

# ORGANISATION DE L'ADMINISTRATION DE LA CONSTRUCTION ROUTIERE EN ALLEMAGNE

Konrad Bauer,  
BASt, Bergisch Gladbach, Allemagne  
[bauer@bast.de](mailto:bauer@bast.de)

## RESUME

En Allemagne, pays fédéral, les communautés territoriales, la Fédération, les Länder, les circonscriptions et les communes (ainsi que les villes) ont leurs propres routes. Souvent, l'administration des routes n'est pas assurée par l'organisme qui en porte la charge financière. C'est le cas en particulier pour la Fédération qui ne possède que ce l'on appelle la compétence législative (propriété, financement, compétence pour les décisions de principe). Les grandes routes fédérales sont gérées par les 16 Länder qui disposent des compétences propres en la matière et agissent par délégation de pouvoir de la Fédération. Très souvent, les 16 Länder ont créé des structures administratives qui diffèrent fortement les unes des autres. Celles-ci s'appuient essentiellement sur 4 modèles de base. Des réformes de l'administration de grande envergure ont été mises en oeuvre plus particulièrement durant les 10 dernières années.

## 1. ORGANISATION ETATIQUE

### 1.1 La forme d'Etat fédéral

L'organisation de l'Etat est réglée en Allemagne par la Loi Fondamentale de 1949, c'est à dire par la Constitution allemande. L'organisation de l'Etat repose sur le modèle fédéral. Il existe un Etat global, la République Fédérale d'Allemagne – dénommé brièvement « Fédération » - ainsi que les 16 Länder de la République Fédérale.

La Fédération, mais aussi les Länder disposent de compétences et de moyens financiers importants. A l'instar de la Fédération, chaque Land a, conformément à sa constitution, un Ministre Président, des Ministres de Land, un Parlement de Land (donc, par voie de conséquence, une législation qui lui est propre) de même que ses propres administrations. Depuis peu, - août 2006-, la Loi Fondamentale a été modifiée dans le but de conférer aux Länder encore davantage de compétences importantes dans l'organisation étatique de l'Allemagne. En plus de la Fédération et des Länder, les circonscriptions, les villes et les communes possèdent aussi leurs propres administrations et leurs propres recettes fiscales.



**Fig. 1 : La République Fédérale d'Allemagne et les 16 Länder**

## 1.2 Organisation de l'administration en Allemagne

L'organisation de l'administration de la République Fédérale Allemande, repose pour l'essentiel sur la répartition suivante :

- La Fédération et ses 16 Länder
- Traditionnellement les Länder se subdivisent en
- Districts
  - Circonscriptions et villes circonscriptions
  - Communes appartenant aux circonscriptions

Cette structure de l'organisation, uniforme à l'origine remonte à l'époque du centralisme d'avant 1945. Elle n'a pas cessé de se modifier durant les derniers 60 ans dans les différents Länder à la suite des grandes réformes spécifiques de Länder. La grandeur des communes fournit ici un bon exemple : alors que le Land Rhénanie-du-Nord-Westphalie qui compte le plus grand nombre d'habitants (18,2 millions d'habitants) n'a que 392 villes et communes – d'une grandeur moyenne de

46000 habitants en moyenne - le Land de la Bavière (12,4 millions d'habitants) rassemble 2056 villes et communes d'une grandeur moyenne de 6030 habitants. En tout, l'Allemagne compte plus de 82 millions d'habitants, près de 12500 villes et communes d'une grandeur moyenne de 6600 habitants.

La Fédération et les Länder détiennent le pouvoir législatif dans leur champ d'action respectif. C'est pourquoi la Fédération ne peut pas promulguer de règlements pour les administrations de Land, les circonscriptions et les communes sans que le Conseil Fédéral, -c'est à dire la seconde chambre représentant les gouvernements des Länder,- ait donné son assentiment explicite. Normalement, les Länder décrètent les lois pour les tâches qui doivent être remplies par les collectivités territoriales (circonscriptions, villes et communes), à moins que de telles tâches n'aient été transférées aux communes qui doivent alors les considérer comme leurs propres tâches.

## **2. ADMINISTRATION DES COMMUNAUTÉS TERRITORIALES EN ALLEMAGNE**

### **2.1 Administration fédérale**

Les initiateurs de la Loi Fondamentale sont partis du principe que la Fédération, indépendamment des Ministères pour un nombre réduit de domaines, possède aussi sa propre administration. L'exécution des lois fédérales est du ressort des administrations de Land (2,1 millions d'employés) ou de celui des administrations communales (1,3 millions d'employés).

La Fédération a, par ailleurs, créé des administrations (Administration des douanes, Administrations des voies navigables appartenant à l'Etat fédéral, Administration militaire ; Administration du Ministère des affaires étrangères) qui emploient 481400 agents sur les 4 millions de personnes exerçant leurs activités dans les services publics.

### **Administration des routes**

Les communautés territoriales : la Fédération, les Länder, les Circonscriptions et les Communes possèdent leurs propres routes. En général, les organismes qui supportent les charges financières de la construction routière ont aussi leurs propres administrations afin d'accomplir de telles missions. Toutefois, les administrations d'autres communautés territoriales administrent souvent les routes par délégation de pouvoir de ces organismes. C'est le cas, en particulier, pour les grandes routes fédérales.

### **2.3 Gestion des tâches**

#### **2.3.1 Généralités**

Les grandes routes fédérales (Autoroutes fédérales et grandes routes fédérales) sont gérées par les Länder dans le cadre de l'exécution par délégation de la Fédération, cela signifie que les Länder, planifient, construisent, entretiennent et gèrent les grandes routes fédérales par délégation de la Fédération. Le tableau suivant donne

un aperçu de la répartition de la propriété, de la responsabilité financière et de l'administration pour toutes les catégories de routes :

**Fig. 2 : Routes en Allemagne : Propriétés, responsabilité de financement, administration (source : Ministère fédéral des Transports de la Construction et des Affaires urbaines)**

Catégorie de routes		Longueur du réseau [en km]	Longueur du réseau [en km]		Régime de propriété, responsabilité du financement de la construction et de l'entretien	
			Tronçons en rase campagne	Traversées d'agglomérations	Tronçons en rase campagne	Traversées d'agglomérations
Grandes routes fédérales	Autoroutes Fédérales (BAB)	12.200	Fédération	---	Länder par délégation de la Fédération (Art. 90 de la Loi Fondamentale)	---
	Routes fédérales (B)	41.300		< 80.000 habitants Fédération <<<		< 80.000 habitants: Länder
				> 80.000 habitants: Communes		> 80.000 Habitants: Communes
Routes des Länder (L)		87.000	Länder	< 30.000 habitants*: Länder	Länder	< 30.000 habitants*: Länder
				< 30.000 habitants*: Communes		> 30.000 habitants*: Communes
Routes de circonscription (K)		92.000	Circonscriptions	< 30.000 habitants*: Circonscriptions	Circonscriptions	< 30.000 habitants*: Circonscriptions
				< 30.000habitants*: Communes		> 30.000 habitants*: Circonscriptions
Routes communales (G)		420.000	Communes		Communes	

\* Les limites concernant le nombre d'habitants sont différemment définies selon la législation du Land ; les chiffres indiqués sont des exemples correspondant à la réglementation appliquée dans quatre Länder.

\*\* Les circonscriptions peuvent transmettre par contrat ces tâches administratives au Land dont elles font partie.

### 2.3.2 Compétences de la Fédération

Lors de l'exécution des lois fédérales par délégation de la Fédération, l'autonomie des Länder est limitée. La Fédération dispose de droits d'ingérence sur les Länder en tant que « Maître d'ouvrage ». Ces droits lui permettent d'imposer ses conceptions. C'est ainsi que la Loi Fondamentale accorde au Ministère Fédéral des Transports, de la Construction et des Affaires Urbaines le pouvoir d'imposer des directives aux administrations des Länder. Le Gouvernement Fédéral est ainsi habilité, avec l'approbation du Conseil Fédéral, à édicter des « Prescriptions administratives générales ». Par ailleurs, la planification centrale et la coordination supra régionale sont du ressort de la Fédération. Enfin, la Fédération porte la responsabilité financière pour la construction et l'entretien des grandes routes fédérales. L'organisation des rapports entre la Fédération et les Länder dans le domaine de l'exécution des lois fédérales pour les grandes routes fédérales inclut un grand nombre de lois, de décrets d'application et de directives. Ceux-ci permettent à la Fédération d'édicter des prescriptions conduisant à une réglementation uniforme des grandes routes fédérales.

### **2.3.3 Acquittement des fonctions et responsabilités des Länder**

Dans le cadre de l'exécution des lois fédérales, en plus de la mise en place des administrations nécessaires, les Länder possèdent le droit d'agir et de prendre des responsabilités vis à vis de tiers : les compétences leur permettant de s'acquitter des fonctions et des responsabilités. Si, par exemple, la Fédération considère que l'acquisition d'un terrain est indispensable pour la construction d'une route, les administrations fédérales ne pourront pas conclure directement le contrat avec le propriétaire du terrain. Dans un tel cas, la Fédération devra alors donner l'instruction nécessaire au Ministère du Land de façon à ce que les administrations du Land se chargent de cette tâche. C'est dans ce cadre que les Länder planifieront, entretiendront et gèreront les grandes routes fédérales par délégation de la Fédération une fois que le législateur fédéral aura fixé, par une loi fédérale, dans le plan des besoins pour les grandes routes fédérales, quelles routes fédérales devront être aménagées, entretenues, reconstruites ou agrandies. Les Länder planifieront les mesures prévues conformément, à cette à cette classification des besoins.

Les mesures de constructions nouvelles de grande envergure conduiront, en général à une étude d'impact régional qui sera menée par l'autorité de planification du Land concerné. Le Ministère Fédéral des Transports, de la Construction et des Affaires urbaines déterminera le tracé de la route en consultation avec l'autorité de planification du Land. Pour des mesures de construction de moindre importance, telles que les routes de contournement par exemple, on appliquera la procédure simplifiée de la détermination du tracé. Par principe, les mesures de construction sont planifiées par les services de construction des routes compétents au niveau du Land. La détermination du tracé a un caractère contraignant pour les services de constructions de routes. Les nouvelles constructions et les constructions de grande envergure devront être couvertes, au regard de la loi, par une procédure de déclaration d'utilité publique. Selon le Land, cette procédure ressort de différents services. La procédure comprend par principe 3 étapes : l'arrêt du plan, l'audit et la décision.

### **2.3.4 Financement de l'administration des grandes routes fédérales**

Si les Länder agissent par délégation de la Fédération, les Länder financeront eux-mêmes leurs propres dépenses administratives conformément aux règlements constitutionnels. Ce sont, par exemple, les coûts de personnel et de matériel de leurs administrations ainsi que les coûts de la procédure administrative. La Fédération prendra en charge les dépenses résultant directement des mesures, c'est à dire les coûts d'acquisition des terrains, d'exécution des travaux, d'entretien et de remise en état ainsi qu'un montant forfaitaire de 3% des coûts de la construction.

## **2.4 Administration de la construction des routes de la Fédération**

La Fédération ne dispose que d'une administration relativement réduite pour accomplir ses tâches dans le domaine de la construction routière. Il s'agit du service « S Construction routière, Trafic Routier » du Ministère Fédéral des transports, de la Construction et des Affaires urbaines (220 personnes, de l'Office Fédéral du Transport de marchandises (BAG) à Cologne (1000 personnes environ) et de l'Office Fédéral de Recherches Routières le BAST à Bergisch Gladbach (400 employés environ)

## 2.4.1 Le Ministère Fédéral des Transports, de la Construction et des Affaires urbaines - MFTCU

### 2.4.1.1 Les tâches du Ministère Fédéral des Transports, de la Construction et des Affaires urbaines

Ce ministère accomplit les tâches qui relèvent de la Fédération pour autant qu'il ne s'agisse pas d'actions législatives qui sont du ressort du Parlement Fédéral et du Conseil Fédéral. Tout comme l'ensemble des administrations fédérales, le Ministère Fédéral des Transports, de la Construction et des Affaires urbaines connaît une réduction de personnel d'au moins 1,5 % des postes chaque année, depuis 1994. C'est pourquoi, actuellement, seulement 220 personnes sont employées dans le domaine dont relève le réseau routier. En raison de ces réductions de personnel, le gouvernement fédéral connaît des difficultés à être représenté correctement au sein d'organisations nationales et internationales (le CEN, par exemple).

### 2.4.1.1 Organisation du Ministère Fédéral des Transports, de la Construction et des Affaires urbaines

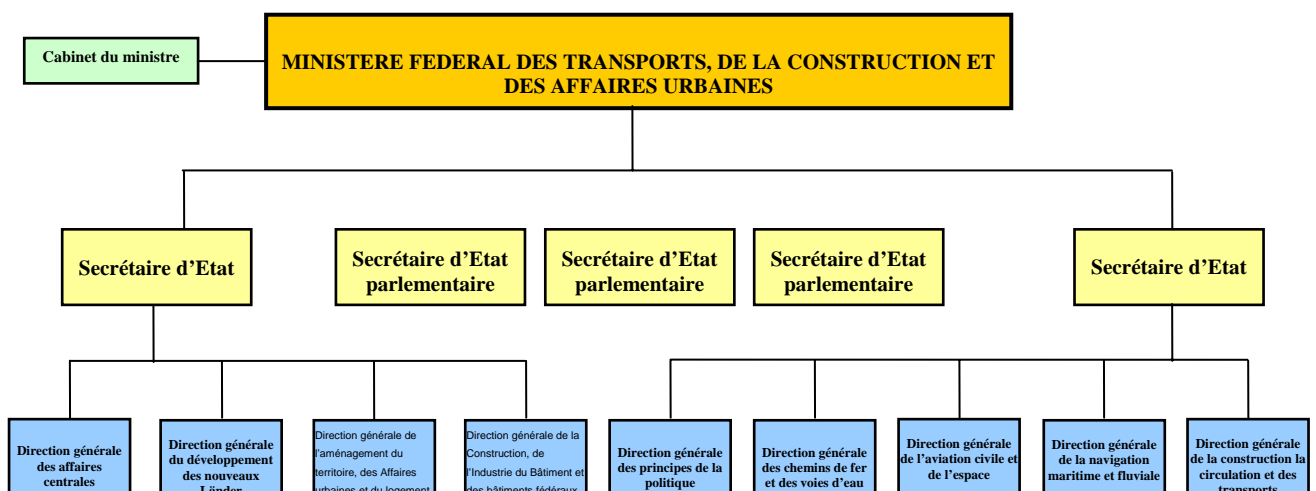
Le Ministère Fédéral des Transports, de la Construction et des Affaires urbaines se compose du cabinet du ministre, de neuf directions générales ainsi que d'un service de soutien de l'échelon politique. Deux de ces directions générales s'occupent de tâches se recoupant :

- La direction générale des affaires centrales aux tâches polyvalentes, est chargée du budget, du personnel, de l'organisation, de l'informatique, du service intérieur et juridique.
- La direction générale des principes de la politique des transports qui coordonne et dirige les tâches internationales, d'organisation et d'investissement du ministère MFTCU.

Les sept autres directions générales se consacrent à des tâches spécialisées.

**Fig. 3 : Organigramme du Ministère Fédéral des Transports, de la Construction et des Affaires urbaines - MFTCU**

(Source : Ministère fédéral des Transports de la Construction et des Affaires urbaines)



### **2.4.1.3 Fonctions et organisation de la direction générale de la construction, de la circulation et des transports routiers au sein du Ministère fédéral des transports, de la Construction et des Affaires urbaines**

La direction générale de la construction, de la circulation et des transports routiers, assume par ses deux directions

- « Planification routière, législation et technologie » (Direction S1) et
- « Construction routière, entretien et financement » (Direction S2)

- les tâches à l'échelon fédéral dans les domaines de la construction et de l'entretien, de l'extension et de l'amélioration du réseau des grandes routes fédérales, c'est à dire des autoroutes et des routes fédérales. Les ouvrages d'art (ponts, tunnels, murs de soutènement) ainsi que les aires de service le long des autoroutes fédérales sont partie intégrante des grandes routes fédérales. Les tâches au niveau fédéral s'étendent surtout au financement, à la planification du réseau routier et à l'établissement des programmes d'aménagement ainsi qu'à l'élaboration de directives techniques et juridiques.

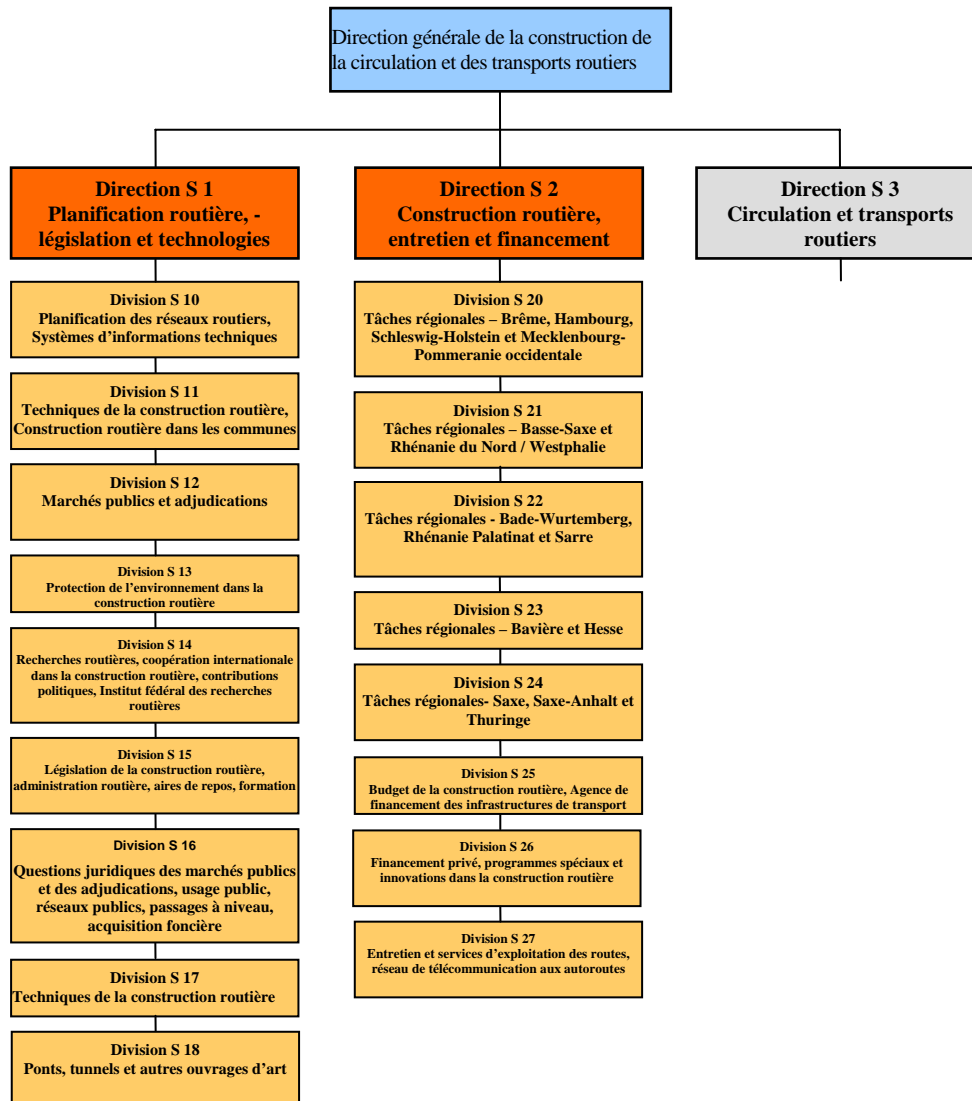
La direction S 3 est chargée des questions relatives l'admission de personnes et à l'autorisation de véhicules à la circulation routière ainsi qu'aux règles de comportement des usagers de la voie publique. L'application du Code de la route relève des Länder. Dans ce domaine, la Fédération accomplit essentiellement des missions coordinatrices.

La Fédération exerce le contrôle juridique et technique des Länder. Dans ce cadre, la Direction générale assure une fonction directrice. Ici, la tâche de la direction générale est, en effet, d'assurer l'uniformité d'un réseau de grandes routes fédérales performant et sûr dans l'ensemble du territoire de la république fédérale. Six divisions compétentes ont la charge des grandes routes fédérales des 16 Länder.

La direction générale de la construction routière est plus particulièrement compétente pour :

- Le code de construction des routes, défini notamment dans la loi sur les grandes routes fédérales, la loi sur l'agrandissement et l'élargissement des grandes routes fédérales et la Loi régissant les biens des autoroutes fédérales et des autres grandes routes fédérales pour la circulation à grande distance ;
- L'élaboration du plan des besoins, comprenant la conception du développement du réseau des grandes routes fédérales ;
- L'élaboration du programme de construction pour les grandes routes fédérales ;
- La gestion du budget de la construction routière ;
- L'élaboration des normes et des spécifications techniques de construction et de circulation ainsi que les directives générales sur la construction, la configuration et l'équipement des grandes routes fédérales ;
- La recherche spécifique au secteur routier ;
- Les marchés publics et adjudications ;

**Fig. : Organigramme de la Direction générale de la construction, de la circulation et des transports routiers – Directions S1 et S2 du Ministère Fédéral des Transports, de la Construction et des Affaires urbaines (Source : Ministère fédéral des Transports de la Construction et des Affaires urbaines)**



Une des tâches principales de la construction routière est de tenir compte de façon adéquate tout à la fois des intérêts de l'environnement et de ceux de l'urbanisme.

#### 2.4.2 Office Fédéral du transport des marchandises – BAG -

L'Office Fédéral du transport des marchandises est un service relevant de l'autorité du Ministère Fédéral des Transports, de la Construction et des Affaires urbaines. Ce service, dont le siège se trouve à Cologne, possède 11 antennes et emploie environ 1000 personnes. Il accomplit, dans le domaine des Transports, les fonctions qui ont été attribuées à la Fédération, soit par des lois fédérales, soit sur la base de ces lois. Il contrôle, entre autres, le transport des marchandises des entreprises allemandes et



étrangères. Il contrôle et surveille le paiement des péages pour les poids lourds calculés en fonction des distances parcourues sur les autoroutes. Il perçoit les redevances de concession versées pour l'exploitation d'établissements secondaires le long des autoroutes fédérales. Il observe et expertise l'évolution du marché dans le secteur du transport des marchandises. La Société Tollcollect, comme partie contractante de l'Office Fédéral du transport des marchandises, est chargée de déterminer et de recouvrer les péages perçus sur les autoroutes allemandes.

#### **Office Fédéral des Recherches Routières – BAST -**

L'Office Fédéral des Recherches Routières dont le siège se trouve à Bergisch Gladbach, à côté de Cologne, est une Institution consacrée aux recherches et aux conseils politiques. Elle relève de l'autorité du Ministère Fédéral des Transports, de la Construction et des Affaires urbaines. Elle dispose de cinq services spécialisés (Comportement et sécurité; Techniques de la circulation routière ; Techniques des véhicules ; Techniques des constructions routières ; Ponts et ouvrages d'art) et d'une direction centrale. L'Office est dirigé par un président. Plus de 400 personnes venant des horizons les plus divers (plus particulièrement : des ingénieurs de construction et des transports, des physiciens et des psychologues) sont représentées dans environ 560 organisations nationales et près de 130 organisations internationales et apportent ainsi leurs contributions à l'élaboration de normes et de réglementations en Allemagne, en Europe et au niveau international. Les scientifiques de l'Office Fédéral des Recherches Routières participent actuellement à une vingtaine de grands projets de l'UE. L'Office a transféré quelques 300 missions d'études et de recherches à des universités et à des bureaux d'études et travaille actuellement lui-même à 300 projets. L'Office a mis en place un système de gestion et de contrôle de gestion important. Le budget de l'Office Fédéral des Recherches Routières est partie intégrante du budget fédéral annuel et s'élève à près de 30 millions d'euros par an; de plus l'Office dispose de ces propres recettes s'élevant à un montant de 10 millions d'euros par an. Ces recettes sont réalisées grâce à des travaux effectués pour des tiers.

#### **2.4.4 Agence de financement des infrastructures de transport (VIFG) Société de planification et de construction des grandes routes fédérales dans le cadre de l'unité allemande (DEGES)**

Le Ministère Fédéral des Transports, de la Construction et des Affaires urbaines recourt aux services de deux sociétés d'exploitation privées dont il est le sociétaire en partie ou en totalité.

##### **2.4.4.1 Agence de financement des infrastructures de transport – VIFG**

L'Agence de financement des infrastructures de transport est une société de droit privé appartenant à la Fédération fondée en octobre 2003 sur la base d'une loi. Les tâches de l'Agence de financement des infrastructures de transport fixées par la loi sont :

➤ la répartition des recettes obtenues par la perception de redevances (Péage autoroutier pour les poids lourds) conformément à la loi sur le péage autoroutier pour le financement des constructions nouvelles, pour l'agrandissement, l'exploitation et l'entretien des grandes routes fédérales et des voies navigables fédérales ainsi que pour la construction, l'agrandissement et les investissements de remplacement du réseau de voies ferrées de la Fédération,

- la prise en charge de tâches en rapport avec la préparation, l'exécution et le règlement de projets d'infrastructures concernant les voies de communications réalisées par des entreprises privées (**Partenariat Public Privé**)

Les activités de l'agence de financement des infrastructures de transport (VIFG) conduisent :

- à changer progressivement de système de financement, - celui-ci étant de moins en moins assuré par le contribuable et de plus en plus par l'utilisateur -,
- à introduire le péage en fonctions des sections routières utilisées, ce qui s'avère d'un bien-fondé indéniable aussi bien en termes économiques qu'écologiques, et,
- à garantir que les taxes perçues seront bien utilisées pour effectuer des investissements.

Chaque année, le Parlement Fédéral vote le plan budgétaire de même que le plan de construction de routes. Ce plan contient les différentes mesures dont le programme de réalisation est financé sur la base des taxes payées par les utilisateurs.

#### **2.4.4.2 Société de planification et de construction de grandes routes fédérales dans le cadre de l'unité allemande (DEGES - GMBH)**

La société de planification DEGES a été fondée une année après l'Unification allemande, en 1991, afin de créer des capacités supplémentaires dans le domaine administratif. C'est une société de planification de droit privé qui travaille d'après les critères de l'économie privée. La Fédération et neufs nouveaux Länder en sont les sociétaires. **Dès la fin 2005!!!** plus de 1000 km pris en charge par la société DEGES avaient déjà été achevés et 90 km étaient en construction. On s'attend à ce que les projets confiés à la DEGES soient terminés en 2009 / 2010. Le contrat de société de la DEGES a été étendu, en décembre 2001, si bien que les domaines d'activités de la société, comme prestataire de services, couvrent, maintenant, l'ensemble des projets d'infrastructure (routes, voies ferrées, voies navigables) où les pouvoirs publics interviennent en tant que « Maître d'ouvrage ».

### **3. Administration des routes des Länder**

#### **3.1 Des évolutions différentes**

Les administrations de la construction routière des 16 Länder, tout comme les autres administrations publiques se sont modifiées sans cesse pendant les 50 années passées. Durant les 10 à 15 dernières années, on a pu toutefois noter des réformes importantes touchant les formes de l'organisation des administrations ce qui a conduit aussi à des différences d'évolution des administrations de la construction routière des Länder. Ces changements d'organisation s'appuient sur des exigences qui se font jour dans l'opinion publique et qui favorisent :

- Une réduction de la part de l'Etat dans les comptes de la nation et ainsi une réduction des dépenses de l'Etat
- La privatisation de tâches et de fonctions remplies par la collectivité publique.
- Une réduction de l'administration exercée comme droit souverain en faveur d'une administration considérée comme prestataire de services
- L'augmentation des recettes de l'Etat
- Une administration moins importante et une débureaucratiation
- Une réduction des niveaux hiérarchiques
- L'utilisation des nouveaux médias

- Des changements de priorité pour les tâches principales

D'autres points de vue renforcent encore les tendances concourant à une restructuration des administrations d'Etat. Il s'agit aussi bien de la politique du marché de l'emploi, de la décentralisation des centres administratifs au profit d'une répartition plus équilibrée des institutions public dans le Land considéré, que des considérations de politique générales. A l'occasion, on oublie trop souvent que de nouvelles institutions ne sont en mesure de fonctionner pleinement qu'après des années et qu'une restructuration provoque la disparition de beaucoup du savoir pragmatique et des connaissances accumulées.

### **3.1 Quatre structures différentes de l'administration des constructions routières**

Quatre formes d'organisation se sont principalement imposées dans les administrations de la construction routière des Länder. Ces modèles seront décrits dans le détail dans ce qui suit. Toutefois, nous n'entrerons pas dans le détail des administrations des trois villes-Etat Berlin, Hambourg et Brême dont l'organisation dépend davantage de la commune.

#### **3.2.1 Entreprise publique chargée des services de la voirie et de la circulation dans 6 Länder**

Une forme d'organisation fondamentalement différente apparaît lors de la création d'une société d'exploitation des routes englobant l'administration existante.

##### **3.2.1.1 Rhénanie-du-Nord-Westphalie : Situation jusqu'en 2001**

En 2001, une réforme fondamentale de l'administration de la construction des routes a été entreprise dans le Land Rhénanie-du-Nord-Westphalie. Le Land comptant le plus grand nombre d'habitants de l'Allemagne (Surface : Habitants : 18,1 millions) a été constitué, après la deuxième guerre mondiale, à partie de deux provinces de l'ancienne Prusse. L'idée traditionnelle de la Prusse s'est alors imposée. Selon cette conception, la construction et le maintien de routes suprarégionales n'est pas du ressort de l'Etat central mais de celui des provinces concernées (au contraire des questions concernant les voies navigables et les chemins de fer). Conformément à ce principe, jusqu'en 2001 il n'existait pas d'administration d'Etat pour la construction des routes mais deux Autorités locales régionales formées par les circonscriptions du Land (Landschaftsverband) dont les centrales se trouvaient à Cologne et Munster et qui constituaient les organismes de financement des constructions routières. Comme les Autorités locales régionales géraient aussi les grandes routes fédérales, le Ministère Fédéral des Transports devait d'abord adresser les instructions concernant les grandes routes fédérales au Ministère des Transport de Düsseldorf qui, alors, transmettait ces instructions à l'Autorité locale régionale correspondante. De la même façon, les comptes-rendus de l'Autorité locale régionale ont été d'abord adressés au Ministère du Land qui les a communiqués au Ministère des transports Fédéral. Les deux administrations jouissaient toutefois d'une excellente réputation en Allemagne. Ces collectivités locales indépendantes essayèrent de s'opposer aux plans du Land visant à introduire une administration d'Etat en portant plainte devant le tribunal constitutionnel de la Rhénanie-du-Nord-Westphalie, mais leur plainte a été

rejetée. En se fondant sur la position géographique centrale du Land, aussi bien en Allemagne que dans les transports européens, le gouvernement du Land a livré les arguments lui permettant de replacer les tâches de ces autorités dans les compétences du Land et dans la nouvelle forme d'organisation. Une telle position exige, en effet, que l'administration de la construction routière dispose dans l'ensemble du Land de structures unifiées et adaptées aux besoins de notre époque ; ces nouvelles structures étaient au mieux capables de surmonter les tensions entre le désir d'éviter les bouchons, la rentabilité et la sécurité du transport auxquelles la construction et l'entretien des routes doivent faire face.

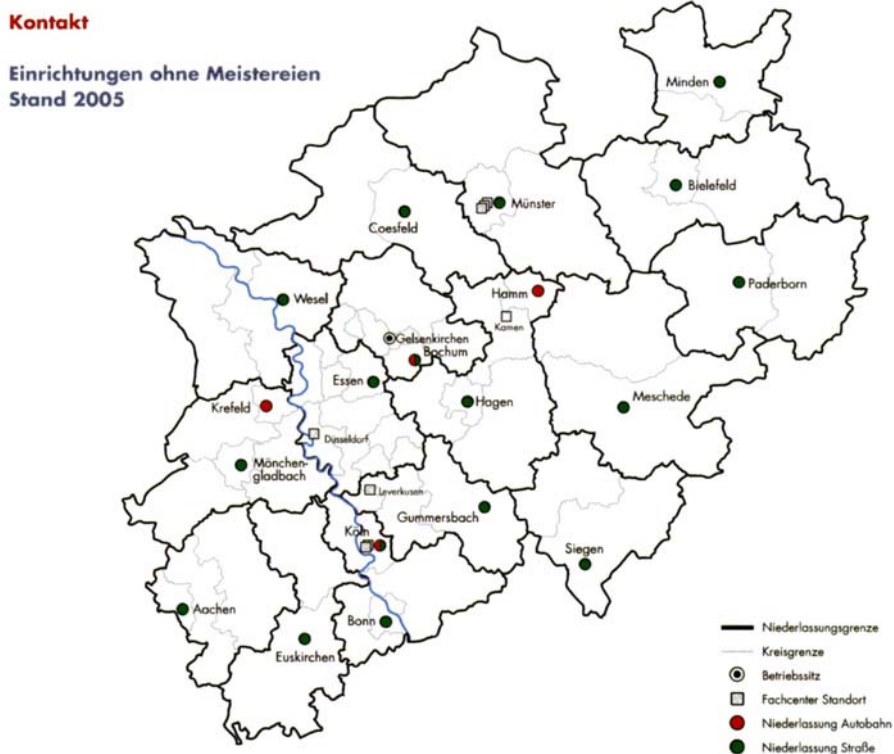
### **3.2.1.2 Entreprise publique chargée de la voirie et de la circulation « Straßen NRW »**

Une entreprise publique chargée de la voirie et de la circulation a été créée en 2001 à la place des administrations qui existaient jusqu'alors. Les ressources en personnel et en matériel des administrations routières existantes lui ont été attribuées.

Une entreprise publique chargée de la voirie et de la circulation du Land sans autonomie juridique et placée directement sous la tutelle du Ministère des Transports de la Rhénanie-du-Nord Westphalie est beaucoup moins liée aux règlements généraux que l'Administration de Land. C'est qui la différencie des administrations traditionnelles. En particulier, elle n'entre pas dans le budget du Land en vigueur pour l'ensemble de l'administration. De cette façon, elle n'est pas soumise au principe budgétaire de l'annualité. Qui plus est, cette entreprise est gérée conformément à des principes de rentabilité tout comme une entreprise du secteur privé. A moyen terme, elle ne devrait plus générer de déficits. Toutefois, le réseau routier ne lui appartient pas économiquement. Les moyens importants affectés par le budget Fédéral et le budget du Land à l'entretien des grandes routes fédérales et de routes du Land sont considérés comme des ordres émanant de tiers et ne sont pas intégrés aux comptes de pertes et profits.

La société est chargée d'environ 19000 km de routes en rase campagne (sur les 29722 km de routes en rase campagne existant en Rhénanie-du-Nord-Westphalie) : les autoroutes, les grandes routes fédérales, les routes du Land et les routes de 6 circonscriptions qui n'ont pas établi leur propre administration de ponts et chaussées en font partie. La plus grande partie des 9805 km de routes de circonscription sont gérées par les circonscriptions, les villes et les communes qui possèdent leurs propres administrations des ponts et chaussées.

Par ailleurs, « Straßen NRW » assure aussi le service hivernal pour 7 circonscriptions et 210 villes et communes. **(cf. annexe)**



**Fig. 5 : Entreprise publique chargée de la voirie et de la circulation des routes de la Rhénanie-du-Nord-Westphalie**

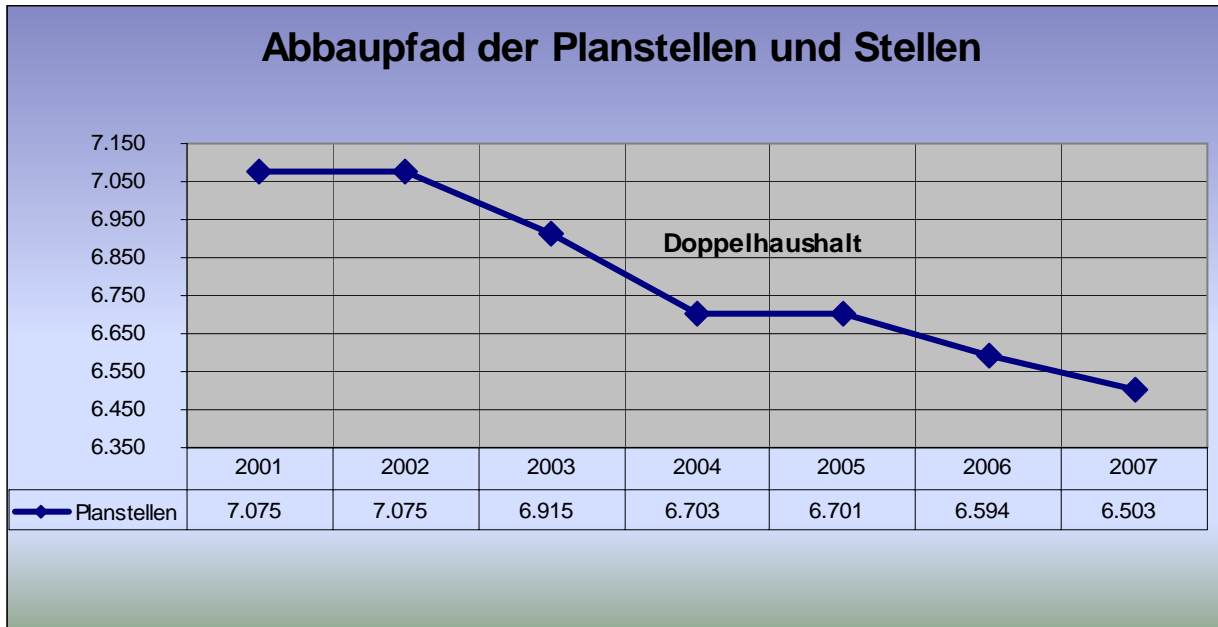
(Source : société « Straßen NRW » rapport d'activités)

En 2007, la structure de l'organisation de « Straßen.NRW » est constituée :

- d'un siège de la société se trouvant à Gelsenkirchen dans la Ruhr, les deux centres traditionnels Cologne et Munster ayant été abandonnés, 450 emplois ont été transférés à Gelsenkirchen;
- de la direction de la « société Straßen NRW » : une direction collégiale comptant 3 personnes
- de quatre centres spécialisés : Système d'arpentage et d'informations sur les routes ; Télécommunications; Gestion des biens immobiliers ; Centre de contrôle
- de 8 antennes régionales; (de 16, leur nombre a été réduit à 8 en 2007)
- de 2 antennes autoroutières
- d'un centre de planification et de construction
- de 84 services de la voirie pour les routes et les autoroutes

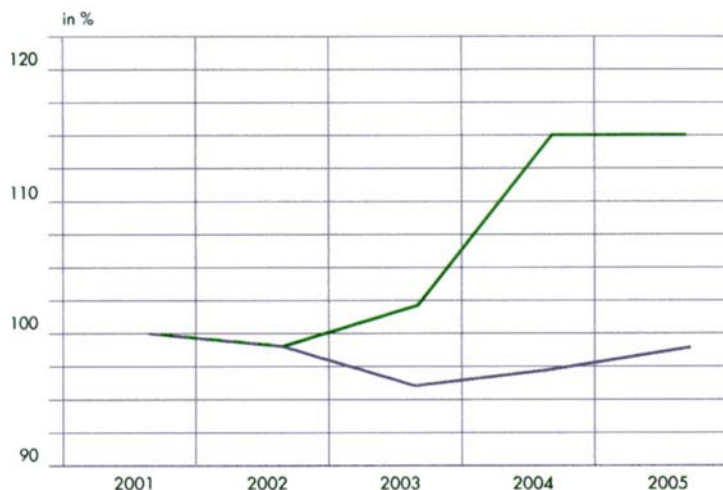
Le but de la nouvelle société d'exploitation, était, dès le début, d'augmenter le potentiel d'efficacité en maintenant une haute qualité, c'est à dire d'accroître la rentabilité. Pour cela, il est nécessaire de réduire le nombre de postes budgétaires et d'emplois dont dispose l'entreprise.

Un aperçu de l'évolution du nombre des postes budgétaires et des emplois montre qu'une direction et qu'une politique du personnel fondées sur les principes de gestion ont permis de réduire le nombre de postes budgétaires et d'emplois qui existaient au moment de la fondation de l'entreprise publique. Non seulement le résultat opérationnel de l'entreprise a été amélioré mais encore le budget du Land a été soulagé sensiblement dès les premières années.



**Fig. 6 : Évolution du nombre d'emplois dans la société « Straßen NRW »**  
(Source : Straßen.NRW)

En 2005, 800 millions d'euros ont été investis dans les routes, ce qui représente un supplément de plus de 100 millions par rapport aux deux années précédentes.



**Fig. 7 : Rapport entre les coûts de personnel et le volume des constructions**

1 Volume des constructions 2 Coûts de personnel  
(Source : Rapport d'activités de la société « Straßen. NRW »)

### **3.2.1.3 Entreprise publique chargée de la voirie et de la circulation dans les Länder Brandebourg, Rhénanie-Palatinat, Saxe-Anhalt, Schleswig-Holstein**

Sur le modèle du Land Rhénanie-du-Nord-Westphalie, des Länder beaucoup plus petits - Brandebourg, Rhénanie-Palatinat, Sarre, Saxe-Anhalt, Schleswig-Holstein - ont créé des entreprises publiques chargées de la gestion des routes et placées directement sous la tutelle du Ministère du Land compétent. (Cf. Annexe)

### **3.2.2 Administration de Land pour les constructions routières en Thuringe, Erfurt**

Après l'unification allemande, le 3 octobre 1990, la Thuringe, nouveau Land, avait tout d'abord adopté la structure de l'organisation du Land voisin, la Hesse et créé une administration de Land pour les constructions routières. Les 7 administrations de constructions routières et les 35 services de voirie employaient 1170 agents. En 1997, le Land de la Thuringe a fondé la société privée « **Gesellschaft Thüringer Straßenwartungs- und Instandhaltungsgesellschaft mbH – TSI** ». Cette société a repris plus 600 personnes employées précédemment dans l'administration du Land. Par ailleurs, les domaines, les véhicules, les machines et les appareils, jusqu'alors en possession de l'administration d'Etat, ont été loués à la société. La société a été chargée, par contrat passé sur la base du droit privé, de tous les travaux concernant l'entretien et la remise en état des routes fédérales et des routes du Land y compris le service hivernal. L'administration d'Etat n'a conservé que les tâches relevant de sa souveraineté : les contrôles et la mise en place de signaux routiers dans des cas d'urgence ainsi que le service de l'exploitation des autoroutes. Les tâches essentielles de l'administration du Land consistent à fixer les objectifs en fonction des tâches qui lui ont été confiées, à mettre les travaux en adjudication, à passer commande des travaux, à surveiller la construction et à établir les comptes. Les relations, tout d'abord très étroites, entre l'administration d'Etat et l'entreprise privatisée sont devenues progressivement plus lâches puisque les ordres ont été donnés par mise en adjudication publique. Seulement 840 personnes au total travaillent encore dans l'administration des routes de la Thuringe.

L'administration des routes de la Thuringe possède trois niveaux : le Ministère compétent pour la construction routière, le service administratif régional au niveau du Land et 4 services de constructions des routes comprenant 17 unités.

Le Land de la Hesse dispose aussi d'administrations spéciales pour la construction routière, il s'agit du service administratif du Land pour la circulation et les transports à Wiesbaden. Il en est de même pour la Basse-Saxe où l'on peut noter deux échelons formés par les services administratifs au niveau du Land pour la construction et la circulation routière (cf. annexe).

### **3.2.3. Bavière : Le service de la construction des routes est partie intégrante de l'administration d'Etat**

La structure traditionnelle de l'organisation de l'administration d'Etat chargée de la construction des routes en Bavière (12,5 millions d'habitants) qui, par sa superficie (70554 km<sup>2</sup>), est le plus grand Land de l'Allemagne comprend :

- une direction générale de construction des routes comme partie intégrante de l'administration compétente en matière de police des constructions (service de l'urbanisme) dans le Ministère de l'intérieur du Land
  - une direction des constructions routières dans un des 7 districts, et
  - 22 services de construction des routes comprenant 89 services de la voirie.
- D'autres part, il existe deux directions des autoroutes comprenant 41 services de la voirie sur les autoroutes, un service des télécommunications et un domaine des services électrotechniques et télématiques.

La Bavière compte plus de 41778 km de routes en rase campagne  
 L'administration bavaroise de la construction des routes est chargée de :  
 2300 km d'autoroutes fédérales  
 6500 km de grandes routes fédérales  
 13600 km routes du Land  
 3100 km de routes des circonscriptions sur une totalité de 18782 km.

Dans le cadre d'une réforme générale des Administrations d'Etat de la Bavière mise en place au début de l'année 2006, les Autorités supérieures d'urbanisme d'Etat ont été réunies aux services d'Etat de la construction des routes pour constituer 22 Offices de l'urbanisme. Au demeurant la structure des administrations reste inchangée à quelques détails près. En raison des effets de synergie qui en résultent on compte sur une rationalisation amenant une réduction de 1032 postes. Il est évident que ces réformes de l'organisation génèrent tout d'abord un nombre important de tâches supplémentaires, ce sont, entre autres : la nouvelle répartition du personnel et les discussions nécessaires dans le but de minimiser les conséquences négatives des interventions indispensables, les mesures de formation ou de recyclage, la mise à disposition des ressources financières demandées, le changement du système budgétaire, les modifications des comptes de pertes et de profits, l'adaptation des logiciels utilisés à l'échelle du Land, etc. ...

Dans le Land Saxe, il existe une structure analogue de l'administration. **Saxe : Cf. annexe.**

### **3.2.4 Bade-Wurtemberg : Structure résultant de la concentration des trois niveaux**

La réforme des structures la plus rigide qu'ait connue l'Allemagne est intervenue, au début de l'année 2005, dans le Bade-Wurtemberg amenant la concentration des trois niveaux dans les délais les plus brefs possibles. 350 des 450 services spéciaux ne faisant pas partie de l'administration traditionnelle ont été dissous et placés en partie sous l'autorité des districts, dans leur qualité d'administration intermédiaire, ou intégrés dans l'une 35 des directions administratives de circonscription ou des 9 villes-circonscriptions. Près de 20000 employés ont été touchés par cette réforme. En raison de cette transformation du statut des personnes employées jusque là dans des services spéciaux, le nombre des employés des directions administratives de circonscription et des villes - circonscriptions a augmenté en moyenne de 50% ; les 4 districts comptent actuellement 3 ou 5 fois plus d'employés qu'avant la réforme. D'ici 2010, les subventions de l'Etat aux circonscriptions et aux villes devraient être réduites de 20%. Dans les districts, il sera nécessaire de procéder à des économies de matériel et de personnel. Les Ministères sont soumis à des directives de réductions budgétaires ainsi qu'à l'obligation de réaliser des économies de postes et



de personnel. Réaliser une augmentation de la rentabilité de 20% en l'espace de six ans, tel est, pour l'essentiel, l'objectif fixé.

O r g a n i s a t i o n s s t r u k t u r d e r g e s a m t e n  
S t r a ß e n b a u v e r w a l t u n g



Structure de l'organisation de l'administration des routes dans son ensemble		
Service du Land pour la Technologie des routes	4 districts Direction de la voirie, de la circulation et des transports  Planification : Exploitation :	District (Siège des services et direction des constructions) Planification : Construction : Services de la voirie des autoroutes
Légende : A Autoroutes B Routes fédérales L Routes du Land K Routes de circonscription	35 directions administratives de circonscription / 9 villes-circonscriptions  Planification, construction : Exploitation : Services de la voirie	

**Fig. 8 : Structure de l'organisation de la construction des routes en Bade-Wurtemberg**

(Source : Ministère de l'intérieur du Bade-Wurtemberg)

L'administration d'Etat de la construction des routes existant jusque-là a été réunie à l'administration de la construction des routes de la circonscription appartenant au niveau administratif subordonné. Dans la pratique, il peut arriver que plusieurs circonscriptions aient un même service de la construction des routes auquel sont subordonnés quelques-uns des 99 services de la voirie du Land. Les services communaux de la construction des routes se chargent des tâches de planification, de construction et de gestion pour les routes de la commune et de la circonscription et,

de plus, des tâches d'exploitation des grandes routes fédérales et des routes du Land. Les quatre districts sont responsables de la planification, de la construction et de l'entretien des autoroutes fédérales et des routes du Land et de plus du contrôle des autoroutes fédérales. Le district de Tübingen a pris en charge des tâches centrales qui relèvent des compétences et des fonctions du Land.

En définitive, cette réforme a eu pour conséquence une décentralisation étendue qui conduira à des différences d'évolution dans l'administration du Land lui-même. L'application des instructions du Ministère fédéral et du Ministère des transports du Land est rendue beaucoup plus difficile puisque les directeurs des services publics sont des politiciens élus au suffrage universel. La dissolution des services d'Etat a amené aussi la perte d'un savoir faire considérable. L'adaptation aux nouveaux besoins des logiciels, développés jusqu'ici pour les anciennes administrations, se solde par des difficultés et des coûts importants. De même, la limitation des compétences entre les districts et entre les différentes directions administratives de circonscription occasionnera beaucoup de dépenses.

Le Land Mecklembourg-Poméranie occidentale a aussi choisi de déléguer la réalisation des tâches de constructions des routes aux circonscriptions, toutefois il ne connaît pas d'instance intermédiaire et ne dispose que de quatre circonscriptions ; Cf. Annexes.

## Annexe :

### **Allemagne**

Surface : 356732 km<sup>2</sup> - Habitants : 82,5 millions

#### **Routes en Allemagne :**

Routes en rase campagne :	231.467 km
Autoroutes fédérales :	11 712 km
Routes fédérales :	40 483 km
Routes à la charge des Länder :	86 736 km
Routes à la charge des circonscriptions	91 588 km

(Actualisé le 01.08. 05, cité selon Elsner 2007 page 143/B)

### **En complément à 3.2.1 Formes d'organisation des entreprises publiques**

#### **Le Brandebourg : Entreprise publique chargée de la voirie et de la circulation, Postdam**

Surface : 29053 km<sup>2</sup> - Habitants : 2,6 millions  
En tout 12534 km de routes en rase campagne, dont

Autoroutes fédérales :	793 km
Routes fédérales :	2 868 km
Routes à la charge du Land :	5 758 km
Routes à la charge des circonscriptions :	3 085 km

#### Forme d'organisation : à 2 niveaux

Un Ministère compétent pour la construction des routes (pas d'administration intermédiaire)

1 Direction ; 6 antennes ; 12 services de la voirie pour les autoroutes, 32 services de la voirie pour les routes

2. 500 employés

#### **La Rhénanie-du-Nord-Westphalie : Entreprise publique chargée de la voirie et de la circulation, « Straßen NRW »**

Surface : 34071 km<sup>2</sup> - Habitants : 18,1 millions  
Routes en rase campagne : 29722 en totalité ;  
L'entreprise publique chargée de la voirie et de la circulation, « Straßen NRW » en gère 19000 km :

Autoroutes fédérales :	2 178 km
Routes fédérales :	4 416 km
Routes à la charge du Land :	11 234 km

Routes à la charge des circonscriptions 1019 km ; les circonscriptions et les villes gèrent 8800 km de routes

#### Forme d'organisation : à 2 niveaux

Un Ministère compétent pour la construction des routes (pas d'administration intermédiaire)

Direction de l'entreprise publique « Straßen NRW » à Gelsenkirchen dans la région de la Ruhr

Quatre centres spécialisés : Système d'arpentage et d'informations sur les routes ; Télécommunications; Gestion des biens immobiliers ; Centre de contrôle

8 Antennes régionales

2 Deux antennes d'autoroutes

1 centre de planification et de construction  
84 services de la voirie pour les routes et les autoroutes  
6 381 employés

**La Rhénanie –Palatinat : Entreprise publique chargée de la voirie et de la circulation « Mobilität, Koblenz »**

Surface : 19846 km<sup>2</sup> - Habitants : 4,1 millions  
En totalité : 18 473 km de routes en rase campagne, dont  
Autoroutes fédérales : 839 km  
Routes fédérales : 3 015 km  
Routes à la charge du Land : 7.197  
Routes à la charge des circonscriptions : 7 439 km

Forme d'organisation : à 2 niveaux

Un Ministère compétent pour la construction des routes  
(pas d'administration intermédiaire)  
Centrale à Coblenz  
9 administrations de la voirie et des transports pour les routes et les autoroutes  
57 services de la voirie  
1 administration des autoroutes  
14 services de la voirie pour les autoroutes ;  
Les transports par routes, les voies navigables et le trafic aérien relèvent aussi de ses compétences  
2100 employés

**La Sarre : Entreprise publique chargée de la voirie, Neukirchen**

Surface : 2570 km<sup>2</sup> - Habitants : 1 million  
En totalité : 2 040 km de routes en rase campagne, dont  
Autoroutes fédérales : 240 km  
Routes fédérales : 329 km  
Routes à la charge du Land : 845 km  
Routes à la charge des circonscriptions : 626 km

Forme d'organisation : à 2 niveaux

Un Ministère compétent pour la construction des routes  
(Pas d'instance intermédiaire)  
1 centrale, 6 services de la voirie pour les routes, 3 services de la voirie pour les autoroutes  
523 employés

**La Saxe-Anhalt : Entreprise publique « Bau, Magdebourg »**

Surface : 20443 km<sup>2</sup> - Habitants : 2,5 millions  
En tout : 10 944 km de routes en rase campagne, dont  
Autoroutes fédérales : 384 km  
Routes fédérales : 2 396 km  
Routes à la charge du Land : 3 866 km  
Routes à la charge des circonscriptions : 4 298 km

Forme d'organisation : à 2 niveaux

Un Ministère compétent pour la construction des routes  
(pas d'administration intermédiaire)

1 antenne principale ; 5 antennes ;  
23 Services de la voirie, 5 services de la voirie pour autoroutes, 2 services de la voirie pour routes et autoroutes  
Employés (partie routes) : 1500 personnes

### **Le Schleswig-Holstein : Entreprise publique chargée de la voirie et de la circulation, Kiel**

Surface : 15731 km<sup>2</sup>

Habitants : 2,8 millions

En tout 9 900 km de routes en rase campagne, dont

Autoroutes fédérales : 492 km

Routes à la charge de la fédération : 1 599 km

Routes à la charge du Land : 3 667 km

Routes à la charge des circonscriptions : 4.119 km; 4 circonscriptions sur les 11 se chargent elles-mêmes de l'entretien des routes

#### Forme d'organisation : à 2 niveaux

Un Ministère compétent pour la construction des routes  
(pas d'administration intermédiaire)

Entreprise publique chargée de la voirie et de la circulation à Kiel, 4 antennes, 21 services de la voirie pour route; 7 services de la voirie pour autoroute.

Employés : 1542 personnes

### **Une administration de Land pour les constructions routières**

#### **La Hesse : Administration de Land chargée de la voirie et de la circulation**

Surface : 21.114 km<sup>2</sup>; Habitants : 6,1 millions

En tout 16 733 km de routes en rase campagne, dont

Autoroutes fédérales : 962 km

Routes fédérales : 3 489 km

Routes à la charge du Land : 7 256 km

Routes à la charge des circonscriptions : 5 025 km

#### Forme d'organisation : A 3 niveaux

Un Ministère compétent pour la construction des routes

Administration de Land

12 administrations chargées de la voirie et de la circulation comme administrations subordonnées

46 Services de la voirie pour route ; 11 services de la voirie pour autoroute, 3 services de la voirie pour routes et autoroutes, une centrale des transports.

### **La Basse-Saxe : Administration de Land de la Basse-Saxe pour la construction de routes et les transports; Hanovre**

Surface : 47364 km<sup>2</sup> Habitants : 8,0 millions

En tout : 28 240 km de routes en rase campagne, dont

Autoroutes fédérales : 1 392 km

Routes fédérales : 4 848 km

Routes à la charge du Land : 8 317 km

Routes à la charge des circonscriptions : 13 683 km

#### Forme d'organisation : à 2 niveaux

Un Ministère compétent pour la construction des routes

(pas d'administration intermédiaire)

Administration du Land de la Basse-Saxe pour la construction de routes et les transports;

Domaine de compétences centrales à Hanovre

- 5 centres de compétences régionaux

58 Services de la voirie, 17 services de la voirie pour autoroutes, 1 service de la voirie pour routes et autoroutes, service de la voirie pour télécommunications, un centre d'exploitation

### **La Thuringe : Administration du Land de la Thuringe pour la construction de routes**

Surface : 16251 km<sup>2</sup>

Habitants : 2,3 millions

En tout : 10182 km de routes en rase campagne, dont

Autoroutes fédérales : 285 km

Routes fédérales : 1 936 km

Routes à la charge du Land : 5 307 km

Routes à la charge des circonscriptions : 2 602 km

#### Forme d'organisation : à 3 niveaux

Un Ministère compétent pour la construction des routes

Administration de Land comme administration supérieure

4 services de la construction des routes comme administrations de tutelle

17 sites d'exploitation, 6 services de la voirie pour autoroutes, un service de la voirie pour télécommunications, un service de gestion du trafic

### **En complément à 3.2.3 : L'administration de tutelle est un service public des ponts et chaussées**

#### **La Bavière : Administration d'Etat**

Surface : 70554 km<sup>2</sup> Habitants : 12,5 millions

En tout 41778 km de routes en rase campagne, dont

Autoroutes fédérales : 2 283 km

Routes fédérales : 6 795 km

Routes à la charge du Land : 13 941 km

Routes à la charge des circonscriptions : 18 782 km

#### Forme d'organisation : à 3 niveaux

Un Ministère compétent pour la construction des routes

7 districts (comme administrations intermédiaires)

22 Service d'urbanismes publics (comme administrations sous tutelle) et 89 services de la voirie.

D'autres part, il existe deux directions des autoroutes (comme administrations intermédiaires) comprenant 41 services de la voirie sur les autoroutes, un service des télécommunications et un domaine des services électrotechniques et télématiques.

Employés : 7.442 personnes

#### **La Saxe**

Surface 18338 km<sup>2</sup>: Habitants : 4,3 millions

En tout 13 539 km de routes en rase campagne, dont

452 km d'autoroutes fédérales

2 421 km de grandes routes fédérales

Forme d'organisation : à 3 niveaux

Un Ministère compétent pour la construction des routes

3 districts (comme administrations intermédiaires)

1 Administration des autoroutes de la Saxe (comme administration intermédiaire)

7 services de construction des routes comportant 45 services de la voirie pour route ;

7 services de la voirie pour autoroute, un service de télécommunication, deux services centraux d'informatique du trafic

Employés : 2.749 personnes

**En complément à 3.2.4 l'administration de construction des routes sous tutelle est l'administration communale de la circonscription**

**Le Bade-Wurtemberg :**

Surface : 35751 km<sup>2</sup>

Habitants : 10,7 millions

Routes en rase campagne : 27428 km

Autoroutes fédérales : 1 029 km

Routes fédérales : 4 266 km

Routes à la charge du Land : 90909 km

Routes à la charge des circonscriptions : 12 071 km

Forme d'organisation : à 3 niveaux

Un Ministère compétent pour la construction des routes

3 districts (comme administrations intermédiaires)

Circonscriptions, villes circonscriptions

**Le Mecklembourg – Poméranie occidentale**

Surface: 23598 km<sup>2</sup>

Habitants : 1,7 millions

En tout 9 921 km de routes en rase campagne, dont

Autoroutes fédérales : 336 km

Routes fédérales : 2 077 km

Routes à la charge du Land : 3 255 km

Routes à la charge des circonscriptions : 4 124 km

Forme d'organisation : à 2 niveaux

Un Ministère compétent pour la construction des routes

(pas d'administration intermédiaire)

4 circonscriptions de Land (jusqu'ici : administration de Land comprenant des services de construction des routes, des services de la voirie pour les routes et pour les autoroutes).

**Villes-Etat (ayant le statut d'un Land )**

Les villes-Etats Berlin, Hambourg, Brême disposent de leurs propres organisations communales.