



**Conseil Économique
et Social**

Distr.
GÉNÉRALE

TRANS/WP.1/2003/14
13 août 2003

FRANÇAIS
Original : ANGLAIS,
FRANÇAIS et RUSSE

COMMISSION ÉCONOMIQUE POUR L'EUROPE

COMITÉ DES TRANSPORTS INTÉRIEURS

Groupe de travail de la sécurité et de la circulation routières
(Quarante-troisième session, 22-25 septembre 2003,
point 8 de l'ordre du jour)

La contribution de l'ONU à la sécurité routière mondiale

Transmis par la Fondation FIA pour l'Automobile et la Société

Introduction

Le trafic des véhicules à moteur a plus que doublé au cours du dernier quart de siècle et devrait croître encore davantage à l'avenir. Selon l'Organisation pour la Coopération et le Développement Économiques (OCDE), le kilométrage parcouru par les véhicules à moteur dans les pays industrialisés devrait augmenter de 40% d'ici 2020, et de 86% dans l'ensemble du monde pour la même période. L'extraordinaire popularité du véhicule à moteur (voitures, camions et motocyclettes) en a fait la réalisation technologique majeure du vingtième siècle. Il demeure sans conteste le moyen de transport préféré de millions de personnes et offre à la société de nombreux avantages en termes de mobilité personnelle et de développement économique.

Cependant, aujourd'hui, à l'aube d'un second siècle de transport motorisé, nous devons relever le défi important que constitue l'impact négatif des véhicules à moteur sur la société, en termes de pollution et d'accidents de la route. Le défi environnemental est déjà bien compris, et un large éventail de mesures sont appliquées en vue de réduire les émissions de gaz et la pollution des véhicules. L'ONU a par exemple déjà mis sur pied une Initiative Globale sur les Émissions dues aux Transports impliquant la Banque Mondiale et le Programme des Nations Unies pour l'Environnement. Les accidents de la route n'ont en revanche pas reçu autant d'attention de la part de la communauté internationale. Ainsi, ils n'ont pas été mentionnés une seule fois dans le Plan de mise en œuvre du Sommet Mondial du Développement Durable adopté en septembre 2002 à Johannesburg.

Et pourtant, les accidents de la route tuent chaque année plus d'un million de personnes et en blessent gravement bien davantage. Les pays en développement représentent plus de 80% de ces victimes de la route à travers le monde, le coût économique qui en résulte atteignant largement les 70 milliards de dollars. Il ne fait pas de doute que le taux de décès et de blessures ira croissant à mesure qu'augmentera le niveau de motorisation à travers le monde. Ainsi l'Organisation Mondiale de la Santé (OMS) prévoit-elle par exemple que le nombre de victimes des accidents de la route grimpera de la neuvième à la troisième place du classement des "fléaux" médicaux mondiaux d'ici 2020.

Les actions visant à juguler cette augmentation dramatique du nombre de victimes devraient désormais constituer une priorité importante pour l'ONU, d'autant plus que l'expérience des pays industrialisés montre que bon nombre de décès et de blessures dus aux accidents de la route sont évitables. Les funestes prédictions de l'OMS peuvent être évitées si les gouvernements et l'ONU agissent maintenant pour anticiper les implications pour la sécurité de l'inévitable augmentation du trafic routier. La sécurité routière est pourtant toujours largement ignorée par la communauté internationale et l'ONU ne dispose pas d'un mandat pour agir de façon claire. Comment cela se fait-il?

Pourquoi la sécurité routière est-elle ignorée?

Les décès et lésions résultant des accidents de la route sont la plupart du temps invisibles aux yeux de la société. Les centaines de milliers d'accidents de la route restent des événements isolés certes tragiques pour ceux qu'ils impliquent, mais considérés indignes d'être signalés. Les accidents de train ou d'avion sont par contraste presque toujours traités comme des événements médiatiques extraordinaires. C'est la raison pour laquelle le fardeau quotidien des morts et des accidentés de la route n'est que trop aisément ignoré. Il existe néanmoins d'autres raisons encore plus importantes pour expliquer ce phénomène.

Premièrement, les gens veulent la mobilité, mais le niveau de sécurité qui devrait être disponible pour soutenir le système de transport est fréquemment traité comme une question secondaire tant par les usagers que par les constructeurs. Les normes de sécurité sont par conséquent souvent réellement envisagées après coup et ne sont donc pas intégrées dans la conception de nos systèmes de transport routier.

Deuxièmement, la sécurité routière représente un défi pluridisciplinaire qui exige un niveau élevé de coordination entre les différentes parties. Les planificateurs de transports, les services médicaux, la police, les ingénieurs, les enseignants, ainsi que toute une série d'entreprises, ont tous un rôle à jouer dans la sécurité routière. Tous ces groupes doivent participer à la définition des stratégies de prévention à la fois efficaces en termes de coûts et politiquement faisables. La tâche n'est pas aisée pour les gouvernements et les décideurs.

Troisièmement, l'usager est souvent considéré comme responsable de son implication dans un accident ou tout simplement comme victime du destin. Blâmer la victime peut cependant facilement décourager les enquêtes et les actions en vue de développer des mesures visant à réduire la fréquence et la gravité des accidents.

Quatrièmement, il reste très difficile de déterminer les responsabilités réelles en matière de sécurité routière au niveau national et international. À l'inverse d'autres moyens de transport tels que l'avion, la responsabilité en matière de sécurité routière est fractionnée entre des agences et des centres de décisions très différents. Ce manque de responsabilité clair gêne le développement des stratégies de gestion de la sécurité routière qui devraient être appliquées tant au sein des différents pays qu'au niveau mondial.

Promouvoir une approche "Systèmes" de la sécurité routière

Cette absence de définition claire des responsabilités en matière de sécurité routière dans le chef des autorités publiques s'explique également en partie par la théorie qui prévaut traditionnellement au sujet des causes des accidents. Les premières approches de la sécurité routière avaient tendance à se concentrer sur l'utilisateur de la route (conducteurs et piétons), considéré comme la principale source d'erreur provoquant des accidents. La responsabilité était dès lors placée au niveau de l'individu et le rôle du gouvernement se limitait à tenter de minimiser les erreurs des conducteurs en combinant formation et règlements.

Une approche plus élaborée de la gestion de la sécurité routière a toutefois été développée au cours des dernières années. Le conducteur, le véhicule et l'infrastructure sont ici considérés comme les éléments d'un système **dynamique** au sein duquel les responsabilités sont **partagées**. L'approche "systèmes" vise donc à identifier **toutes** les sources d'erreur pouvant entraîner des accidents. Elle permet de découvrir les faiblesses systémiques latentes du système et de concevoir les contre-mesures capables d'atténuer les conséquences des accidents. Elle reconnaît également qu'un certain degré d'erreur est inévitable dans le chef de l'utilisateur et devrait être "toléré" en rendant le système plus "pardonnant" dans son ensemble.

Une meilleure répartition des responsabilités en matière de sécurité routière est néanmoins nécessaire afin de récolter les fruits d'une approche "systèmes". Le concept d'une **"agence directrice"** recèle par exemple un potentiel considérable pour améliorer la coordination des stratégies de prévention au niveau national. Cependant, comme l'a démontré le Sommet de Johannesburg, la sécurité routière reste ignorée en tant qu'important vecteur de développement durable. Cette absence de mandat bien défini explique pour une bonne part l'absence d'efforts systématiques en vue de développer un programme d'action global en matière de sécurité routière.

La Fondation FIA pense dès lors qu'il serait utile que les Nations Unies réexaminent leurs activités actuelles en matière de sécurité routière au niveau mondial.

Sécurité Routière Mondiale - Qui Fait Quoi?

Il n'est pas nécessaire de consacrer beaucoup de temps à chercher un programme concernant la sécurité routière parmi les programmes du Conseil Économique et Social des Nations Unies. Il n'en existe aucun. La recherche d'agences spécialisées en matière de sécurité routière, comme c'est le cas pour la sécurité maritime et aérienne (l'Organisation Maritime Internationale et l'Organisation Internationale de l'Aviation Civile) se révélera tout aussi décevante: une telle agence n'existe pas. On finit cependant par découvrir qu'une série d'activités

relatives à la sécurité routière ont déjà été entreprises au sein des Nations Unies ou d'autres institutions multilatérales. Le problème est que ces activités sont tellement profondément enfouies (en général dans des sous secteurs des divisions "transport") que l'importance de la sécurité routière dans le monde réel reste presque totalement ignorée de la communauté internationale.

La liste suivante donne un aperçu des agences des Nations Unies et des autres organismes internationaux les plus actifs en matière de sécurité routière sur le plan international.

La Commission Économique pour l'Europe de l'Organisation des Nations Unies (CEE-ONU)

La CEE-ONU, l'un des cinq organes régionaux de l'ONU, compte 55 pays membres, principalement européens, mais parmi lesquels on trouve également le Canada et les USA. Sa commission des transports intérieurs joue un grand rôle en matière de sécurité routière internationale au travers des importants groupes de travail suivants:

- **Groupe de Travail sur la Sécurité Routière (WP.1)**

Le WP.1 étudie un large éventail de questions relatives à la sécurité routière ; on lui doit la mise à jour d'instruments juridiques tels que les Conventions de Vienne de 1968 sur la Signalisation Routière et la Circulation. Il collecte également des données statistiques et effectue le suivi des politiques nationales en matière de sécurité routière de ses membres. Il parraine régulièrement une semaine régionale de la sécurité routière (la quatrième semaine de ce type étant prévue à partir du 5 avril 2004).

- **Forum Mondial pour l'Harmonisation des Règlements concernant les Véhicules (WP.29)**

Le WP.29 a élaboré des réglementations sur les véhicules relatives à la sécurité et l'environnement dans le cadre de deux accords internationaux adoptés en 1958 et 1998. L'accord de 1998 met en place le Forum Mondial dont les membres dépassent le cadre européen pour inclure par exemple l'Australie, la Chine, le Japon, la Corée, l'Afrique du sud et les USA. Il s'efforce de faire adopter des réglementations techniques communes sur les véhicules, concernant entre autres des points essentiels tels que les normes en matière de tests d'impact ou de conception de ceintures de sécurité. Il travaille actuellement sur la question cruciale de la protection des piétons.

L'Organisation Mondiale de la Santé (OMS)

Le Département "Maladies et Prévention" de l'OMS a récemment adopté la sécurité routière comme important domaine de travail. Il a adopté une stratégie à 5 ans pour la prévention des accidents de la route et procède à sa mise en œuvre dans plusieurs pays pilotes. L'OMS a également consacré la Journée Mondiale de la Santé du 7 avril 2004 au thème de la sécurité routière et élabore actuellement le Rapport Mondial sur la Prévention des Accidents de la Route.

La Banque Mondiale

La section "Transport" de la Banque mondiale comprend le Groupe Routes & Autoroutes qui est responsable de la sécurité routière. Environ 14% de l'ensemble des prêts accordés par la Banque Mondiale le sont dans le domaine des transports, et 60% de ce montant concerne les autoroutes et les routes rurales. La Banque Mondiale constitue donc une source importante de financement pour les investissements routiers. Elle s'intéresse beaucoup à la sécurité routière et a contribué au lancement du Partenariat Mondial pour la Sécurité Routière (voir plus loin) via son programme " Entreprises Partenaires pour le Développement".

L'Organisation pour la Coopération et le Développement Économiques (OCDE)

La Direction "Transport" de l'OCDE effectue pour le compte des 30 pays industrialisés qui la composent une analyse des politiques relatives à toute une série de questions concernant la sécurité routière. Elle publie des rapports sur les bonnes pratiques en vigueur dans les pays membres dans le cadre de son programme RTR (recherche sur le transport routier). Elle soutient également La Base de Données Internationale sur les Accidents de la Route (BDIAR/IRTAD) qui reprend les données relatives aux accidents fournies par les pays membres de l'OCDE.

La Conférence européenne des Ministres des Transports (CEMT)

Cette conférence ministérielle annuelle réunit 43 pays européens et 6 membres associés (Australie, Canada, Japon, Corée, Nouvelle-Zélande et États-Unis). Elle adopte depuis une cinquantaine d'années des recommandations et des rapports portant sur un large éventail de questions relatives aux transports, et possède également un groupe de travail sur la sécurité routière. Elle publie des rapports, collecte des données et organise des tables rondes pour ses pays membres.

Le Partenariat Mondial pour la Sécurité Routière (GRSP/PMSR)

Le PMSR a été mis en place par la Banque Mondiale afin de créer un partenariat entre les entreprises, le gouvernement et la société civile en vue de promouvoir la sécurité routière. Il a choisi dix pays cibles au sein desquels il contribue à la mise en œuvre d'une série de projets relatifs à la sécurité routière. Il ne s'agit pas d'une agence de financement, mais il réunit quelques donateurs clés dont des gouvernements, la Banque Mondiale, des ONGs et des entreprises privées. Il publie également des rapports et des conseils relatifs à la sécurité routière.

Association Mondiale de la Route (AIPCR)

L'AIPCR (Association Mondiale de la Route) a été créée en 1909 pour favoriser la coopération internationale en matière de construction routière, de politique routière et de gestion des réseaux. Son 22e Congrès Quadriennal Mondial de la Route se tiendra en Afrique du sud au mois d'octobre de cette année. La sécurité routière fait partie de ses "thèmes stratégiques" et est gérée par un comité technique. Ses travaux concernent entre autres les audits de sécurité, les normes de conception routière, le respect des règlements, le comportement des usagers et l'éducation. L'AIPCR compte 105 affiliés provenant de 130 pays.

Des activités similaires peuvent être trouvées dans certains éléments du système multilatéral, en particulier dans les divisions transports des autres organes régionaux de l'ONU et au sein de certaines banques régionales de développement. La Commission économique et

sociale de l'ONU pour l'Asie et le Pacifique (CESAP) a par exemple élaboré des "lignes directrices pour des plans d'action en matière de sécurité routière" et la Banque asiatique de Développement gère plusieurs grands projets de sécurité routière, en particulier en Chine. Une série d'autres ONGs ont également contribué à la sécurité routière, surtout au niveau national.

Cela répond-il de manière adéquate aux défis de la sécurité routière?

Ce bref aperçu des activités relatives à la sécurité routière au niveau international montre clairement que ces efforts sont précieux et de grande qualité. La Fondation FIA pense cependant que leur réunion n'atteint pas l'ampleur nécessaire pour faire face au nombre croissant de morts et de blessés dans les accidents de la route. La Fondation suggère ce qui suit:

- **Les actions en matière de sécurité routière sont les plus intensives dans les pays industrialisés, en particulier en Europe. Cet effort devrait maintenant être étendu aux pays nouvellement industrialisés et aux pays en développement.**

Les ministres des transports de L'Union européenne (UE) bénéficient ainsi déjà de systèmes de transport nationaux relativement bien dotés et de leur participation à la politique commune des transports de l'UE ; ils seront également associés aux conventions de la CEE-ONU sur la circulation routière ainsi qu'aux normes en matière de véhicules. Ils bénéficieront aussi des recherches et des recommandations de l'OCDE et de la CEMT. Ces actions ont contribué au moins partiellement à la réduction significative du nombre de victimes de la route en Europe occidentale au cours des vingt dernières années.

Par comparaison, les ministres des transports des pays en développement n'ont pratiquement pas de forums ou d'organes décisionnels équivalents auxquels s'adresser pour des conseils ou des normes réglementaires. Ils peuvent tout au plus avoir accès aux prêts de la Banque Mondiale pour des projets en matière de transport ou bénéficier de conseils de la part de l'OMS ou du PMSR. Les organes régionaux de l'ONU n'offrent actuellement rien de comparable au niveau d'activité dont jouit l'Europe dans le cadre de la CEE-ONU. Les ressources nationales consacrées à la sécurité routière dans les pays en développement sont bien sûr généralement très limitées. Le nombre de victimes de la route continue, lui, à augmenter rapidement.

- **Les efforts actuels en matière de sécurité routière au niveau international sont mal coordonnés.**

Les activités internationales en matière de sécurité routière ne sont pas focalisées. Il n'existe aucune réunion ministérielle spécifique, aucune référence commune, aucun objectif commun au niveau international. Les mécanismes de coopération régionale et inter-agences restent fragiles. D'une manière générale, les efforts déployés par les systèmes onusiens concernent presque exclusivement les importantes activités régulatrices de la CEE-ONU, ce qui profite actuellement surtout aux pays industrialisés et aux pays européens en transition.

- **Les Nations Unies pourraient faire beaucoup plus pour aider les gouvernements à éviter ou du moins atténuer l'augmentation prévisible de nombre de victimes de la route.**

Étant donné la croissance rapide du niveau de motorisation dans de nombreuses régions des pays en développement, les prévisions de l'OMS faisant état d'une augmentation importante

du nombre de victimes de la route paraissent très plausibles. L'expérience des pays industrialisés, en particulier après leurs périodes de motorisation croissante, montre qu'il est possible d'élaborer des contre-mesures qui réduiront le taux de morts et de blessés et promouvoir la sécurité routière. Il faut cependant agir davantage au niveau international pour aider les pays qui en ont besoin à développer des programmes efficaces en matière de sécurité routière.

Une Nouvelle Initiative des Nations Unies pour la Sécurité Routière Mondiale?

La Fondation FIA pense que le moment est opportun pour que les Nations Unies étudient une nouvelle initiative internationale en matière de sécurité routière. Nous pensons que le point de départ devrait être l'adoption d'une "agence directrice" mondiale pour la sécurité routière. Une telle approche fonctionne bien au niveau national et pourrait également exercer une influence bénéfique au niveau international. La création de cette "agence directrice" ne nécessiterait pas d'importants nouveaux fonds ni un personnel nombreux ; elle chercherait plutôt à mieux utiliser les ressources et les institutions existantes pour promouvoir la sécurité routière au niveau mondial. Une meilleure coordination porte ses propres fruits.

Une "agence directrice" pourrait avoir les missions suivantes:

- Promouvoir les bonnes pratiques dans la gestion des "systèmes" de sécurité routière en mettant l'accent sur des stratégies rentables conçues pour répondre aux différents besoins des régions et pays en développement.
- Réunir les compétences et l'expertise pluridisciplinaires des agences multilatérales concernées telles que la CEE-ONU, la Banque Mondiale, l'OMS et le PMSR.
- Coordonner des systèmes communs pour la collecte et la diffusion des données nationales sur les accidents de la route auprès des agences directrices nationales.
- Promouvoir la recherche factuelle en matière de politique de sécurité routière.
- Fixer des objectifs et des étalons au niveau national avec les agences directrices nationales.

Une agence directrice pourrait également offrir une orientation politique claire - et nécessaire - à la sécurité routière. Accepter la responsabilité de la sécurité routière requiert des décisions et des actions politiques.

À l'heure actuelle, les ministres des transports ou de la santé ne se réunissent pratiquement jamais pour discuter de la sécurité routière. Dès lors, les efforts de promotion de la sécurité routière par les agences multilatérales s'exercent au sein d'un vide politique. Une agence directrice pourrait quant à elle définir une orientation politique, peut-être via des réunions périodiques des ministres des transports et de la santé. Ces réunions pourraient déboucher sur des objectifs approuvés au niveau international en vue de stimuler les activités nationales en matière de sécurité routière. Un exemple au niveau européen: la conférence ministérielle de Londres (organisée en 1999 par la CEE-ONU et le bureau régional européen de l'OMS) qui a adopté la Charte sur les transports, l'environnement et la santé. Une conférence de suivi est prévue à Budapest du 23 au 25 juin 2004. Une fois encore, ce processus exclusivement européen mérite d'être étendu au niveau mondial.

Une agence directrice est également susceptible d'intégrer les questions de sécurité routière dans d'autres domaines. Elle pourrait certainement encourager les synergies entre politiques des transports et politiques environnementales. Par exemple, des mesures de gestion de la demande pour réduire les embouteillages et promouvoir l'économie de carburant tendront également à réduire la vitesse et le nombre d'accidents. La tendance actuelle à réaliser des audits environnementaux des grands projets d'investissements en matière d'infrastructures routières pourrait se compléter d'une évaluation similaire des aspects relatifs à la sécurité.

Options Possibles pour une Agence Directrice

Une série d'options est possible dans l'application du concept "agence directrice". Parmi les approches possibles, citons:

- **Une Task Force Inter-agences des Nations Unies**

L'ONU crée parfois des Task Forces pour réorienter des politiques nécessitant un nouvel élan. Au vu de la nature pluridisciplinaire de la gestion de la sécurité routière, une Task Force offrirait de plus l'avantage de réunir les différentes compétences disponibles au sein des agences multilatérales. Par exemple, la Banque Mondiale apporterait son expérience en matière d'infrastructures et de planification, l'OMS la dimension "santé publique" et la CEE-ONU son expertise technique et réglementaire en matière de circulation. Cela pourrait également encourager la participation d'autres agences spécialisées telles que l'UNICEF et le PNUD, lesquelles ne sont pas impliquées activement dans la sécurité routière à l'heure actuelle.

- **Un Rôle Mondial pour le Groupe de Travail sur la Sécurité Routière de la CEEONU**

Une alternative à la Task Force serait d'élargir le mandat du Groupe de Travail sur la Sécurité Routière (WP.1) de la CEE-ONU au niveau mondial. Un précédent évident existe: le Forum Mondial pour l'Harmonisation des Règlements concernant les Véhicules créé en 1998. Le Forum Mondial est déjà actif au niveau mondial et ses participants dépassent le cadre habituel des membres de la CEE-ONU. De même, il pourrait être possible de rédiger un accord établissant un "Forum Mondial pour la Sécurité Routière" s'inspirant du travail du WP.1 sur les conventions relatives à la circulation. La CEE-ONU serait également bien placée pour travailler en collaboration plus étroite avec ses organes "frères" régionaux (CESAP, CEPALC, CEA et CESA), chose importante pour garantir que les priorités régionales figurent en bonne place dans tout plan d'action mondial en matière de sécurité routière.

- **Un Mandat International pour la CEMT**

Une autre possibilité serait d'ouvrir l'actuelle Conférence européenne des Ministres des Transports au reste du monde, la CEMT devenant ainsi une "CIMT". Cette conférence ministérielle internationale pourrait alors commencer à jouer le rôle "d'agence directrice" décrit plus haut et travailler en partenariat avec l'ONU et ses agences spécialisées. À l'instar de la CEE-ONU, la CEMT réévalue actuellement son rôle en Europe, l'élargissement de l'Union européenne transférant de plus en plus de compétences en matière de transport vers la Commission européenne. Il y a donc clairement là une occasion à saisir pour réorienter certaines activités traditionnelles de la CEMT dans un contexte plus global en partenariat avec l'ONU. Ce ne sont là que trois options. D'autres auront sans doute d'autres propositions et il pourrait être possible de

réunir des éléments de ces différentes propositions. Ainsi, la CEMT et la CEE-ONU ont déjà collaboré étroitement auparavant, et pourraient très utilement unir leurs efforts au niveau mondial. La Fondation FIA considère la localisation d'une "agence directrice" comme une question secondaire. Il s'agit d'abord de reconnaître que la sécurité routière mérite cet important degré d'attention et que l'ONU est la mieux placée pour offrir la direction nécessaire.

Conclusions

La Fondation FIA pense que l'ONU dispose déjà de l'autorité nécessaire pour jouer un rôle moteur dans la sécurité routière au niveau mondial, et ce par le biais des activités régulatrices de la CEE-ONU. Elle devrait dès lors saisir l'occasion de créer une "agence directrice" internationale pour la sécurité routière. Celle-ci apporterait une réponse coordonnée aux défis de la sécurité routière mondiale en utilisant au mieux les structures et budgets multilatéraux existants pour promouvoir les bonnes pratiques et l'application d'une approche "systèmes" de la gestion de la sécurité routière, tant au niveau national qu'au niveau mondial.

Une "agence directrice" est aujourd'hui nécessaire pour faire en sorte que la sécurité routière ne soit plus invisible mais devienne un élément important des efforts de la communauté internationale en faveur du développement durable. Elle est surtout nécessaire dès maintenant pour anticiper une augmentation significative mais évitable du nombre de victimes de la route à travers le monde au cours des décennies à venir.
