

CONTEXTE

AUTOROUTES (/AUTOROUTES/)

En Allemagne, la recentralisation en route

24 janvier 2017 à 16 h 54 — À Berlin [Luc André \(/equipe/luc-andre-7931.html\)](/equipe/luc-andre-7931.html)

La centralisation de la gestion des autoroutes, validée fin 2016, participe d'une tendance de fond. Berlin a augmenté ses prérogatives au fil des années face aux Länder, usant de l'argument financier.

[Relire notre article « [Autoroutes : Berlin veut s'ouvrir au privé](https://www.contexte.com/article/transports/autoroutes-berlin-veut-souvrir-au-privé_53109.html) » (https://www.contexte.com/article/transports/autoroutes-berlin-veut-souvrir-au-privé_53109.html)]

C'est une petite révolution pour le fédéralisme allemand. Le réseau autoroutier sera bientôt géré exclusivement depuis Berlin, à l'issue d'une [future réforme constitutionnelle \(https://m.bundeskanzlerin.de/Content/DE/Mitschrift/Pressekonferenzen/2016/12/2016-12-09-pk-merkel-sellering-haseloff.html?templateQueryString=Autobahn\)](https://m.bundeskanzlerin.de/Content/DE/Mitschrift/Pressekonferenzen/2016/12/2016-12-09-pk-merkel-sellering-haseloff.html?templateQueryString=Autobahn). Jusqu'ici, l'entretien des 13 000 km de bitume, la planification et la construction des nouveaux tronçons faisaient l'objet de compétences partagées entre les Länder et le gouvernement central.

Schématiquement, les premiers décident et exécutent avec l'argent du second, propriétaire de ces infrastructures. Le ministre des Finances, Wolfgang Schäuble, a obtenu cette concession contre une importante enveloppe remplaçant le système de péréquation financière entre les Länder. Le gouvernement aurait pu aller encore plus loin : les routes nationales conservent une gestion partagée.

« Cette centralisation est pertinente », remarque Alexander Eisenkopf, économiste des transports à l'université de Friedrichshafen, « l'exécution est très différente d'une région à l'autre. La Bavière est exemplaire, mais on ressent peu d'engagement en Rhénanie du Nord-Westphalie. »

Les autoroutes traversant le Land le plus peuplé sont devenues l'incarnation des problèmes d'infrastructures allemands : le manque d'investissement a conduit à fermer définitivement aux poids lourds un pont sur le Rhin près de Cologne.

Un mouvement de fond

Cette concentration des compétences rapproche la gestion des grands axes routiers de celle du rail, à 100 % dans le giron du gouvernement d'Angela Merkel. Elle répond aussi à l'air du temps outre-Rhin. Les différences de développement économique entre les régions, accentuées avec la réunification, et le déménagement des institutions vers Berlin ont ouvert la voie à une centralisation par petites touches.

Visant une plus grande efficacité des politiques publiques, la fédération a mis la pression à des Länder souvent dépassés financièrement. Ses prérogatives ont été renforcées par une grande réforme en 2006 (<http://m.bpb.de/nachschlagen/lexika/recht-a-z/22184/foederalismusreform>). La dernière proposition en date, après l'attentat de Berlin, concerne une unification du renseignement intérieur. Dans le secteur du transport aérien, l'évolution se traduira aussi par un schéma directeur national qui doit laisser moins de place aux desiderata des collectivités locales. L'Allemagne tire les leçons des échecs de plusieurs aéroports régionaux.

Pouvoir de codécision

Spécialiste du fédéralisme, Nathalie Brehnke observe une tendance de fond depuis la création de la République fédérale. L'échelon national des institutions « a accaparé sur plusieurs décennies les compétences

partagées en matière de législation sous prétexte de garantir des conditions de vie équivalente sur le territoire », indique la politologue de l'université de Constance.

Les Länder ont reconnu leurs limites sur les grands projets depuis longtemps. Ce constat a conduit à modifier la loi fondamentale entre 1966 et 1969. « À chaque fois que les Länder ont abandonné des compétences, ils ont obtenu un pouvoir de codécision au Bundesrat [conseil fédéral rassemblant les représentants des Länder, ndlr] », précise Mme Brehnke. Elle évoque un « changement de nature du fédéralisme » plutôt qu'un « affaiblissement ».

La variété des constellations politiques dans les capitales régionales oblige le gouvernement à composer avec la seconde chambre du Parlement, dans une sorte de grande coalition permanente. La création de la société publique des autoroutes est en soi une « exception », reconnaît la chercheuse, car les Länder abandonnent là tous leurs droits.

Déconcentration

Le mouvement n'est pas à sens unique. Des redistributions de compétences vers les Länder ont aussi eu lieu dans la période récente, par exemple pour l'investissement dans les transports publics communaux. Auparavant, Berlin distribuait des crédits affectés aux capitales régionales. Désormais, les régions peuvent faire ce qu'elles veulent avec cet argent fondu dans la répartition du produit de la TVA.

« Désormais, nous devons négocier avec seize Länder. C'est devenu plus difficile pour nous en tant que branche », estime Lars Wagner, porte-parole de la fédération des entreprises de transport passagers (VdV).

Sept régions n'ont pas édicté de règles strictes pour ces lignes budgétaires. « Les entreprises ne peuvent pas planifier », se plaint M. Wagner, « un développement différent des transports en commun selon les Länder peut en résulter. »