CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 12 octobre 2006 (13.10) (OR. en)

13874/06 ADD 2

TRANS 260 CODEC 1095

NOTE DE TRANSMISSION

Origine:	Pour le Secrétaire général de la Commission européenne, Monsieur Jordi AYET PUIGARNAU, Directeur
Date de réception:	5 octobre 2006
Destinataire:	Monsieur Javier SOLANA, Secrétaire général/Haut Représentant
Objet:	Document de travail des services de la Commission Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil sur la gestion de la sécurité des infrastructures routières Résumé de l'évaluation des incidences

Les délégations trouveront ci-joint le document de la Commission SEC(2006) 1232.

p.j. : SEC(2006) 1232

COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 5.10.2006
SEC(2006) 1232

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

Document accompagnant la

Proposition de DIRECTIVE DU PARLEMENT EUROPEEN ET DU CONSEIL sur la gestion de la sécurité des infrastructures routières

{COM(2006) 569 final}
{SEC(2006) 1231}

Résumé de l'évaluation des incidences

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

Document accompangnant la

Proposition de DIRECTIVE DU PARLEMENT EUROPEEN ET DU CONSEIL sur la gestion de la sécurité des infrastructures routières

Résumé de l'évaluation des incidences

DEFINITION DU PROBLEME

En 2001, l'Union européenne s'est fixé l'objectif ambitieux de réduire de moitié (de 50 000 à 25 000) le nombre de tués sur les routes européennes d'ici à 2010. Malgré les progrès accomplis (voir le bilan à mi-parcours relatif au programme d'action européen pour la sécurité routière 2003[1]), le nombre de morts sur les routes européennes s'élève encore à 41 500 en 2005.

Les coûts directs quantifiables de ce nombre élevé d'accidents de la route sont évalués à 45 milliards d'euros par an dans le programme d'action. Les coûts indirects, qui englobent les dommages corporels (physiques ou psychologiques) subis par les victimes, seraient, quant à eux, quatre fois supérieurs.

La directive couvre les problèmes spécifiques suivants:

(1) Alors que les réductions budgétaires constituent la tendance générale en matière d'infrastructures routières, les usagers de la route accordent une plus grande attention à la qualité et au niveau de sécurité des routes. Les autorités routières doivent fournir une infrastructure répondant aux normes de sécurité les plus récentes dans un contexte de restrictions budgétaires.

(2) Le tracé des routes actuelles résulte de techniques de construction et d'entretien mises au point il y a plusieurs dizaines d'années, à une époque où la prise en compte des questions de sécurité était différente. Il se peut, en outre, que les conditions de circulation aient évolué depuis la conception et la construction des routes.

(3) Souvent, la gestion des infrastructures routières existantes ne bénéficie pas des techniques les plus performantes en matière d'ingénierie de la sécurité. Il a été démontré que cette situation était en partie responsable du nombre excessivement élevé d'accidents mortels sur certains tronçons routiers.

(4) S'agissant de la conception des routes, on suppose souvent implicitement que la sécurité n'est qu'une affaire de respect des normes en matière d'alignement et de tracé. Or, souvent, ces normes ne suffisent pas à éviter les éléments présententant un caractère dangereux.

(5) Près de 60 % des accidents mortels se produisent sur des routes situées en dehors des agglomérations. Le besoin de construire de nouvelles routes ou de réaménager les

[1] Communication COM(2006) 74 de la Commission du 22 février 2006 intitulée «Programme d'action européen pour la sécurité routière 2003: bilan à mi-parcours».

routes principales existantes se fait pressant, notamment dans les pays d'Europe centrale et orientale, qui devraient exploiter au mieux l'expérience acquise par l'Europe des quinze.

OBJECTIFS

La Commission européenne a annoncé sa décision de prendre des mesures concrètes concernant la sécurité des infrastructures routières dans son livre blanc sur la politique européenne des transports à l'horizon 2010[2] et dans sa communication du 2 juin 2003 sur un programme d'action européen pour la sécurité routière. Le Parlement européen a invité la Commission à fournir des orientations pour la gestion des lieux à haut risque et les audits de la sécurité routière[3]. Les États membres ont plaidé en faveur d'un niveau élevé de sécurité sur les routes dans les orientations relatives au réseau transeuropéen de 1996[4].

En conséquence, la présente directive vise à garantir que les phases de planification, de conception et d'exploitation des infrastructures routières tiennent compte de la sécurité. Elle veillera à ce que la sécurité ait une place à part entière et qu'elle soit considérée indépendamment des analyses économiques et environnementales.

Ses principaux objectifs seront:

(1) Fournir aux autorités routières les instruments nécessaires pour renforcer la sécurité, accroître la transparence des retombées des décisions sur la sécurité et maximiser l'utilisation de fonds limités pour une construction et un entretien plus efficaces des routes;

(2) Accroître la sécurité des nouvelles routes grâce à une adaptation continue aux exigences de sécurité les plus récentes;

(3) Créer un niveau commun élevé de sécurité routière dans tous les États membres de l'Union européenne;

(4) Faire œuvre de sensibilisation à la sécurité pour que les décisions en matière de planification et de conception soient prises en connaissance de cause;

(5) Procéder à un échange constant des bonnes pratiques; permettre le rassemblement et la diffusion des compétences disponibles pour exploiter les résultats de la recherche.

CONSULTATION DES PARTIES INTERESSEES

Pour bénéficier de conseils d'experts à un stade précoce et dans un souci de transparence, la Commission a créé en 2002 un **groupe de travail sur la sécurité des infrastructures**. Ce

---

2 Livre blanc de la Commission, du 12 septembre 2001, intitulé «La politique européenne des transports à l'horizon 2010: l'heure des choix», COM(2001) 370.

3 Résolution A5-0381/2000 du Parlement européen du 18 janvier 2001.

4 Article 10, paragraphe 5, de la décision n° 1692/96/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 juillet 1996 sur les orientations communautaires pour le développement du réseau transeuropéen de transport (JO L 228 du 9.9.1996).

groupe était composé de onze États membres[5] qui ont fourni, en ce qui concerne les procédures de sécurité des infrastructures routières, des informations détaillées sur leurs pratiques. Les conclusions de ce groupe de travail font apparaître l'insuffisance, à tous les niveaux, du retour d'information sur l'efficacité des systèmes de gestion, rendant improbable toute amélioration fondée sur les meilleures pratiques.

La présidence autrichienne de l'Union européenne au premier semestre 2006 a classé la sécurité routière au premier rang de ses priorités. Une **réunion d'experts de haut niveau** a été organisée à Vienne les 24 et 25 janvier 2006 pour traiter des sujets liés à la **sécurité des infrastructures**. En préparation de cette réunion, les pays invités ont reçu un questionnaire sur les sujets et instruments ayant trait à la sécurité routière. Les résultats de cette enquête ont été publiés dans un rapport[6] montrant le degré de diffusion des instruments proposés dans les différents pays européens. Le tableau ci-dessous donne une vue d'ensemble de la situation dans les États membres:

Évaluation des incidences sur la sécurité routière	AT	BE	CY	CZ	**DE**
	DK	EE	EL	ES	**FI**
	FR	HU	IE	IT	**LT**
	LU	LV	MT	**NL**	PL
	PT	SE	**SI**	**SK**	UK
Audits de la sécurité routière	**AT**	BE	CY	**CZ**	**DE**
	DK	**EE**	**EL**	ES	**FI**
	FR	**HU**	**IE**	**IT**	**LT**
	LU	**LV**	**MT**	**NL**	**PL**
	PT	SE	**SI**	SK	**UK**
Sécurité du réseau + Gestion des tronçons à haut risque	**AT**	BE	**CY**	**CZ**	**DE**
	DK	**EE**	**EL**	**ES**	**FI**
	FR	**HU**	**IE**	**IT**	**LT**
	LU	**LV**	**MT**	**NL**	**PL**
	PT	SE	**SI**	**SK**	**UK**
Inspections de la sécurité routière	**AT**	BE	CY	**CZ**	**DE**
	DK	**EE**	**EL**	ES	**FI**
	FR	**HU**	**IE**	**IT**	**LT**
	LU	**LV**	**MT**	**NL**	PL
	PT	SE	SI	**SK**	UK

Diffusion des instruments proposés dans les États membres

(le nom des États membres qui utilisent les instruments apparaissent en gras)

5 Allemagne, Autriche, Belgique, Danemark, Espagne, Italie, Luxembourg, Norvège, Portugal, Royaume-Uni et Suède.

6 Ministère autrichien du Transport, de l'innovation et de la technologie – Direction des routes: «Réunion d'experts de haut niveau sur la sécurité des infrastructures) Sécurité des infrastructures en Europe – Évaluation des résultats du questionnaire», Vienne (Autriche), 2006.

En avril et mai 2006, les services de la Commission européenne ont lancé une **consultation publique** sur leur approche en matière de gestion de la sécurité des infrastructure routières, qui a permis de recueillir 51 contributions[7] de tous les groupes concernés dans la société.

Les principales conclusions de la consultation peuvent être résumées de la manière suivante:

- Il existe un consensus autour de la définition du problème et de la nécessité de prendre des mesures d'intensité variable au niveau européen;
- L'efficacité des mesures et instruments proposés est largement reconnue;
- De nombreuses contributions proposent d'étendre également les dispositions de la directive à des routes qui n'appartiennent pas au réseau routier transeuropéen;
- La Commission devrait aider les États membres les moins expérimentés à mettre en œuvre la directive en leur fournissant un cadre dans lequel développer une méthodologie et des compétences;
- Une majorité écrasante de contributions saluent l'idée envisagée par la Commission d'autoriser les États membres à adopter leur propre législation sur une série de procédures.

Le 22 mai 2006, neuf organisations européennes du secteur routier ont cosigné et rendu publique une **déclaration commune de soutien** à la proposition de directive de la Commission européenne, à savoir la FIA, l'ERF, l'ASECAP, l'ACEM, l'IRU, la FEMA, l'EAPA, EUROBITUME et la CORTE. Ces organisations, qui représentent différentes catégories de parties concernées, aux intérêts souvent opposés et contradictoires, saluent unanimement l'initiative et se prononcent pour la mise en œuvre rapide d'une directive offrant aux États membres un ensemble de procédures de gestion de la sécurité.

De plus, la FIA, qui représente plus de 100 millions d'automobilistes dans le monde et plus de 40 millions de citoyens européens, a appelé la Commission européenne à élaborer «une législation conduisant à une amélioration rapide des infrastructures routières», en soulignant que «des orientations ne suffiront pas à elles seules à réduire de moitié le nombre de morts sur la route d'ici à 2010»[8]. Cette déclaration très claire des principales organisations d'usagers de la route traduit l'impatience grandissante des usagers de la route face à l'absence de progrès en matière de sécurité routière.

OPTIONS POLITIQUES ET COMPARAISON

Option n° 1: Aucun changement de politique.

Le maintien du statu quo a comme avantage de n'impliquer, pour le budget communautaire, aucun coût ou effort direct en ce qui concerne la gestion de la sécurité des infrastructures. Par ailleurs, l'expérience a montré que l'échange des bonnes pratiques pour améliorer la sécurité des infrastructures routières ne constitue pas, à lui seul, une solution suffisante.

---

7 Ces contributions sont disponibles sur le site web de la Commission à l'adresse suivante: http://ec.europa.eu/economy_finance/index_en.htm.

8 Communiqué de presse d'EuroTest du 14 juin 2006: «M. Barrot souhaite réduire de moitié le nombre de morts sur les routes».

Option n° 2: Proposer une législation exigeant des États membres qu'ils adoptent des orientations sur quatre procédures de gestion de la sécurité des infrastructures, tout en leur laissant le choix des modalités de mise en œuvre.

Laisser aux États membres la liberté d'adopter leur législation sur l'évaluation, les audits, la gestion et les inspections en matière de sécurité routière présenterait les avantages suivants:

- cette option se révèlerait beaucoup moins coûteuse que l'harmonisation, les États membres évitant toutes les solutions inadaptées ou onéreuses;
- les États membres pourraient plus facilement adopter les orientations appropriées pour mettre en œuvre les exigences prescrites par la directive;
- des instruments plus efficaces de gestion de la sécurité des infrastructures seraient adoptés plus rapidement, contribuant ainsi sans délai à la réduction du nombre de morts sur les routes européennes;
- en comparant les différentes approches adoptées par les États membres, la Commission pourra recenser les bonnes pratiques et adopter éventuellement des orientations plus harmonisées;

Option n° 3: Proposer aux États membres une législation harmonisée visant à instaurer des procédures communes de gestion de la sécurité des infrastructures.

L'harmonisation de la législation des États membres sur l'évaluation, les audits, la gestion et les inspections en matière de sécurité routière présenterait les avantages suivants:

- des instruments communs seraient prévus pour renforcer la sécurité et permettre aux usagers de la route d'en tirer le meilleur parti;
- les instruments seraient cohérents et homogènes, et assureraient la mise en œuvre d'exigences minimales communes de sécurité sur les routes du réseau transeuropéen;

Toutefois, ainsi qu'il ressort de plusieurs contributions à la consultation publique, les États membres s'opposeraient à cette harmonisation accrue:

- la plupart des États membres devraient, au prix d'investissement considérables, réorganiser leurs pratiques et leur législation (même celle déjà adoptée et appliquée) en matière de sécurité routière,
- les différences importantes entre les procédures de sécurité routière déjà en vigueur dans les États membres rendraient difficile le choix de l'approche à étendre à toute l'Union européenne;
- des orientations harmonisées ne tiendraient pas compte des différences organisationnelles entre les États membres. Leur efficacité ne serait donc pas garantie;
- L'harmonisation est un processus long; le nombre de vies ainsi sauvées ne serait quantifiable que bien des années plus tard et ne justifierait que partiellement les efforts considérables déployés par les États membres et les coûts colossaux qu'ils ont supportés.

En conclusion, l'option n° 2 constitue la meilleure solution.

ANALYSE D'IMPACT

Incidences sociales

En 2003, le réseau thématique ROSEBUD[9] a réalisé une analyse d'impact de la série de procédures proposée. Selon lui, ont peut raisonnablement estimer que la mise en œuvre des quatre procédures sur les routes du réseau transeuropéen permettrait de réduire, annuellement, le nombre de morts de 600 et le nombre de blessés de 7 000 (soit une réduction comprise entre 12 % et 16 % pour les tués et entre 7 % et 12 % pour les blessés).

ROSEBUD a également estimé que l'application des procédures de gestion de la sécurité sur les autoroutes permettrait de sauver 400 vies chaque année; 900 vies supplémentaires seraient sauvées si ces procédures étaient appliquées au réseau routier principal, c'est-à-dire les routes interurbaines ou nationales (sans les autoroutes)[10]. En conséquence, l'application de la série de procédures sur toutes les autoroutes et routes principales de l'Union européenne réduirait le nombre de morts de 1 300 chaque année, soit 12 % des personnes tuées sur cette partie du réseau.

La directive constituera une première étape vers la prise en compte explicite de la sécurité dans les projets d'infrastructures routières, en sensibilisant tous les acteurs du processus décisionnel aux problèmes de la sécurité. Une solution analogue a déjà été appliquée avec succès au niveau européen dans le domaine de l'environnement. Selon la directive relative à l'évaluation des incidences sur l'environnement[11], une telle évaluation permet de garantir que les conséquences environnementales de projets sont déterminées et évaluées avant l'octroi de l'autorisation. La mise en œuvre de cette directive par les États membres a considérablement accru la sensibilisation aux problèmes ayant trait à l'environnement, à la protection de la santé humaine, à la diversité des espèces et à la qualité de la vie.

Incidences économiques

Comme il a été indiqué ci-dessus, la directive permettrait de réduire, annuellement, le nombre de citoyens européens tués sur le réseau transeuropéen de plus de 600 et le nombre de blessés d'environ 7000. D'après les estimations financières du livre blanc, ces réductions permettraient aux États membres d'économiser plus de 2,4 milliards d'euros par an. L'application de la directive aux autoroutes et aux routes principales se traduirait par une réduction du nombre de victimes estimée à environ 1 300 par an, ce qui correspond à plus de 5 milliards d'euros par an.

---

9 ROSEBUD est l'acronyme de «*Road safety and Environmental Benefit-Cost and Cost-Effectiveness Analysis for Use in Decision-Making*» (Analyse des rapports avantages-coûts et coût-efficacité dans le domaine de la sécurité routière et de l'environnement pour une utilisation dans le processus de décision). Ce réseau se compose des instituts de recherche routière de 11 États membres ainsi que d'Israël et de Norvège (http://partnet.vtt.fi/rosebud/).

10 Estimation concernant l'UE-25, la Bulgarie, la Roumanie et la Suisse.

11 Directive n° 85/337/CEE du Conseil du 27 juin 1985 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement.

Incidences administratives

L'**évaluation des incidences sur la sécurité routière** est réalisée concomitamment à la procédure d'approbation et au processus de conception de la route. En conséquence, on ne peut s'attendre à aucun retard supplémentaire dans les procédures d'approbation. Les coûts de production des évaluations des incidences sur la sécurité routière peuvent être estimés à partir des coûts des évaluations des incidences sur l'environnement (EIE) analogues. En règle générale, les coûts liés à ces EIE ne dépassent pas 0,5 % des coûts d'investissement totaux d'un projet de construction. Des coûts supérieurs à 1 % restent exceptionnels. Pour les projets dont les coûts d'investissement dépassent 100 millions d'euros, les coûts des EIE peuvent ne représenter que 0,2 %.

Les **audits de sécurité** sont, eux aussi, réalisés concomitamment au processus de conception et de construction de la route. Ils ne devraient donc pas engendrer de retards. Le réseau thématique RIPCORD-ISEREST[12] a réalisé une enquête pour estimer les coûts des audits déjà réalisés dans certains pays. Selon cette enquête, les coûts des audits dans les pays européens oscillent entre 600 euros et 6 000 euros par étape. En règle générale, les estimations dans les différents pays indiquent que les coûts des audits sont bien inférieurs à 1 % des coûts de construction du projet global.

RIPCORD-ISEREST a également analysé les coûts des **inspections de la sécurité routière** dans les pays européens. Les coûts des inspections effectuées régulièrement varient entre 600 euros et 1 000 euros par kilomètre d'autoroute. En considérant les routes sur lesquelles la directive s'appliquera obligatoirement (le réseau routier transeuropéen de l'UE-25 s'étire sur près de 85 000 km en 2005), le coût global de l'inspection de l'ensemble du réseau peut être estimé entre 50 et 85 millions d'euros. En conséquence, pour un grand pays possédant un réseau routier d'environ 5 000 km, les coûts des inspections oscilleront entre 3 et 5 milliards d'euros.

La **gestion de la sécurité du réseau** est réalisée sur la base des inspections et des statistiques d'accidents. On peut donc supposer que ses coûts organisationnels sont équivalents aux coûts des inspections de routine de la sécurité routière.

Incidences sur l'environnement et autre

Dans l'hypothèse où la réduction du nombre d'accidents après la mise en œuvre de la directive s'explique par une moindre saturation des routes européennes, les incidences du transport sur l'environnement s'en trouveront, elles aussi, réduites. Tel sera le cas également des émissions de polluants atmosphériques et du niveau de bruit imputables aux véhicules pris dans les embouteillages. Un système de transport plus efficace permettra aussi de réduire la consommation de carburant et d'énergie.

Il n'a pas été possible de déterminer dans quelle mesure ces effets bénéfiques sur la circulation et l'environnement résulteront des mesures prévues dans la présente proposition.

---

[12] RIPCORD-ISEREST est l'acronyme de «Road Infrastructure Safety Protection – Core-Research and Development for Road Safety in Europe». Ce réseau se compose des instituts de recherche routière de 11 États membres ainsi que de Norvège, de Suisse et de Turquie (http://www.ripcord-iserest.com/).

En outre, les orientations fournies par les États membres atténueront le risque que des usagers de la route engagent des poursuites judiciaires contre les gestionnaires de la route. En fait, le respect de ces orientations constituera la preuve juridique de leur engagement en faveur de la gestion de la sécurité routière.

CONCLUSIONS

Aujourd'hui, un accident mortel sur trois dans l'Union européenne est dû en grande partie aux infrastructures routières et à la conception des routes. Pour accroître la sécurité des infrastructures routières, la directive proposée instaure un système global de gestion de la sécurité des infrastructures routières fondé sur les quatre procédures suivantes:

(1) **Évaluation des incidences sur la sécurité routière;**

(2) **Audits de la sécurité routière;**

(3) **Gestion de la sécurité du réseau;**

(4) **Inspections de la sécurité.**

La présente directive limite expressément les exigences à un ensemble minimal d'éléments nécessaires pour renforcer la sécurité et généraliser les procédures les plus efficaces.