

Nouveaux regards, nouveaux défis en sécurité routière : les contextes africains

Laurent Carnis¹

Résumé

Le continent africain est particulièrement touché par l'insécurité routière. Le bilan est alarmant, les perspectives peu encourageantes au regard de ce qui se produit sur les autres continents. Les recommandations sont nombreuses, et notamment, suggèrent d'intervenir sur les 5 piliers définis par l'OMS. Or cette vision managériale de l'insécurité routière néglige à la fois les dimensions économiques, politiques et culturelles, qui constituent pourtant des déterminants importants et essentiels des performances de sécurité routière.

1 Introduction

L'OMS estimait qu'environ 272 000 personnes décéderaient d'un accident de la circulation en Afrique en 2016 (WHO, 2018b). Ce nombre de victimes est considérable, lorsqu'il est comparé à celui des véhicules en circulation. Ce constat alarmant risque d'être largement sous-estimé à mesure que les différents pays africains auront un accès encore plus important à une motorisée. Le coût de ces accidents est considérable, car touchant de manière disproportionnée les plus jeunes, les actifs, et les personnes qui assurent un revenu à leur famille.

Un plan d'action africain de sécurité routière a été lancé dans le cadre de la décennie d'action en sécurité routière (ARSAP), par lequel certains pays africains s'engagent à atteindre des objectifs précis et dont le suivi est assuré par des indicateurs de performances. Par ailleurs, de nombreux travaux académiques essaient de saisir les déterminants de l'évolution des performances de sécurité routière des pays à niveau de revenu intermédiaire et faible (Dhibi 2019 ; Staton et Al. 2016). Les perspectives ne s'avèrent pas favorables.

Cette contribution revient sur la situation de l'accidentalité routière en Afrique, mais également sur l'effectivité des mesures de politique publique, les fondements des recommandations actuelles, qui laissent dans l'angle mort des dimensions importantes. Le contexte macroéconomique, la situation politique et la dimension culturelle sont trois dimensions qui doivent être prises en considération pour comprendre les enjeux actuels et travailler à une amélioration de ces enjeux.

2. Un constat alarmant, des enjeux importants et d'énormes défis

Avec plus de 1,35 million de décès liés à la circulation routière en 2018, un lourd tribut est payé chaque année par les usagers de la route, et plus particulièrement les jeunes (WHO, 2018a). Elle représente la 8^{ème} cause la plus importante de décès estimée dans le monde. Les pays africains sont particulièrement touchés. Il convient de revenir sur les données du problème et les solutions généralement avancées.

2.1 Les données du problème

On estime que pour le seul continent africain, près de 272 000 personnes ont été tuées lors d'un accident de la route. Le taux de tués par habitant y est particulièrement défavorable, puisqu'il s'établit à 26,6 en 2016, comparativement à l'Europe qui présente un taux de 9,3 et le monde dans son ensemble un taux de 18,2.

¹ Directeur de recherche, AME-DEST, Univ Gustave Eiffel, IFSTTAR, F-77447 Marne-la-Vallée, France, laurent.carnis@univ-eiffel.fr

Le constat est d'autant plus alarmant qu'alors que les performances s'améliorent en Europe (taux de 10,4) en 2013, et se stabilisent mondialement (18,3), elles se détériorent pour l'Afrique (26,1). Cette détérioration de la situation est confirmée par l'analyse des évolutions des performances selon les catégories de revenu des pays, pour lesquelles les pays à haut niveau de revenu dans leur majorité présentent des réductions de l'accidentalité routière, tandis que les pays à niveau de revenu faible se caractérisent par des accroissements d'accidentalité routière et aucune réduction constatée.

Selon les données de l'Organisation mondiale de la santé se fondant sur le niveau de revenu du pays, les pays à faible niveau de revenu se caractérisent par une part de la population plus petite et un parc de véhicules moins important, mais aussi par une surreprésentation en termes de tués, expliquant les valeurs défavorables des ratios calculés (Tableau 1). Ainsi le continent africain se caractérise par des pays qui ont essentiellement des niveaux de revenu faible : seul 1 % de la population vivrait dans des pays à niveau de revenu élevé, 47 % dans des pays à revenu intermédiaire et 53 % dans des pays à niveaux de revenu faible. Le continent africain représente 14 % de la population mondiale, mais 20 % des tués de la route pour seulement 3 % du parc des véhicules.

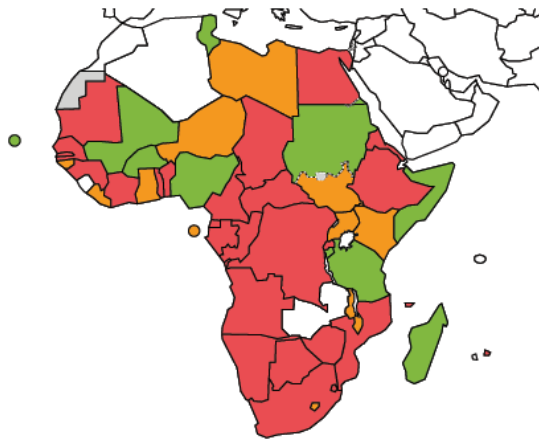
Tableau 1 : Le niveau de revenu comme variable discriminante

(en %)	Population	Véhicules	Tués
Niveau de revenu élevé	15	40	7
Niveau de revenu intermédiaire	76	59	80
Niveau de revenu faible	9	1	13

(Source : WHO, 2018a)

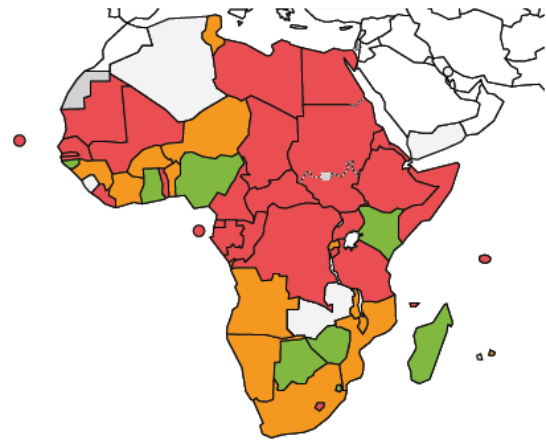
Une particularité de la mortalité routière africaine, quand bien même il existe des différences notables entre les pays et les régions (certains pays présentent une part de tués importante pour les 2 et 3 roues motorisés), le continent montre une surreprésentation des décès pour les catégories des piétons et des 4 roues motorisés, qui sont le produit de politiques publiques défaillantes (problèmes d'aménagement routier en milieu urbain par exemple) et d'usages de la route inappropriés (non-respect des règles élémentaires pour éviter la survenance d'un risque (entretien des véhicules, absence de contrôle technique, absence de formation des conducteurs, éducation routière limitée ou inexistante, etc.).

Dans le domaine de la sécurité routière, les facteurs de mortalité routière sont désormais identifiés, certains qualifiés de « main killers », concernent l'absence de régulation de la vitesse, du port de la ceinture de sécurité ou du casque, ou encore le manque de réglementation concernant l'alcool ou la drogue au volant. Même s'il existe une grande diversité entre les pays (organisation institutionnelle, réglementation), des points de convergence demeurent (Assum 1998). La cartographie des pratiques réglementaires sur le continent africain proposée par l'OMS est assez édifiante et illustrative à cet égard (cartes 1 et 2). La couleur rouge montre l'absence de réglementation, tandis que la couleur verte suggère sa mise en œuvre, et l'orange une mise en œuvre spécifique pour les limitations de vitesse en milieu urbain et le port du casque. Les deux cartes soulignent la mise en œuvre fort limitée de réglementations présentées comme de bonnes pratiques au niveau international.



Carte 1 : Limitation de vitesse
en milieu urbain

(Source : WHO 2018b)



Carte 2 : Réglementation concernant le
port du casque

2.2. Une défaillance généralisée de la politique publique de sécurité routière

Le projet de recherche SaferAfrica a évalué le plan d'action africain de sécurité routière (Mignot et al. 2018). Des revues de capacité ont également été réalisées pour 5 pays africains. Il s'agissait de la Tunisie, du Cameroun, du Burkina Faso, de l'Afrique du Sud et le Kenya. L'approche de la situation de la sécurité routière a consisté à évaluer les 5 piliers de la sécurité routière définis par l'OMS (WHO 218a). Il s'agissait d'apprécier la qualité du management de la sécurité routière (définition d'une stratégie, association des organisations non gouvernementales, financement, données d'accidentalité, etc.), mais aussi d'analyser la qualité des infrastructures routières (audit, inspection, existence de standard routier, etc.). Les véhicules constituent un troisième pilier, qui concerne les standards de sécurité, l'existence d'un contrôle technique, par exemple. Un quatrième pilier concerne le comportement des usagers, et s'intéresse plus particulièrement aux réglementations concernant la vitesse, l'alcool, le port du casque et de la ceinture. Il s'agit notamment de comprendre les pratiques des usagers, mais également les politiques de contrôle et réglementaires menées par les autorités. Le cinquième pilier a trait à la dimension post-accident. Il s'agit de prendre en considération la qualité des secours, l'existence d'un numéro unique d'urgence, l'adaptation des services et des moyens des hôpitaux pour prendre en charge les victimes d'accident de la route.

Cette approche par des indicateurs reste, toutefois, sommaire, car reposant parfois sur des questionnaires, dont les répondants ont une connaissance parcellaire d'un large domaine aux ramifications complexes et multiples, voire adoptent des stratégies déclaratives en anticipant les conséquences d'une telle enquête concernant l'octroi de ressources supplémentaires, la mobilisation d'intérêts ou de soutiens extérieurs, ou encore répondent à un souci de présenter le pays sous un meilleur jour qu'il n'y paraît. L'approche par indicateurs présente aussi certaines limites, puisque l'existence d'une mesure ne dit rien sur sa mise en œuvre effective, comme la mobilisation de moyens appropriés, et suppose que l'objectif soit clairement énoncé et partagé, ce qui reste une hypothèse forte (Sardan 2004).

L'Afrique est un continent immense aux réalités diverses, tant du point de vue culturel, géographique, climatique, économique et politique. Approcher ce continent, comme s'il ne faisait qu'un, constitue une erreur manifeste. La politique de sécurité routière dans les pays africains a fait l'objet de travaux de recherche qu'il n'est pas possible ici de référencer, et dont ce n'est pas l'objectif de la présente contribution (Small and Runji 2014 ; Bezabeh 2013 ;

Assum 1998). Toutefois, ils ont permis à la fois de disposer de meilleures informations sur la réalité de terrain, mais également pour contribuer à la définition d'outils appropriés pour établir des constats méthodiques (Mulhrad 2009). Le projet SaferAfrica s'inscrit donc dans le processus de construction de connaissances concernant la sécurité routière en contexte africain. Ce projet a permis de saisir quelques grands traits communs, qu'il convient systématiquement de replacer dans des contextes choisis.

En matière de management, il existe un manque évident d'encadrement institutionnel avec des agences leaders annoncées, mais pas toujours créées ou insuffisamment opérationnelles, des stratégies pas toujours clairement définies et déclinées, des ressources insuffisantes, non pérennes et non ciblées. Les informations statistiques restent aléatoires dans leur collecte et leur suivi, et dont la portée opérationnelle reste discutable. Dans certains pays, les victimes tuées sont celles qui « décèdent sur le coup », un chiffre bien éloigné du chiffre réel des victimes qui peuvent décéder lors de leur transfert à l'hôpital, au cours de leurs soins ou après leur sortie de l'hôpital. Nos expériences de terrain sur le Togo et en Tunisie confirment les enjeux liés à la collecte des données statistiques, à leur pérennité et à leur fiabilisation. Cette appréciation des enjeux autour de la mesure de l'accidentalité peut être appréhendée par la différence significative entre les statistiques officielles des pays et celles avancées par l'OMS (WHO 2018a).

Le constat sur le pilier véhicule souligne généralement la vétusté du parc des véhicules, dont une large part est d'occasion. En général, les véhicules sont peu assurés par leurs propriétaires. Ils sont également mal ou peu entretenus. Il existe aussi une problématique particulière relative aux 2 roues motorisés, pas toujours immatriculés et non entretenus, et dont leurs usagers disposent de quelques connaissances rudimentaires concernant le Code de la route. Les véhicules lourds se caractérisent aussi par des enjeux relatifs à l'entretien (frein, pneumatique), mais aussi une problématique liée à la surcharge, le tout dans un contexte d'échanges internationaux où les conducteurs empruntent de longs corridors routiers dont la sécurisation reste un enjeu (Bree et al. 2013). Enfin, l'efficacité et l'effectivité du contrôle technique doivent être questionnées. A cela s'ajoute l'importation de véhicules, dont les performances environnementales et de sécurité s'avèrent faibles ou inexistantes (UN Environmental programme 2020). La recherche SaferAfrica soulignait également les différences d'équipement de sécurité des véhicules exportés en Afrique par rapport à ceux vendus dans les pays à hauts niveaux de revenu.

Le pilier relatif aux infrastructures routières souligne une diversité de situations avec des pays dont le réseau est constitué pour une large part de pistes non revêtues. L'entretien des routes est souvent aléatoire, tandis que les bonnes pratiques d'aménagement sont rarement mises en œuvre, notamment en milieu urbain. Le suivi des inspections et des audits demande des efforts notables, qui ne sont pas toujours mis en œuvre. Ces bonnes pratiques supposent à la fois la définition de normes, de la production de guides disponibles pour les professionnels, mais également des ressources humaines formées et disposant des qualifications nécessaires. Il existe ici des enjeux en termes de formation en sécurité routière des gestionnaires des réseaux routiers.

Le pilier usager montre l'absence de nombreuses législations importantes, concernant la régulation de la vitesse, le port du casque et de la ceinture de sécurité avant et arrière, mais aussi l'alcool au volant. Non seulement ces réglementations ne sont pas toujours votées par le législateur, mais la plupart du temps les forces de l'ordre ne disposent ni des moyens humains ni matériels pour assurer leurs missions, lorsque les contrôles ne sont pas dévoyés par des pratiques discrétionnaires. L'absence de réglementations effectives n'est qu'une dimension du problème. En effet, la formation des conducteurs présente des enjeux considérables, notamment pour ce qui concerne les usagers des roues motorisés (moto-taxi). Au-delà de l'accès au permis

de conduire, il s'agit de s'assurer de la bonne formation des conducteurs, notamment pour les chauffeurs de moto-taxi issus de l'économie informelle (Obiri-Yeboah et al. 2021 ; Tublu 2010). Des enjeux spécifiques existent également concernant le piéton en milieu rural (absence d'éclairage) et en milieu urbain (infrastructures inadaptées, absence de signalisation, trottoirs occupés par des vendeurs, etc.) Là aussi, des visites de terrain sur la ville de Sfax (Tunisie) ont mis en évidence des infrastructures qui exposent au risque routier le piéton et le cycliste.

En matière de gestion de l'après-accident, il existe généralement un manque de moyens pour assurer à la fois les secours aux victimes, mais aussi pour leur prise en charge hospitalière, tant médicale, opératoire et de réinsertion (retour à la vie professionnelle). Dans certains pays, les véhicules privés et les taxis jouent parfois le rôle d'ambulance pour évacuer au plus vite les victimes qui ont besoin de soins. Notre recherche de terrain sur la ville de Lomé a montré ainsi que des taxis pouvaient être réquisitionnés par la police pour transporter les victimes, lorsque les moyens de la sécurité civile s'avèrent être en incapacité à intervenir rapidement sur le lieu de la survenance de l'accident.

2.3. Le « prêt-à-porter expertal »

Face à une situation préoccupante et insatisfaisante de l'insécurité routière en Afrique, les solutions relèvent d'une approche que l'on peut qualifier de générique (Carnis 2019). Ces solutions font peu de cas des données contextuelles. Elles découlent plus d'une vision néo managériale de la sécurité routière.

Il ne s'agit pas ici d'aller dans le détail de ce modèle, mais d'en retenir quelques grands principes et faits stylisés. Un premier principe consiste à considérer que le management de la sécurité routière est la pierre angulaire du système. Cela conduit à mesurer, à évaluer, à organiser et à coordonner les acteurs (Bliss and Breen 2009).

Le deuxième grand principe est celui de la métrique, qui doit permettre de juger, de classer, de hiérarchiser. La sécurité routière serait donc une affaire de données, de grandeurs, de statistiques dont on ne se pose pas toujours la question de la définition de ce que l'on mesure ni de la pertinence de l'instrument de mesure. Il s'agit aussi de dépenses (mesurées). L'approche quantitative prime.

Troisième grand principe, celui de l'intervention centralisée. La réponse est celle d'une entité politique, qui privilégie d'abord l'intervention et la régulation.

De ces principes découlent des interventions génériques. Ainsi, la création d'une agence leader ou chef de file s'avère primordial pour assurer à la fois la coordination de la politique de sécurité routière et son pilotage (Small and Runji 2014). Selon ces auteurs, cette agence leader doit assurer 7 fonctions primordiales : coordination, financement, évaluation, législation, communication, promotion et recherche. Non seulement aucun travail scientifique n'a démontré à notre connaissance l'association d'une telle organisation avec des performances élevées en sécurité routière, ni spécifier les possibilités et les conséquences relatives à la mise en place partielle de certaines fonctions. On peut aussi légitimement se poser la question de la causalité inverse, à savoir c'est parce qu'une gouvernance s'est progressivement constituée pour gérer le « problème public » sécurité routière qu'elle a permis l'émergence d'une agence de coordination. Dans le premier cas, l'agence est imposée, greffée dans un système, dans le second, elle émerge d'un processus de construction !

Une autre recommandation systématique concerne l'appréciation des performances. L'insécurité routière ne se résume pas aux seuls nombres de tués et d'accidentés. Il existe des intrants, qui mesurent l'activité de contrôle des forces de l'ordre, les interventions réalisées dans les écoles, le nombre de centres techniques opérationnels, etc. Ces intrants produisent des extrants : nombre de contrôles, de conducteurs identifiés, d'élèves formés, de véhicules

contrôlés, etc. De ces extraits découlent ensuite des objectifs intermédiaires comme des taux de respect de la réglementation routière, des taux d'inspection, des taux de formation, qui auront pour objectifs finaux, des effets sur l'accidentalité routière. Les différentes formes d'accidentalité routière déterminant ultimement leur coût social (Bliss and Breen 2009).

Au cœur de cette approche d'une action par objectifs se situe un enjeu considérable concernant la production de données, essentiellement statistiques. L'appréciation des performances implique leur mesure qui elle-même requiert un appareil de définitions, de mesures, de collecte de l'information et de son suivi. Cela explique ainsi les incitations plus ou moins fortes des institutions internationales à mesurer l'accidentalité routière. Un exemple international est la mise en œuvre par l'Irtad d'observatoires de l'accidentalité routière en Amérique latine avec l'OISEVI ou encore la volonté de développer un Observatoire africain de la sécurité routière.

Lorsque les fondements de ce « prêt-à-porter expérimental » sont posés, il est aisé de comprendre les formes d'intervention actuelles recommandées et fondées sur une définition spécifique du management, du recours à la métrique et à l'intervention publique recommandée, dont on peut saisir quelques exemples de modalités d'intervention. Ainsi le *benchmarking* est une technique systématiquement utilisée pour comparer les pays, les provinces, les acteurs entre eux. Il s'agit de les comparer et de déterminer les meilleures, voire les bonnes pratiques, qui sont considérées en tant que telles, par le seul critère de la performance ultime en sécurité routière. C'est un peu comme si un élève est considéré comme un exemple à suivre au motif que sa note en mathématique est la meilleure, et que seule celle-ci permet de considérer ce qu'est un bon élève ! Une autre modalité d'intervention est celle du *rating*. Il s'agit de donner des notes sur la qualité des infrastructures routière ou les véhicules, dont là aussi, les modalités de calcul mériteraient d'être précisées. Ainsi, les routes, comme les véhicules se voient attribuer des étoiles selon leurs qualités attribuées en matière de sécurité routière. Mais quels sont les facteurs utilisés derrière ces formules ? N'existe-t-il pas des savoir-faire, des retours d'expérience, des connaissances qui permettent d'orienter les acteurs dans leurs choix ? Enfin, une autre modalité repose sur la réglementation. Les comportements doivent être nécessairement contrôlés et régulés par des lois, des règlements et des standards. Il y a ainsi des lois pour les comportements des usagers, des réglementations et des standards pour les véhicules et les infrastructures. Cela conduit à une forme d'harmonisation forcée, pas toujours appropriée au contexte et donc peu suivie et respectée. Ainsi, les fondements des pratiques locales ne sont pas nécessairement pris en considération (Vaut-il mieux circuler dans un véhicule passager non ceinturé ou à pied le long d'une route peu éclairée ?), pas plus que d'autres modalités comme les incitations économiques (subventions, pénalités, fourniture gratuite, vente liée [motocyclette et casque]). Plus fondamentalement, ne manque-t-il pas quelque chose à ce « prêt-à-porter expertal » ?

3 Des dimensions essentielles totalement négligées : trois hypothèses

Le recours à un nouveau management de la sécurité routière semble une solution quelque peu limitée pour améliorer la situation d'insécurité routière qui prévaut en Afrique. En effet, ce dispositif requiert des ressources financières et humaines pour mettre en œuvre des interventions sur le terrain, mais également un appareil étatique et gouvernemental bien établi. Par ailleurs, il exprime des valeurs bien particulières, négligeant une diversité culturelle bien réelle. Ce modèle générique achoppe donc sur trois dimensions.

3.1. La contrainte économique

Lorsque l'OMS fait état de l'évolution des performances mondiales en matière de sécurité routière, elle procède en distinguant les pays selon leur catégorie de développement économique (pays à revenu élevé, intermédiaire et faible). Au-delà du travail de classification,

cette typification révèle qu'il existe probablement des fondements économiques aux performances de sécurité.

La dimension économique est avant tout une contrainte pour les individus, qui s'exprime dans leur possibilité de mobilité (à pied, en vélo, en deux-roues motorisés, en transport en commun ou en automobile). Chaque modalité de transport conduit à une exposition au risque particulière, mais exige en retour des revenus appropriés. En somme, avec l'achat d'un véhicule, ce n'est pas seulement une modalité de déplacement qui est acquise, mais aussi un niveau de sécurité. Lorsque des enfants se doivent de traverser des voies à grande vitesse pour se rendre à l'école, des travailleurs cheminer le long de routes mal ou peu éclairées, ces choix traduisent des contraintes économiques réelles pour les individus (Janmohammed 2019). En somme, il s'agit d'une modalité de déplacement fortement contrainte. Ils ne peuvent faire autrement. L'accès à un véhicule motorisé, quel qu'il soit, requiert des ressources, que ces personnes ne possèdent pas nécessairement. Le constat de la vétusté des véhicules, le recours à des pièces détachées parfois de mauvaise qualité, le faible entretien des véhicules, l'absence d'assurance traduisent une même réalité, celle d'une contrainte économique. Cette même contrainte explique aussi l'activité et le recours au moto — taxi comme mode de déplacement, mais aussi comme moyen de gagner sa vie au risque de la perdre. L'existence d'un marché informel du transport de personnes constitue aussi une expression de cette contrainte (Diaz Olivera et al. 2016). Des séjours de recherche en Tunisie et au Togo confirment la réalité de celles-ci avec les Zémidjans au Togo (Tublu 2010), avec des passagers non casqués, des motocyclettes avec 4 ou 5 personnes, des camions transportant de nombreux ouvriers dans les zones rurales... En conséquence, l'insécurité routière est déjà le produit d'une insécurité économique. L'enrichissement progressif des personnes doit conduire à des comportements plus précautionneux en matière de risque et des investissements personnels dans des dispositifs de sécurité.

L'insécurité routière en Afrique résulte également d'un manque de ressources. Ainsi le constat effectué par les organisations internationales, relatif à la qualité et la sécurité des infrastructures routières, mais aussi les insuffisances des services de secours et d'urgence témoignent du manque d'investissements dans les infrastructures étatiques de transport et de santé. Au Togo, un officier de police m'expliquait que parfois il doit réquisitionner des taxis pour faire évacuer les victimes vers la morgue ou l'hôpital. Un professeur de médecine, quant à lui, précisait que les victimes sortent de l'hôpital alors que la totalité des soins n'est pas encore prodiguée, tandis qu'une petite partie des victimes peuvent bénéficier des services de réadaptation (entretiens réalisés à Lomé en 2019). Le manque de ressources ne concerne pas seulement les grandes infrastructures, il touche également le capital humain. Les experts en sécurité routière sont peu nombreux, tandis que les intervenants (opérationnels) dans le domaine de la route ne sont pas toujours bien formés. L'étude sur la Tunisie a montré les manques réels en matière de formation et d'éducation (Carnis et al. 2018). Enfin, les policiers ne sont pas toujours adéquatement formés à la gestion du risque routier. Parfois, ils sont mal payés et donc peu incités à proposer un réel service dans ce domaine (Carnis et Himouri 2012). En conséquence, il existe une réelle contrainte économique, de nature patrimoniale. Un niveau de richesse (non pas de revenu ici) doit permettre à un pays de disposer de ressources utiles et nécessaires pour améliorer son infrastructure routière, améliorer les services proposés en matière de contrôle, d'évacuation des victimes, de soin et de réadaptation, de formation et d'éducation. Bougueroua et Carnis (2018, 2016) ont montré l'existence d'une courbe de Kuznets pour l'Algérie. Le développement économique constituerait à terme un levier crucial pour l'amélioration de la situation en desserrant la contrainte sur les interventions. L'enrichissement est d'autant plus essentiel pour améliorer la situation, que les enjeux de sécurité routière restent relatifs, et sont comparés, parfois défavorablement, à d'autres sources de mortalité (WHO 2018, p.6). En effet, comment

justifier la dépense de plusieurs millions de francs CFA, par exemple, alors que des sommes beaucoup plus modiques permettent de vacciner² et de sauver de très nombreuses personnes ? Il existe de fait une concurrence sur les ressources et entre les sources de risque, ce que néglige une approche « monomaniaque » de la sécurité routière. De toute évidence, la sécurité routière constitue une problématique relative à la santé publique, ce qui la place alors en situation de concurrence avec d'autres enjeux et la relativisant de ce fait. Il y aurait ainsi une concurrence entre différentes victimes, suggérant alors qu'un appui du décideur public doit mobiliser d'autres ressorts que le seul qui s'appuierait sur la métrique de la mortalité et de la morbidité routière.

Bougueroua et Carnis (2016) ont montré pour le cas de l'Algérie qu'il existait aussi des influences économiques de court terme. Une littérature scientifique conséquente montre l'existence de l'effet du cycle économique sur l'accidentalité routière (Kopits et Cropper 2005). Une étude synthétique récente publiée par l'OCDE (2015) s'interrogeait sur les conséquences de l'activité économique sur les évolutions récentes de l'accidentalité. L'hypothèse suggère que l'accroissement de l'activité économique contribue à augmenter l'exposition au risque d'une société du fait d'une mobilité plus importante et moins prudente. L'activité économique génère ainsi des déplacements supplémentaires, du transport routier et in fine une accidentalité plus importante. Inversement, des périodes de récession économique jouent favorablement sur le bilan de la sécurité routière. Même si la situation est diverse à l'échelle du continent, la croissance économique constatée ces dernières années constitue un vecteur important de la croissance de la motorisation des déplacements, qui se produit dans un contexte où la réponse publique concernant les infrastructures, la mise en place de transports en commun, la planification des transports s'avère insuffisante. Par ailleurs, les besoins économiques du pays conduisent à ce que le transport des marchandises vers les hubs commerciaux tels que les ports se fasse au détriment de la sécurité (Port de Lomé par exemple), avec des camions en surcharge et respectant peu les consignes de sécurité, conduisant à des drames prévisibles (avec entre autres des traversées de villages et de ville sur des infrastructures non prévues à cet effet).

La dimension économique est essentielle pour comprendre l'évolution des performances en sécurité routière d'un pays. L'appel à financer la politique de sécurité routière ne peut être un mantra évoqué pour résoudre cet enjeu. C'est parce que les pays disposent de ressources appropriées qu'ils peuvent subvenir et réaliser des efforts en sécurité routière, au même titre que produire une réponse publique pour d'autres enjeux de santé publique. Inciter à investir en sécurité routière pour améliorer la situation s'avère une évidence, l'exiger sans égard au contexte budgétaire ne peut que conduire à décevoir les attentes. La difficulté constatée à octroyer des financements dédiés à la sécurité reflète d'abord le manque de ressources pour faire face aux besoins.

3.2. L'insécurité politique

Le modèle générique du management de la sécurité routière s'avère plus qu'une technique de management des hommes et des projets. Il met en œuvre des valeurs et repose sur une représentation particulière de l'État. Ainsi, la mesure des performances suppose une « accountability » des organisations, qui s'engagent sur des objectifs et mobilisent des ressources dans le cadre d'une action concertée et partagée (MOUs, contrat de performance, etc.). Cette politique suppose aussi une légitimité de l'État et de ses organisations à intervenir dans un champ d'action donné. Enfin, les organisations sont supposées intervenir de manière équitable (impersonnelle), encadrée (procédures) et légale (conformité à la loi). En somme, il

² La première version de cet article a été rédigée avant la situation de pandémie liée à la Covid. L'argument avancé prend une autre dimension dans le contexte actuel, renforçant le constat établi.

s'agirait ici de bureaucraties de type weberien. En fait, avec ces trois valeurs, sont soulevées les questions relatives au type de régime, à la stabilité politique et à la probité des organisations mettant en œuvre la politique publique de manière efficace.

La capacité d'une organisation à rendre des comptes est essentielle pour la recherche d'une politique publique qui répond aux demandes des citoyens. Cette capacité à rendre des comptes est notamment liée à la nature du régime politique. Ainsi, des travaux de recherche menés notamment par Bollyky et ses coauteurs (2019) montrent qu'un régime de nature démocratique est associé à de meilleures performances en matière de santé publique. Les auteurs expliquent ce résultat par la pression politique exercée à la fois par les bailleurs internationaux et les citoyens qui peuvent exiger des dirigeants qu'ils mettent en œuvre la politique souhaitée. Or les statistiques collectées sur 50 pays en Afrique (The Economist Intelligence Unit 2019) concernant les indicateurs de liberté sont assez défavorables. En effet, 26 pays ont des régimes autoritaires, 15 d'entre eux présentent des régimes dits hybrides (société civile faible, recours aux élections irrégulières, forte corruption), 8 des régimes démocratiques défectueux, et 1 seul peut être qualifié de régime démocratique. En conséquence, il existe un contexte politique peu réceptif à ce qu'une politique de sécurité routière efficace soit mise en place, car les mécanismes de transmission d'une pression politique sont de fait inexistantes.

L'Afrique doit faire face à de nombreux défis en matière de « risque politique ». Non seulement sur la dernière décennie, le continent a dû faire face à une recrudescence de conflits intraétatiques (15 000 tués en moyenne sur les 5 dernières années lors de conflits), d'un risque terroriste accru, mais également de tensions sociales et politiques élevées avec des pays devant composés avec des fragmentations linguistiques, religieuses et ethniques (Nizard et Muratille 2019). Les révolutions du printemps arabe, les contestations actuelles du pouvoir en Algérie, mais aussi le fait que l'Afrique concentre à elle seule près de la moitié des conflits mondiaux sur les trente dernières années, constituent des illustrations de cette instabilité politique peu favorable à la mise en œuvre de politique de santé publique, et notamment en ce qui concerne la sécurité routière. En effet, cette instabilité politique conduit à mobiliser en premier lieu les ressources de l'appareil d'État à contenir les contestations, à sécuriser les populations et à maintenir les pouvoirs politiques en place. Le contexte politique est donc peu propice à la mise en œuvre d'une politique performante de sécurité routière, qui voit les enjeux de sécurité publique s'imposer à ceux de sécurité routière.

Le modèle de management proposé pour améliorer les performances de sécurité routière dans les pays africains repose sur une conception weberienne de l'État, dont les interventions de la bureaucratie sont impersonnelles, assurées par des fonctionnaires désintéressés et compétents, porteurs de valeurs de rationalité, assurant leurs tâches en mobilisant des savoirs, dans le cadre du respect de règles légales et d'un fonctionnement hiérarchique. Or cette conception naïve en contexte africain s'avère bien éloignée de la réalité d'une action publique faite de négociations multiples, de superpositions des fonctions et des rôles, d'alliances entre des acteurs, de circulation des savoirs, et des hybridations de techniques d'intervention importées par des échanges avec le monde et le travail des experts (Darbon et Provini, 2018). Par ailleurs, l'État en action dans de nombreux pays doit composer avec des relations personnalisées, du clientélisme, du *privéligisme*, parfois de la démotivation (Sardan, 2004) et de la corruption généralisée et multiforme des fonctionnaires (Blundo et Sardan, 2001). Cette bureaucratie d'interface travaille à la délégitimation de l'intervention en sécurité routière. Les règles édictées ne sont plus considérées comme un moyen de sécuriser les usagers, mais de créer de rentes d'extraction (sollicitation du policier) ou d'opportunité (sollicitation de l'utilisateur). Des expériences de terrain illustrent ces modalités de corruption et d'extraction de ressources avec des usagers arrêtés puis libérés en échange d'un petit billet (« il faut que ça bouge »), de véhicules vétustes qui passent le contrôle technique, des policiers en embuscade ou qui

n'arrêtent pas le contrevenant qui est aussi son voisin... Ce dévoiement de l'intervention nuit à son efficacité, mais traduit aussi un contexte politique particulier bien éloigné des conceptions « rationalisantes » du modèle exporté par des experts internationaux éloignés de la réalité des contextes africains.

3.3. La dimension culturelle et le rapport au risque

Imposer de force une vision managériale de la sécurité routière comporte des risques en considérant que le risque est objectif, mesurable, maîtrisable par la mobilisation de techniques, de dispositifs (dont celui du management) et de métriques, et donc en mobilisant une rationalité instrumentale. Or le risque est un construit social et cognitif, qui évolue dans le temps et dans l'espace. Le risque routier n'échappe à pas à ce constat. Il résulte de choix politiques et sociaux propres à des communautés, qui dépendent de perceptions liées au domaine (la route ici), mais aussi aux individus insérés dans des milieux sociaux (Kouabéna 2007). Il existe ainsi des ressorts psychologiques profonds tant aux niveaux individuel que collectif qui génèrent à la fois la perception des risques, l'interprétation de sa survenance et la gestion de ses conséquences. La dimension culturelle s'avère essentielle pour prendre en considération les systèmes de croyances, les représentations, les normes, les valeurs, les pratiques d'un groupe donné (Kouabéna 1998). L'interprétation donnée à la survenance d'un accident comme le produit d'une volonté divine (Kayani et Al. 2014), d'une malédiction, d'un mauvais sort, le fait que l'on puisse se protéger du danger en ayant recours à des intermédiaires identifiés (comme les Babalawos chez les Yorubas au Nigéria) (Dixey 1999) et respectés conduisent à ce que la survenance de l'accident ne dépende pas de l'action de l'utilisateur, mais de choses qui le dépassent (force surnaturelle) et lui sont extérieures et imposées. S'affrontent ainsi ici différentes formes de rationalité, que l'on pourrait qualifier de mystique (pouvoir de forces qui dépassent l'individu) et causale (l'accident est le produit d'une cause, d'un facteur). Cette diversité culturelle conduit ainsi à la fois à des pratiques différentes et à une gestion du risque qui ne prennent pas appui sur les mêmes ressorts (Simsekoglu et al 2012 : Peltzer 2003), et qu'une simple duplication du modèle causal ne suffira pas à résoudre. Lors de recherches de terrain effectuées, on retrouve lors d'échanges avec nos interlocuteurs ces dimensions sous différentes formes : la « psychologie de l'utilisateur tunisien », la décision divine, le mauvais œil porté sur la famille lors du décès d'un membre de la famille lors d'un accident de la circulation, les pratiques d'enterrement des victimes éloignées des autres membres pour éviter une forme de malédiction, l'accusation de « sorcellerie » d'un habitant résidant au lieu récurrent d'accidents, etc. Ces explications de l'accident par le surnaturel font parfois sourire certains, qui oublient pourtant que dans les sociétés occidentales, le conducteur s'en remet(tait) au pouvoir de protection de Saint-Christophe, de la Vierge Marie, ou que l'accident était le fruit du hasard, la « faute à pas de chance », le produit du destin... Ces tentatives de rationalisation du risque, de sa gestion, de l'accommodement de ses conséquences font partie intégrante des conditions d'action avec lesquelles les autorités doivent composer pour intervenir. Bien évidemment, l'attention donnée à la dimension culturelle ne doit pas conduire à un relativisme culturel, où rien ne serait possible. Elle doit être prise à la fois comme une contrainte pour l'intervention en sécurité routière (compréhension des mœurs et des psychologies), mais également comme une dimension propre à la mise en place de modalités de politiques publiques adaptées (définition de relais locaux, point focal, ressources liées à l'autorité dans les villages et les communautés).

4. Conclusion

La situation de l'insécurité routière en Afrique est préoccupante. Non seulement le bilan de l'accidentalité s'avère extrêmement défavorable lorsqu'elle est comparée aux autres continents. L'évolution des dernières années ne montre pas de progrès, mais plutôt une détérioration au niveau continental, même si certains pays enregistrent des améliorations.

Une action globale menée à partir des 5 piliers de l'OMS peut produire une amélioration significative, à la condition que ces mesures soient effectives et mises en œuvre sur le terrain. Or ces recommandations de bonne pratique ignorent la réalité des contextes africains, à savoir que le développement économique constitue un vecteur puissant d'amélioration tandis que les conséquences du cycle des affaires ou la recherche d'une plus grande mobilité entraîneront une détérioration de la situation. La mise en œuvre d'une politique de sécurité routière suppose aussi que les agences de l'État chargées de la politique disposent des moyens de leur politique, et notamment d'un contexte politique stabilisé. Or l'incertitude du contexte politique, les systèmes de gouvernement au pouvoir actuellement constituent de puissantes barrières à la bonne mise en marche de ces politiques. Enfin, la dimension culturelle ne doit pas être négligée, mais intégrée et prise en considération pour trouver un agencement et un façonnage politique adapté aux contextes africains. En cela, les progrès en sécurité routière ne dépendent pas totalement d'une organisation sectorielle de cette politique, mais aussi de conditions externes et essentielles aux sociétés concernées rendant la tâche encore plus compliquée.

5. Bibliographie

Assum, T., 1998. La sécurité routière en Afrique, Evaluation, des initiatives de sécurité routière dans 5 pays africains. Document de travail du SSATP n°33. Programme de politiques de transport en Afrique subsaharienne. Banque Mondiale et Commission économique pour l'Afrique.

Bezabeh, G., 2013. La sécurité routière en Afrique. Evaluation des progrès et des enjeux du système de gestion de la sécurité routière. Banque Africaine de Développement.

Bliss, T., Breen, J., 2009. Implementing the recommendations of the world report on road traffic injury prevention. country guidelines for the conduct of road safety capacity reviews and the related specification of lead agency reforms. Investment strategies and safety projects. world bank global road safety facility. Washington DC.

Blundo, G., Sardan (de), J-P., 2001/3. La corruption quotidienne en Afrique de l'Ouest. Politique africaine. (83): 8-37.

Breen. J., Humphreys. R. H., Melibaeva. S., 2013. Comment intégrer la sécurité routière dans les projets de corridors régionaux. Document de travail n°97. SSATP. Programmes de Politiques de Transport en Afrique.

Bougueroua M., Carnis L., 2016. Economic Development, Mobility and Traffic Accidents in Algeria, Accident Analysis and Prevention, (92): 168-174.

Bougueroua M., Carnis L, 2018. Insécurité routière et développement économique : analyse du cas algérien, Recherche Transport Sécurité.

Carnis L, 2018. Safe System Management Model: When One Size Fits None! Miméo. ERSA 59th Congress, Cities, regions and digital transformations: opportunities, risks and challenges.

Carnis, L., Himouri, Slimane. 2012. Les missions de police routière en Algérie : Enjeux autour de l'introduction d'une nouvelle procédure de collecte d'informations sur les accidents de la route. Revue Internationale de Criminologie et de Police Technique et Scientifique. (LXV), 4 : 452-467.

Carnis, L., Yerpez, J., Bouhamed, N., 2018. Capacity review – Tunisia, final report. Deliverable 5.3c for SaferAfrica research project, WP.5 – Road safety and traffic management capacity reviews.

- Darbon, D., Provini, O., 2018. Penser l'action publique en contextes africains. *Gouvernement et action publique*. (7)2: 9-29.
- Diaz Olivera L., Guézéré A., Plat D. Pochet P., 2016. Earning a living, but at what price? Being a motorcycle taxi driver in a sub-saharan African city. *Journal of Transport Geography*. (55): 165-174.
- Dhibi, M., 2019. Road safety determinants in low and middle-income countries. *International journal of injury control and safety promotion*. (26)1: 99-107.
- Dixey, R., 1999. 'Fatalism', accident causation and prevention: issues for health promotion from an exploratory study in a Yoruba town, Nigeria. *Health education research*. (14)2: 197–208.
- Janmohammed A., 2019. Road safety in the South African context. [en ligne] Disponible à : <https://www.safersapces.org.za/understادن/entry/road-safety-in-the-south-african-context> [Consulté le 24 avril 2019].
- Kayani, A., Fleiter, J., King, M., 2014. Under-reporting of road crashes in Pakistan and the role of fate. *Traffic Injury Prevention*, 15(1): 34-39.
- Kouabénan. D., 1998. Beliefs and the perception of risks and accidents. *Risk analysis*. (18)3: 243-252.
- Kopits E., Cropper M., 2005. Traffic fatalities and economic growth. *Accident Analysis and Prevention*, (37):169-178.
- Mignot, D. et al., 2018. D.3.1. Assessment of the Action Plan and of regional instruments - Final version. SaferAfrica. Rapport de recherche.
- Muhlrad, N., 2009. Road Safety Systems. A comprehensive diagnosis method adaptable to low- and middle-income countries. Collection de l'Inrets. Synthèse n°50.
- Nizard, R., Muratille, E., 2019. Risques politiques en Afrique: la température monte. *Panorama. Les publications économiques de la Coface*.
- Obiri-Yeboah, A., Ribeiro, J., Asante, L., Sarpong, A., Pappoe, B., 2021. The new players in Africa's public transportation sector. Characterization of auto-rickshaw operators in Kumasi, Ghana. *Case Study on Transport Policy*. 9: 324-335.
- OECD/ITF, 2015. Why does road safety improve when economic times are hard? OECD Research report. [En ligne] Disponible à : <https://www.itf-oecd.org/why-does-road-safety-improve-when-economic-times-are-hard> [Consulté le 20 janvier 2020].
- OMS, 2016. La sécurité routière dans la région africaine 2015. [en ligne] Disponible à : <https://www.afro.who.int> [Consulté le 3 septembre 2021].
- Peltzer, K., 2003. Seatbelt use and belief in destiny in a sample of South African of black and white drivers. *Psychological Reports*. (93): 732-734.
- Small, M., Runji, J., 2014. Managing road safety in Africa. A framework for national lead agencies, SSATP, working paper n°101.
- Sardan (de), J-P., 2004. État, bureaucratie et gouvernance en Afrique de l'Ouest francophone, Un diagnostic empirique, une perspective historique. *Politique africaine*. (96): 139-162.

Simsekoglu, O., Nordfaern, T., Rundmo T., Traffic risk perception, road safety attitudes, and behaviors among road users: a comparison of Turkey and Norway. *Journal of risk research.* (15)7: 787-800.

Staton, C. et al. (2015). Road traffic injury prevention initiatives: a systematic review and metasummary effectiveness in low and middle-income countries. *Plos one.* (11)1: 1-15.

The Economist Intelligence Unit, 2019. Democracy Index 2018: Me too? Political participation, protest and democracy. [en ligne] Disponible à : https://275rzy1ul4252pt1hv2dqyuf-wpengine.netdna-ssl.com/wp-content/uploads/2019/01/Democracy_Index_2018.pdf. [Consulté le 25 janvier 2020].

Tublu, N. F. K., 2010. Le taxi-moto : un nouveau mode dans la mobilité urbaine au Togo pour quelle qualité de vie ? *Codatu XIV.* [en ligne] Disponible à : <https://www.codatu.org/wp-content/uploads/Le-taxi-moto-un-nouveau-mode-dans-la-mobilité-urbaine-au-Togo-pour-quelle-qualité-de-vie-Komi-Tublu.pdf> [Consulté le 19 janvier 2020].

UN Environment Programme, 2020. Used Vehicles and The Environment. A Global Overview of Used Light Duty Vehicles: Flow, Scale and Regulation. [en ligne] Disponible à : <https://www.unep.org/resources/report/global-trade-used-vehicles-report> [Consulté le 2 septembre 2021].

World Health Organization, 2018a. Global status report on road safety 2018. [en ligne] Disponible à : http://www.who.int/violence_injury_prevention/road_safety_status/2018/en [Consulté le 11 Janvier 2020].

World Health Organization, 2018b. Status of Road Safety in the African Region. [en ligne] Disponible à : http://www.who.int/violence_injury_prevention/road_traffic/en [Consulté le 11 Janvier 2020].