



La gestion de la sécurité routière en Afrique

Un cadre de gestion pour les
agences nationales chefs de file

Martin Small
Justin Runji



SSATP
Programme de politiques
de transport en Afrique

La gestion de la sécurité routière en Afrique

Un cadre de gestion pour les agences nationales chefs de file

La gestion de la sécurité routière en Afrique

Un cadre de gestion pour les agences nationales chefs de file

Martin Small

Justin Runji

Septembre 2014

Le SSATP est un partenariat international qui a pour mission de promouvoir la réforme et le développement des capacités dans le secteur des transports en Afrique.

De bonnes politiques garantissant un système de transport sûr, fiable et économiquement sain aident les plus démunis à sortir de la pauvreté et les pays à intégrer la compétition internationale.

* * * * *

Le SSATP est un partenariat regroupant :

40 pays d'Afrique : Angola, Bénin, Burkina Faso, Burundi, Cameroun, Comores, Congo, Côte d'Ivoire, Éthiopie, Gabon, Gambie, Ghana, Guinée, Guinée-Bissau, Kenya, Lesotho, Libéria, Madagascar, Malawi, Mali, Maroc, Mozambique, Namibie, Niger, Nigéria, Ouganda, République de Cabo Verde, République centrafricaine, République démocratique du Congo, Rwanda, Sénégal, Sierra Leone, Soudan du Sud, Swaziland, Tanzanie, Tchad, Togo, Tunisie, Zambie, Zimbabwe

8 Communautés économiques régionales : CEDEAO, CAE, CEEAC, CEMAC, COMESA, IGAD, SADC & UEMOA

2 institutions africaines : la CEA, l'UA/NEPAD

Les partenaires de financement du Deuxième plan de développement : Commission européenne (principal bailleur de fonds), Autriche, France, Norvège, Suède, Royaume-Uni, Banque islamique de développement, Banque africaine de développement et Banque mondiale (institution d'accueil)

De nombreuses organisations régionales publiques et privées

* * * * *

Le SSATP remercie les pays membres et partenaires de leurs contributions et de leur appui.

* * * * *

Le présent ouvrage est un produit du SSATP établi par un auteur indépendant. Les observations, interprétations et conclusions exprimées ici ne reflètent pas nécessairement celles du SSATP ou de la Banque mondiale. Le SSATP ne garantit pas l'exactitude des données citées et autres informations indiquées sur les cartes de cet ouvrage n'impliquent pas de la part du SSATP ou de la Banque mondiale un jugement sur le statut légal d'un territoire, ni l'approbation ou l'acceptation de ces frontières.

© Mai 2014. La Banque internationale pour la reconstruction et le développement / Le Groupe de la Banque mondiale 1818 H Street, NW Washington DC 20433 États-Unis

Le texte de cet ouvrage peut être reproduit intégralement ou partiellement et sous toute forme dans un but éducatif ou non lucratif, sans autorisation spéciale, à condition qu'une citation de la source soit faite. Les demandes d'autorisation de reproduire des parties dans le but de les revendre ou de les commercialiser doivent être soumises au Responsable du Programme, à l'adresse indiquée ci-dessus. Le SSATP encourage la diffusion de ses travaux et, en règle générale, accorde rapidement son autorisation. Le Responsable du SSATP apprécierait de recevoir une copie de la publication utilisant le présent ouvrage comme source, envoyée à l'adresse ci-dessus.



Table des matières

Avant-propos	v
Remerciements	vii
Abréviations et sigles	ix
Résumé analytique	xi
1. La crise de la sécurité routière en Afrique	1
Un fardeau de plus en plus lourd pour l’Afrique	1
Un problème de développement majeur pour l’Afrique	3
Pour une riposte systématique des pays	4
2. Engagement africain en faveur de la sécurité routière	9
Plan d’action africain pour la sécurité routière	9
Charte africaine sur la sécurité routière	10
Coopération régionale	11
Leçons tirées en Afrique	12
3. Gestion de la sécurité routière et rôle d’une agence chef de file	17
Cadre de gestion institutionnelle de la sécurité routière	17
Approche axée sur les résultats	19
Coordination	20
Législation	21
Financement et imputation des ressources	22
Promotion	24
Suivi & évaluation	25
Recherche & développement et transfert des connaissances	26
4. Modèles d’organisation d’une agence chef de file	29
Considérations sur la création d’une agence chef de file	31
Structure de coordination nationale	33
Centre national de sécurité routière du Bénin	34

La Federal Road Safety Corps du Nigéria _____	35
Commission nationale de la sécurité routière du Ghana _____	38
Conseil national pour la sécurité routière de l'Éthiopie _____	39
5. Répondre au défi de la gestion de la sécurité routière _____	41
Bonne gouvernance et sécurité routière _____	42
Appui politique à la sécurité routière _____	43
Pouvoirs de mobilisation et de coordination de l'agence chef de file _____	44
Mobilisation de fonds pour la sécurité routière _____	45
Systèmes de données et suivi des performances _____	48
Équilibre entre résultats à court terme et stratégie de long terme _____	50
Structure efficace au sein d'une agence chef de file _____	51
Priorités pour le renforcement des capacités d'une agence chef de file _____	53
Annexe 1. Rapport 2013 de situation sur la sécurité routière dans le monde _	55
Annexe 2. Fonctions de gestion institutionnelle de la sécurité routière _____	59
Annexe 3. Liste de contrôle pour l'examen de la gestion de la sécurité routière	61

Avant-propos

Le continent africain est actuellement confronté à une véritable crise de la sécurité routière et qui ne cesse de s'aggraver à un rythme alarmant. Il s'agit d'un problème de développement sérieux, la cause de plus en plus de décès, avec le paludisme et le VIH/SIDA, qui doit donc être traité en tant que tel. Même s'il existe des solutions qui reposent sur des données pour endiguer cette crise, il faut d'abord une volonté politique d'agir et des capacités institutionnelles pour y répondre. Il importe donc que la communauté internationale reconnaisse que la sécurité routière est aussi un objectif de développement durable pour les 15 prochaines années, que les pays doivent reprendre à leur compte pour y apporter une réponse efficace.

En 2004, l'Organisation mondiale de la santé a compris que la création d'une agence chef de file était le premier pas vers son solutionnement. Le Rapport de situation sur la sécurité routière qu'elle a publié en 2013 indique que presque tous les pays africains avaient créé une agence chef de file, mais comme nous le savons à présent, certaines n'existent que de nom. Si la mise en place d'un système de gestion de la sécurité routière est un long processus, la création d'une agence chef de file et le renforcement continu de ses compétences constituent un levier fondamental pour aboutir aux résultats que nous souhaitons tous.

Ce cadre de gestion de la sécurité routière a été préparé pour aider les pays et les communautés économiques régionales à identifier les déficiences et à y répondre. Pour ceux dont les agences sont fonctionnelles et efficaces, l'objectif est de sensiblement les renforcer pour qu'elles jouent un rôle moteur dans la construction collective d'un avenir plus sûr et plus prospère pour l'Afrique.

Cet ouvrage n'est pas un guide itératif complet—ce type de document existe déjà et il en est fait souvent référence ici. Il s'agit plutôt d'un cadre qui, non seulement, cherche à répondre aux préoccupations génériques, mais a été adapté aux particularités et circonstances de nombreuses institutions de sécurité routière en Afrique. J'appelle instamment les pays à reconnaître sans ambages qu'il existe des lacunes

en matière de gestion de la sécurité routière et les invite à utiliser ce cadre comme instrument pour les identifier et y remédier. La vie de millions d'africains dépend de nous et de nos efforts pour améliorer la gestion de la sécurité routière.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Tawia Addo-Ashong', written in a cursive style.

Tawia Addo-Ashong
Fonds mondial pour la sécurité routière, Coordinatrice de Programme

Remerciements

Nombreux sont ceux et celles qui ont eu un rôle important dans l'amélioration de la sécurité routière en Afrique. Cet ouvrage veut reconnaître leurs contributions qui sont au fondement des futurs investissements et progrès en ce domaine. Du point de vue analytique, cet ouvrage doit aussi beaucoup aux directives préparées par le Fonds mondial pour la sécurité routière, dans le cadre des capacités nationales de gestion de la sécurité routière, et au document de travail du SSATP sur l'intégration de la sécurité routière dans les projets d'investissements routiers.

La préparation d'un cadre d'orientation a été suscitée par une demande explicite auprès du SSATP par des pays membres lors d'un atelier de travail sur la sécurité routière tenu à Addis-Abeba, en Ethiopie en 2012. La première tentative a été la préparation d'un cadre national suite à une demande proposée en 2013 par le Conseil national éthiopien de la sécurité routière. Il importe tout spécialement de mentionner M. Ato Tilahun Yimer pour son soutien à ce projet qui a permis de mettre à l'épreuve un certain nombre d'idées.

Il faut aussi évoquer l'appui fourni au projet par l'Organisation ouest africaine de la sécurité routière, qui s'y est dévoué durant une réunion tenue à Freetown (Sierra Leone) en avril 2014. Le leadership assuré par le président, M. Osita Chidoka et les efforts de M. Lateef Ramoni, ont permis au SSATP d'exposer les idées et des études de cas à l'appui de ce cadre, à un large groupe de représentants d'agences chefs de file.

Les auteurs tiennent également à remercier MM. Said Dahdah, Arnab Bandyopdhyay, Kazushige Endo et Ms. Sevara Melibaeva (Banque mondiale), M. Asif Faiz (SSATP), ainsi que M. Girma Bezabeh (Banque africaine de développement), pour leur examen critique de cet ouvrage.

Abréviations et sigles

AARSI	Initiative de Sécurité Routière <i>Arrive Alive</i>
BAAC	Bulletin d'analyse des accidents corporels de la circulation
BICAR	Base de données internationale sur la circulation et les accidents de la route
CEA	Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique
CEDEAO	Communauté économique des États d'Afrique de l'Ouest
FRDP	Programme fédéral de développement des routes
FRSC	<i>Federal Road Safety Corps</i> (Organisme fédéral de sécurité routière)
GRSF	<i>Global Road Safety Facility</i> (Fonds mondial pour la sécurité routière)
iRAP	<i>International Road Assessment Programme</i> (Programme international d'évaluation des routes)
NRSC	<i>National Road Safety Commission</i> (Commission pour la sécurité routière nationale)
NRTSC	<i>National Road Traffic Safety Council</i> (Conseil national de sécurité routière)
OMS	Organisation mondiale de la santé
ONG	Organisation non-gouvernementale
OSRAO	Organisation pour la sécurité routière en Afrique de l'Ouest
PNB	Produit national brut
SSATP	Programme de politiques de transport en Afrique
VIH/Sida	Virus d'immunodéficience humaine/syndrome d'immunodéficience acquise

Résumé analytique

L'Afrique connaît actuellement le taux de mortalité routière le plus élevé au monde. L'Organisation mondiale de la Santé (OMS) estime que ce taux est de 24,1 pour 100 000 habitants, contre 18,5 en Asie et 10,3 en Europe. Un taux qui va en s'aggravant. Selon les projections de l'OMS, le nombre de décès sur les routes devrait en effet augmenter de 112 %, passant de 243 000 environ en 2015 à 514 000 en 2030. Ceci, alors qu'on devrait enregistrer des progrès dans la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement liés au paludisme et au VIH/sida.

Il faut pour apporter une réponse efficace à ce fléau, un engagement politique aux niveaux mondial, africain, régional et national, ainsi que la mobilisation des institutions multilatérales, des pays donateurs et des trésors publics. Le problème des traumatismes dus aux accidents de la route devrait faire l'objet d'une reconnaissance explicite de la part des Nations Unies et la sécurité routière être considéré comme un objectif de développement durable. L'ampleur de la crise en Afrique plaide très certainement en faveur d'une telle décision.

Conformément aux orientations du Plan mondial pour la *Décennie d'action pour la sécurité routière 2011-2020* de l'OMS et du *Plan d'action africain pour 2011-2020*, cet ouvrage propose et analyse un schéma permettant aux pays africains de développer et améliorer leur système de gestion de la sécurité routière. L'accent est mis sur les agences nationales chefs de file de la sécurité routière (RSLA) en Afrique, dont la mission est de conduire les efforts des pays et d'établir fermement les responsabilités institutionnelles. Il est donc indispensable de créer des agences chefs de file ou de les fortifier.

Le *Plan d'action africain 2011-2020 pour la sécurité routière* adopté par les chefs d'États africains réunis en janvier 2012 à Luanda en Angola, a reconnu l'importance des capacités nationales de gestion de la sécurité routière. Plus récemment, la *Charte africaine sur la sécurité routière* considère la gestion de la sécurité routière comme un des devoirs premiers des États signataires, en même temps que la créa-

tion et le renforcement institutionnel d'agences chefs de file dans ce domaine. La coopération régionale est essentielle à cet égard, et cela est pris en considération de façon notable par la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), au sein de laquelle l'Organisation pour la sécurité routière en Afrique de l'Ouest (OSRAO) a été établie.

Bien des enseignements tirés sur la gestion de la sécurité routière en Afrique sont encore d'actualité, une analyse qui aboutit aux résultats suivants :

- Bien des victimes de la route sont des pauvres, ou susceptible de basculer dans la pauvreté à la suite d'un accident, la sécurité routière est donc devenue une priorité pour le développement.
- Les projets sont généralement de faible dimension et trop fragmentés pour pouvoir donner des résultats mesurables, et bien souvent axés uniquement sur les interventions sans tenir compte des capacités institutionnelles nécessaires à leur mise en œuvre.
- Même si de nombreux organes nationaux de coordination sont en place, des agences chefs de file responsables restent nécessaires pour mobiliser les ressources et les partenariats, en vue des résultats.

Les bonnes pratiques internationales de gestion de la sécurité routière sont généralement celles qui adoptent une approche dite pour un « système sûr », qui permet de traiter le problème de façon intégrée. Cette approche reconnaît que les interventions ne permettent pas l'utilisation parfaite et sans risque d'un système de transport, mais une meilleure protection des usagers face aux risques potentiels encourus. Dans le contexte africain, passer à une approche pour un système sûr, signifie tirer les enseignements des erreurs commises ailleurs, et adopter un modèle moderne et efficace pour une amélioration durable de la sécurité routière.

Dans le cadre d'une approche systémique, une gestion de la sécurité routière efficace permet d'appréhender cette question en tant que processus de production comprenant trois éléments interdépendants : des *fonctions de gestion institutionnelle*, qui produisent des *interventions*, lesquelles à leur tour engendrent des *résultats*. Lorsque les fonctions de gestion institutionnelle sont pleinement exercées, on peut considérer qu'elles constituent les aspects essentiels d'un système de gestion de la sécurité routière d'un pays. Elles peuvent aussi fournir des orientations sur la manière dont des interventions économiquement performantes peuvent être identifiées, hiérarchisées, délimitées, financées, ciblées et exécutées. Elles permettent

également de renforcer les appuis pour une amélioration durable de la sécurité routière, ainsi que pour la création de capacités humaines, financières et institutionnelles nécessaires au maintien de ces appuis, et aboutir aux résultats voulus pour la communauté.

L'exécution efficace de ces fonctions passe par plusieurs organes. Ces fonctions peuvent s'exercer de multiples façons et dans des contextes sociaux et politiques divers. Elles sont perçues ici par rapport à une agence nationale chef de file :

- **Approche axée sur les résultats.** L'agence chef de file a pour mandat d'assurer que les efforts menés à l'échelle nationale obtiennent des résultats. Elle doit opérer en collaboration avec les autorités publiques partenaires pour développer une stratégie nationale ou un plan stratégique de sécurité routière et ce, à partir d'un cadre de résultats préétabli—une étape critique pour l'Afrique où le manque de capacités se traduit par une externalisation du travail de formulation stratégique, ou s'il est effectué en interne, mène à une approche qui privilégie le plus petit dénominateur commun.
- **Coordination.** L'agence chef de file doit orchestrer et caler les interventions spécifiques, piloter les fonctions de gestion de manière à assurer les résultats intermédiaires et finaux voulus. En Afrique particulièrement, une agence chef de file doit de par son statut être la « première parmi ses pairs » et sortir d'une perspective étroitement sectorielle pour se donner les moyens de réunir autour de la table un grand nombre d'organes en vue d'améliorer la sécurité routière.
- **Législation.** L'agence chef de file doit veiller à ce que l'efficacité des lois, normes ou directives en vigueur qui régissent les routes, les véhicules et les usagers soit évaluée, et proposer des mesures d'amélioration. L'expérience africaine montre que beaucoup reste à faire, y compris en matière de sécurité des véhicules où les normes internationales de construction ne sont mentionnées dans la législation que dans un petit nombre de pays. Quant à l'efficacité des mesures d'application de la loi, il faut remarquer que 48 pays africains reçoivent des notes de 3,9 sur 10 pour ce qui concerne les excès de vitesse, et 3,5 sur 10 pour la conduite en état d'ébriété.
- **Financement et affectation des ressources.** En bonne logique, l'agence chef de file doit assurer que des fonds suffisants sont alloués à des initiatives de sécurité routière à visée stratégique pour atteindre les objectifs nationaux. Les pays africains qui se lancent dans de vastes programmes de développement routier peuvent assez rapidement procéder au renforcement des capa-

cités de gestion de la sécurité routière, grâce à des sources de financement externes. Cela dit, l'ensemble des pays africains devraient réserver 10 % du financement des investissements routiers et 5 % du financement de l'entretien routier à la sécurité routière, tel que préconisé dans le *Plan d'action africain pour la sécurité routière*.

- **Promotion.** L'agence chef de file est responsable de la promotion de la sécurité routière par le biais de forums, de programmes éducatifs formels ou non formels, et en faisant participer le public ou encore en lançant des campagnes publicitaires (lorsqu'il s'agit de projets spécifiques). Il est urgent de faire prendre conscience aux africains de la gravité du problème, de l'importance des interventions efficaces, et d'apporter un soutien à leur mise en œuvre.
- **Suivi & évaluation.** L'agence chef de file est responsable de l'analyse et de la publication des **données** sur les accidents de la route et les traumatismes qui en résultent, ainsi que du suivi et de l'évaluation de la mise en œuvre de la stratégie et du programme par les organismes publics. La gestion des données est un problème récurrent en Afrique où seuls 18 pays ne se servent de la définition internationale standard d'un décès comme se produisant dans un délai de 30 jours après l'accident.
- **Recherche & développement avec transfert des connaissances.** L'agence chef de file est chargée d'appuyer les activités de recherche & développement dans le **domaine**, ainsi que de la réalisation d'études et des activités de transfert de connaissances, pour permettre une meilleure prise de décisions.

Une agence chef de file efficace peut prendre divers types de structure, mais au final, celle-ci doit refléter l'organisation des institutions publiques du pays. La mise en place d'un comité de coordination comprenant les responsables d'agence, ou d'un conseil interministériel, peut être une étape intermédiaire importante dans l'établissement de la fonction d'agence chef de file—sans pour autant la remplacer.

La forme la plus élémentaire que peut prendre une agence chef de file dans les pays africains serait celle d'un groupe de travail au sein d'un ministère dont le principal mandat est de fournir un système de transport, le ministère des transports ou des travaux publics par exemple, qui fait appel à une structure administrative déjà en place pouvant générer des synergies entre les fonctions de l'agence et les responsabilités du ministère de tutelle.

Une autre option serait de créer une agence autonome qui piloterait l'ensemble des efforts menés par l'ensemble des autres services. Elle relèverait directement du ministre des transports, du premier ministre, voire du président. Ce qui veut dire que son mandat soit clairement établi au niveau du ministère ou du chef de l'État, pour l'ensemble du secteur des transports ou du gouvernement, lui conférant un véritable pouvoir.

Certains aspects méritent une attention particulière dans sa mise en place au sein d'un ministère ou en tant qu'agence autonome.

- Il est important par exemple de connaître clairement la nécessité d'une agence chef de file et de ses avantages. Une bonne gouvernance, le sens des responsabilités et du leadership en matière de sécurité routière sont des éléments importants, de même que la capacité de coordonner les interventions des différents pouvoirs publics.
- Il faut aussi déterminer qui peut œuvrer en sa faveur, et si l'appui se maintiendra en cas de problèmes. Il importe aussi d'assurer que cette fonction de gestion de la sécurité routière est solidement axée sur les résultats, au-delà des premiers élans d'enthousiasme ou de l'effet d'un leader charismatique ou d'un politicien influent.

L'agence doit être mandatée pour promouvoir la sécurité routière, définir les stratégies à mettre en œuvre en ciblant les objectifs à atteindre, et enfin pour exécuter l'ensemble des fonctions de gestion institutionnelle énumérées plus haut. De surcroît, développer des partenariats aussi bien publics que privés est essentiel pour démultiplier les efforts déployés. C'est pourquoi le mandat statutaire de l'agence doit comporter spécifiquement un rôle de coordination.

Il faut aussi accorder une attention toute particulière à la mise en place d'un environnement opérationnel durable. L'indépendance dans la prise de décision ainsi que dans l'action et le pouvoir d'innovation sont des éléments essentiels d'un système de responsabilisation. Un mécanisme de financement durable est un autre élément essentiel pour permettre à l'agence de conduire les activités de sécurité routière. Sans mandat clair et redevabilité, soutenue par les ressources nécessaires, l'agence est vouée à l'échec.

Les agences chefs de file les plus efficaces reposent sur un même ensemble de fonctions de gestion, mais chacune se développe à sa manière pour répondre à ses propres exigences. Le pouvoir légal, la fonction et le financement des agences chef

de file de la sécurité routière du Bénin, du Nigeria, du Ghana et de l’Ethiopie sont pris ici en exemple car elles ont réalisé à leur manière des avancées dans le domaine de la gestion institutionnelle. Elles ont également leurs propres défis à relever. Il faut noter que les capacités de gestion des pays ne se sont pas développées du jour au lendemain. Le Centre national de sécurité routière du Bénin par exemple a été créé en 1987, la *Federal Road Safety Corps* du Nigéria, en 1988, et la Commission nationale de sécurité routière du Ghana en 1999. Il est de plus en plus urgent d’améliorer ces capacités dans toute l’Afrique.

Les lignes directrices préparées par le Fonds mondial pour la sécurité routière (GRSF) pour la mise en œuvre des recommandations du *Rapport mondial*, offrent le meilleur cadre analytique pour prendre les mesures qui s’imposent : (i) entreprendre un examen complet des capacités de gestion de la sécurité routière d’un pays et mettre en évidence les principaux domaines à développer et (ii) initier des projets incorporant l’approche « système sûr » à forte incidence, capables de mobiliser les ressources nécessaires et démontrer les avantages qu’ils représentent en termes de sécurité pour la collectivité.

Une publication récente du SSATP sur comment intégrer la sécurité routière dans les projets de corridors régionaux pour l’intégration de la sécurité routière dans les projets de corridors a repris le cadre de gestion tel que défini dans les lignes directrices du GRSF en l’adaptant aux projets d’infrastructure routière en Afrique. Ces directives font référence à un mécanisme pour améliorer sensiblement la sécurité routière des corridors et développer les capacités de gestion des pays dans ce domaine. Ceci est essentiel compte tenu de l’importance des corridors régionaux pour les nombreux pays africains enclavés et en général, pour la facilitation du transport transfrontalier.

Ce processus d’examen stratégique et de mise en œuvre est un moyen puissant pour relever le défi que pose la gestion de la sécurité routière en Afrique. Il importe aussi de noter que la mise en place d’un cadre de gestion repose sur des modèles de gouvernance solides. La création et le renforcement d’une agence chef de file, de même que l’exercice de ses fonctions dans un cadre de gestion de la sécurité routière, sont incontournables et essentiels pour attirer les investissements dans des interventions plus extensives qui donneront de meilleurs résultats.

Dans ce contexte, les auteurs en concluent que les aspects suivants sont d’une importance capitale :

- Gagner des appuis politiques en faveur de la sécurité routière
- Créer un pouvoir fédérateur et de coordination de l'agence chef de file
- Mobiliser des fonds pour la sécurité routière
- Améliorer les systèmes de données et de suivi des performances
- Caler les résultats à court terme avec les objectifs à long terme
- Créer une structure efficace au sein de l'agence chef de file
- Définir les priorités de l'agence chef de file

La mise en place et le renforcement des agences routières rentrent dans le cadre des réformes institutionnelles qui s'inscrivent dans le contexte du secteur des transports en Afrique dès la fin du XXe siècle. Aujourd'hui, les agences chefs de file de la sécurité routière se trouvent en première ligne face à l'épidémie de santé publique auquel est confronté le continent africain, et ont besoin d'investissements considérables ainsi que du soutien des gouvernements nationaux et de la communauté internationale pour pouvoir y répondre efficacement.

1. La crise de la sécurité routière en Afrique

D'après le *rapport mondial sur la prévention des traumatismes dus aux accidents de la circulation*¹ (2004) de l'Organisation mondiale de la Santé (OMS), les accidents de la route continue à croître avec la même intensité. La circulation routière est responsable de pertes de santé considérables dans le monde. On estime que 1,24 million de personnes meurent sur les routes chaque année dans le monde, et des millions d'autres sont temporairement ou définitivement handicapées. Selon les estimations de l'*Étude sur la Charge mondiale de la morbidité de 2013*, les accidents de la route sont la cause principale de décès dans le monde pour les 15-24 ans, et la deuxième cause pour les 25-39 ans, après le VIH/sida. Deux fois plus de personnes meurent d'un accident de la route que du paludisme. En outre, l'OMS prévoit que les traumatismes dus à la circulation iront en s'accroissant pour dépasser le VIH/sida d'ici 2030.

Un fardeau de plus en plus lourd pour l'Afrique

L'Afrique connaît actuellement le taux par habitant de tués sur la route le plus élevé au monde. Comme le montre la figure 1 qui reprend les estimations du *Rapport de situation sur la sécurité routière dans le monde de 2013*², le nombre de tués sur la route en Afrique est de 24,1 pour 100 000 personnes, contre 18,5 en Asie et 10,3 en Europe. L'Afrique possède 2 % des véhicules dans le monde, avec 12 % de la population et 16 % de décès dus aux accidents de la route.

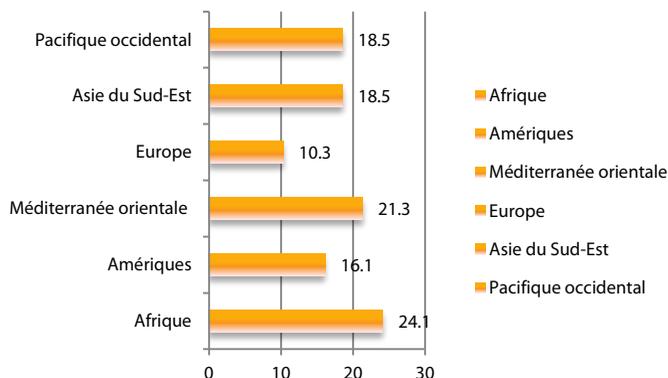
Les estimations en nombre et en taux de décès pour les pays africains qui figure à l'annexe 1 reposent sur les chiffres du Rapport de situation de l'OMS. Le Nigéria et l'Afrique du Sud enregistrent les taux de mortalité les plus élevés (estimés respectivement à 33,7 et 31,9 décès pour 100 000 personnes par an). Ces deux pays ainsi que la République démocratique du Congo, l'Égypte, l'Éthiopie, le Kenya, le

¹ Peden M, Scurfield R, Sleet D, Mohan D, Hyder A, Jarawan E, Mathers C, eds (2004). *World Report on Road Traffic Injury Prevention*, World Health Organisation, Geneva.

² Rapport de situation de la sécurité routière dans le monde 2013, Organisation mondiale de la santé, Genève.

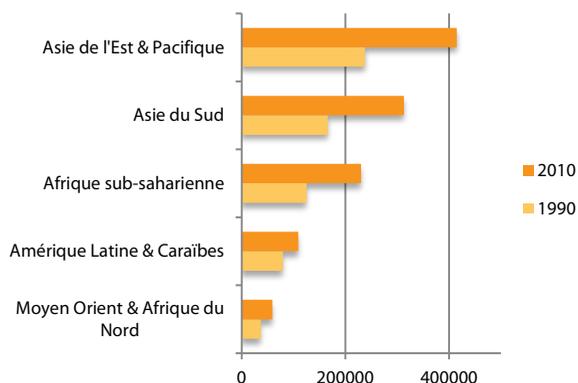
Soudan, la Tanzanie et l'Ouganda enregistraient en 2010, 63 % des 233 765 d'accidents mortels estimés pour le continent africain.

Figure 1. Estimation du nombre de tués sur la route pour 100 000 habitants (2010)



Source : Organisation mondiale de la santé, *Rapport de situation sur la sécurité routière dans le monde 2013*

Figure 2. Estimation du nombre de tués sur la route (pays à revenu faible et intermédiaire)



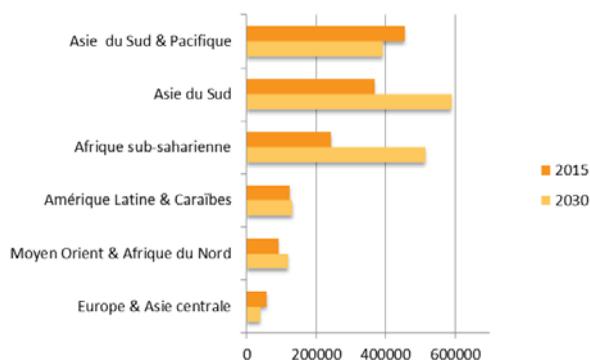
Source : Institut des mesures et évaluations de la santé, *Etude Charge mondiale des maladies, blessures et facteurs de risque 2013*.

La figure 2 indique l'augmentation notable du nombre de tués sur la route en Afrique et dans d'autres pays à faible revenu et à revenu intermédiaire, au cours des vingt dernières années.

Le problème devrait s'amplifier comme l'indique la figure 3. Le nombre d'accidents mortels en Afrique subsaharienne devraient augmenter de 112 %, pas-

sant de quelque 243 000 en 2015 à 514 000 en 2030, soit une augmentation en pourcentage beaucoup plus élevée que dans les autres régions du monde, et contraste vivement avec la réduction des décès anticipée en Europe, Asie centrale, Asie de l'Est et dans le Pacifique.

Figure 3. Nombre d'accidents mortels prévus (pays à faible revenu et à revenu intermédiaire)



Source : Organisation mondiale de la santé 2013, *Projections de la mortalité et des causes de décès, 2015 et 2030*

Un problème de développement majeur pour l'Afrique

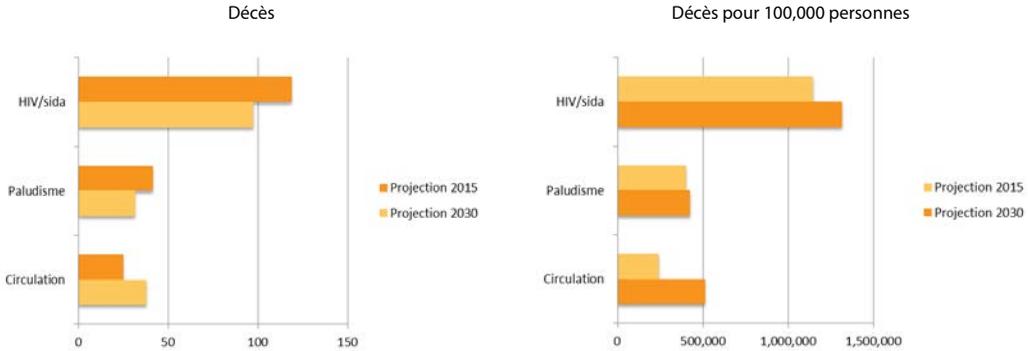
Les traumatismes dus aux accidents de la route représentent un problème majeur pour le développement en Afrique. Le *Rapport mondial* note que plus de la moitié des personnes tuées sur les routes sont de jeunes adultes âgés entre 15 et 44 ans, et il s'agit souvent de soutiens de famille. En outre, les traumatismes dus aux accidents de la route coûtent aux pays à faible revenu et à revenu intermédiaire entre 3 % et 5 % de leur produit national brut³. Le montant estimatif de ces coûts est supérieur au total de l'aide au développement reçue par ces pays.

Alors qu'on prévoit un accroissement du nombre d'accidents mortels en Afrique, des progrès devraient par contre être réalisés dans le domaine de la lutte contre deux maladies figurant parmi les principaux Objectifs du Millénaire pour le développement, le paludisme et le VIH/sida. La figure 4 montre que le nombre de tués sur la route par habitant devrait augmenter de 51 % sur la période 2015-2030, alors que la mortalité devrait diminuer de 18 % pour le VIH/sida et de 24 % pour

³ Voir Dahdah, S. et MacMahon, K. *The True Cost of Road Crashes: Valuing Life and the Cost of a Serious Injury*, International Road Assessment Programme, Basingstoke, U.K.

le paludisme. Le nombre de décès dû aux accidents de la route devrait par contre excéder les chiffres enregistrés pour le paludisme, durant cette période.

Figure 4. Nombre de décès prévus en Afrique subsaharienne (données de mars 2014)



Source : Organisation mondiale de la santé, 2013. *Projections de la mortalité et des causes de décès, 2015 et 2030*

Les traumatismes causés par les accidents de la route sont des pathologies non-transmissibles qui touchent de façon disproportionnée les jeunes et les plus pauvres. L'engagement politique à l'échelon mondial, continental, régional et national, ainsi que la mobilisation financière des organismes multilatéraux, des pays bailleurs de fonds et des ministères des finances, est essentielle pour pouvoir y apporter une réponse efficace. Ce problème doit être explicitement reconnu par les Nations Unies et devenir un objectif de développement durable, soit comme un objectif de santé à part entière, soit dans le cadre d'un objectif de transport durable. L'ampleur de la crise en Afrique porte dans ce sens.

Pour une riposte systématique des pays

Le *Rapport mondial* a mis en avant la nécessité d'une réponse systématique à la crise, tout en donnant une importance accrue aux questions de gestion et de renforcement des capacités institutionnelles, indiquant « qu'un des facteurs essentiels d'allègement de la charge des accidents de la route, consiste à développer les capacités institutionnelles au sein de toute une série de secteurs interconnectés. Une entreprise qui doit être soutenue par une ferme volonté politique, et bénéficier de ressources adéquates et durables. »⁴

⁴ Peden M. et al (2004), op. cit.

Les six recommandations du rapport concernant les questions de gestion institutionnelle restent très pertinentes pour s'attaquer à la crise de la sécurité routière en Afrique, au cours de la prochaine décennie:

1. Nommer dans les instances publiques un organisme directeur chargé de guider l'effort national en matière de sécurité routière.
2. Evaluer le problème, les politiques et les cadres institutionnels relatifs aux traumatismes dus aux accidents de la circulation et la capacité de prévention de ces traumatismes dans chaque pays.
3. Préparer une stratégie et un plan d'action pour la sécurité routière.
4. Allouer les ressources financières et humaines nécessaires pour s'attaquer au problème de la sécurité routière.
5. Mettre en œuvre des mesures précises pour prévenir les accidents, minimiser les traumatismes et leurs conséquences et évaluer l'incidence de ces mesures.
6. Appuyer la constitution de capacités nationales et la coopération internationale.⁵

Le *Rapport mondial* a été à l'origine d'un nombre croissant d'analyses et de programmes sur la sécurité routière, qui vont au-delà des questions traditionnelles d'exécution et d'évaluation des interventions. Avec le temps, la gestion de la sécurité routière a fini par être considérée comme élément essentiel à une sécurité durable, tant au niveau national que juridictionnel, ce qui prend plusieurs formes. En 2009, par exemple, le Fonds mondial pour la sécurité routière (GRSF) a publié des directives à l'attention des pays en réponse au *Rapport mondial*, avec codification d'un cadre complet de gestion de la sécurité routière.⁶

Le *Plan mondial pour la Décennie d'action pour la sécurité routière 2011-2020* comporte cinq volets : gestion de la sécurité routière, sécurité des routes et mobilité, sécurité des véhicules, comportement des usagers de la route, et soins après l'accident.

⁵ Ibid.

⁶ Bliss T, and Breen J (2009). Mise en œuvre des recommandations formulées dans le Rapport mondial sur la prévention des traumatismes dus aux accidents de la circulation: *Country guidelines for the conduct of road safety management capacity reviews and the related specification of lead agency reforms, investment strategies and safety programs and projects*, Fonds mondial de la sécurité routière, Banque mondiale, Washington D.C.

Le volet 1 propose un plan qui encourage

la création de partenariats multisectoriels et la désignation d'organismes chefs de file dotés des capacités requises pour élaborer des stratégies, des plans et des objectifs nationaux en matière de sécurité routière, et diriger leur réalisation en s'appuyant sur des opérations de recueil la collecte de données et de recherche d'éléments probants pour évaluer la conception de contre-mesures et suivre leur mise en œuvre et leurs résultats.⁷

La gestion de la sécurité routière est également un élément critique si elle est prise en charge au sein d'une société privée. En 2012, l'Organisation internationale de normalisation a publié le *Système de gestion de la sécurité routière ISO 39001* qui établit les exigences pour les meilleures pratiques avec comme finalité d'éliminer les décès et les traumatismes graves causés par les accidents de la route⁸. En travaillant au sein de leur propre organisation à leur suppression, de nombreuses instances publiques et privées peuvent y apporter une contribution significative.

Le présent ouvrage présente et examine un cadre à partir duquel les pays africains peuvent développer et améliorer leur système de gestion de la sécurité routière, en mettant l'accent sur la création d'un organisme directeur ou d'une agence chef de file dont la vocation est de conduire les efforts de lutte contre ce fléau et d'appuyer les fonctions de gestion institutionnelle. Ce qui ne veut pas dire qu'il faille oublier les questions de gestion stratégique.

Les actions menées à l'échelon national ont besoin du soutien de la communauté internationale. De solides arguments plaident en faveur du raffermissement de l'engagement de l'Organisation des Nations Unies relatif à la *Décennie d'action pour la sécurité routière* qu'elle a initié, ainsi que pour déclarer la sécurité routière priorité mondiale et la considérer comme un objectif de développement durable pour l'après 2015. Un appui politique est également nécessaire de la part des communautés économiques régionales, ainsi que des institutions continentales.

Une agence nationale chef de file de la sécurité routière doit être créée quand elle manque ou renforcée si elle existe. Si comme l'indique le *Rapport sur le statut*

⁷ *Plan d'action mondiale de la décennie 2011-2020 pour la sécurité routière*, Organisation mondiale de la santé, Genève.

⁸ *ISO 39001 - Systèmes de gestion de la sécurité de la circulation routière- Exigences et lignes directrices pour son utilisation*. Organisation internationale de normalisation, Genève.

mondial de la sécurité routière la plupart des pays africains sont dotés d'une agence chef de file, il faut savoir que dans bien des cas, elles n'ont d'existence que nominale sans véritable mandat ou sans les capacités nécessaires pour pouvoir être effective. Autrement dit, même si elles sont en place, elles ont besoin de renforcement pour guider efficacement l'effort national d'amélioration durable de la sécurité routière.

La sécurité routière doit pleinement s'intégrer dans les projets de corridors régionaux qui constituent les principaux investissements en matière d'infrastructures et de développement économique en Afrique. Les processus et pratiques de mise en œuvre adoptés, qui privilégient la mobilité sur la sécurité, auront vraisemblablement pour résultat une augmentation du nombre de décès. Ces investissements devraient adopter les principes modernes de sécurité pour construire des capacités de gestion de la sécurité routière requises et faire face à la crise grâce à des programmes d'investissements, des plans de sécurité des véhicules et de comportement des usagers de la route.

D'autres décisions importantes en matière de gestion et d'investissements seront également nécessaires, tant au niveau national que régional ou continental, notamment la mise en place systématique de dispositifs de gestion des données et de transfert des connaissances. La réforme de la réglementation de la sécurité des véhicules à l'échelle continentale, sera aussi vitale dans la réduction définitive des traumatismes dus aux accidents de la route, surtout en prévision de l'augmentation des automobiles, de même que la mise en application plus ferme du code de la route et le contrôle des conducteurs.

Le présent ouvrage fait valoir le rôle que peut jouer une agence nationale chef de file, en tant que catalyseur du changement en matière de sécurité routière en Afrique. Cependant, d'autres efforts sont aussi importants pour créer des systèmes d'appui professionnel et administratif à la sécurité routière à tous les niveaux. Les cadres d'administration locale doivent mieux comprendre les problèmes de sécurité routière, et ont besoin d'un réseau de partage des idées. Les cadres d'administration nationale doivent se concerter dans le cadre d'une communauté économique régionale. Les grandes institutions africaines devraient aussi exercer un leadership plus affirmé, si l'on veut inverser la trajectoire actuelle. Un leadership engagé et résolu, ainsi que la constitution de réseaux professionnels sont des éléments essentiels à la réponse des pays à la crise de la sécurité routière.

2. Engagement africain en faveur de la sécurité routière

Alors que des réponses globales aux problèmes énoncés dans le *Rapport mondial* étaient initiées, les ministres africains responsables du transport et de la santé se sont rencontrés en février 2007 à Accra au Ghana, dans le cadre de la Conférence sur la sécurité routière en Afrique. Ils ont lancé à cette occasion un appel à un soutien accru du Groupe des huit principaux pays industrialisés en faveur de la sécurité routière en Afrique, et se sont engagés à améliorer les infrastructures de transport et les services de santé, dans le cadre de la prévention des accidents de la route. En outre, il faut noter que les pays africains étaient bien représentés à la première Conférence ministérielle mondiale sur la sécurité routière tenue à Moscou en décembre 2009, qui a appelé l'Assemblée générale des Nations Unies à déclarer 2011-2020 comme la Décennie d'action pour la sécurité routière.

Plan d'action africain pour la sécurité routière

Lors de la Deuxième conférence africaine sur la sécurité routière de novembre 2011 organisée par la Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique, un *Plan d'action africain pour la sécurité routière 2011-2020* a été formulé, approuvé par la Conférence de l'Union africaine des ministres des transports et enfin, adopté par les chefs d'États africains à Luanda en janvier 2012.

Dans le cadre de la gestion de la sécurité routière du pilier 1, le plan d'action reconnaît que quelques pays africains ont « instauré et commencé à mettre en œuvre une politique moderne de sécurité routière ». Mais il ajoute aussi que « la majorité des pays aura besoin de temps pour élaborer un cadre institutionnel qui comprennent toutes les fonctions requises de toutes les fonctions nécessaires. La Décennie de la sécurité routière leur donnera l'occasion d'intensifier ou de développer des activités orientées vers le développement des capacités institutionnelles ».

Hormis la création ou le renforcement d'une agence chef de file, l'amélioration de la gestion des données et le développement ou la consolidation de partenariats et de collaboration, le pilier 1 prévoit aussi d'autres activités telles que :

- Fourniture d'un appui juridique, financier et humain nécessaire à la création ou au renforcement de l'agence nationale.

- Préparation et approbation de mesures / stratégies de sécurité routière.
- Définition d'objectifs réalistes et réalisables.
- Plaidoyer en faveur de la sécurité routière pour qu'elle devienne un domaine prioritaire du développement.
- Minimum de 10 % des investissements dédiés à la sécurité routière.
- Allocation de 5 % des fonds pour l'entretien routier à la sécurité routière.
- Promotion et fourniture d'une aide pour la recherche et les études en matière de sécurité routière, et l'utilisation des bonnes pratiques d'autres pays.
- Création d'une base nationale de données, durable et précise, sur les accidents de la circulation.
- Harmonisation des systèmes d'enregistrement des données sur les véhicules et les conducteurs.
- Décision ferme d'ancrer une composante sécurité routière dans toutes les interventions financées par les partenaires internationaux.
- Encouragement à la participation du secteur privé et la société civile.

Charte africaine sur la sécurité routière

La reconnaissance accrue de l'importance de la gestion de la sécurité routière, ainsi que de la mise en place d'agences chefs de file et de leur renforcement, a été soulignée de manière plus affirmée dans la Charte africaine sur la sécurité routière. En effet, les premiers devoirs et engagements des États signataires de la Charte concernent la gestion de la sécurité routière ainsi que la création d'agences chefs de file et leur renforcement institutionnel, comme l'indiquent les articles IV et V, qui concernent la gestion de la sécurité routière :

Article 4 : Création d'agences chefs de file de la sécurité routière

Les États Parties devront établir des Agences nationales chefs de file de la sécurité routière légalement mandatées, dotées de responsabilités intersectorielles de coordination, dans un délai de trois ans après la signature de la présente Charte. Les responsabilités des Agences chefs de file ...comprendront notamment la dispense de conseils politiques auprès du gouvernement en matière de sécurité routière dans tous les secteurs, ainsi que la formulation et la coordination de la mise en œuvre des stratégies de sécurité routière.

Article 5 : Renforcement institutionnel des agences de la sécurité routière
Les États Parties fournissent un appui institutionnel aux agences par le biais de ressources financières et humaines, un soutien politique et une reconnaissance afin de leur conférer l'influence nécessaire pour exercer leurs fonctions de coordination.

Les articles 6 à 8 traitent des questions liées aux stratégies, à la gestion des données et à la collaboration.

Coopération régionale

Les formes de collaboration en matière de sécurité routière varient sur l'ensemble du continent. Le Protocole de 2001 de la Communauté de développement de l'Afrique australe indique clairement l'importance de travailler à l'amélioration de la sécurité routière au niveau régional⁹. Il met l'accent notamment sur l'importance d'harmoniser les réglementations sur la sécurité des véhicules et des conducteurs, mais aussi de coopérer pour la mise en place d'un plan régional de gestion de la circulation. Un des principaux objectifs de ce plan est d'améliorer la sécurité routière pour contribuer à la qualité de vie des habitants de la région¹⁰. Les campagnes de sensibilisation, la recherche & le développement, ainsi que le transfert des connaissances (et des technologies) appartiennent aussi à ce domaine. L'objectif est de maximiser les résultats mesurés à partir d'indicateurs fondés sur un mécanisme régional de coordination.

La coopération régionale se réalise de façon notable au sein de la Communauté économique des États d'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) où a été établie l'Organisation pour la sécurité routière en Afrique de l'Ouest (OSRAO). Comme on a pu le constater à l'occasion d'un atelier organisé par le SSATP en 2012, à l'exception de l'Afrique de l'Ouest, les agences chefs de file travaillent dans l'isolement professionnel, et il est donc nécessaire de créer des associations régionales d'agences chefs de file ayant des liens étroits avec les structures des communautés économiques régionales. La création, la structuration et le mode de fonctionnement de l'OSRAO, ont été reconnus comme un exemple de bonne pratique. Elle constitue

⁹ Protocol on Transport, Communications and Meteorology in the Southern African Development Community Region, 1996, Southern African Development Community www.sadc.

¹⁰ Ibid, Article 6.12(1)(a).

une étape importante pour les communautés économiques régionales du fait de son rôle vital dans l'échange des connaissances et comme point de référence. Non seulement elle mène ses propres initiatives, mais elle facilite le partage continu des idées entre pairs et leur mise à l'épreuve, un élément essentiel du renforcement des capacités de gestion de la sécurité routière dans la région.

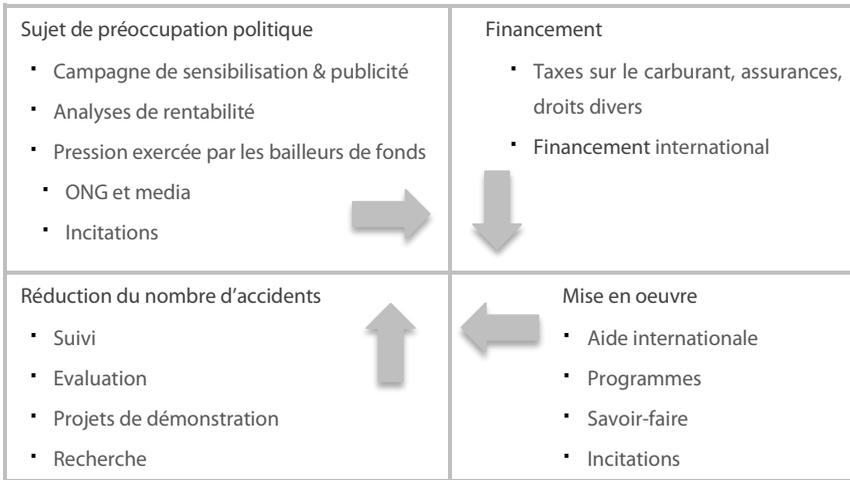
Leçons tirées en Afrique

Les enseignements à tirer sur la sécurité routière en Afrique sont les mêmes que pour le reste du monde. Le contexte économique et social est certes différent, mais les raisons pour lesquelles l'utilisation du réseau routier occasionne des décès et des traumatismes graves sont analogues. L'interaction entre infrastructures, véhicules et usagers de la route, n'est pas coordonnée pour faciliter les déplacements en toute sécurité.

Une étude d'évaluation réalisée en 1998 par le SSATP dans cinq pays s'est attaché à examiner le bien-fondé des mesures de prévention, montrant que le problème était d'abord une question de mise en œuvre et que ces mesures reposaient sur des données provenant de pays fortement motorisés et donc pas nécessairement transférables à l'Afrique où la nature des accidents était différente. L'étude en conclut qu'il est néanmoins « clair que les difficultés rencontrées ne sont pas dues aux mesures de prévention en tant que telles, conventionnelles ou non, mais à leur mise en œuvre »¹¹.

L'étude révèle que c'est bien la gestion de la sécurité routière en tant que telle qui est directement concernée, la principale faiblesse étant que la sécurité routière n'est pas une priorité des pouvoirs publics ou un sujet de préoccupation. Est mentionné également le manque de données fiables, de suivi et de rétroaction comme moyens pour y remédier. Le recours exagéré à l'information et à l'éducation comme remède ou encore le manque de prises de position des conseils de sécurité routière des cinq pays sont également problématique. La figure 5 ci-après reprend les principales conditions nécessaires préconisées par l'étude pour une sécurité routière durable en Afrique et les moyens de les satisfaire.

¹¹ Terje Assum (1998) *La sécurité routière en Afrique. Évaluation des initiatives de sécurité routière dans cinq pays africains*, SSATP Banque mondiale. Document de travail No. 33.

Figure 5. Conditions nécessaires pour une sécurité routière durable et comment les remplir¹²

Cette analyse des problèmes liés à la sécurité routière en Afrique peut être considérée comme la base à partir de laquelle un cadre de gestion a été préparé par le GRSF. Comme on le verra ci-après, le GRSF fournit un cadre analytique solide, conforme à l'approche définie dans le Plan d'action de la Décennie des Nations Unies et à celle pour un « système sûr » de la sécurité routière (dont les principes sont présentés en fin de section). Une nouvelle approche plus extensive de la gestion de la sécurité routière en Afrique, nécessite néanmoins une attention particulière à certains aspects de la figure 5, tel le besoin de comprendre l'environnement social et politique, et d'établir des priorités dans les mesures importantes de sécurité routière à prévoir dans les programmes d'investissement et de financement des bailleurs de fonds.

Une étude sur la sécurité routière en Afrique subsaharienne, publiée en 2000 par le Département des transports des Etats-Unis, relève aussi un certain nombre de problèmes de gestion.¹³ Ce rapport conclut qu'il faudrait revoir en profondeur les besoins sectoriels afin de guider les futurs travaux d'analyse. Cette recommandation a été prise en compte dans l'analyse des capacités en sécurité routière du

¹² Bliss and Breen (2009) op. cit.

¹³ Jacobs G, and Aeron-Thomas A (2000), *Africa Road Safety Review*, United States Department of Transportation and Federal Highway Administration.

GRSF.¹⁴ L'examen des capacités de gestion de la sécurité routière est un mécanisme clé par lequel un pays peut prendre la mesure de la situation dans laquelle il se trouve et engager les réformes qui s'imposent. Ce travail a été réalisé en Ouganda, en Ethiopie, au Nigeria et en Sierra Leone.

L'ensemble de ces problèmes institutionnels et financiers se retrouvent dans une étude de la Banque mondiale destinée à évaluer ses projets et programmes sectoriels en Afrique subsaharienne. Cette étude a ainsi pu faire ressortir la question de l'autorité juridique des institutions en charge de la sécurité routière et le besoin d'un financement durable.

Sans préciser les formes structurelles à adopter, qui peuvent varier d'un pays à l'autre, l'étude indique néanmoins que le niveau d'autorité requis doit permettre la coordination des politiques de sécurité routière au niveau interministériel, et que « ceci devrait se traduire dans des plans et programmes approuvés par le parlement et intégrés dans les programmes et les budgets des ministères pour faciliter la mise en œuvre ». En ce qui concerne le financement, l'étude souligne l'importance de l'engagement des bailleurs de fonds en faveur de mécanismes de financement durables, couvrant « toutes les activités de sécurité routière qui doivent être permanentes (le fonctionnement de l'institution, les programmes d'action, la base de données sur les accidents, les activités de sécurité routière gérées par l'institution telles que les campagnes de sécurité), les capitaux d'amorçage des activités avec d'autres partenaires, et la formation. »¹⁵

Bon nombre d'enseignements passés restent encore valides. En 2009 par exemple, dans le cas de l'Afrique¹⁶, on a pu tirer un certain nombre de conclusions

- Une forte proportion des accidentés de la route sont des pauvres ou susceptibles de basculer dans la pauvreté, la sécurité routière devenant alors une priorité pour le développement.

¹⁴ Bliss and Breen (2009) op. cit.

¹⁵ Van Niekerk EC, Muhlrud N, Grosskopf SE, Adolehoume AP, and Venter PR, *Scaling up Road Safety Activities in World Bank Programs in Sub-Sahara Africa*, Proceedings of the 23rd Southern African Transport Conference, juillet 2004.

¹⁶ Bliss A, *Implementing a Decade of Action in Africa: designing and building safer roads, Make Roads Safe Africa 2009*, Dar es Salaam, juillet 2009.

- Les projets sont souvent fragmentés et à trop petite échelle pour générer des résultats mesurables ; ils sont aussi entièrement structurés autour d'interventions, sans prendre en compte la question des capacités institutionnelles pourtant nécessaires à leur mise en œuvre.
- Si de nombreux organes nationaux de coordination sont en place, des agences chefs de file responsables restent nécessaires pour mobiliser les ressources et les partenariats nécessaires à la réalisation des objectifs.
- L'approche pour un système sûr cadre bien avec des priorités essentielles du développement que sont l'urbanisation, le changement climatique et la sécurité énergétique, où de nombreux avantages connexes sont connus.

Le SSATP a lancé en 2012 une étude sur la gestion de la sécurité routière dans les corridors régionaux, étude qui compte tenu de l'importance que jouent les corridors pour le développement économique, a passé en revue la documentation et les données empiriques sur les problèmes de sécurité qu'ils génèrent, plus particulièrement en Afrique. Dans sa troisième phase, l'étude a permis au SSATP de publier en 2013 un guide pour mieux intégrer la sécurité routière dans les projets de corridors¹⁷. Ce guide s'est servi du cadre de gestion GRSF pour traiter et gérer l'ensemble des aspects de la sécurité routière, en mettant l'accent sur le renforcement des capacités de gestion d'un pays nécessaires à l'exécution d'un projet.

D'autres contributions ont aussi permis de mieux comprendre la façon dont la crise de la sécurité routière en Afrique peut être mieux traitée à l'échelle nationale. Le présent document décrit les fonctions essentielles de gestion d'une agence chef de file et à partir d'études de cas africaines, comment elles se déploient. En conclusion, ce document fait état des défis de gestion auxquels elles sont confrontées.

¹⁷ Breen J, Humphreys M, Melibaeva S, (2013) *Comment intégrer la sécurité routière dans les projets de corridors régionaux*, Document de travail SSATP No 97, Washington D.C.

Œuvrer à l'élimination des décès et traumatismes graves - l'approche pour un système sûr

L'Organisation de coopération et de développements économiques et le Forum International des Transports ont publié en 2008 un rapport phare *Zéro tué sur la route : un système sûr, des objectifs ambitieux*. Le rapport s'inspirait de la reformulation de la question de la sécurité routière en tant que problème de santé sociétal pour des pays performants tels que les Pays-Bas et la Suède, ainsi que des objectifs de sécurité routière ambitieux fixés pour l'Europe et d'autres pays à revenu élevé comme l'Australie et la Nouvelle-Zélande.

Le rapport développait ce que recouvre l'approche internationale pour un système sûr ainsi que le cadre de gestion mis au point par le Fonds mondial pour la sécurité routière à l'attention des juridictions nationales, régionales, ou locales, pour les aider à sa mise en œuvre. Le rapport expose les principes de cette approche :

- Développer un réseau de transport routier *prenant mieux en compte l'erreur humaine*, souvent grâce à une *meilleure gestion de l'énergie d'impacts*, afin qu'aucun usager ne soit exposé à des forces susceptibles de causer la mort ou une blessure grave.
- Intégrer de nombreuses stratégies *de gestion des forces d'impact*, dont la principale vise l'amélioration du réseau routier avec la fixation de vitesses maximales autorisées en fonction du niveau de protection offert par l'infrastructure routière.
- S'appuyer sur de solides *analyses économiques* comprendre l'ampleur du problème des traumatismes, et investir directement dans les programmes et les sites où les bénéfices potentiels pour la société sont les plus élevés.
- Bénéficier de l'appui de *structures globales de gestion et de communication* intégrant tous les principaux organismes publics et autres organisations qui jouent un rôle dans la sécurité de fonctionnement du réseau de transport.
- *Aligner les décisions sur les décisions de société* pour atteindre des objectifs économiques, ainsi que des objectifs humains et environnementaux, et pour créer un contexte commercial générant une demande et bénéficiant de prestataires de produits et de services de sécurisation du transport routier, et créer un environnement commercial qui génère la demande et profite aux fournisseurs de produits et services de transport routier sûrs.
- Faire adopter l'éthique de « *responsabilité partagée* » en matière de sécurité routière entre les différents acteurs du réseau de transport routier, afin qu'il y existe une vision partagée entre les citoyens, des organismes publics, privés et associations concernant *l'ambition de sécurité ultime et ses modalités de réalisation*.

Ces principes ne sont pas gravés dans le marbre, mais se démarquent nettement des approches du passé où la sécurité routière était dévolue à perfectionner le comportement humain, ou à des campagnes d'éducation et d'information pour réduire les traumatismes routiers. Dans le contexte africain, le passage à une approche pour un système sûr du système de gestion du trafic routier, signifie apprendre des erreurs commises ailleurs, et adopter un modèle moderne et efficace pour l'amélioration durable de la sécurité routière.

3. Gestion de la sécurité routière et rôle d'une agence chef de file

La question de la sécurité routière a été abordée de diverses manières, mais l'approche systémique adoptée par les pays les plus performants est aujourd'hui reconnue comme étant à la base des bonnes pratiques de gestion dans ce domaine. Dans le cadre d'une approche systémique, la sécurité routière est considérée comme un processus de production comportant trois éléments interdépendants: les *fonctions de gestion institutionnelle* qui produisent des *interventions*, lesquelles à leur tour engendrent des *résultats*.¹⁸ Cette section décrit le cadre général dans lequel un pays peut s'attaquer le plus efficacement possible aux problèmes de sécurité routière, et décrit les fonctions de gestion institutionnelle nécessaires à cette fin.

Cadre de gestion institutionnelle de la sécurité routière

Un élément clé de ce cadre (voir figure 6) concerne non seulement les caractéristiques des résultats souhaités en matière de sécurité routière que sont les résultats finaux et coûts sociaux (accidents et leur fardeau sur la société), mais aussi les résultats intermédiaires, fondés sur des données probantes. Dans la perspective de ce cadre, les interventions sont appréhendées en termes réels c'est-à-dire par rapport au réseau routier. Celui-ci est en effet le lieu où se produisent les accidents et les traumatismes subis, qu'on utilise pour se déplacer, le lieu où les véhicules sont autorisés et où les services d'urgence secourent les victimes d'accidents.

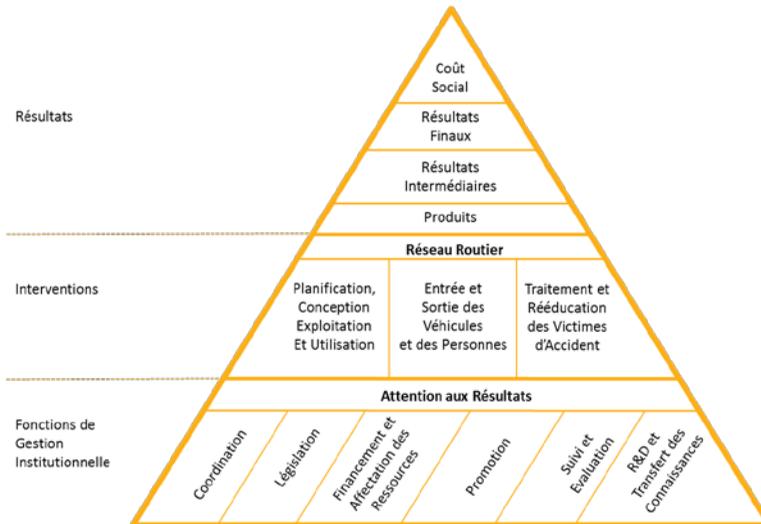
Les interventions peuvent servir à modifier la planification, la conception, l'exploitation et l'utilisation du réseau routier, à contrôler l'entrée et la sortie des véhicules et des conducteurs, et à faciliter le rétablissement et la rééducation des blessés. Chacune de ces interventions peut aussi conduire à des normes et règles de sécurité de meilleure qualité et plus contraignantes. Le présent ouvrage référence les divers ensembles d'interventions pour l'Afrique (intégration de la sécurité

¹⁸ Bliss and Breen (2009) op. cit.

routière dans les projets d'infrastructure, rehaussement des normes de sécurité des véhicules et amélioration du respect des normes et règles de sécurité par les opérateurs commerciaux). L'objectif premier porte cependant sur les fonctions de gestion institutionnelle, essentielles à la conception et à la mise en œuvre efficace de ces interventions.

Les fonctions de gestion institutionnelle sont la principale caractéristique de ce cadre car elles conduisent à des interventions plus efficaces et à de meilleurs résultats. Pleinement déployées, ces fonctions permettent de déterminer les moyens et d'identifier, de hiérarchiser, mesurer, financer, cibler et d'exécuter des interventions économiquement rentables. Elles permettent également de rallier les adhésions à une amélioration durable de la sécurité routière, à la mobilisation des ressources humaines et financières et au renforcement des capacités institutionnelles et financières nécessaires à conforter ces adhésions et de ce fait à améliorer la sécurité des communautés.

Figure 6. Cadre de gestion de la sécurité routière



Diverses agences et organisations doivent assumer ces fonctions de gestion avec efficacité. Qu'il s'agisse des agences routières dont le rôle est d'assurer un environnement routier sûr pour tous les usagers de la route, que des services responsables de faire appliquer le code de la route ou des entreprises qui cherchent à protéger leurs employés des accidents. Ces fonctions sont l'objet d'une attention particu-

lière pour les agences chef de file, surtout si elles ne sont pas habilitées à mener les interventions, car elles doivent pourtant jouer un rôle de meneur dans leur planification et l'optimisation des résultats.

Les fonctions de gestion sont appréhendées ici dans un cadre spécifique. Elles peuvent être exercées de diverses manières et dans des contextes sociaux et politiques différents, mais elles sont traitées ici dans le cadre d'une agence nationale chef de file. Si des orientations sur les principales tâches à exécuter sont fournies ci-après, le mode d'exécution évoluera à mesure que le système de gestion de la sécurité routière du pays évolue sous forme par exemple d'ajustements aux structures organisationnelles des pouvoirs publics. Ce qu'un organisme entreprend pour apporter des changements est une chose, les fondements de la réussite demeurent et les performances des fonctions doivent s'améliorer et se renforcer au fil du temps.

Approche axée sur les résultats

Une agence chef de file est chargée de mener les efforts nationaux pour atteindre les objectifs de sécurité routière et a donc besoin de travailler en collaboration avec des organismes publics partenaires pour formuler une stratégie nationale efficace comportant deux éléments clés. D'abord, un cadre de gestion des résultats avec des objectifs ambitieux et réalisables accompagnés d'indicateurs intermédiaires pour mesurer avec précision les progrès réalisés dans le temps, et ensuite un plan d'action multi-agences adéquatement financé, pour mettre en œuvre la stratégie axée sur des interventions fondées sur des données factuelles, afin d'avoir un impact positif sur les résultats intermédiaires souhaités.

Une agence chef de file doit privilégier les fonctions de gestion qui informent un cadre de résultats et oriente les interventions vers de meilleurs résultats. Un pays aura une stratégie, un cadre de gestion des résultats, un plan d'action, ou les trois à la fois. Toutefois, le plan stratégique peut être insuffisant dans le mode de traitement des principaux problèmes de sécurité routière. Le cadre de gestion des résultats peut avoir trop d'éléments de mesure pour permettre une gestion efficace, ou peut être concentré sur des domaines à faible impact. Le plan d'action peut manquer aussi les points clés ou ne permettant pas de faciliter une véritable approche multi-institutionnelle pour attaquer le problème dans son ensemble.

Quelle que soit la situation, l'agence chef de file doit en priorité poursuivre un objectif de résultats et concentrer toutes les fonctions de gestion en vue d'un seul objectif – réduire définitivement les accidents de la route. Au vu de cet objectif

primordial, l'agence se doit d'encourager une revue des capacités nationales de gestion de la sécurité routière pour analyser les meilleures opportunités. Elle peut également faire évaluer son efficacité à mener l'effort national en matière de sécurité routière, ou aider l'un de ses partenaires à en faire de même. Il importe que chaque initiative majeure, qu'il s'agisse de la formulation d'une stratégie nationale ou de la préparation d'un plan d'action multi-agences, soit considérée comme le moyen de renforcer et améliorer les capacités de réponse à la crise de la sécurité routière du pays.

Il est également important de trouver un équilibre dans la mise au point d'une stratégie, généralement le maillon faible. Trop souvent, le manque de capacités en Afrique conduit à l'externalisation de la fonction stratégique, sans même avoir préalablement établi un processus de transfert des connaissances ou développé les compétences de gestion de la sécurité routière pourtant essentielles. En résultat, la stratégie sera peut-être bien ciblée mais inappliquée. Il est vrai aussi qu'une stratégie mise au point en interne peut se voir réduite au plus petit dénominateur commun, ce qui aura pour résultat d'être consensuelle mais aussi inefficace. Une agence a donc besoin de dirigeants compétents pour éviter ces écueils et faciliter la conception d'une plateforme stratégique axée sur les résultats.

Coordination

Une agence chef de file doit orchestrer et cadrer chaque intervention avec une fonction de gestion pour obtenir les résultats intermédiaires et finaux désirés. Cela suppose une collaboration régulière au plan technique et managériale entre elle et ses partenaires, ainsi qu'un rapport régulier avec le ou les ministres responsables de la sécurité routière. Cet aspect est particulièrement important pour susciter une compréhension stratégique de la sécurité routière de la part des représentants élus et les amener à prendre conscience des bénéfices que représente une action bien menée en faveur de la sécurité routière.

Pour susciter une réaction favorable du public, l'agence doit aussi travailler avec les entreprises et les institutions de la société civile capables d'influer sur le niveau de sécurité routière dont bénéficie le public. Cette capacité peut se manifester sous forme de décisions prises dans le cadre de leurs propres activités, ou d'appui à la création d'un climat favorable à la sécurité routière.

Les rencontres partenariales sont l'élément moteur de l'effort national en matière de sécurité routière car elles encouragent les parties à débattre des questions stratégiques et à apporter la meilleure réponse à l'ensemble des problèmes immédiats qui vont inmanquablement se poser. Ces rencontres sont aussi vitales pour assurer la collaboration des autorités régionales et autres parties externes avec l'administration centrale. L'idéal serait de former un partenariat élargi pour conforter les prises de décision et les mesures à engager au niveau national.

La coordination des partenariats exige effort et attention, mais aussi un programme d'action, un consensus sur les responsabilités définies lors des réunions partenariales, la production de procès-verbaux et un suivi. Ce type de réunion sert avant tout à aborder les questions opérationnelles et stratégiques dans des conditions efficaces de partenariat. Il faut aussi savoir que les actions de coordination et de collaboration sont parfois prenantes et coûteuses. C'est pourquoi, une agence chef de file pour être efficace doit obtenir un consensus sur les objectifs stratégiques tout en respectant les responsabilités décisionnelles de ses partenaires.

Plus que toute autre fonction, l'agence chef de file doit avoir un rôle de *primus inter paris* et abandonner toute perspective sectorielle étroite. Il arrive souvent par exemple qu'une agence reliée au secteur des transports, ait des difficultés à traiter efficacement avec les services de la police, de la santé, de l'éducation, de la justice, ou des compagnies d'assurances. L'appui potentiel des entreprises qui opèrent en Afrique est à prendre en compte, même si l'association de tiers au sein d'un cadre national peut s'avérer difficile. En effet, d'une part l'entreprise pourrait vouloir être « associée » aux efforts en matière de sécurité routière, ou rechercher une niche d'activités (souvent de faible valeur) pour lesquelles les services publics ne sont pas concernés. D'autre part, ces mêmes services pourraient aussi adopter un comportement défensif et ne pas voir suffisamment l'opportunité que les tiers auraient de s'engager réellement dans les efforts menés. Une agence chef de file et ses principaux partenaires doivent être dotés de pouvoirs et capables d'agir au-delà de leur propre perspective sectorielle.

Législation

L'agence chef de file doit veiller à la vérification de l'efficacité des lois, normes et directives qui régissent le réseau, les véhicules et les usagers, et assurer que des mesures d'amélioration sont proposées. Pour ce faire, l'agence devra régulièrement engager des études sur la législation en place, son respect et sa mise en application.

L'examen des politiques à programmer peuvent porter sur : (i) les systèmes législatifs et de conformité liée à la conception, la construction et la gestion du réseau routier ; (ii) l'immatriculation des véhicules, les permis de conduire et les licences délivrés aux opérateurs; et (iii) la récupération et la réhabilitation des victimes d'accidents. Cet examen pourrait porter aussi sur l'efficacité :

- du système de gestion de la sécurité routière par les services publics
- des normes et règles de sécurité inscrites prévues par la législation concernant les routes, les véhicules, les conducteurs et les opérateurs, de même que les interventions d'urgence
- des systèmes opérationnels des services publics pour l'évaluation des risques, des programmes de financement et de gestion de la sécurité routière, ainsi que de la réglementation ayant un impact sur la sécurité
- des services d'essai, d'inspection, d'audit, et d'application de la loi assurés par les pouvoirs publics ou le secteur privé
- des activités de mise en conformité aux normes et règles de sécurité

Une agence chef de file doit être en mesure de prioriser les besoins d'examen législatif, en tenant compte de l'effort nécessaire pour évaluer une activité donnée par rapport au bénéfice attendu.

L'expérience africaine montre la nécessité de mettre à jour la législation nationale et les moyens de son application. Dans les domaines tels que la sécurité des véhicules, rares sont les pays africains qui inscrivent les normes mondiales de construction dans leur législation. Dans les domaines tels que la vitesse ou l'alcool au volant, il existe d'importantes lacunes dans l'application de la loi. D'après le *Rapport de situation de la sécurité routière dans le monde* de l'OMS l'efficacité des mesures d'application de 48 pays africains obtenait des notes de 3,9 sur 10 pour les excès de vitesse et 3,5 sur 10 pour la conduite en état d'ivresse. Une amélioration significative peut être réalisée si l'on s'attaque à ces problèmes.

Financement et imputation des ressources

La mobilisation de ressources financières et leur imputation constituent une fonction clé d'une agence chef de file. En bonne logique, elle doit veiller au bon financement des initiatives de sécurité routière stratégiques et qui répondent aux objectifs du pays. Cette fonction est largement tributaire des procédures de gestion

budgétaire du pouvoir central. En principe, l'agence prend part à l'évaluation des résultats obtenus pour déterminer les domaines offrant un fort potentiel d'amélioration, appuie les projets de demandes budgétaires des organismes partenaires, qu'elle défend ensuite auprès du gouvernement.

Ces demandes budgétaires sont préparées pour satisfaire les exigences des procédures déterminées soit par les fonds routiers, soit par l'administration centrale dans le cadre de son budget consolidé. Ce qui ne veut pas dire que l'agence chef de file a le droit de prendre des décisions concernant les budgets relatifs à la sécurité routière des services autonomes de l'administration. Il est sous-entendu par contre que son approbation est souhaitable pour toute proposition budgétaire des organismes partenaires. Il est important en effet que les dépenses soient à la mesure de l'effort national en matière de sécurité routière.

Une agence chef de file doit également s'impliquer dans les décisions de financement des grands projets de développement du réseau routier. Ces projets nécessitent d'importants investissements dans l'amélioration du réseau principal et ont un impact direct sur la sécurité des usagers. Le guide de l'intégration de la sécurité routière dans les projets de corridors régionaux publié par le SSATP¹⁹ montre comment cette prise en compte joue à terme un rôle important dans l'amélioration de la sécurité routière. L'agence chef de file doit être consultée sur le volet sécurité des grands projets routiers, dans sa phase de préparation, de mise au point et d'approbation pour financement.

Il est difficile d'évaluer l'adéquation du financement de la sécurité routière et en faire la comparaison à l'échelle du continent, mais les investissements sont clairement insuffisants. Si 34 pays africains ont répondu à une enquête de l'OMS en déclarant que leur agence chef de file était financée, il ne fait guère de doute que ses capacités à s'acquitter efficacement de ses fonctions restaient limitées par le manque de ressources. D'autre part, deux pays ont déclaré que leur stratégie nationale en matière de sécurité routière n'était pas financée, 25 l'était partiellement, et trois seulement l'étaient pleinement.

Il faut du temps, des efforts et des ressources financières pour établir des unités de gestion de la sécurité routière efficaces au sein d'une agence, et plus encore pour

¹⁹ Breen J., Humphreys M. and Melibaeva S. (2013). Op. cit.

créer des institutions à même d'opérer une réduction durable des traumatismes routiers. Les pays africains qui ont de larges programmes de développement routier peuvent rapidement renforcer les capacités de gestion de la sécurité routière, grâce à des financements extérieurs. Cela dit, les pays africains devraient réserver 10 % du financement des investissements routiers et 5 % du financement de l'entretien à la sécurité routière. Par ailleurs, une agence chef de file doit s'impliquer dans les projets d'envergure en préparation pour répondre aux besoins prioritaires de gestion de la sécurité routière de son pays.

Promotion

Une agence chef de file est également responsable de la promotion de la sécurité routière dans le cadre de forums, en faisant appel à des activités éducatives formelle et non formelle, à la participation du public et aux campagnes publicitaires. La promotion de la sécurité peut être efficace lorsqu'elle est utilisée en appui à des activités axées sur des résultats significatifs, planifiées bien à l'avance.

Un programme d'activités de promotion qui bénéficie d'un financement, contribuera à renforcer l'intérêt pour la sécurité routière. Les activités de promotion devraient être soigneusement ciblées, en commençant par les décideurs, les organismes partenaires (ayant les moyens d'agir) et les personnes influentes clés. Ces activités devraient s'appuyer sur des messages cohérents, en conformité avec les stratégies de sécurité routière.

Ces activités doivent être stratégiquement orientées, en présentant au public cible les actions spécifiques à prendre pour améliorer la sécurité des autres. Ces activités de promotion pourraient au fil du temps s'étendre à d'autres cibles, en association avec des programmes spécifiques. Ces programmes concerneraient par exemple le domaine législatif (en informant le public des amendements de la législation à respecter), ou des campagnes de respect de la loi (en informant le public des comportements spécifiques à adopter). Toute activité devrait faire l'objet d'une évaluation pour l'ajuster si nécessaire et maximiser les ressources.

Il est urgent de sensibiliser le public à l'ampleur du problème qui se pose à l'échelle du continent, de promouvoir des interventions efficaces et de rallier les appuis nécessaires pour les mettre en œuvre. Comme déjà mentionné, une activité de promotion fournissant des informations ou du matériel éducatif est souvent traitée en Afrique comme une intervention efficace en elle-même, plutôt que comme

un accompagnement à des interventions directes dans l'environnement routier. En effet, la distribution de matériel pédagogique aux écoliers et les exhortations aux usagers de la route de ne pas adopter des comportements à haut risque sont manifestement inefficaces si elles ne sont pas intégrées dans des programmes—réduction de la vitesse, amélioration des passages pour piétons utilisés par les enfants sur le chemin de l'école, ou renforcement strict du code de la route.

Le travail de promotion le plus efficace d'un fonctionnaire se manifeste quand il use de son influence sur certaines décisions pour accroître les investissements dans le domaine de la sécurité routière, améliorer la sécurité des infrastructures et la qualité du parc de véhicules, faire appliquer la loi pour un meilleur comportement des usagers, ou encore mieux assurer les secours. La réalité du travail au jour le jour dans un service public en Afrique ne se prête pas toujours à ce type d'initiatives, mais elles restent une fonction essentielle d'une agence chef de file si l'objectif est bien d'améliorer la sécurité routière.

Suivi & évaluation

Une agence chef de file a aussi pour tâche d'analyser et de publier les données sur les accidents et traumatismes, et d'assurer le suivi, l'évaluation et le rapport de la mise en œuvre des stratégies et programmes. La compilation régulière d'un rapport d'avancement (au moins une fois par an, mais de préférence quatre fois par an) est un des moyens essentiels grâce auquel l'agence peut évaluer les progrès opérationnels et les résultats obtenus pour déterminer si des ajustements sont nécessaires. Ceci devrait être complété par une évaluation périodique des résultats d'une stratégie nationale de sécurité routière.

Les activités de suivi & évaluation sont importantes pour la bonne gouvernance de la sécurité routière d'un pays, et pour la transparence entre partenaires et au sein de l'ensemble de la communauté sur les progrès réalisés. Il faudra parfois ajuster les premiers rapports jusqu'à ce que le format et l'ensemble des données soient en concordance. Ces rapports doivent également être compatibles avec un cadre de gestion des résultats qui définit les résultats escomptés en termes d'objectifs intermédiaires et finaux. Les objectifs finaux (décès et blessés graves) sont plus faciles à rapporter pour le pays ou pour les régions, pour les groupes à haut risque (enfants, personnes âgées) et les usagers à haut risque tels que les piétons.

Les indicateurs de résultats intermédiaires concernant la proportion de passagers de véhicules motorisés portant une ceinture de sécurité, sont également indispensables, car ils peuvent montrer de manière plus précise les changements qui s'opèrent dans le temps. Les indicateurs devraient être directement associés à l'exécution des interventions, et leur qualité et quantité devraient donc faire également l'objet de suivi et d'évaluation de manière régulière. Par exemple, le nombre de ronds-points et de passages piétons sécurisés, ou le nombre de contraventions émises pour excès de vitesse ou de tests d'alcoolémie peuvent constituer des mesures importantes pour déterminer le succès des stratégies.

Les systèmes de rapport et de données nécessaires au suivi et à l'évaluation des progrès réalisés sont defectueux en Afrique. D'après le *Rapport de situation sur la sécurité routière dans le monde* de l'OMS, seuls 18 pays utilisent la définition internationale d'un accident consécutif à un accident de la route établi à 30 jours après l'accident. Neuf pays seulement enregistrent les décès se produisant sur les lieux de l'accident, cinq les enregistrent s'ils se produisent dans les cinq jours, et sept dans les sept jours. La sous-déclaration semble être la règle, alors que la sur-déclaration concerne quatre pays qui enregistrent les décès survenant un an après l'accident. Comme indiqué précédemment, l'intensité relativement faible des interventions rend très difficile une véritable évaluation, mais toutes les interventions devraient inclure une composante évaluation formelle pour mieux comprendre le niveau de sécurité routière dans un pays, en privilégiant peut-être les résultats intermédiaires, mais surtout les interventions reposant sur des données probantes.

Recherche & développement et transfert des connaissances

Une agence chef de file se doit d'encourager la recherche dans le domaine, et entreprendre des études sur la sécurité routière pour permettre une meilleure prise de décision. Elle est également responsable du transfert des connaissances liées aux meilleurs pratiques en matière de sécurité routière à ceux qui en mesure d'améliorer la sécurité du public.

La recherche doit être menée de façon à permettre le suivi des actions. Par exemple, un programme d'activités de recherche sur plusieurs années pourrait s'avérer important pour mieux comprendre le niveau de conformité aux lois relatives au port de la ceinture, les limitations de vitesse, l'utilisation de téléphones mobiles, ou l'alcool au volant. Par ailleurs, des enquêtes spécifiques sur les excès de vitesse pourraient être nécessaires dont les résultats seraient directement liés au

cadre de gestion des résultats qui donnerait la priorité au renforcement du respect de la loi au fil du temps. Pour être appliqué pratiquement, le programme de recherche pourrait consister à lancer des études dans des domaines spécifiques de l'action publique afin de mieux déterminer les options et faciliter la mise en œuvre des décisions.

Si l'activité de transfert des connaissances peut prendre plusieurs formes, elle doit d'abord servir aux personnes qui travaillent dans les domaines liés à la sécurité routière, pour améliorer leurs connaissances techniques mais aussi leur compréhension générale de la question. Il faudrait donc rechercher dès qu'une occasion se présente, l'appui d'experts de passage ou organiser plus formellement des programmes de renforcement des capacités développés par des organismes spécialisés.

4. Modèles d'organisation d'une agence chef de file

Une agence chef de file peut prendre différentes structures organisationnelles. Sa forme finale reflétera inévitablement la façon dont les institutions publiques d'un pays sont établies. Son rôle peut également changer à mesure que ses activités évoluent. Le *Cadre stratégique pour la sécurité routière en Afrique* a identifié et analysé trois types d'agences nationales chefs de file en Afrique. Le présent ouvrage ne recense que 18 agences nationales chef de file structurées sous trois formes :²⁰

- *Un Comité de coordination composé de représentants des principales parties prenantes*, moyen simple et rapide pour lancer une agence, mais difficile à maintenir en existence faute de responsable et de moyens pour obtenir des résultats, donc utile seulement en tant que première étape.
- *Une Commission nationale de la sécurité routière au sein d'un ministère des transports*, considérée comme une structure d'organisation efficace, pouvant se développer et devenir plus complexe avec le temps. Malgré les contraintes financières et humaines rencontrées, des résultats positifs perdurent.
- *Un comité interministériel présidé par le Premier ministre avec une Commission permanente au sein du ministère des Transports*, considéré comme une forme ambitieuse impliquant un large éventail de parties prenantes, visible et coopérant avec un Comité ministériel, exigeant des efforts continus mais qui obtient des résultats.

Cependant, cette typologie tend à confondre la création d'une agence chef de file avec la mise en place d'un mécanisme de coordination pour qu'ensemble les organismes concernés développent une approche commune. Les fonctions de gestion institutionnelle sont le trait caractéristique d'une agence chef de file qu'elle assume ou qu'elle fait assumer aux autres organismes. Si plusieurs types de structure organisationnelle peuvent exécuter ces fonctions, un comité n'en fait pas partie. Un comité interdépartemental ou interministériel peut jouer un rôle de gouvernance,

²⁰ *Africa Road Safety Policy Framework: A platform for the implementation of the Decade of Action for Road Safety: 2011-2020* (2013), Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique (CENUA), Programme de politiques de transport en Afrique, Banque mondiale.

mais les fonctions de gestion institutionnelle nécessitent de réelles capacités de gestion administratives et techniques, pour diriger de manière effective les efforts coordonnés du gouvernement.

Comité de coordination avec secrétariat

La mise en place d'un comité de coordination composé des responsables des organismes en charge de la sécurité routière ou un conseil interministériel, peut être une étape intermédiaire importante. Le comité (ou conseil) aura besoin d'un soutien administratif et technique pour élaborer un programme orienté sur les décisions et suivre les progrès réalisés dans le temps ; il faut savoir cependant que des problèmes peuvent surgir si le secrétariat cherche à mener par lui-même l'effort national de sécurité routière sans prendre en compte les questions de gouvernance, de financement et de législation. Cependant, il s'agit là d'une structure organisationnelle caractérisée par un mécanisme de responsabilisation plutôt faible, plus susceptible de générer des niveaux inégaux de réponse de la part des organismes, qui permet de cerner les problèmes de manière à refléter ce qu'elles considèrent comme important. Cette forme est donc des plus utiles si elle sert de point de départ aux différentes parties qui doivent s'accorder sur la structure organisationnelle la plus efficace.

Une fonction au sein d'un ministère

Il se peut que la première forme d'une agence chef de file adaptée aux pays africains ressemble à un groupe de travail sis au sein d'un ministère tel que le ministère des transports ou des travaux publics, et doté d'importantes responsabilités vis-à-vis des décisions à prendre en matière de transport. Ce qui permet d'utiliser les systèmes administratifs déjà en place, et la création de synergies entre l'agence chef de file dans l'exécution de ses fonctions spécifiques, et l'organisme de tutelle dans l'exercice de ses responsabilités d'exécution.

Cette solution n'est pourtant pas si simple. En effet, le ministère de tutelle pourrait avoir une trop grande influence dans l'énoncé du problème de sécurité routière perçu comme un problème de politique, de réglementation, d'infrastructure, ou de respect de la loi, ce qui pourrait conduire sans le vouloir à créer des difficultés avec des parties prenantes clés mais lointaines. Cette structure organisationnelle s'appuie également sur un haut responsable ministériel assumant un rôle de leadership parmi ses pairs dans d'autres organismes administratifs, et contribuant à l'établissement d'une relation directe entre le cadre supérieur chargé de la fonction de chef de file et le ministre auprès de qui il est directement responsable.

Une agence chef de file autonome

Une autre approche serait de créer une agence chef de file autonome qui ne serait pas soumise à un ministère mais qui guiderait les efforts menés par les autres organismes et relèverait directement du ministre des transports, voire du premier ministre ou du président. Ce qui sous-entend un mandat clair au niveau ministériel ou du chef du gouvernement, pour tout le secteur des transports ou même l'ensemble du gouvernement, ce qui pourrait lui conférer un réel pouvoir.

Ce type de structure nécessite des qualités de leadership bien affirmées, pour, à la fois, pouvoir comprendre les conseils techniques, et fournir les orientations qui conviennent au niveau sectoriel ou gouvernemental le plus large. Ce type de structure repose sur une agence dotée d'un cadre législatif robuste, manifestant des capacités techniques et de leadership qui inspirent le respect et incitent les organismes opérationnelles à la collaboration, alors qu'elles ambitionnaient peut être de devenir responsables de la sécurité routière.

Considérations sur la création d'une agence chef de file

La décision de créer une agence chef de file au sein d'une administration publique et comment mérite plus de réflexion. Un examen des avantages et risques associés à la création d'une entité administrative réalisé en 2005 conclut que les "pouvoirs publics fonctionnent mieux lorsque leurs organisations se voient confier des missions précises, bénéficient d'un puissant appui du centre, peuvent adhérer à un projet ambitieux, lorsque leurs agents sont motivés et font preuve de professionnalisme, et lorsque leurs cadres ont le pouvoir de prendre leurs affaires en main et de les mener à terme."²¹ On trouvera ci-après un énoncé des caractéristiques d'une agence chef de file efficace.

Un certain nombre de considérations ressortent de cette analyse pour la création d'une agence chef de file au sein d'un ministère ou d'une entité autonome.

- Importance de bien comprendre les raisons pour lesquelles une agence chef de file est nécessaire et les avantages qu'elle apporte. Une bonne gouvernance, la nécessité de rendre des comptes et un véritable leadership sont

²¹ Laking R. *Les agences : Avantages et risques, Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire*, vol.4 no.4, 2005.

particulièrement importants, de même qu'une coordination effective des divers services publics concernés. L'agence chef de file doit porter ses efforts sur le renforcement des capacités de gestion de la sécurité routière et faire montre d'autorité.

- Importance de connaître qui sont les promoteurs de la création d'une agence chef de file et pour déterminer s'ils maintiendraient leur appui en case de problèmes. Les premières étapes doivent assurer que cette fonction maintient son assise et reste attachée aux résultats passé le premier élan d'enthousiasme, ou sous l'effet d'un leader charismatique ou encore d'un politicien puissant.

L'établissement de l'agence de chef de file au sein d'un organisme existant exige une attention particulière. En termes de gouvernance, il est essentiel que la fonction garde une forte présence au sein des divers organismes statutaires. L'agence doit avoir pour mandat de promouvoir la sécurité routière, de fixer les stratégies et les objectifs en vue de son amélioration et de piloter l'ensemble des fonctions de gestion institutionnelle établies dans la section 3.

Développer des partenariats au sein et en dehors de l'administration publique est essentiel au bon fonctionnement de l'agence, qui pourra ainsi mieux tirer parti des actions menées par les autres. Son mandat du point de vue statutaire pourra lui conférer un rôle de coordination pour qu'ensemble les efforts des pouvoirs publics et de la communauté au sens large atteignent les objectifs nationaux. Par ailleurs, la préparation d'un protocole d'accord entre les principaux organismes liés à la sécurité routière constitue une mesure efficace pour instituer l'agence chef de file comme principale fonction de coordination et les autres organismes comme organes d'exécutions.

La référence expresse de la loi à une agence chef de file doit se refléter dans sa structure organisationnelle, ses dirigeants devenant responsables des résultats en matière de sécurité routière. Cette référence doit aussi apparaître dans les responsabilités budgétaires et organisationnelles de l'agence, qui doit être dotée des capacités suffisantes pour influencer sur les partenaires externes. Un moyen de vérifier ce pouvoir est de savoir si elle possède les capacités pour orienter les activités des autres fonctions qui ont un impact élevé.

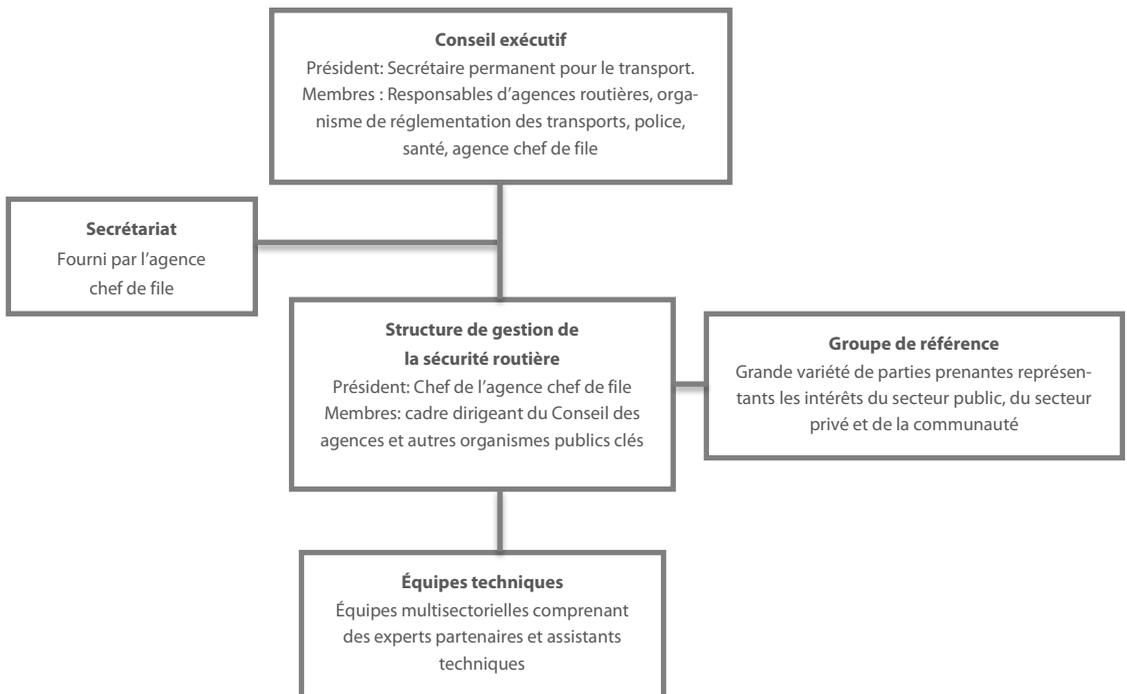
Que l'agence chef de file soit créée au sein d'un organisme existant ou en tant qu'entité autonome, la mise en place et la consolidation de son mode de fonction-

naire mérite une attention particulière. Il lui faut par exemple être le moins bureaucratique possible, son cadre de fonctionnement lui conférant la liberté de décider, d'agir et d'innover comme elle l'entend dans le cadre d'un système comptable. Des moyens durables pour financer ses besoins en capacités. Sans obligation claire de rendre des comptes et un mandat précis, et dotée des ressources nécessaires, l'agence chef de file est vouée à l'échec.

Structure de coordination nationale

Que la fonction chef de file existe au sein d'un ministère ou en tant qu'entité autonome, une structure de coordination nationale doit être mise en place pour créer les conditions dans lesquelles les agences peuvent travailler ensemble.

Une structure de coordination générique est présentée ci-dessous, modifiable selon les dispositions institutionnelles du pays ; reste que ses principales caractéristiques ont démontré leur efficacité dans des contextes très différents.



Cette structure générique est coordonnée par une instance exécutive reliant les principales entités gouvernementales, présidée par un haut responsable et secondée par l'agence chef de file – structure qui permet d'offrir des conseils coordonnés aux ministres et à leurs administrations. Une structure de gestion de la sécurité routière aide à modéliser un programme stratégique et permet de superviser la coordination d'un plan d'action interinstitutionnel grâce à l'appui des équipes techniques selon les besoins et en consultation avec les principales parties prenantes du pays. Des groupes de travail techniques sont nécessaires pour traiter les mesures spécifiques à prendre. Un groupe représentatif est également important pour qu'un ensemble plus élargi de parties prenantes soit confronté aux questions de sécurité routière au plan national, et apporte leur contribution et appui aux mesures à prendre.

Les agences chefs de file les plus efficaces opèrent selon un ensemble commun de fonctions de gestion mais qui se développent en continu pour répondre à leur propre environnement opérationnel. La mission, les fonctions et le financement d'un certain nombre d'agences chefs de file africaines sont décrits ci-après. Chacune a réalisé des progrès à sa manière et doit faire face à des difficultés qui lui sont propres. Il ne faut pas non oublier que ces capacités de gestion se développent peu à peu, ce qui rend ce besoin d'autant plus urgent dans l'ensemble du continent.

Centre national de sécurité routière du Bénin

Le Centre national de sécurité routière au Bénin a été créé par décret en 1987. Il est dirigé par un conseil d'administration et placé sous la tutelle du ministère des Travaux publics et des Transports. Sa mission principale est « l'étude, la recherche et la mise en œuvre de tous les moyens destinés à accroître la sécurité des usagers de la route, notamment par des mesures de prévention et de lutte contre les accidents de la route. »

Les attributions suivantes du Centre ont été ainsi définies :

- Campagnes d'éducation et de sensibilisation des usagers de la route
- Contrôles techniques périodiques des véhicules, contrôles sur la route en collaboration avec la police et la gendarmerie
- Inspection des réseaux routiers et audits des projets routiers
- Collecte et gestion des données statistiques

L'inspection technique des véhicules, principale source de financement permet d'assurer son autonomie financière mais pas suffisamment pour résoudre les problèmes de sécurité, et malgré tout aucun plan d'investissement dans la sécurité routière n'est en place pour y remédier. Un plan d'action est chaque année soumis au Conseil pour adoption accompagné d'un projet de budget annuel.

Les conventions internationales sur la sécurité routière comme la Convention de Vienne et les diverses dispositions de la CEDEAO existent bien, mais il faudrait renforcer le cadre législatif et réglementaire, notamment le code de la route. Le domaine législatif demanderait le plus d'attention, et un certain nombre de projets de loi ont été préparés pour adoption par le gouvernement.

L'analyse des données est un domaine où la capacité de gestion s'est progressivement améliorée avec la mise en œuvre en 2000 du système de gestion des données BACC (Bulletin d'analyse des accidents corporels de la circulation). Le Centre recueille et traite les données provenant de la police nationale, de la gendarmerie et des hôpitaux de référence, pour ensuite les analyser et les publier. La gestion progressive du système indique que des niveaux acceptables de fiabilité ont été atteints, et est devenue une aide indispensable au développement d'une stratégie, à sa mise en œuvre et son évaluation.

Cette capacité de gestion des données accompagnée d'une source de financement continu sont des aspects importants du Centre, qui peut être appelé à jouer un rôle vital dans les prochains efforts d'amélioration de la sécurité routière au Bénin.

La Federal Road Safety Corps du Nigéria

La *Federal Road Safety Corps* (FRSC) créée par décret en 1988 est régie par sa propre loi depuis 2007. Le Président de la République en a la supervision, désigne son président et nomme une Commission fédérale de sécurité routière. Si ce conseil de direction exerce des responsabilités administratives et décisionnelles, la gestion courante est assurée sous l'égide de son président et directeur général.

Fort de son histoire institutionnelle, la FRSC a pour ambition « d'éliminer les accidents de la route et créer un environnement automobile sûr au Nigeria. » Sa mission est de réglementer, faire respecter la loi et coordonner toutes les activités de gestion du trafic routier et de la sécurité routière. Il est à noter que ses fonctions couvrent toute la gamme des activités liées à la sécurité : gestion, routes, véhicules, usagers et soins post-accidents.

Ses responsabilités comportent les aspects suivants :

- Code de la route
- Mise en application de la réglementation sur le comportement des usagers de la route
- Choix et mise en application des limites de vitesse
- Sensibilisation des automobilistes et du public sur l'usage de la route
- Permis de conduire et plaques d'immatriculation
- Audits de la sécurité routière et promotion d'une l'infrastructure sûre
- Promotion de la réglementation et des technologies relatives à la sécurité des véhicules
- Cotes de sécurité pour les opérateurs de transport
- Cliniques de soins le long des routes et cliniques mobiles pour le traitement des victimes d'accidents
- Enquêtes sur les accidents et recherche sur la sécurité routière

La FRSC a fourni son assistance pour la préparation de la première stratégie nationale de sécurité routière (2014-2018) soumise au Conseil exécutif fédéral. Elle abrite l'Organisation pour la sécurité routière en Afrique de l'Ouest qui offre d'immenses opportunités d'interaction au sein de la CEDEAO et un appui technique et de sensibilisation.

Alors que les prévisions en matière de sécurité routière pour l'Afrique restent préoccupantes, la FRSC investit dans de nouvelles mesures de renforcement des capacités de gestion. L'amélioration de la collecte des données en est un bon exemple, de la même façon que le pays a décidé d'appliquer les normes de l'OMS sur les décès se produisant dans les 30 jours après un accident de la route et de faire partie de la Base de données internationale sur la circulation et les accidents de la route (BICAR). Autant de mesures importantes pour mieux comprendre la nature et l'ampleur des problèmes de sécurité routière au Nigéria et entreprendre des interventions plus efficaces.

Le Projet de corridor de sécurité est un autre exemple de l'effort de renforcement des capacités de gestion de la sécurité routière par la FRSC. Ce projet a été conçu dans le cadre du Programme fédéral de développement routier du ministère des travaux publics, un programme de huit ans pour un montant de 330 millions de dollars financés par un prêt d'investissement de la Banque mondiale. Son objectif principal est la réhabilitation de 442 km de routes, ainsi que l'amélioration et l'entretien de 340 km sur 19 sections du réseau routier fédéral.

Le projet appuie l'initiative pilote de la FRSC de l'approche pour un « corridor sûr » sur les routes du projet et celles à forte circulation. Suite aux audits de sécurité des routes du projet menés par la FRSC et le développement d'une approche multisectorielle, 10 millions de dollars ont été affectés au projet. Les domaines d'activité prévus comprennent l'équipement de sécurité routière, les services de police, les services d'urgence, l'éducation et la sensibilisation du public, la formation, l'assistance technique, la formulation de politiques, et le suivi & évaluation.

Au projet sont associés la Banque mondiale, le Fonds mondial pour la sécurité routière, la *Federal Road Safety Corps* (en tant qu'agence chef de file), le ministère fédéral des Travaux publics, et l'Initiative pour la sécurité *Arrive Alive* (AARSI). AARSI est une ONG financée conjointement par First Bank, Diamond Bank, Zenith Bank, DHL et Chevron, qui ont apporté un complément financier au projet.

Ce projet regroupe six des corridors du Programme de développement du réseau fédéral : Abuja-Kaduna-Zaria-Kano, Mokwa-Bida-Lambata-Suleja, Enugu-Abakaliki-Ogoja-Mfun (frontière du Cameroun), Benin-Ifon-Owo-Ilesa, Jos-Bauchi-Gombe et Abuja Metropolis.

Les mesures à réaliser dans un premier temps dans le cadre du projet comportent :

- un examen des capacités de gestion de la sécurité routière
- une évaluation de la patrouille routière par l'organisation internationale de la police routière opérant sur la base de bonnes pratiques, Road POL
- l'acquisition de 37 véhicules de patrouille équipés, sept ambulances de premiers secours, 24 motos de patrouille, 1156 appareils de détection, 45 éthylotests et 82 pistolets radars
- un don supplémentaire de l'AARSI sous la forme de testeurs d'alcoolémie et la distribution de 500 casques aux cyclistes
- la formation des écoliers au déplacement sur les routes
- des postes de commandement des unités et services d'ambulances d'urgence supplémentaires
- un programme de formation et de renforcement des capacités pour tous les agents FRSC
- le soutien à la formation pour
 - 40 agents de livraison des produits hydrocarbures liquides, en France

- 5 spécialistes en audit de la sécurité routière, au Royaume-Uni
- 30 agents de la patrouille routière, aux États Unis d'Amérique
- 100 ambulanciers, à l'Hôpital national d'Abuja

Grâce à ce projet, la FRSC a pu démontrer qu'elle pouvait s'engager dans des interventions à grande échelle financées de l'extérieur et dispose des capacités organisationnelles suffisantes pour générer des résultats rapides, de manière durable, avec visibilité de la sécurité routière et répliquables. Sa connexion administrative étroite avec la présidence de la République est un élément important et positif qui lui permet de piloter les efforts en matière de sécurité routière au Nigéria.

Commission nationale de la sécurité routière du Ghana

Le Ghana a pour ambition de mettre en place « le système de transport routier le plus sûr d'Afrique. » L'organe chargé de cette mission est la Commission nationale de la sécurité routière (NRSC). Instituée en 1999 par une loi du parlement, elle cherche à développer et promouvoir les activités de sécurité routière dans le pays et coordonne les politiques qui s'y rattachent. La Commission a également pour mission de promouvoir les pratiques exemplaires en matière de sécurité routière pour toutes les catégories d'usagers de la route.

Sa mission consiste à :

- mener à l'échelle nationale les activités de planification, éducatives, de sensibilisation et mobiliser les ressources pour la mise en œuvre des interventions
- encourager l'introduction de programmes éducatifs sur la sécurité routière dans le cursus scolaire et la formation des enseignants
- coordonner, et assurer le suivi & évaluation des activités, programmes et stratégies de sécurité routière
- développer et maintenir une base de données complète sur les accidents de la route et publier des rapports relatifs à la sécurité routière

Il faut noter qu'il existe une interaction et des réunions régulières entre la direction de la NRSC et le ministre des Transports. La NRSC soumet des rapports trimestriels au ministère et un rapport annuel au Parlement. Il faut ajouter qu'il existe huit organismes partenaires clés, notamment le service d'immatriculation des véhicules et des permis de conduire, aussi établi en 1999 et qui soumet des rapports sur la sécurité routière au ministère des Transports.

Le budget annuel de la NRSC provient pour 75 % du Fonds routier, 20 % du secteur des assurances, et 5 % d'un Fonds consolidé de l'Etat. Le pourcentage financé par le Fond routier ainsi que par le secteur des assurances a été sujet à débat lors de l'amendement de la loi régissant la Commission Son financement durable est essentiel et d'importants investissements sont nécessaires, tout en dotant l'agence des fonctions conformes à sa mission.

La Commission a supervisé la préparation de trois stratégies nationales depuis sa création. La plus récente, la Stratégie nationale de sécurité routière III, 2011-2020, est délibérément alignée sur la Décennie d'action pour la sécurité routière des Nations Unies et a reçu l'approbation du Président en personne. Quinze ans après sa création, elle est l'exemple même de l'importance d'une agence chef de file autonome, capable de piloter les politiques et stratégies nationales de sécurité routière.

Conseil national pour la sécurité routière de l'Éthiopie

Le Conseil national pour la sécurité routière (NRTSC) est l'une des plus récentes agences chefs de file en Afrique, créée par voie de règlement en 2011 en remplacement d'un bureau de coordination au sein de l'Autorité des transports routiers. L'agence comprend actuellement 11 membres nommés par le cabinet du Premier ministre, et composé de ministres et de hauts fonctionnaires clés. Le conseil est responsable devant le ministère des Transports.

Un comité technique assiste le Conseil dans ses travaux et se réunit régulièrement pour suivre les progrès réalisés et coordonner les activités. L'objectif du Conseil est d'élaborer une stratégie de sécurité routière et coordonner les organes participant à sa mise en œuvre. Ses principales fonctions consistent à :

- élaborer des plans et programmes nationaux de sécurité routière
- coordonner ou encourager la participation du secteur privé
- évaluer l'efficacité des lois, normes et directives en vigueur qui réglementent les routes, les véhicules et les usagers de la route, et proposer des améliorations en matière de sécurité routière
- promouvoir la sécurité routière dans le cadre de forums, par l'éducation formelle et non formelle, la participation du public et des activités promotionnelles dans les médias
- évaluer le travail de mise en œuvre du programme et de la stratégie de sécurité routière

Le Conseil bénéficie de l'appui d'une petite équipe administrative et ses activités sont financées tant par le Fonds routier (redevance sur le carburant) que par le ministère des Transports. Le montant des dépenses sur sécurité routière est faible par rapport au budget alloué aux programmes de développement routier, mais on considère que le Fonds routier permet d'assurer une stabilité financière de base.

Le NRTSC entretient de bonnes relations avec bon nombre de bailleurs de fonds, d'universitaires, de membres du monde des affaires et d'ONG, y compris l'Association éthiopienne de la Croix-Rouge qui assure les services d'ambulance et de traitements pré-hospitaliers aux victimes de la route. L'Éthiopie étant un État fédéral composé de neuf États et deux services municipaux autonomes, des réunions trimestrielles sont organisées avec les bureaux régionaux et administrations municipales en charge des transports, pour discuter de leur performance.

De même que pour d'autres pays africains, les lois et réglementations sur la sécurité routière en Éthiopie sont généralement archaïques et nécessitent une attention toute particulière. De par sa modeste taille, les activités de suivi & évaluation sont quelque peu délaissées par le Conseil, et il en est de même pour les travaux de recherche et le transfert des connaissances. Cependant, sa position au sein du ministère et la prise de conscience du besoin de progresser dans la réduction des accidents de la route lui donne toute son importance. C'est pourquoi, un cadre de gestion a été mis en place pour renforcer le Conseil et favoriser une prise de participation intersectorielle pour établir les moyens d'augmenter et de financer les capacités de gestion de la sécurité routière de l'Éthiopie.

5. Répondre au défi de la gestion de la sécurité routière

Les six recommandations du Rapport mondial de 2004 servent toujours de guide à la crise de la sécurité routière en Afrique : i) identifier l'agence chef de file, ii) évaluer les cadres institutionnels et de politique, et préparer une stratégie d'action, iii) allouer des ressources et mettre en œuvre les actions, et iv) appuyer le renforcement des capacités.

Les principales lignes directrices préparées par le GRSF pour l'application des recommandations du Rapport mondial offre un solide cadre d'analyse et un programme ciblé permettant de prendre des mesures appropriées en vue de : i) réaliser un examen complet des capacités de gestion de la sécurité routière dans le pays, mettant en évidence les domaines clés à développer, et ii) initier des projets pour un système sûr, à fort impact, et en mesure d'attirer les ressources nécessaires, en démontrer le potentiel et les avantages durables pour la communauté.

Le récent guide du SSATP sur comment intégrer la sécurité routière dans les projets de corridors régionaux se sert du cadre global de gestion de la sécurité routière défini dans les directives du GRSF mais pour l'appliquer aux grands projets d'infrastructure routière en Afrique. Ces principes directeurs offrent un mécanisme qui permet d'améliorer sensiblement la sécurité routière d'un corridor et de renforcer les capacités de gestion des pays. Ceci est particulièrement important étant donné l'importance des corridors régionaux pour les nombreux pays enclavés d'Afrique, et la nécessité de faciliter les liaisons transfrontalières.

Les deux ouvrages offrent une ligne de direction pour répondre au défi de la gestion de la sécurité routière en Afrique qui repose sur l'existence d'agences chefs de file ou de ministères pour lancer le travail d'examen et fournir l'appui à la mise en œuvre de ses recommandations. Les agences chefs de file sont aussi supposées capitaliser sur ces projets et ériger des fonctions de gestion de la sécurité routière durable au sein de leur pays.

Bonne gouvernance et sécurité routière

Cette dernière section examine certaines des actions et approches qu'une agence chef de file pourrait adopter pour traiter de manière plus systématiquement le problème de la sécurité routière et mener des analyses et des projets à fort impact.

Il est important de noter que la mise en place d'un cadre de gestion de la sécurité routière en Afrique s'appuie sur l'existence de modèles de gouvernance solides au sein des États. La question de la gouvernance est citée comme déterminante pour le progrès dans une étude récente sur l'infrastructure des transports en Afrique, qui en conclut que :

"Le manque d'infrastructures n'explique qu'en partie la mauvaise performance du secteur des transports en Afrique. D'abord, l'infrastructure en place a été utilisée de manière inefficace, avec comme conséquences une augmentation des besoins en investissements et donc en financements, mais aussi, les insuffisances institutionnelles et sectorielles s'ajoutent pour réduire l'efficacité des nouveaux investissements".²²

Tout ceci pour montrer l'importance des fonctions institutionnelles de gestion pour valoriser la sécurité routière en Afrique. La création et le renforcement d'une agence chef de file, ainsi que la performance de ces fonctions appréhendée dans le cadre global de la gestion de la sécurité routière ne sont pas optionnelles mais essentiels pour attirer les investissements dans le domaine de la sécurité routière grâce à des interventions plus résolues en vue d'obtenir de meilleurs résultats.

Avec un cadre de gestion en place, il est plus facile pour les ministres ou les autorités de se reposer sur une bonne gouvernance de la sécurité routière, sans avoir à recourir au sens commun ou à l'opinion des parties prenantes. Les résultats en matière de sécurité routière sont L'application des principes de bonne gouvernance indique que la sécurité routière est au centre de leurs préoccupations et qu'ils s'engagent à mettre en place toute la gamme des ressources humaines et financières nécessaires.

²² Gwilliam, K. 2011. *Africa's Transport Infrastructure Mainstreaming Maintenance and Management*, Banque mondiale, Washington D.C.

Appui politique à la sécurité routière

La tâche la plus importante pour obtenir un soutien politique à la sécurité routière consiste à engager directement le dialogue avec le ou les ministres responsables de la sécurité routière, et démontrer sa pertinence politique. Ce qui peut prendre du temps, mais qui reste un préalable nécessaire pour que les hauts responsables de la sécurité routière puissent bénéficier de la confiance des ministres et conduire les mesures nécessaires. Un des principaux objectifs de cette relation est d'assurer que l'agence chef de file agit bien pour le compte du ou des ministres.

Cette pertinence politique peut se démontrer de plusieurs façons : par exemple, en mettant l'accent sur l'ampleur du traumatisme humain (comparée à d'autres problèmes économiques ou sociaux), ou en fournissant des exemples de ce qui a été entrepris ailleurs avec les résultats atteints. Il faudra peut-être énoncer clairement les engagements pris à l'échelle mondiale, africaine ou régionale. Des réponses rapides et bien considérées par rapport à un accident ou une série d'accidents à grand retentissement peuvent constituer des occasions importantes pour renforcer ce soutien politique.

Il convient de souligner qu'essayer d'obtenir un soutien politique ne signifie pas que les hauts fonctionnaires au sein de l'agence chef de file doivent être politiquement du même bord que le gouvernement. En effet, cette tâche est compatible avec le principe de neutralité politique appliqué dans de nombreux pays et qui peut être respecté en adoptant une approche consultative dans les efforts à mener. Autrement dit, les responsables de la sécurité routière doit trouver le moyen de collaborer avec le ministre d'une manière qui facilite la prise de décisions.

L'accès au ministre peut être facilité par des membres de son personnel ou par un responsable, ou le directeur général de l'agence. Toutefois, celui-ci doit pouvoir être en mesure de fournir des conseils de manière franche et directe au ministre. À mesure que des liens de confiance se nouent, le responsable peut s'acquitter de ses tâches avec l'approbation du ministre et obtenir le soutien des organismes de sécurité routière clés et autres entités influentes. Il existe de bons exemples en Afrique qui montrent comment des tierces parties ont pu jouer un rôle pour susciter un appui à la sécurité routière, ou des organisations telles que le Partenariat mondial pour la sécurité routière pour qui ce problème est central, à l'œuvre dans bon nombre de pays africains.

Ce soutien politique peut se renforcer peu à peu grâce à des projets réussis qui font appel à toute une gamme d'organisations. Ce soutien peut aussi être nourri par le travail d'une agence chef de file qui arrive à harmoniser l'orientation politique et les initiatives efficaces de sécurité routière. Par exemple, une politique ferme de maintien du droit et de l'ordre public peut être soutenue par des programmes législatifs et de mise en application des lois et règlements ciblés, ou encore un projet de réforme réglementaire peut aider à faire progresser la sécurité des importations de véhicules, tandis qu'un projet de développement d'infrastructures peut conduire à l'amélioration de la sécurité du réseau dans son ensemble. Il est important que l'agence chef de file identifie des mesures efficaces pouvant être mises en œuvre rapidement lorsque l'opportunité politique se présente.

Pouvoirs de mobilisation et de coordination de l'agence chef de file

Les agences chefs de file les plus efficaces ont tendance à avoir une approche fondée sur des partenariats tournés vers l'extérieur, car il y a généralement au moins quatre grandes institutions nationales qui fournissent des services de sécurité routière—l'administration routière, les organismes responsables de l'enregistrement des véhicules et des permis de conduire, ainsi que les services de police assumant un mandat de sécurité routière, et les services d'intervention et de soins après accident. Une approche commune et la coordination des diverses activités sont essentielles pour l'agence chef de file qui doit maximiser la contribution de chaque organisme. Le ministre responsable joue aussi un rôle essentiel en aidant activement l'agence chef de file dans sa mission de mobilisation des divers organismes partenaires, ce qui pourrait également faire appel à l'appui d'autres ministres compétents en la matière.

Le pouvoir de mobilisation et de coordination de l'agence chef de file ne peut reposer sur le simple engagement ministériel. L'agence chef de file devra établir et maintenir des rapports personnels avec les autres administrations. Cet engagement humain doit reposer sur des mécanismes institutionnels efficaces, et essentiellement sur une certaine entente formelle entre les différentes parties et des processus participatifs pour permettre une coordination efficace des efforts à mener pour atteindre les objectifs.

La préparation de documents officiels sur les raisons et le processus de mobilisation constitue une mesure de gouvernance importante pour une gestion efficace de la sécurité routière au niveau national. La documentation devrait tout au moins

identifier les contributions de chaque organisme participant aux activités et décrire les moyens de coordination des activités, sous forme de groupes de travail techniques, par exemple. La documentation pourrait prendre la forme d'un protocole d'accord relativement simple entre les organismes participants, comme le montre le cas récent de la Zambie, ou d'une législation, comme pour le cas du Conseil national de la sécurité routière d'Éthiopie, établie par voie de règlement et qui en définit l'objet, les fonctions et sa composition.

L'agence chef de file doit concrétiser son engagement vis-à-vis de l'accord interinstitutions en mettant en œuvre des processus constructifs pour établir les priorités et coordonner les actions retenues en matière de sécurité. Le groupe de direction doit être formé et soutenu pour encourager les divers services à partager leurs perspectives et analyses, et développer une conception commune des étapes critiques nécessaires à l'obtention de résultats durables. Les responsables doivent pouvoir être convaincus de ce que leur agence a à gagner de la contribution des autres administrations et de leur collaboration, ainsi que de l'opportunité d'avoir une influence sur leurs programmes. Une première étape consiste tout simplement à répertorier les principales activités de sécurité routière entreprises ou programmées par chaque administration. Ces processus peuvent constituer une plateforme pour formuler en concertation des stratégies et des plans d'action à l'échelon national.

Mobilisation de fonds pour la sécurité routière

Les traumatismes routiers en Afrique, dont le nombre va en augmentant, ne seront combattus réellement que grâce à des investissements conséquents, la mobilisation de fonds étant une des tâches essentielles d'une agence chef de file. Celle-ci sera responsable de la préparation d'un plan pluriannuel d'investissements soumis au gouvernement et ensuite intégré dans le cycle budgétaire à partir duquel les décisions de financement annuel sont prises et inclus dans le processus de financement des prêts externes. Il s'agit là de l'une des tâches associées à l'examen des capacités de gestion de la sécurité routière et l'agence chef de file doit trouver le moyen de s'impliquer dans ces cycles de planification-budgétisation-financement pour pouvoir obtenir des résultats durables.

La première étape importante est de déterminer l'ampleur des problèmes, comme celui des données qui doit être appréhendé dès le début. Il existe un certain nombre d'options pour y remédier, telles que la sensibilisation et consultation de

haut niveau. Il est bien connu que les systèmes de données en place dans la plupart des pays africains n'enregistrent pas tous les accidents mortels. Les agences chefs de file ne devraient pas hésiter à identifier les lacunes en matière de données, et utiliser à la place les chiffres de l'OMS qui montrent l'écart entre les données déclarées par les pays et leur propre estimation. Si ces chiffres reposent sur des hypothèses, elles sont toutefois bien documentées et s'appuient sur des principes sains de gestion des données.

Une autre étape importante est de procéder à une estimation du coût national des traumatismes routiers. Ceci peut être fait en additionnant les divers coûts directs associés à un accident, tels que les dégâts matériels, le coût des services d'urgence, le coût des soins, de même que les coûts socio-économiques tels que les pertes de production ou ceux associés à la douleur et à la souffrance. En bonne logique, il faudrait mener une enquête nationale sur les coûts socio-économiques des traumatismes routiers, en se basant sur la volonté de la communauté à payer pour réduire les risques de traumatismes. Toutefois, certains pays à revenu élevé n'ont pas encore atteint ce niveau d'analyse nationale, et les études nationales doivent être considérées par rapport aux autres besoins de données et d'information. Comme on l'a noté, le coût socio-économique des traumatismes routiers dans les pays à revenu faible et moyen est équivalent à environ 3-5 % du PIB, ce qui établit une valeur monétaire pour les traumatismes de la route qui peut servir aux futures analyses de rentabilité.

Plus important encore, les besoins en financement doivent effectivement être intégrés dans le cycle annuel de planification-budgétisation-financement. Une façon de procéder est de comparer les budgets de la sécurité routière avec ceux des infrastructures routières. La disparité peut être énorme et refléter la puissance institutionnelle des administrations concernées. Dans un pays africain, un plan d'action triennal s'est chiffré à quelque 23,6 millions de dollars, financé à un niveau de 1,22 million de dollars par an. Dans le même temps, le pays s'est engagé en faveur d'un programme de développement du réseau routier sur cinq ans de l'ordre de 2 600 millions de dollars, dont une grande partie a été menée à bien ou financée. Il s'agit peut-être d'un cas exceptionnel pour l'Afrique, reste que les agences chefs de file à travers le monde sont confrontées au même problème : prendre conscience des investissements requis en matière de sécurité. Les chefs d'État africains ont approuvé l'affectation de 10 % des dépenses de développement au réseau routier et 5 % des dépenses d'entretien des routes à la sécurité routière. Cet écart entre cet objectif et les faibles niveaux d'investissements actuels doit être remis en cause.

Cette discussion nécessite un engagement positif avec l'agence routière pour, en premier lieu, démontrer que leur mission de créer un environnement routier plus sûr bénéficie d'appuis. Sans ce préambule, l'agence peut être amenée à considérer la sécurité comme une dépense qui s'ajoute aux budgets actuels, plutôt que comme une autre valeur à offrir, ou à affirmer que les routes sont sûres et que ce sont les usagers qui devraient simplement les utiliser correctement. Une solution consisterait à établir un système de budgétisation à partir duquel un plan d'investissement en matière de sécurité routière de trois à cinq ans parfaitement défini pourrait prendre forme avec l'aide de l'agence routière et des autres administrations partenaires clés.

Il existe de nombreuses sources de financement pour le renforcement des capacités de gestion de la sécurité routière et la mise en œuvre de programmes robustes d'amélioration. Il importe que ces sources de financement s'inscrivent dans la durée. Outre les budgets consolidés de l'État, les sources de financement pourraient provenir des redevances au titre du contrôle des véhicules, des droits d'immatriculation, les droits versés pour les tests ou la délivrance des permis de conduire, les prélèvements sur les primes d'assurance des véhicules et des conducteurs, ou les redevances sur les carburants. Parce que ces sources de financement sont directement liées à des transactions qui se rapportent au volume de l'activité et l'exposition au risque, il serait logique qu'un pourcentage de ces recettes soit affecté à la sécurité routière, en supposant que des mécanismes de gestion financière et de contrôle sont en place. On peut en dire autant dans le cas d'un fonds d'entretien routier qui devrait réserver un certain pourcentage aux activités supervisées par l'agence chef de file.

Si ces sources de financement peuvent en général subvenir aux besoins de l'agence chef de file et renforcer les capacités de gestion de la sécurité routière, d'importants investissements externes resteront probablement nécessaires. Comme indiqué précédemment, le FRSC du Nigéria a pu bénéficier de prêts extérieurs. En Argentine, ces prêts ont été attribués de manière plus explicite au renforcement des capacités de gestion de la sécurité routière.²³ Les agences chefs de file doivent s'investir pleinement dans ces processus de financement externes. Il est aussi établi que les

²³ Bliss T. and Raffo V. 2013. *Improving Global Road Safety: Towards Equitable and Sustainable Development, Guidelines for Country Road Safety Engagement*, Union internationale de promotion de la santé et d'éducation pour la santé.

sociétés privées manifestent une volonté d'engagement plus ferme au niveau national et l'État pourrait également se tourner vers le secteur privé dans la planification et l'exploitation du réseau routier en faisant appel à des partenariats public-privé.

Systèmes de données et suivi des performances

L'Organisation mondiale de la Santé a publié un manuel de sécurité routière à l'intention des décideurs et des intervenants qui offre un point d'ancrage pour l'évaluation de l'état actuel des systèmes de données et le meilleur moyen d'y apporter des améliorations.²⁴ Le manuel contient une série de listes de contrôle pour les stratégies d'amélioration des systèmes de données :

- Quels services fournissent des données, les saisissent, ou les analysent directement à partir du système existant, et quels sont les changements proposés ?
- À partir d'une cartographie du déroulement des opérations, quelles parties du processus entraînent de longs délais, des chevauchements de tâche ou ont une incidence négative sur la qualité des données ?
- Les caractéristiques du système de base de données répondent-elles aux principales besoins des utilisateurs ? Sinon, quelles caractéristiques sont nécessaires, et est-il possible de modifier la plateforme logicielle utilisée pour répondre à ces besoins ?
- Faut-il changer la plate-forme logicielle utilisée pour les données ?
- Des liens avec d'autres bases de données sont-ils faisables et souhaitables ? Quels sont les mécanismes possibles ?
- Existe-t-il un plan de gestion des données ? Spécifie-t-il des procédures pour la collecte, la saisie, le traitement et l'utilisation des données ? Les rôles et responsabilités sont-ils précisés et attribués comme il faut ? Le plan contient-il les dispositions voulues pour la sauvegarde et la sécurité des données ?
- Quelles sont les autres mesures d'assurance de la qualité peuvent être prises ?

²⁴ *Systèmes de données : Manuel de sécurité routière à l'intention des décideurs et des intervenants*, (2010), Organisation mondiale de la Santé, Genève.

- Y a-t-il assez de personnel affecté au système et possède-t-il les capacités nécessaires à son exploitation ?

Ce manuel propose des solutions pour améliorer les systèmes de données existants ou développer un nouveau système. Le Logiciel d'analyse des accidents (*Micro-computer Accident Analysis Package* -MAAP) et le Bulletin d'analyse des accidents Corporels (BAAC – rapport d'analyse d'accidents corporels de la circulation routière) sont les deux plateformes standard utilisées en Afrique, deux produits qui permettent une mise en œuvre assez rapide et plus ou moins adaptables. Cependant, il faut retenir que les décisions prises sur le choix d'un système de données peut être complexe et nécessite une attention toute particulière. Il lui faut aussi des ressources suffisantes et durables pour être efficace. En bonne logique, le système doit être assemblé et intégré dans un financement important de projet comportant des composantes spécifiques de renforcement des capacités dans le domaine des systèmes de données.

Le problème de données ne devrait cependant pas être perçu comme un obstacle insurmontable. Tous les responsables de la sécurité routière dans le monde aimeraient travailler avec plus de données, cela dit, des moyens sont disponibles pour les recueillir rapidement et prendre les bonnes décisions d'investissement et assurer le suivi des progrès accomplis. Le Programme international d'évaluation des routes (iRAP) en est le meilleur exemple. Ce programme utilise les meilleures pratiques internationales pour évaluer la sécurité des corridors pour différents types d'usagers—occupants de véhicules motorisés, piétons et motocyclistes. Il s'applique aux zones urbaines et rurales sans dépendre de données sur les accidents collectées sur des années (généralement imprécises) pour procéder au classement par étoiles de la sécurité (de une à cinq étoiles) pour les corridors routiers, et préparer un ensemble hiérarchisé de priorités d'infrastructures et d'équipements de sécurité. Grâce à une combinaison de contrôle physique et d'analyses vidéo, les outils iRAP permettent de noter le réseau routier à l'étude et développer un programme prioritaire de travail dans l'objectif de faire remonter la note à au moins 3 étoiles pour tous les usagers.²⁵ Tous les éléments analytiques du programme reposent sur des observations factuelles et sont présentés en détail sur le site de l'iRAP.

²⁵ Voir www.irap.org qui explique comment iRAP est établi dans un pays.

Équilibre entre résultats à court terme et stratégie de long terme

Une analyse iRAP est la première étape incontournable dans l'utilisation du guide sur comment intégrer la sécurité routière dans les projets de corridors du SSATP. Le problème se pose toutefois pour les agences chefs de file de trouver le temps et l'énergie pour se consacrer aux activités ayant le plus de chances d'aboutir à des résultats durables et les points de vue pourront diverger sur comment les atteindre. Il importe donc que l'agence chef de file ait une vision claire de ses propres priorités, et que celles-ci soient établies de concert avec les ministres, les organismes partenaires et les parties prenantes clés. Sinon, elle pourrait se retrouver dans une situation où elle devra constamment répondre au cas par cas ou selon les idées en cours et sans fondement.

Les gains à court terme sont souvent privilégiés, et même s'il existe une législation en place, les résultats les plus rapides et les plus rentables sont généralement recherchés par des mesures de respect et de mise en application de la loi. Ces mesures pourraient cibler les opérateurs commerciaux qui prévalent sur le transport des personnes et des biens en Afrique, en sanctionnant le comportement des conducteurs sur la route et l'entretien des véhicules et en supprimant le permis de conduire ou en interdisant l'exploitation des véhicules. La mise en application de la loi suppose un investissement annuel permanent pour pouvoir en maintenir l'impact. Il faut également prendre soin de s'assurer que les activités d'éducation, d'information ou de promotion ont bien pour objectif de soutenir directement le programme de conformité et de mise en application des lois et règlements qui a lui seul est inefficace.

Il est facile pour l'agence chef de file de se laisser absorber par des activités à faible valeur ajoutée. Des réponses plus systémiques exigent plus de temps et d'investissements, mais sont plus durables. Ces mesures doivent intégrer les aspects importants de renforcement des capacités de la sécurité routière et s'appuyer largement sur les organismes partenaires pour développer des interventions à fort impact. Le guide du SSATP sur la sécurité des corridors²⁶ offre des directives sur comment encourager la collaboration des organismes partenaires dans les interventions de sécurité routière le long des sections du réseau routier à haut niveau de trafic, en gardant à l'esprit les estimations de l'iRAP selon lesquelles 50 % des traumatismes

²⁶ Breen J., Humphreys M, and Melibaeva S. (2013), Op. cit.

routiers des pays à faible et moyen revenu se produisent sur 10 % du réseau. Les directives sont conformes à la méthodologie utilisée pour élaborer et mettre en œuvre des programmes routiers d'envergure de façon harmonieuse grâce à des processus de financement externes.

Il est recommandé de faire preuve de prudence lors de ce processus afin de s'assurer que les mécanismes de reddition des comptes sont bien utilisés. Si l'agence chef de file devra peut-être jouer un rôle moteur pour initier un projet et déterminer sa portée, une expertise professionnelle et les responsabilités qui s'y rattachent pourront être assumées par d'autres secteurs publics, du transport, de la police ou de la santé par exemple, et dont la tâche consistera à développer des propositions de projets plus spécifiques. Il est important que l'agence chef de file rassemble les différentes parties autour d'un projet commun, mais il est tout aussi important que les responsabilités de chacune vis-à-vis des diverses composantes d'un projet d'envergure soient assumées. Un groupe directeur du projet pourra être nécessaire, tout au moins dans les premiers temps pour initier le projet fermement.

Structure efficace au sein d'une agence chef de file

Une agence chef de file peut prendre plusieurs formes structurelles. Pour les pays africains où il existe des problèmes de capacités de gestion de la sécurité routière, il est important d'aligner la structure et les fonctions pour :

- mener le processus de discussion avec les administrations publiques et les partenaires associés à la sécurité routière pour atteindre les objectifs nationaux
- guider l'effort d'analyse et donner les orientations du programme critiques pour les fonctions de gestion et les interventions dans le domaine de la sécurité routière

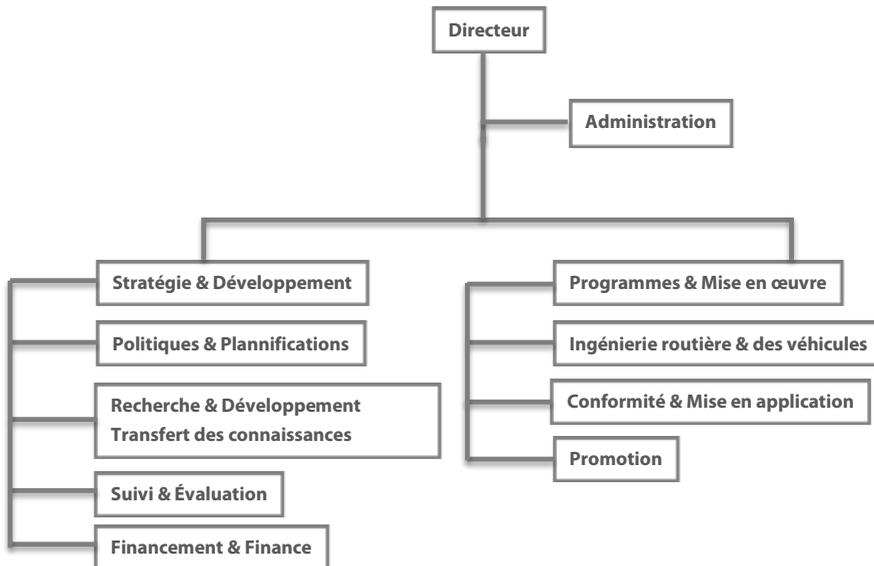
L'agence chef de file, qu'il s'agisse d'une entité autonome ou d'une fonction centrale au sein d'un organisme établi, a besoin d'un responsable à plein temps qui rend compte à un directeur d'administration, mais qui travaille aussi en étroite collaboration avec le ministre en charge. Il devra avoir la charge de diriger le processus d'analyse pour fournir au ministre et aux autres décideurs des options relatives au traitement effectif des problèmes de sécurité routière essentiels qui se posent, et pour représenter et promouvoir tous les aspects concernant la sécurité routière au sein de la société.

Un exemple de structure simple, conçue pour une agence chef de file en Afrique, est présenté ci-dessous. Cette structure fonctionnelle est malléable et peut croître à mesure que l'agence évolue et fonctionner en tant qu'unité séparée au sein d'un ministère ou comme agence autonome. La structure aurait à sa tête un responsable assisté de deux directeurs expérimentés, capables de diriger des programmes de travail qui reposent sur la participation et l'appui de partenaires extérieurs.

Les postes nécessaires à l'exécution des fonctions se présentent ainsi :

- Responsable, Stratégie et Développement – développe et pilote la stratégie de la sécurité routière et les activités de développement, en mettant l'accent sur les fonctions de gestion institutionnelle, et en encourageant les mesures efficaces pour atteindre les objectifs nationaux de sécurité routière :
 - Politiques & Planification – analyses, conseils, planification et supervision du plan stratégique national, politiques de sécurité routière et plans d'action annuels
 - Recherche & Développement – projets de recherche et développement à initier et piloter, résultats de recherche à analyser et diffuser au sein des partenaires, perfectionnement professionnel en matière de sécurité routière à encourager dans les administrations publiques et organisations non gouvernementales partenaires et ayant un rôle décisif
 - Suivi & Évaluation – collecte et analyse des données pertinentes provenant d'entités administratives, rapports d'avancement à préparer et publier régulièrement, projets à initier et piloter pour améliorer la qualité des données
 - Financement & Finance – liaison avec les partenaires et les bailleurs de fonds pour augmenter les investissements dans la sécurité routière, processus d'affectation des fonds et responsabilité dans leur gestion
- Directeur, Programmes & Mise en œuvre – Élaboration et mise en œuvre d'interventions à fort impact, ciblées et d'un bon rapport coût-efficacité pour atteindre les objectifs voulus :
 - Ingénierie des routes & véhicules – en collaboration avec les autorités routières et de transport nationales, régionales et municipales pour concevoir et faciliter la mise en œuvre de mesures d'aménagement de sécurité routière à fort impact

- Conformité & Mise en application – en collaboration avec la police nationale, municipale et régionale et les autorités responsables des transports pour concevoir et faciliter la mise en œuvre de mesures législatives et policières à fort impact
- Promotion – activité de sensibilisation aux problèmes de sécurité routière et de promotion des interventions pour y remédier



L'ensemble du personnel d'une telle organisation doit être capable de bien diriger les programmes de travail dans son domaine de responsabilité et travailler en partenariat pour réussir. L'agence doit également pouvoir bénéficier de fonds suffisants pour engager des spécialistes ou des entreprises à court terme (tels que des spécialistes en recherche ou en analyses statistiques) pour atteindre les objectifs.

Priorités pour le renforcement des capacités d'une agence chef de file

Le renforcement d'une agence chef de file est aussi important que sa mise en place. Une liste de contrôle élaborée par le GRSF pour en évaluer les capacités est présentée en Annexe 3. Elle permet de déterminer si les capacités de l'agence sont d'un niveau faible, de base, ou avancé. Sur fond d'un travail d'expertise, les directives du GRSF énoncent les priorités suivantes pour le renforcement de l'agence chef de file dont les ressources doivent correspondre.

Capacités de l'agence chef de file	Mesures prioritaires de renforcement de ses capacités
Faible niveau	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Désigner une agence chef de file ▪ Mettre en place et doter de moyens de fonctionnement un petit secrétariat ▪ Rendre opérationnel les groupes de coordination ▪ Valider la stratégie nationale d'investissement en matière de sécurité routière ▪ Identifier un ou des projet(s) pour lancer la stratégie d'investissement ▪ Mettre en œuvre, suivre et évaluer le ou les projet(s)
Niveau de base	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Préparer et approuver le déploiement du programme national ▪ Renforcer et recentrer les efforts du secrétariat ▪ Renforcer et recentrer les efforts des groupes de coordination ▪ Améliorer la stratégie nationale d'investissement ▪ Préparer des objectifs quantitatifs de performance ▪ Préciser les responsabilités et obligations
Niveau avancé	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Examiner les fonctions, formes, structures et méthodes ▪ Reformuler et restructurer l'agence chef de file ▪ Mettre à niveau la stratégie nationale d'investissement ▪ fixer des objectifs de performance plus ambitieux

En bonne logique, une évaluation des capacités de gestion devrait être réalisée dans le cadre d'un examen général des capacités nationales de gestion de la sécurité routière, ou en tant que composante intégrée dans un projet de corridor régional.

Si cela fait penser à un cycle infini de renforcement et d'examen des capacités de gestion de la sécurité routière, alors c'est que l'environnement reflète bien le sens dans lequel les agences s'engagent ou sont engagées en Afrique. Les plus solides des pays à revenu élevé ne cessent d'investir dans leurs capacités pour comprendre et gérer la sécurité des populations sur la route.

Un élément clé de l'approche pour un système sûr, intégré dans les guides et «boîtes à outils» de sécurité routière du monde entier, est de vouloir avancer vers le but ultime de réduction total du nombre de tués et de blessés graves. La création et le renforcement des agences routières ont été un élément essentiel des réformes institutionnelles du secteur des transports en Afrique à la fin du XX^e siècle. Aujourd'hui, les agences chefs de file de la sécurité routière sont en première ligne dans la lutte contre une épidémie de santé publique en Afrique, et ont besoin d'investissements considérables et tant du soutien des trésors publics que de la communauté internationale pour répondre à cette crise.

Annexe 1. Rapport 2013 de situation sur la sécurité routière dans le monde

Le *Rapport de situation sur la sécurité routière dans le monde de 2013* de l'OMS est l'enquête la plus complète qui offre de précieux renseignements sur l'état de la sécurité routière en Afrique.

Le document rend compte d'une enquête menée en 2011, à partir de même méthodologie utilisé pour le rapport de 2009. Les estimations du nombre de tués sur la route datent de 2010, et les données sur la législation et les politiques sont celles de 2011. La méthode d'estimation du nombre de tués est explicitée dans le rapport et reflète principalement la nature des données d'enregistrement des décès dans chaque pays.

Dans la Région Afrique, l'OMS ne compte pas le Maroc, la Tunisie, la Libye, l'Égypte, le Soudan, le Soudan du Sud, Djibouti et la Somalie. À moins de le spécifier, l'Afrique englobe tous les pays du continent sans exclusion. Cinq pays africains n'ont pas participé à l'enquête : l'Algérie, la Libye, l'Érythrée, Djibouti et la Somalie.

La Région Afrique de l'OMS enregistre un taux de mortalité routière estimé à 24,1 pour 100 000 habitants. À titre de comparaison, ce taux est de 18,5 en Asie et de 10,3 en Europe. La région Afrique ne possède que 2 % des véhicules dans le monde, mais représente 12 % de la population et 16 % des décès.

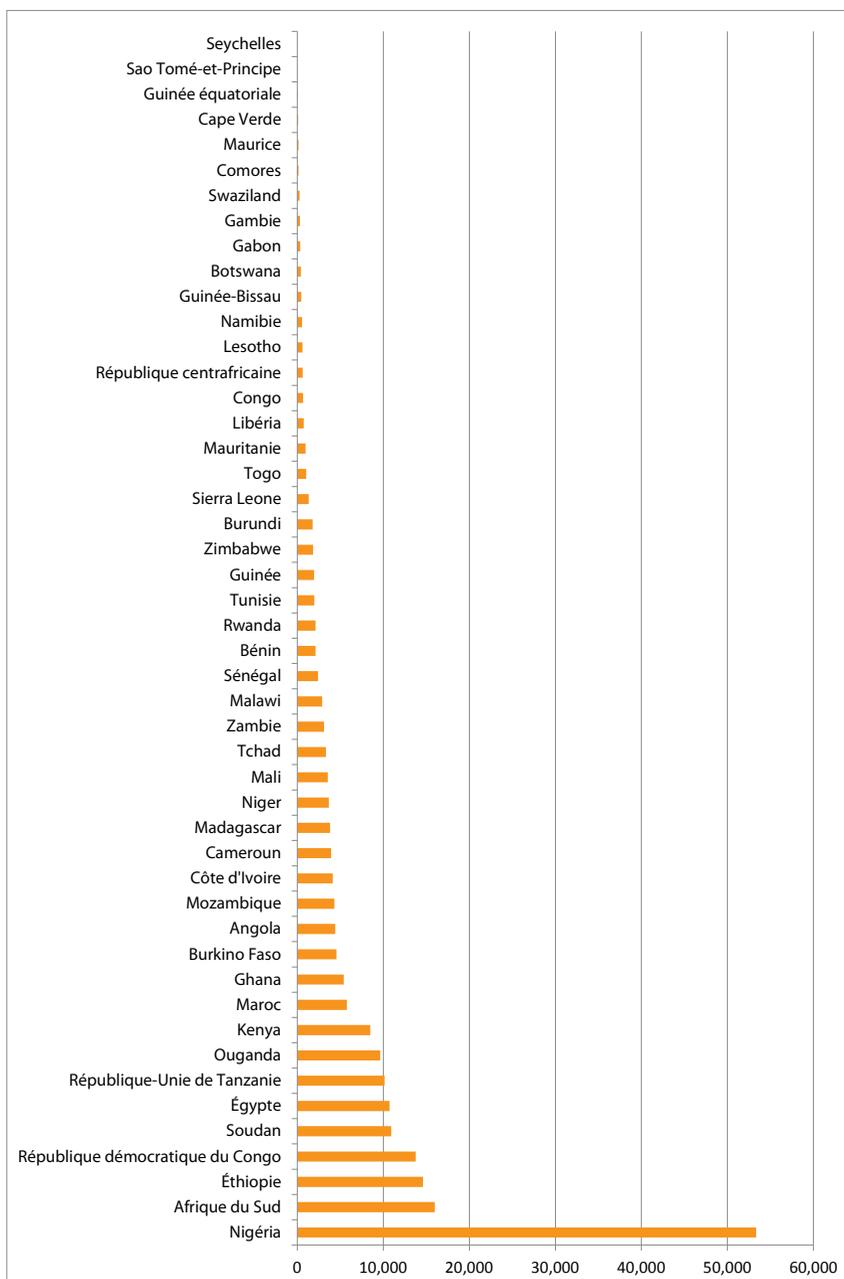
Les figures A1 et A2 ci-dessous font état des décès et des taux de mortalité estimés en 2010 pour les pays africains, le Nigéria et l'Afrique du Sud ayant les taux de mortalité les plus élevés (estimés respectivement à 33,7 et 31,9 pour 100 000 personnes par an). Ces deux pays ainsi que la République démocratique du Congo, l'Égypte, l'Éthiopie, le Kenya, le Soudan, la Tanzanie et l'Ouganda comptent pour 63 % des quelque 233 765 tués sur les routes en 2010.

À la différence du rapport 2009, le rapport 2013 a ajouté le Burundi, la Guinée-Bissau, Madagascar et le Soudan qui font état d'une agence chef de file pour la sécurité routière ; quant au Congo, à la Guinée-Bissau, au Malawi, à la Mauritanie, au Mozambique, à la Namibie et au Soudan, ils mentionnent l'existence d'une stratégie nationale de sécurité routière. Seuls le Libéria et la Tanzanie indiquent qu'ils n'ont pas d'agence chef de file. Trois pays d'Afrique seulement ont déclaré que leur stratégie nationale est entièrement financée : le Botswana, la Guinée équatoriale et Maurice.

Les données suivantes proviennent du rapport sommaire préparé par l'OMS pour la région Afrique.

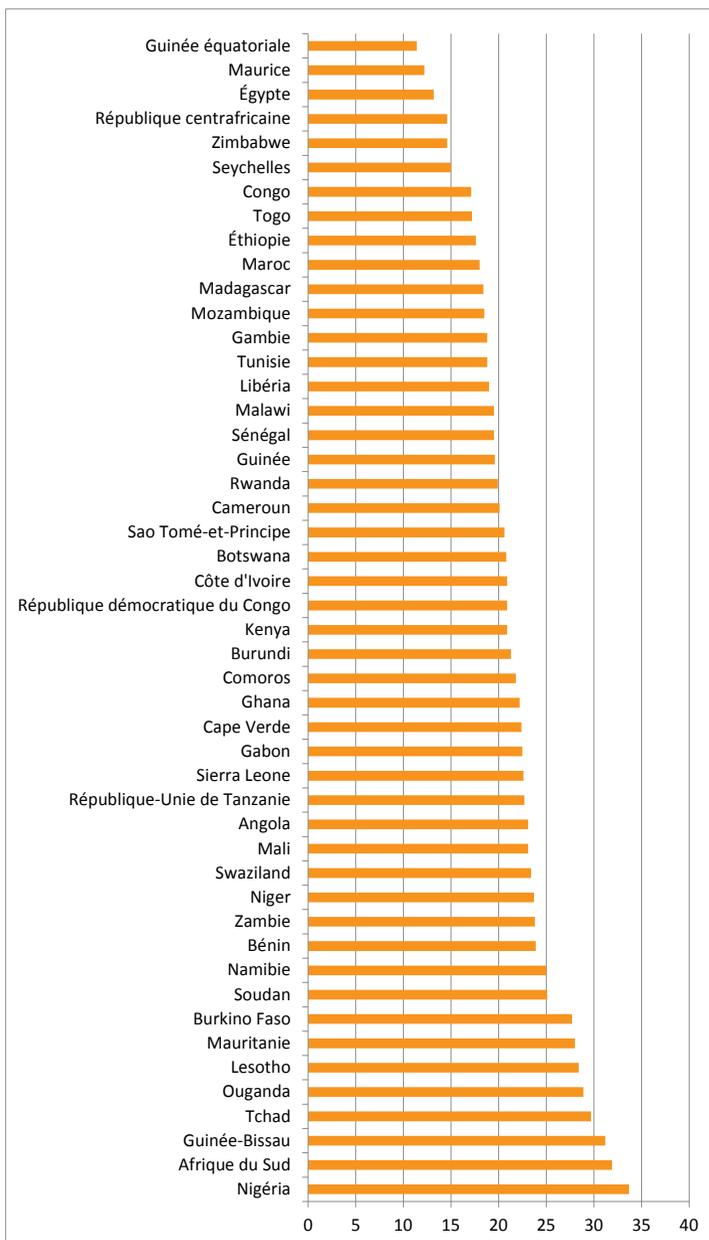
- Les usagers de la route vulnérables (piétons, cyclistes et utilisateurs de véhicules motorisés à deux et trois roues) représentent 52 % des tués sur la route, dont 37 % de piétons.
- Seule une petite minorité de pays possèdent une réglementation sur les systèmes de freins antiblocage (six pays), le contrôle électronique de la stabilité (trois pays), ou les coussins gonflables de sécurité (quatre pays).
- 11 pays seulement appliquent des politiques nationales de soutien aux investissements dans les transports publics en tant qu'alternative à l'automobile.
- 27 pays possèdent une législation nationale réglementant l'usage du téléphone portable au volant.
- Dans 22 pays, les experts estiment que moins de 10 % des blessés graves ont pu bénéficier d'une évacuation par ambulance, et dans neuf pays seulement, les estimations indiquent que la moitié des accidentés sont transportés à l'hôpital par ambulance.
- 25 pays ont des limitations de vitesse au niveau national sur les routes urbaines de moins de 50 km/h : Bénin, Burkina Faso, Cap-Vert, Comores, Congo *, Guinée équatoriale, Gambie, Ghana, Guinée-Bissau *, Kenya, Lesotho, Libéria, Madagascar, Malawi, Mali, Niger, Nigeria, Rwanda, Sao Tomé-et-Principe, Sénégal, Seychelles *, Sierra Leone *, Togo *, Ouganda, République-Unie de Tanzanie (l'astérisque indique que cette réglementation est entrée en vigueur entre 2008 et 2011). Aucun n'a pris les dispositions nécessaires pour faire respecter la réglementation.
- Seuls deux pays (Togo et Sao Tomé-et-Principe) déclarent ne pas avoir de législation nationale sur l'alcool au volant, sans changement depuis 2008. Seuls neuf pays considèrent qu'une concentration d'alcool dans le sang de 0,5 g / L constitue la limite au-delà de laquelle il est interdit de prendre le volant : le Bénin, la République démocratique du Congo, la Guinée équatoriale, le Libéria, le Mali, Maurice, le Nigéria, l'Afrique du Sud et le Swaziland. Seuls huit pays ont fourni des estimations annuelles sur le nombre annuel de morts causés par l'alcool au volant (de 4,7% au Swaziland jusqu'à 60 % en Guinée équatoriale).
- Seuls le Burundi, la Gambie et le Libéria n'ont pas de loi imposant le port du casque pour les motocyclistes, mais seuls neuf pays possèdent des estimations du taux de port du casque (de 3 % au Congo à 100 % au Botswana).
- 33 pays ont une loi sur le port de la ceinture de sécurité (l'Angola et l'Éthiopie ont adopté une telle loi entre 2008 et 2011) mais seulement la moitié concernent tous les occupants d'une voiture. Entre 2008 et 2011, l'Angola, la République centrafricaine, le Congo et l'Éthiopie ont étendu l'obligation du port de la ceinture de sécurité à tous les occupants d'un véhicule. Son application est cependant laxiste et le suivi des résultats plutôt faible.

Figure A1. Estimation du nombre de décès sur les routes en Afrique (2010)



Source: *Global Status Report on Road Safety 2013*, Organisation mondiale de la santé, Genève

Figure A2. Estimation du nombre de morts par accidents pour 100 000 habitants en Afrique (2010)



Source: *Global Status Report on Road Safety 2013*, Organisation mondiale de la santé, Genève

Annexe 2. Fonctions de gestion institutionnelle de la sécurité routière ²⁷

Orientation vers les résultats

Toutes les autres fonctions de gestion institutionnelle sont subordonnées à cette fonction et contribuent à son exécution. Son expression ultime concerne l'orientation stratégique qui relie toutes les interventions réelles et potentielles aux résultats, analysant ce qui peut être réalisé dans le temps, et établissant un cadre de gestion du rendement pour la réalisation des interventions et l'obtention de résultats intermédiaires et finaux. Elle définit le niveau de sécurité qu'un pays souhaite atteindre, exprimé en termes de vision, buts, objectifs et cibles.

Coordination

Concerne l'organisation et l'alignement des interventions et autres fonctions de gestion institutionnelle connexes assurées par les partenaires gouvernementaux, du milieu des affaires et communautaires, pour obtenir l'orientation souhaitée vers les résultats. Pour être efficace, cette fonction doit permettre une prise de décision responsable à des niveaux institutionnels supérieurs. Les dispositions prises doivent bénéficier de ressources appropriées, y compris un secrétariat dédié à en harmoniser la mise en œuvre vis-à-vis des organismes partenaires, afin d'obtenir des résultats en termes de sécurité routière et servir de plate-forme pour mobiliser la volonté politique et les ressources nécessaires.

Législation

Concerne les instruments juridiques nécessaires à la gouvernance pour préciser les limites légitimes des institutions, leurs responsabilités et prises en charge, leurs interventions et fonctions de gestion institutionnelle connexes, pour obtenir l'orientation souhaitée vers les résultats. Cette fonction permet de s'assurer que les instruments législatifs pour la sécurité routière sont bien adaptés aux tâches à réaliser. Cette fonction traite généralement de l'utilisation des terres, ainsi que des normes et règles de sécurité relatifs aux routes, véhicules et utilisateurs, et de leur respect. Un mélange d'expertise législative et technique spécialisée est nécessaire au sein du gouvernement pour mener des consultations au sujet des normes et règles applicables et les développer, en tenant dûment compte du coût, efficacité, applicabilité et acceptabilité par le public.

²⁷ Bliss, T and Breen, J (2009) Op Cit.

Affectation du financement et des ressources

Concerne le financement des interventions et des fonctions de gestion institutionnelle connexes sur une base durable, en utilisant un cadre d'évaluation et de programmation rationnel, afin d'affecter les ressources pour obtenir l'orientation souhaitée vers les résultats. Cette fonction vise à s'assurer que les mécanismes de financement de la sécurité routière sont suffisants et durables. Un cadre rationnel pour l'allocation des ressources permet de démontrer qu'il y a de sérieux avantages à investir dans la sécurité routière sur la base d'analyses coût-efficacité et coûts-bénéfices.

Promotion

Concerne la communication continue sur la sécurité routière en tant que tâche essentielle du gouvernement et de la société en mettant l'accent sur la responsabilité sociétale partagée, pour soutenir la prestation d'interventions permettant d'obtenir l'orientation souhaitée vers les résultats. Cette fonction va au-delà de la compréhension que la promotion de la publicité pour la sécurité routière, appuie des interventions particulières, et concerne le niveau de l'ambition défini par le gouvernement et la société en matière de performance de sécurité routière.

Suivi & évaluation

Concernent la mesure systématique et continue des productions et résultats de la sécurité routière, ainsi que des résultats (intermédiaires et finaux) de sécurité routière, et l'évaluation des interventions en termes d'orientation souhaitée vers les résultats. Cette fonction couvre la gestion des registres de transport pour les conducteurs et les véhicules, les bases de données sur les blessures dues aux accidents de la route dans les secteurs des transports et de la santé, et un travail d'enquête périodique pour mesurer la performance et recueillir des données d'exposition. Il comprend également l'organisation de services indépendants d'inspection, d'audit et d'examen.

Recherche & développement et transfert des connaissances

Concernent la création, la codification, le transfert et l'application des connaissances de manière systématique et continue, pour contribuer à améliorer l'efficacité du système de gestion de la sécurité routière afin d'obtenir l'orientation souhaitée vers les résultats. Cette fonction a guidé la conception et la mise en œuvre de stratégies nationales basées sur les bonnes pratiques, qui ont permis une réduction durable de la mortalité et les blessures dues aux accidents de la route, alors que la mobilité va en augmentant ainsi que l'exposition aux risques

Annexe 3. Liste de contrôle pour l'examen de la gestion de la sécurité routière²⁸

Rôle et fonctions de gestion institutionnelle de l'agence chef de file				
Questions	Oui	Partiel	En cours	Non
L'agence contribue-t-elle efficacement à la fonction de <i>gestion orientée vers les résultats</i> ?				
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Évaluation des performances actuelles en matière de sécurité routière par un examen stratégique de haut niveau ▪ Adoption d'une vision de longue portée de la sécurité routière ▪ Analyse des réalisations possibles sur le moyen terme ▪ Fixation d'objectifs quantitatifs par un accord mutuel entre les partenaires de la sécurité routière ▪ Établissement de mécanismes pour assurer la responsabilité des parties prenantes vis-à-vis des résultats 				
L'agence contribue-t-elle efficacement à la fonction de gestion des activités de <i>coordination</i> ?				
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Coordination horizontale à l'échelon de l'administration centrale ▪ Coordination verticale entre les échelons central, régional et local ▪ Partenariats spécifiques de prestation de services entre l'administration publique, le secteur privé, les populations et les entreprises aux niveaux national, régional et local ▪ Relations parlementaires aux niveaux central, régional et local 				
L'agence contribue-t-elle efficacement à la fonction de gestion du <i>cadre législatif</i> ?				
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Examen du champ d'application du cadre législatif ▪ Élaboration d'une législation nécessaire pour une stratégie de sécurité routière ▪ Consolidation de la législation ▪ Mise en place d'instruments législatifs pour la sécurité routière 				
L'agence chef de file contribue-t-elle efficacement à la fonction de gestion du <i>financement et de répartition des ressources</i> ?				
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Recherche de sources durables de financement ▪ Mise en place de procédures pour guider l'allocation des ressources aux programmes de sécurité 				

²⁸ Bliss, T and Breen, J (2009) Op. Cit.

L'agence chef de file contribue-t-elle efficacement à la fonction de gestion relative aux activités de promotion ?

- Promotion d'une vision ou d'un objectif ambitieux de la sécurité routière
- Défense et promotion à un haut niveau
- Promotion multisectorielle d'interventions efficaces avec partage des responsabilités
- Donner l'exemple en appliquant des règles de sécurité routière en interne
- Élaboration et soutien des programmes de notation de la sécurité avec publication des résultats
- Campagne publicitaire à l'échelle nationale
- Encouragement d'une campagne de sensibilisation à l'échelon communautaire

L'agence chef de file contribue-t-elle efficacement à la fonction de gestion du *suivi & évaluation* ?

- Mise en place de systèmes de données pour définir et suivre les résultats intermédiaires et finaux
- Examen transparent de la stratégie de sécurité routière nationale et de ses performances
- Recours aux modifications nécessaires pour atteindre les résultats escomptés

L'agence contribue-t-elle efficacement à la fonction de gestion de *recherche & développement et transfert des connaissances* ?

- Renforcement des capacités dans le domaine de la recherche pluridisciplinaire et de transfert des connaissances
 - Mise au point d'une stratégie nationale de recherche sur les questions de sécurité routière et d'un programme annuel
 - Garantie de sources de financement durable pour la recherche
 - Formation et échanges professionnels
 - Élaboration de principes de bonnes pratiques
 - Constitution de projets témoins
-

