

# LA REFORME EN ROUTE. VIRAGE INSTITUTIONNEL DANS L'AMERIQUE DES SIXTIES

Stève Bernardin  
RIVES, Université de Paris I, France  
STS Program, Harvard University, Etats-Unis  
Steve\_Bernardin@ksg.harvard.edu

## RESUME

Le choc est violent. Civilisations de la route et de l'automobile se heurtent brutalement au milieu des années 1960 aux Etats-Unis. Le conflit porte sur une définition de l'accident. En 1966, en effet, des auditions parlementaires mouvementées se concluent par la création d'une administration fédérale en charge d'améliorer la sécurité des *véhicules*. Elle est placée sous tutelle d'une institution considérant quant à elle que l'accident est avant tout un problème d'entretien des *routes*. Ainsi s'amorce l'affrontement violent de deux visions distinctes de la sécurité des Américains.

Le présent papier revient sur la période 1966-1969 pour éclairer la mise en administration d'une réforme initialement portée contre l'industrie automobile. Il expose les controverses scientifiques et politiques concernant le type de données à utiliser pour juger du problème des accidents aux États-Unis. Chaque administration impliquée défend un programme d'intervention spécifique, sous-tendu par des informations précises concernant soit les problèmes d'aménagement des routes, soit les défaillances techniques automobiles. Les réformateurs défendant le dernier type de production de données vont en fait l'emporter en adaptant leur projet aux soucis politiques des membres du Congrès américain.

Au-delà du cas des accidents automobiles, l'étude éclaire les reformulations d'un véritable engagement militant. Une fois entrés en administration, les réformateurs abandonnent en effet toute revendication de légitimité académique pouvant permettre d'asseoir leur vision du problème des accidents. Ils optent plutôt pour une attention particulière aux règles d'un conflit bureaucratique qu'ils entendent bien maîtriser. Une telle évolution souligne le processus complexe de traduction des principes de la réforme en nouvelles pratiques administratives.

## La mise en administration d'une réforme

L'avènement d'une nouvelle civilisation de l'automobile : c'est une revendication forte des années 1960 aux Etats-Unis. Alors que les ventes de véhicules progressent rapidement, quelques réformateurs dénoncent l'irresponsabilité des constructeurs. Selon eux, les industriels mettraient en danger les consommateurs en leur proposant des véhicules intrinsèquement dangereux. Des auditions parlementaires sont ouvertes en 1965. Durant plus d'un an, des personnalités célèbres se succèdent au Congrès américain. Robert Kennedy -frère du Président assassiné et ancien Garde des Sceaux- mène une partie des auditions. Ralph Nader -jeune avocat diplômé de Harvard, par la suite candidat à l'élection présidentielle- est entendu après la publication de son best-seller « Unsafe at Any

Speed ». Daniel P. Moynihan –alors animateur d'importantes réformes sociales et bientôt sénateur de New York- pose la question du type de science qui permettait de défendre efficacement le consommateur. Il juge nécessaire avant tout de déterminer l'impact des nouveaux équipements de sécurité sur la gravité des blessures survenues lors des accidents. Ce serait un moyen pour l'acheteur de choisir ensuite le modèle de véhicule lui semblant le plus sûr. A cet instant, les questions de sécurité et de consommation sont intimement liées.

Industriels, politiciens, scientifiques : en 1965, tous parlent en définitive au nom du consommateur américain<sup>1</sup>. Les réformateurs l'emportent cependant sur les constructeurs automobiles. A l'issue des auditions parlementaires, une administration fédérale est créée, en 1966. Elle a pour mission d'élaborer les nouveaux standards de sécurité à imposer aux industriels. Idéalement, elle incarne une « seconde génération » d'administrations publiques détachées de tout clientélisme<sup>2</sup>. Certains jugent que le pari est perdu, dès les premières années<sup>3</sup>. Du projet radical à l'échec patent, l'évolution peut intriguer, d'autant qu'en feuilletant les études disponibles à ce sujet, aucune source archivistique n'est clairement mentionnée. Au sein des archives nationales américaines, la surprise est plus grande encore : les cartons versés à l'époque sont encore sous scellés. Apparemment, aucun chercheur n'est venu les examiner<sup>4</sup>. La présente communication mobilise ces sources inédites pour éclairer la mise en administration des revendications réformatrices de la fin des années 1960<sup>5</sup>.

Dès 1966, des scientifiques sont nommés à la direction de la nouvelle administration fédérale de lutte contre les accidents automobiles. Quelques années auparavant, ils participaient à alimenter la controverse au sujet de la sécurité des véhicules. Leurs trajectoires donnent à voir quelques méandres de l'institutionnalisation de revendications à la fois politiques et scientifiques. Face à une imposante tradition d'ingénierie routière, ils défendent en fait une nouvelle civilisation de l'automobile. Les pages qui suivent exposent dans ce sens un changement de paradigme scientifique, de la lutte pour le réaménagement des routes à la réduction des blessures liées au véhicule automobile<sup>6</sup>. L'évolution est complexe. Elle amène les réformateurs à abandonner tout argument académique pour adosser leur science à une légitimité politique reconnue. C'est ainsi que la réforme se prolonge du Congrès américain jusqu'au cœur des pratiques de l'administration fédérale. Pour le dire autrement, un mouvement explicite de co-production de la science et du politique participe à ancrer la réforme en administration<sup>7</sup>.

---

<sup>1</sup> Nous abordons ce point dans une communication intitulée : "Science Rescuing Congressmen: The Enlightened Consumer as a Political Scarecrow", Science, Technology and Power Seminar, Harvard University, Cambridge, mars 2007. Sur le thème de la consommation et de ses porte-parole, voir l'ouvrage dirigé par Alain Chatriot, Marie-Emmanuelle Chessel et Matthew Hilton : *Au nom du consommateur. Consommation et politique en Europe et aux Etats-Unis au XXe siècle*, Paris, La Découverte, 2004.

<sup>2</sup> Cornelius Kerwin, *Rulemaking. How Government Agencies Write Law and Make Policy*, Washington, CQ Press, 2003.

<sup>3</sup> Voir notamment Jerry L. Mashaw, David L. Harfst, *The Struggle for Auto Safety*, Cambridge, Harvard University Press, 1990.

<sup>4</sup> L'observation est confirmée par les archivistes en charge des ministères –Économie puis Transports- dont dépendra successivement la nouvelle administration fédérale.

<sup>5</sup> Sur le processus de « mise en administration », voir Michel Offerlé, « Etatisations », *Genèses*, 28, 1997.

<sup>6</sup> Les spécialistes d'accidentologie routière parlent à ce sujet d'une évolution de la « sécurité primaire » à la « sécurité secondaire ». Sur ce point, voir en priorité William Haddon Jr., Edward A. Suchman, David Klein, (eds.), *Accident Research: Methods and Approaches*, 1964.

<sup>7</sup> Sheila Jasanoff, (ed.), *States of Knowledge. The Co-Production of Science and Social Order*, London, Routledge, 2004. Sur le processus commun de construction de l'objectivité scientifique et de la neutralité politique, voir les travaux importants réunis par Jean-Pierre Beaud et Jean-Guy Prévost, (dir.), *L'Ère des chiffres. Systèmes Statistiques et Traditions Nationales*, Sillery, Presses de l'Université du Québec, 2000.

## 1. LA ROUTE SANS L'AUTOMOBILE : IMPASSES D'UNE ADMINISTRATION DE LA SECURITE DES VEHICULES

« Durant les dernières années, le domaine de la lutte contre les accidents de la circulation a été assailli par de soi-disant experts aux propositions radicales et tout simplement erronées. [...] La thèse générale de ces amateurs est que les automobiles pourraient être construites à l'épreuve des accidents. Ce représenterait selon eux la seule possibilité d'amélioration de la sécurité pour tous. Ils préconisent même une intervention fédérale pour désigner les techniques automobiles les plus appropriées. Une telle proposition, évidemment, est totalement irréaliste. »<sup>8</sup>

Les certitudes du Président de General Motors sont balayées en 1966. Cette même année, la crainte de John F. Gordon se matérialise par la création d'une nouvelle institution. Le Congrès américain vote en effet la mise en place d'une administration fédérale en charge de produire de nouvelles réglementations concernant la sécurité des véhicules. Pour cela, une science alternative à celle des industriels doit être construite. Elle doit préciser les éléments techniques à modifier pour rendre les véhicules plus sûrs aux États-Unis. La tâche n'a rien d'évident au terme des auditions parlementaires de 1965-1966. Le bilan est en effet des plus pessimistes :

« L'information est exécration, même au sein des services statistiques traditionnels. En matière d'accidents de la circulation, nous avons pu constater qu'aucune statistique publique n'est compilée par les services compétents du gouvernement fédéral. »<sup>9</sup>

La remarque du sénateur Abraham Ribicoff est sans appel. En 1966, des scientifiques fraîchement recrutés doivent remédier à l'incroyable manque d'informations. Au nom du consommateur, ils refusent toute coopération avec les industriels du secteur. Il s'agit bien de faire table rase des pratiques et agissements passés pour produire une information nouvelle sur les facteurs de blessures et d'accidents. En résumé, les « amateurs » qu'évoque en 1961 le Président de General Motors sont désormais plongés en administration pour promouvoir leur vision d'une nouvelle science d'étude de l'accident automobile.

### 1.1 L'ingénierie routière comme priorité gouvernementale

Les auditions parlementaires visent à améliorer le rôle du gouvernement fédéral en matière de lutte contre les accidents. Elles donnent en fait naissance à deux institutions<sup>10</sup>. La première encadre des programmes routiers favorisant la sécurité des infrastructures en charge des États fédérés<sup>11</sup>. La seconde vise à l'établissement de nouveaux standards

---

<sup>8</sup> Les traductions en français sont réalisées par l'auteur du présent article. Ici, l'original est écrit en anglais par Ralph Nader, *Unsafe at Any Speed*, New York, Grossman, 1965, 3-4.

<sup>9</sup> Propos du sénateur Abraham Ribicoff, Hearings before the Subcommittee on Executive Reorganization of the Committee on Government Operations, Senate, *Federal Role in Traffic Safety*, Part 3, 89<sup>th</sup> Congress, 1<sup>st</sup> Session, 1966, 1077.

<sup>10</sup> Les deux administrations sont officiellement fusionnées par ordre exécutif n°11357 du Président Johnson signé le 6 juin 1967.

<sup>11</sup> Public Law 89-564.

techniques automobiles<sup>12</sup>. Au moment de voter leur création, cependant, les parlementaires s'accordent pour éviter d'ajouter à la « prolifération administrative qui semble perdurer au sein du gouvernement »<sup>13</sup>. En clair, les deux institutions doivent être dirigées par un même administrateur. Après quelques mois elles sont en outre fusionnées en une unique entité, le *National Highway Safety Bureau* (NHSB).

L'administrateur nommé n'est autre que le Docteur William Haddon Jr., épidémiologiste réputé ayant travaillé à fournir les outils scientifiques de la réforme en 1965-1966. Il prône une approche épidémiologique de la question des accidents, considérant le phénomène comme une maladie dont le conducteur est l'hôte plus que le vecteur<sup>14</sup>. Dans un tel schéma, le traitement du problème nécessite d'en savoir plus sur les caractéristiques du véhicule pour limiter l'impact des accidents. L'amélioration des chaussées est d'ordinaire en charge des autorités publiques américaines. Elle suscite donc moins d'attention de la part des réformateurs impliqués dans le renouveau de l'action publique de lutte contre les accidents. Haddon est cependant nommé à la tête d'une administration gérant ces deux aspects principaux, amélioration des routes et des véhicules<sup>15</sup>. Bien vite il réalise l'implication d'une telle dualité. Son administration est mise sous tutelle d'une administration traditionnellement en charge des routes américaines, le *Bureau of Public Roads* (BPR).

Si le NHSB est créé avec une petite quinzaine d'employés, le BPR dispose quant à lui de plusieurs milliers de fonctionnaires<sup>16</sup>. Tous deux font partie du Ministère fédéral de l'Economie et du Commerce. Le Président Johnson renforce les missions de cette administration en réaffirmant l'impératif d'un soutien fédéral à l'entretien et à l'aménagement des routes locales. Le 23 mars 1964, il contacte le ministre de tutelle du BPR et du NHSB pour le presser de s'occuper du problème des accidents<sup>17</sup>. Luther H. Hodges doit œuvrer à stimuler l'engagement des autorités étatiques et locales dans ce sens. Le 7 avril, il écrit aux Gouverneurs des cinquante Etats fédérés, mentionnant la priorité d'une attention toute particulière aux instructions du BPR concernant le développement national des mesures de sécurité routière. Une semaine plus tard, il invite les responsables des ministères des Transports de chaque Etat à investir davantage des fonds dans les opérations visant à diminuer le risque d'accident. A l'échelon fédéral, l'administrateur du BPR relaye une pression constante guidant les Etats fédérés dans leurs actions. Le NHSB est quant à lui relégué au second plan de la lutte contre les accidents automobiles.

Le 17 juin 1964, Rex Whitton, alors administrateur du BPR, assigne à l'un de ses services la mission d'accélérer l'adoption des standards fédéraux de la part des Etats fédérés.

---

<sup>12</sup> Public Law 89-563.

<sup>13</sup> *Congressional Record*, US House of Representatives, August 18, 1966, 19071.

<sup>14</sup> Haddon, Suchman, Klein, (eds.), *Accident Research...*, *op. cit.* ; John Gordon, "The Epidemiology of Accidents," *American Journal of Public Health*, 504, 39, 1949.

<sup>15</sup> Les aspects comportementaux restent dans un premier temps largement en charge d'organismes de coopération volontaire à l'échelon local et national.

<sup>16</sup> Sur l'histoire du BPR, voir notamment les travaux de l'historien Bruce Seely (notamment *Building the American Highway System. Engineers As Policy Makers*, Philadelphia, Temple University Press, 1988), ainsi que le commémoratif suivant : Federal Highway Administration. *America's Highways, 1776-1976: A History of the Federal-Aid Program*, Washington, U.S. Government Printing Office, 1977.

<sup>17</sup> Office of the White House Press Secretary, President Johnson Releases List of 155 Traffic Safety Projects, January 28, 1965 (National Archives: RG 398, Box 30, Folder "Public Roads Program to Improve High Accident Locations on Fed.-Aid Highways").

L'opération est déléguée à l'*Office of Highway Safety* (OHS) créé deux ans plus tôt<sup>18</sup>. Il doit promouvoir le volontariat de la part des Etats fédérés, et l'adoption des standards conseillés par le gouvernement fédéral. Conformément à l'amendement Baldwin apposé en 1965 aux lois de financement des routes (*Federal-Aid Highway Act*)<sup>19</sup>, les effectifs de l'OHS augmentent très sensiblement pour encadrer un nouveau programme national de résorption des « points noirs routiers »<sup>20</sup>. Pour témoigner des progrès réalisés, l'organisme doit se doter d'une statistique montrant les bienfaits de telles politiques nationales<sup>21</sup>. Une telle expertise vise aussi à accroître la lisibilité du programme fédéral vis-à-vis de l'ensemble des responsables locaux et étatiques<sup>22</sup>.

En somme, lorsque le NHSB est créé au sein du ministère de l'Economie et du Commerce, les questions d'accidents de la circulation sont dominées depuis plusieurs années par le BPR. L'administration des routes est néanmoins l'objet de vives critiques depuis quelques mois. En 1965 en effet, le *Bureau of Budget* de la Maison Blanche délivre un rapport initié sous égide de l'Administration Kennedy. L'étude pilote amorcée en 1963 signale qu'il serait nécessaire de fermer le bureau régional du BPR à Denver. Quelques centaines de postes seraient supprimés<sup>23</sup>. Face à une telle menace, la création du NHSB apparaît comme un contre-projet parfait pour le BPR. Ses dirigeants arguent en effet d'un accroissement des missions liées au nouveau venu pour justifier d'une préservation du nombre total de leurs employés. La logique d'une telle proposition s'appuie sur les efforts d'ores et déjà consentis par l'OHS en matière de sécurité routière.

En outre, les responsables du BPR ont su conserver de bonnes relations avec l'ensemble des partenaires possibles d'une lutte contre les accidents automobiles. Ils préviennent ainsi les industriels du secteur d'un éventuel durcissement du conflit avec les réformateurs dès le début des années 1960 :

« Nous avons l'impression, ici à Washington, que le Congrès subit de fortes pressions pour accroître le rôle du gouvernement fédéral [en matière de lutte contre les accidents], et si les Etats et d'autres responsables ne font rien de nouveau, il faut s'attendre à ce que le Congrès s'engage dans ce sens [...] Aussi, si nous acceptons de concilier nos objectifs dans une même logique, nous pourrions faire un premier pas important vers les autres responsables publics et privés du secteur. Si nous le refusons, nous ouvrons la voie à une alternative extrême, celle de voir la sécurité nous être imposée par le biais de nouvelles règles et réglementations. »<sup>24</sup>

En quelques années, les responsables de l'OHS ont tissé des liens forts avec leurs homologues en charge de la sécurité au sein de l'industrie automobile. Cette coopération n'empêche pas le Congrès américain de voter la création d'une nouvelle administration en

---

<sup>18</sup> Memorandum de John L. McClellan, sénateur président du Committee on Government Operations à John T. Connor, ministre de l'Economie et du Commerce, December 5, 1966, annex: "Organization of Executive Departments and Agencies," 15 (RG 416, Box 6, Folder "MV. General – Jan-Dec. 1966").

<sup>19</sup> Public Law 89-139, section 4, approuvée le 28 août 1965.

<sup>20</sup> Lettre de Rex M. Whitton, Federal Highway Administrator, à Alan S. Boyd, Under Secretary for Transportation, August 9, 1965 (RG 398, Box 30, Folder "Public Roads Program to Improve High Accident Locations on Fed.-Aid Highways").

<sup>21</sup> Lettre de John T. Connor, ministre de l'Economie et du Commerce, à Lyndon Johnson, Président des Etats-Unis, January 29, 1965 (*Idem*).

<sup>22</sup> Memorandum de Rex M. Whitton, Federal Highway Administrator, à Clarence D. Martin Jr., Under Secretary for Transportation, January 21, 1965 (*Idem*).

<sup>23</sup> Memorandum de David R. Baldwin à Lowell K. Briwell, August 2, 1965 (RG 398, Box 30, Folder "Public Roads Regional Offices").

<sup>24</sup> Charles W. Prisk, "The Motor Vehicle Aspect of Traffic Safety," SAE Summer Meeting, June 10, 1960, 209A.

1966. Un tel passé accroît toutefois les tensions entre les deux institutions, NHSB et BPR. Pour un dirigeant du NHSB, les nouveaux principes « épidémiologiques » de lutte contre les accidents automobiles sont hors du propos soutenu par les membres du BPR jusqu'en 1967<sup>25</sup>. Au sein du ministère de l'Economie et du Commerce, les problèmes de sécurité sont pour l'heure traités au prisme exclusif des modèles scientifiques instaurés par le BPR<sup>26</sup>. Le statut des nouveaux venus reste celui d'amateurs alors que les ingénieurs spécialistes du domaine routier raffinent depuis plusieurs décennies des analyses du trafic visant à réduire le nombre des accidents sur le réseau routier national<sup>27</sup>. Haddon ne peut pas laisser les choses évoluer ainsi.

## 1.2 Des réformateurs isolés, sous contrôle permanent

Les dirigeants du NHSB cherchent initialement à opposer leur professionnalisme à celui des agents du BPR. Ils entendent ainsi légitimer le changement de perception de l'accident, d'un problème de chaussée vers une affaire d'automobile. Cependant, le NHSB ne compte pas plus de quatorze fonctionnaires à la fin de l'année 1966, au lieu des 440 agents prévus<sup>28</sup>. L'un des réformateurs actifs au Congrès américain en 1966 constate avec amertume de telles difficultés de recrutement :

« Un certain nombre d'universités ont commencé à étudier le problème récemment, mais en général, on peut estimer que durant les cinquante dernières années, il n'y a jamais eu, à un même moment, plus d'une douzaine de scientifiques reconnus travaillant dans ce domaine. »<sup>29</sup>

Concrètement, le NHSB se contente en 1967 des seconds rôles institutionnels. Il ne dispose d'aucun effectif déconcentré au sein des villes ou des Etats fédérés américains. Ses missions sont purement et simplement déléguées aux agents du BPR<sup>30</sup>. Isolés au sein d'un ministère dont les politiques de transport sont dominées par le BPR, les dirigeants du NHSB tentent d'obtenir le soutien d'autres administrations fédérales promouvant des approches similaires de traitement des accidents. Le ministère fédéral de la Santé, de l'Education et des Affaires Sociales (*US Department of Health, Education and Welfare*) adopte une posture proche après avoir été critiqué lors des auditions parlementaires pour son inaction en la matière<sup>31</sup>. Peu avant la mise en place effective du NHSB, en 1966, ses représentants publient un rapport revenant précisément sur le cas des accidents de la circulation. Reprenant le message de Haddon, les auteurs prônent l'utilisation de méthodes d'épidémiologie étiologique plutôt que descriptive. Elles

---

<sup>25</sup> Lettre de Robert Brenner à J. D. Lacy, Director of the Office of Traffic Operations, BPR, June 27, 1967 (RG 416, Box 5, Folder "FHWA Policy Council").

<sup>26</sup> Voir notamment la mention récurrente d'un article de Donald A. Morin par les dirigeants du BPR, intitulé "Application of Statistical Concepts to Accident Data", *Public Roads*, 34, 7, April 1967, 135-138. Circular Memorandum from J. D. Lacy, Director of the Office of Traffic Operations, BPR, to the Regional Federal Highway Administrators, Division Engineers and Directors, May 22, 1967 (*Idem*).

<sup>27</sup> Le périodique *Public Roads* édité sous égide du BPR participe largement à une telle situation.

<sup>28</sup> Lettre de William Haddon Jr. à Warren G. Magnuson, président du Committee on Commerce du Sénat, November 21, 1966 (RG 416, Box 6, Folder "MV. General – Jan-Dec. 1966").

<sup>29</sup> Daniel P. Moynihan, "The War Against The Automobile," *Management Thinking*, Executive Publications Service of the Harvard Business School Association, October 1966, 28.

<sup>30</sup> Voir notamment la lettre de Ralph M. Phillips, Regional Engineer, Kansas City, aux Division Engineers de sa région, March 13, 1967 (RG 416, Box 5, Folder "FHWA Policy Council")

<sup>31</sup> Propos du sénateur Abraham Ribicoff durant l'audition du Dr. Joliet, Chief of Division of Accident Prevention at the U.S. Public Health Service (Hearings before the Subcommittee on Executive Reorganization of the Committee on Government Operations, Senate, *Federal Role in Traffic Safety*, Part 1, 89<sup>th</sup> Congress, 1<sup>st</sup> Session, 1965, 233-234).

consistent à se départir de la seule étude de l'état de santé d'une population pour rechercher plutôt de nouveaux facteurs causant l'épidémie d'accidents de la circulation<sup>32</sup>. Une telle approche coïncide clairement avec la vision de Haddon souhaite déceler les éléments techniques du véhicule causant les blessures en cas d'accident<sup>33</sup>.

L'un des réformateurs impliqués dans les débats au Congrès en 1966 est présent la même année auprès du Ministre de la Santé, John W. Gardner. Daniel P. Moynihan préside en effet le comité consultatif sur les accidents de la circulation en octobre 1966. Il a rencontré Haddon alors qu'ils travaillaient tous deux sur le problème des accidents de la circulation dans l'Etat de New York à la fin des années 1950. Dans les années qui suivent, ils travaillent ensemble à préparer les auditions parlementaires de 1965 et 1966<sup>34</sup>. Au moment de rendre son rapport au Ministre, cependant, Moynihan souligne l'impossibilité d'une intervention du ministère de la Santé aux côtés du NHSB. Dans une lettre confidentielle, il signale tout d'abord les restrictions budgétaires liées à la guerre du Vietnam. Elles empêcheraient de réellement bouleverser les politiques internes au sein du ministère<sup>35</sup>. La lettre mentionne ensuite la profonde inadéquation du travail mené au sein du ministère de la Santé par rapport au programme du NHSB. Derrière les discours de façade, le bilan serait en effet des plus maussades :

« Le travail réalisé jusqu'alors témoigne d'un échec autant politique que scientifique [...] L'ensemble est mené par une administration sans vie, à la fois défensive, secrète, et parfois même hostile. Totalement incapable d'initiative en interne, elle a perçu les efforts des autres comme autant de menaces. »<sup>36</sup>

Au sein du gouvernement fédéral, le NHSB ne peut pas s'appuyer sur le ministère de la Santé. La nouvelle administration apparaît donc comme isolée. Ses dirigeants souffrent aussi du revers de leurs anciens collègues qui considèrent pour la plupart que les réformateurs entrés en administration doivent désormais rendre des comptes. Les alliés d'antan se doivent désormais d'être critiques vis-à-vis du travail du NHSB. En clair, les activistes restés hors de l'institution passent du rôle de soutien à celui d'aiguillon pour assurer une saine mise en administration de leurs revendications<sup>37</sup>. Leur vigilance est doublée de celle de médias intéressés par une administration de « seconde génération » censée éviter toute forme de clientélisme au nom du consommateur<sup>38</sup>. L'ensemble va explicitement dans le sens d'une transparence publique, comme le souligne Ralph Nader, l'un des artisans de la réforme de 1966 :

« Comme les physiciens nucléaires et autres médecins l'ont compris par le passé, le débat public est d'une grande importance pour savoir comment mener des recherches scientifiques. [...] Les scientifiques qui ne rendent publics ni leur travail,

---

<sup>32</sup> *Application of Benefit-Cost Analysis to Motor Vehicle Accidents*, US Department of Health, Education and Welfare, August 1966, Appendix F: "Statistical and epidemiologic needs – motor vehicle accidents", 161.

<sup>33</sup> Par opposition à l'étude de la « collision primaire » entre l'automobile et un obstacle, l'analyse porte ici sur une « collision secondaire » entre l'occupant du véhicule et les équipements internes à l'habitacle.

<sup>34</sup> Pour un exemple de leur travail commun, voir l'article cosigné par William Haddon Jr. et Daniel P. Moynihan, « The Public Executive, » *Management Development Institute Papers*, Maxwell Graduate School at Syracuse University, August 1960.

<sup>35</sup> Lettre de Daniel P. Moynihan au ministre de la Santé, de l'Education et des Affaires Sociales, October 4, 1966, 2 (RG 416, Box 4, Folder « 1.4 Sec. Advisory Committee (HEW) Traffic Safety 1967 »).

<sup>36</sup> *Idem*.

<sup>37</sup> A ce sujet, voir les attentes de Ralph Nader formulées précisément dès le mois d'avril 1966 : « Safer Cars: Time for Decision, » *Consumer Reports*, April 1966, 194-197.

<sup>38</sup> Kerwin, *Rulemaking...*, *op. cit.*

ni leurs éventuelles découvertes quant à la sécurité des véhicules, ne peuvent pas bénéficier d'un quelconque soutien populaire. »<sup>39</sup>

Haddon et ses collègues sont soumis à une constante surveillance depuis l'extérieur de l'administration. En interne, les communications se dégradent rapidement avec les dirigeants du BPR<sup>40</sup>. En juin 1967, la crise semble proche. Quelques mois après la création de la nouvelle institution, la FHA évoque avec euphémisme de réels « problèmes de communication » du NHSB avec ses divers partenaires<sup>41</sup>.

## 2. L'AUTOMOBILE SANS LA ROUTE : UNE TENTATIVE D'INVERSION DU STIGMATE

Les tensions internes à l'administration fédérale s'accroissent au fil de l'année 1967. La création d'un ministère des Transports doit évacuer la tutelle des hauts-fonctionnaires du Commerce. Le nouveau ministère doit être indépendant. En octobre 1966 un texte de loi est adopté. Au début de l'année 1967 cependant, le flou le plus total règne au sein du NHSB comme du BPR. Les deux institutions seraient éventuellement regroupées au sein d'une *Federal Highway Administration* (FHWA) du ministère des Transports nouvellement créé. Des notes internes témoignent de l'incertitude existant sur l'organisation d'une telle FHWA<sup>42</sup>.

Les dirigeants du NHSB perçoivent l'évolution institutionnelle comme une belle opportunité d'autonomie. Ils citent en exemple la refondation de la *Food and Drug Administration* opérée par James L. Goddard dès janvier 1966. Ce dernier est un proche de Haddon qu'il a côtoyé à la fois à l'École de Santé Publique de Harvard ainsi qu'au ministère de la Santé de l'Etat de New York<sup>43</sup>. Le responsable du NHSB entend mettre en œuvre un programme similaire à celui de Goddard. Il le résume en un slogan emprunté à son collègue prenant le poste de responsable de la *Food and Drug Administration* : « Secouer avant utilisation ! »<sup>44</sup> Haddon propose de jouer sur le flou des réorganisations institutionnelles pour poursuivre la réforme entamée devant le Congrès en l'ancrant au sein de la nouvelle administration. Comme par le passé, il prône un recours à la science pour rendre visible la nécessité de changement<sup>45</sup>.

### 2.1 Le Congrès américain comme lieu d'une mise en scène

Les agents du NHSB sont principalement des scientifiques recrutés dans l'entourage de Haddon. Son adjoint Robert Brenner est un statisticien de l'Université de Californie à Los Angeles spécialisé dans l'étude statistique des accidents automobiles. Son collègue Walter W. Mosher Jr. occupe un poste d'assistant chercheur dans la même université. Il

<sup>39</sup> Nader, *Unsafe...*, *op. cit.*, 144.

<sup>40</sup> Lettre de William Haddon Jr. à Lawrence S. Casazza, Interim Director of Administration at the Federal Highway Administration, "Field Organization Order," November 27, 1967 (RG 416, Box 6, Folder "1.0400 Dept. of Transportation 1967")

<sup>41</sup> Minutes, FHWA Policy Council Meeting, June 30, 1967, 3 (RG 416, Box 5, Folder "FHWA Policy Council")

<sup>42</sup> Memorandum de Lowell K. Bridwell à William Haddon Jr., April 21, 1967 (RG 416, Box 4, Folder "Advisory Cmtes., & Council – Organization & Functions – 1966 – 1967").

<sup>43</sup> Ils sont notamment co-auteurs d'articles dont "An Introduction to the Discussion of the Vehicle in Relation to Highway Safety," *Passenger Car Design and Highway Safety*, May 1961, 1-6.

<sup>44</sup> Memorandum de Lowell K. Bridwell à William Haddon Jr., April 21, 1967 (RG 416, Box 4, Folder "Advisory Cmtes., & Council – Organization & Functions – 1966 – 1967").

<sup>45</sup> William Haddon Jr., "An introduction to the traffic safety problem," in *Traffic Safety. A National Problem*, Saugatuck, The Eno Foundation for Highway traffic control, 1967, 4.

est recruté comme chargé des contrats techniques au sein du NHSB. Tous jouent de leurs contacts professionnels antérieurs pour organiser une production de données nouvelles concernant les blessures causées par les équipements automobiles lors de l'accident de la circulation. Leur capacité à œuvrer de manière autonome sur ce sujet est parfois moquée comme une tendance à la mégalomanie<sup>46</sup>. Il s'agit en tout cas d'une vision à long terme qu'ils travaillent à mettre en place. Sur le court terme, cependant, ils choisissent de mettre entre parenthèse le projet de partenariat avec les universitaires.

Le programme de Haddon et de ses collègues est clair dès les premiers mois de 1967. Alors que la réorganisation institutionnelle tourmente les hauts-fonctionnaires du BPR, ils insistent sur l'inadéquation des données scientifiques disponibles pour mener à bien le programme de l'Administration Johnson. Selon eux, il faudrait revoir les sources d'information permettant d'allouer les ressources fédérales pour la construction des routes locales. C'est une attaque directe du BPR par le NHSB. Elle ressuscite l'élan réformateur du milieu des années 1960. Mosher cite ainsi en exemple la lutte menée par Ralph Nader quelques années plus tôt pour organiser de nouveaux appels à proposition. Si Nader a critiqué les industries automobiles pour leur manque de transparence en matière de sécurité, il serait désormais bon d'en faire de même pour la gestion du domaine routier national<sup>47</sup>. La critique n'est pas illégitime en termes institutionnels puisque le NHSB est en théorie chargé de la sécurité des routes en plus du volet d'amélioration des équipements automobiles. Ici, Haddon et ses collègues utilisent à leur avantage une dualité du NHSB - amélioration du véhicule mais aussi de la route- qu'ils avaient initialement laissée de côté.

Au final, le NHSB éclipse le BPR en proposant de redéfinir un programme de production statistique en interne à la FHWA nouvellement créée. Ce faisant, les collègues de Haddon se constituent en « professionnels » au sens du politiste Yaron Ezrahi. En clair, au lieu de jouer de leurs savoirs académiques, ils montrent l'adéquation de la science qu'ils proposent avec ses utilisations escomptées par l'Administration Johnson. Pour le dire avec les termes d'Ezrahi, ils proposent « de lier systématiquement les connaissances et savoir-faire disponibles au type de situations rencontrées »<sup>48</sup>. Les sources de leur légitimité ne sont plus liées à des enjeux académiques. Il s'agit désormais plutôt de vendre un projet adapté aux besoins de l'Administration Johnson. L'audience d'une telle proposition est assurée par la proximité du Congrès américain. Depuis la création du NHSB en effet, un *Office of Public Affairs* a été instauré pour mettre en place une liaison permanente avec les politiciens via le *Congressional Liaison Program*. Il invite les hauts fonctionnaires du BPR et du NHSB à plus de transparence vis-à-vis du Congrès<sup>49</sup>. Craignant une nouvelle corvée administrative, le responsable de la FHWA délègue une telle mission à l'institution la plus récente, le NHSB. Ainsi déclare-t-il en réunion de direction :

« Si nous pouvions laisser les Parlementaires annoncer quelques uns de nos programmes et opérations, ils pourraient assurer leurs arrières au moins en termes d'apparences face à la presse. Le [National Highway] Safety Bureau devrait contribuer plus que tout autre à de telles annonces dans les mois qui viennent. »<sup>50</sup>

---

<sup>46</sup> Voir à ce sujet le témoignage d'un collègue ultérieur de Haddon, Leon S. Robertson, « Groundless attach on an uncommon man : William Haddon, Jr, MD, » *Injury Prevention*, 7, 2001, 260-262.

<sup>47</sup> Walter W. Mosher Jr., "The Highway Environment and Safety," in *Traffic Safety...*, *op. cit.*, Saugatuck, The Eno Foundation for Highway traffic control, 1967, 72-73.

<sup>48</sup> Yaron Ezrahi, *The Descent of Icarus. Science and the Transformation of Contemporary Democracy*, Cambridge, MA : Harvard University Press, 1990, 47.

<sup>49</sup> Minutes, FHWA Policy Council Meeting, May 31, 1967, 1 (RG 416, Box 5, Folder "FHWA Policy Council").

<sup>50</sup> *Ibid.*, 2.

La corvée va bientôt se changer en opportunité, sous égide des dirigeants du NHSB. Ils utilisent une telle exposition publique comme ils l'avaient fait lors des auditions parlementaires de 1965-1966. Le responsable de l'*Office of Public Affairs*, Paul Green, demande d'abord aux représentants du NHSB les données permettant de tenir informés les membres du Congrès<sup>51</sup>. Les membres du NHSB n'hésitent pas à répondre en critiquant la qualité de l'information produite par le BPR. La médiation du Congrès inverse ainsi la tutelle du BPR vis-à-vis du NHSB. Si Haddon et ses collègues sont en mesure de proposer une meilleure adéquation au programme de financement des routes proposé par Johnson, alors la science du BPR sera oubliée au profit du projet épidémiologique des dirigeants du NHSB. Dans de telles circonstances, les besoins statistiques occupent rapidement le haut d'une liste de priorités au sein de la FHWA<sup>52</sup>. Les « réunions de politique interne » se nouent autour des demandes du NHSB. Les ingénieurs spécialistes du domaine routier sont impassibles, comme certains de leur supériorité scientifique. Leurs homologues du NHSB proposent néanmoins de revoir non seulement les gages de la crédibilité scientifique de l'administration, mais aussi et surtout les modalités d'évaluation de l'action publique.

Le BPR collecte des données sur les accidents depuis l'amendement Baldwin l'invitant à prendre en charge l'allocation des fonds aux Etats fédérés. Cependant, un quart des financements sont à la discrétion totale du ministre des Transports. Le NHSB suggère de systématiser le mode d'attribution de ces crédits fédéraux. La nécessité d'évacuer tout procédé discrétionnaire coïncide avec la position du NHSB en devanture médiatique de la nouvelle FHWA. Robert Brenner, l'adjoint de Haddon, souligne les tenants et aboutissants officiels d'un tel projet pendant une conférence nationale sur les analyses coûts-avantages tenue en mai 1967 :

« La loi stipule que l'arrangement actuel sera maintenu jusqu'à l'année fiscale 1969, au terme de laquelle le [National Highway Safety] Bureau ou le Ministre devra rendre des comptes au Congrès, en détaillant ses recommandations quant à une formule non-discrétionnaire, totalement non-discrétionnaire, d'attribution des financements. Il y a donc une motivation claire derrière le travail engagé. Le Bureau doit savoir où s'opère le maximum de retour sur investissement en matière de réduction de la morbidité et de la mortalité. »<sup>53</sup>

Une telle rationalisation de l'action publique est un chantier prioritaire du Président Johnson<sup>54</sup>. Elle n'est pas passée inaperçue de Haddon, qui déclare dès 1966 :

« Il n'est pas question de juger ici des qualités ou des défauts des mesures prises, mais bien plutôt de souligner l'absence totale d'une recherche scientifique qui permettrait réellement de dire quels programmes sont efficaces, dans quelle mesure, sous quelles conditions, à quels coûts. C'est une situation qui n'est plus tolérable. »<sup>55</sup>

---

<sup>51</sup> *Ibid.*, 3.

<sup>52</sup> Minutes, FHWA Policy Council Meeting, June 30, 1967, 1 (RG 416, Box 5, Folder "FHWA Policy Council").

<sup>53</sup> Propos tenus par Robert Brenner en préparation à la soumission des appels d'offre. Summary of Discussion at the Bidders' Conference on RFP (13)-137. Cost Effectiveness, May 3, 1967, 8 (RG 416, Box 4, Folder "Transcript of Bidders' Conference RFP 24")

<sup>54</sup> Pour un point synthétique, voir la partie « Les idées et pratiques américaines de rationalisation de l'action publique » de la thèse de Vincent Spenlehauer, *L'évaluation des politiques publiques, avatar de la planification*, Science politique, Université Pierre Mendès-France de Grenoble, 1998, 143-167

<sup>55</sup> Haddon, "An introduction..." *art. cit.*, 6.

Le discours de Haddon est repris en 1967 par l'*Office of Public Affairs* en liaison avec le Congrès américain. Il fait écho aux travaux récents du ministère de la Santé sous égide du *Bureau of Budget* de la Maison Blanche<sup>56</sup>. L'impact est immédiat : les sources du BPR sont désormais décrédibilisées. Toute prise de décision sera à présent informée par les données du NHTSA<sup>57</sup>. La jeune institution l'a emporté sur la tradition. Ses dirigeants ont carte blanche pour instaurer une nouvelle science d'étude de l'accident automobile.

## 2.2 Une réorganisation des coulisses de l'action publique pour le long terme

Dès 1967, les responsables du NHTSA dressent un bilan sans concession de l'information disponible sur les accidents de la circulation. Les données existantes seraient d'une qualité médiocre, du fait notamment d'un manque flagrant d'uniformité dans les pratiques de collecte de l'information :

« Actuellement, la grande diversité des techniques de reports, des standards et des attentes liés à cette tâche [de production de l'information] rendent la coordination et la combinaison des données de différentes sources quasiment impossible, et généralement erronée d'un point de vue statistique. Il n'existe aucun contrôle assurant la fiabilité de l'information collectée [...] D'autres problèmes de qualité de l'information existante sont liés au fort degré de subjectivité présidant à sa construction. Cela provient en partie du manque de formation des investigateurs concernés »<sup>58</sup>

Le programme concret du NHTSA est implicitement défini avec ces quelques lignes. Il s'agit de former des agents en mesure de réunir de manière cohérente l'information nécessaire sur l'ensemble du territoire américain. Face au manque de personnel en interne à l'administration, les responsables du NHTSA vont recourir à une contractualisation massive. En quelques mois, ils attribuent pour plus de 25 millions de dollars de contrats<sup>59</sup>. L'ensemble est mené dans l'urgence tant les pressions sont grandes en interne comme en externe au NHTSA. Certaines réponses aux appels d'offres témoignent d'ailleurs d'une certaine perplexité quant à des demandes parfois confuses, voire contradictoires<sup>60</sup>. La tâche est compliquée par un souci constant d'éviter le recours aux industriels ou à tout organisme ayant été financé directement par les constructeurs automobiles. Des notes internes mentionnent ainsi le souhait d'éviter des partenariats trop visibles avec le *National Safety Council* ou l'*Automobile Manufacturers Association*<sup>61</sup>.

Les appels d'offre soulignent la nécessité de mettre en place de nouveaux modes d'échantillonnages pour une statistique fiable et précise décrivant le phénomène des

---

<sup>56</sup> *Application of Benefit-Cost Analysis...*, rapport cité, ii.

<sup>57</sup> Lettre de Vincent J. Roggeveen, Director of the Office of Transportation Research, à John Odle, Arthur D. Little Company, August 29, 1966, 2 (RG 416, Box 5, Folder "1966 material")

<sup>58</sup> Note interne de Walter Mosher Jr., Process of Accident Investigation. RFP 11, April 26, 1967, 1 (RG 416, Box 4, Classeur "Research Contract Status Notebook B-II Dr. Brenner")

<sup>59</sup> Information délivrée par Walter Mosher Jr. Summary of Discussion at Bidders Conference on RFP 11. Process of Accident Investigation, May 12, 1967, 5 (RG 416, Box 4, Folder "Transcript of Bidders' Conference RFP 24").

<sup>60</sup> Voir à ce sujet les échanges ayant lieu lors de plusieurs conférences préalable à l'ouverture des appels à proposition. Notamment Bidders' Conference, May 12, 1967, 8 (*Idem*).

<sup>61</sup> A titre d'exemple, se reporter au Memorandum de Walter Mosher Jr. à William Haddon Jr., « RFP 162 – Project 24 State Accident Investigation Program », June 20, 1967, 3 (RG 416, Box 4, Classeur "Research Contract Status Notebook B-III Dr. Brenner")

accidents aux Etats-Unis<sup>62</sup>. Les organisateurs expriment leur volonté de dépasser les études de cohortes restreintes, pour discuter plus largement de la représentativité nationale des recherches menées. Les critères de classification des accidents et blessures occasionnées sont inspirés des normes internationales en vigueur (*International Classification of Diseases* notamment)<sup>63</sup>. Le programme du NHTSA est résolument orienté par l'approche épidémiologique promue par Haddon. Les équipes retenues sont pour la plupart proches des responsables de l'administration. Elles réunissent d'anciens collègues de Haddon, Brenner et Mosher au sein d'universités avec lesquelles ils ont d'ores et déjà travaillé par le passé. Tous partagent l'idée de créer un système d'information nouveau, alimenté par et pour la recherche publique sur les accidents de la circulation<sup>64</sup>. La rupture avec le passé est radicale, comme en témoignent les responsables du NHTSA :

« Par le passé, la recherche en sécurité routière a été dominée par une sagesse traditionnelle des anciens, largement non-étayée et injustifiée. Le [National Highway Safety] Bureau entend désormais ancrer les efforts de la nation dans ce domaine sur de solides fondations techniques, par le biais à la fois de son nouveau programme de recherche en interne et de contrats passés avec l'extérieur. »<sup>65</sup>

Les dirigeants du NHTSA visent à transformer des projets universitaires en guides pour l'administration. Ils espèrent ainsi doter la nouvelle institution de sources d'informations fiables face aux industriels. La compagnie Calspan témoigne d'une telle évolution. Elle est initialement intégrée à un département de l'université de Cornell en charge de l'aéronautique. La division de recherche s'autonomise cependant pour répondre notamment aux demandes spécifiques des autorités publiques en matière de sécurité des transports. Mais le dessein des responsables du NHTSA dépasse ce type de conversion ponctuelle. Ils souhaitent en effet construire un socle commun à des recherches pour le moins hétérogènes nationalement. Brenner impose par exemple une révision importante de leur proposition à ses anciens collègues de l'université de Californie à Los Angeles. Il n'est plus question uniquement de mener des recherches sur les accidents de la circulation, mais aussi de former de nouveaux chercheurs en mesure de prolonger ultérieurement le projet. L'adjoint de Haddon écrit ainsi en juin 1967 :

« La reformulation de l'approche de UCLA permettra selon les instructions proposées de promouvoir l'harmonie entre deux volets intimement liés du projet : la conduite d'investigation portant sur les accidents de la circulation, et la formation d'équipes de recherche sur ce thème. Il faudra développer un cursus de formation de ces groupes d'investigation. L'ensemble s'articulera autour de programmes d'études d'accidents amorcés par des cours en classe restreinte, concernant à la fois l'ingénierie et la médecine, dispensés par des instructeurs par ailleurs engagés dans la construction d'une base théorique aux études menées. »<sup>66</sup>

---

<sup>62</sup> "Research Grant Project in Traffic Accident Prevention. A Summary of Purposes, Outcomes, and Publications," May 10, 1966, 80 (RG 416, Box 4, Folder « 1.4 Sec. Advisory Committee (HEW) Traffic Safety 1967 »)

<sup>63</sup> Voir notamment le rapport annoté par William Haddon Jr. en décembre 1966 : John Clark, Rhona Leibel, Carolyn Adams, Ben Ryterband, *Age and US Motor Vehicle Accident Mortality, 1906-1964*, non daté, 2 (RG 416, Box 5, Folder "White House Task Force on Health. Panel on Transportation of Sick & Injured").

<sup>64</sup> Robert J. Campbell, "The Statistics of Accidents," in *Traffic Safety...*, *op. cit.*, 14.

<sup>65</sup> *National Highway Safety Research Program*, August 8, 1967 (RG 416, Box 1, Folder "Contract Number FH-11-6093 – Management Technology, Incorporated," Vol. 1, Part III)

<sup>66</sup> *UCLA – NHTSA Agreement. RFP 31*, June 27, 1967 (RG 416, Box 5, Folder "Contract Number FH-11-6690 – The Regents of the University of California," Vol. III).

Les programmes sont fondamentalement interdisciplinaires. Ils s'étendent sur plusieurs années, et ne résolvent pas sur le court terme les demandes exprimées par le Congrès. Le NHTSB se doit désormais de préserver son rôle de vitrine médiatique et parlementaire pour espérer prolonger la carte blanche qui lui permet de lancer les appels d'offre avec les universités américaines. Ses dirigeants travaillent dans ce sens en imaginant un second type de production d'information, à court terme cette fois.

L'information soumise au Congrès témoigne du changement de posture des réformateurs en administration. Comme évoqué plus haut, il n'est plus question de critères académiques mais bien plutôt de réponse aux demandes politiques, à court terme et à moindre frais. De ce point de vue, les premières réponses à appel d'offre sont peu convaincantes. L'un des responsables techniques de l'époque les juge en effet théoriques et trop peu appliquées :

« Les premières propositions décrivent de manière qualitative un schéma grandiose qui serait à la fois rentable, utile et généralement désirable, s'il était seulement possible de le mettre en œuvre. [...] Dans ce sens, l'étude (jusqu'à présent) échoue complètement à poser les premières pierres d'un projet concrètement réalisable. »<sup>67</sup>

De nombreux problèmes s'accumulent. Ils amènent l'un des membres du NHTSB à purement et simplement rejeter toutes les propositions formulées : « 'Ensuite' n'est pas la question. Le problème est 'maintenant'. »<sup>68</sup> Parmi les difficultés imminentes qu'il juge non traitées, l'uniformisation nationale de la collecte de l'information figure en bonne place : « L'une des premières étapes devrait consister à s'interroger sur les possibilités d'utilisation de données totalement diverses et variées, avant même d'imaginer l'utopie du jour où chaque localité disposera d'un même format de collecte de l'information. »<sup>69</sup> Haddon reconnaît la difficulté d'harmoniser les pratiques de recueil des données au sein des États fédérés. Ces derniers ne supporteraient en effet aucune tutelle fédérale, et pourtant ils restent les principaux fournisseurs d'information brute sur les accidents automobiles<sup>70</sup>. Les réponses à appel d'offre éludent le problème<sup>71</sup>. Elles n'évoquent pas non plus les questions de personnel nécessaire à l'échelon fédéral ou local<sup>72</sup>. À l'inadéquation de l'ensemble s'ajoutent les problèmes de déblocage de crédits alloués par le Congrès à l'engagement américain au Vietnam<sup>73</sup>.

En résumé, toutes les propositions de projets à court terme échouent à séduire les responsables du NHTSB. Ils ne peuvent cependant pas attendre la mise en place des programmes de recherche lancés sur le long terme avec les universitaires. Les responsables vont alors opter pour une décision radicale. Ils rejettent les projets de court terme pour construire eux-mêmes, en interne, une nouvelle source de données sur les

---

<sup>67</sup> Mark A. Strauss, "Critique of the Study by SDC reported in Preliminary Report of the Project Definition Phase for a National Traffic Safety Data Center," October 13, 1967, 1 (RG 416, Box 1, Folder "Miscellaneous Correspondence")

<sup>68</sup> *Idem.*

<sup>69</sup> *Ibid.*, 10.

<sup>70</sup> EBS management, *National Traffic Safety Data Center*, vol. 1, November 1967, IV11.

<sup>71</sup> Mark A. Strauss, "Critique of the Study by SDC reported in Preliminary Report of the Project Definition Phase for a National Traffic Safety Data Center," October 13, 1967, 5 (RG 416, Box 1, Folder "Miscellaneous Correspondence").

<sup>72</sup> Data Center Design. SDC – Project Review. Evaluation Committee Critique Notes, October 16, 1967 (*Idem.*).

<sup>73</sup> Lettre de William Haddon Jr. à Ben Kelley, August 25, 1966, 2 (RG 416, Box 6, Folder "1.06 NHTSB 1966-1967").

accidents automobiles<sup>74</sup>. Ils jouent pour ce faire d'une évolution forte des technologies disponibles au tournant des années 1960. L'informatique les autorise en effet à fusionner trois postures : celle de spécialistes jugeant des besoins de l'administration (*subject-matter people*), d'experts concevant les procédures d'obtention de l'information (*probability experts*) et de professionnels en mesure de minimiser les coûts de production (*automatic data processing specialists*)<sup>75</sup>. La gageure de cette triple tâche est bravée par les membres du NHSB.

Tout d'abord, les solutions préconisant l'usage d'échantillonnages sont rejetées<sup>76</sup>. Elles coûteraient beaucoup plus cher qu'un recensement exhaustif, car elles impliqueraient le recrutement d'un personnel qualifié pour contrôler la qualité des données. Ensuite, le recueil d'information sur tous les accidents du pays s'avère impossible du fait de limitations des capacités informatiques. Les responsables optent donc pour une recension exhaustive des seuls accidents causant un décès. De petits logiciels permettront enfin d'extraire des variations et tendances saisonnières et géographiques des données brutes<sup>77</sup>. Il reste à traiter un problème majeur, celui de l'obtention de l'information initiale. Comment obtenir les données sur les accidents mortels ? La solution peut surprendre au premier abord. Il faut emprunter les données du *National Safety Council*<sup>78</sup>. L'organisme est précisément celui que les réformateurs combattaient quelques années plus tôt au nom du consommateur.

En clair, s'ils parviennent à lancer des projets de recherche novateurs sur le long terme, les réformateurs ne peuvent éviter sur le court terme d'utiliser les ressources qu'ils rejetaient par le passé. Les données du *National Safety Council* ne doivent cependant pas être utilisées plus de deux à quatre ans<sup>79</sup>. Le projet de production de données à court terme n'est en effet pas fait pour durer<sup>80</sup>. Les appels d'offre lancés par Brenner et Mosher doivent prendre le relais sur le long terme. De 1966 à 1969, les informations disponibles sur le volet automobile de la lutte contre les accidents sont en définitive peu nombreuses. Elles poussent les dirigeants du NHSB à réglementer sur la sécurité des véhicules sans disposer de données réellement nouvelles. A cette période ils officialisent alors les standards proposés auparavant par les industriels du secteur<sup>81</sup>. En matière de sécurité routière, la situation est identique : aucune donnée nouvelle ne permet d'en savoir plus sur les besoins et attentes en matière d'amélioration des chaussées<sup>82</sup>.

Les réformateurs ont peut-être bluffé en proposant de nouvelles données disponibles sur le court terme. Un séminaire interne au NHSB en témoigne en 1969. Après trois années

---

<sup>74</sup> Entretien mené durant l'été 2004 à Washington avec Marvin S., statisticien au NHSB de 1967 à 1969 (*Carnet de terrain 2004*, 102).

<sup>75</sup> Joseph W. Duncan, William C. Shelton, *Revolution in United States Government Statistics. 1926-1976*, Washington, US Department of Commerce, October 1978, p. 134.

<sup>76</sup> EBS management, *National Traffic Safety...*, rapport cité, 112-114.

<sup>77</sup> Memorandum de Marvin Stephens à Mark Strauss, "Proposed Data Systems for the Immediate Use in the Analysis Center," 26 février 1968, 1 (Archives privées de Marvin Stephens).

<sup>78</sup> Memorandum de James Eames à Tim Holloway, sans titre, 24 juillet 1968 (Archives privées de Marvin Stephens).

<sup>79</sup> *Idem*.

<sup>80</sup> Memorandum de Marvin Stephens à Mark Strauss, "Proposed Data Systems for the Immediate Use in the Analysis Center," 26 février 1968, 1 (Archives privées de Marvin Stephens).

<sup>81</sup> Sur ce sujet, voir les travaux en cours de Cary Coglianese. L'ensemble est confirmé par les entretiens menés durant l'été 2004 à Washington avec Steve W. et John H., respectivement juriste et ingénieur au sein du NHSB (*Carnet de terrain 2004*, 87, 99).

<sup>82</sup> John W. Garrett, Kenneth J. Tharp, *Development of improved methods for reduction of traffic accidents*, NCHRP Project 17-1, Contract HR-17-1, Cal report No. VL-2206-1, May 1968, 4, 21.

de transition, les données statistiques sont encore jugées « absentes ou médiocres »<sup>83</sup>. Les intervenants constatent d'ailleurs les carences des deux projets à court terme comme à plus longue échéance :

« Les données d'accidents relèvent actuellement de deux catégories générales : une information portant sur un grand nombre de cas mais restant de faible qualité (cas des systèmes proposés par les Etats fédérés) et des études de cas très précises mais dont la quantité est insuffisante (équipes multidisciplinaires). »<sup>84</sup>

Pour les dirigeants du NHTSA, la distinction est claire : le premier type d'information est utile à la communication politique (nombre exact des tués au volant pour le pays), alors que la seconde source informe en priorité la recherche et l'action publique (éléments techniques causant les blessures au sein des automobiles)<sup>85</sup>. Le message n'est cependant pas évident pour tous au moment où le Démocrate Johnson laisse place au Républicain Nixon. Haddon puis Brenner sont rapidement invités à quitter le NHTSA. Les projets qu'ils ont amorcés vont en tout cas donner naissance aux bases de données fédérales encore utilisées actuellement<sup>86</sup>. Au-delà, leur épopée servira de récit fondateur à toute une communauté de bureaucrates oubliant parfois les compromis nécessaires à la mise en administration de la réforme.

### Un mythe fondateur pour serviteurs de l'Etat

Les toutes premières années du *National Highway Safety Bureau* ne révolutionnent pas fondamentalement l'action publique de lutte contre les accidents de la circulation automobile. L'administration de « seconde génération » est de ce point de vue un échec, dont témoigne d'ailleurs le départ prématuré de ses principaux dirigeants. Cependant, le présent papier entend dépasser cette observation pour analyser de nouvelles formes d'incarnation de la réforme au sein de l'administration. De 1966 à 1969, la science est mêlée au cœur même des débats pour de nouvelles approches politiques du problème des accidents de la circulation. Elle se fait « technologie de confiance » quand il s'agit de rassurer les responsables d'Etats fédérés sur les bienfaits des programmes fédéraux d'aménagement routier<sup>87</sup>. A l'inverse, elle instille le doute au sein du Congrès américain pour permettre l'évolution institutionnelle libérant le NHTSA de la tutelle du *Bureau of Public Roads*.

Avec sa mise en administration, la science a donc évolué. Face au Congrès américain, elle était mobilisée comme vecteur idéal de progrès social<sup>88</sup>. En administration, les réformateurs travaillent plutôt à épouser avec elle les visions politiques d'une information à moindre coût obtenue en de brefs délais. Ils ajoutent ainsi des arrangements de court terme à leur projet central de nouvelles productions de données pour la recherche publique. De tels usages politiques de la science sont autant de recompositions des

---

<sup>83</sup> *Proceedings of NHTSA Priorities Seminar*, Vol. 9. Data Contribution, 1969, vii.

<sup>84</sup> *Ibid.*, 6.

<sup>85</sup> Pour un parallèle intéressant entre l'épidémiologique et la statistique publique, voir l'article d'Alain Desrosières, « Enquête versus registres administratifs : réflexions sur la dualité des sources statistiques », *Courrier des statistiques*, 111, septembre 2004, 3-16.

<sup>86</sup> Sur ce point, se référer à Scott N. Lee, James C. Fell, *An Historical Review of NHTSA's Field Accident Investigation Activities*, NHTSA Technical report, US Department of Transportation, August 1988.

<sup>87</sup> Theodore M. Porter, *Trust in Numbers. The Pursuit of Objectivity in Science and Public Life*, Princeton, Princeton University Press, 1995, 15.

<sup>88</sup> Sur une telle imbrication des ambitions de progrès technique et social, voir les travaux canoniques d'Antoine Picon, notamment *Les Saint-simoniens. Raison, imaginaire et utopie*, Paris, Belin, 2003.

formes de l'engagement militant des réformateurs scientifiques. Initialement dominés par les traditions du BPR, les dirigeants du NHSB apprennent à jouer des contraintes institutionnelles pour les changer en opportunités et se faire vitrine publique du Congrès américain<sup>89</sup>.

A l'issue de ce court papier, l'idée d'un échec initial des réformateurs peut être finalement nuancée. Le travail de thèse reviendra plus précisément sur ce point. Il dévoile en effet les usages sociaux d'une vision romancée des premiers mois de l'administration fédérale faisant des premiers dirigeants du NHSB de véritables martyrs du lobby automobile<sup>90</sup>. Pour le dire vite, leurs efforts auraient été réduits à néant par de puissants groupes d'intérêts extérieurs à l'administration. Cette vision constitue une forme de mythe fondateur par rapport auquel les fonctionnaires peuvent s'identifier en tant que collectif<sup>91</sup>. Une telle analyse révèle un élément fort, souligné dans notre thèse, celui de l'émergence d'un véritable corps d'État soucieux de la défense du consommateur aux États-Unis<sup>92</sup>.

---

<sup>89</sup> Sur de tels arrangements, voir les développements de Michel de Certeau décrivant les « bons tours du faible dans l'ordre établi par le fort » (*L'invention du quotidien. Arts de faire*, Paris, Gallimard, 1990, 65).

<sup>90</sup> De premières pistes sont posées avec notre communication « De la quête d'archives à la découverte d'une mémoire collective : retour sur une enquête ethnographique aux États-Unis, » colloque international travail et organisation entre ethnographie et histoire, Université de Provence, Aix-en-Provence, 30 mai 2006.

<sup>91</sup> Sur la création d'une temporalité spécifique à l'entreprise de réforme, voir Christian Topalov (dir.), *Laboratoires du nouveau siècle. La nébuleuse réformatrice et ses réseaux en France, 1880-1914*, Paris, EHESS, 1999, 409. James Green avance des pistes similaires dans son ouvrage portant sur l'importance des récits historiques dans l'émergence des mouvements sociaux : *Taking History to Heart. The Power of the Past in Building Social Movements*, Amherst, University of Massachusetts Press, 2000.

<sup>92</sup> Sur l'identité partagée de « serviteurs de l'Etat » que nous développerons dans le mémoire de thèse, se reporter aux travaux stimulants réunis dans l'ouvrage collectif dirigé par Marc Olivier Baruch et Vincent Duclert, *Serviteurs de l'Etat. Une histoire de l'administration française*, Paris, La Découverte, 2000.