

ÉVOLUTION DES ADMINISTRATIONS ROUTIÈRES

18 septembre 2007 (après-midi)

SÉANCE SPÉCIALE 1

RAPPORT INTRODUCTIF

SOMMAIRE

INTRODUCTION	3
1) LA DÉCENTRALISATION DES ADMINISTRATIONS ROUTIÈRES	3
2) L'EXTERNALISATION ET SES LIMITES	5

INTRODUCTION

L'importance croissante accordée à la protection de l'environnement a totalement bouleversé l'approche et la manière de conduire les affaires dans le secteur routier. Alors qu'elles avaient autrefois pour principal objectif d'offrir les infrastructures nécessaires pour répondre à la progression continue du volume de trafic, les administrations routières doivent à présent faire face au défi de créer des politiques de transport durables où l'aménagement du territoire et la demande en transport sont appréhendés de façon à privilégier les solutions qui protègent l'environnement.

Au-delà des préoccupations pour l'environnement, les contraintes budgétaires générales de même que la pression concurrentielle poussent à la réforme du secteur routier. Les administrations routières connaissent ainsi une évolution importante de leurs missions et de leurs formes d'organisation sous les effets conjugués de 2 principales tendances qui caractérisent la plupart d'entre elles : la décentralisation (répartition différente selon les cas du réseau routier entre les autorités publiques) et l'externalisation de différentes tâches.

Cette séance traite ainsi de ces 2 sujets : décentralisation et externalisation, afin d'apporter, à travers quelques exemples diversifiés, des éléments de réflexion sur l'évolution et le fonctionnement des administrations routières à travers le monde.

Elle ne vise en aucune façon à comparer les différents modes de fonctionnement entre eux, ni à démontrer qu'un certain mode d'organisation est plus efficace qu'un autre. Des facteurs complexes, tels que la culture administrative du pays ou la place de l'État, ou encore l'évaluation délicate des performances, limiteraient ce genre de conclusions. De la même façon il serait difficilement envisageable de transposer à l'identique un mode de fonctionnement d'un pays à l'autre.

Enfin, il est à noter que, bien que les aspects de financement et d'organisation soient étroitement liés, cette séance n'abordera pas, ou très sommairement, les aspects de financement qui sont traités dans le cadre de la séance consacrée au « financement des investissements routiers ».

1) LA DÉCENTRALISATION DES ADMINISTRATIONS ROUTIÈRES

Les collectivités territoriales à travers le monde diffèrent sensiblement dans leur organisation, leurs compétences, leurs ressources financières et leur fonctionnement. Les dernières années ont néanmoins été marquées par un mouvement généralisé de renforcement de l'autonomie locale au travers, notamment, de réformes constitutionnelles.

On constate dans la plupart des pays du monde un transfert des routes appartenant à l'État vers les collectivités locales. Loin d'être un transfert isolé, il s'intègre dans un processus plus global de décentralisation des pouvoirs, dont le but est d'accorder plus d'autonomie aux collectivités locales.

Aussi, la première partie de la séance, consacrée à la décentralisation, vise-t-elle à présenter des expériences récentes de décentralisation, illustrant cette tendance, commune à de nombreux pays, au transfert du réseau national vers les collectivités locales, et leur impact sur l'organisation des administrations routières.

Les exemples choisis ne concernent pas des pays à très grande superficie pour lesquels la répartition des pouvoirs entre l'État et les collectivités territoriales relève essentiellement d'une problématique d'efficacité.

Ainsi, le cas de l'expérience française ouvrira la première partie de la séance, et sera suivie d'un exposé de la Banque Japonaise de Coopération Internationale sur l'impact de la décentralisation sur le développement des infrastructures routières en Asie du sud-est, et enfin d'une présentation du processus de décentralisation au Maroc.

En effet, en France, en janvier 2006, le transfert de l'État aux départements français d'environ 18000 km de routes, soit plus de la moitié du réseau routier national, et des personnels correspondants, a obligé l'État à réorganiser entièrement ses services routiers, selon des logiques d'action et des objectifs fondamentalement repensés.

Pour l'État, le recentrage sur un réseau resserré, constitué en grande partie des itinéraires les plus circulés, permet une spécialisation et une professionnalisation de l'organisation des services, par la mise en place de structures dédiées à la route. Pour les départements, la maîtrise de l'ensemble du maillage local en infrastructures et en services techniques permet une meilleure adaptation au territoire des politiques d'aménagement local, favorisant une écoute renouvelée et enrichie des citoyens et des élus.

L'État et les départements sont ainsi, chacun de leur côté, engagés dans de profondes réformes. Ils doivent néanmoins mettre en place, conjointement, les outils, les moyens et les coopérations qui permettront d'apporter aux usagers de la route un service cohérent et de qualité. Tels sont les éléments de problématique qui seront examinés lors de la présentation du cas français.

L'exposé de la Banque Japonaise de Coopération Internationale s'attachera, quant à elle, à dresser un état des lieux du processus de décentralisation en Asie du sud-est, région du monde où cette tendance est apparue assez tardivement sur l'agenda politique des divers gouvernements (dans la deuxième moitié des années 1990, à l'exception des Philippines). Il sera l'occasion d'examiner les évolutions structurelles induites par la décentralisation ainsi que leurs impacts sur le développement des infrastructures routières en Asie du sud-est.

Enfin, en ce qui concerne le Maroc, dès les premières années de l'indépendance, il a opté pour une décentralisation graduelle et a adopté progressivement un cadre législatif et réglementaire qui favorise la décentralisation.

Pour s'adapter à l'évolution de son environnement, la Direction des Routes et de la Circulation Routière du Maroc (DRCR) a connu plusieurs mutations qui seront abordées lors de cette présentation. En particulier, pour anticiper et accompagner l'évolution institutionnelle en matière de décentralisation, elle a procédé à une déconcentration de ses structures et les a continuellement adaptées pour assurer toute l'efficacité requise à son action.

Après l'accompagnement de la décentralisation, l'un des principaux enjeux pour elle consiste aujourd'hui à répondre aux besoins de développement économique et social du monde rural. La promotion du développement régional constitue ainsi l'un des axes fondamentaux pour la mise en œuvre des programmes d'investissement et s'articule autour des 2 principales préoccupations suivantes : améliorer la desserte locale et désenclaver les populations rurales pour accompagner les projets de développement économique d'une part, et promouvoir le partenariat à travers une plus grande participation de la population et des associations aux activités de développement local d'autre part.

Outre ces exemples de décentralisation, la première partie de la séance sera également l'occasion de présenter des exemples originaux de recentralisation, comme le cas de la Confédération Helvétique, caractérisée par une évolution des responsabilités entre les cantons et le niveau fédéral. En effet, avec la réforme de la péréquation, qui devrait entrer en vigueur au 1^{er} janvier 2008, la construction, l'entretien et l'exploitation des routes nationales, autrefois assurés par les cantons, relèveraient désormais de la Confédération, et leur financement serait assuré uniquement par celle-ci. Dans le même temps la réforme vise à diminuer le rôle de la Confédération sur les routes cantonales. Le principal défi à relever par l'administration routière helvétique consiste ainsi à mener le processus de transformation afin de disposer de structures opérationnelles d'ici le 1^{er} janvier 2008.

2) L'EXTERNALISATION ET SES LIMITES

La deuxième partie de la séance vise à mettre en évidence les principales configurations d'administration routière nationale et leurs différences de situation quant au degré d'externalisation, ainsi que les limites de celle-ci.

En effet, l'organisation des services routiers nationaux varie, parfois considérablement, selon les cas, et peut prendre des formes diverses : directions des routes intégrées dans le ministère responsable des transports, agences routières, sociétés publiques ou privées concessionnaires de l'ensemble du réseau national... Cette organisation dépend de nombreux facteurs, en particulier le nombre et la répartition des compétences nationales dans le domaine routier, ainsi que le nombre d'activités externalisées.

Concernant la répartition des compétences, pour améliorer l'efficacité et la qualité de leurs administrations routières, plusieurs pays ont adopté un schéma de fonctionnement visant à faire évoluer leurs organisations routières d'une organisation unique traditionnelle à deux organisations distinctes. La première, dite cliente, est responsable des fonctions stratégiques, essentiellement la planification et la gestion générale du réseau. La deuxième, appelée productrice, est en charge des fonctions d'exécution, c'est à dire l'étude, la construction, l'entretien et l'exploitation du réseau. A terme l'organisation productrice peut être transformée en société, publique ou privée, indépendante. Ainsi l'exécution est séparée des aspects de politiques stratégiques, dans le but de permettre une gestion plus efficace, en général à travers un système de gestion par objectifs.

De plus, les administrations routières nationales, en particulier lorsqu'elles sont séparées du ministère, confient un nombre croissant de missions au secteur privé. Les administrations routières diffèrent ainsi par le degré d'externalisation de leurs activités. Il s'agit du nombre d'activités sous la responsabilité de l'administration que celle-ci délègue. Cette délégation peut s'effectuer en faveur du secteur privé, mais également en faveur des collectivités territoriales comme c'est le cas en Allemagne.

Toutefois, l'externalisation rencontre certaines limites ou du moins suscite des interrogations.

Aussi, cette deuxième partie de la séance aura-t-elle pour objet, après avoir dressé un état des lieux des divers schémas d'organisation des administrations routières dans le monde, de présenter deux exemples illustrant les limites de l'externalisation, à travers d'une part, l'exercice des tâches de police en Angleterre assurées par la Highways Agency, et d'autre part, l'externalisation des études d'ingénierie au Québec, qui suscite certaines interrogations.

La deuxième partie de la séance s'achèvera enfin par la présentation d'un cas original d'externalisation, non pas vers le secteur privé mais vers les collectivités territoriales : il s'agit du cas de l'Allemagne où l'administration fédérale ne possède que la compétence législative (propriété, financement, compétence pour les décisions de principe), la gestion des grandes routes fédérales étant assurées par les 16 Länder qui disposent des compétences propres en la matière et agissent par délégation de pouvoir de la Fédération.

La présentation de ce cas sera l'occasion de décrire les structures administratives créées à cet effet par les Länder, s'appuyant essentiellement sur quatre formes d'organisation qui diffèrent fortement les unes des autres : tantôt entreprise publique, placée directement sous la tutelle du Ministère des Transports du Land, chargée des services de la voirie et de la circulation du Land ; tantôt administration de Land, avec création d'une société privée ; tantôt service de la construction des routes faisant partie intégrante de l'administration d'État du Land ; ou enfin structure résultant de la concentration des trois niveaux de collectivités (Länder, circonscriptions et communes - ainsi que les villes).

Rédigé par Katayoune Panahi-Calmen (France)