stretch of the imagination can possibly answer all of the things that have been attributed to us as being capable of answering, and we shall never be able to.”²²

En 1956, le député Kenneth Roberts dresse finalement un constat d’impuissance. Une semaine à peine après sa visite de l’Université de Cornell, il se soumet lui aussi à l’impératif de représentativité imposé par les industriels, et relayé par les chercheurs qu’il a rencontrés : “We have the feeling that unless you get the facts, there is not too much you can do about this thing.”²³

Les auditions parlementaires de 1956 définissent les critères de recevabilité d’une critique de la sécurité automobile devant le Congrès américain. Pour pouvoir être entendue, la controverse doit porter sur une estimation quantitative des inconvénients liés aux défauts éventuels des véhicules automobiles américains. A l’issue des auditions de 1956, les constructeurs automobiles ont donc renforcé leur situation de monopole sur ce champ de recherche scientifique. Ils prônent une lecture quantitative du phénomène accidentel qui accentue la séparation entre ceux qui seront désormais désignés comme « experts » (les constructeurs) et « profanes » (des détracteurs incapables de rassembler des données statistiques jugées « probantes » par les experts).

²¹ Déclaration de George Romney, Président de la compagnie American Motors Corporation (Hearings ... , (1956).- *op. cit.*, 115-116).

²² Extrait de l’audition de John O. Moore en 1956, Directeur du Programme “Automotive Crash Injury Research” de l’Université de Cornell (*Ibid.*, 510).

²³ Propos du député Kenneth A. Roberts, Président du sous-comité spécial pour la lutte contre les accidents automobiles (*Ibid.*, 295).

Le débat autour des possibilités de critique du travail des constructeurs américains est apparemment clos dès 1956, puisque les industriels sont en situation de monopole dans ce domaine. En l'absence de critiques qu'ils jugent « probantes », ils proposent de mener eux-mêmes l'avancée des recherches attendues par le Congrès en finançant les recherches privées ou universitaires sur les accidents automobiles.²⁴ Les constructeurs automobiles américains se positionnent donc de manière incontournable en amont de toute possibilité de réglementation nouvelle qui imposerait des normes techniques de construction des automobiles. Cependant, le débat reste ouverte quant aux possibilités de législation en aval même des recherches scientifiques portant sur l'automobile. Même si l'étape initiale de production de données sur les accidents échappe aux autorités fédérales, pourquoi ne se légifèreraient-elles pas en se contentant des éléments fournis par les constructeurs pour choisir les normes à imposer à la construction des véhicules circulant aux Etats-Unis ? Les années suivant 1956 apportent une réponse claire à cette question. Toute intervention de l'Etat fédéral serait a priori impossible car les Etats fédérés disposent d'un rôle prépondérant dans ce domaine en étant traditionnellement en charge de réglementer la circulation des automobiles sur leur territoire.

Neuf années de tractations politiques sans réel aboutissement législatif

Les années suivant 1956 permettent de rappeler la place des Etats fédérés américains en aval de la réglementation publique de la circulation automobile. Chaque Etat est en effet chargé de l'établissement des normes techniques que devront respecter tous les véhicules circulant sur son territoire. Cependant, de telles pratiques produisent une grande hétérogénéité des normes retenues d'un Etat à l'autre. Le principe d'un travail en commun se profile donc dès 1958, face à la menace d'une intervention fédérale qui permettrait d'harmoniser une fois pour toutes l'ensemble des normes techniques imposées aux véhicules du pays. L'idée même d'une possible ingérence du Gouvernement fédéral dans les compétences législatives des Etats fédérés va geler le débat sur les modalités de réduction des accidents automobiles aux Etats-Unis. Ainsi, pour les hauts responsables interrogés sur les possibilités de participation du Gouvernement fédéral à l'effort de lutte contre les accidents automobiles, la situation est claire, les Etats doivent garder leur entière autonomie dans ce domaine :

“Numerous national conferences on street and highway safety, many Federal and State officials, and informed laymen in the traffic safety field have taken the position that centralization of highway traffic control in the Federal government is undesirable; that under our constitutional concepts, this control is primarily the

²⁴ Déclarations de George Romney, Président de la compagnie American Motors Corporation (*Ibid.*, 115-116).

*responsibility of the States, and that uniform traffic regulation should have its foundation in uniform State laws and municipal ordinances.*²⁵

Le message est relayé par les organes locaux du « National Safety Council » (NSC). Dès les années 1920, cet organisme non-gouvernemental permet aux constructeurs automobiles américains de prendre la tête de revendications jusqu'alors désordonnées pour la lutte contre les accidents automobiles.²⁶ Le NSC devient alors rapidement le vecteur d'action principal des industriels américains en matière de lutte contre les accidents de la route.²⁷ En son sein, une stratégie précise se met rapidement en place. Elle réside en somme sur deux éléments clefs. D'une part, le NSC occupe une position de monopole de production et de diffusion de l'information statistique décrivant les accidents automobiles aux Etats-Unis. D'autre part, il s'instaure comme coordonnateur national des programmes d'action des villes et des Etats en les soutenant financièrement et en assurant une expertise technique auprès des concernés.²⁸ Le NSC organise conférences et publications à destination des élus locaux de chaque Etat, dans le but de rappeler la menace d'une ingérence fédérale dans les compétences traditionnelles des Etats fédérés en matière de réglementation publique des normes techniques automobiles.²⁹ Face au blocage apparent des négociations entre Etat fédéral et Etats fédérés, une solution est proposée en 1958 sur recommandation de constructeurs encore une fois positionnés comme seuls experts du sujet.

²⁵ President's Committee for Traffic Safety, (1966).- *Laws and Ordinances. A Section of the Action Program for Highway Safety*, Washington, DC: Government Printing Office, 10.

²⁶ Selon les termes du Président du NSC rapportés par l'historien Joel Eastman, il s'agit en 1923 d'utiliser au mieux les ressources de chacun pour donner forme à l'action nationale de lutte contre les accidents automobiles : "The whole problem of public safety is still in the formative stage, awaiting the leadership of some group of interests – such as the automotive industries – having more invested capital, wider contacts, greater influence, and more aggressiveness than have thus far been available for this movement." (Eastman J. W., (1984).- *Styling vs. Safety. The American Automobile Industry and the Development of Automotive Safety, 1900-1966*, New York, NY: University Press of America, 136)

²⁷ "[...] the initial public reaction to automobile accidents soon became institutionalised in a number of private and public agencies. [...] The largest and most important of the various organizations which sprang up around the country soon came to be the NSC." (*Ibid.*, 120)

²⁸ Voir sur ce point l'article proposé aux actes de séminaire de l'Institut National de Recherche sur les Transports et leur Sécurité : « La production de statistiques comme vecteur de légitimité. Le National Safety Council et la lutte contre les accidents automobiles, 1923-1947 ». Pour une étude centrée sur les acteurs municipaux et étatiques américains, voir le travail réalisé sur le cas de la Californie par Fabrice Hamelin et Vincent Spenlehauer (Septembre 2006.- *Road Policing as a State Tool : Learning from a Socio-historical Analysis of the California Highway Patrol, Policing and Society*, Vol. 16, 3)

²⁹ Plusieurs publications et conférences peuvent ici être citées. Voir par exemple l'article rédigé en 1958 par Bethea J. W. (Organizing for Safety, *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 320, Highway Safety and Traffic Control, 122-131), ou encore la conférence nationale organisée en 1964 (The Traffic Institute, Northwestern University, (1964).- *Legislators' Conference on Highway Transportation Efficiency and Reduction of Traffic Accident*, Proceedings, February 16-19, 1964, Boise, IO: President's Committee for Traffic Safety).

La notion juridique de « compacts » est introduite en 1958 lors de nouvelles auditions parlementaires sur le thème de la lutte contre les accidents automobiles. Elle s'inscrit dans un texte de loi connu sous le nom de « Beamer resolution », qui autorise les Etats fédérés le souhaitant à légiférer de manière collective en s'associant dans un cadre juridique adéquat (les « compacts »).³⁰ Il s'agit plus précisément d'un instrument légal de coopération entre Etats, permettant d'organiser une coopération contractuelle reconnue dans le droit de chaque membre pour toute une variété de problèmes touchant à des préoccupations communes desdits Etats. La « Beamer Resolution » est présentée en 1958 comme un outil unique permettant l'uniformisation des normes techniques automobiles jusqu'alors imposés par chacun des cinquante Etats fédérés américains. C'est précisément l'objet des délibérations de la « Vehicle Equipment Safety Commission » (VESC), à laquelle participent vingt-cinq des cinquante Etats fédérés américains en 1963. En 1964, un représentant de la puissante Automobile Manufacturers Association évoque la genèse du VESC en exposant la menace d'une intervention fédérale qu'il permet d'éviter : “Congress in 1958 by unanimous joint resolution authorized and, you might say, strongly suggested to the states that they explore the possibilities of interstate compacts in the interests of traffic safety and in their own self interest – to avoid the necessity of federal action.”³¹ La manœuvre de création des “compacts” permet d'éviter toute ingérence législative du Congrès américain dans les affaires des Etats. Finalement, en amont comme en aval de tout effort législatif fédéral, les constructeurs automobiles maintiennent le statu quo. Cependant, un premier texte de loi échappe à la vigilance des constructeurs américains en 1964. Il est le fait de Kenneth Roberts, qui entend renforcer le contrôle public sur les normes techniques assurant la sécurité des véhicules automobiles, et ce malgré les réticences apparentes des industriels.

Kenneth Roberts fait accepter par le Comité au Commerce de la Chambre des représentants un projet de loi portant sur la nécessité d'une réglementation permettant d'imposer à l'échelon fédéral les normes techniques de sécurité des automobiles circulant sur le territoire américain. Cependant, le Congrès refuse d'accepter le projet de loi, en 1959 comme en 1962. Le sous-comité sur les Transports de Surface du sénat bloque en fait toute évolution jusqu'au changement de son

³⁰ Public Law 85-684.

³¹ Propos tenus par le manager du Field Services Department de l'Automobile Manufacturers Association, Karl M. Richards (*Ibid.*, 1).

Président, en 1964. Un arrangement devient dès lors possible avec le Comité au Commerce du sénat et le texte est voté par les deux Chambres en 1964.³²

A partir de 1964, tout véhicule acheté par l'administration fédérale doit respecter des normes techniques imposées par l'Administrateur des Services Généraux (GSA) du Gouvernement³³. Cette décision n'a pas d'incidence directe sur la responsabilité des Etats fédérés puisqu'il s'agit avant tout de réglementer l'achat des véhicules appartenant exclusivement au personnel de l'administration fédérale. Les impératifs exposés en 1956 sont eux aussi respectés puisque l'Administrateur du GSA devra justifier chaque norme technique statistiques à l'appui. Cette mesure, même si elle est de portée limitée au vu des ambitions de réglementation publique fédérale de Kenneth Roberts, est avant tout entendue comme un levier d'évolution des choix stratégiques des constructeurs, ainsi mis en face de leurs responsabilités face à l'un des acheteurs de véhicules les plus importants du pays.

En pratique, l'évolution reste minime puisqu'en l'absence d'expertise développée à l'échelon publique fédéral, les achats de véhicules fédéraux s'effectuent conformément aux recommandations de la Society of Automotive Engineer, une association professionnelle qui propose des normes techniques choisies à l'unanimité des représentants de constructeurs la composant. Toute possibilité d'agrégation de données statistiques par une entité publique fédérale est refusée la même année par le Congrès, alors même que Kenneth Roberts proposait en 1962 la création d'un centre national de recherche sur la prévention des accidents.³⁴ Encore une fois, l'existence et le contrôle d'une statistique portant sur les accidents automobiles se révèlent déterminants pour rendre possible l'évolution des pratiques. En 1962, ce ne sont pas les constructeurs automobiles qui combattent explicitement le texte de loi au Congrès, mais bien plutôt des compagnies d'assurance soucieuses de préserver le monopole de contrôle et de diffusion des informations concernant leurs clients.³⁵ Au final, les industriels américains se déclarent ouvertement peu impressionnés par le premier mouvement de force dessiné par Kenneth Roberts. Il s'agit uniquement d'un effet de mode qui passera, alors que les intérêts industriels sont eux bien défendus politiquement :

³² Pour comprendre le détail des tractations ayant eu lieu, voir : Free J., *art. cit.*, A-29.

³³ Public Law 88-515.

³⁴ Hearings before a Subcommittee of the Committee on Interstate and Foreign Commerce, (1962).- *Traffic Safety*, House of Representatives, 87th Congress, 2nd Session on H.R. 133.

³⁵ Nader R., *op. cit.*, 256-257.

“To be sure, the auto industry has its outspoken defenders, among them W. B. Murphy, president of Campbell Soup and chairman of the 100-member Business Council, which advises the Government on business-policy matters. Said Murphy last week of the safety squabble: ‘It’s of the same order as the hula hoop – a fad. Six months from now we’ll probably be on another kick.’”³⁶

DES AUTORITÉS PUBLIQUES FÉDÉRALES REPLIÉES SUR LEURS COMPÉTENCES TECHNIQUES TRADITIONNELLES

La première moitié des années 1960 voit s’affirmer le repositionnement des autorités fédérales dans le sens d’une mission traditionnelle d’aménagement des routes principales du pays. Du côté du Gouvernement fédéral, la lutte contre les accidents automobiles devient donc synonyme d’aménagement routier plutôt que d’une quelconque tentative de réglementation publique fédérale des normes techniques automobiles. La tradition est ancienne puisque depuis plusieurs décennies, les Etats américains reçoivent de la part du Gouvernement fédéral des subventions pour le financement des principales infrastructures routières du pays.³⁷ En 1965, ce programme est renforcé sur demande du Président Lyndon B. Johnson³⁸. Un an plus tôt, le Président des Etats-Unis demande au Secrétaire d’Etat au Commerce de s’occuper en urgence du problème des accidents automobiles dans le pays. Il est précisé que la priorité ira aux subventions d’Etats et de gouvernements locaux qu’il convient désormais d’amener à développer des programmes spécifiques de lutte contre les accidents automobiles. C’est une demande transmise le 10 avril 1964 par le Secrétaire d’Etat aux cinquante Gouverneurs des Etats américains, qui parvient aux spécialistes de l’aménagement des routes locales cinq jours plus tard.

Malgré les efforts consentis en 1964, l’action publique fédérale reste confuse pour des personnels d’Etats fédérés qui peinent encore à comprendre les modes d’attribution des financements de sécurité routière. En août 1965, le Federal-Aid Highway Act est amendé pour remédier à cette situation. Le « Baldwin amendment » entend alors fédérer des initiatives jusqu’alors très hétérogènes³⁹, en donnant au Secrétaire d’Etat au Commerce le pouvoir d’établir des standards

³⁶ Carroll T., (May 20, 1966).- The Rattles in the Engine, *Time*, 102.

³⁷ Pour un bilan historique plus précis, se reporter à l’ouvrage suivant : Federal Highway Administration, (1977).- *America’s Highways, 1776-1976: A History of the Federal-Aid Program*, Washington, DC: U.S. Government Printing Office.

³⁸ Johnson L. B. (January 28, 1965).- Office of the White House Press Secretary, Draft Release (NARA : RG 398, Office of the Under Secretary for Transportation, Department of Commerce - General Correspondence, 1961-1967, Box 30, File “Public Roads. Program to Improve High-Accident Locations on Fed.-Aid Highways”).

³⁹ Rex M. Whitton, Federal Highway Administrator, (January 21, 1965).- Safety Improvements at high-accident locations, Memorandum to Clarence D. Martin Jr., Under Secretary for Transportation, Department of Commerce

d'aménagement routier que chaque Etat doit atteindre pour pouvoir bénéficier d'une partie des financements publics fédéraux.⁴⁰ Dans la perspective du Président Johnson, il s'agit alors d'« évaluer » les dépenses fédérales pour chaque domaine d'action concerné. Cependant, à l'image de l'absence de données concernant le véhicule automobile, l'administration fédérale ne dispose pas non plus de sources d'information précise pour une telle « évaluation » : «At present there are no available accident data, let alone information as to traffic exposure, that would permit realistic analysis of the values of the off-Federal-aid system proposal, desirable as it may be in a general sense.»⁴¹ Il s'engage alors un raffinement du recueil et de l'analyse des données sur les accidents automobiles en interne au Ministère du Commerce. Pour reprendre le propos d'Alain Desrosières, l'activité de quantification occupe ici une triple fonction : « La quantification sert à *outiller des comparaisons, à les coordonner en les standardisant*, et à contrôler et stimuler les acteurs en situant leurs performances sur des échelles normatives. »⁴² Une révision des pratiques de collecte et de traitement de l'information est donc entreprise en 1965 au sein de l'administration publique fédérale. Elle participe à diffuser dans l'administration fédérale une convention tacite à la base de la construction des statistiques publiques : un accident est avant tout un problème d'infrastructure routière.

En interne à l'administration, une première convention d'équivalence statistique est implicitement confortée dès la première moitié des années 1960 : l'accident automobile est avant tout un défaut d'aménagement routier. Lors des débats parlementaires, c'est au contraire une mauvaise éducation à la conduite qui est incriminée par les experts dominants, qu'ils soient constructeurs automobiles ou organisations non-gouvernementales comme le NSC. Dans les deux cas, ces conventions implicites sous-tendent des recueils et des traitements de l'information statistique qui font l'impasse sur le volet automobile du phénomène accidentel. L'accident ne va être perçu en tant que défaillance principale du véhicule qu'au cours des auditions parlementaires de 1965. Cela va nécessiter un travail de mise à jour des conventions tacites interdisant de penser a priori l'accident comme lié à un quelconque défaut du véhicule. Une telle ouverture des boîtes noires

(NARA : RG 398, Office of the Under Secretary for Transportation, Department of Commerce - General Correspondence, 1961-1967, Box 30, File "Public Roads. Program to Improve High-Accident Locations on Fed.-Aid Highways").

⁴⁰ Public Law 89-139, section 4.

⁴¹ Rex M. Whitton, Federal Highway Administrator, (January 20, 1965).- Improvement of high accident locations on existing highways off the Federal-aid system, Memorandum to Alan S. Boyd, Under Secretary for Transportation (NARA : RG 398, Office of the Under Secretary for Transportation, Department of Commerce - General Correspondence, 1961-1967, Box 30, File "Public Roads. Program to Improve High-Accident Locations on Fed.-Aid Highways").

⁴² Desrosières A., *art. cit.*, 54.

statistiques va s'effectuer en plusieurs étapes, permettant d'abord d'inscrire la controverse dans les termes du débat de 1956 (initialement écourté faute de statistiques jugées probantes), puis ensuite de proposer une nouvelle représentation de l'accident empruntée à une vision épidémiologique du traitement du phénomène (basée sur des « interventions passives » ne requerrant pas l'accord explicite des personnes concernées).

L'idée d'une statistique au service du consommateur : une victoire des constructivistes

En 1965 et en 1966, plusieurs ouvrages vont défrayer la chronique et se placer en tête des ventes sur le sol américain.⁴³ Leurs conclusions exposent un constat sans appel : malgré les demandes d'évolution formulées par les Parlementaires en 1956, les constructeurs automobiles ne font toujours aucun effort pour améliorer la sécurité de leurs véhicules. De telles affirmations coïncident avec l'ouverture d'une seconde session d'auditions portant sur le rôle du gouvernement fédéral en matière de lutte contre les accidents automobiles. Neuf ans après les premiers débats, les questions posées semblent être les mêmes que lors des premières auditions. Les détracteurs du statu quo vont néanmoins travailler à ne pas reproduire les erreurs commises une dizaine d'années plus tôt. Tout d'abord, ils reprennent en détail l'argumentaire statistique des industriels américains, en leur opposant des sources d'information désormais jugées légitimes par ceux-ci. Ensuite, ils travaillent à mettre à nu les conventions d'équivalence permettant le traitement statistique du problème des accidents automobiles par les constructeurs ou les organisations non-gouvernementales qu'ils financent.

A la différence de 1956, les Parlementaires sont amenés en 1965 à reconsidérer les vertus de leur statut de profane vis-à-vis des constructeurs automobiles. En clair, et pour reprendre les termes grandiloquents de Ralph Nader, le jugement qu'ils vont porter sur la « science » des industriels permettra ou non d'assurer en 1965 le caractère « démocratique » d'une action publique « au service des citoyens américains ».⁴⁴ L'ouverture de la boîte noire des analyses statistiques réalisées

⁴³ Voir notamment le classement des meilleures ventes de livres réalisé par le magazine *Time* en mai 1966 (*Time*, May 20, 1966, 9). Parmi les ouvrages les plus achetés figurent : Nader R., *op. cit.*; Myers A., O'Connell J., (1966).- *Safety Last. An Indictment of the Auto Industry*, New York, NY : Random House.

⁴⁴ Nader R., *op. cit.*, 144-145.

par les constructeurs est alors perçue comme l'opportunité de juger devant le Congrès des choix à la fois politiques et scientifiques implicitement réalisés depuis plusieurs décennies. Dès lors, une alternative sera proposée par les plus critiques du statu quo, proposant de faire de l'étude des accidents un nouveau domaine d'application de doctrines et méthodes dites « épidémiologiques ».

Le souhait d'un retour en arrière : écarter les Etats fédérés pour rouvrir le débat

Certes, le Président Johnson a beaucoup fait pour conforter les missions traditionnelles de l'Etat fédéral en matière de lutte contre les accidents automobiles. Il a notamment renforcé le pouvoir des administrations publiques fédérales dans le domaine de l'aménagement des routes principales du pays. Cependant, un autre Président américain est à évoquer quand il s'agit du volet « automobile » de la lutte contre les accidents, c'est-à-dire de la remise en question des agissements des industriels américains. Le prédécesseur de Johnson, le Président John F. Kennedy soulève en effet une vive critique des responsabilités attribuées aux industriels américains dans le domaine de la lutte contre les accidents automobiles.

En 1961, le Président Démocrate revoit le mode de fonctionnement d'un comité présidentiel créé par son prédécesseur Républicain, Dwight D. Eisenhower. Le President's Committee for Traffic Safety avait initialement été créé en 1954 pour conseiller le Président des Etats-Unis dans ses décisions concernant la réduction nationale du nombre des accidents automobiles.⁴⁵ Bénéficiant de l'aura du Président américain, ce comité est dénoncé comme ayant été trop longtemps sous la coupe des industriels, et le Président Kennedy va demander un renforcement en son sein de la présence de représentants des pouvoirs publics.⁴⁶ Cependant, malgré l'évolution des membres du comité en question, la situation reste pratiquement inchangée durant plusieurs années, les industriels préservant une hégémonie décisionnelle liée à leur statut de premier employeur des Etats-Unis.

Suite au décès de John F. Kennedy en 1963, Johnson va tenter de fédérer une action publique nationale autour de la question de l'aménagement des routes principales du pays. Cependant, le constat établi en introduction des auditions parlementaires de 1965 révèle la difficulté d'une telle

⁴⁵ Sa dénomination initiale est un peu différente. Il s'agit du President's *Action* Committee for Traffic Safety est créée en 1954 par le Dwight D. Eisenhower. Pour davantage d'information sur l'implication du Président en matière de lutte contre les accidents automobiles, se référer à Weingroff R. F., (September 2003).- *President Dwight D. Eisenhower and the Federal Role in Highway Safety*, Federal Highway Administration.

⁴⁶ Kennedy J. F., (October 10, 1961).- Executive Order 10968, Amendment of Executive Order No. 10858, relating to the President's Committee for Traffic Safety, The White House. Pour plus de précisions sur ce point, et pour comprendre notamment les modes de nomination des personnalités du comité avant 1961, voir l'article rédigé par Ridgeway J., (September 19, 1964).- *Car Design and Public Safety*, *New Republic*, 11.

mission. Rien n'assure a priori la coordination nationale des différents acteurs impliqués dans la lutte contre les accidents automobiles, et personne ne dispose des éléments factuels qui permettraient d'y voir plus clair : « In other words, we have 16 Federal agencies involved in one way or another with traffic safety. You have a myriad of national organizations heavily financed by the automobile industry, by the trucking industry, by the insurance industry – all in this work. A lot of work is duplicative, but what we really need, no one is doing.»⁴⁷ Les auditions de 1965 découvrent un bilan bien terne des forces publiques fédérales engagées dans la lutte contre les accidents automobiles. Elles confirment alors un constat initialement dressé par le Président Kennedy, qui ramène au cœur des débats parlementaires la question lancée en 1956 de la recherche publique sur les accidents automobiles : «Traffic authorities recognize that we cannot do the job that needs to be done in accident prevention until we know a great deal more about the underlying causes. [...] Continuous expansion and intensification of research is indispensable in coping with our critical traffic accident problem.»⁴⁸

DES QUESTIONS IDENTIQUES, NEUF ANS APRÈS 1956

«Les autos tuent, quelles que soient la vitesse ou la manière dont on les conduit»⁴⁹. Les auditions parlementaires de 1965 s'ouvrent en reprenant les grandes lignes d'un ouvrage qui figure dans les dix meilleures ventes de livres aux Etats-Unis depuis plusieurs semaines. L'auteur en est Ralph Nader. Alors étudiant de la fameuse Harvard Law School, il se lance dans l'étude technique des automobiles après avoir suivi l'avancement des auditions parlementaires de 1956. Il va rapidement cristalliser autour de lui un projet de réforme qui se révèle au grand jour en 1965 et 1966. Les parcours individuels d'une poignée d'individus se croisent alors entre science, droit et politique, pour incarner un projet de réforme en profondeur de l'action publique fédérale de lutte contre les accidents.

Après avoir accepté un poste d'avocat dans le Connecticut, Ralph Nader fait la connaissance du Gouverneur de l'Etat, Abraham Ribicoff. Ce dernier mène alors d'importantes campagnes de répression des excès de vitesse et des conduites en état d'ivresse. Identifié populairement comme

⁴⁷ Propos du sénateur Abraham Ribicoff, Président du sous-comité à la Réorganisation de l'Exécutif (Hearings before the Subcommittee on Executive Reorganization of the Committee on Government Operations, Senate, (1965).- *Federal Role in Traffic Safety*, Part 1, 89th Congress, 1st Session, 209).

⁴⁸ Kennedy J. F. (October 23, 1963).- Office of the White House Press Secretary. (US DOT library: Archives, row 56, TEA6006.L341964).

⁴⁹ La citation est une référence au titre même de l'ouvrage de Ralph Nader, « *Unsafe at Any Speed* » (*op. cit.*).

le « Mr. Safety » du pays, il devient sénateur en 1963, et dirige un an plus tard le sous-comité de Réorganisation de l'Exécutif du sénat. Après consultation du juriste conseiller du sénateur Ribicoff⁵⁰, la décision est prise de faire de la sécurité des automobiles américaines une priorité du sous-comité. Le challenge est délicat puisqu'il s'agit d'emblée de discuter du « rôle de l'administration fédérale dans la lutte contre les accidents automobiles »⁵¹, quand bien même le débat a déjà eu lieu neuf ans plus tôt. Pour reprendre les termes du juriste conseiller de Ribicoff, la situation des années 1960 est cependant différente, puisque tout semblait alors possible : « there was a feeling in the mid-Sixties that anything was possible. We New Frontiersmen weren't afraid to tackle anything; we knew what we could do with our subcommittee. We knew our capacities and we knew our press relations. It's like an old Arab philosopher once said: 'Let me define the terms and I will win any debate I get into.' »⁵² La dernière phrase du juriste n'est pas anodine : « Laissez-moi définir les termes du débat et je l'emporterai dans toutes mes confrontations. » Les termes du débats de 1965 vont être précautionneusement préparés durant l'été précédent les premières auditions. Ils permettent d'exploiter les compétences d'un groupe d'individus se connaissant depuis quelques années.

Alors même qu'il travaille comme consultant au Ministère fédéral du Travail (« US Department of Labor ») de mi-1964 au printemps 1965, Ralph Nader fait la connaissance de l'Assistant au Secrétaire d'Etat, Daniel P. Moynihan. Ce dernier le familiarise avec une perspective « épidémiologique » de traitement du problème public des accidents automobiles. Elle met précisément l'accent sur la priorité donnée à des mesures ne nécessitant pas l'accord explicite de chaque conducteur ou de chaque passager pour faire diminuer le nombre des accidents et la gravité des blessures. C'est par exemple le cas d'une modification technique du véhicule automobile qui diminuerait la gravité des blessures tout en ne nécessitant pas l'acceptation d'une telle mesure au cas par cas, par chaque conducteur. Une telle vision du traitement des accidents automobiles est incarnée par l'épidémiologiste William Haddon Jr., alors Directeur associé de la Division des Maladies Chroniques du Ministre de la Santé de l'Etat de New York. Ce dernier est connu de Ralph Nader par le biais de Daniel Moynihan, qui a co-écrit un article avec l'épidémiologiste un article pour dévoiler un projet de gestion « logique et scientifique » du

⁵⁰ Jeanes W., (November 1974).- When Winning Becomes Everything, *Car and Driver*, 55.

⁵¹ Ce sera précisément le titre des auditions parlementaires débutées en 1965.

⁵² *Ibid.*

problème des accidents automobiles aux Etats-Unis.⁵³ Ces précisions permettent de mieux comprendre l'enchaînement des arguments qui sont exposés au cours des auditions de 1965.

A la grande surprise de certains auditionnés déjà présents en 1956, les questions posées en 1965 et en 1966 sont identiques à celles énoncées dix ans plus tôt.⁵⁴ L'alternative proposée paraît elle aussi redondante avec les possibilités décrites neuf ans plus tôt : faut-il attendre une prise de conscience des constructeurs en matière de sécurité de leurs véhicules, ou bien les forcer à réagir en imposant une législation fédérale dictant les normes techniques à respecter pour toute automobile américaine ? Les membres du Congrès ouvrent le débat en cherchant à réaliser un bilan des actions menées depuis une dizaine d'année. Là encore, le constat est similaire à celui de 1956 puisque les données fournies par les industriels sont toujours incomplètes ou manquantes. Cependant, en 1966, la pauvreté des données fournies par les constructeurs ne neutralise plus le débat. Pour Ralph Nader, auditionné en 1965-1966, l'absence d'information serait désormais révélatrice d'une volonté de taire les critiques des éventuels défauts techniques des véhicules automobiles : "The industry has actively cultivated a consumer ignorance about safety by promoting a concept of an automobile that stresses style, ride, and performance. [...] The corporate plea of proprietary data is an excuse, not a reason. The reason is that the car makers want no public knowledge of their safety work or neglect thereof. Such knowledge might raise expectations or ignite indignations for greater safety."⁵⁵ La critique prend une ampleur importante dans la mesure où elle s'opère parallèlement au déblocage des possibilités d'intervention publique fédérale avec la remise en question des "compacts" censés uniformiser les pratiques de réglementation publique des normes techniques automobiles entre les Etats fédérés américains.

UN VERROU LÉGISLATIF ÉCARTÉ : LES ETATS FÉDÉRÉS SORTENT DU DÉBAT

Les « compacts » issus de la « Beamer resolution » de 1958 étaient censés permettre l'harmonisation des normes imposées aux véhicules circulant sur le territoire national américain.

⁵³ Haddon W. Jr., Moynihan D. P., (August 1960).- The Public Executive, *Management Development Institute, Maxwell Graduate School*, Syracuse: NY, Syracuse University.

⁵⁴ Voir par exemple la réaction de Norman Bennett, témoignant en tant que membre de la Society of Automotive Engineers. Dès les premières minutes de son audition il évoque l'étrangeté d'une situation qui lui semble totalement identique à celle qu'il a vécu dix ans plus tôt, en 1956 (Hearings before the Committee on Interstate and Foreign Commerce, House of Representatives, (1966).- *Traffic Safety*, Part 1, 89th Congress, 2nd Session on H.R. 13228 and other bills relating to traffic safety, 535).

⁵⁵ Hearings before the Subcommittee on Executive Reorganization of the Committee on Government Operations, Senate, (1966).- *Federal Role in Traffic Safety*, Part 3, 89th Congress, 1st Session, 1279.

Cependant, dans la pratique, les choses sont tout autre. Les constructeurs automobiles assurent de par leur monopole d'expertise en automobile une mainmise sur le rassemblement d'Etats que représente le compact, dont les membres ne sont dès lors plus en mesure de délibérer librement.⁵⁶ Le représentant de l'un des Etats impliqués soutient une telle analyse en mettant à jour la stratégie des constructeurs automobiles en 1966 :

“In Albany [Etat de New York], Mr. Chairman, for 12 years, I would meet with the lobbyists from the automobile industry and they would say, ‘You fellows ought not do it in Washington. There are 50 of you, and we would have to talk to 50 of you. Let us go to Washington.’ An then when they come here, they would say, ‘You ought not do it. The States are ahead of you. Let’s do it through the States.’”⁵⁷

Les industriels américains apparaissent comme des stratèges ayant su jouer de la complexité des négociations pour renforcer leur position dominante sur la scène politique nationale. Les Etats fédérés sont dès lors relevés de leurs fonctions d'arbitre d'un conflit opposant désormais les demandeurs d'une législation fédérale forte et les constructeurs automobiles souhaitant bel et bien conserver une grande liberté de manœuvre quant à l'instauration de normes techniques sur leurs véhicules. La discussion entamée en 1965 va s'inscrire dans le cadre des auditions de 1956 en reprenant la nécessité d'apporter une étude statistique à l'appui de toute proposition de réglementation des normes techniques automobiles.

Des sources d'information nouvelles sont révélées en 1965 par le biais du livre de Ralph Nader, *Unsafe at Any Speed*. Elles dévoilent les défauts techniques d'un modèle phare du moment, la Chevrolet Corvaire de General Motors. Pire selon l'auteur, les dirigeants de GM disposaient de telles données en amont de la conception des véhicules, mais ils ont préféré les ignorer pour préserver leurs modes de production traditionnels au détriment de la sécurité des passagers.⁵⁸ Au final, de nombreux accidents seraient liés à l'absence d'un élément de stabilisation du véhicule valant environ quinze dollars. Devant le Congrès, Ralph Nader rappelle l'existence de données issues du monde aéronautique. Elles permettent d'étudier la résistance du corps humain à la déformation du véhicule. L'information était déjà connue en 1956 par le biais notamment des chercheurs de l'Université de Cornell, mais elle est désormais présentée en respectant les normes de la controverse instituées par les industriels. Si les échantillonnages présentés en 1956 étaient

⁵⁶ Un rapport intermédiaire de la Vehicle Equipment Safety Commission en témoigne clairement en 1965 (s auditions de 1966 (DeWitt W., (1965).- *A Progress Report of the Vehicle Equipment Safety Commission*, Detroit, MI: Automobile Manufacturers Association, Inc.).

⁵⁷ Extrait de l'audition de Edward J. Speno, sénateur de l'Etat de New York en 1966 (Hearings ... , (1966).- *Traffic Safety*, Part 1, *op. cit.*, 452).

⁵⁸ Nader R., *op. cit.*, 35-36.

jugés insuffisants pour soutenir la critique à ce moment⁵⁹, la situation a évolué en 1965-1966, et les chercheurs avancent désormais des résultats bénéficiant d'un soutien financier plus conséquent⁶⁰. Cela permet à la fois d'accroître le nombre des cas étudiés en créant des partenariats avec d'autres universités américaines⁶¹, et d'engager dès 1957 une réflexion académique sur la « représentativité » même de l'information produite⁶². Ainsi, alors que la question de la représentativité des statistiques proposées avait clos un débat à peine ouvert en 1956, elle est au contraire utilisée pour rouvrir la controverse en 1965-1966.

Comme le souligne le jeune Ralph Nader en 1966, les constructeurs automobiles n'ont apparemment pas su bénéficier de la dizaine d'années séparant les deux auditions parlementaires pour se lancer dans de réelles modifications techniques de leurs automobiles. C'est une conclusion déjà établie par le passé, soulignant que les constructeurs font passer la sécurité de leurs automobiles après des considérations à la fois esthétiques et financières : "Vehicle designs are necessarily a continuous series of compromises, balancing engineering against considerations of styling, weight, cost, and available space. The problem is complicated by the competition for sales and the relative appeal of body styling as compared with sound engineering and safety in design."⁶³ La critique devient désormais audible de tous car elle répond aux normes du débat instaurées par les constructeurs dix ans plus tôt : l'argumentation statistique est « solide », basée sur une analyse quantitative des survenues d'accidents automobiles aux Etats-Unis. Le Congrès a pu mesurer dans ce sens l'ampleur des travaux initiés dans le champ initial de l'aéronautique. Mais la controverse n'est pas close. Au contraire, si les détracteurs du statu quo ont respecté ce qu'on pourrait appeler un « rite » d'entrée en controverse en apportant un démenti statistique aux « résultats » avancés par les constructeurs, ils n'en restent pas là. En effet, ils sont rapidement

⁵⁹ Rappelons au passage cette citation de John O. Moore, alors qu'il était en 1956 le Directeur du Programme "Automotive Crash Injury Research" de l'Université de Cornell : "We just could not get all of the information we needed. We need a lot more, and we have an ideal device for getting it in that we are already there, and they are reliable samples. But, unfortunately, we cannot go beyond that." (Hearings ... , (1956).- *op. cit.*, 522).

⁶⁰ Plusieurs subventions vont s'ajouter à un financement initial de l'US Public Health Service. Les chercheurs de l'Université de Cornell vont notamment recevoir des fonds importants de la General Service Administration et du Department of Commerce.

⁶¹ Les partenariats sont noués avec la Harvard Medical School et l'University of Michigan Medical School.

⁶² La question de la représentativité des études réalisées est posée explicitement dans plusieurs publications de chercheurs de l'Université de Cornell. D'une part, il s'agit de discuter des critères de représentativité retenus pour des recherches menées en interne à un seul et même Etat (Campbell B. J., (February 1961).- A comparison of ACIR Samples with Complete State Data, *Automotive Crash Injury Research*). D'autre part, un bilan précis est réalisé concernant l'agrégation de résultats obtenus sur plusieurs Etats (Campbell B. J., (June 1961).- The Consistency of ACIR Accident-Injury Relationships in Four States, *Automotive Crash Injury Research*).

⁶³ U.S. Department of Commerce, (1959).- *Federal Role in Highway Safety*, Report to the 86th Congress, House Document, No. 95, Washington, DC : Government Printing Office, 39.

amenés à questionner les fondements mêmes des statistiques décrivant les accidents automobiles : comment l'accident automobile est-il défini pour entrer dans les catégories de la collecte et du traitement statistique réalisés par les constructeurs ?

Interroger des conventions implicites pour bouleverser le statu quo

En 1965, les données statistiques issues des recherches en aéronautique permettent d'ouvrir un débat resté clos neuf ans plus tôt. Daniel P. Moynihan, Assistant au Secrétaire d'Etat au Travail, va profiter de cette opportunité pour poser une nouvelle question face à des Parlementaires profanes en la matière : pourquoi et comment ne pas s'interroger sur les modes mêmes de construction de la statistique utilisée depuis plus de quarante ans par les constructeurs automobiles ? C'est tout l'enjeu au cœur des vingt sept pages d'une intervention prenant pour seul objet la construction des statistiques décrivant à ce moment les accidents automobiles aux Etats-Unis :

*"Beyond the question of its reaction, or rather lack of it, to my comments on traffic safety statistics, I think it would be fair to state that there is very little discussion of the subject anywhere on a professional plane. It would seem to me obvious, for example, that a primary issue in this whole area is whether or not such data can best be collected on a universal basis - - that is, by recording every event, and adding them all up - - or whether it would be best to establish a system of national statistics based upon the now well developed sampling techniques, whereby trained technicians gather data from a small number of situations and extrapolate it to a general statistic."*⁶⁴

UNE MISE À NU DES CONVENTIONS EXISTANTES : L'ACCIDENT AUTOMOBILE COMME DÉFAILLANCE DU CONDUCTEUR

Conformément aux souhaits de Daniel Moynihan, le débat initié en 1965 porte sur les fondements scientifiques des actions entreprises depuis plusieurs décennies. Ce faisant, des choix politiques sont mis à jour à travers les conventions d'équivalence utiles au travail statistique. D'une part, les données défendues par les constructeurs représentent avant tout l'accident automobile comme une défaillance du conducteur. D'autre part, les autorités publiques ont construit une information assimilant l'accident à un problème d'aménagement routier. Les détracteurs du statu quo vont tenter d'évacuer ces deux représentations statistiques du phénomène accidentel en proposant une troisième convention d'équivalence : l'accident serait avant tout lié à des défauts inhérents au véhicule automobile.

⁶⁴ Déclaration de Daniel P. Moynihan, Assistant au Secrétaire d'Etat au Travail (Hearings ... , (1965).- *Federal Role in Traffic Safety*, Part 1, *op. cit.*, 275).

Le temps est venu en 1965 de la fin du monopole scientifique des constructeurs sur l'étude de leurs produits. Comme le souligne Ralph Nader la même année, l'évolution des sources de données disponibles permet désormais d'éclairer la décision publique :

“Until Stapp, UCLA, and Cornell began their tests and collected data, the public had no choice but to rely upon the automobile manufacturers as its sole source of information about the second collision. The industry had the field to itself and chose to dispense no information whatever. The opening of independent sources of information on automobile hazards and their relation to injuries inflicted by the second collision is giving this country its first detailed critical look at what happens when cars crash, and what is needed to make them crashworthy.”⁶⁵

Les informations disponibles suggèrent que les constructeurs américains n'ont pas rempli la mission d'amélioration de la recherche automobile qui leur avait été attribuée en 1956. En clair, les véhicules américains ne seraient pas moins dangereux que dix ans plus tôt. Leur capacité d'absorption des chocs n'aurait par exemple pas réellement progressé, ceci aggravant un peu plus les blessures liées à des véhicules de plus en plus puissants. Une telle remise en question du professionnalisme des industriels a un impact important sur les constructeurs automobiles, puisque l'ensemble de leur discours se base jusqu'à présent sur cette même distance au profane qui est en passe d'être abolie.

L'ensemble du socle scientifique de la lutte contre les accidents de la route est remis en question par la critique des résultats statistiques produits par les industriels. Comme le souligne l'Assistant au Secrétaire d'Etat au Travail devant le Congrès en 1965, la discussion des modes de production et d'analyse des statistiques devient alors centrale dans la remise en cause du statu quo :

“It is a matter of perhaps special concern to me as a public official whose primary responsibilities lie in the field of research and statistics, but I feel it is the first point, from which all subsequent inquiry into the field of traffic safety must proceed. I will risk the generalization that the most important step forward the solution of any social problem occurs when you learn to measure it.”⁶⁶

Jusqu'en 1966, le principal producteur de statistiques portant sur les accidents automobiles est le National Safety Council (NSC). Ralph Nader va lui porter une attaque double en rappelant d'abord le statut privé de l'organisation non-gouvernemental (alors même que le NSC apparaissait jusqu'alors comme un organisme public américain⁶⁷), puis en décrédibilisant les conventions d'équivalence à la base de son travail de collecte et d'analyse statistique (l'accident est avant tout perçu comme une défaillance du conducteur) :

⁶⁵ Nader R., *op. cit.*, 88-89.

⁶⁶ Déclaration de Daniel P. Moynihan, Assistant au Secrétaire d'Etat au Travail (Hearings ... , (1965).- *Federal Role in Traffic Safety*, Part 1, *op. cit.*, 255).

⁶⁷ En témoignent notamment les citations récurrentes des seules données du NSC dans l'ensemble des rapports officiels touchant à la lutte contre les accidents automobiles avant 1966.

“It has been the practice in this country to rely on the council to provide nation-wide data on motor vehicle accidents and injuries. This represents a rather unusual delegation of a public function to a private organization. The council has not failed to abuse the privilege. It has not encouraged the compilation, analysis, or reporting of data by state and local agencies relating to the accident injury experience of different makes and models of automobiles. Nor has it done any sample studies of its own regarding these differences, although its alleged research mission would certainly include studies of this kind.”⁶⁸

En signalant que le NSC ne collecte ni ne publie aucune information sur les marques et les modèles d’automobiles défectueuses, on révèle des conventions à l’origine des statistiques dont il organise la collecte et le traitement : l’accident est d’abord perçu comme un problème de comportement du conducteur, voire de l’infrastructure routière, et l’étude du véhicule n’est pas absolument nécessaire pour déterminer les tenants et aboutissants du phénomène. Les conventions d’équivalence instituées par le NSC dans le travail de collecte et d’analyse statistique amènent ainsi à sous-estimer l’importance des informations portant sur les véhicules automobiles.

Pour les Parlementaires, le travail de recueil statistique du NSC participe à dédouaner les constructeurs automobiles de toute responsabilité lors de la survenue des accidents. Alors que les industriels apparaissent peu à peu sous un mauvais jour, c’est l’ensemble de l’action du NSC qui se trouve discréditée. En plus de l’activité de production de données statistiques, l’organisme bénéficie traditionnellement d’une délégation d’autorité dans le domaine des programmes comportementaux de lutte contre les accidents automobiles. Le NSC est en effet chargé depuis les années 1920 de l’ensemble des actions visant à faire évoluer les comportements au volant aux Etats-Unis. En 1965, ces programmes deviennent suspects puisqu’ils tendent à minimiser l’importance des autres volets de l’action publique de lutte contre les accidents automobiles, c’est-à-dire l’évolution des tracés de routes et des équipements de sécurité des véhicules. A ce moment des débats, les constructeurs eux-mêmes proposent de régler tous les problèmes mis en lumière en 1965 en créant un centre d’étude des facteurs psychologiques et sociologiques menant à l’accident.⁶⁹ Cependant, leur demande est vaine tant l’opération de déconstruction du travail statistique du NSC a affecté la légitimité des actions de modification des comportements au volant. Une telle légitimité est finalement mise entre parenthèse le temps des auditions de 1965-1966, faisant ainsi mentir la vulgate du NSC reprise en 1965 par un représentant des constructeurs automobiles : “That analysis indicated that based on their figures, 90 percent of all

⁶⁸ Nader R., *op. cit.*, 264.

⁶⁹ C’est une proposition énoncée durant les auditions parlementaires de 1965 par Harry E. Chesebrough, Vice Président de la Division “Product Planning and Development” de la compagnie Chrysler Corporation (Hearings before the Subcommittee on Executive Reorganization of the Committee on Government Operations, Senate, (1965).- *Federal Role in Traffic Safety*, Part 2, 89th Congress, 1st Session, 823).

accidents were due to improper driving.”⁷⁰ Comme l’écrit l’historien Joel W. Eastman, la controverse autour de la construction des statistiques engendre une remise en question en profondeur des interprétations qu’on a pu en tirer, et donc des légitimités politiques qui ont pu en découler : “If the basis statistical data used by the highway safety movement was questionable, it was apparent that the safety professionals interpretation of the data might also be in doubt”.⁷¹

UN CHANGEMENT AU CŒUR DE LA STATISTIQUE : LE PHÉNOMÈNE ACCIDENTEL RENCONTRE L’ÉPIDÉMIOLOGIE

Le NSC jouait depuis les années 1920 un rôle de coordonnateur des efforts nationaux en termes d’évolution des comportements au volant⁷². A l’issue des auditions parlementaires de 1965 et 1966, la critique du NSC décrédibilise les efforts menés dans ce sens. Sans autre porte-parole national, les programmes visant à l’amélioration des comportements au volant sont donc pour un temps mis entre parenthèses. L’impact est important puisqu’une telle évolution ouvre une « fenêtre d’opportunité »⁷³ politique pour d’autres façons de penser le traitement public du problème des accidents automobiles. En l’absence d’opération de modification explicite des comportements, le conducteur ou le passager est écarté de la sphère de l’intervention publique. Pour reprendre le vocable d’alors, emprunté à l’épidémiologie, « l’hôte » du problème est devenu hors d’atteinte des pouvoirs publics.⁷⁴ Il devient dès lors nécessaire d’entreprendre une action sur « l’agent » (le vecteur de problème affectant l’hôte) et/ou « l’environnement » de l’incident (le lieu où l’hôte et l’agent interagissent).⁷⁵

La vision « épidémiologique » de l’action publique de lutte contre les accidents automobiles devient rapidement emblématique de la période de rupture marquant les années 1965 et 1966 : “From the epidemiologists came a preference for ‘passive measures’ that did not require the cooperation of putative beneficiaries. Excluding the driver, the host, from this man-machine-

⁷⁰ Remarque de Frederic G. Donner, Président du Conseil d’Administration de la compagnie General Motors Corporation (*Ibid.*, 773).

⁷¹ Eastman J. W., *op. cit.*, 160.

⁷² A ce sujet, voir Blumenthal M., (ed.), (1964).- *The Denver Symposium On Mass Communications Research For Safety*, Chicago, IL: National Safety Council.

⁷³ Kingdon J., (1995).- *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, New York, NY: Addison-Wesley Longman.

⁷⁴ Haddon W. Jr., Suchman E., Klein D., (eds.), (1964).- *Accident Research: Methods and Approaches*, New York, NY: Harper & Row.

⁷⁵ Sur le thème de la causalité en épidémiologie, se reporter à Berlivet L., (Juillet 1995).- *Controverses en Epidémiologie. Production et circulation de statistiques médicales*, Rapport de recherche à la MIRE, 26-39.

highway system led systems engineers to focus increasingly on the malleability of the machine and the highway.”⁷⁶ En 1966, une petite révolution scientifique et politique semble bel et bien en oeuvre puisque l’idée d’un traitement épidémiologique du problème public des accidents automobiles met à mal l’autonomie jusqu’alors préservée des constructeurs. Si l’industrie automobile faisait figure d’exception en 1956, en imposant exclusivement ses experts comme les seuls légitimes à prendre la parole sur la scène politique du Congrès, la situation est bien différente en 1966. C’est ce dont témoigne la synthèse programmatique d’un épidémiologiste proche de Ralph Nader, le Docteur William Haddon Jr. : “It seems very clear from D. Haddon’s work that the etiology of accidents is in no fundamental way to be distinguished from the etiology of any other bacterial disease to be studied and controlled by fundamentally the same scientific methods that have been so effective in other diseases and so conspicuously failing and absent in the study of accidents.”⁷⁷

La nouvelle étude statistique, ou plutôt « épidémiologique », des accidents automobiles nécessite selon William Haddon et ses collègues un recueil d’informations précises sur les liens entre « l’agent » et « l’environnement » de ce qui sera désormais considéré comme une épidémie aux Etats-Unis. Dans ces conditions, les données concernant l’état de fatigue ou les compétences du conducteur sont perçues comme moins décisives pour traiter le problème que celles concernant les défauts récurrents des véhicules ou même ceux d’un type d’infrastructure routière donné. Cela va dans le sens des travaux scientifiques précédemment cités par Ralph Nader, entrepris depuis les années 1920 dans le domaine aéronautique. Ils posent la double question de comprendre d’une part ce qui permet aux pilotes d’avion accidentés de survivre à leurs accidents, et d’essayer d’autre part de savoir s’il est possible de réunir ces conditions de survie de manière systématiquement dans l’ensemble des modes de transports existants.⁷⁸ Dans le domaine automobile, une telle évolution des pratiques scientifiques nécessitera de passer de l’étude des causes de la « collision primaire » (véhicule contre obstacle) à celle des conditions de survenue de la « collision secondaire » (passager contre obstacle). Au final, la « boîte noire » des statistiques délivrées par les constructeurs a finalement été ouverte pour discuter et changer les conventions d’équivalence à l’origine des études statistiques portant sur l’accident automobile. Selon le vœu

⁷⁶ Pour une vision synthétique de l’évolution en cours au milieu des années 1960, se référer au troisième chapitre intitulé « Science, Safety and the Politics of Righteousness » de Mashaw J. L., Harfst D. L., (1990).- *The Struggle for Auto Safety*, Cambridge, MA: Harvard University Press, 65.

⁷⁷ Déclaration de Daniel P. Moynihan, Assistant au Secrétaire d’Etat au Travail (Hearings ... , (1965).- *Federal Role in Traffic Safety*, Part 1, *op. cit.*, 283).

⁷⁸ Propos rappelés dans la déclarations de John O. Moore, Directeur du Programme “Automotive Crash Injury Research” de l’Université de Cornell (Hearings ... , (1956).- *op. cit.*, 19).

des Parlementaires réunis en 1966, les accidents automobiles seront désormais perçus aux Etats-Unis comme une épidémie qui nécessite de dissocier « l'hôte » du traitement des « agents » et de « l'environnement » de l'infection.

Les Parlementaires américains vont entériner le changement « paradigmatique » espéré par les membres du sous-comité à la Réorganisation de l'Exécutif. En 1956, leurs alter ego avaient adhéré à une position de profane qui les plaçait en situation de faiblesse vis-à-vis de constructeurs qualifiés d'experts. Dix ans plus tard, le travail de Ralph Nader et de Daniel Moynihan participe à revaloriser le statut de ce même profane sur la scène politique. Selon eux, la « boîte noire » de la statistique doit être ouverte pour éviter une emprise trop forte d'intérêts professionnels ou industriels constitués sur le secteur. Tout travail scientifique doit rester « au service du citoyen »⁷⁹, c'est en somme la signification du propos de Ralph Nader discutant des devoirs des scientifiques en général, qu'ils travaillent en université ou au sein d'une entreprise :

“Like their colleagues [de l'industrie automobile], they [les chercheurs universitaires] have shown only a slight appreciation that their special roles should require them to state forcefully in public forums the issues for discussion and resolution. As nuclear physicists and medical scientists learned years ago, public discussion is of great importance to their research undertaking. [...] These scientists who do not make known to the public the importance of their work and the practical possibility of a vastly safer vehicle cannot, of course, enjoy public support.”⁸⁰

Tout comme les responsables de l'industrie automobile, les autorités publiques avaient fait confiance en 1956 à un pouvoir de l'expert qui semblait en passe de disparaître dix ans plus tard. En 1965, les constructeurs automobiles ne sont plus les seuls à produire un savoir scientifique jugé digne d'être discuté sur la place publique. En outre, ils doivent désormais être jugés par ceux qu'ils considéraient peu de temps auparavant comme de vulgaires profanes. On peut mesurer l'impact d'une telle évolution en relisant les propos du Président de General Motors intervenant au congrès annuel pour la sécurité nationale de 1961 :

“Mr. Gordon saw ‘diversionary forces’ undermining safety progress. ‘The traffic safety field,’ he declared, ‘has in recent years been particularly beset by self-styled experts with radical and ill-conceived proposals. ... The general thesis of these amateur engineers is that cars could be made virtually foolproof and crashproof, that this is the only practical route to greater safety and that federal regulation of vehicle design is needed. This thesis is, of course, wholly unrealistic. It also is a serious threat to a balanced approach to traffic safety.’⁸¹

⁷⁹ A la lecture de l'historienne Lizabeth Cohen on pourrait questionner ici l'assimilation des figures du citoyen et du consommateur américain des années 1960 (2004.- *A Consumers' Republic. The Politics of Mass Consumption in Postwar America*, New York, NY : Vintage Books).

⁸⁰ Nader R., *op. cit.*, 144-145.

⁸¹ *Idid.*, 3-4.

Les « forces de diversion » des « amateurs » du sous-comité à la Réorganisation de l'Exécutif du sénat ont finalement eu raison des conventions scientifiques et politiques instituées antérieurement par les constructeurs. Avant la fin des auditions parlementaires de 1966, une recension du livre de Ralph Nader souligne avec malice le revirement de situation : « The manufacturers and the safety establishments have chosen to concentrate their safety fire on maintenance and drivers rather than on the vehicle. Mr. Nader and other critics of the automotive industry seem to have struck a sensitive nerve, however, if only judging by the recent reactions of such giants as Ford and General Motors, who have advertised extensively attempting to justify their product. »⁸²

Conclusion : de la décision législative à la « mise en administration »

Certains Parlementaires sont surpris par la tournure des débats ouverts en 1965. A l'image du député James A. Mackay, ils estiment que la profession politique exclut de leur champ d'intervention toute discussion des ressorts scientifiques de l'action publique : « I have been somewhat frustrated because although so much of the testimony has been important, it has had to do with causative factors and technical aspects of highway accidents and injuries. We have had too little discussion about what we can legislate in terms of an effective instrument of Government to get at the problem. That is essentially what our role is. It is not the scientific role. »⁸³ Cependant, en débattant des modes de production des données statistiques décrivant les accidents automobiles aux Etats-Unis, les Parlementaires ont pu aborder des conventions implicites issues de choix « inséparablement politique et scientifique »⁸⁴.

Au final, l'année 1966 marque un tournant de l'histoire législative des administrations fédérales américaines. Une « nouvelle génération »⁸⁵ d'institutions publiques est créée pour rompre avec le « clientélisme » et la « capture » de ses prédécesseurs par des intérêts privés ou professionnels. Les

⁸² Kroman F., (June 1966).- Unsafe at Any Speed, Book Review in *The Journal of Risk and Insurance*, Vol. 33, No. 2, 343.

⁸³ Propos du député James A. Mackay durant les auditions parlementaires de 1966 (Hearings ... , (1966).- *Traffic Safety*, Part 1, *op. cit.*, 525).

⁸⁴ Desrosières A., *art. cit.*, 56.

⁸⁵ Sur la genèse de la génération précédente d'institutions américaines, se reporter aux travaux de l'historien Gabriel Kolko, (1963).- *The Triumph of Conservatism : A Reinterpretation of American History, 1900-1916*, New York, NY : The Free Press of Glencoe.

deux nouvelles administrations publiques de lutte contre les accidents automobiles sont les premières institutions créées dans cette optique.⁸⁶ La National Traffic Safety Administration s'occupera d'établir des normes techniques imposées ensuite aux constructeurs automobiles, alors que la National Highway Safety Administration sera en charge du suivi de l'aménagement des routes américaines selon les principes nouveaux issus de l'étude épidémiologique des accidents automobiles. L'étude de leur genèse révèle tout l'enjeu d'une « mise en administration »⁸⁷ des revendications portées par les Parlementaires durant les dix années passées. C'est évidemment une autre histoire qui sera développée au cours de notre travail de thèse : comment mettre en œuvre concrètement un changement paradigmatique souhaité par les législateurs d'un pays ?

⁸⁶ National Traffic and Motor Vehicle Act of 1966, PL 89-563; Highway Safety Act of 1966, PL 89-564.

⁸⁷ Sur le terme de « mise en administration », on peut suivre les pistes décrites par Gilles Pollet et Renaud Payre (Février 2005.- Analyse des politiques publiques et sciences historiques : quel(s) tournant(s) socio-historique(s) ?, *Revue Française de Science Politique*, Vol. 55, No. 1, 133-154), en se référant en particulier à l'introduction du numéro de la revue *Genèses* consacré aux processus d'étatisations (Offerlé M., (Septembre 1997).- Etatisations, *Genèses*, Vol. 28, 3-4).

Chapitre 4. La genèse de la statistique de sécurité routière en France¹

On a coutume, pour expliquer la puissance des structures étatiques en France, de rappeler que sur ce territoire, l'Etat a préexisté à la Nation. La mise en place d'une politique de sécurité routière au cours du XXème siècle démontre combien le phénomène d'étatisation demeure, dans ce pays, au principe de nombre de processus d'institutionnalisation de la gestion des affaires publiques. La situation apparaît d'autant plus clairement lorsqu'on la compare à la celle que connaissent les Etats-Unis sur la même période. En matière statistique en particulier, les processus si vigoureux qui se développent du côté des acteurs économiques américains apparaissent tout simplement inimaginables dans le système français.

La production de statistiques sur les accidents de la circulation en France

Lorsque la Société des Nations s'inquiète, en 1937, de l'absence de statistiques en France concernant les accidents de la route, c'est l'administration du corps des ingénieurs des ponts et chaussées, le Service central de statistique et de documentation du ministère des Travaux publics à l'époque, qui hérite de la mission de produire cette statistique dont l'absence freine la mise en place d'actions internationales de lutte contre ce phénomène². Les données concernant l'année 1938, régulièrement présentées dans les annuaires statistiques diffusés par le ministère des Travaux publics comme les données les plus anciennes concernant le phénomène accidentel, paraissent peu nombreuses et essentiellement tournées vers le paramètre infrastructurel³. Au-delà de la totalisation fournie des nombres d'accidents, de victimes et de blessés, les tris proposés renvoient en effet aux conditions climatiques, à l'état de la chaussée, et aux particularités de la route (croisement, courbe, passage à niveau, etc...). Le commentaire qui accompagne ces

¹ Chapitre rédigé par Fabrice Bardet.

² Le « Service central de statistique et de documentation » a été créé à l'automne 1935 ; cf. *Journal Officiel*, 20 novembre 1935.

³ "Annuaire statistique 1er trimestre 1960", Bureau central de statistiques - Service d'analyse économique, Ministère des Travaux Publics, des Transports, du Tourisme, Paris, 1960.

statistiques est orienté en conséquence et permet aux ingénieurs des ponts et chaussées d'écarter la responsabilité des infrastructures dont ils ont justement la charge (cf. figure 11).

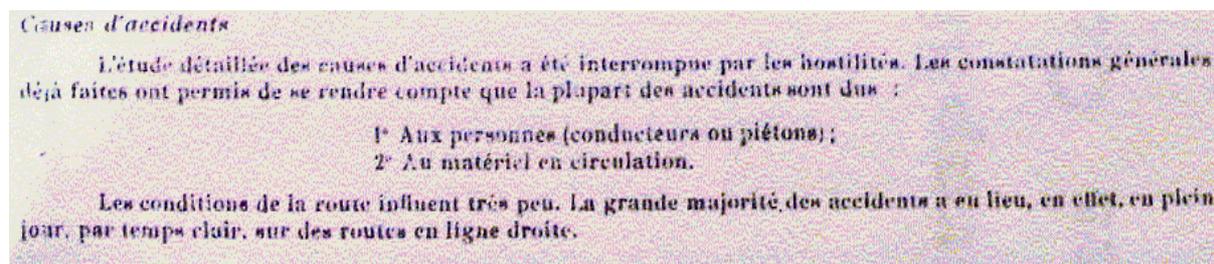


Figure 11. Les premières analyses statistiques des causes accidentelles

Cette présentation, qui écarte la responsabilité des ingénieurs de la route dans la survenue des accidents de la circulation, permet au passage de formuler une hypothèse quant au retard français en matière de statistiques d'accidents. Les ingénieurs pourraient avoir craint à l'époque que de telles statistiques ne furent susceptibles de remettre en cause le mode routier de transport (par rapport au ferroviaire par exemple) qui représentait depuis plus d'un siècle le cœur de leur activité, alors même que leur expertise en matière routière n'était en rien responsable du phénomène nouveau lié au développement de l'automobile.

Ce comptage, réalisé une seconde fois en 1946, puis reconduit annuellement à partir de cette date semble fournir une estimation très imparfaite du nombre d'accidents qui adviennent sur l'ensemble du réseau routier. Ainsi, lorsqu'une procédure nouvelle de décompte est mise en place en 1953, le nombre de victimes recensées dans les accidents de la route est presque multiplié par deux, passant d'un peu moins de 86 000 à presque 165 000⁴. Le saut ne peut bien sûr s'expliquer que par le changement de la méthode de dénombrement. De fait, c'est à cette occasion qu'est mis en place le décompte basé sur le remplissage par les forces de l'ordre d'un bulletin d'accident qui constitue depuis cette date l'élément central de la statistique des accidents de la circulation en France⁵. 1953 constitue donc une frontière historique avant laquelle les accidents de la route ne constituent pas un enjeu spécifique de la gestion des affaires publiques.

LE TEMPS OÙ LES ACCIDENTS DE LA ROUTE NE CONSTITUAIENT PAS UN PROBLÈME PUBLIC

Bien avant qu'émerge le problème public des accidents de la route, l'administration du ministère des Travaux publics produisit d'abord des statistiques de circulation sur les routes. Ces chiffres étaient issus de recensements réguliers opérés selon une périodicité variant de 4 à 10 ans, sur une

⁴ « Les accidents corporels de la circulation routière », Ministère des Travaux publics, 1957, p. 66 ; Archives personnelles de Maryse Lagache, ONISR.

⁵ L'augmentation annuelle du nombre d'accidents passe alors de 5 % en tendance au cours des années précédentes à près de 50 % cette année là.

moyenne légèrement inférieure à sept années⁶. La publication par le ministère des Travaux publics du recensement de 1955 témoigne de la place marginale qu'occupe, encore à cette époque, le phénomène accidentel dans les préoccupations des agents qui sont en charge du développement et de l'amélioration du réseau routier.

Alors que les accidents font l'objet depuis l'année précédente d'un nouveau dispositif – qu'on présente plus loin, on remarque à la lecture de l'important document qui expose les résultats du recensement de 1955 que le phénomène accidentel n'a fait l'objet d'aucun ajout dans le protocole d'enquête qui a été mis en œuvre à cette occasion. Un tableau intitulé « Infrastructure routière, circulation et population », qui comporte des données sur les accidents, est bien annexé en fin de document. Mais il ne fait l'objet d'aucun commentaire dans la synthèse présentée en début de rapport. Celle-ci est consacrée à de longues explications concernant les corrections de méthodes introduites depuis le précédent recensement de la circulation qui, opéré pendant les périodes scolaires, aurait conduit à une surestimation de la circulation sur certaines routes de vacances. Il est ainsi précisé que cette maladresse de méthode aurait été à l'origine de regrettables erreurs d'estimation, par la direction des Routes, des besoins départementaux en matière d'entretien de la voirie⁷.

La présentation de l'annexe mentionnant le phénomène accidentel, quant à elle, est insérée à la page 165 du document. Elle n'explique pas pourquoi une telle annexe est insérée et apporte très peu d'informations sur la nature des données produites. L'origine en particulier du nombre des « victimes d'accidents de la circulation en rase campagne ou petites agglomérations » qui est indiqué pour chaque département n'est pas mentionnée. Le chiffre global, pour l'année 1954, de 94 936 victimes permet de penser qu'il résulte de ce comptage précédemment évoqué, réalisé une première fois en 1938 par le ministère des Travaux publics. Il correspondrait en effet, en tendance, à l'estimation faite pour les années 1948 à 1952 (cf. figure 12). Ces chiffres détaillés par départements ne font pas non plus l'objet de commentaires. Ils sont présentés parallèlement au nombre d'habitants par département, obtenu auprès de l'INSEE. Mais aucune exploitation de ce rapprochement n'est suggérée⁸. Il apparaît clairement à la consultation de cette publication de 1956 qu'en même temps que l'administration des routes souhaite affirmer qu'elle ne se désintéresse pas du phénomène accidentel qui fait l'objet de nouvelles interrogations, elle ne peut masquer l'éloignement de ce problème émergent du métier de gestionnaire des routes qu'elle a développé au fil des décennies.

Bien d'autres éléments signalent que les accidents de la route ne sont pas encore constitués en « problème public » dûment pris en charge. On peut ainsi évoquer les nombreuses contradictions entre les chiffres avancés par les différents documents officiels publiés alors par les services du

⁶ « Recensement de la circulation sur les routes nationales en 1955 », MTP des Transports et du Tourisme, DRCR, 1956, 180 p, p. 6.

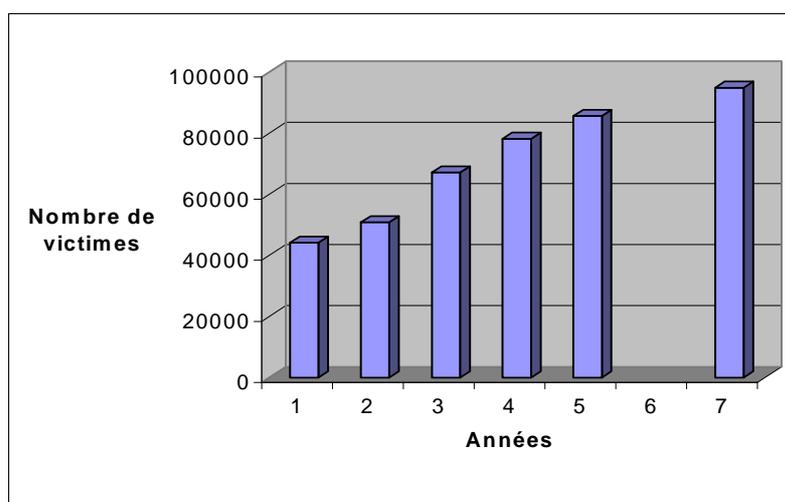
⁷ La synthèse, intitulée « Rapport », est présentée dans les pages 7 à 13 du document mentionné ; *ibid.*

⁸ *Ibid.*, p. 165.

ministère des Travaux publics. Deux ans avant la parution du recensement de la circulation de 1955, publié par la direction des Routes du ministère, la dernière édition de l'annuaire statistique annuel du ministère des Travaux publics (dont la parution avait commencé en 1948) établissait le nombre de victimes d'accidents de la route pour l'année 1953 à 118 423⁹. De sorte que le chiffre avancé en 1955 par la Direction des routes suggérait une chute, en 2 ans, de plus de 20 000 du nombre de victimes, alors que la circulation connaissait une forte croissance !

Figure 12. L'estimation des victimes d'accidents par la direction des Routes du MTP en 1956

1948 année 1	1949	1950	1951	1952	1953	1954
44199	50914	67210	78250	85696		94936



Outre les cloisonnements administratifs que cette dissension suggère entre la direction des Routes et le service chargé de l'édition de l'annuaire statistique ministériel, l'évaluation du nombre de victimes produite dans l'annuaire 1953 surprend lorsqu'on la compare à celles faites dans les éditions précédentes de la publication. Quatre ans plus tôt, l'annuaire 1949 comptabilisait 35 570 victimes. En quatre ans, le nombre de victimes aurait donc plus que triplé ! Une telle augmentation engage en réalité à favoriser l'hypothèse d'une évolution des méthodes d'estimation alors utilisées par le service statistique du ministère des Travaux publics. En effet, en 1950, une première réforme est introduite dans le traitement des données, leur chiffrage étant confié à la direction des Routes du MTP et leur exploitation mécanographique à l'INSEE¹⁰. Mais c'est en 1953 qu'intervient le changement le plus important, avec la création d'un nouveau formulaire dont l'exploitation mécanographique demeure confiée à l'INSEE, et dont la charge de l'analyse reste au ministère des Travaux publics. Cette réforme conduit à une nouvelle estimation du nombre des victimes d'accidents de la circulation qui s'établit à 154 717, soit encore 30 % au-dessus de l'ancienne estimation « corrigée » du ministère des Travaux publics. Ce chiffre va contribuer à constituer les accidents de la route en problème public.

⁹ "Statistiques des transports. Année 1953", Ministère des travaux publics, des transports et du tourisme, Paris, 1954.

¹⁰ G. Pilé, *Les statistiques des transports en France*, Paris, INSEE, 1952., p. 159.

La création du « fichier accidents »

Ce n'est qu'en 1953, plusieurs années donc après la sollicitation de la SDN, que se met en place en France un système de recueil des informations concernant les accidents de la circulation fournissant des données statistiques dont la qualité apparaît aujourd'hui suffisante pour permettre les comparaisons historiques. L'élément central de la réforme est la création d'un document dans lequel les forces de l'ordre doivent reporter, sur la base des procès verbaux d'accidents de la circulation, un ensemble d'informations susceptibles de favoriser par la suite l'analyse statistique des causes du phénomène accidentel. Ces informations sont ensuite reportées dans un « fichier accidents » qui devient rapidement la pierre angulaire du système d'information public en matière d'accidents de la circulation. Aujourd'hui dénommé Bulletin d'analyse des accidents de la circulation (BAAC), il est l'outil privilégié des pouvoirs publics en charge de l'action de sécurité routière. A ce titre, il apparaît capital de revenir sur l'histoire du contenu du fichier proprement dit, dont l'évolution éclaire largement les mutations, au fil des décennies, de la politique française de lutte contre l'insécurité routière. Il sera intéressant ainsi de centrer l'analyse sur deux moments cruciaux de l'histoire de la sécurité routière en France : la genèse du fichier après la création de l'association de la Prévention routière, puis sa rénovation en 1976, après l'institutionnalisation d'une véritable action publique de sécurité routière au début des années 1970.

Mais avant de revenir sur les évolutions que connaît le fichier lui-même, importantes, il s'agit d'insister sur un élément essentiel du dispositif mis en place avec la création de ce fichier qui, lui, ne sera plus modifié. En 1953 en effet, la décision est prise de confier aux forces de l'ordre – qui établissent les procès verbaux d'accidents – le soin de remplir le document qui va servir de base au nouveau système statistique¹¹.

Plusieurs commentaires peuvent être faits à ce niveau. Ce choix se distingue de celui qui est réalisé quelques années plus tard aux Etats-Unis, comme on l'a précédemment développé, où cette première étape de la production statistique est confiée à ce qui correspondrait en France à un « corps » d'agents de la puissance publique spécialement recrutés à cette fin. La question se pose ensuite – et de ce point de vue le recours à un corps spécialisé ne change pas fondamentalement les choses – de savoir si certains accidents n'échappent pas à cette procédure. Dans le cas d'accidents peu graves par exemple, il peut arriver que les forces de l'ordre ne soient pas toujours prévenues de la survenue d'un accident. Sans entrer dans le contenu de ces problématiques méthodologiques, il convient de conserver donc à l'esprit que le système de report mis en place en 1953 n'a connu, contrairement au fichier proprement dit dont il va être question maintenant, aucune évolution.

¹¹ "Les accidents corporels de la circulation routière en 1956", Ministère des Travaux publics des Transports et du Tourisme, direction des Routes et de la circulation routière, Paris, 1957., p. 7.

La genèse du « fichier accidents » demeure mystérieuse, comme celle de nombreux outils statistiques, souvent absents des archives, comme des mémoires des acteurs, pour avoir été considérés, aussitôt bâtis, comme des faits objectifs dont seule la date de la fabrication – ou de la découverte – importe. Elle intervient néanmoins au milieu d'une somme d'autres événements qui signalent l'émergence, au début des années cinquante, d'un problème public spécifique autour des accidents de la circulation routière. Il s'agit d'évoquer rapidement ces événements afin de resituer le contexte de fabrication de cet outil éminemment sociologique qu'est le fichier de base de la première véritable statistique des accidents de la circulation en France.

Un peu plus d'un an après l'engagement du report systématique des accidents de la circulation, juillet 1954, un décret du gouvernement Mendès France portant code de la route introduit notamment la limitation la vitesse des voitures et des poids-lourds en agglomération¹². La même année, le PDG de la Régie Renault, Pierre Lefaucheur, finance la création d'un Laboratoire de physiologie et de biomécanique qui doit permettre de progresser dans la compréhension, non pas des causes, mais du déroulement et des conséquences sur les usagers des accidents de la route. La nouvelle structure est confiée à un jeune interne de médecine, Alain Wisner, qui va devenir au fil des années le principal importateur en France de l'ergonomie¹³. Même si ces initiatives apparaissent très différentes, la première réglementaire, la seconde liée au développement d'une entreprise nationale, elles représentent autant de signes d'une préoccupation croissante de nombreux segments de la société française pour la question émergente des accidents de la circulation routière.

Ces mobilisations de différents acteurs publics et privés interviennent moins de cinq années après celle d'un certain nombre d'acteurs privés sur secteur de la route, autour de la création, en 1949, de l'association de la *Prévention routière*¹⁴. Cette association loi 1901, promue par l'Association générale des Sociétés d'Assurances contre les Accidents (AGSAA), ainsi que l'Union routière, a rapidement pris en charge l'organisation d'une première campagne d'information du public en 1952¹⁵. En quelques années, les accidents de la circulation sont devenus un problème public et c'est naturellement qu'en 1955, les pouvoirs publics reconnaissent en cette association d'utilité publique.

¹² Anne Kletzen, "Le code de la route : pourquoi ?" mémoire de mémoire de thèse de droit, sous la direction de Philippe Robert, Paris-sud Jean Monnet, 2003, 582 p., p. 366 ; et la chronologie de la Documentation française, <http://www.vie-publique.fr/politiques-publiques/politique-route-securite-routiere/chronologie/#0.%201893-1969>

¹³ Alain Wisner, *Quand voyagent les usines*, Paris, Syros, 1985, 102 p.

¹⁴ Séverine Decretton, "La sécurité routière : les différents aspects d'un service public morcelé", mémoire de mémoire de thèse de droit, sous la direction de Pierre Sandevor, Lille 2, 1989, 573 p., p. 122.

¹⁵ Camille Picard, "Les campagnes sociales de sécurité routière de 1952 à 2000", mémoire de thèse en cours, sous la direction de Myriam Tsikounas, Paris 1.

Pour engager la gestion de ce nouveau problème public, la question de l'information apparaît primordiale. Plus largement, elle apparaît primordiale dans l'ensemble du secteur des transports soumis à cette époque à d'importantes transformations, notamment sous l'influence de la croissance du trafic. Le décret du 14 novembre 1949 visant à réaffirmer les principes du contingentement du transport sur routes de la politique de coordination des modes de transports mise en place en 1934 apparaît rapidement inapplicable face à la pression du développement du transport routier. Les données manquent pour comprendre les phénomènes à l'œuvre et leur ampleur. Plusieurs enquêtes par sondage sur le transport routier sont ainsi réalisées dès l'année 1952¹⁶. Puis c'est la Commission des comptes transports de la nation instituée en 1955 qui compte parmi ses objectifs prioritaires l'établissement de statistiques fiables dans le secteur. Ces initiatives parallèles suggèrent à Nicolas Neiertz le jugement selon lequel à cette époque, « la politique des transports commence à peine à entrer dans l'ère statistique »¹⁷.

C'est dans ce contexte général du secteur des transports et plus spécifiquement au regard du projecteur porté sur le phénomène des accidents de la circulation par la Prévention routière que les pouvoirs publics organisent la mise en place du report des données accidentologiques à travers la création du « fichier accident ».

UN TRAITEMENT MINIMALISTE DES DONNÉES STATISTIQUES

Si les accidents de la circulation deviennent donc un problème public suffisamment important pour que la mise en place d'un système d'information statistique fiable soit décidée, ils sont encore loin, à l'époque, de faire l'objet d'un programme d'action publique complet. Dès le stade de l'analyse de ces données nouvellement produites, les moyens semblent manquer. L'administration n'est pas mobilisée pour le traitement de ces nouvelles sources d'information. L'information brute est transmise aux échelons locaux du ministère des Travaux publics, mais l'analyse statistique ne se développe que de manière rudimentaire et reste souvent déconnectée de la préparation des politiques d'aménagement routier produites par le ministère.

L'échelon départemental de l'administration, en charge de l'entretien du réseau routier, est le premier destinataire des données nouvellement recueillies par les forces de l'ordre. Les services ordinaires des ponts et chaussées sont chargés de recueillir les fiches établies localement par les services de la Gendarmerie ou de la Police dans les grosses agglomérations, et d'en faire un premier traitement avant de les transmettre à l'échelon national pour une agrégation statistique. Il s'agit de ponctionner dans ces fiches les informations qui concernent la localisation des accidents,

¹⁶ Robert Sermage, "Enquête par sondage sur les transports routiers de marchandises", *Bulletin mensuel de statistique, nouvelle série*, avril-juin, 1954, p. 24-43.

¹⁷ Nicolas Neiertz, "La coordination dans les transports en France de 1918 à nos jours", mémoire de thèse de Doctorat d'histoire, sous la direction de François Caron, Paris IV - Sorbonne, 1995, 750 p., p. 355.

afin d'établir une carte départementale des « points noirs » de la circulation¹⁸. Sur cette base, l'ingénieur en chef des ponts et chaussées pourra adapter le plan d'action de son service en matière de réfection ou de réaménagement des routes.

Les fiches sont ensuite adressées à l'INSEE qui dispose alors d'un équipement mécanographique susceptible de permettre leur exploitation statistique. Mais l'analyse et la synthèse demeurent au ministère des Travaux publics, au sein de la direction des Routes qui se dote d'un Service des études et recherches sur la circulation routière (SERC) et change de nom au passage, en devenant la direction des Routes et de la Circulation routière. Très vite, le traitement mécanographique est rapatrié au sein de ce nouveau service, de sorte que le ministère des Travaux publics maîtrise la majeure partie de la chaîne de production de l'information statistique. Pour boucler le processus, l'information ainsi traitée et analysée est diffusée à travers la création de publications annuelles dont l'une est intitulée « Accidents corporels de la circulation routière », et dont la parution débute dès l'année 1955.

La création du SERC permet de développer au sein de la direction des Routes la réflexion qui s'est institutionnalisée aux Etats-Unis sous le nom de « Traffic engineering » (cf. chapitre 2). La direction du nouveau service est en effet confiée à un jeune ingénieur du corps des ponts et chaussées, Joseph Elkouby, qui a pris l'initiative d'aller suivre au *Massachusetts Institut of Technology* (MIT) une formation complémentaire de master en « Highway traffic engineering »¹⁹. Afin de grossir les compétences de son service dans la science nouvelle, Elkouby favorise l'envoi aux Etats-Unis de jeunes collègues du corps des ponts pour suivre des formations complémentaires du même type que la sienne, avant de les faire nommer dans son service. Malgré l'influence de cet ingénieur au sein de la puissante direction des Routes, soulignée par les acteurs de l'époque, les moyens dégagés pour ce service reste peu importants au regard de la situation américaine du « Traffic engineering ».

Le traitement au niveau national des renseignements recueillis par les forces de l'ordre est relativement modeste. Une fois par an, ces données sont adressées au SERC qui effectue alors une mise en fiches perforées de ces données puis organise le traitement mécanographique de ces fiches. Les résultats de ces tris sont alors diffusés à travers la publication annuelle « Les accidents corporels de la circulation ». Au-delà du manque de fraîcheur des informations fournies à travers une telle procédure – qui peut atteindre deux ans pour les accidents survenus en début d'année – le manque relatif de moyens du SERC est perceptible à travers la brièveté des commentaires analytiques qui sont apportés dans la publication C'est seulement dans le troisième numéro de la publication, qui paraît en 1957, qu'un commentaire un peu détaillé est apporté sur les informations statistiques fournies. Mais dès l'année suivante, le commentaire se réduit à nouveau et traduit la faiblesse des moyens engagés.

¹⁸ "Les accidents corporels de la circulation routière en 1956", 1957, *op. cit.*, p. 7.

¹⁹ Entretien avec Serge Goldberg, agent du SERC entre 1958 et 1961.

Ce minimalisme qui se poursuivra tout au long des années 60 constitua, pour beaucoup d'acteurs de l'époque, l'une des raisons qui légitimait la réforme du système et la création de la délégation à la sécurité routière en 1972 (cf. *infra*)²⁰.

Des chantiers de réflexion en dehors de l'administration des Travaux publics

Au-delà de la réforme du processus de recueil de l'information statistique en matière d'accidents de la circulation, l'administration des Travaux publics, en charge de l'action de réduction des accidents sur les routes, apparaît donc avoir peu investi dans la réflexion sur la compréhension du phénomène accidentel. Les différentes initiatives qui sont prises à partir de la seconde moitié des années 1950 et avant la création de la délégation à la sécurité routière au début des années 1970, en dehors de l'administration des Travaux publics, pour progresser dans l'analyse du phénomène accidentel, renforcent cette impression d'une prise en charge insuffisante de la dangerosité de la circulation routière, chaque année plus évidente.

LES RECHERCHES DES CONSTRUCTEURS AUTOMOBILES

Presque simultanément à l'initiative de l'administration de réformer le recueil de l'information statistiques en matière d'accidents de la circulation, la direction de l'entreprise Renault décide la création d'un laboratoire de recherche destiné à améliorer la compréhension du phénomène accidentel, le Laboratoire de physiologie et de biomécanique (LPB). L'initiative est impulsée par le directeur des Etudes et de la Recherche de la Régie, Fernand Picard, qui souhaite susciter notamment la réflexion sur le thème de la fatigue nerveuse des conducteurs et la baisse de vigilance qu'elle entraîne²¹. La perspective est très proche de celle qui se développe alors aux Etats-Unis (cf. *supra*). Le nouveau laboratoire est confié en 1954 au médecin Alain Wisner, dont les travaux postérieurs, orientés sur l'étude des conditions de travail, en feront l'un des fondateurs en France de l'ergonomie.

En 1955, le terme d'ergonomie n'est pas encore popularisé. La réflexion confiée à Alain Wisner se concentre d'une part sur l'étude des comportements des conducteurs, et d'autre part sur les dégradations des véhicules accidentés. A la fin des années 1950 est ainsi lancée une première étude sur les dauphines accidentées, dans laquelle les membres du LPB chargés de la recherche se rendent dans les casses de la région parisienne pour répertorier l'état des véhicules après l'accident.

La réflexion prend suffisamment d'ampleur en France pour que les constructeurs automobiles Renault et Peugeot souhaitent mettre leurs moyens en commun pour dynamiser la réflexion engagée au sein du LPB. A la fin des années 60 est ainsi créé le Laboratoire d'accidentologie et de

²⁰ Entretien avec un agent de l'ONISR, recruté à la DISR quelques mois après sa création ; 21 novembre 2005.

²¹ Entretien téléphonique avec Claude Tarrière du 4 janvier 2006.

biomécanique (LAB), dont les travaux font participer au développement en France de l'analyse détaillée des accidents.

LA CRÉATION DE L'ONSER

En face de la mobilisation des constructeurs automobiles, les agents du SERC de la direction des Routes (DRCR) du ministère des Travaux publics ressentent le besoin d'un investissement nouveau de la puissance publique dans la lutte contre les accidents de la route, en termes intellectuels et en termes budgétaires.

Sur le fond de la réflexion d'abord, les ingénieurs du corps des ponts et chaussées qui ont suivi des formations en « traffic engineering » dans les universités américaines jugent que la prise en compte du problème public que pose les accidents de la circulation est insuffisante. Le désir de modernisation que portent quelques jeunes ingénieurs du corps des ponts et chaussées qui affirment vouloir réformer l'administration s'oriente plutôt vers la volonté de développer dans l'administration des outils de pilotage économique des politiques. Dans cette dynamique qui débouchera sur la création d'un service des affaires économiques et internationales (SAEI) en 1960²², le phénomène accidentel est considéré comme secondaire.

Par ailleurs, pour les ingénieurs de la direction des routes qui doivent prendre en charge, malgré tout, le phénomène accidentel, l'orientation des réflexions se porte exclusivement sur le paramètre infrastructurel. Or, les ingénieurs qui se sont formés au « traffic engineering » souhaitent au contraire promouvoir cette vision multi-factorielle qui se développe notamment du côté des constructeurs automobiles. A ce titre, l'un des jeunes ingénieurs envoyés aux Etats-Unis par le directeur du SERC, cherche à développer, dès son retour en 1958, des partenariats avec Alain Wisner qui dirige le LPB.

En termes budgétaires enfin, les moyens sont trop difficilement mobilisés pour cette question émergente des accidents de la circulation au sein de l'imposante direction des Routes, dont le directeur n'est plus André Rumpler qui avait favorisé la création du SERC. Dans un ouvrage historique sur le corps des ponts et chaussées, son successeur Roger Coquand présente au contraire la période du début des années 60 comme tendue vers la construction des autoroutes²³. Dans un contexte institutionnel peu propice au développement de la réflexion sur le phénomène accidentel, Serge Goldberg, avec la complicité du directeur du SERC, décide alors la création d'une association loi 1901, l'« Office national de sécurité routière », pour favoriser la recherche dans ce domaine, favoriser les partenariats avec les médecins financés par les constructeurs et obtenir de nouveaux financements.

²² Fabrice Bardet, 2000, *op. cit.*, p. 305.

²³ André Brunot and Roger Coquand, *Le corps des ponts et chaussées*, Paris, Editions du CNRS, 1982, 916 p., p. 579.

L'obstruction de la voie institutionnelle n'est pas la seule raison qui pousse alors les ingénieurs du corps des ponts et chaussées du SERC à la création de l'ONSER en 1962. La structure associative, qui correspond au modèle de l'agence américaine, apparaît à cette époque comme disposant de toutes les caractéristiques de souplesse qui manquent à l'administration française selon de nombreuses critiques qui sont alors formulées²⁴. L'expérience américaine des ingénieurs du SERC n'est sans doute pas pour rien dans le design institutionnel qui est alors défini par Serge Goldberg, qui se souvient bien au demeurant des débats qui se menaient alors sur la nécessité de développer les administrations de mission. La perspective de faire entrer au conseil d'administration les sociétés d'assurance permettait d'envisager bénéficier de financements de nature à compléter la participation de l'administration des Travaux publics²⁵.

L'association, d'abord implantée rue Tronchet à Paris, c'est-à-dire éloignée du SERC, installé dans les locaux du ministère boulevard Saint Germain, puis à Arcueil, entend marquer son autonomie vis-à-vis de l'administration d'origine de son fondateur. Mais l'autonomie est une façade néanmoins relative puisque, dès l'origine, l'essentiel des moyens de fonctionnement est fourni par le ministère des Travaux publics. Au-delà de la disponibilité partielle accordée à Goldberg pour développer l'association, les publications de l'ONSER par exemple sont prises en charge par le SERC.

Les premiers travaux produits, qui ne sont publiés qu'en 1962, témoignent de la volonté d'aborder les trois paramètres du phénomène accidentels envisagés dans l'analyse multi-factorielle développée aux Etats-Unis. Serge Goldberg signe ainsi trois études qui concernent respectivement « Les accidents sur pistes cyclables » (le paramètre infrastructurel), « Les accidents de la circulation en fonction de l'âge des conducteurs des véhicules automobiles » (le paramètre usager) et « Les études détaillées d'accidents de la route. Les facteurs liés à l'infrastructure ». On envisage le partage des tâches imaginé avec Alain Wisner dont le laboratoire se concentre lui sur le paramètre du véhicule, même si l'expression « étude détaillée des accidents » renvoie implicitement à cet aspect du phénomène accidentel.

La structuration de l'ONSER s'opère autour de trois unités qui se concentrent plus ou moins sur les paramètres des causes d'accidents identifiés : le Laboratoire de psychologie de la conduite pour les usagers, le centre de recherche implanté à Bron pour les véhicules, qui travaille notamment en partenariat avec les chercheurs du LPB de la Régie Renault, et le département d'évaluation du risque d'accident (DERA) qui développe l'analyse des données statistiques existantes.

Les parutions de l'ONSER se multiplient tout au long des années 1960 et devancent de quelques années les mesures réglementaires prises dès la fin des années 1960. Ainsi les études de l'ONSER

²⁴ Edgar Pisani, "Administration de gestion, administration de mission", *Revue française de science politique*, 6, 2, 1956, p. 315-330.

²⁵ Entretien avec Michel Frybourg, directeur du SERC et de l'ONSER de 1964 à 1970, puis directeur de l'IRT jusqu'en 1982.

consacrées aux jeunes conducteurs devançant-elles par exemple le décret de 1969 sur la limitation de la vitesse pour les jeunes conducteurs.

Dans les dix premières années de la structure, les financements de l'association proviennent de différentes origines, les financeurs étant représentés au sein du conseil d'administration de la structure. Claude Berlioz, qui prend la tête du DERA en 1970, se souvient ainsi que seules deux personnes appartenaient à cette unité lors de son arrivée deux ans plus tôt. Mais la création du ministère de l'équipement et la fondation à cette époque d'un important réseau technique de laboratoires et de services d'études vient bouleverser le contexte institutionnel de l'ONSER.

Si la structure associative retenue pour l'étude des accidents de la circulation parvient à traverser cette période de recomposition, notamment compte tenu des partenariats qu'un tel montage a permis avec les constructeurs automobiles notamment. Mais il s'agit également de favoriser le développement d'un système d'information légitime aussi bien auprès des ingénieurs des ponts et chaussées qu'auprès des administrateurs du ministère de l'Intérieur qui, non seulement assurent la tutelle des forces de police chargées du recueil de l'information brute dans les agglomérations, mais envisagent également le développement d'actions de régulation susceptibles de répondre au problème croissant des accidents de la circulation²⁶.

Malgré tout, les liens avec le nouveau ministère de l'Équipement se renforcent au fil des ans. Institutionnellement d'abord, la création d'un Institut de recherche sur les transports (IRT) en 1968 favorise un financement plus large de l'ONSER par les budgets alloués au ministère de l'Équipement. En l'espace de cinq années, la taille de l'ONSER va croître de manière importante, son département statistique quadruplant ses effectifs de 1968 à 1973, pour atteindre presque dix agents. A la même époque, la création du Service d'études techniques des routes et autoroutes (SETRA) au sein duquel sont transférés et renforcés les moyens d'étude du SERC renforce encore l'influence du ministère de l'Équipement dans le fonctionnement de l'ONSER. L'informatisation du traitement de l'information statistique qui s'opère en particulier grâce au puissant ordinateur IBM dont est doté le SETRA renforce encore la dépendance de l'ONSER vis-à-vis de son interface ministérielle. L'influence du ministère de l'Équipement sur l'ONSER apparaît telle que les acteurs de l'heure n'évoquent plus la symbiose mais une situation de « tutelle »²⁷.

Ce n'est que très tardivement qu'un terme sera mis à cette expérience associative largement subventionnée par les financements budgétaires. Il faut en effet attendre 1985 pour que l'association ONSER disparaisse dans la fusion de différentes structures de recherches parallèles qui donne lieu à la création de l'INRETS. Jean-Pierre Giblin, qui prépare cette fusion depuis le cabinet du ministre prend la tête de la nouvelle structure à sa création.

²⁶ *Idem.*

²⁷ André Brunot et Roger Coquant, 1982, *op. cit.*, p. 631.

La gestion des manifestations parisiennes des mouvements de mai 1968 par la préfecture de police de Paris est aujourd'hui envisagée, au sein même de l'institution policière, comme un tournant dans l'histoire policière, la stratégie alors conduite par le préfet de police « [traduisant] une nouvelle conception de l'ordre, accordant la priorité au respect des droits de l'homme »²⁸. C'est dans les mois qui suivent ce tournant que paraît un numéro « spécial statistiques 1968 » de la publication « Liaisons » de la préfecture de police de Paris²⁹. Le fait que la partie la plus importante de cette publication (30 pages sur 40) soit consacrée aux accidents de la circulation, reléguant au second rang le développement sur la délinquance, pourrait peut-être s'expliquer par ce tournant aujourd'hui revendiqué par l'institution policière. Mais au-delà de l'analyse de son contexte institutionnel interne au champ de l'action policière, le contenu même de ce dossier permet d'appréhender l'investissement nouveau de l'acteur policier, à la fin des années 60, dans le problème que constitue les accidents de la route. Plus précisément encore, le caractère rétrospectif de la parution permet de faire remonter cet investissement au début des années 1960, alors même que l'administration en charge du problème, l'administration des Travaux publics, opte à l'inverse pour l'externalisation partielle du développement des compétences d'analyse du phénomène accidentel, en accompagnant la création de l'ONSER.

Après les premiers tableaux qui récapitulent le nombre des victimes d'accidents de la circulation sur le nouveau territoire de compétence de la préfecture de police pour 1968, suite au découpage de l'ancien département de la Seine, une somme de tableaux et graphiques présentent les statistiques selon les critères retenus par les services du ministère des Travaux publics depuis 1954 : type de route, type d'usager (piétons, cyclomotoriste, conducteur de voiture) et âges des victimes.

Mais l'analogie s'arrête là et la suite de la publication propose une représentation statistique du problème des accidents de la circulation bien différente que celle produite depuis des années par le ministère des Travaux publics, devenu ministère de l'Équipement. Une série de tableaux propose d'abord un tri des données en fonction des « fautes présumées » des différents usagers de la route : différents conducteurs ou piétons (cf. figure 13).

Rien n'est dit sur la manière dont cette responsabilité a été déterminée pour établir de telles statistiques, mais le résultat est là : des fautes et des fautifs sont identifiés qui constituent autant de raisons d'agir pour l'administration de la préfecture de police. Il est intéressant au passage de noter que le tri croisé avec l'âge des victimes est organisé selon des catégories d'âges différentes de celles retenues par le ministère des Travaux publics (cf. infra). La différence, qui peut sembler minime, conduit pourtant à modifier la représentation produite de la vulnérabilité de la population des jeunes conducteurs. Mais en l'occurrence, cet aspect du problème ne constitue pas

²⁸ http://www.prefecture-police-paris.interieur.gouv.fr/documentation/bicentenaire/theme_expo2.htm

²⁹ "Liaisons. Spécial statistiques 1968", Préfecture de police de Paris, Paris, 1969.

une dimension fondamentale du projet d'intervention policière qui se dessine. Au contraire, une action de répression spécifiquement dirigée vers une catégorie de population pourrait être envisagée comme une forme de discrimination contradictoire avec les principes d'organisation du service public à la Française.

FAUTES PRESUMÉES DES CONDUCTEURS DE VOITURES CYCLES ET CYCLOMOTEURS									
VOITURES PARTICULIÈRES Y COMPRIS TAXIS	Franchissement d'une ligne jaune continue	Dépassement à droite interdit	Dépassement interdit dans un virage ou au sommet d'une côte	Priorité non observée	Véhicule se rabattant trop tôt sur la droite après dépassement	A débouché sans précaution (parking, stationnement, etc.)	N'a pas respecté la signalisation lumineuse ou manuelle	N'a pas marqué l'arrêt au panneau « STOP »	TOTAUX
18 à 24 ans - Hommes	12	2	2	408	5	8	37	9	483
Femmes	1	1		48	1	2	6	1	60
25 à 34 ans - Hommes	13	1	1	517	2	16	74	20	644
Femmes		1		64		2	4	2	73
35 à 44 ans - Hommes	5	1		321	4	12	37	13	393
Femmes				52	1	3	2	1	59
45 à 54 ans - Hommes	3	1		152	3	10	16	9	194
Femmes			1	25		2		2	30
55 à 64 ans - Hommes	1			100		2	3	8	114
Femmes				7		1	3		11
65 ans et + - Hommes				47		1			48
Femmes				5			3		8
Age non précisé									
Hommes				25	1		10	2	38
Femmes									
TOTAUX	35	7	4	1.771	17	59	195	67	2.155

Figure 13. La responsabilité des usagers

Les pages suivantes de la publication enchaînent assez logiquement sur la présentation de l'efficacité des modes d'intervention des forces policières qui permettraient de faire reculer le problème constitué par les accidents de la circulation. Mais le propos de se contente pas de suggérer un besoin de renforcement des contrôles policiers sur les routes. Des outils spécifiques sont mis en avant qui renvoient aux éléments de l'accidentologie cachés dans les statistiques produites par les services du ministère des Travaux publics : la vitesse, l'alcool au volant et les stationnements gênants.

Un premier développement est consacré au développement des contrôles par « cinémomètre-radar » dont la mise en œuvre est présentée comme liée à « la mise en service de voies rapides qui incite souvent les automobilistes à commettre des excès de vitesse qui sont à l'origine de graves accidents »³⁰. Aucun élément de preuve de ce lien de causalité entre la vitesse et le nombre de

³⁰ Ibid., p. 35.

victimes des accidents n'est rapporté. Seules sont produites des statistiques sur l'activité des services de police et le pourcentage des véhicules contrôlés en infraction par rapport à la limitation de vitesse au regard du nombre total de contrôles effectués. Mais là encore, l'accent est mis sur l'existence d'une faute des conducteurs, qui constitue une réalité contre laquelle les forces de l'ordre pourraient être légitimement mobilisées de manière renforcée.

Un deuxième développement est consacré au contrôle de « l'imprégnation alcoolique » des conducteurs automobiles, dont la technique a été mise en service en octobre 1968. Les statistiques publiées, qui font état de 285 dépistages positifs sur les 342 réalisés par la préfecture de police, ne sont accompagnées d'aucun commentaire sur la manière dont ces contrôles ont été réalisés, même si l'on sait. Compte tenu du pourcentage de contrôles positifs (83%), tout comme la situation législative qui n'autorise pas encore les contrôles préventifs, suggère de penser que ces données recueillies par les polices municipales du territoire de la préfecture de police concernent l'alcoolémie des conducteurs impliqués dans un accident. Quelle que soit l'hypothèse retenue, il est intéressant de constater l'orientation une nouvelle fois dirigée vers la faute des conducteurs de cette représentation des problèmes proposée par la préfecture de police.

DANS LES PASSAGES SOUTERRAINS	Mortels	Graves	Légers	TOTAL
Souterrain Alma (7 ^e)			1	1
Souterrain Porte d'Asnières (17 ^e)		1		1
Souterrain Pont de Bercy (12 ^e)			1	1
Souterrain Porte de Champerret (17 ^e)	1	2	2	5
Souterrain Porte de la Chapelle (18 ^e)			2	2
Souterrain Porte de Charenton (12 ^e)	1			1
Souterrain Porte de Clichy (17 ^e)	1			1
Souterrain Concorde (8 ^e)		1		1
Souterrain de la Croix de Berny (Antony)	1			1
Souterrain Henri Gaillard (16 ^e)	3	1		4
Souterrain Porte Maillot - Grand - (16 ^e et 17 ^e)	1	3	1	5
Souterrain Porte Maillot - Petit - (16 ^e et 17 ^e)			1	1
Souterrain Porte de Pantin (19 ^e)		1		1
Souterrain Pont de Saint-Cloud (Boulogne)	1			1
Souterrain Porte de Saint-Ouen (17 ^e)			1	1
Souterrain des Tuileries (1 ^{er})			1	1
Souterrain Porte de la Villette (19 ^e)		1	2	3
TOTAL	9	10	12	31
BOULEVARD PERIPHERIQUE	Mortels	Graves	Légers	TOTAL
TRONÇON-SUD : Porte de Vitry - Auteuil	4	12	16	32
TRONÇON-NORD : Porte Pouchet - Porte des Lilas	3	8	15	26
TOTAL	7	20	31	58

Figure 14. La localisation des accidents par la préfecture de police de Paris

Un dernier élément de cette représentation policière du phénomène accidentel mérite d'être souligné, qui concerne la localisation des accidents qui est produite, beaucoup plus précise que celle jusque là contenue dans les statistiques du ministère des Travaux publics. Au lieu de présenter des statistiques rapportées aux territoires de la gestion administrative (départements, communes), les tableaux de localisation des accidents précisent les rues et voies dans lesquelles sont intervenus les accidents (cf. figure 14).

Non que les services du ministère des Travaux publics n'analysent pas avec le même souci de localisation les données concernant les accidents – les ingénieurs responsables des services départementaux ont au contraire en charge la réalisation des cartes de « points noirs » qui ne

peuvent être plus précises en terme de localisation – mais la production statistique nationale ne mentionne pas la localisation avec la même précision. La question de la localisation fait ainsi l'objet d'un traitement immédiat en terme de réaménagement des voiries, mais ne fait pas l'objet d'une analyse statistique postérieure comme c'est le cas dans les services de la préfecture de police.

Les transformations du fichier des accidents

Au début des années 1970, l'institutionnalisation de la politique de lutte contre les accidents de la circulation s'accélère soudainement avec la création, cette année-là de la Délégation de la sécurité routière³¹. Beaucoup de travaux ont été consacrés déjà à cette période. Concernant l'histoire des systèmes d'information statistique, il apparaît important de se pencher sur la réforme du formulaire du « fichier accidents » qui interviennent successivement en 1976, alors que les dispositifs d'action publique du secteur viennent d'être profondément remaniés.

La première des démarches de la présente recherche a été de prendre contact avec les principaux responsables administratifs de l'heure, et singulièrement le premier délégué à la sécurité routière, proche du Premier ministre Jacques Chaban-Delmas, auquel ce nouveau service est d'ailleurs directement rattaché, Christian Gérondeau. Il s'agissait de chercher à déceler les motivations politiques d'une réforme du système d'information statistique profonde. Pourtant, cette première piste s'est révélée infructueuse, les différents responsables de l'heure se souvenant, de manière très globale, d'une « fiabilité » du système d'information. La question des statistiques était laissée à la responsabilité des collaborateurs dont les noms ont été parfois effacés des mémoires, et les coordonnées sont le plus souvent absentes d'annuaires comme le *Who's who* ou autres annuaires d'anciens élèves de grandes écoles, et donc beaucoup plus difficiles à retrouver. Ce point est traditionnel concernant l'histoire de la statistique, envisagée d'abord comme un outil et pas comme un construit social de la part des dirigeants politiques et administratifs eux-mêmes.

Pour autant, des éléments d'archives et quelques contacts avec des techniciens de l'époque ont permis de redessiner les contours de ces réformes de l'outil statistique. Il demeure très difficile d'envisager précisément la forme des groupes de travail qui préparèrent alors la réforme du « fichier accidents » de 1976. Un groupe de travail avait-il seulement été formalisé en tant que tel ? Quels responsables administratifs ou politiques participaient ou supervisaient ces travaux préparatoires ? Cette phase de préparation était-elle l'occasion pour les techniciens du fichier de rencontrer également ses principaux utilisateurs ? Les informations se contredisent partiellement sur ces différents aspects. Un certain nombre de points concernant la réforme du « fichier accidents » de 1976 ne souffrent cependant pas le doute qui sont rapportés ici.

³¹ Philippe Malibert, "La politique de sécurité routière. Les systèmes locaux de contrôle-sanction", Instance d'évaluation de la politique de sécurité routière du Conseil national de l'évaluation - Commissariat général au Plan présidée par Michel Ternier, La documentation française, Paris, 2003, 268 p., p. 9.

Signalons enfin que la réforme de 1976 ne fut pas la dernière du « fichier accidents ». Il fut à nouveau modifié en 1983 puis en 1993. Même si certains observateurs ont pu noter une remarquable stabilité du fichier, à l'instar des auteurs de l'état des lieux réalisé en 1990 par le Centre d'études techniques de l'Équipement (CETE) de l'Est³², une recherche pourrait sans doute être menée, notamment concernant la réforme de 1993, très largement liée à l'informatisation du processus de production, pour approfondir le contexte politique de ces réformes³³.

L'ENREGISTREMENT DE LA PROFESSION DES ACCIDENTÉS

Pour bien comprendre la réforme de 1976, il s'agissait tout d'abord de retrouver le formulaire à partir duquel travaillent les forces de l'ordre au moment de la création de la délégation à la sécurité routière, au début des années 1970. Cette recherche a permis de mettre à jour une particularité largement méconnue qui caractérisa ce fichier pendant une courte période, antérieure justement à la réforme de 1976. Entre 1968 et 1976, le « fichier accidents » a comporté une rubrique concernant les catégories socio-professionnelles des conducteurs de voiture ou autres usagers accidentés de la route (cf. figure 15). Disparue dans des circonstances dont les concepteurs du fichier d'alors ne se souviennent pas, il apparaissait intéressant d'évoquer cette curiosité historique.

rd US. ture teml. lie rase sière tres	Catégorie Véhicule	Profession Conducteur	Département Immatriculation
	11 - Bicyclette 12 - Cyclomoteur 13 - Velomoteur 14 - Motocyclette 21 - V.L. 22 - V.L. + caravane ou remorque 31 - Camionnette < 3,5 t 32 - P.L. 3,5 à 10t 33 - P.L. 10 à 16t 34 - P.L. 16 à 22t 35 - P.L. > 22t 36 - Tract routier - Semi remorque 37 - Tract agricole 41 - Car. Bus. Trolley 51 - Train 61 - Autres	1 - Industriels, gros commerçants 2 - Professions libérales, cadres sup. 3 - Artisans, patrons, commerçants 4 - Instituteurs, cadres moyens 5 - Employés 6 - Ouvriers qualifiés 7 - Ouvriers 8 - Personnels service 9 - Militaires, CRS, Police 10 - Artistes 11 - Clergé 12 - Etudiants, retraités, militaires conting. 13 - Profession V.P. 14 - Profession P.L. 15 - Sans profession, élèves	
	P.T.C. Remorque	Marque et Type	Natio- nalité
	Quintaux	Puis. Admin. CV. Fiscaux	
	Année mise en circulat.		
	98	95	100
	90	97	101
	93		103

Figure 15. Le recueil de la profession des accidentés en 1972³⁴

³² Patrick Regnault, "Accidents de la circulation routière. Dessins des enregistrements depuis 1972", CETE de l'Est - SETRA, 1990.

³³ Entretien avec Michel Fournier, responsable du pilotage de la réforme de 1993 au SETRA.

³⁴ Patrick Regnault, 1990, *op. cit.*

Sur la base du formulaire de 1972, plusieurs remarques peuvent être faites sur les catégories socioprofessionnelles retenues par les concepteurs. Tout d'abord, malgré les similarités, les catégories du « fichier accidents » constituent une libre adaptation de la catégorisation par CSP adoptée par l'INSEE quelques années plus tôt, en 1954³⁵. Deux catégories spécifiques sont créées qui concernent les professionnels de la route (conducteurs de véhicules personnels - VP, conducteurs de poids lourds - PL). Les agriculteurs ne sont pas distingués et mêlés aux artisans. Les chômeurs sont mêlés aux élèves. Ces ajustements ne méritent pas vraiment de commentaires. Signalons seulement que le choix des ingénieurs du SERC d'écarter les professions directement en lien avec la route des traditionnelles CSP permet effectivement de lever l'hypothèque d'un biais qui aurait faussé l'ensemble des analyses. Au demeurant, les sociologues qui se saisissent immédiatement de ces données inédites pour alimenter leurs travaux, à l'instar Luc Boltanski dans le premier numéro d'Actes de la recherche en sciences sociales, ne discutent pas la validité de ces ajustements, même s'ils les mentionnent³⁶. Un premier mystère demeure cependant sur ce point. Les données mobilisées dans cet article sur la période 1968-1972, dont l'auteur prend la peine de préciser qu'elles ont été obtenues auprès du SETRA du ministère de l'Équipement, ne correspondent pas exactement au découpage retrouvé dans le formulaire de 1972.

Pourquoi cette rubrique est-elle supprimée en 1976 ? Au-delà de l'orientation générale de la réforme qui va être présentée maintenant et qui renvoie à une volonté de simplification du fichier dans l'espoir de faciliter son remplissage par les forces de l'ordre, nous avons fait l'hypothèse que les travaux des sociologues auraient pu produire un discours entré en conflit avec les intérêts constitués des gestionnaires du problème des accidents de la circulation. L'article de Luc Boltanski a conduit à écarter cette hypothèse. Pour ne faire qu'un rapide commentaire du fond de cet article, l'auteur y note la conjoncture d'une hétérogénéité sociale croissante des conducteurs due à la démocratisation de l'équipement en automobile. Cette hétérogénéité augmentant le risque d'usages conflictuels de la route, elle aurait alors constitué l'une des causes probables de l'augmentation du nombre d'accidents.³⁷ Par ailleurs, les classes populaires seraient alors plus touchées car nouvelles entrantes dans cet espace complexe. Cette idée générale est ensuite déclinée selon différentes situations de conduite, dans des développements qui prennent largement appui notamment sur les travaux de l'ONSER³⁸. A la lecture de cette exploitation de la rubrique CSP du « fichier accidents » introduite à la fin des années 1960, on envisage mal les raisons pour lesquelles elle disparaît du formulaire l'année qui suit la parution de cet article.

³⁵ Alain Desrosières and Laurent Thévenot, *Les catégories socio-professionnelles*, Paris, La Découverte, 1988, 128 p.

³⁶ Luc Boltanski, "Les usages sociaux de l'automobile : concurrence pour l'espace et accidents", *Actes de la recherche en sciences sociales*, 1, 1975, p. 25-49., p. 41.

³⁷ *Ibid.*

³⁸ *Ibid.*, p. 44.

Dans les souvenirs des personnes au contact de la réforme du « fichier accidents » de 1976, le premier objectif d'alors était de mettre au point un outil de recueil uniforme de l'information, qui devait donc avoir pour première qualité d'être reconnu par les différentes forces de l'ordre mobilisées dans cette activité : la Gendarmerie nationale, la Police nationale, et la préfecture de police de Paris³⁹. La structure du fichier qui est établi en 1976 traduit bien l'importance accordée à l'activité des forces de l'ordre.

Dans la logique de la production législative des années précédentes, la rénovation de 1976 du « fichier accidents » permet de faire apparaître une rubrique « causes présumées », qui compte dans la liste proposée une entrée « ivresse » et une entrée « vitesse ». Il s'agit d'insister sur la nature de l'évolution ainsi engagée. La création d'une rubrique « cause » dans un fichier statistique de ce type est, d'une certaine manière, une aberration. En effet, l'existence même d'un tel fichier comportant un nombre considérable d'informations renvoie au fait que l'analyse des causes du phénomène accidentel n'est pas toujours menée de manière satisfaisante au contact d'un seul accident, même en se rendant sur les lieux de l'accident, au contact des traces de l'accident. C'est d'ailleurs pour cette raison qu'il est décidé de mettre en place un fichier statistique qui doit permettre, par un traitement approprié de l'information, de faire apparaître des régularités non visibles à l'œil nu de l'observateur d'un seul accident ou même d'un nombre insuffisant d'accidents. Pour cette raison d'abord donc, le titre de la rubrique du document de 1976 mentionne bien qu'il s'agit de la « cause présumée », ménageant la possibilité pour les analystes de faire apparaître une autre cause plus déterminante, ou même absolument antagoniste.

Pourquoi dès lors les ingénieurs du SETRA ont-ils choisi d'insérer une telle catégorie ? Au-delà de l'évolution de la législation qui imposait que soit pris en compte l'imprégnation alcoolique des conducteurs ou piétons accidentés, il aurait été envisageable d'introduire plusieurs nouvelles catégories spécifiques, l'une étant consacrée à la vitesse, l'autre à l'alcoolémie, etc. Il s'avère pourtant que le fichier accidents fait alors l'objet de critiques nourries, en particulier en provenance des forces de l'ordre qui sont en charge de son remplissage. En effet, le fichier apparaît très long à remplir. De manière plus profonde, le recueil de l'information brute par les forces de l'ordre se heurte à un problème de motivation des agents de ces administrations pour qui l'activité de sécurité routière s'avère peu gratifiante ou peu rémunératrice en termes de carrière⁴⁰. Il s'agit donc pour les concepteurs du fichier de ne pas ajouter indéfiniment de nouvelles catégories qui alourdissent d'autant la tâche des agents chargés de la saisie. Dans la même logique, la rénovation du formulaire pourrait être l'occasion de mieux permettre aux agents de retranscrire, dans les cases préfabriquées, les éléments de diagnostics essentiels que leur présence sur les lieux de l'accident leur a permis de déterminer. L'idée de faire apparaître la

³⁹ Entretien avec Michel Ledru, alors responsable des statistiques de circulation au sein du SETRA.

⁴⁰ Anaïk Purenne, "Polices urbaines et risques routiers", RIVES/ENTPE, 2006 (à paraître).

« cause », en réalité l'avis des agents présents sur les lieux, pourrait permettre une meilleure implication de ces agents et améliorer la qualité du recueil.

Les accidents de la circulation sont progressivement devenus, au fil des années 1960, un problème public d'envergure nationale. Or, on a décrit comment l'exploitation du fichier réalisée par les ingénieurs des ponts et chaussées conduit à des conclusions et des recommandations en termes de programmes d'action publique qui ne concernent en rien les institutions policières ou la gendarmerie. La hiérarchie de la Police nationale, de la Gendarmerie nationale et de la Préfecture de police de Paris sont donc bien disposées à ce que le recueil des informations soit différemment orienté, de manière à faire émerger des besoins nouveaux exigeant la mobilisation de leurs administrations. La proposition d'une rubrique sur les causes leur convient donc globalement. Seule la Gendarmerie s'inquiète du caractère engageant d'une telle qualification et soutient donc l'ajout du qualificatif « présumée » pour minimiser la responsabilité juridique de ses agents⁴¹.

Une seconde évolution d'importance intervient qui témoigne là encore de la volonté de mieux prendre en compte la réalité du travail de recueil réalisé par les forces de l'ordre. Mais celle-là annonce peut-être en même temps une certaine remise en cause du monopole, par le ministère de l'Équipement, de l'exploitation et de l'analyse des données statistiques en matière d'accidents de la circulation. Il est introduit une rubrique qui permet d'inscrire l'adresse postale de l'accident pour préciser sa localisation. L'ajout peut paraître surprenant. Comment les accidents étaient-ils localisés jusque là ? Un système de localisation sophistiqué avait été mis en place très anciennement par les ingénieurs des ponts et chaussées qui permettaient de localiser des accidents sur des routes de campagne sur lesquelles les adresses postales ne convenaient pas : le système des « PK » pour « points kilométriques ». Les forces de l'ordre devaient ainsi mentionner les lieux d'accidents par une codification de type « PK2 + 500 », ce qui renvoyait à un accident survenu à 2,5 kilomètres du départ de la route (débutant au croisement avec la route principale sur laquelle elle débouche). Il apparaît que ce type de localisation, pratique en rase campagne, devient moins maniable en ville, mais surtout possiblement inutile en considérant que la plupart des lieux d'accidents voisine une adresse postale.

D'autres évolutions mineures peuvent être soulignées dans le « fichier accidents » de 1976, comme l'introduction d'une rubrique sur les pistes cyclables. Il s'agit pour les concepteurs du questionnaire de disposer d'un indicateur sur la proportion des accidents à vélo ayant lieu sur des pistes cyclables. Cette introduction fait écho à l'attention ancienne des chargés d'étude de l'ONSER sur les accidents à vélo. Elle s'inscrit également dans la logique traditionnelle du développement du système d'information statistique qui s'intéresse à la dangerosité des infrastructures. Cette introduction rappelle donc que les ingénieurs des ponts et chaussées demeurent les concepteurs et les principaux gestionnaires du « fichier des accidents ». Mais elle ne contrebalance pas la ligne générale de l'analyse selon laquelle la réforme du « fichier accidents » de

⁴¹ Entretien Michel Ledru, alors responsable des statistiques de circulation au sein du SETRA.

1976 signale un recentrage net de l'orientation du recueil de l'information statistique vers une mise en valeur de la responsabilité des conducteurs dans les accidents de la circulation.

En ouvrant la possibilité de dessiner un lien de causalité entre les accidents et l'ingestion de boissons alcoolisées ou de drogues d'une part, ou une vitesse trop élevée de circulation, et en modifiant le fichier pour le rendre plus pratiques d'utilisation pour les forces de l'ordre chargées de son alimentation, les concepteurs de la version de 1976 du « fichier accidents » ménagèrent les conditions du développement d'un programme d'intervention policière dans la gestion du problème des accidents de la route. Il ne s'agit bien sûr que d'une inflexion, les principes de cette intervention nouvelle ayant progressivement émergés au cours des années précédentes. Mais l'intervention traditionnelle, visant au réaménagement de l'infrastructure, n'apparaît plus en capacité d'évacuer le problème.

La représentation des accidents à travers les publications statistiques

A la différence de la situation américaine, l'ensemble des publications qui produisent une information statistique du phénomène accidentel sont des productions administratives. Jusqu'à dans les années 1980, les constructeurs automobiles ne disposent d'ailleurs pas de publications diffusant des informations statistiques sur le secteur. Lorsque ces publications privées sont créées, le choix est fait par les constructeurs de ne pas mentionner les accidents de la circulation, malgré les efforts anciens qui sont faits pour réduire la dangerosité des véhicules. Cette section permettra de discuter ce qui apparaît comme une nouvelle spécificité française. Mais il s'agit d'abord de présenter la manière dont les accidents de la circulation sont présentés au fil des années, à travers les différentes publications administratives, dont les plus anciennes sont celles du ministère des Travaux publics.

« Les accidents corporels de la circulation routière » de la direction des Routes

Le premier numéro de la brochure « accidents corporels de la circulation routière », en 1954, ne fait pas mention des considérations qui ont amené à la création d'un fichier statistique concernant les accidents de la circulation, un an plus tôt. Pas plus qu'elle ne contient de réelle présentation des résultats obtenus par ce recueil nouveau de données. Il faut attendre le numéro de 1956 pour une telle information, très utile pour appréhender les préoccupations de l'heure.

La troisième année de recueil est alors l'occasion d'un commentaire introductif consacré à l'évolution décelable sur la période du phénomène accidentel, dont la conclusion éclaire la représentation des problèmes qui pourrait avoir dominé à cette époque au sein de l'administration des routes qui a la charge de la gestion du nouveau fichier. C'est en effet l'éducation des usagers qui arrive en tête de la liste des actions publiques que de tels résultats suggèreraient, selon

l'auteur, d'engager. Le commentaire est assez précis, qui vise en particulier les piétons, responsables de nombreuses « infractions au code de la route » et les jeunes. En second lieu, une répression plus forte des infractions est recommandée, qui, là encore, vise les usagers de la route. Enfin, une action forte sur les infrastructures apparaît nécessaire à l'auteur qui renvoie à la mobilisation nouvelle des pouvoirs publics, suite à la création du Fonds d'investissement routier en 1951.

Plus que la relégation de l'action sur l'infrastructure au dernier rang des actions publiques urgentes à engager – qu'il conviendrait par ailleurs de relativiser, compte tenu notamment des projets d'exploitation immédiate des données par les chefs des services départementaux de l'administration des routes, déjà commentés (cf. *supra*) – c'est le dégagement de la responsabilité des véhicules qui surprend, et d'une certaine manière également de celle des conducteurs, suggérée par la désignation des piétons. Un tel commentaire s'impose naturellement par comparaison avec la situation américaine. Dans la configuration française, on conçoit aisément que les constructeurs ainsi épargnés ne trouvent guère de raison d'investir le chantier de la représentation statistique du phénomène accidentel. On a vu au demeurant que les constructeurs ne se désintéressent pas pour autant du chantier plus vaste encore de la compréhension de ce phénomène (cf. *supra*).

Le contenu même de l'analyse produite dans l'introduction du numéro de 1956 fournit par ailleurs une somme d'informations complémentaires sur la représentation qui se dessine des accidents de la route. De longs commentaires concernent d'abord la répartition des accidents dans le temps, selon les saisons, les jours de la semaine, ou les heures de la journée. Les analyses conduisent à repérer des week-ends ou plus spécifiquement encore des dimanches dangereux, des saisons à la météorologie défavorable, ou des heures dangereuses, la nuit où l'éclairage est moindre. Tous ces éléments convergent pour fournir une analyse qui focalise sur les conditions de circulation, prises en dehors du comportement des conducteurs. Cette orientation de l'analyse des heures d'accidents apparaît particulièrement nette lorsqu'on compare cette situation avec celles d'autres pays. La comparaison avec le système d'information statistique australien par exemple, mis en place un peu plus tard, est à ce titre éclairante. Le relevé des heures de survenue des accidents conduisent les médecins qui organisent le développement du système statistique australien à repérer des heures dangereuses liées à des pratiques sociales (apéritifs, repas arrosés, soirées, etc)⁴². Mais à cette époque en France, le paramètre alcoolique ne fait l'objet d'aucun investissement, ni juridique, ni cognitif.

Une deuxième partie importante de l'introduction présente les données selon un découpage départemental qui est une manière de renvoyer les chefs des services départementaux de l'administration des ponts et chaussées à leur responsabilité. Une telle présentation ne renvoie pas de manière explicite à la logique de palmarès à l'œuvre aux Etat-Unis, entre les ingénieurs des villes. On ne peut pourtant s'interdire le rapprochement. Dans un cas comme dans l'autre, une

⁴² Laurent Carnis, Fabrice Hamelin et Vincent Spenlehauer, 2005, *op. cit.*

telle présentation des statistiques conduit, même implicitement, à faire porter l'attention sur la dimension territoriale, infrastructurelle, des accidents. Dans le cas français, le fait que la découpage soit départemental, c'est-à-dire lié à l'échelon territorial en charge de la gestion des routes, est évidemment déterminant.

Globalement, la publication de ces statistiques incarne la position d'une direction des routes centrée sur son activité, l'amélioration des infrastructures. Il suffit de comparer les tables des matières pour une année précise. En 1983, les réorganisations institutionnelles se sont opérées et chaque entité a stabilisé sa politique de diffusion d'information.

L'« Annuaire statistique » de l'administration des transports

Dans le premier annuaire édité par le Bureau central des statistiques du nouveau Service des affaires économiques, en 1960, la présentation des données ne focalise plus l'attention sur les infrastructures comme le faisaient les précédents annuaires publiés jusqu'en 1954. Un premier tri des données concernant les tués et blessés par accidents est réalisé selon le type des véhicules accidentés (autos, deux-roues) ou le statut des victimes (usagers de deux-roues, automobilistes ou piétons). Ce traitement permet ainsi de mettre en valeur la baisse du nombre d'usagers de deux-roues tués en 1958, pour expliquer la baisse globale des tués sur la route, alors que le nombre d'automobilistes tués augmente cette année là de près de 11 %⁴³.

Dans la même édition, un tri croisé est réalisé selon l'âge et le sexe des victimes qui met pour la première fois en France en avant les phénomènes aujourd'hui bien connus comme la surmortalité des piétons enfants ou celle des conducteurs hommes (cf. figure 16). Cette présentation des données accidentelles est reconduite dans les éditions suivantes de l'annuaire statistique du ministère des Travaux publics jusqu'à la création du ministère de l'Équipement en 1966.

L'année suivante, l'*Annuaire statistique des transports* introduit plusieurs modifications dans la présentation des données recueillies sur la base des procès verbaux d'accidents. Si le tri par tranches d'âges est conservé, un tableau réintroduit la distribution des accidentés et tués selon les types de routes sur lesquels sont intervenus les accidents⁴⁴. On est tenté, dans un premier temps, de chercher à retrouver les questions que pouvaient susciter de telles statistiques : pourquoi le département de la Seine constate-t-il une baisse des accidents ? Pourquoi une baisse concerne également les routes nationales ? Les entretiens avec les acteurs de l'époque suggèrent pourtant une autre direction pour la réflexion. Il semblerait que ces exploitations nationales des statistiques du « fichier accidents » ne suscitaient que peu de commentaires en interne. Et les liens entre l'exploitation statistique nationale et les actions menées par le nouveau ministère semblent avoir été inexistantes. A titre d'exemple, l'équipement des voiries express en dispositifs signalétiques ou de sécurité (ceux mêmes que nous connaissons aujourd'hui), qui se développe dans les années qui

⁴³ "Annuaire statistique 1er trimestre 1960", Bureau central de statistiques - Service d'analyse économique, Ministère des Travaux Publics, des Transports, du Tourisme, Paris, 1960., p. 112.

⁴⁴ "Annuaire statistique des transports 1967", SAEI, Ministère de l'Équipement, Paris, 1967.

suivent la création du ministère de l'Équipement avec l'objectif de rendre ces nouvelles voies plus sûres, ne prend aucunement appui sur une exploitation du « fichier accidents »⁴⁵. L'implantation des glissières de sécurité, des différentes signalisations autoroutières, s'opère ainsi selon des normes standards, inspirées d'exemples étrangers.

REPARTITION SUIVANT L'AGE ET LE SEXE DES VICTIMES DES ACCIDENTS CORPORELS DE LA CIRCULATION EN 1960

Source : Direction des Routes
A - TUES

AGE des VICTIMES	PIETONS	CONDUCTEURS ET PASSAGERS DE					SEXE		TOTAL
		CYCLES	CYCLO-MOTEURS	AUTRES 2 ROUES (1)	VOITURES PARTI-CULIERES	AUTRES VEHICULES (2)	MASCULIN	FEMININ	
0 - 9 ans	283	36	3	3	112	15	253	199	452
10 - 15 ans	60	59	22	5	42	8	134	62	196
16 - 20 ans	49	48	132	214	139	37	489	150	639
21 - 29 ans	94	44	235	417	443	81	1.072	242	1.314
30 - 49 ans	290	168	553	462	792	192	2.080	377	2.457
50 - 69 ans	635	393	557	177	601	110	1.904	569	2.473
70 ans et plus	473	107	95	9	134	14	523	309	832
Age non précisé	8	1	4	4	39	10	47	19	66

Figure 16. Le premier tri croisé des données sur les accidents de la route, en 1960

La seule véritable connexion du « fichier accidents » avec la production de l'action publique en matière d'aménagement des voiries semble bien avoir été à l'époque l'exploitation départementale préalable qui aboutissait aux cartes de « points noirs » (cf. infra). A l'inverse, la réintroduction des types de voies dans la présentation des statistiques d'accidents, qui recentre les débats autour des infrastructures, ne débouche pas sur une utilisation spécifique de ces résultats. En revanche, cette présentation concourt d'une certaine manière à signaler l'absence de dangerosité spécifique des nouvelles voies rapides dont la construction s'accélère. Plus globalement, elle fait écho à l'atmosphère qui entoure la création du grand ministère de l'Équipement, par laquelle les ingénieurs du corps des ponts et chaussées partent à la conquête de la ville, et d'une certaine manière de l'ensemble des politiques d'aménagement du territoire national.

⁴⁵ Entretien Michel Ledru, alors responsable des statistiques de circulation au sein du SETRA.

Derrière le paravent des statistiques par types de routes que produit l'annuaire 1967, la publication statistique du ministère de l'Équipement fait état de données en provenance du ministère de la Justice qui établissent la répartition des condamnations prononcées suite à des infractions à la législation de la circulation depuis 1961⁴⁶ (cf. figure 17).

INFRACTIONS AYANT DONNÉ LIEU À CONDAMNATIONS

Source : Ministère de la Justice.

NATURE DES DÉLITS	1961	1962	1963	1964	1965	1966
Délit de fuite.....	2.077	2.246	2.140	2.666	3.085	3.384
Conduite en état d'ivresse.....	11.904	12.634	14.839	15.635	17.049	18.525
Conduite sans permis.....	15.556	12.539	11.986	13.312	13.391	13.504
Défaut d'assurances.....	30.728	21.785	21.066	22.011	20.346	21.869
Infractions aux règles concernant la circulation des véhicules et de leurs conducteurs.....	12.930	13.508	15.445	16.669	16.739	17.787
Total.....	73.195	72.712	65.476	70.293	70.664	75.069

Figure 17. L'apparition de la conduite en état d'ivresse dans l'annuaire statistique du ministère de l'Équipement

Aucun commentaire particulier n'est apporté autour de ce tableau, mais sa seule présence suggère la modification des représentations du problème des accidents de la circulation qui est en train de s'opérer. C'est en effet presque dix ans plus tôt qu'une ordonnance de décembre 1958, portant code pénal de la route, a défini les infractions pénales liées au comportement du conducteur d'automobile⁴⁷. L'introduction de ces statistiques dans l'annuaire du ministère de l'Équipement fournit ainsi un indicateur de l'évolution des représentations du phénomène accidentel depuis la signature de l'ordonnance. En 1967, les ingénieurs des ponts sont contraints de prendre en compte un paramètre d'analyse de l'accident de la route sur lequel leurs services n'ont aucune prise directe.

Dans la même logique, on doit remarquer que les deux éditions suivantes de l'annuaire, qui paraissent en 1968 et 1969, font l'objet d'un va-et-vient concernant le découpage des catégories d'âges selon lesquelles sont présentées les statistiques. Dans l'édition de 1968, le nombre des catégories d'âges est diminué et le ciblage s'opère sur les victimes de moins de 15 et celles de plus de 64 ans⁴⁸. L'année suivante, le découpage précédent est repris qui mentionne trois catégories pour les jeunes gens : les moins de 15 ans, les 15-19 ans et les 20-25 ans. Au-delà du fond de la discussion qui se mène alors autour du meilleur moyen de signaler la surmortalité des jeunes gens en particulier, le changement des conventions de présentation des statistiques signalent des débats

⁴⁶ Le projet de fichier statistique des infractions avait fait partie des débats préparatoires à l'ordonnance de décembre 1958 sur les infractions pénales à la circulation ; cf. Anne Kletzen, 1993, *op. cit.*, 349.

⁴⁷ *Ibid.*, p. 462.

⁴⁸ "Annuaire statistique des transports 1968", SAEI, Ministère de l'Équipement, Paris, 1968.

autour de cette question des jeunes victimes des accidents de la route. Le fait que la publication du ministère de l'Équipement fasse écho à un problème qui, là encore, ne renvoie pas à l'activité traditionnelle de ses services apporte un nouvel élément de preuve que la question des accidents est en train de sortir du seul giron de l'administration des routes.

Depuis cette période, la structure de l'annuaire statistique annuel du ministère de l'Équipement est resté étonnement stable. On peut noter un léger ajustement des catégories d'âges de victimes d'accidents intervenu en 1979. L'année suivante le tableau issu des statistiques du ministère de la Justice est supprimé. Deux ans plus tard encore, l'édition de 1982 réintroduit une présentation par départements du nombre des victimes d'accidents de la route, en lien avec la mise en œuvre de nouveaux programmes d'action publique, intitulés « Réagir » et « Objectif – 10 % », qui, en lien avec le contexte institutionnel de la décentralisation, fixent de nouveaux objectifs quantifiés aux échelons départementaux du ministère de l'Équipement⁴⁹.

Le « Tableau de bord annuel de la sécurité routière » de la Délégation interministérielle

Peu de temps après son installation, la Délégation à la sécurité routière engage, parallèlement à la sortie annuelle de l'annuaire statistique du ministère de l'Équipement, la publication d'un « Tableau de bord annuel de la sécurité routière ». Le premier numéro, publié en 1973, reflète la volonté du délégué de se démarquer de l'administration en charge jusque là du suivi des accidents de la circulation depuis. La brochure de 16 pages, volontairement légère, paraît avec six mois d'avance sur l'annuaire administratif officiel. Si les techniques de marketing ne sont pas alors répandues comme elles le sont aujourd'hui, la volonté de rupture est explicitement imprimée dans le format même de la publication, ainsi que dans son titre, l'expression de « tableau de bord » n'ayant pas encore fait fortune au début des années 1970.

En termes de contenu, la publication de DSR rapporte d'abord très succinctement les données du nombre des accidents et des morts par régions. La capacité de la DSR à produire ces données dès le mois de mars qui suit la fin de l'année de référence est due au système parallèle de recueil mis en place par la délégation, suite à un accord négocié entre le délégué Christian Gerondeau et la Gendarmerie nationale pour obtenir mensuellement des services de Gendarmerie l'envoi par telex des chiffres essentiels d'accidents, tués et blessés (ATB)⁵⁰. Ce système, évidemment moins lourd que celui du « fichier accidents », permet un recollement beaucoup plus rapide des informations qui explique les six mois d'avance. Le système provoque aussitôt la réaction des ingénieurs du ministère de l'Équipement qui souligne le caractère partiel des résultats fournis, les données issues

⁴⁹ Séverine Decretton, "La sécurité routière : les différents aspects d'un service public morcelé", mémoire de mémoire de thèse de droit, sous la direction de Pierre Sandevor, Lille 2, 1989, 573 p. p. 351.

⁵⁰ Entretien avec Michel Ledru, alors responsable des statistiques de circulation au sein du SETRA.

des territoires couverts par la police nationale, soit un tiers environ du territoire, n'étant pas prises en compte⁵¹.

Si la délégation affirme donc dès l'origine sa différence avec l'administration de l'Équipement, elle n'organise pas pour autant sa contestation. Témoin au contraire des bonnes relations que le délégué, lui-même ingénieur des ponts et chaussées, entretient avec ses collègues de l'Équipement, le tableau de bord présente en bonne place un indice de la circulation motorisée sur les routes nationales produit par l'important service technique créé quelques années plus tôt, le SETRA (cf. *supra*). Ensuite, la brochure agrège une somme de renseignements recueillie auprès de sources très diverses à l'instar des données sur les consommations de carburants obtenues par le biais du Comité français du pétrole.

Mais l'orientation principale de la représentation statistique fournie par cette nouvelle publication est sans conteste celle qui se dégage des nombreuses données fournies par la Police nationale et la Gendarmerie nationale. Les données décrivent parfois plus l'activité des forces de l'ordre que le phénomène accidentel proprement dit, mais mises bout à bout, elles fournissent une représentation inédite du phénomène. On découvre ainsi des statistiques concernant les nombres d'heures de surveillance du comportement des usagers en matière de vitesse par les gendarmes depuis 1971, les statistiques des infractions depuis 1971, le bilan des tués et blessés avec et sans ceinture produit par la Gendarmerie nationale. Des statistiques concernant les dépistages d'alcoolémie dans le cas des accidents, et dans le cas des contrôles de routine à partir de l'année 1971 sont également fournies sans que la source de ce dernier tableau soit indiquée.

L'année suivante, en 1974, le fascicule comporte quelques pages de plus, et une introduction du Délégué qui met en avant la réduction de plus de 2000 du nombre de tués au cours de l'année. Le DSR lie ces résultats avec les mesures législatives et administratives qui ont été engagées par le gouvernement, même s'il reconnaît au passage la stabilisation du volume de circulation qu'il convient de constater. Dans le contenu du document, les informations concernant les comportements des usagers de la route se multiplient encore. Il est ajouté par rapport à l'année précédente des données par catégories d'usagers de la circulation, qui n'apparaissent cependant pas renouveler véritablement les données diffusées jusque là par le ministère de l'Équipement. En revanche, apparaissent également une série de tableaux fournie par le « réseau d'observation DSR – ONSER », qui concernent respectivement les vitesses pratiquées sur les routes nationales en fonction des types de véhicules, le taux d'équipement des véhicules en ceintures de sécurité, le taux d'utilisation de la ceinture par les usagers, et le port du casque par les conducteurs de deux roues sur les routes nationales. La source de ces données signale bien que la nouveauté concerne moins les lieux d'interrogation que l'ampleur de la diffusion de ces données, jusque là réduite aux publications à vocation scientifique de l'ONSER (cf. *supra*).

⁵¹ Entretien avec Michel Frybourg, directeur du SERC et de l'ONSER de 1964 à 1970, puis directeur de l'IRT jusqu'en 1982.

Dans le même numéro apparaît enfin un étrange tableau consacré à la climatologie qui établit de mystérieux ratios entre les nombres de jours de pluie, de brouillard et de neige dans les régions françaises d'une part, et la consommation de carburants par régions de l'autre. La source de cette mobilisation sans lendemain n'est pas mentionnée dans la publication. Il convient néanmoins de noter qu'une telle tentative modélisatrice renvoie à une vision ancienne du phénomène accidentel qui insiste sur la dimension causale liée à l'infrastructure. Ce tableau pourrait conduire à modérer l'analyse selon laquelle la DSR choisit alors explicitement de développer la dimension causale liée aux comportements routiers. Nous formulons quant à nous l'hypothèse que la présence de ce tableau confirme seulement l'attachement du délégué à ne pas se couper totalement des réseaux de son administration d'origine, sa bienveillance vis-à-vis de recherches nouvelles en cours qui pourraient faire apparaître de nouvelles causes accidentelles, fussent-elles liées à l'infrastructure.

En 1975, la publication est maintenant celle du nouveau « Comité interministériel de la sécurité routière » dont le secrétariat général demeure cependant installé au 34 de l'avenue Marceau, à Paris. Le contenu de la publication est conservé. Seule disparaît finalement la préface de Christian Gerondeau qui évite ainsi de devoir commenter le ralentissement de la décade des victimes d'accidents que les statistiques de l'année 1975 démontrent. La publication est reconduite les années suivantes sur le même modèle et la tendance au ralentissement de la baisse du nombre des victimes se confirmant, un tableau fait son apparition qui établit l'évolution des morts par véhicules/kms, à l'image de ce qui fut très tôt développé aux Etats-Unis (cf. supra), qui permet de confirmer la décade⁵².

En 1982, la publication reflète les évolutions institutionnelles qui concerne la délégation à la sécurité routière. Le comité interministériel n'apparaît plus sur la brochure et l'adresse de la nouvelle délégation, celle du ministère de l'Équipement, suggère le rapprochement en cours avec l'administration des ponts et chaussées, même si officiellement les services du Premier ministre demeurent la tutelle officielle.

Les publications statistiques des constructeurs automobiles

Compte tenu des recherches menées sur le terrain américain, les constructeurs automobiles constituaient un point d'entrée privilégié pour cette recherche. Dès la découverte de l'investissement massif et pionnier des constructeurs américains dans des publications statistiques abordant la question des accidents de la circulation routière, il s'agit d'engager des recherches pour retrouver des traces d'entreprises du même type, ou seulement de velléités similaires du côté des entrepreneurs français.

Pourtant, les recherches dans les archives du Comité des constructeurs français automobiles permettent de faire l'hypothèse qu'aucun parallèle ne peut être dressé. Non seulement les premières publications statistiques retrouvées ne datent que du début des années 1980, soit

⁵² "Tableau de bord annuel de la sécurité routière", Délégation interministérielle à la sécurité routière, Services du Premier ministre, Paris, 1977b.

plusieurs décennies après la constitution des accidents de la circulation en problème public national. Mais le contenu même de ces publications démontrent combien l'absence des constructeurs des controverses autour de la représentation rationnelle des accidents de la circulation est le fruit d'une stratégie et pas d'une frilosité au regard de l'investissement qu'il aurait fallu consentir. En effet, même après l'annonce faite en 2002 par le Président de la République de faire de la sécurité routière un des trois chantiers présidentiels, et alors même que les équipements de sécurité sur les voitures constituent depuis plusieurs années un des arguments majeurs de vente retenus par les constructeurs français, aucune mention ne sera faite de la question accidentelle, dans aucune des deux publications des constructeurs français.

« STATISTIQUES AUTOMOBILES »

Dès le premier numéro de cette publication, dont le lancement est lié à la tenue du 69^{ème} Salon de l'automobile de Paris, en 1982, les données statistiques concernant le secteur automobile évitent soigneusement le phénomène des accidents de la circulation. Les statistiques produites concernent d'abord la production, les exportations, les immatriculations. On trouve également dans la rubrique « divers » de la brochure des données sur les identités des firmes, des estimations du parc de véhicules de 1972 à 1981, ou bien encore un développement sur la motorisation des ménages et parcours annuels, des données sur l'évolution des prix des carburants ou sur la fiscalité. Des données assez diverses donc qui envisagent le secteur dans son ensemble. Mais, rien sur les accidents.

Les numéros suivants se succèdent dans la même veine. En 1987, l'affichage de la publication évolue légèrement qui suffit à clarifier sa fonction première. De « Statistiques 1986 », la publication est rebaptisée « 1987. Statistiques automobiles. Mondial de l'auto. Salon de Paris ». L'affichage est clair. Il s'agit exclusivement d'assurer la promotion des voitures à l'occasion du salon de Paris. Toute ambition généraliste est définitivement écartée pour cette publication.

« L'INDUSTRIE AUTOMOBILE EN FRANCE »

Deux ans après le lancement de la publication « Statistiques automobiles » les départements de la « Conjoncture économique » et de la « Documentation » de la Chambre syndicale des constructeurs automobiles font paraître une brochure, titrée « L'industrie automobile en France » qui constitue la remise à jour d'une brochure parue à plusieurs reprises depuis 1956. Le premier numéro de cette série, intitulé « L'automobile en France » avait alors été tiré à 7000 exemplaires⁵³. Comme à son origine, le document entend faire mieux connaître la branche industrielle de la

⁵³ Jean Sauvy, "Les organismes professionnels français de l'automobile et leurs acteurs. 1896-1979", Comité des constructeurs français d'automobiles, Paris, 1998, 336 p., p. 217.

construction automobile en France⁵⁴. A partir de cette date la brochure va paraître annuellement, développant année après année le volume des informations diffusées. Mais jusqu'à aujourd'hui, le problème que constitue les accidents de la circulation a, là encore, été soigneusement éludé.

Dans l'édition de 1987, le président de la Chambre syndicale des constructeurs automobiles (CSCA) annonce dans la préface qu'il signe que la livraison innovée en développant les informations de fond qu'elle diffuse, afin de mieux défendre l'image de la branche. De fait, sont introduites des statistiques de l'INSEE sur le taux d'équipement des ménages en voitures, ainsi que des estimations du service statistique du ministère de l'Équipement, l'OEEST, sur les trafics annuels⁵⁵.

Deux ans plus tard, c'est un extrait du « Compte transports de la Nation » qui est produit qui propose un chiffrage du coût de la route pour le pays. Pour la première fois, les accidents de la circulation sont mentionnés, même si le chiffrage de leur coût, quatre fois inférieur à celui des investissements en infrastructures et 20 fois inférieur à celui des dépenses de transport de personnes par la route, semble relativiser leur importance⁵⁶. La mention de ce chiffrage financier des accidents de la circulation est reproduite dans les éditions suivantes de la publication, pendant cinq années. Puis en 1994, la page consacrée au « compte de la route » disparaît et le thème des accidents de la circulation disparaît du même coup de la brochure des constructeurs, entre-temps renommée « Analyse et statistiques. L'industrie automobile en France », pour ne plus réapparaître.

En 2004, l'éditorial du président de ce qui est devenu entre-temps le Comité français des constructeurs d'automobiles, Manuel J. Gomez, offre une mise en exergue de cette absence dans la ligne éditoriale, qui contraste en tout cas avec la situation américaine. A la demande qui lui est adressée de lister les « défis que l'automobile aura à relever dans l'avenir », le président du CCFA répond :

« La réglementation nous oblige à progresser sans cesse. En matière d'émissions polluantes, par exemple, sept normes européennes se sont succédé en 20 ans. De même, la gestion des déchets industriels générés par l'automobile est aujourd'hui exemplaire : 85% du poids des véhicules est recyclé. Mais au-delà des normes européennes, le moteur du progrès automobile est bien le client, dont les exigences vont croissant : toujours plus de modèles, de nouveautés, avec un niveau de qualité toujours plus élevé et une gamme de services toujours plus large. [...] »⁵⁷

Parmi les éléments de l'élévation du niveau de qualité exigé par le client, la question de la sécurité n'est mise en avant, alors même que les constructeurs investissent depuis des décennies des sommes colossales dans la recherche pour produire des véhicules plus sûrs face au risque de l'accident de la circulation. En France, l'absence des constructeurs de la discussion sur la représentation scientifique des accidents ne s'est jamais démentie.

⁵⁴ "L'industrie automobile en France", Chambre syndicale des constructeurs automobiles, Paris, 1984, 37 p.

⁵⁵ "L'industrie automobile en France", Chambre syndicale des constructeurs automobiles, Paris, 1988, 48 p., p. 46.

⁵⁶ "L'industrie automobile en France", Comité français des constructeurs d'automobiles, Paris, 1989, 52 p., p. 43.

⁵⁷ "Analyse et statistiques. L'industrie automobile en France", Comité français des constructeurs d'automobiles, Paris, 2004, 72 p.

Conclusion

La statistique de sécurité routière apparaît, tout au long de son institutionnalisation progressive au cours de la seconde moitié du XX^{ème} siècle, la responsabilité du corps des ingénieurs des ponts et chaussées. Les premiers comptages, très imparfaits et n'incluant pas les territoires urbains, étaient réalisés sans conviction par les ingénieurs des services départementaux de l'administration des Travaux publics, convaincus que les routes n'étaient pas l'élément responsable des accidents de la circulation. Une fois le système de comptage en partie fiabilisé, ce sont encore les ingénieurs du ministère des ponts et chaussées qui héritent de la mission de l'analyse des données. A l'exception de quelques membres de ce corps d'Etat qui envisagent des solutions institutionnelles hybrides pour provoquer une collaboration avec les médecins et épidémiologistes, les ingénieurs des ponts et chaussées travaillent collectivement à conserver la maîtrise de l'expertise en matière d'analyse des accidents de la circulation.

Lorsque la délégation à la sécurité routière est créée au début des années 1970, c'est encore un représentant de ce grand corps de techniciens qui en prend la direction. Certes, la méthode alors employée conduit les modes d'analyse des accidents de la circulation à sortir, l'espace de quelques années au moins, du seul prisme du paramètre infra-structurel. Mais en quelques années, l'administration d'origine du Délégué reprend le chantier à sa charge et c'est à nouveau les ingénieurs des ponts et chaussées qui assurent le pilotage de sa modernisation, dans le nouveau cadre institutionnel de la France décentralisée. De sorte qu'en matière de politique de sécurité routière, l'ère des technocrates constitue toujours la formule la plus appropriée, sans qu'elle doive d'ailleurs être envisagée comme une critique ciblée mais comme une réalité nationale largement acceptée.

La seconde caractéristique du système français perceptible à travers son système statistique, conséquence de la première, est son faible niveau de politisation. Excepté quelques médecins, la contestation de la représentation experte ne s'institutionnalise pas, n'est même pas véritablement portée politiquement. La contestation ne s'est pas développée dans l'espace politique, alors que le parti des Verts par exemple a multiplié les contestations de l'expertise étatique dans de nombreux domaines, en particulier en lien avec la dénonciation d'un « tout-voiture » dans les politiques du transport.

La contestation ne s'est pas plus développée dans le champ scientifique. On pourrait ainsi discuter la position du travail de Luc Boltanski, certes pionnier. Le sociologue reprit cependant, au regard du prisme que nous avons cherché à éclairer, les catégories d'analyse qui lui étaient alors livrées, s'appuyant sur les travaux menés sous l'impulsion des ingénieurs des ponts et chaussées sur les « croisements en T », plutôt que de s'interroger sur l'absence de données sur la consommation d'alcool. Il apparaît pourtant aujourd'hui qu'une telle absence dans la France des années 1970 aurait pu surprendre, alors même que les premières campagnes de lutte contre l'alcool au volant aux Etats-Unis remontaient aux années 1920. Une comparaison approfondie de cette prise de position scientifique avec celle opérée quelques années plus tôt aux Etats-Unis par

Ralph Nader, qui n'appartient pas quant à lui au champ universitaire, pourrait, de ce point de vue, constituer une des pistes de prolongement de la réflexion.

Conclusion

L'auscultation de l'histoire des systèmes d'information statistique de sécurité routière américains et français a conduit d'abord à retrouver de nombreuses caractéristiques des sociétés considérées établies par les historiens, qu'elles soient objets de ressemblances ou de différences entre ces deux nations. Mais elle conduit aussi à découvrir divers aspects, notamment concernant la place des professionnels du comptage. Elle invite surtout à prolonger la réflexion sur les attendus politiques des systèmes experts, tant le chantier est nouveau et la réflexion encore longue.

Les systèmes statistiques de sécurité routière démontrent d'abord et avant tout à quel point les Etats-Unis et la France sont des nations de l'automobile. On a bien sûr beaucoup écrit sur la place de la voiture dans ces sociétés. La production académique est importante. Cette place accordée à l'automobile fut également, de part et d'autre, l'objet de batailles politiques. Aux Etats-Unis plus qu'en France le poids politique des constructeurs automobile a été dénoncé, combattu. Même si en France aussi, le lobby des constructeurs a fait l'objet de dénonciations régulières. Malgré ces critiques nourries, les conditions concrètes de la domination de l'automobile n'ont pas toujours été disséquées.

Aux Etats-Unis, l'étincelle de la contestation politique de la « société de l'automobile » a pourtant bien été la dénonciation de la fabrication du système d'information statistique en matière d'accidents de la circulation. Dans le sillon d'un jeune avocat, la société américaine a su ouvrir la boîte noire de la statistique, discuter des conditions de sa démocratisation, puis tenter de bâtir une nouvelle administration de la sécurité routière, susceptible de fournir cette information objective qui semblait faire défaut. Cela ouvrirait un immense chantier scientifique pour la sociologie des sciences de gouvernement. Mais la controverse s'est ensuite déplacée vers le fonctionnement de cette administration, le verdict à rendre sur la réussite de cette réforme administrative. De sorte que les conditions concrètes de l'exercice de la domination des constructeurs sur les systèmes d'information n'ont plus fait l'objet de la même attention. Pourtant aujourd'hui, il apparaît que la généralisation des équipements de type « airbags » nourrit, aux Etats-Unis notamment, une nouvelle contestation des législations sur les ceintures de sécurité ou de limite de vitesse par exemple.

En France, la domination concrète de l'automobile n'a quasiment pas été discutée. Comme aux Etats-Unis, le système statistique s'est développé autour de données relatives aux infrastructures routières, puis aux comportements des automobilistes ou autres usagers de la route. Mais les dangers spécifiques des automobiles, les causes mécaniques entraînant la mort par exemple, sont restées le parent pauvre des systèmes publics d'information. Les « crash tests » qui se développent aujourd'hui ne fournissent encore qu'une information globale sur la voiture, peu

précise par exemple aux regards des usages réalisés. En décalant le regard, on pourrait par exemple penser à une information beaucoup plus précise en la matière, en capacité par exemple de proposer des informations comme : « à telle allure, ce type de véhicule garantit une sécurité contre tel risque à une famille de quatre personnes ». De manière moins utopique, on pourrait imaginer que des constructeurs pourraient être en capacité de produire des modèles garantissant avant tout la sécurité, quitte à sacrifier d'autres capacités traditionnellement attendues comme le confort ou la vitesse. C'est sans doute un peu ce qui explique d'ailleurs le phénomène des 4x4, même si le caractère luxueux de ce type de véhicule conduit plutôt à cumuler les efforts des constructeurs. Pour bien saisir le trait de société que révèle l'histoire des systèmes statistiques américains et français, il faut envisager les raisons de l'absence de modèles explicitement peu onéreux et « parfaitement » sûrs.

Le constat d'Etats-Unis et d'une France dominés par les automobiles ne doit pas occulter les différences fondamentales qu'ont permis de révéler les histoires des systèmes statistiques américains et français. Aux Etats-Unis comme en France, le premier paramètre désigné comme responsable fut la route. Mais aux Etats-Unis, cette désignation fut d'une certaine manière le choix raisonné d'industriels qui souhaitaient d'abord se tenir à l'écart de la responsabilité des accidents de la circulation, et dans un même temps tenir à l'écart la responsabilité des conducteurs, leurs indispensables clients !

En France, il convient tout d'abord de souligner que la réflexion se développe beaucoup plus tardivement. D'abord parce que l'industrialisation de l'automobile est beaucoup plus tardive. Mais également parce que l'administration en charge de la construction de la statistique des accidents de la route apparaît d'une certaine manière partie liée avec le développement de l'automobile. Le ministère des Travaux publics se développa considérablement au XIX^{ème} siècle en même temps que le pays s'équipait en infrastructures de transports, routes, canaux et voies ferrées. La dangerosité de la voiture faisait craindre une frilosité dans le développement ou l'entretien du plus beau réseau européen de voiries. C'est ainsi presque 20 ans après la sollicitation de la Société des Nations que la France se dota d'un fichier accidents dont la fiabilité n'a plus vraiment été remise en cause, même si largement contestée.

Dans le détail ensuite, l'intérêt de cette recherche est de comprendre les configurations d'experts qui orientent la représentation statistique. Aux Etats-Unis, les constructeurs automobiles appuient le développement d'un « traffic engineering » qui vont orienter durablement la lutte contre les accidents sur leur territoire national et au-delà. Cette discipline sera celle rapatriée par les ingénieurs français du corps des pontes et chaussées dans les années 1950, au moment même où se développe la réflexion sur le phénomène accidentel.

Cette orientation apparaît comme la principale raison de la difficulté à organiser la réflexion sur l'autre paramètre de l'analyse qu'est le comportement des conducteurs. En France comme aux Etats-Unis cette réflexion se développe néanmoins. Mais elle s'oriente très vite sur des politiques de répression. L'expertise mobilisée est relativement sommaire. Ce n'est pas tant la responsabilité de la composition du fichier que le faible investissement en terme d'analyse des données qui

explique cette réalité historique. La place des médecins en France est à cet égard emblématique. La structure qui organise le rapprochement avec cette profession est une association, certes largement financée par le ministère des Travaux publics. Mais il n'y a pas de réelle institutionnalisation d'une recherche épidémiologique. Des collaborations avec des médecins s'opèrent du côté des études approfondies d'accidents. Mais le département d'évaluation statistique de l'ONSER n'est composé que d'ingénieurs et de statisticiens, et ne développe pas véritablement de compétences en épidémiologie.

Autre exemple pénétrant de ce refus de l'expertise épidémiologique, l'utilisation qui est faite des données recueillies dans le fichier accidents sur les heures des accidents. Alors que dans certains pays où les médecins épidémiologistes sont intégrés aux équipes d'analyse, les réflexions conduisent à déterminer des causes d'accidents liées par exemple à l'ingestion d'alcool, en France ces données sont interprétées jusque dans les années 1970 par les ingénieurs de l'infrastructure routière comme liées à la moindre visibilité sur la route, due par exemple à la tombée de la nuit.

Au chapitre des ressemblances enfin, il faut mentionner la tendance à l'évolution progressive de l'intervention des actions préventives sur les infrastructures aux actions répressives visant les conducteurs. Ce deuxième levier d'action se développe très vite aux Etats-Unis, de manière d'ailleurs assez complémentaire au volet infrastructurel, à de nombreux niveaux. Les experts sont souvent très liés, à l'instar de Mc Clintock qui est à la fois membre fondateur de l'ITE et auteur de manuels pour la réalisation de contrôles sur les routes par les agents de police. Mais la répression est également une seconde occasion, pour les constructeurs qui suivent de près le développement de l'expertise autour des accidents de la circulation, de dégager leur responsabilité en mobilisant les énergies sur un autre paramètre de cause que celui des automobiles elles-mêmes. De plus, lorsque l'action policière se développe à partir des années 1930, le risque de voir les usagers de l'automobile stigmatisés comme de riches propriétaires s'adonnant aux plaisirs de la course automobile ou du tourisme de rentier a déjà été écarté, compte tenu du développement incroyable du produit automobile, notamment grâce à l'invention à ce moment du système de crédit à la consommation.

Au chapitre des dissemblances, il faut incontestablement noter la professionnalisation spécialisée choisie par les Américains, dès les années 1930 avec le développement de polices de la route, puis dans les années 1970 avec le choix de développer une administration spécifique de la sécurité routière, et un corps spécialisé dans le recueil et le traitement de l'information. Même si les perspectives de réforme semblent aujourd'hui compliquées, la question des polices spécialisées de la route a malgré tout fait récemment l'objet d'une inscription à l'agenda gouvernemental, organisant un début de réflexion. Concernant la création d'un corps d'agents publics spécialisés dans le recueil et le traitement de l'information en matière d'accidents en revanche, la proposition n'a même jamais été politiquement portée. Pourtant, on sait bien qu'aujourd'hui la mobilisation des forces de l'ordre dans cette mission essentielle à la compréhension des phénomènes demeure problématique.

Mais la dissemblance la plus intéressante à discuter, dans un contexte français de décentralisation, concerne les échelons territoriaux du développement de l'appareil expert d'information en matière d'accidents de la circulation. Alors qu'aux Etats-Unis les échelons mobilisés historiquement ont été les Etats et les villes, et que la mobilisation fédérale des années 1960 a conduit à organiser un système de coordination nationale sur la base des systèmes existants, la problématique française est aujourd'hui inverse. La question est aujourd'hui de savoir ce qui est transférable en matière d'information aux collectivités locales qui ont hérité de la gestion des infrastructures routières d'une part, et de la gestion de polices aux compétences renforcées en matière de police de la route de l'autre. Non que le système américain soit optimal puisque la recherche a permis de constater que, dans certains Etats, les deux systèmes d'information perdurent sur le bureau du même agent en charge de la coordination statistique sur le territoire d'un Etat : un ordinateur pour le système d'information fédéral et un ordinateur pour l'ancien système mis en place dès le début du XX^{ème} siècle au sein de l'Etat. Mais il pourrait en revanche être intéressant de se pencher aujourd'hui justement sur les difficultés rencontrées par les réformateurs américains des années 1960 pour en tirer profit dans la réforme organisationnelle qu'exige le contexte de la décentralisation.

De ce point de vue, l'important est de bien comprendre le lien organique qui rattache un système d'information statistique à son territoire de construction. De sorte qu'il n'est pas possible aujourd'hui de considérer que les CDES créées en 1968 pour traiter les données accidentelles dans les nouvelles DDE vont pouvoir seulement changer de « clients » et se tourner vers les nouveaux services gestionnaires des infrastructures ou des polices municipales pour leur transmettre l'information dont elles disposent. Il suffit d'ailleurs de regarder l'histoire de l'investissement des communautés urbaines dans des actions qui touchent à la gestion du problème des accidents de la circulation. Ayant hérité depuis plus de 20 ans de la gestion des voiries sur leurs territoires, elles se sont progressivement dotées de systèmes originaux d'information, adaptés à leurs contextes d'action publique, témoignant de ce que les besoins et usages de l'information statistique se modifient lorsque les échelons territoriaux de la gestion des problèmes publics changent. Ces territoires pourraient à ce titre constituer d'excellents observatoires pour la préparation des évolutions du système statistique de la sécurité routière qu'exige la décentralisation.

Bibliographie

A. o. I. a. S. E. Engineers, *First Cooperative Safety Congress*, Hotel Pfister, Milwaukee, Wisconsin, 1912, 336 p.

N. C. f. I. Safety, *Second Safety Congress of the National Council for Industrial Safety*, Hotel McAlpin, New York, 1913.

N. S. Council, *Fourth Annual Safety Congress*, Bellevue-Straford Hotel, Philadelphia, 1915, 772 p.

N. S. Council, *Fifth Annual Safety Congress*, Hotel Statler, Detroit, Mich., 1916, 1542 p.

N. S. Council, *Seventh Annual Safety Congress*, Hotel Statler, St Louis, 1918, 1246 p.

N. S. Council, *Eighth Annual Safety Congress*, Hotel Statler, Cleveland, Ohio, 1919, 1458 p.

N. S. Council, *Tenth Annual Safety Congress*, 1921, 920 p.

N. S. Council, *Eleventh Annual Safety Congress*, 1922, 1074 p.

N. S. Council, *Twelfth Annual Safety Congress*, 1923, 1166 p.

Facts and Figures of the Automobile Industry. 1923, New York, National Automobile Chamber of Commerce, 1924a.

"Minutes of Meeting of Committee on Statistics, Reports", *National Conference on Street and Highway Safety*, 1924b.

N. S. Council, *Fourteenth Annual Safety Congress*, 1925a, 1224 p.

N. S. Council, *Fourteenth Annual Safety Congress*, 1925b, 164 p.

"Report of the Committee on Uniformity of Laws and Regulations", N. C. o. S. a. H. Safety, Washington, DC, 1926.

"Ways and Means to Traffic Safety. A Summary of All Recommendations of the National Conference on Street and Highway Safety", National Conference on Street and Highway Safety, Washington DC, 1930.

"The Current Program of the Bureau for Street Traffic Research", Harvard University, Cambridge, 1936, 32 p.

Engineering for Traffic Safety, Chicago, National Safety Council, 1937, 32 p.

"Highway Accidents, their Causes and Recommendations for their Prevention", U. B. o. P. Roads, Government Printing Office, Washington, DC, 1938.

Automobile. Facts and Figures 1938, New York, Automobile Manufacturers Association, 1939.

"Uniform Definitions of Motor Vehicle Accidents", B. o. t. Census, US Department of Commerce, Washington, DC, 1942.

"Action Program and Committee Reports", P. s. H. S. Conference, Washington, DC, 1946.

"Uses of Traffic Accident Records. A Manual", N. C. o. U. T. A. S. Committee on Uses of Developed Information, Eno Foundation for Highway traffic control, Saugatuck, 1947.

"Statistiques des transports. Année 1953", Ministère des travaux publics, des transports et du tourisme, Paris, 1954.

"Traffic Safety", C. o. I. a. F. Commerce, *House of Representatives, 84th Congress, 2nd Session on Investigation of Highway Traffic Accidents*, Washington, DC, 1956.

"Les accidents corporels de la circulation routière en 1956", Ministère des Travaux publics des Transports et du Tourisme, direction des Routes et de la circulation routière, Paris, 1957.

"Annuaire statistique 1er trimestre 1960", B. c. d. s.-S. d. a. économique, Ministère des Travaux Publics, des Transports, du Tourisme, Paris, 1960.

"Traffic Accident Records", P. s. H. S. Conference, Washington, DC, 1961.

"Annuaire statistique des transports 1967", SAEI, Ministère de l'Équipement, Paris, 1967.

"Annuaire statistique des transports 1968", SAEI, Ministère de l'Équipement, Paris, 1968.

"Liaisons. Spécial statistiques 1968", Préfecture de police de Paris, Paris, 1969.

"America's Highways, 1776-1976. A History of the Federal-Aid Program", F. H. Administration, US Government Printing Office, Washington, DC, 1977a.

"Tableau de bord annuel de la sécurité routière", D. i. à l. s. routière, Services du Premier ministre, Paris, 1977b.

"L'industrie automobile en France", Chambre syndicale des constructeurs automobiles, Paris, 1984, 37 p.

"L'industrie automobile en France", Chambre syndicale des constructeurs automobiles, Paris, 1988, 48 p.

"L'industrie automobile en France", Comité français des constructeurs d'automobiles, Paris, 1989, 52 p.

"Analyse et statistiques. L'industrie automobile en France", Comité français des constructeurs d'automobiles, Paris, 2004, 72 p.

Anderson Margo J., *The American Census: A Social History*, New Haven & London, Yale University Press, 1988, 258 p.

Bardet Fabrice, "La statistique au miroir de la région. Eléments pour une sociologie historique des institutions régionales du chiffre en France depuis 1940", mémoire de doctorat de science politique, sous la direction de M. Offerlé, université Paris I - Panthéon Sorbonne, 2000, 520 p.

Bardet Fabrice, "Institution des expertises urbaines dans la construction de l'action publique. La métamorphose urbaine lyonnaise depuis les années 1960", ENTPE, rapport pour le compte du Puca, Vaulx-en-Velin, 2005.

Barrett P. et M. Rose, "Street Smarts. The Politics of Transportation Statistics in the American City, 1900-1990", *Journal of Urban History*, 25, 3, 1999, p. 405-433.

Barrett Paul Francis, *Mass Transit, The Automobile, and Public Policy in Chicago, 1900-1930*, University of Illinois, 1976.

Bernardin Stève, "La production statistique de sécurité routière entre centralisation et territorialisation de l'action publique", mémoire de DEA de science politique, sous la direction de G. Pollet, Lumière Lyon II, 2003, 162 p.

Bernardin Stève, "La production de statistiques comme vecteur de légitimité. Le National Safety Council et la lutte contre les accidents automobiles, 1923-1947", I. N. d. R. s. l. T. e. l. Sécurité, Salon de Provence, 2005a.

Bernardin Stève, "Une interministérialité simulée. Regard ethnographique sur le travail de production des statistiques publiques de sécurité routière", séminaire "La sécurité routière comme objet de science et de politique", C. d. s. d. l. i. E. d. M. d. Paris, Paris, 2005b.

Boltanski Luc, "Les usages sociaux de l'automobile : concurrence pour l'espace et accidents", *Actes de la recherche en sciences sociales*, 1, 1975, p. 25-49.

Boorstin Daniel, *Histoire des Américains*, Paris, Robert Laffont, 2003, 1604 p.

Brunot André et Roger Coquant, *Le corps des ponts et chaussées*, Paris, Editions du CNRS, 1982, 916 p.

Carnis Laurent, Fabrice Hamelin et Vincent Spenlehauer, "Les polices de la route. Une approche comparée Etats-Unis, Nouvelle Galles du Sud et Nouvelle-Zélande", INRETS, Paris, 2004, 156 p.

Chapelon Jean, "Un système d'information pour la politique de sécurité routière : Mesurer, Diffuser, Expliquer, Evaluer", DISR, 2000.

Commission Interstate Commerce, *Accident Bulletin*, Washington, Government Printing Office, 1912.

Crenson M. et F. Rourke, "By Way of Conclusion : American Bureaucracy Since World War II", dans L. Galambos (dir.), *The New American State : Bureaucracies and Policies Since World War II*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1987.

Daniel Elliott E., "Remarks", Symposium on " Assessing the Environmental Protection Agency After Twenty Years : Law, Politics, and Economics ", D. U. S. o. Law, 1990.

Decreton Séverine, "La sécurité routière : les différents aspects d'un service public morcelé", mémoire de mémoire de thèse de droit, sous la direction de P. Sandevor, Lille 2, 1989, 573 p.

Desrosières Alain, "Historiciser l'action publique : l'Etat, le marché et les statistiques", dans P. Laborier and D. Trom (dir.), *Historicités de l'action publique*, Paris, PUF, 2003, p. 207-221.

Desrosières Alain et Laurent Thévenot, *Les catégories socio-professionnelles*, Paris, La Découverte, 1988, 128 p.

Didier Emmanuel, "De l'échantillon à la population. Sociologie de la généralisation par sondage aux États-Unis avant la seconde guerre mondiale", mémoire de sous la direction de Bruno Latour de sociologie, sous la direction, Ecole nationale supérieure des mines de Paris, 2000, 452 p.

Dosh Arno, "The science of street traffic", *World's work*, 27, 4, 1914, p. 398-409.

Eastman J. W., *Styling vs. Safety. The American Automobile Industry and the Development of Automotive Safety, 1900-1966*, Laham & New York & London, University Press of America, 1984.

Ewald François, *L'accident nous attend au coin de la rue. Les accidents de la circulation. Histoire d'un problème*, Paris, La documentation française, 1982, 164 p.

Flink James J., *The Car Culture*, Cambridge&London, MIT Press, 1975, 260 p.

Flower Raymond et Michael W. Jones, *100 Years on the Road. A Social History of the Car*, New York, San Francisco, St Louis, McGraw-Hill Book Company, 1981, 224 p.

Foley James L., "Traffic Safety Retrospective", *Institute of Traffic Engineers Journal*, 50, 8, 1991, p. 61-64.

Furnas J. C., "... And Sudden Death", *Reader's Digest*, 1935.

Gracia Jean-Baptiste, "Décentralisation et évolution du système d'information des politiques de sécurité routière", mémoire de Travail de fin d'études, sous la direction de F. Bardet, Ecole nationale des travaux publics de l'Etat, 2005, 56 p.

Greene Frederick Stuart, "Highway Improvement to Prevent Accidents", Conference on Motor Vehicle Traffic, with special reference to regulation, control, and safe operation, Y. U. a. t. S. o. C. i. N. Haven, New Haven, 1924.

Hamelin Fabrice et Vincent Spenlehauer, "Road Policing as a State Tool : Learning from a Socio-historical Analysis of the California Highway Patrol", *Policing and Society*, 16, 3, 2006.

Hammond Harold F. et Leslie J. Sorenson, *Traffic Engineering Handbook*, New York, Institute of Traffic Engineers & National Conservation Bureau, 1941, 286 p.

Héran François, "L'assise statistique de la sociologie", *Economie et Statistiques*, 168, 1984, p. 23-35.

Ihl Olivier, Martine Kaluszynski et Gilles Pollet, *Les sciences de gouvernement*, Paris, Economica, 2003, 218 p.

Innocenzi Thomas et Romain Papassian, "La bonne fortune d'outils contestés. Pour une histoire de la modélisation dans les transports urbains", mémoire de stage, sous la direction de G. Crague and K. Chatzis, LATTS - Ecole Nationale des Ponts et Chaussées, 2004.

Jasanoff Sheila (dir.), *States of Knowledge. The co-production of science and social order*, London & New York, Routledge, 2004, 318 p.

Kaspi André, *Les Américains, vol 1. Naissance et essor des Etats-Unis 1607-1945*, Paris, Seuil, 1986, 340 p.

Kelcey (Manager Traffic Engineering Division American Gas Accumulator Cie) G.G., "Methods of study of traffic movement in relation to traffic accident prevention", Twelveth Annual Safety Congress, N. S. Council, 1923.

Kerwin Cornelius M., *Rulemaking. How Government Agencies Write Law and Make Policy*, Washington, DC, CQ Press, 2003 (3rd ed.).

Kirby Richard Shelton, Y. U. a. t. S. o. C. i. N. Haven, *Conference on Motor Vehicle Traffic, with special reference to regulation, control, and safe operation*, New Haven, Yale University Press, 1924, 180 p.

Kletzen Anne, "Le code de la route : pourquoi ?" mémoire de thèse de droit, sous la direction de P. Robert, Paris-sud Jean Monnet, 2003, 582 p.

Lannoy Pierre, "L'automobile comme objet de recherche. Chicago, 1915-1940", *Revue française de sociologie*, 44, 3, 2003.

Laumon Bernard, "La sécurité routière en France : un bilan et des questions à la recherche en santé", Recherche en santé et insécurité routière : bilan et perspectives, I.-D. G. d. l. Santé, Paris, 2004.

Laumon Bernard et Jean-Louis Martin, "Analyse des Biais dans la connaissance épidémiologique des accidents de la route en France", *Épidémiologie et santé publique*, 2003.

Lehingue Patrick, "Palmarès et mise en équivalence statistique d'univers sociaux : les enjeux politiques de la commensuration", *Atelier proposé lors du VIIe congrès de l'AFSP*, Lille, 2002.

Loubet Jean-Louis, *Histoire de l'automobile française*, Paris, Seuil, 2001.

Malibert Philippe, "La politique de sécurité routière. Les systèmes locaux de contrôle-sanction", I. d. é. d. l. p. d. s. r. d. C. n. d. l. é.-C. g. a. P. p. p. M. Ternier, *La documentation française*, Paris, 2003, 268 p.

Mashaw J. L. et D. L. Harfst, *The Struggle for Auto Safety*, Cambridge & London, Harvard University Press, 1990.

Mayet Pierre, "Chronique d'une politique de sécurité routière", dans M. Leclerc (dir.), *Cahiers de la sécurité intérieure, "Routes, espace incertain"*, Paris, IHESI, 1996, p. 118-128.

Mazoyer Harold, "Genèse et développement d'une expertise lyonnaise en matière de transports collectifs urbains", dans F. Bardet (dir.), *Institution des expertises urbaines dans la construction de l'action publique. La métamorphose urbaine lyonnaise pendant les années 1960 et 1970*, Lyon, rapport pour le compte du Puca, 2005, p. 35-60.

Mendelsohn H. (dir.), *The Dogmas of Traffic Safety*, Washington, DC, US Department of Commerce, 1967.

Metzenbaum Shelley H., *Stratégies for Using State Information : Measuring and Improving Program Performance*, IBM Center for the Business of Government, 2003.

Miquel Gérard, "La recherche en sécurité routière", C. d. F. d. c. b. e. d. c. é. d. l. nation, rapport d'information au Sénat n°29, Paris, 2002, 64 p.

Nader Ralph, *Unsafe at Any Speed: The Designed-In Dangers of the American Automobile*, New York, Grossman, 1965.

Neiertz Nicolas, "La coordination dans les transports en France de 1918 à nos jours", mémoire de thèse de Doctorat d'histoire, sous la direction de F. Caron, Paris IV - Sorbonne, 1995, 750 p.

Patte Lionel, "La fiabilité du fichier des accidents. Constats et conséquences", M. d. l. E. C. N. Centre, Paris, 1996, 133 p.

Picard Camille, "Les campagnes sociales de sécurité routière de 1952 à 2000", mémoire de thèse en cours, sous la direction de M. Tsikounas, Paris 1.

Pilé G., *Les statistiques des transports en France*, Paris, INSEE, 1952.

Pisani Edgar, "Administration de gestion, administration de mission", *Revue française de science politique*, 6, 2, 1956, p. 315-330.

Pratt Henry, "William P. Eno, " The Father of Traffic Safety""", *California Highway Patrolman*, 58, 9, 1994, p. 52-54.

Purenne Anaïk, "Polices urbaines et risques routiers", RIVES/ENTPE, 2006 (à paraître).

Reeder (chairman) Earl J., Reyburn Hoffman, Jos. G. Regan et K.W. Mackall, "Report of committee on evolution of the art of traffic control and regulation", ITE, *Annual Meeting of the Institute of Traffic Engineers*, Chicago, 1931.

Regnault Patrick, "Accidents de la circulation routière. Dessins des enregistrements depuis 1972", CETE de l'Est - SETRA, 1990.

Saunier Pierre-Yves, "Circulation, connexions et espaces transnationaux", *Genèses*, 2004, p. 110-126.

Sauvy Jean, "Les organismes professionnels français de l'automobile et leurs acteurs. 1896-1979", C. d. c. f. d'automobiles, Paris, 1998, 336 p.

Sermage Robert, "Enquête par sondage sur les transports routiers de marchandises", *Bulletin mensuel de statistique, nouvelle série*, avril-juin, 1954, p. 24-43.

Smith P. H., "First Step in Accident Prevention Is a Study of Causes", *Automotive Industries*, 1923.

Stevens A. W., *Highway Safety and Automobile Styling*, Boston, Christopher Publishing House, 1941.

Taylor Clarence P., *Traffic Officers Training Manual*, Chicago, National Safety Council, 1930, 226 p.

Tengström Emin, "Private cars and political decision makers", 1993, 110 p.

Wisner Alain, *Quand voyagent les usines*, Paris, Syros, 1985, 102 p.

Annexes

Annexe 1. Index des acronymes

B

BAAC

Bulletin d'Analyse d'Accidents corporels de la Circulation

C

CDS

Crash Dataworthiness System

CHP

California Highway Patrol

D

DISR

Délégation Interministérielle de la Sécurité Routière

DSCR

Direction de la Sécurité et de la Circulation Routières

F

FARS

Fatality Analysis Reporting System

FHA

Federal Highway Administration

FMCSA

Federal Motor Carrier Safety Administration

G

GD

General Dynamics

GES

General Estimates System

I

IIHS

Insurance Institute for Highway Safety

INRETS

Institut National de REcherche sur les Transports et leur Sécurité

M

MAD

Mathematical Analysis Division

N

NARA

National Archives and Records Administration

NASS

National Automotive Sampling System

NCSA

National Center for Statistics and Analysis

NHTSA

National Highway Traffic Safety Administration

NSC

National Safety Council

S

SCI

Special Crash Investigation

SDS

State Data System

SETRA

Service d'Etudes Techniques des Routes et
Autoroutes

SHGN

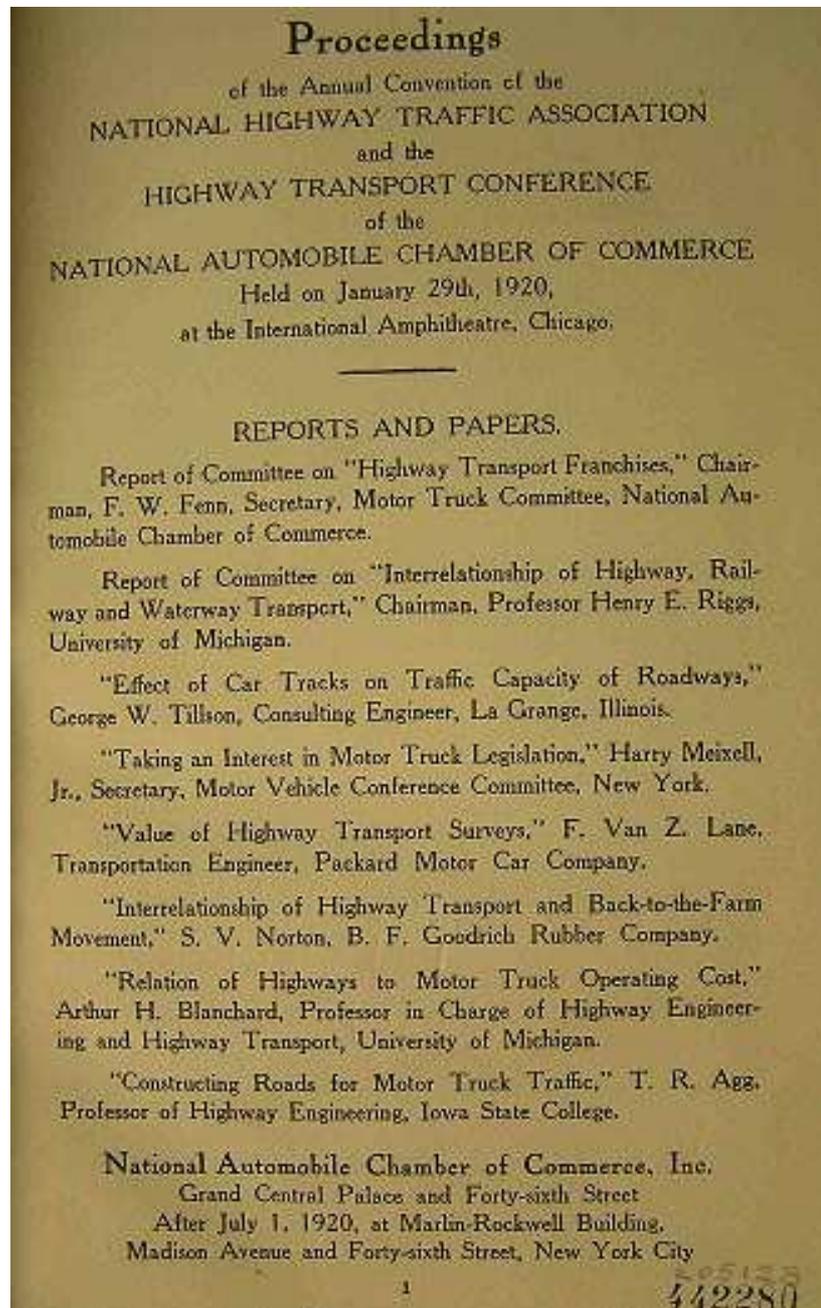
Service Historique de la Gendarmerie Nat.

Annexe 2. Les statistiques du bureau de Chicago de 1917

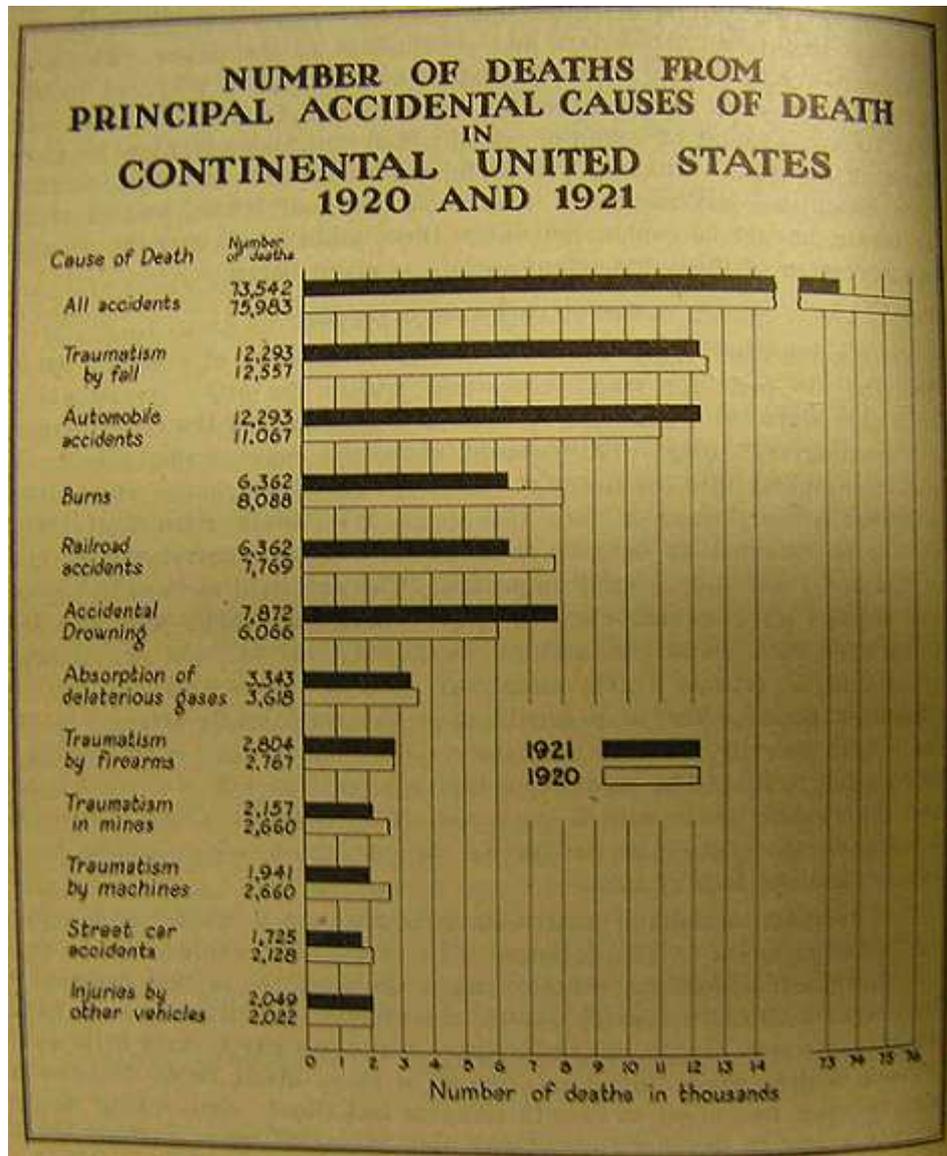
Chicago - Monthly Summary		Chicago - Monthly Summary	
NUMBER OF ACCOMMODATIONS ACCOMMODATED FOR BILLION POPULATION BY MONTHLY RESIDENCE IN 1917		NUMBER OF ACCOMMODATIONS ACCOMMODATED FOR BILLION POPULATION BY MONTHLY RESIDENCE IN 1917	
Month	1917	Month	1917
Jan.	547	Jan.	547
Feb.	551	Feb.	551
Mar.	552	Mar.	552
Apr.	553	Apr.	553
May	554	May	554
June	555	June	555
July	556	July	556
Aug.	557	Aug.	557
Sept.	558	Sept.	558
Oct.	559	Oct.	559
Nov.	560	Nov.	560
Dec.	561	Dec.	561
Total	6,684	Total	6,684

NUMBER OF ACCOMMODATIONS ACCOMMODATED FOR BILLION POPULATION BY MONTHLY RESIDENCE IN 1917		NUMBER OF ACCOMMODATIONS ACCOMMODATED FOR BILLION POPULATION BY MONTHLY RESIDENCE IN 1917	
Month	1917	Month	1917
Jan.	547	Jan.	547
Feb.	551	Feb.	551
Mar.	552	Mar.	552
Apr.	553	Apr.	553
May	554	May	554
June	555	June	555
July	556	July	556
Aug.	557	Aug.	557
Sept.	558	Sept.	558
Oct.	559	Oct.	559
Nov.	560	Nov.	560
Dec.	561	Dec.	561
Total	6,684	Total	6,684

Annexe 3. Une première initiative de la NACC en 1920



Annexe 4. Deux fois plus de morts sur la route que sur le rail



Annexe 5. Les formulaires du National Safety Council de 1922

Le rapport préliminaire

Public Safety Section 763

Form 1a

**HIGHWAY VEHICULAR ACCIDENTS
PRELIMINARY REPORT** City of _____

This Report should be filled out at the time of the accident and the data transferred to the Detailed Highway Vehicular Accident Report within 24 hours.

Tell briefly what happened Date: _____ 192__ A.M. _____ P.M.

CAUSE OF ACCIDENT

1. Was it the fault of the person injured; i. e., carelessness, disobeying law, physical defect, etc., etc.?
2. Was it the driver's fault; i. e., was he incompetent, reckless, physically unfit, etc., etc.?
3. Were bad street conditions responsible; i. e., broken pavements, obstructions, street lights out, etc., etc.?
4. Was it caused by a defect in the vehicle; i. e., defective brakes, broken steering gear, etc.?
5. Was it due to weather conditions; i. e., rain, snow, fog, etc., etc.?
6. Was a traffic regulation broken; i. e., speeding, driving wrong side of street, improper turning, etc., etc.?
7. If any other cause, what was it? _____

DESCRIPTION OF VEHICLES
(Describe accurately, such as, Touring Car, Motor Truck, Trolley Car, Etc., Etc.)

Give estimate of damage \$ _____

Details of Accident (Put down any information that will aid you in filling out the detailed report)

Signed _____ Name _____ Rank _____ Shield No. _____
(over)
(Front)

Place of occurrence _____ Post No. _____ Prec. No. _____

PERSONS KILLED OR INJURED

Name	Address	Age	Sex

DRIVER OR OPERATOR	Age	Sex	License No.	Indicate if owner or chauffeur	Indicate II:		
					Injured	Slightly	Killed
Name _____							
Address _____							
Name _____							
Address _____							

Street Car No. _____
Vehicle License No. _____

WITNESSES

Name	Address

National Safety Council

(Back)

Form 1-b
193

768 *Eleventh Safety Congress*

HIGHWAY VEHICULAR ACCIDENTS

Highway Vehicular Accidents. Final Report, Police Dept., City of _____ State _____ Date _____

1. Describe fully the nature of the accident.

2. Specify exact cause of the accident under each heading (a) to (c). See instructions.
 (a) What fault of person injured? _____
 (b) What fault of driver? _____
 (c) What street conditions? (obstructions, etc.) _____
 (d) What weather conditions? _____
 (e) What defect in vehicle? _____
 (f) Other cause? (specify) _____

3. Describe vehicles involved?
 (a) What exact type of vehicle or vehicles? _____
 (b) Within 300 feet of school? _____
 (c) On safety isle? _____
 (d) Owner or chauffeur? _____
 (e) Other _____
 (f) Driver injured _____
 (g) Killed? _____
 (h) Residential section? _____
 (i) Running on sidewalk? _____

4. Time of occurrence: 192__ at _____ M
 Date _____

5. Place of occurrence:
 (a) At street intersection? _____
 (b) Business section? _____

6. This driver:
 (a) Sex _____ (b) Age _____ (c) Country of birth _____
 (d) Owner or chauffeur? _____ (e) Other _____ (f) Driver injured _____ (g) Killed? _____

7. Property damage:
 (a) Were involved vehicles damaged? _____ (b) How much? (dollars) _____ (c) Other property damaged? _____ (d) How much? (dollars) _____

8. Give additional information of value:

Signed: Name _____ Rank _____ Shield _____ (FRONT) _____ Countersigned: _____ Officer in charge _____

1	Name	Address	Pedestrian or Passenger?	Age	Sex	Killed	Injured	
							Severely	Slightly
2								
3								
4								

Driver or Operator				Owner or Chauffeur				
Name	Address	Age	Sex	License No.	Sex	Killed	Injured	
							Severely	Slightly

Were arrests made? _____ On what charge? _____
 Was person at fault fined? _____ How much? _____
 Paroled? _____ If chauffeur, license revoked? _____ What term? _____
 Was suit for damages instituted? _____ For what amount? _____
 Did any injured subsequently die? _____ Were any permanently disabled? _____
 Other development? _____ If possible, give final settlement of claim _____

National Safety Council, Public Safety Section, Form 1-b (Back)

