

Le dilemme de la politique de l'investissement public en Allemagne – entre le frein à la dette et un retard croissant de l'investissement ?

Henrik SCHELLER

Juin 2016

L'Ifri est, en France, le principal centre indépendant de recherche, d'information et de débat sur les grandes questions internationales. Créé en 1979 par Thierry de Montbrial, l'Ifri est une association reconnue d'utilité publique (loi de 1901). Il n'est soumis à aucune tutelle administrative, définit librement ses activités et publie régulièrement ses travaux. L'Ifri associe, au travers de ses études et de ses débats, dans une démarche interdisciplinaire, décideurs politiques et experts à l'échelle internationale.

Avec son antenne de Bruxelles (Ifri-Bruxelles), l'Ifri s'impose comme un des rares *think tanks* français à se positionner au cœur même du débat européen.

Les opinions exprimées dans ce texte n'engagent que la responsabilité de l'auteur.

Cette *Note du Cerfa* est publiée dans le cadre du « Dialogue d'avenir franco-allemand », un projet mené en coopération par le Comité d'études des relations franco-allemandes de l'Institut français des relations internationales, la Deutsche Gesellschaft für Auswärtiges Politik et la **Robert Bosch Stiftung**.

Les activités de recherche, de secrétariat de rédaction et de publication du Cerfa bénéficient du soutien du Centre d'analyse de prévision et de stratégie du ministère des Affaires étrangères et du Frankreich-Referat de l'Auswärtiges Amt.

ISBN : 978-2-36567-586-4

© Tous droits réservés, Ifri, 2016

Comment citer cette publication :

Henrik Scheller, « Le dilemme de la politique de l'investissement public en Allemagne – entre le frein à la dette et un retard croissant de l'investissement ? », *Notes du Cerfa*, n° 131, juin 2016.

Ifri

27 rue de la Procession 75740 Paris Cedex 15 – FRANCE

Tél. : +33 (0)1 40 61 60 00 – Fax : +33 (0)1 40 61 60 60

E-mail : accueil@ifri.org

Ifri-Bruxelles

Rue Marie-Thérèse, 21 1000 – Bruxelles – BELGIQUE

Tél. : +32 (0)2 238 51 10 – Fax : +32 (0)2 238 51 15

E-mail : bruxelles@ifri.org

Site internet : Ifri.org



Notes du Cerfa

Publiée depuis 2003 à un rythme mensuel, cette collection est consacrée à l'analyse de l'évolution politique, économique et sociale de l'Allemagne contemporaine : politique étrangère, politique intérieure, politique économique et questions de société. Les « *Notes du Cerfa* » sont des textes concis à caractère scientifique et de nature *policy oriented*. À l'instar des « *Visions franco-allemandes* », les « *Notes du Cerfa* » sont disponibles sur le site de l'Ifri, où elles peuvent être consultées et téléchargées gratuitement.

Le Cerfa

Le Comité d'études des relations franco-allemandes (Cerfa) a été créé en 1954 par un accord gouvernemental entre la République fédérale d'Allemagne et la France. Le Cerfa bénéficie d'un financement paritaire assuré par le ministère des Affaires étrangères et européennes et l'Auswärtiges Amt ; son conseil de direction est constitué d'un nombre égal de personnalités françaises et allemandes.

Le Cerfa a pour mission d'analyser les principes, les conditions et l'état des relations franco-allemandes sur le plan politique, économique et international ; de mettre en lumière les questions et les problèmes concrets que posent ces relations à l'échelle gouvernementale ; de trouver et de présenter des propositions et des suggestions pratiques pour approfondir et harmoniser les relations entre les deux pays. Cette mission se traduit par l'organisation régulière de rencontres et de séminaires réunissant hauts fonctionnaires, experts et journalistes, ainsi que par des travaux de recherche menés dans des domaines d'intérêt commun.

Barbara Kunz et Hans Stark sont directeurs de collection des « *Notes du Cerfa* ». Catherine Naiker est assistante au sein du Cerfa.

L'auteur

Henrik Scheller dirige l'équipe « Finances » au Deutsches Institut für Urbanistik (Difu) de Berlin. Auparavant, il était professeur suppléant de la chaire « Politique et gouvernement en Allemagne et en Europe » à l'Université de Potsdam. Il est coéditeur du rapport annuel des finances publiques (« Jahrbuch für öffentliche Finanzen »).

Résumé

Le débat en matière de politique d'investissement en Allemagne est confronté à un dilemme. Les déficits d'infrastructures publiques se sont considérablement creusés à cause de la faiblesse relative des investissements au cours des années passées, sans compter que d'importants investissements seront prochainement nécessaires pour réaliser les grands projets d'avenir, comme la transition énergétique et le développement du haut débit. Pourtant, le discours en Allemagne reste très marqué par des paradigmes de politique budgétaire qui interdisent dans une vaste mesure les dépenses des pouvoirs publics aux fins d'investissement. En effet, toute autre démarche viendrait menacer l'assainissement auquel aspirent l'État fédéral, les Länder et les communes par la réduction de leur dette. Par ailleurs, la politique d'investissement est également soumise à une européanisation croissante. Le pays subit donc une pression extérieure toujours plus forte afin d'investir plus dans les infrastructures publiques. Dans ce contexte, l'Allemagne a besoin de donner un nouvel axe aux débats sur les questions d'investissement.

Abstract

The German debate about public investment policy faces a dilemma. The deficits in public infrastructure have grown considerably due to comparatively low investments in recent years. In addition, substantial investments for promising mega-projects, such as the energy transition (“Energiewende”) and broadband expansion are indispensable in a foreseeable future. At the same time, the discourse in Germany is dominated by fiscal paradigms that largely prohibit further public spending for investments. Otherwise, the objective of “budgetary consolidation” at the federal, state and local level sought by the so-called debt brake would be endangered. Moreover, public investment policy is more and more becoming a subject of increasing Europeanization. Outside pressure on Germany to invest more in public infrastructure is consequently growing. Against this background, a fundamental reorientation of the entire German investment policy debate is needed.

Sommaire

INTRODUCTION.....	7
L'INVESTISSEMENT TOUJOURS PLUS EN RETARD – HYPOTHÈQUES SUR LES INFRASTRUCTURES ?	10
LE « FREIN À L'ENDETTEMENT », UN FREIN À L'INVESTISSEMENT ?.....	14
Systemes de financement mixtes – aides ou entraves à l'investissement ?	16
L'investissement public : un instrument anticrise.....	19
Spécificités du débat allemand sur l'investissement public	21
Effets de contournement budgétaire – investissements par voies détournées.....	23
PARTENARIATS PUBLIC-PRIVÉ – L'ISSUE DU DILEMME DE L'INVESTISSEMENT ?	26
CONCLUSION ET PERSPECTIVES.....	28

Introduction

L'assainissement budgétaire compte parmi les projets les plus caractéristiques de la grande coalition gouvernementale en Allemagne. Selon toute prévision, l'État fédéral sera en mesure de présenter un budget à l'équilibre également en 2016 – soit pour la troisième année consécutive. C'est tout du moins ce que prévoit le ministre des Finances Wolfgang Schäuble (CDU). La décision centrale pour le budget 2016 part du principe qu'il ne faut souscrire à aucun emprunt supplémentaire pour couvrir les coûts de l'hébergement et de l'intégration des quelque 1,1 million de migrants ayant déposé une demande d'asile en Allemagne en 2015-2016. Pour de nombreux spécialistes politiques du budget des partis gouvernementaux de la CDU/CSU et du SPD, la politique du « schwarze Null » (mot à mot « le zéro noir », c'est-à-dire le budget entièrement équilibré) dans les finances publiques est le signe d'une politique solide. L'évolution positive du budget de l'État fédéral est notamment imputable à la politique du taux zéro de la Banque centrale européenne (BCE). C'est la raison pour laquelle l'État fédéral, les Länder et les communes ont pu économiser pas moins de 43 milliards d'euros d'intérêts sur la seule année 2015. Depuis 2008, l'État allemand dans son ensemble a économisé 193 milliards d'euros d'intérêts. En 2015, le budget national global affichait même un excédent budgétaire de 29,5 milliards d'euros – dans le respect du traité de Maastricht. La dette de l'État totalisait alors 2 048 milliards d'euros, soit 1,1 % de moins que l'année précédente.

Ces évolutions de politique budgétaire s'accompagnent, à intervalles réguliers, de discussions sur la hauteur des investissements que doivent réaliser l'État fédéral, les Länder et les communes dans les infrastructures publiques. Depuis toujours une question compte parmi les plus âprement débattues en la matière : dans quelle mesure l'État doit-il intervenir dans l'activité économique par la construction d'infrastructures, l'achat d'actifs corporels, la prise de participation et l'octroi de garanties ? Outre la controverse fondamentale sur le pour et le contre de l'ingérence politique dans le marché, c'est avant tout la question du financement, du calendrier, de l'importance et de l'effet des mesures d'investissement qui est au centre des divergences. Ces aspects animent particulièrement les passions dans les États fédéraux comme l'Allemagne. En effet, compte tenu de l'autonomie budgétaire de l'État fédéral et des Länder, mais aussi du fait que les communes financent 60 % de l'ensemble des investissements

d'infrastructures de l'État, des exigences particulières en matière de coordination se révèlent nécessaires.

Tout au long de la crise économique et financière dans laquelle la zone euro reste engluée, les débats sur les investissements publics, même en Allemagne, n'ont eu de cesse de se complexifier et de voir s'élever le nombre de voix discordantes. Par exemple, le Fonds monétaire international, l'OCDE et l'UE soulignent depuis quelque temps que « l'Allemagne, qui a achevé son assainissement budgétaire, pourrait se permettre de financer des investissements publics dans les infrastructures (à des fins de maintenance et de modernisation avant tout) sans violer les règles budgétaires¹ ». Les investissements sont donc censés contribuer au rééquilibrage de la balance courante fortement déficitaire au sein de la zone euro. Le ministère fédéral des Finances réserve en règle générale un accueil mitigé à ce genre de réflexions. Au lieu de cela, il invoque le frein à l'endettement inscrit depuis 2009 dans la Loi fondamentale allemande qui impose l'assainissement budgétaire à l'État fédéral et aux Länder, soulignant que « les investissements publics [ont] significativement augmenté [...] au cours des années passées² ». Le ministère des Finances admet d'ailleurs que seule l'évolution de la formation brute de capital fixe a été prise en compte dans de telles estimations et que des effets statistiques ont aussi leur importance.

Les positions défendues dans la communauté des finances publiques en Allemagne sont encore plus contradictoires. Tandis que les économistes plutôt keynésiens demandent par exemple « un vaste programme de dépenses et d'investissement de plus de 100 milliards d'euros par an », le Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR), c'est-à-dire le Conseil d'experts chargé d'examiner l'évolution économique générale, recommande que « plutôt que de chercher à faire de "l'investissement" son résultat, la politique économique devrait se concentrer avant tout sur la mise en place des conditions structurelles³ ». Le principal courant de pensée des économistes néoclassiques encourage donc le recul des interventions de l'État sur le marché et plaide plutôt pour des réformes structurelles. Indépendamment de ces lignes de conflit, le passage en négatif de l'investissement public net par rapport au PIB a été observé à plusieurs reprises depuis 2003. Les

1. *World Economic Outlook*, Washington, Fonds monétaire international, octobre 2014, p. 20.

2. « Monatsbericht des Bundesministeriums der Finanzen », Bundesministerium der Finanzen (BMF), novembre 2014, p. 17.

3. *Memorandum 2014. Kein Aufbruch – Wirtschaftspolitik auf alten Pfaden*, Groupe de travail Alternative Wirtschaftspolitik, Cologne, PapyRossa Verlag, 2014, p. 141 ; *Mehr Vertrauen in Marktprozesse*, Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR), Rapport annuel 2014-2015, Wiesbaden, 12 novembre 2014, p. 13.

amortissements annuels pour les bâtiments publics, les rues, les ponts, etc. étaient ainsi supérieurs aux investissements bruts, si bien que depuis, le stock de capital public total a été réduit, dans la mesure où trop peu d'investissement a été consacré aux infrastructures en place et à leur renouvellement⁴. Après l'adoption par la Commission européenne en novembre 2014 d'un plan d'investissement commun, le gouvernement allemand a ensuite satisfait aux exigences de l'institution en apportant sa contribution : la Loi d'aide à l'investissement dans les communes financièrement en difficulté et de soutien aux Länder et aux communes par la prise en charge et l'hébergement de demandeurs d'asile est entrée en vigueur fin juin 2015⁵.

Cette approche de la question met déjà en évidence le dilemme auquel est confronté le débat en matière de politique d'investissement en Allemagne. Les déficits dans les infrastructures publiques se sont considérablement creusés à cause de la faiblesse relative des investissements au cours des années passées, sans compter que d'importants investissements seront prochainement nécessaires pour réaliser les grands projets d'avenir, comme la transition énergétique et le développement du haut débit. Pourtant, le discours en Allemagne reste très marqué par des paradigmes de politique budgétaire qui interdisent dans une vaste mesure les dépenses des pouvoirs publics – justement au bénéfice de l'investissement – afin de ne pas menacer l'assainissement auquel aspirent l'État fédéral, les Länder et les communes. Par ailleurs, la politique d'investissement – qui, en tant qu'élément de la politique budgétaire, relevait auparavant d'aspects intangibles de la souveraineté des États membres – est également soumise à l'influence croissante de l'UE. L'Allemagne subit donc une pression extérieure toujours plus forte afin d'investir plus dans les infrastructures publiques. Dans ce contexte – et d'après la thèse de la présente note –, l'Allemagne a besoin de réorienter les débats sur les questions d'investissement.

4. «Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen», Cahier Investitionen, Wiesbaden, Statistisches Bundesamt, 2014.

5. Publication du Bundestag 18/4653 du 20 avril 2015.

L'investissement toujours plus en retard – hypothèques sur les infrastructures ?

Plus de 60 % des investissements publics en Allemagne sont réalisés par les communes. Elles sont responsables de la maintenance des routes et des ponts, des bâtiments publics, des écoles et des crèches, ainsi que de l'entretien et du développement des réseaux d'eau, d'électricité et de gaz – bien que ces biens d'intérêt général, souvent réalisés par des entreprises publiques, ne soient financés qu'indirectement par les budgets de l'État fédéral, des Länder et des communes.

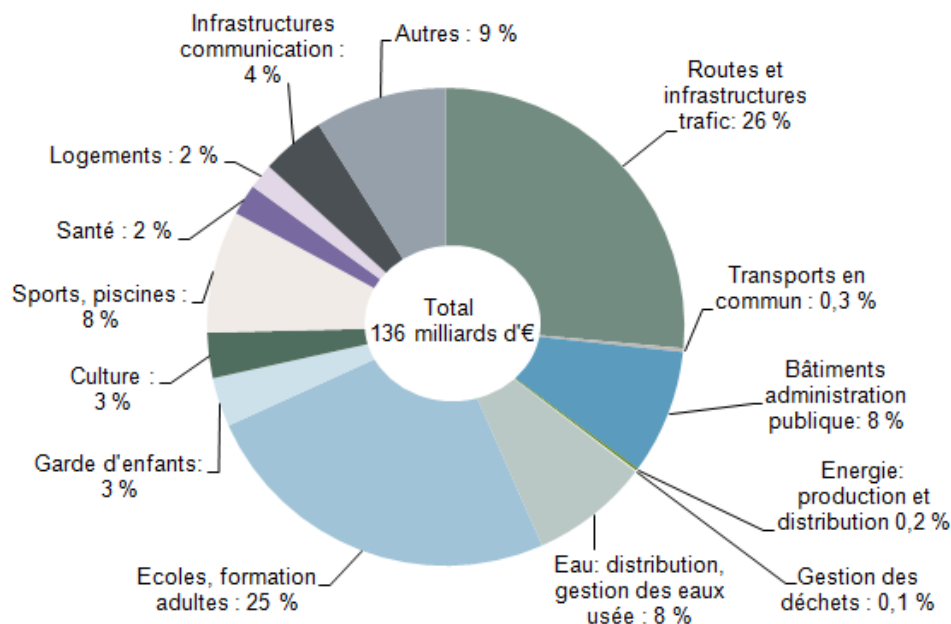
Au regard des débats controversés sur la juste quantité d'investissement public, mais aussi du fait que la majeure partie de ces dépenses est supportée par les villes et les communes, il convient de mieux prendre en considération, dans les discussions, le sentiment des communes sur le retard existant en matière d'investissement. En effet, elles sont les mieux placées pour savoir où se situent les besoins budgétaires les plus pressants afin de combler les déficits d'infrastructures. Depuis quelques années, le Deutsches Institut für Urbanistik (Difu) réalise chaque année un sondage dans le domaine auprès des villes et communes allemandes pour le compte de l'institution financière Kreditanstalt für Wiederaufbau. L'objectif du sondage est d'apporter plus de visibilité sur les besoins d'investissements au niveau local. Cela semble d'autant plus urgent que les moyens utilisés toujours plus limités doivent être mis en œuvre de la façon la plus efficace et la plus efficace possible grâce à des objectifs ciblés – et que les déficits d'infrastructures communales qui se creusent faute d'investissements réalisés pèsent lourdement sur la capacité des villes et des communes à délivrer les services d'intérêt général. Aujourd'hui déjà, des disparités budgétaires sensibles sont observables non seulement entre les Länder allemands, mais aussi entre les différentes villes et communes⁶.

6. « Öffentliche Investitionen », Rapport hebdomadaire DIW 43/2015, Berlin, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), 2015 ; « Zielgenaue Stärkung der Kommunalfinanzen herbeiführen. Kreisfinanzen 2014/2015 », Deutscher Landkreistag, in « Gemeindefinanzbericht 2015 », Berlin, Deutscher Städtetag, 2015.

En règle générale, force est de constater que les communes n'ont jamais cessé d'investir même dans les années qui ont immédiatement suivi la crise financière de 2008-2009 – bien que parfois à un niveau extrêmement faible. Dans les dernières années, l'investissement est même parfois légèrement reparti à la hausse. Le deuxième pacte conjoncturel (Konjunkturpaket II), l'aide au développement des structures d'accueil pour les enfants de moins de trois ans, ainsi que la prise en charge de l'assurance minimum pour les personnes âgées par l'État fédéral ont manifestement contribué au fait que les communes ont conservé une marge de manœuvre pour l'investissement. Malgré tout, le retard d'investissement accumulé n'a pas diminué pour l'ensemble des communes de plus de 2 000 habitants en Allemagne avec un montant total estimé à 136 milliards d'euros en 2015.

Bien que la situation financière générale des communes se soit légèrement améliorée au cours des années passées, les investissements publics ne sont réalisés que de façon hésitante et leur proportion ne paraît pas vraiment suffisante afin de réduire les déficits existants. Cela met en exergue l'écart qui se creuse depuis des années entre les communes en difficulté et celles en bonne santé financière, qui comptent déjà le moins de retard en termes d'investissement et montrent un niveau d'investissement particulièrement important. Les communes et les *Kreise* (ou départements) qui vivent déjà sur leurs réserves de toute façon ne sont pas en mesure d'investir dans la pérennisation de leurs infrastructures compte tenu de leur marge de manœuvre limitée sur le plan financier. Les disparités croissantes sont en outre une raison essentielle expliquant le fait que le retard n'a pas pu être comblé à ce jour.

Retards d'investissements des communes perçus dans certains domaines, en pourcentage du retard d'investissement total



Source : KfW-Kommunalpanel 2016 : « Wahrgenommene Investitionsrückstände der Kommunen in einzelnen Bereichen in Prozent des gesamten Investitionsrückstandes ».

La moitié de l'ensemble du retard accumulé en matière d'investissement est imputable à parts à peu près égales à deux domaines : « voirie et infrastructures routières » et « écoles et formation pour adultes ». Depuis 2012, la part correspondant au premier par rapport à l'ensemble du retard est restée assez stable, tandis que celle du second n'a eu de cesse de prendre de l'ampleur, augmentant de huit points entre 2012 et aujourd'hui. Cependant la part des communes qui accusent un retard important ou s'aggravant dans le domaine des écoles et de la formation adulte n'a presque pas évolué, du moins depuis 2013. Cela indique une prise en charge croissante du blocage des investissements dans les communes concernées – notamment dans un domaine des infrastructures qui revêt une signification particulière pour leur avenir.

L'exemple des crèches montre qu'un effort politique peut tout à fait stimuler l'investissement dans les communes et l'orienter. La part des communes qui enregistrent un retard non négligeable dans ce genre d'infrastructures a chuté de 40 % à 23 % de 2012 à 2015. En valeurs absolues, le retard a pu être réduit d'un bon cinquième. C'est manifestement le résultat des plans d'investissement mis en place par l'État fédéral – notamment pour augmenter le nombre de places en crèches. Par exemple, le plan adopté en 2015 par l'État fédéral et les Länder a permis d'instaurer en biens propres un fonds spécifique d'aide à l'investissement pour les communes (*Kommunalinvestitions-*

förderungsfonds), abondé par l'État fédéral à hauteur de 3,5 milliards d'euros, qui permettra entre 2015 et 2018 d'appuyer les communes aux infrastructures fragiles avec un taux de subvention pouvant atteindre 90 %⁷. La répartition des moyens d'investissement mis à disposition des Länder par l'État fédéral est réalisée sur la base de trois critères comptant chacun pour un tiers, à savoir le nombre d'habitants, le montant des crédits de caisse des communes, ainsi que le taux de chômage. En principe, il incombe cependant aux Länder, « en fonction des caractéristiques de chaque land, de désigner les communes (ou groupes de communes) aux finances fragiles admissibles, ou dans le cas des villes-États⁸, les quartiers concernés » (§ 6, al. 3 de la Loi d'aide à l'investissement pour les communes). Le ministère fédéral des Finances doit ensuite être informé des critères utilisés pour opérer la sélection. Concrètement, les moyens mis à disposition par l'État fédéral doivent permettre de soutenir « les investissements axés sur les infrastructures » (comme les hôpitaux, les travaux d'urbanisme, dont les aménagements pour les seniors, les technologies de l'information et de la communication dans les communes financièrement fragiles en zones rurales, ainsi que la rénovation de diverses structures sur le plan énergétique) ; « les investissements axés sur les infrastructures de formation » (comme les établissements destinés à la petite enfance, la rénovation énergétique d'écoles et de centres communaux de formation professionnelle ou d'intérêt général, mais aussi leur protection du bruit le long des routes) ; ainsi que « les investissements axés sur la protection de l'environnement ». En outre, le § 5, al. 2 de la Loi d'aide à l'investissement pour les communes prévoit la possibilité de soutenir les projets d'investissement « dont la réalisation menée par une entité privée dans le cadre d'un contrat de collaboration permet à l'administration de réaliser les missions qui lui incombent ». Les pouvoirs publics peuvent alors « accorder un financement initial unique » en faveur de l'entité privée pour « le poste de coûts correspondant aux investissements du projet ». Cette disposition doit stimuler les partenariats public-privé (PPP).

7. Publication du Bundestag 18/4653 du 20 avril 2015.

8. C'est-à-dire Berlin, Brême et Hambourg.

Le « frein à l'endettement », un frein à l'investissement ?

Difficile de comprendre les spécificités allemandes du débat sur l'investissement public sans avoir eu au préalable des explications sur ce qu'on appelle le « frein à l'endettement », un terme qui illustre la politique budgétaire du pays depuis 2009. Depuis les premières discussions qui ont précédé la deuxième réforme du fédéralisme entre 2006 et 2009, presque tous les débats autour de la problématique du budget et des finances publiques en Allemagne sont monopolisés par les thèmes de la nécessité et des limites de l'assainissement budgétaire de l'État. Les dépenses publiques y sont présentées dans l'ensemble comme un aspect essentiellement négatif. En effet, nombreux sont ceux qui cherchent, à l'aide de règles institutionnelles, le moyen le plus restrictif possible pour cadrer le comportement d'acteurs politiques prétendus excessifs en matière de dépenses et axés sur l'intérêt personnel.

Sur le modèle de la Suisse, la deuxième réforme du fédéralisme en Allemagne s'est conclue par l'inscription dans la Loi fondamentale (art. 109 et 115) de ce qui a été qualifié de « frein à l'endettement ». Ce dernier doit être strictement respecté à partir de 2016 pour l'État fédéral, 2020 pour les Länder. En outre, il a servi de modèle pour le pacte budgétaire européen que les chefs d'État et de gouvernement de l'UE ont adopté en 2012 en tant que mesure de lutte contre la crise financière et économique dans la zone euro. En Allemagne, cette position a eu un effet immédiat sur la politique d'investissement public. Par la mise en œuvre du frein à l'endettement, le législateur revenait sur la « règle d'or », qui a sacralisé pendant des décennies – même dans le domaine des finances publiques – le principe pourtant reconnu du « pay-as-you-use » (payez selon votre utilisation). Cette modification de la Loi fondamentale était motivée par les soupçons toujours plus pesants sur tout emprunt de l'État, selon lesquels les fonds étaient utilisés pour le financement de dépenses de consommation plutôt que d'investissement. Depuis au moins le milieu des années 1990, plus précisément depuis les discussions menées en Allemagne sur le dilemme « État productif ou État garant de la production », les dépenses de consommation – dont font partie les dépenses sociales, de formation, d'administration et de personnel – ont été de plus en plus vigoureusement dénoncées. L'endettement public est également critiqué pour son possible

effet d'éviction⁹. Ensuite, les investissements publics financés par l'emprunt ont pour conséquence une augmentation globale des taux ainsi que la chute de la consommation des ménages et de la propension à investir.

L'ancienne réglementation de la Loi fondamentale relative à l'endettement public prévoyait jusqu'à 2009 de lier le recours à l'emprunt net de l'État fédéral et des Länder aux dépenses d'investissement. La notion d'investissement restait cependant critiquée, car difficile à circonscrire, et donc sujette à interprétation. En droit allemand, les investissements font référence uniquement aux opérations de construction, à l'achat de biens meubles ou immeubles, ainsi qu'à l'acquisition de parts et de divers actifs (§ 13, al. 3 du Code du budget fédéral allemand). Lors des négociations de la deuxième réforme du fédéralisme, l'ancien principe qui s'appliquait à l'investissement financé par crédit a donc été toujours plus exposé au feu des critiques. Les nouvelles dispositions de l'art. 109, al. 3 de la Loi fondamentale désormais en vigueur semblent maintenant suivre nettement la logique néoclassique et monétariste d'un régime sec de désendettement en Europe, conformément à l'art. 126 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (« les États membres évitent les déficits publics excessifs »). En effet, le nouvel art. 109, al. 2 de la Loi fondamentale conserve la mention que doit respecter la loi de finances concernant les « exigences de l'équilibre de l'ensemble de l'économie ». Il s'agit ici d'un vestige de la réglementation précédente qui avait trouvé dans la Loi de stabilité et de croissance de 1967 d'inspiration keynésienne son interprétation de loi ordinaire et autorisait les investissements publics par endettement de l'État fédéral et des Länder en temps de crise économique.

Cette incompatibilité de paradigmes ne doit pas occulter l'intention du législateur qui était d'interdire tout nouvel endettement dans la nouvelle réglementation de la Loi fondamentale, ou à tout le moins d'apporter un cadre restrictif. Il convenait de limiter autant que possible la place laissée à l'interprétation et à tout aménagement. Par cette nouvelle règle budgétaire, les Länder ont renoncé de leur propre chef à leur dernière source de revenus autonome. Cela a également des répercussions sur la politique d'investissement de la république dans son ensemble, dans la mesure où, en vertu de la nouvelle réglementation, les Länder n'auront plus le droit à partir de 2020 de recourir à l'emprunt structurel. Concrètement, c'est ainsi près de 20 milliards d'euros d'investissement qui manqueront au niveau des entités fédérées – à ce jour, un flou persiste quant à la solution

9. C. Anselmann, *Auswege aus der Staatsschuldenkrise. Eine Untersuchung verschiedener Optionen anhand historischer Fallbeispiele*, Marburg, Metropolis Verlag, 2012, p. 59 et suivantes.

alternative qui permettra de couvrir les dépenses nécessaires, notamment les investissements de remplacement. En outre, l'État fédéral et les Länder se sont entendus sur des mesures d'assainissement strictes pour mettre en œuvre durablement le nouveau frein à l'endettement. Ces dernières obligent la majeure partie des Länder à réaliser des économies considérables. Certains d'entre eux ont même déjà renoncé au recours à des fonds d'investissement de l'État fédéral, ainsi qu'aux fonds structurels européens, étant donné qu'ils ne sont pas plus capables d'apporter leur part du cofinancement prévu¹⁰.

Systèmes de financement mixtes – aides ou entraves à l'investissement ?

La Loi fondamentale allemande prévoit divers instruments pour stimuler l'investissement public. Pourtant, depuis des années, des voix s'élèvent régulièrement dans les discussions sur la réforme du fédéralisme pour en demander le démantèlement dans la mesure où ils font appel à un financement mixte de l'État fédéral et des Länder, ajoutant ainsi une contradiction de plus dans le débat sur les investissements publics en Allemagne.

Presque tous les États fédéraux connaissent des formes d'investissement mixte. Elles sont utilisées dans le cas de missions globales dont les coûts sont supportés par au moins deux niveaux constitutionnels ou entités. En Allemagne, il s'agit avant tout de tâches communes (notamment dans l'art. 91 a, b et e de la Loi fondamentale), ainsi que d'aides financières (art. 104 b de la Loi fondamentale) en raison de leur action verticale sous l'effet « perturbateur » du principe de connexité (art. 104 a, al. 1 de la Loi fondamentale). Ce principe fondamental de la Loi fondamentale prévoit que le niveau réalisant une mission de l'État doit aussi en assurer son financement¹¹. En effet, dans l'idéal, les habilitations à chaque niveau de l'État sont censées couvrir de la même façon les tâches, les dépenses et les revenus. Toutefois, les tâches communes mettent précisément à mal cette « équivalence budgétaire » étant donné que – d'après les économistes – l'État fédéral a la possibilité d'influencer la définition des priorités et la réalisation des missions des Länder, en

10. W. Förster, « Vergleichende Übersichten von 2008 bis 2014 », Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2015, Berlin 2015.

11. W. Fücksel, « Gemeinschaftsaufgaben: Eine finanzwissenschaftliche Analyse der Gemeinschaftsaufgaben nach Art. 91 a, b GG und der Investitionshilfen nach Art. 104 a, al. 4 GG », 1985, p. 8.

mettant à disposition des ressources financières¹². Et ce, bien que l'usage de moyens financiers fasse l'objet de négociations entre l'État fédéral et les Länder dans le cadre de la « Commission de planification » (*Planungsausschuss*). L'autonomie budgétaire des Länder se retrouve ainsi limitée¹³. Comme les Länder s'efforcent de toujours obtenir de l'État fédéral des dotations financières aussi généreuses que possible afin de maximiser leurs propres budgets, il n'est pas rare de voir passer au deuxième plan à la fois les projections sur le fond et les études de rentabilité rigoureuses – portant justement sur les frais induits¹⁴. En outre, la part disponible des budgets des Länder n'a de cesse de se réduire compte tenu du devoir de cofinancement des Länder. D'une manière générale, 90 % des dépenses que doivent réaliser quotidiennement les Länder sont déjà dans une large mesure imposées en raison de frais de personnel et de fonctionnement élevés. Le taux de réalisation des objectifs des tâches communes est souvent remis en question par rapport aux dépenses administratives qu'elles nécessitent. Par ailleurs, dans une approche purement théorique de la démocratie, les financements mixtes prévus dans la Loi fondamentale sont éminemment critiqués en raison de l'interdépendance politique qu'ils sous-entendent et donc des effets inquiétants qu'ils pourraient entraîner sur l'autonomie des Länder¹⁵.

Parmi les instruments traditionnels d'aide à l'investissement prévus par la Loi fondamentale figurent ceux que l'on appelle les tâches communes et les aides financières fédérales. Celles-ci sont mises en œuvre en combinaison avec les fonds structurels européens afin de stimuler les investissements dans certains secteurs et régions aux infrastructures fragiles. Dans le cadre des tâches communes, l'État fédéral est autorisé à participer aux missions incombant initialement aux Länder qui servent à « [améliorer] la structure économique régionale », ainsi que « [les]

12. W. Renzsch, « Reform der Finanzverfassung zwischen ökonomischer Effizienz, bundesstaatlicher Funktionalität und politischer Legitimität », in T. Büttner, *Finanzverfassung und Föderalismus in Deutschland und Europa*, Baden-Baden, 2000, p. 51 ; K. Henke & G. Folke Schuppert, *Rechtliche und finanzwissenschaftliche Probleme der Neuordnung der Finanzbeziehungen von Bund und Ländern im vereinten Deutschland : Gutachten erstattet für die Freie und Hansestadt Hamburg*, Baden-Baden, Nomos Verlag, 1993, p. 69.

13. I. Kesper, *Bundesstaatliche Finanzordnung*, Baden-Baden, Nomos Verlag, 1998, p. 219 ; H. Petersen, *Mischfinanzierungen im deutschen Länderfinanzausgleich. Zur Problematik von Gemeinschaftsaufgaben, Finanzhilfen und Geldleistungsgesetzen*, Aachen, Shaker Verlag, 2001, p. 19.

14. Fücksel, *op. cit.*, note 10, p. 100.

15. P. Selmer, « Grundsätze der Finanzverfassung des vereinten Deutschlands », *Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer*, vol. 52, Berlin, 1993, p. 11 ; S. Koriöth, *Der Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern*, Tübingen, Mohr Siebeck, 1997, p. 436 ; F. W. Scharpf, B. Reissert et F. Schnabel, *Politikverflechtung: Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik*, Regensburg, Scriptor Verlag Kronberg, 1976.

structures agricoles et [...] la protection des côtes » (art. 91 a de la Loi fondamentale) ou à promouvoir les « centres et les projets de recherche scientifique », aussi bien dans les établissements d'enseignement supérieur qu'en dehors (art. 91 b de la Loi fondamentale). Les aides financières fédérales, comme mentionnées à l'art. 104 a, al. 4 de la Loi fondamentale, étaient autorisées dans l'aide à l'urbanisme et à la construction de logement, mais aussi dans le financement des transports communaux jusqu'à la première réforme du fédéralisme. En 2006, un dégroupage partiel de ces financements mixtes a toutefois eu lieu. En effet, depuis leur inscription dans la Loi fondamentale à la suite de la grande réforme des finances de 1969, elles constituaient le symbole de l'interdépendance politique qui caractérisait l'État fédéral allemand. Le besoin de coordination et de coopération alors requis entre les différents niveaux territoriaux était généralement associé à des conséquences négatives pour l'autonomie de l'État fédéral et des Länder¹⁶. L'inscription des tâches communes et des aides financières dans la Loi fondamentale visait avant tout à garantir aux Länder la possibilité de planifier dans une certaine mesure leur politique budgétaire et d'en améliorer la fiabilité.

Néanmoins, lors de la première réforme du fédéralisme de 2006, l'État fédéral et les Länder ont supprimé la planification de l'enseignement, la construction d'établissements d'enseignement supérieur et le financement des transports communaux à titre d'instruments d'aide systématique et stable à l'investissement, institutionnalisés de façon rigide. En compensation de la disparition des tâches communes et des aides financières, l'État fédéral accorde aux Länder jusqu'à 2019 des moyens dits « de dégroupage » (art. 143 c de la Loi fondamentale) qui ne sont cependant affectés que de façon abstraite aux mesures d'investissement des Länder. Cette décision entraîne dans les faits une disparition presque totale d'espaces consacrés au débat sur les questions d'investissement public à tous les niveaux, et ce depuis la première réforme du fédéralisme, ce qui a même posé un problème lors la crise économique et financière de 2008/2009 : la gestion et l'exécution du deuxième pacte conjoncturel, qui représente un volume d'environ 49 milliards d'euros – dont dix réservés pour la « Loi de mise en œuvre des investissements d'avenir » dans les

16. *Ibid.*, note 16, 1976 ; F. W. Scharpf, « Die Politikverflechtungs-Fälle: Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich », *Politische Vierteljahresschrift*, vol. 26, n° 4, 1976, p. 323-356.

Länder et les communes – ont été opérées de façon centralisée par le ministère fédéral des Finances¹⁷.

Même si les dépenses publiques sont aujourd'hui perçues plutôt négativement par l'opinion dominante dans les débats budgétaires en Allemagne, force est de constater, au regard des spécificités du fédéralisme, que les dépenses publiques en général et les investissements en particulier restent également l'expression d'une autonomie fédérale. En effet, l'autonomie de revenus des collectivités territoriales n'apporte que rarement à elle seule assez de légitimité et de reconnaissance venant du peuple souverain. Au contraire, les citoyens ne s'identifient à la collectivité publique que lorsque celle-ci fait valoir ses droits à définir sa politique financière budgétaire. Ces derniers trouvent leur expression dans la mise à disposition de prestations publiques qui doivent également remplir une fonction d'intégration sociale. Grâce aux principes budgétaires en vigueur, le législateur est néanmoins tenu de garantir la bonne couverture des dépenses qu'il engage au moyen de revenus adéquats.

L'investissement public : un instrument anticrise

Les demandes d'intensification de l'investissement public en Allemagne émises par l'OCDE, l'UE et le FMI soulignent que la politique d'investissement qui s'inscrit dans la politique économique et budgétaire est soumise à l'influence toujours plus forte de l'UE. Les contours de la nouvelle gouvernance budgétaire européenne, qui ont commencé à être tracés au moins au moment de l'éclatement de la crise économique et financière mondiale de 2008-2009, s'en retrouvent accentués¹⁸. En adoptant un programme d'investissement propre, l'UE élève la concertation de l'investissement public au rang d'élément fondamental de sa stratégie anticrise. Cela doit permettre non seulement de prévenir tout nouveau ralentissement conjoncturel, mais surtout de remédier en partie aux déséquilibres de balance courante au sein de la zone euro. L'appel de l'UE auprès des États membres les plus solides économiquement à investir plus que les partenaires frappés les plus durement par la crise implique également l'espoir de voir les investissements publics contribuer au

17. H. Scheller, *Fiscal Governance in Zeiten der Krise – Vertikalisierung der Finanzverfassung infolge verfahrensrechtlicher Legitimitätsdilemmata?*, Rapport annuel des finances publiques, Berlin, 2015, p. 345-369.

18. H. Scheller, « Fiscal Governance und Demokratie in Krisenzeiten », *Aus Politik und Zeitgeschichte: Schuldenkrise und Demokratie*, n° 13/2012, mars 2012.

renforcement de la solidarité européenne¹⁹. En outre, un fonds européen pour les investissements stratégiques permettra de mobiliser près de 315 milliards d'euros de capitaux privés jusqu'en 2017. Il doit être abondé à la base par la Banque européenne d'investissement (BEI) à hauteur de 5 milliards d'euros, auxquels s'ajoute une garantie d'un montant de 16 milliards d'euros provenant du budget de l'UE. Ce capital doit produire un « effet multiplicateur global d'environ 1:15²⁰ » Concrètement, environ 240 milliards d'euros issus du fonds doivent être dépensés pour « les investissements stratégiques dans les opérations d'infrastructures (notamment les réseaux à haut débit et les réseaux d'énergie, ainsi que les infrastructures de transport surtout dans les zones industrielles), dans la formation, la recherche et l'innovation, mais aussi dans la promotion des énergies renouvelables et de l'efficacité énergétique²¹ ». En outre, 75 milliards en capital-risque doivent également bénéficier à la promotion des petites et moyennes entreprises (PME), ainsi que des entreprises à moyenne capitalisation.

La mise en œuvre du plan d'investissement pour l'Europe semble ambitieuse – surtout en ce qui concerne le calendrier et l'effet de levier escompté que doit produire le capital de départ du fonds d'investissement créé en janvier 2015. Au-delà de ces questions techniques, le programme renvoie, dans son analyse du problème, aux dilemmes faisant actuellement l'objet de débats en matière de politique d'investissement et que l'Union veut aborder à l'aide de solutions innovantes. En effet, afin que le plan d'investissement puisse réellement fournir une impulsion efficace sur le plan politique et influencer sur la conjoncture, les États membres auraient absolument besoin d'augmenter massivement leurs dépenses publiques. Toutefois, il serait contreproductif de voir l'UE enterrer le pacte de stabilité et de croissance par une action concertée de la sorte qui serait même accentuée par le pacte budgétaire européen. Dans ce contexte, l'UE table sur de nouvelles mesures incitatives pour mobiliser les capitaux d'investissement privé, ajustant ainsi le rapport entre les investissements publics et privés. Parallèlement à cela, la Commission vise la stabilisation, la durabilité et la coordination des investissements publics à tous les niveaux afin de rejoindre une politique de programmes *ad hoc* de soutien à l'économie réelle. Pour ce faire, des « mesures pour garantir une prévisibilité accrue sur le plan réglementaire » doivent être mises en

19. « Un plan d'investissement pour l'Europe », Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, à la Banque centrale européenne, au Comité économique et social européen, au Comité des régions et à la Banque européenne d'investissement, COM(2014) 903, Bruxelles, Commission européenne, 26 novembre 2014, p. 4.

20. *Ibid.*, p. 7.

21. *Ibid.*, p. 10.

œuvre²². Le plan d'investissement européen constitue en ce sens un contre-mouvement aux efforts de réforme en Allemagne qui misent sur la réduction de la coordination et de la coopération entre les niveaux.

Spécificités du débat allemand sur l'investissement public

Les débats en matière de politique budgétaire en Allemagne ont indubitablement changé d'orientation au cours des dernières années. Les exigences en matière de stricte application du nouveau frein à l'endettement ainsi que de dégroupage des financements mixtes prévus dans la Loi fondamentale présentent le danger de réduire ou d'« informaliser » progressivement les budgets pour les investissements publics. Cette évolution a d'autant plus de poids que les hausses d'impôts en Allemagne représentent un véritable tabou de politique budgétaire selon l'opinion la plus partagée et que les revenus correspondants ne sont pas destinés aux investissements. Le tableau est également similaire pour les recettes fiscales supplémentaires ou les économies d'intérêt que les Länder – sous la pression du frein à l'endettement qu'il faudra respecter à partir de 2020 – préfèrent utiliser dans une plus grande mesure pour réduire le recours à l'emprunt net et pour constituer des réserves plutôt que pour investir. Par ailleurs, force est de constater que la coordination en question entre État fédéral et Länder est laissée de côté ou doit être réorganisée autrement – généralement de façon ciblée sur les projets – avec le concours d'organismes privés.

C'est pourquoi, au cours des années passées, les débats sur les questions budgétaires ont été menés de manière toujours plus procyclique au fur et à mesure des phases économiques – notamment sous la pression du paradigme néoclassique du « petit État ». En effet, la discussion des questions du sens et de la finalité, ainsi que de celle de la proportion et du moment de la réalisation des investissements publics est désormais presque exclusivement réservée aux périodes de crise économique. Seuls font exceptions les grands projets prestigieux comme « Stuttgart 21 », le grand aéroport de Berlin, le tunnel urbain de Leipzig ou la philharmonie de l'Elbe à Hambourg – des projets qui sont synonymes non seulement de budgets massivement révisés à la hausse, mais aussi de retards énormes. Pourtant, même ces exemples – à l'instar d'autres mesures que découvrent les Cours des comptes de l'État fédéral et des Länder chaque année – discréditent l'investissement en tant qu'instrument de politique budgétaire

22. *Ibid.*, p. 5.

des pouvoirs publics²³. Dans les situations de crise, l'appel à des mesures d'investissement public connaît généralement un retentissement encore plus fort. Le plus souvent, l'État fédéral et les Länder répondent aux demandes à l'aide de programmes *ad hoc* lancés à court terme pour soutenir la conjoncture, comme cela a été le cas dans la dernière crise économique et financière. Il n'est pas rare que les idées stratégiques à long terme ou que les études croisées avec les grandes décisions politiques soient laissées pour compte²⁴. Comme les programmes d'investissement publics enregistrent souvent quelque retard dans leur mise en œuvre pour des raisons administratives, la critique des économistes selon laquelle ils ne déclencheraient qu'un « feu de paille » et des « effets procycliques » n'apparaît pas complètement infondée.

Outre le consensus général concernant l'assainissement nécessaire des budgets publics, ces spécificités du débat en Allemagne expliquent le délaissement des investissements de maintenance et de remplacement nécessaires qui s'est aggravé sans cesse au cours des années passées. Le fait de renoncer à l'entretien continu et coordonné de façon systématique des infrastructures existantes sous-entend la menace d'une hausse exponentielle des coûts comme l'illustrent les mesures de rénovation indispensables des infrastructures de franchissement en Allemagne²⁵. Rien que le plan budgétaire du ministère fédéral des Transports et des Infrastructures numériques pour la période 2015-2017 prévoit des sommes croissantes, proches du demi-milliard, pour « le renforcement » de l'ensemble des ponts en Allemagne, dont « une grande partie compte plus de 40 années d'existence » et environ 15 % sont « dans un état insatisfaisant, voire insuffisant²⁶ ».

Le caractère cyclique du discours en matière d'investissement qui caractérise l'Allemagne explique également les insuffisances de recensement des besoins d'investissement aux différents niveaux constitutionnels, tant sur la quantification, que sur la rigueur et la continuité. Il est difficile d'expliquer autrement les énormes différences qui existent entre les diverses estimations des investissements nécessaires

23. F. Brettschneider et W. Schuster (éds.), *Stuttgart 21. Ein Großprojekt zwischen Protest und Akzeptanz*, Wiesbaden, Springer VS, 2013 ; F. Thießen (éd.), *Grenzen der Demokratie. Die gesellschaftliche Auseinandersetzung bei Großprojekten*, Wiesbaden, Springer VS, 2013.

24. T. Klenk et F. Nullmeier, « Politische Krisentheorien und die Renaissance von Konjunkturprogrammen », *Der moderne Staat* (dms), vol. 3, n° 2, 2010, p. 273-295.

25. « Strategie zur Ertüchtigung der Straßenbrücken im Bestand der Bundesfernstraßen », Présentation au Comité du Bundestag pour le transport, la construction et l'urbanisme, Berlin, Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS), 22 mai 2013.

26. Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI). 12. Janvier 2015, disponible sur : www.bmvi.de.

dans tous les domaines requérant des infrastructures et régulièrement évoquées dans le débat médiatique. Ce « jeu des chiffres » a certes toujours fait partie intégrante du fonctionnement politique et témoigne de l'affrontement de plusieurs interprétations, mais il trahit aussi l'absence, tous niveaux confondus, d'un discours cohérent sur une méthode fiable et consensuelle à même d'estimer de façon réaliste les coûts à prévoir et les besoins financiers.

Effets de contournement budgétaire – investissements par voies détournées

Afin que le tableau des débats sur la politique d'investissement en Allemagne soit aussi complet que possible, il faut également prendre en compte les effets de contournement budgétaire devenus toujours plus manifestes au cours des dernières années dans les budgets de l'État fédéral, des Länder et des communes. En effet, les efforts de réduction de la dette publique se sont accompagnés d'un glissement des investissements toujours plus marqué vers des entités spécifiques semi-publiques – et cela ne date pas de la mise en œuvre du nouveau frein à l'endettement. Depuis la privatisation des entreprises de service d'intérêt général dans les années 1990 (réseau de distribution d'eau et d'électricité, télécommunication, transports publics, etc.), les dépenses d'entretien et de développement des infrastructures exploitées n'entrent plus dans le budget principal de l'État ou des collectivités territoriales. Certes, le fait que ces investissements ne doivent plus être pris en compte par l'État ou les Länder lors de l'estimation des besoins de financement net s'est révélé positif.

Cependant, les nouvelles entreprises exploitantes – aussi tenues par leurs obligations de bénéfice vis-à-vis de leurs actionnaires publics – ont souvent tendance à repousser les investissements nécessaires dans les infrastructures. La société de chemin de fer Deutsche Bahn et sa filiale S-Bahn Berlin GmbH en sont le parfait exemple. En raison d'un réseau ferré et de trains insuffisamment entretenus au fil des ans, les pannes et les fermetures de tronçons sont légion. L'externalisation des éléments d'infrastructures publiques hors du budget principal s'est en outre accompagnée d'une perte de transparence. En effet, les besoins d'investissement réels que rencontrent une multitude d'entreprises détenues par l'État fédéral ou les Länder sont devenus presque impossibles à évaluer pour les membres du parlement travaillant sur la loi de finances. Les conséquences se font sentir dans les débats sur la couverture du territoire par le haut débit ainsi que sur la création de nouvelles lignes électriques dans le cadre de la transition énergétique. Tandis que le coût pour étendre un réseau internet performant varie – selon le scénario et la

méthode de calcul – de 5 à 25 milliards d'euros, celui de la transition énergétique est estimé entre 120 et 1 000 milliards.

Du point de vue fédéral, ces projets d'investissement colossaux représentent un double défi dans la mesure où ils requièrent un plan à l'échelle de l'État pour une mise en œuvre et une mobilisation de moyens décentralisés. Une coordination et une coopération entre l'État, les Länder et les communes sont ici indispensables. Néanmoins, le volet financier de la Loi fondamentale ne prévoit (encore) aucun instrument qui permettrait un déploiement d'infrastructures aussi important par le volume, opéré par des entreprises ou des organismes privés. En effet, même si le gouvernement allemand préfère des dispositifs de financement organisés de façon décentralisée pour le déploiement du haut débit en milieu rural par exemple en faisant appel au secteur privé, Deutsche Telekom a déjà attiré l'attention sur le fait que l'État devait aussi participer aux frais d'investissement pour assurer la réalisation d'un internet capable d'atteindre 50 Mbit/s en téléchargement descendant pour tous les citoyens à l'horizon 2018. Même si le gouvernement allemand a annoncé, dans le cadre de son programme « Digitale Agenda », la création de « Netzallianz Digitale Deutschland », un forum pour discuter des possibles « conditions structurelles pour mieux stimuler les investissements de marché », ainsi que l'institutionnalisation d'un instrument de financement « Premiumförderung Netzausbau », le danger existe au stade actuel de ce projet d'assister à un jeu où les parties ne cessent de se renvoyer la balle²⁷. Les régions et les communes déjà pénalisées par leur faiblesse économique et financière pourraient bien être les grandes perdantes de ce conflit de responsabilités financières encore floues.

Le contournement budgétaire prend une autre forme de réaction au niveau communal. Sans plus aucun autre moyen à disposition et compte tenu de leur fragilité financière, les communes financent de plus en plus leurs investissements (indirectement) à l'aide de facilités de caisse, ainsi que par le relèvement des taxes et des frais. Cette situation est en partie le résultat d'immenses disparités entre les communes non seulement à l'échelle du pays, mais aussi au sein même des différents Länder. Les facilités de caisse, qui totalisent 50,89 milliards d'euros, ont atteint en 2015 un nouveau record²⁸. Ce constat signifie que de nombreuses communes épuisent en permanence leurs lignes de crédit disponibles afin de financer les investissements nécessaires. Dans un même temps, l'évolution démographique que connaissent de nombreuses villes, caractérisée à la fois

27. *Digitale Agenda 2014 – 2017*, Berlin, Bundesregierung, août 2014, p. 9-10.

28. D. Frankenberg et M. Junkernheinrich, *Kommunal Finanzen im Jahr 2013: Der lange Weg zur Konsolidierung*, Rapport annuel des finances publiques, Berlin, 2014.

par une baisse de la natalité sur place, l'exode de leurs habitants et l'arrivée de nouveaux citoyens issus de l'immigration, exige cependant aussi des aménagements dans les décisions de politique d'investissement. En effet, la démolition et la transformation de logements ne peuvent être menées à bien simplement sous l'effet de l'érosion démographique. Les investissements communaux peuvent donc avoir un important rôle d'intégration sociale.

Partenariats public-privé – l’issue du dilemme de l’investissement ?

Avec en ligne de mire la réalisation de l’objectif « schwarze Null » que le budget fédéral souhaite maintenir aussi dans les années à venir, le ministère des Finances vient de repropose la possibilité de financer au moins une partie des infrastructures publiques à l’aide de modèles de financement privé²⁹. Et ce, bien que les Cours des comptes fédérales et régionales aient souligné à diverses reprises le fait que les partenariats public-privé sont rarement plus rentables pour les pouvoirs publics – du moins à long terme – que les autres structures d’investissement « créées en interne ». Souvent, les risques qui y sont liés sont en effet insuffisamment estimés et leur représentation dans les budgets trop occultée³⁰.

Le financement d’infrastructures publiques par le secteur privé pose en outre la question fondamentale de la nature et de l’étendue du stock de capital public : quels sont les actifs – également du point de vue d’une stabilisation économique pérenne du secteur public avec en point de mire les besoins de refinancement propres – que devrait détenir l’État dans l’idéal ? Si par la définition d’incitations financières, l’État transfère des infrastructures publiques à des entreprises de droit privé qui en assurent l’exploitation et recueillent les rétributions du public pour leur utilisation, la question d’une possible double imposition ou facturation se pose pour le contribuable. Les vagues d’indignation qui se succèdent dans les médias sur le piteux état du réseau routier allemand et les éventuels projets de péage pour les voitures de tourisme sur tout le territoire soulignent la sensibilité omniprésente du public pour ces questions.

Une commission d’experts réunie à l’été 2014 par le ministère fédéral de l’Économie et de l’Énergie a présenté depuis des recommandations similaires pour le financement d’infrastructures publiques. Elle a été instituée sur le constat que le pays manque d’instruments d’investissement

29. W. Schäuble, *Rede des Bundesfinanzministers zum Haushaltgesetz 2015 vor dem Deutschen Bundestag*, Bulletin der Bundesregierung, n° 94-1 9, Berlin, septembre 2014.

30. « Gemeinsamer Erfahrungsbericht zur Wirtschaftlichkeit von ÖPP-Projekten », Présidentes et présidents des cours des comptes de l’État fédéral et des Länder, Wiesbaden, 14 septembre 2011.

et d'organismes de coordination. Dans leur rapport remis en avril 2015, ses membres ont préconisé entre autres l'adoption d'un « pacte national pour les communes », la création d'une « société de conseil en matière d'infrastructures pour les communes » supportée par l'État fédéral et les Länder, la poursuite du développement des « coopérations publiques » et la création d'un fonds public de l'État et des Länder pour les infrastructures³¹. À ce jour, ces propositions ambitieuses n'ont pas été mises en œuvre. Cela pourrait s'expliquer par le fait qu'une telle réalisation limiterait encore plus l'autonomie budgétaire, en particulier, des Länder et des communes et encouragerait cette mixité entre les niveaux de collectivités territoriales. En outre, par le renforcement de la mise à disposition d'infrastructures publiques par des entités privées ou sous la forme de partenariats public-privé, ce sont autant de biens autrefois publics qui deviennent des objets soumis à des impératifs de rentabilité.

31. « Commission d'experts Stärkung von Investitionen in Deutschland », Stärkung von Investitionen in Deutschland, Berlin, 2015, p. 7-9.

Conclusion et perspectives

L'instrument budgétaire qu'est l'investissement public a quelque peu perdu de sa popularité en Allemagne. Cela est dû au fait que le recours à l'emprunt de l'État est étroitement lié au montant des investissements publics depuis des dizaines d'années. La critique, qui s'amplifie, de l'explosion de la dette de l'État aussi bien de façon explicite qu'implicite s'accompagne aussi dernièrement de la critique du financement par l'emprunt de biens publics comme les infrastructures. Le débat sur la politique d'investissement se trouve maintenant face à un dilemme, qui présente déjà presque les traits d'un problème inextricable. En effet, d'après l'opinion la plus largement représentée, toute décision d'importance des pouvoirs publics en matière de politique d'investissement comporte le risque d'un relâchement du frein à l'endettement durement négocié en Allemagne, puis strictement appliqué et même repris par les partenaires européens. Aussi bien l'accord transmis que les efforts consentis pour respecter le nouveau frein à l'endettement s'opposent à une discussion ouverte et coordonnée sur la possibilité de modifier la notion même d'investissement.

Pour le gouvernement, toute révision de cette démarche serait pratiquement impossible sans perdre la face, après ses déclarations sur le renoncement à tout nouvel endettement érigé en caractéristique essentielle de son travail, mais aussi en gage de confiance³². Cela explique également la position réservée du gouvernement allemand vis-à-vis du plan d'investissement de la Commission européenne censé stimuler la faible croissance dans la zone euro. Les futurs besoins d'investissement, ainsi que leur relative urgence, sont déjà manifestes en Allemagne – même si, pour les réaliser, la notion d'investissement devrait alors être élargie : transition énergétique, transition numérique, changement climatique, formation, soin, routes et autres infrastructures de transport³³. La révision des comptes nationaux, entreprise en 2010 avec l'introduction du Système européen de comptes économiques intégrés (SEC) et entrée en vigueur au 1^{er} septembre 2014, montre qu'une modification de la notion d'investissement – même essentiellement technique – est tout à fait

32. A. Merkel, « Rede der Bundeskanzlerin zum Haushaltsgesetz 2015 vor dem Deutschen Bundestag », *Bulletin der Bundesregierung*, n° 95-3, Berlin, 10 septembre 2014.

33. *Nachhaltig aus der Schuldenkrise – für eine finanzpolitische Zeitenwende*, Rapport de la commission budgétaire de la fondation Heinrich Böll-Stiftung, Berlin, 2014.

possible. Ainsi, des dépenses allouées par exemple à la recherche et au développement ou à la fabrication de systèmes militaires sont désormais enregistrées comme des dépenses d'investissement³⁴.

La question des investissements publics est posée dans le discours budgétaire de l'Allemagne de façon peu systématique et rarement interdisciplinaire. En outre, l'omniprésence du paradigme de l'assainissement budgétaire transfère aujourd'hui le débat dans une large mesure vers les besoins d'investissement existants et le vote de stratégies adéquates. Sans plus de coordination entre l'UE, l'État fédéral, les Länder et les communes, les nouveaux projets budgétaires majeurs pourraient bien se révéler irréalisables ne serait-ce qu'en raison de leur amplitude et de l'inclusion d'entités privées. Même si les expériences des plans nationaux des années d'euphorie 1960/1970 ont été plutôt décevantes, ces projets d'investissements présentaient des défis trop grands pour pouvoir être planifiés et mis en œuvre dans un processus irrégulier faisant appel à des structures *ad hoc* attachées à des projets spécifiques. C'est la raison pour laquelle il pourrait devenir inévitable d'institutionnaliser des structures de coopération aux compétences clairement définies pour réaliser « ces missions d'intérêt public d'un nouveau genre ». Les parlements ne disposent d'aucun autre moyen pour réaliser la stabilisation des processus de planification et de mise en œuvre, avec notamment des contrôles parlementaires efficaces. Un renforcement des administrations chargées de transposer de telles mesures d'investissement pourrait contribuer à une meilleure gestion des grands projets sur le plan des délais et des coûts, mais aussi à maîtriser l'inflation des demandes de modification des représentants des pouvoirs exécutif et législatif concernés.

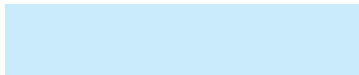
Cependant, l'État fédéral et les Länder doivent au préalable redéfinir la notion d'investissement et prendre en considération les implications européennes de leur propre politique d'investissement. Non seulement la nouvelle notion devra être discutée du point de vue de toutes les dépenses possibles et souhaitables pour la société, mais elle devra également prendre en compte toutes les conséquences à la fois du point de vue fédéral et constitutionnel, mais aussi plus concrètement budgétaire et purement comptable. En outre, il faut un instrument pour évaluer la qualité des investissements publics. En effet, les leçons tirées de l'expérience du processus de réunification ont montré que les investissements qui recouvrent exclusivement des opérations de construction ne sont pas

34. « Monatsbericht des Bundesministeriums der Finanzen », Ministère fédéral des Finances, novembre 2014, p. 17.

automatiquement un gage de stabilité pour des structures économiques régionales autonomes.

Les dernières publications du *Cerfa*

- J. Wanninger, « [Les Balkans occidentaux, pierre de touche de la politique étrangère allemande et européenne](#) », *Notes du Cerfa*, n° 130, mai 2016.
- M. Engler, « [Exploit humanitaire ou échec ? La crise des réfugiés en Allemagne et en Europe](#) », *Notes du Cerfa*, n° 129, mars 2016
- L. Fix, A-L. Kirch, « [L'Allemagne et le Partenariat Oriental](#) », *Notes du Cerfa*, n° 128, février 2016.
- C. Major, C. Mölling, « [Entre la crise et la responsabilité : un premier bilan de la nouvelle politique de défense allemande](#) », *Notes du Cerfa*, n° 127, décembre 2015.
- G. Tzogopoulos, « [Les relations gréco-allemandes en temps de crise](#) », *Notes du Cerfa*, n° 126, novembre 2015.
- N. Wissmann, « [L'« Alternative pour l'Allemagne » : Le parti s'établira-t-il sur la droite de l'échiquier politique allemand ?](#) », *Notes du Cerfa*, n° 125, septembre 2015.
- S. Aykut, « [Champions climatiques ? France, Allemagne et Europe dans les négociations sur l'Accord de Paris sur le climat](#) », *Visions franco-allemandes*, n° 27, mai 2016.



ifri

institut français
des relations
internationales