

AIPCR (Association mondiale de la route)
Congrès mondial, Durban (Afrique du Sud) – du 19 au 25 octobre 2003

Auteurs : M. Sven Ivarsson, vice-président du Conseil
Riksförbundet Enskilda Vägar (REV)
Riddargatan 35-37
S-114 57 Stockholm
Suède
Téléphone : 46-8-757-6824
Télécopie : 46-8-207478
Messagerie : sven.ivarsson@revriks.se

*M^{me} Christina Malmberg Calvo, économiste principale
Banque mondiale
Département des transports et du développement urbain (TUDTR)
Bureau F4P-234, MSN F4P-401
Banque mondiale, 1818 H Street NW
Washington, D.C. 20433, États-Unis
Téléphone : 1-202-473-3127
Télécopie : 1-202-522-3223
Messagerie : cmalmbergcalvo@worldbank.org

*Auteur correspondant

Nom du comité : Comité technique C20 – développement approprié

Sous-thème : Efficacité de la maintenance

Titre du document : Partenariats privé-public pour les routes à faible trafic :
les associations routières privées en Suède

Mots clés : Routes à faible trafic, routes rurales, gestion routière, financement des routes

Abrégé – Partenariats privé-public pour les routes à faible trafic : les associations routières privées en Suède

Beaucoup de gouvernements éprouvent des difficultés à gérer et à financer le vaste réseau de routes locales qui desservent les communautés. Ce problème est particulièrement sensible dans les zones rurales des pays en développement. Souvent, la propriété et l'administration privées des routes à faible trafic ne sont pas jugées représenter une solution viable. Le cas de la Suède, où 60 000 associations routières privées possèdent et gèrent 140 000 kilomètres de routes (un tiers du réseau national) contredit cette hypothèse.

Le gouvernement suédois a choisi d'encourager la privatisation des routes à faible trafic. Un partenariat entre les secteurs public et privé s'est ainsi créé, aux termes duquel le gouvernement subventionne les dépenses routières par des dotations budgétaires. Le modèle suédois montre qu'un cadre institutionnel bien structuré, comportant une loi sur les routes privées, et des incitations financières et techniques à la propriété privée des routes à faible trafic peuvent amener des résultats spectaculaires.

La plupart des pays en développement ne disposent cependant pas, loin s'en faut, d'un cadre institutionnel ou juridique applicable aux routes communautaires ou à faible trafic. Une adaptation du modèle suédois de propriété privée ou communautaire des routes aux conditions locales permettrait également d'y améliorer matériellement l'accès dans un contexte de restrictions budgétaires. Un partenariat privé-public portant sur la gestion et le financement des routes revêt un intérêt particulier pour les pays où la majeure partie du secteur privé se compose de petits agriculteurs. L'intérêt de ce groupe pour des routes de bonne qualité et pour un bon rapport qualité-prix offre un potentiel de développement substantiel et inexploité.

Partenariats privé-public pour les routes à faible trafic : les associations routières privées en Suède¹

Les associations routières privées (ARP) gèrent les deux tiers du réseau routier suédois. Elles le font à moindre coût et avec de meilleurs résultats que les organismes routiers publics. De fait, elles s'acquittent tellement bien de leur tâche que certaines municipalités urbaines leur confient la gestion des routes municipales ou locales reliées à des voies privées.

Le modèle de gestion des routes à faible trafic appliqué en Suède est simple et efficace, et peut aisément être adapté à des contextes divers, dans les pays riches comme dans les pays pauvres.

Le problème des routes à faible trafic

Les coûts unitaires associés à la construction et à l'entretien des voies à faible trafic sont modiques en regard de ceux des routes plus importantes. Le problème est que, dans de nombreux pays, ce réseau est étendu et que les sommes à engager pour offrir un accès minimal, aux résidents ruraux notamment, sont colossales. Il est en outre difficile de veiller à ce que le nombre « adéquat » de routes soit construit si celles-ci sont utilisées à l'échelon local, mais fournies par des administrations de niveau supérieur. Un autre problème surgit quand les résidents locaux n'en sont pas les principaux usagers. Une solution envisageable pour dégager des recettes est le péage, qui présente des inconvénients manifestes : en cas de circulation modérée, le coût associé à sa perception risque d'être supérieur aux bénéfices. Il peut en outre s'avérer difficile de vérifier que le percepteur n'empêche pas une partie des recettes. Une autre solution a été retenue en Suède, où le gouvernement a choisi d'encourager la privatisation des routes (et d'exploiter autant que faire se peut le principe selon lequel c'est l'utilisateur local qui paie). Un partenariat entre les secteurs public et privé s'est ainsi créé, aux termes duquel le gouvernement subventionne les dépenses routières par des dotations budgétaires.

Ce partenariat sur les routes à faible trafic fonctionne très bien : une évaluation récemment réalisée à la demande du gouvernement a confirmé que les coûts d'exploitation et de maintenance de routes privées de qualité et d'utilisation équivalentes à celles des routes publiques locales sont inférieurs, et ce même quand le coût d'opportunité des contributions volontaires en nature (biens et main-d'œuvre) est pris en considération (SOU 2001 : 67 2001). En fait, elle a établi que ces coûts sont souvent inférieurs de moitié à ceux du réseau public². Selon les responsables de l'administration routière suédoise, cet écart est dû essentiellement à l'application du principe « mieux vaut

¹ Le présent document a été rédigé par Sven Ivarsson, vice-président du conseil de la Fédération nationale des associations routières privées de Suède, et Christina Malmberg Calvo, économiste principale à la Banque mondiale. Le professeur Ian Heggie (Université de Birmingham), Daniel Klein, Gabriel Roth et Alexander Tabarrok, ainsi que Stephen Brushett et Antti Talvitie, de la Banque mondiale, en ont assuré la révision et ont prodigué leurs conseils.

² L'évaluation a estimé le coût moyen annuel de l'exploitation et de la maintenance d'une route privée à quelque USD 1,20 par mètre, contre USD 2,40 pour l'entretien d'une route publique équivalente.

– prévenir que guérir » – autrement dit, à des interventions rapides et à des actions préventives pour parer à la détérioration des routes ; à cela s’ajoute une caractéristique indéniable de la propriété privée, à savoir que ce sont les mêmes propriétaires qui devront assumer les conséquences financières et matérielles de toute intervention trop tardive.

Les routes suédoises

Le réseau routier suédois couvre 419 000 kilomètres (tableau 1), dont un quart (98 000 kilomètres) est géré par l’Administration routière nationale (Swedish National Road Administration – SNRA), et 10 % (38 000 kilomètres) par les municipalités. Les deux tiers restants (283 000 kilomètres) appartiennent au secteur privé, qui les administre. Les routes relevant de la SNRA assurent 70 % du trafic, les routes municipales, 26 %, et les routes privées, les 4 % restants. Les routes privées représentent certes un volume de trafic modéré, mais certaines desservent des zones de villégiature, quelque 50 % d’entre elles sont des routes forestières ouvertes essentiellement à des fins commerciales³ ; un sixième environ du réseau privé (soit plus de 40 000 kilomètres) est emprunté par plus de 100 véhicules par jour, et jusqu’à 1 000 véhicules par jour, toute l’année, sur certaines portions. Ce document porte sur les 50 % du réseau routier privé qui est détenu et géré par les collectivités, dont la moitié reçoit des subventions publiques. Les routes privées sont généralement étroites – de trois à quatre mètres – et de construction simple.

Tableau 1 : longueur des routes du réseau routier suédois

	Longueur (km)
Routes nationales	98 000
Routes et rues municipales	38 000
Routes privées subventionnées par l’État	73 000
Routes privées non subventionnées par l’État	210 000
Total	419 000

Les associations routières privées

Il existe quelque 60 000 ARP en Suède, qui possèdent environ 140 000 kilomètres de routes. Elles sont responsables de leur exploitation et de leur entretien.

Le gouvernement suédois est extrêmement favorable à la mise en place d’ARP car elles concourent à plusieurs objectifs politiques, notamment :

- Encourager l’installation dans les régions reculées et peu peuplées et y améliorer les conditions de vie ;
- Offrir des transports routiers de qualité dans les régions où le coût associé à la prestation de ces services est élevé, mais favorise le développement commercial et industriel ;
- Assurer un accès aux zones de loisirs et de détente ;
- Mobiliser les investissements routiers ; et

³ Les routes forestières sont classées dans la catégorie des routes privées parce qu’il n’existe, au plan juridique, que trois types de routes en Suède : nationales, municipales et privées. Les routes forestières sont généralement mentionnées séparément des routes privées gérées par les collectivités.

- Veiller à la sécurité générale de la circulation et à la protection de l'environnement.

La SNRA décide du statut public ou privé d'une route. Ce qui constitue une voie privée est défini par des réglementations qui sont périodiquement amendées. Si les propriétaires d'une route privée n'acceptent pas la décision de la SNRA quant à son statut, ils peuvent interjeter appel devant les tribunaux. Il ressort des verdicts antérieurs qu'une route est jugée relever de la responsabilité de l'État dans les cas suivants :

- La circulation de transit y dépasse 100 véhicules par jour ;
- La circulation générée à l'échelon local est supérieure à 130 véhicules par jour ;
- Le nombre de riverains est supérieur à 200 ;
- La route assure la liaison entre plusieurs endroits et les itinéraires alternatifs imposent des détours de plus de 20 kilomètres ou de 20 minutes de conduite.

À l'inverse, une route est considérée privée quand :

- Une nouvelle route a été construite pour la remplacer, mais l'ancienne continue de desservir les riverains ;
- Une institution de service public qu'elle dessert est fermée ;
- La circulation de transit compte moins de 50 véhicules par jour ;
- La circulation générée à l'échelon local est inférieure à 70 véhicules par jour ; et
- Le nombre de riverains est inférieur à 40.

L'importance des ARP est extrêmement variable. La plupart n'ont que quelques kilomètres de routes et comptent trois ou quatre foyers pour membres. D'autres, en revanche, possèdent 70 kilomètres de routes et regroupent jusqu'à 3 500 propriétés. La plupart des ARP n'administrent qu'une petite route ; d'autres gèrent un lotissement complet et ses voies d'accès pour le compte des pouvoirs locaux.

La loi sur les routes privées qui gouverne les ARP fournit le cadre juridique applicable à ces routes, qui comporte trois grands volets : i) propriété légale et enquête ; ii) conseil d'administration et statuts des ARP ; et iii) modalités de partage des coûts. La Fédération nationale des ARP (NFPPRA) joue un rôle stratégique dans la représentation des intérêts des ARP. On trouvera ci-dessous une description de chacun de ces volets ainsi que de la NFPPRA.

Propriété légale et enquête

En Suède, la loi sur les routes privées qui constitue le cadre juridique, est considérée comme la composante la plus importante du cadre institutionnel applicable à cette catégorie de routes. La première loi moderne à leur égard remonte à 1939. Sa dernière révision date de 1998. La loi sur les routes privées définit comment les propriétaires peuvent s'associer pour former une ARP et indique de quelle manière ces organisations doivent être organisées et administrées. Quand une route est catégorisée, cette décision est publiée au Journal officiel qui enregistre les arrêtés officiels du gouvernement (Malmberg Calvo, 1998).

En règle générale, une ARP est établie au travers d'une enquête juridique. La demande d'enquête peut émaner d'un ou de plusieurs propriétaires fonciers riverains qui la soumettent au cadastre du comté. Le cadastre ou le bureau topographique désigne un fonctionnaire municipal ou un fonctionnaire de l'État impartial pour conduire cette étude. Une cotisation sera imposée à chaque membre en fonction des parts définies par l'enquête. La définition de chaque « part » permet de répartir les coûts de maintenance et les autres dépenses routières entre les membres en fonction de la superficie de leur propriété et du trafic qu'ils produisent (avantages et utilisation). Les éléments déterminants sont la longueur de la route entre la propriété et la route nationale, et l'importance des activités commerciales ou des services publics (exploitation agricole laitière, magasin local ou bureau de poste). La loi sur les routes privées précise les modalités qui permettent à un propriétaire de contester sa quote-part.

La répartition des parts proposée est présentée à une réunion organisée par l'enquêteur et à laquelle tous les membres de l'association sont conviés. Au cours de cette réunion, les propriétaires seront priés d'élire un conseil. L'adhésion à l'ARP est obligatoire ; l'enquête est juridiquement contraignante et, si un membre ne paie pas sa cotisation, l'association peut demander à l'administration fiscale locale de la percevoir.

Le conseil d'administration et les statuts des ARP

La plupart des routes privées gérées à l'échelle de la communauté le sont par des ARP. Un conseil dont les membres sont élus administre chaque association ; il est régi par des statuts. Les membres du conseil ne sont pas nécessairement des experts, mais de bons organisateurs et des membres estimés de la communauté.

Le conseil est chargé de ratifier les règles de l'association et d'établir un programme d'activités en fonction duquel le budget annuel et les dépenses à engager sont estimés. Le conseil doit convoquer tous les membres de l'association en assemblée générale une fois par an au moins pour présenter le rapport des commissaires aux comptes, élire les administrateurs, décider du programme de l'année suivante et répondre aux observations des membres.

Modalités de partage des coûts

La charge financière associée à la construction, à l'amélioration, à l'exploitation et à l'entretien des routes privées incombe aux membres de l'ARP, à savoir les propriétaires concernés. Ils doivent notamment assumer la responsabilité de tous les ponts ainsi que de l'évacuation des eaux, des équipements routiers et des feux de signalisation. Pour couvrir certaines de ces dépenses, l'ARP peut demander des subventions auprès de trois sources principales : l'administration centrale, les pouvoirs locaux ou la municipalité, et les propriétaires voisins qui utilisent la route et en tirent profit, mais qui n'en sont pas riverains. Ces deux dernières sources sont la plupart du temps insignifiantes.

Le gouvernement suédois subventionne les routes privées qui satisfont aux conditions suivantes, stipulées par la SNRA :

- Longueur minimale d'un kilomètre ;
- Bon état technique et fonctionnel ;
- Coûts d'exploitation et de maintenance raisonnables ;
- Gestion et exploitation assurées par une ARP⁴ ; et
- Accessibilité au public.

La SNRA apporte une subvention qui représente de 40 % à 80 % des frais d'entretien de la route selon le type de résidences riveraines (principales ou secondaires), la catégorie de route et la présence de services publics. La priorité la plus élevée est accordée aux artères de transit qui, en 1999, ont reçu la subvention maximale, soit 80 % (tableau 2) ; viennent ensuite les routes qui donnent accès aux résidences principales dans les zones rurales et celles qui assurent un trafic commercial (subventions à hauteur de 70 % des coûts).

Les frais d'entretien routier se fondent sur une estimation des « dépenses locales raisonnables » qui prend en compte le revêtement de la route, le type et le volume de circulation, et le coût local des matériaux (gravillons, par exemple). Cela signifie qu'une ARP située à proximité d'une carrière de gravier recevra des subventions inférieures à celles d'une association qui en est plus éloignée, toutes choses égales par ailleurs.

Le gouvernement central consacre chaque année quelque USD 70 millions aux subventions. La part du lion est allouée à l'exploitation et à l'entretien ; 10 % vont à l'amélioration des routes et 8 % aux constructions nouvelles. Rares sont les ménages membres des ARP dont la quote-part dépasse USD 100 par an. Les entrepreneurs locaux se chargent généralement des travaux d'entretien et de maintenance. Les membres des ARP rurales disposent souvent de tracteurs, de décapeuses et d'autres outils, et acceptent de réaliser les travaux à bas prix. Bon nombre de membres sont également disposés à entretenir les rigoles et les accotements et à débroussailler pour éviter une augmentation de leur cotisation.

⁴ Certaines associations, bien qu'elles ne soient pas légalement constituées, reçoivent des subventions de l'État sous réserve que leurs routes satisfassent aux conditions stipulées et qu'elles-mêmes soient dotées d'un conseil, organisent une assemblée annuelle, disposent d'un budget et conduisent des audits indépendants.

Quelque 50 % des routes privées gérées par les communautés sont subventionnées. La plupart reçoivent le même montant par kilomètre (USD 800 environ). Le reste du réseau privé ne remplit pas les conditions permettant d'en bénéficier, ou bien les propriétaires n'en font pas la demande, probablement parce qu'ils ne souhaitent pas respecter les règles stipulées par la loi sur les routes privées pour les voies subventionnées, à savoir qu'elles doivent être accessibles au public.

Tableau 2 : statistiques relatives au réseau routier privé subventionné (1999)

	Longueur de route dans chaque catégorie (km)	Subventions (en pourcentage du coût)	Coûts annuels d'entretien (SKr millions)
Routes de transit	7 000	80	55
Routes d'accès à des résidences principales dans les zones rurales	53 000	70	375
Routes d'accès aux activités commerciales	5 000	70	37
Routes d'excursion	3 000	50	11
Routes d'accès à des résidences principales dans les zones urbaines	2 000	40	7
Routes d'accès aux résidences secondaires	3 000	40	15

La Fédération nationale des associations routières privées

Les ARP sont des organisations non gouvernementales. On peut voir en elles des coopératives réunissant les habitants ou les propriétaires d'une zone dotée d'une ou de plusieurs routes d'intérêt commun. Face à la motorisation croissante des années 50 et 60, nombre d'entre elles ont constaté qu'elles devaient unir leurs efforts pour solliciter un dédommagement en contrepartie de la circulation publique sur leurs routes. C'est pourquoi, dans les années 60, les membres du conseil de plusieurs ARP se sont rassemblés pour former la Fédération nationale des associations routières privées (NFPPRA). La NFPPRA représente les intérêts des ARP à l'échelon national et dans le débat politique.

En 2000, plus de 6 000 associations avaient adhéré à la fédération, soit 10 % d'entre elles environ. Elles représentent conjointement 25 000 kilomètres de routes privées et 350 000 propriétés dans toute la Suède. La plupart sont importantes (les membres de la NFPPRA comptent en moyenne 4,2 kilomètres de routes et 58 propriétés, soit sensiblement plus que la plupart des ARP).

Le droit d'adhésion annuel à la NFPPRA s'élève à quelque USD 50 par ARP, plus USD 5 par kilomètre. Ce droit comprend une police d'assurance globale. La NFPPRA, en association avec la SNRA et les bureaux du cadastre des comtés, organise par ailleurs des stages de formation à l'intention des conseils des ARP et des membres intéressés.

Conclusions

Le modèle suédois de routes privées offre des avantages à chacun en ce sens que les communautés et les usagers obtiennent les routes pour lesquelles ils sont disposés à payer, tandis que les pouvoirs publics disposent d'un réseau routier en meilleur état à moindre coût. Il fait appel à un partenariat public-privé qui repose sur un cadre institutionnel régissant la propriété privée des routes à faible trafic.

Rien ne s'oppose à ce que les pays en développement adaptent le modèle suédois de propriété privée ou communautaire des routes aux conditions locales dans le cadre de leur programme de développement du réseau routier, dans un contexte de restrictions budgétaires et en partenariat avec le secteur privé. De fait, les partenariats privé-public portant sur la gestion et le financement des routes revêtent un intérêt particulier pour les pays où une grande partie du secteur privé est composée de petits agriculteurs. L'intérêt de ce groupe pour des routes de bonne qualité et pour un bon rapport qualité-prix offre un potentiel de développement substantiel et inexploité.

Bibliographie

<http://www.revriks.se/> (page d'accueil de la Fédération nationale des associations routières privées)

Malmberg Calvo, C. 1998. Options for Managing and Financing Rural transport Infrastructure. World Bank Technical Paper 411. Washington, D.C.
<http://www.worldbank.org/afr/ssatp/rttpubs.htm>

SOU: 2001:67. Statens Offentliga Utredningar. 2001. Utredningen om Bidrag och Regler for Enskilda Vagar — BREV. <http://www.sou.gov.se/brev/>