

---

**La France et l'Allemagne  
face à la crise de l'euro  
À la recherche de la convergence perdue**

---

**Pascal Kauffmann**

**Henrik Uterwedde**

*Juillet 2010*

Comité d'études des relations franco-allemandes



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 des auteurs.*

Ces *Visions franco-allemandes* sont publiées avec le soutien des ministères des Affaires étrangères allemand et français.

Une version allemande est publiée par le Deutsch-Französisches Institut de Ludwigsburg (*Dfi.de*).

Directeurs de collection : Louis-Marie Clouet, Hans Stark

ISBN : 978-2-86592-754-8  
© Ifri – 2010 – Tous droits réservés

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  
Email : [ifri@ifri.org](mailto:ifri@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  
Email : [info.bruxelles@ifri.org](mailto:info.bruxelles@ifri.org)

Site Internet : [ifri.org](http://ifri.org)

# Visions franco-allemandes

---

Publiée depuis 2004 deux fois par an, cette collection est consacrée à une analyse croisée de l'évolution politique, économique et sociale de l'Allemagne et de la France contemporaines : politique étrangère, politique intérieure, politique économique et questions de société. Les Visions franco-allemandes sont des textes à caractère scientifique et de nature « policy oriented ». Envoyées à plus de 2 000 abonnés sous forme électronique, à l'instar des Notes du Cerfa, les Visions franco-allemandes sont accessibles sur le site Internet du Cerfa, où elles peuvent être consultées et téléchargées gratuitement.

## ***Dernières publications du Cerfa***

Markus Kaim, « L'engagement militaire allemand en Afghanistan : conditions, évaluation, perspectives », *Note du Cerfa*, n° 76, juillet 2010

Brigitte Lestrade, « Les réformes sociales Hartz IV à l'heure de la rigueur en Allemagne », *Note du Cerfa*, n° 75, juin 2010

Christoph Egle, « L'avenir des Verts allemands : vers un parti charnière ? », *Note du Cerfa*, n° 74, mai 2010

Christian Meier, « Le partenariat économique Allemagne-Russie : une interdépendance assumée », *Note du Cerfa*, n° 73, avril 2010

## Auteurs

---

**Pascal Kauffmann** est professeur agrégé de Sciences économiques à l'université Montesquieu-Bordeaux 4.

Ingénieur de l'École centrale de Paris, il est directeur du Magistère d'économie et finance internationales de l'université Bordeaux 4.

Il a récemment publié :

*L'Europe des banques* (dir.), Pédone (2010)

*L'Union monétaire européenne*, Presses universitaires de Bordeaux (2008)

*L'Europe des services* (dir., avec O. Dubos), Pédone (2009)

**Henrik Uterwedde** est directeur adjoint du Deutsch-Französisches Institut (DFI) à Ludwigsburg.

Politologue et économiste, il est professeur honoraire à l'université de Stuttgart et professeur associé à l'université d'Osnabrück.

Parmi ses publications récentes en français figurent :

« L'avenir du capitalisme allemand », in : H. Stark/M. Weinachter (dir.) : *L'Allemagne unifiée 20 ans après la chute du mur*, Septentrion, 2009

« Politique industrielle : Heurts et malheurs de la coopération franco-allemande » in : *Annuaire Français des Relations Internationales*, Bruxelles : Bruylant, 2009

« Made in Europe. Quelle politique de la compétitivité européenne ? » in M. Koopmann, S. Martens (dir.), *L'Europe prochaine*, L'Harmattan, 2008

« Les Allemands face à la mondialisation » in : Elvire Fabry (dir.) : *Les Européens face à la mondialisation*, Fondation pour l'innovation politique, 2007

*Regards sur l'Allemagne unifiée* (collectif), La Documentation française, 2006

## Résumé

---

L'actualité européenne récente a été marquée par un certain nombre de controverses franco-allemandes. Celles-ci sont, dans une certaine mesure, inévitables, en ce qu'elles renvoient à des questions de fond non (ou insuffisamment) tranchées dans la construction de l'union économique et monétaire. Ces dernières exigent désormais des choix fondamentaux interpellant les modèles économiques des États membres.

Ce texte tente de déchiffrer les positions allemandes et françaises sur les points sensibles des débats européens actuels. Une meilleure compréhension de leurs logiques respectives et de leurs motivations profondes permet de faire le point des divergences mais aussi des rapprochements possibles. Nos principaux résultats et recommandations sont les suivants :

- *Les visions fondamentales, historiques, de l'UEM (et de l'UE) diffèrent* entre l'Allemagne et la France. Pour l'Allemagne elle doit d'abord être un acteur de régulation, doté d'un cadre réglementaire économique et monétaire et de règles communes ; pour la France, elle doit être un acteur capable de mener de vraies politiques économiques communautaires.
- *Les controverses récentes renvoient à des racines profondes.* Les conceptions différentes qu'on se fait de l'Europe économique et monétaire, ancrées dans la culture et dans l'histoire, n'ont pas vocation à changer fondamentalement. Aussi faut-il que les partenaires continuent à dialoguer, avec le souci de comprendre la logique du partenaire au mieux plutôt que de s'enfermer dans de stériles polémiques.
- *Il faut veiller aux termes du débat autour du « modèle » allemand de croissance fondée sur l'exportation.* Les excédents courants en Allemagne sont structurels, tout comme sa compétitivité. A contrario, les interdépendances au sein de l'UE et de l'UEM sont également notoires, et devraient proscrire toute stratégie négligeant l'équilibre macroéconomique des partenaires.

- *Il faut revoir de fond en comble le Pacte de stabilité, suite à la crise grecque.* Son inefficacité avérée invite à renforcer le volet préventif, y compris via un examen préalable des projets de budget par la Commission. Le durcissement des sanctions est également souhaitable. Cependant le respect de ratios *ad hoc* (tel que Dette publique/PIB) ne repose sur aucune base analytique et devrait être reconsidéré.
  
- *Le besoin d'une gouvernance économique renforcée en Europe* est également avéré, par exemple en matière de politique de change. S'agissant des autres politiques macroéconomiques, le débat gagnerait à clarifier rapidement, à la fois la portée de la coordination souhaitable et l'instance pertinente pour la mener à bien.
  
- *On ne progressera sur la voie d'une meilleure gouvernance qu'en évitant toute ambiguïté.* Le concept même de « gouvernement » économique doit être écarté – et réservé aux États souverains. La gouvernance nous paraît pouvoir relever très largement des institutions existantes, dont l'Eurogroupe qui doit mener la politique de change, jusqu'ici en déshérence. Quant à la coordination des politiques macroéconomiques, il faut avant toute chose en préciser le contenu et la portée. Toutefois, au sein d'une entité comme l'UEM qui n'est pas un État fédéral, elle ne saurait être que « préventive », et non « coercitive ».
  
- *Les positions allemande et française quant aux changements qu'appelle l'UEM sont moins antagonistes que complémentaires.* L'exemple archétypique concerne les finances publiques : il faut à la fois renforcer le volet préventif et les sanctions dans le PSC, et prévoir parallèlement un fonds de sauvetage en dernier ressort. Il y a là une invitation explicite à ce que les deux partenaires créent le mouvement en validant leurs propositions respectives, plutôt que de les opposer.

# Sommaire

---

<b>INTRODUCTION .....</b>	<b>6</b>
<b>DEUX VISIONS DE L'EUROPE ÉCONOMIQUE ?.....</b>	<b>8</b>
<b>La conception française : l'Europe, substitut de l'État national en perte de pouvoir .....</b>	<b>8</b>
<b>La conception allemande : l'Europe cantonnée au rôle de régulateur.....</b>	<b>9</b>
<b>Quelles convergences ?.....</b>	<b>11</b>
<b>LE MODÈLE DE CROISSANCE ALLEMAND EN QUESTION .....</b>	<b>13</b>
<b>La critique du modèle allemand : le « tout export », facteur de crise européenne .....</b>	<b>13</b>
<b>Le plaidoyer allemand : une performance forte, fruit d'efforts structurels .....</b>	<b>15</b>
<b>Conclusion d'étape.....</b>	<b>17</b>
<b>UNION MONÉTAIRE ET POLITIQUES BUDGÉTAIRES : QUELLE ARTICULATION ? .....</b>	<b>19</b>
<b>Les limites de l'actuel Pacte de stabilité.....</b>	<b>19</b>
<b>Les propositions françaises : un « fonds monétaire européen » .....</b>	<b>21</b>
<b>Les propositions allemandes : prévention et sanctions .....</b>	<b>22</b>
<b>La BCE dans le débat budgétaire franco-allemand.....</b>	<b>23</b>
<b>QUELLE GOUVERNANCE ÉCONOMIQUE EUROPÉENNE ? .....</b>	<b>25</b>
<b>La nécessité d'une gouvernance européenne.....</b>	<b>25</b>
<b>Un impact différencié pour la France et l'Allemagne .....</b>	<b>28</b>
<b>Conclusion d'étape.....</b>	<b>29</b>
<b>CONCLUSION.....</b>	<b>31</b>
<b>BIBLIOGRAPHIE .....</b>	<b>32</b>

## Introduction

---

L'actualité européenne récente a été marquée par un certain nombre de controverses franco-allemandes. Depuis le déclenchement de la crise financière internationale en 2007, on a vu les tensions se multiplier entre les deux gouvernements. Pendant la présidence française de l'Union européenne au deuxième semestre 2008, alors qu'il s'agissait de trouver une riposte européenne à la crise, les deux voisins se sont affrontés sur le plan de sauvetage des banques, sur la création d'un fonds souverain européen, sur l'opportunité d'un plan de relance communautaire, sur l'ampleur des plans nationaux ainsi que sur l'instauration d'un gouvernement économique proposé alors avec insistance par Nicolas Sarkozy. La crise de l'union monétaire suite aux graves problèmes de financement de la Grèce, au printemps 2010, a vu les deux pays s'opposer sur l'aide à Athènes – son calendrier, son ampleur et ses modalités –, sur le plan de stabilisation de la zone euro, ainsi que sur les conséquences à en tirer en termes d'institutions et de régulation de l'union monétaire.

Certes, les deux gouvernements ont fini par trouver des compromis, et l'on pourrait objecter que c'est ainsi que la coopération franco-allemande en Europe fonctionne depuis longtemps. Mais les controverses récentes ont laissé des traces significatives. Les divergences entre les deux gouvernements ont été largement relayées par les médias et ont donné lieu à des échanges publics souvent vifs. En France, l'« égoïsme » du voisin allemand a été dénoncé à travers son « modèle d'exportation », ou encore ses hésitations lors de la crise grecque. L'Allemagne est soupçonnée de vouloir se cantonner à une Europe *a minima* et de refuser tout effort commun. En Allemagne aussi, les nombreuses initiatives françaises ont provoqué de vives réactions. La dénonciation du « modèle d'exportation » a donné lieu à des commentaires sarcastiques. La revendication d'un gouvernement économique, ainsi que certains commentaires sur le pacte de stabilité et de croissance, ont nourri le soupçon que la France chercherait à renier le contrat fondateur de l'union monétaire, considéré pourtant comme une condition *sine qua non* par l'Allemagne : indépendance de la BCE, chargée de veiller avant tout à la stabilité des prix ; clause de *no bail out* et responsabilité exclusivement nationale devant la dette publique.

Même si l'on peut regretter certains dérapages, ces controverses sont, dans une certaine mesure, inévitables. Tout d'abord, elles renvoient à des questions de fond non (ou insuffisamment) tranchées dans la construction de l'union économique et

monétaire, et qui exigent désormais des choix fondamentaux. Ensuite, par l'imbrication avancée des membres de l'UE, ces choix touchent directement le cœur des économies nationales, leurs modèles de croissance, leurs préférences nationales, donc des points très sensibles - ce qui explique la vivacité des réactions. Enfin, malgré les éléments de rapprochement importants, des différences profondes persistent entre les modèles économiques, les cultures politiques et les approches de l'Europe économique et monétaire. Ces différences sont apparues au grand jour dans la crise récente. Or pour avancer dans la construction communautaire, on ne pourra pas faire l'impasse sur ces différences, expressions de trajectoires historiques spécifiques, de choix collectifs fondamentaux qui ont leur légitimité intrinsèque.

Ce texte tente de déchiffrer les positions allemandes et françaises sur les points sensibles des débats européens actuels. Comprendre leurs logiques respectives et leurs motivations profondes nous semble un premier pas nécessaire pour rationaliser l'analyse. Cela permettra de faire le point des divergences mais aussi des rapprochements possibles. Car la construction de l'union économique et monétaire doit à la fois respecter la diversité des modèles nationaux, source de richesse, et être capable de dépasser leurs contradictions et d'assurer une cohérence d'ensemble.

Dans cette optique, l'analyse présentée dans cette contribution procède en quatre temps. La première section rappelle en quoi les visions fondamentales, historiques, de l'Union et de l'UEM diffèrent entre l'Allemagne et la France. L'accent est notamment mis sur le souci d'un cadre réglementaire européen d'un côté, sur le désir de vraies politiques économiques communautaires de l'autre. La deuxième section propose un état des lieux de la récente controverse autour du « modèle » allemand de croissance fondée sur l'exportation, en rappelant que les excédents courants en Allemagne sont structurels, tout comme sa compétitivité. A contrario, les interdépendances au sein de l'UE et de l'UEM sont également notoires, et devraient proscrire toute stratégie négligeant l'équilibre macroéconomique des partenaires. La troisième section s'interroge alors sur les questions budgétaires, suite à la crise grecque. Cette section souligne l'inefficacité de l'actuel Pacte de stabilité, et examine les directions proposées pour son renforcement et son enrichissement. Enfin, la quatrième section analyse l'importante question de la gouvernance économique en Europe, en insistant sur le fait que le besoin de gouvernance renforcée est avéré, par exemple en matière de politique de change. S'agissant des autres politiques macroéconomiques, le débat gagnerait à clarifier rapidement, à la fois la portée de la coordination souhaitable, et l'instance pertinente pour la mener à bien.

## Deux visions de l'Europe économique ?

---

La France et l'Allemagne ont deux approches différentes quand il s'agit de définir le rôle que l'Union européenne doit jouer dans la politique économique :

Dans l'optique française, l'UE doit être un acteur de politique économique qui n'hésite pas à intervenir dans un certain nombre de champs, et qui doit disposer pour cela d'institutions et d'instruments adéquats.

Selon la vision allemande, imprégnée par l'ordolibéralisme, l'UE est d'abord un acteur de régulation, doté d'un cadre réglementaire économique et monétaire et de règles communes (concernant la concurrence, les aides d'État, la stabilité budgétaire, etc.). Au-delà des instruments existants comme les fonds structurels ou les programmes pluriannuels, l'UE devrait s'abstenir de toute politique discrétionnaire.

Ces différences reposent sur un certain nombre de fondements propres aux deux pays.

### ***La conception française : l'Europe, substitut de l'État national en perte de pouvoir***

Pour la France, les facteurs explicatifs sont certainement avant tout le modèle républicain et le primat du politique sur l'économie, ainsi que le rôle primordial de l'État dans la modernisation économique d'après-guerre. Dans cette optique, les pouvoirs publics, seuls dotés de la légitimité démocratique, ont non seulement le droit mais le devoir d'intervenir dans l'économie afin d'assurer les objectifs politiques. Concernant l'Europe, le fait qu'un organisme indépendant comme la Banque centrale européenne (BCE) puisse agir seule sur des paramètres décisifs pour la croissance et l'emploi n'a été admis qu'à contrecœur par de nombreux acteurs et par l'opinion publique. Cela d'autant plus que la BCE est assignée à l'objectif de stabilité des prix, ce qui a été vu comme un frein potentiel à une politique européenne favorisant la croissance. Ceci renvoie aux préférences collectives : en France, la politique économique d'après-guerre, face aux défis de modernisation et de mutations sociales, a souvent

favorisé la croissance du PIB avant l'objectif de stabilité macroéconomique. Par ailleurs, on rappellera que la politique de désinflation mettant fin à la période de forte hausse des prix fut adoptée à partir de 1983 (et maintenue depuis) en vertu des contraintes européennes, en l'occurrence celles du Système monétaire européen.

Le tournant de 1983, comme les transferts progressifs de compétences accompagnant l'intégration européenne, est aussi associé à un engagement français croissant en faveur de politiques économiques communautaires. Puisque la politique économique nationale est de moins en moins capable d'assurer les objectifs macroéconomiques, il faut compenser cette perte de pouvoir par un renforcement de la politique économique européenne – telle est la logique des initiatives de la France en faveur de politiques industrielle, technologique ou encore commerciale prises depuis les années 1980. De même, la création d'une union monétaire pouvait mettre fin à la dominance de la Bundesbank (le SME étant *de facto* une zone mark) et permettre aussi une vraie politique monétaire à l'échelle européenne. La traduction récente de cette approche est la revendication d'un gouvernement économique (cf. *infra*).

Les gouvernements français successifs ont donc œuvré pour doter l'Union européenne de compétences et d'instruments qui la mettent en mesure d'assumer ce rôle d'acteur économique, ou au moins d'assurer une meilleure coordination des politiques nationales. C'est dans cette logique qu'on peut lire l'ensemble des initiatives françaises depuis 2007. Cela dit, la France n'a pas encore eu à subir le « test de vérité » : avocat fervent des politiques coordonnées et du gouvernement économique communautaire, serait-elle prête à subir les pertes de degrés de liberté de ses propres politiques nationales ?

### **La conception allemande : l'Europe cantonnée au rôle de régulateur**

Les réticences allemandes par rapport à une politique interventionniste européenne s'expliquent elles aussi par des facteurs structurels. Le référentiel de l'économie sociale de marché donne le primat aux processus de marché et attribue à l'État un rôle secondaire. À cela s'ajoute le partage de la souveraineté entre le gouvernement fédéral et les Länder (États fédérés). Enfin, bon nombre de tâches publiques sont déléguées à l'autorégulation par les partenaires sociaux, par des fédérations industrielles ou encore par des instances publiques indépendantes, ainsi qu'à la cogestion entre pouvoirs publics et groupes d'intérêt. Ceci a donné lieu à une régulation « multi-acteurs » dans laquelle l'État fédéral est moins souvent en première ligne. Ainsi, discours public libéral, anti-dirigiste, et pratiques régulatrices sont allés de pair, aidés par une économie dynamique et compétitive (H. Uterwedde [2009]). Dans cet esprit,

confier la politique monétaire à un organisme indépendant comme la BCE est un choix explicite correspondant parfaitement à l'approche allemande, motivé par le souci de déléguer la tâche (ingrate) de veiller à la stabilité des prix à une institution qui n'est pas soumise à des pressions politiques, voire électorales.

Dans les premières étapes de la construction communautaire, ce système s'est trouvé en phase avec les progrès de l'intégration économique et la formation du marché intérieur européen. L'économie allemande, déjà orientée vers les marchés extérieurs et très compétitive, a su profiter de l'élimination des barrières nationale. Dès les années 1970, le modèle de croissance portée par les exportations s'est encore renforcé. La politique allemande a toujours favorisé le libre-échange ; la construction européenne a été pour elle un élément de nature à sécuriser l'accès aux marchés extérieurs. Pour la même raison, elle a voulu amortir les turbulences monétaires internationales et a activement participé à la création du Système monétaire européen. Par contre, l'Allemagne a longtemps hésité avant de s'engager dans la formation de l'union monétaire. La stabilité des prix ayant toujours joui d'une attention particulière dans la politique économique allemande, la crainte, largement partagée par le public, était de voir le mark allemand, monnaie forte, se fondre dans une monnaie européenne plus « molle », tirée vers le bas par l'inflation et/ou l'endettement dans les pays partenaires. C'est aussi pour répondre à ces craintes que le gouvernement de H. Kohl a imposé un dispositif de convergence, puis un pacte de stabilité (cf. *infra*), plaidant auprès du public allemand que l'on allait « exporter [la] culture de stabilité en Europe ».

De manière générale, l'Allemagne s'est pendant longtemps bien accommodée d'une intégration européenne « incomplète ». Approuvant des politiques régulatrices européennes (marché intérieur, concurrence, etc.), elle n'a pas vu l'intérêt de politiques discrétionnaires, dont elle a semblé craindre qu'elles puissent aller à l'encontre des intérêts allemands, soit en alourdissant le fardeau financier, soit en adoptant des orientations contraires aux préférences allemandes, soit encore en renforçant un interventionnisme économique au niveau européen rejeté par l'Allemagne.

Tout cela explique clairement les hésitations allemandes quand la crise financière, puis celle de la zone euro, ont imposé des ripostes communautaires. Le problème est que cette réticence, si elle a pu servir les intérêts allemands dans le passé, ne semble plus adaptée à la nouvelle situation. Tout laisse à penser que le gouvernement allemand a été pris au dépourvu par les événements, et par des partenaires plus réactifs.

## Quelles convergences ?

Ces différences franco-allemandes, fruit de l'histoire d'après-guerre, sont-elles irréductibles ? Il semble que non. Les deux approches ont chacune leurs justifications et leur légitimité. Par ailleurs, elles coexistent aussi au sein même de chacun des deux pays<sup>1</sup> ; le débat n'est pas uniquement franco-allemand.

Par ailleurs, les différences décrites ici ne sauraient faire oublier le fait que les deux États partagent aussi, fort heureusement, un certain nombre de choix fondamentaux concernant l'Europe : la conviction que l'Union européenne ne doit pas se cantonner à être un grand marché commun, mais constituer une union politique capable d'agir, y compris dans le domaine économique ; le refus d'un édifice économique purement néolibéral, et la recherche d'un modèle cherchant à concilier logique de marché et régulation publique, concurrence et cohésion sociale. Ainsi les deux gouvernements ont-ils rappelé le 4 février 2010 dans leur « Agenda franco-allemand 2020 » :

*« Nous voulons faire de l'Union européenne un modèle de croissance forte et continue – une croissance génératrice d'emplois et de progrès social, une croissance qui améliore la qualité de vie de la génération actuelle sans mettre en péril celle des générations à venir. [...] Nous devons tout faire pour que l'Europe consolide une croissance forte et durable et sorte plus forte de la crise économique pour protéger son modèle fondé sur l'économie sociale de marché. »*

---

<sup>1</sup> Cf. pour l'Allemagne, BDI [2009] ; Horn et al. [2010].

**Tableau 1 : Approches de l'Europe économique**

	<b>Allemagne</b>	<b>France</b>
<b>Vision générale</b>	Économie sociale de marché européenne UE comme régulateur (Ordnungspolitik)	Économie sociale de marché européenne UE comme acteur de politique économique
<b>Marché unique</b>	Cadre libéral : Concurrence, liberté de circulation intra UE, contrôle des aides  Protection des services d'intérêt général (Daseinsvorsorge)	Cadre libéral, mais : Équilibre entre objectifs de concurrence et objectifs structurels  Protection des services d'intérêt général (service public)
<b>Relations extérieures</b>	Libre-échange  Liberté des mouvements de capitaux  (mais mécanismes informels de protection contre OPA étrangères inamicales)	Libre-échange, mais aussi préférence communautaire, réciprocité, protection contre « dumping fiscal/social »  Politique de change active  Liberté des capitaux, mais aussi patriotisme économique (protection contre OPA étrangères inamicales)  Fonds souverain européen
<b>Macroéconomie, politique monétaire</b>	Stabilité, objectif prioritaire Banque centrale indépendante ; coordination des politiques mais pas de gouvernement économique  Pacte de stabilité et de croissance : renforcement des règles de stabilité budgétaire et des sanctions	Stabilité et croissance, objectifs communs  Gouvernement économique, policy mix avec la BCE  Pacte de stabilité et de croissance :  renforcement des règles de stabilité budgétaire mais aussi élargissement à d'autres domaines (équilibres extérieurs)
<b>Politique industrielle</b>	Politique horizontale : cadre réglementaire ; concurrence  Régulation européenne favorable aux producteurs	Politique horizontale et verticale : stratégies sectorielles, politique de technologie, « champions européens »  Régulation européenne favorable aux producteurs

Source : auteurs

## Le modèle de croissance allemand en question

---

Quand la ministre des finances française Christine Lagarde s'en est prise, en termes polis mais sans équivoque, au « modèle d'exportation » allemand<sup>2</sup>, ses propos ont déclenché une controverse publique vive de part et d'autre du Rhin. La chancelière A. Merkel a rejeté la critique devant le Parlement : « *Nous n'allons pas abandonner nos positions là où nous sommes forts.* »

La vivacité des réactions dans cette controverse montre qu'elle touche un point sensible de l'Union monétaire européenne, ainsi que le cœur des choix politiques nationaux. En France, on se sent touché par une politique allemande perçue comme « égoïste » parce que celle-ci chercherait à bâtir sa prospérité sans se soucier des effets externes sur les partenaires. En Allemagne, on voit dans les accusations une mise en cause du fondement même des réussites du modèle économique allemand, perçue à la fois comme absurde et illégitime. Il semble important d'aller au-delà des polémiques en cherchant à comprendre l'enjeu de la controverse et les logiques des différents argumentaires.

### **La critique du modèle allemand : le « tout export », facteur de crise européenne**

La critique du « modèle d'exportation » allemand se résume ainsi : par une pression excessive sur les salaires, l'Allemagne mènerait une politique non coopérative, dans un double sens. Elle renforcerait sa compétitivité-coût au détriment des partenaires et, couplée avec une

---

<sup>2</sup> Interview au *Financial Times*, 15 mars 2010 : « Ceux avec des excédents pourraient faire un petit quelque chose. [...] Il ne peut pas s'agir uniquement de renforcer les règles de déficit. [...] Il est clair que l'Allemagne a accompli un extrêmement bon travail au cours des dix dernières années environ, améliorant la compétitivité, exerçant une forte pression sur ses coûts de main-d'œuvre. Je ne suis pas sûre que ce soit un modèle viable à long terme et pour l'ensemble du groupe [de la zone euro]. Il est clair que nous avons besoin d'une meilleure convergence. » D'après le transcript de l'interview : <http://www.ft.com/cms/s/0/78648e1a-3019-11df-8734-00144feabdc0,s01=1.html>.

politique budgétaire restrictive, elle freinerait la dynamique du marché intérieur allemand, privant ses partenaires ainsi de possibilités d'exporter vers l'Allemagne. Cette politique, renforçant le déséquilibre de l'économie allemande entre le dynamisme des exportations et une demande intérieure atone, serait responsable des excédents excessifs de la balance commerciale (et de la balance courante) allemande, aggravant les déséquilibres extérieurs entre les pays européens. Cette politique serait, comme le formule Christian Saint-Étienne, « suicidaire pour l'Union européenne mais aussi pour l'Allemagne »<sup>3</sup> : pour l'Allemagne parce que le « tout export » ne paraît pas une stratégie durable face aux marchés mondiaux incertains, et que la déformation de la répartition de la valeur ajoutée au détriment des salaires aggrave les inégalités sociales ; pour l'Europe parce que les excédents allemands aggraveraient les déficits courants de certains pays partenaires.

Le modèle allemand est un modèle essentiellement industriel : l'industrie pèse 23 % du PIB en Allemagne, deux fois plus qu'en France. Cette force industrielle explique aussi que l'économie est tirée par les exportations car pour des entreprises spécialisées dans les biens d'équipement, les débouchés se trouvent essentiellement à l'étranger. Cette tendance s'est renforcée depuis 20 ans : le taux d'exportation allemand est passé de 24 % (1995) à 47 % (2008) tandis que le taux français oscille toujours autour de 26 %. Dans la même période, l'économie allemande a maintenu ses parts de marché au niveau mondial et accumulé des excédents commerciaux considérables. Selon la plupart des analyses, cette performance serait le fruit d'un décalage de croissance entre l'Allemagne et ses partenaires : entre 2000 et 2008, « le taux de croissance moyen de la demande intérieure allemande a été inférieur de 1,8 point à celui de la France et de l'ensemble des pays de l'OCDE, ce qui a fortement incité les entreprises allemandes à développer leurs ventes à l'étranger. » (Lallement [2010]). Deuxième facteur, le renforcement de la compétitivité-coût de l'économie allemande, effet d'une compression salariale sans égal en Europe : « Entre 1998 et 2008, les coûts salariaux unitaires n'ont progressé que de 4,4 % en Allemagne, contre 19 % en moyenne dans la zone euro et 28 % au Royaume-Uni. La part des salaires dans la valeur ajoutée qui était de 66,3 % en 2000 (66,2 % en France) a plongé à 62,2 % en 2007 (65,4 % en France), traduisant des hausses de salaires très inférieures aux gains de productivité. » (Duval [2009], p. 32).

Cette évolution, fruit aussi de la politique de l'Agenda 2010 du chancelier Schröder à partir de 2003, aurait des effets négatifs sur

---

<sup>3</sup> Christian Saint-Etienne, *Le Monde*, 8 avril 2010, p.4. Cf. aussi Patrick Artus : « L'Allemagne pourra-t-elle conserver son modèle de croissance? », *Natixis Flash Economi*, n° 280, 17 juin 2009; « La politique économique de l'Allemagne est-elle un problème pour les autres pays européens? », *Natixis Flash Economi*, n° 538, 8 décembre 2009.

l'Europe : « Compte tenu du poids de son économie, tant que notre voisin s'acharnera à restreindre sa demande intérieure, la zone euro sera condamnée à la stagnation, les dettes publiques continueront d'augmenter et le projet européen de se déliter... » (Duval [2009], p. 35). D'où les appels répétés au gouvernement allemand (y compris, depuis peu, des États-Unis [P. Krugman]) à changer de cap et à rééquilibrer son modèle de croissance par une relance de sa demande intérieure, soit par une politique budgétaire plus expansionniste, soit par une hausse des salaires.

En outre, de nombreux économistes attirent l'attention de l'Allemagne sur un problème pour ainsi dire « kantien » : une stratégie fondée sur l'obtention chronique d'excédents commerciaux est incohérente à terme, sauf si certains partenaires tolèrent des déficits tout aussi considérables. Tout le monde ne peut pas être l'Allemagne, et l'Allemagne a besoin d'*alter ego* fonctionnant sur un modèle différent du sien pour prospérer.

### **Le plaidoyer allemand : une performance forte, fruit d'efforts structurels**

Côté allemand, on réfute d'abord la thèse selon laquelle le pays chercherait à bâtir sa compétitivité sur une stratégie non coopérative vis-à-vis des partenaires, notamment par une compression salariale. En effet, un grand nombre de travaux montrent que la compétitivité allemande ne repose pas (ou peu) sur des avantages en terme de coûts, mais largement sur des avantages « hors coûts », donc structurels : gamme de produits, spécialisation sectorielle et géographique, capacité d'innovation, capacité de réagir aux changements des marchés, tissu industriel diversifié, notamment par la présence de PME performantes, etc. Ce sont ces avantages qualitatifs qui permettent à l'industrie allemande de se maintenir dans la compétition mondiale (Fontagné et Gaulier [2008]). Il est vrai que les entreprises ont eu le souci de maîtriser et, si possible, baisser les coûts salariaux. Ce souci de maîtrise, suite à l'envolée des salaires après la réunification, mais aussi à l'entrée de l'Allemagne dans l'union monétaire avec un mark surévalué, a motivé la politique de baisse des charges sociales pesant sur le travail, ainsi que certains accords entre partenaires sociaux. On peut estimer que le freinage des salaires est allé trop loin mais il revient en premier lieu aux partenaires sociaux de corriger ces évolutions. Quant à l'envolée des contrats à bas salaires suite aux réformes du marché du travail du gouvernement Schröder, elle a donné lieu à des revendications politiques visant à instaurer un salaire minimum. Mais en tout état de cause, les entreprises industrielles exportatrices ont un niveau salarial plus élevé que dans le reste de l'économie (les services notamment), plus élevé aussi que chez un certain nombre de concurrents mondiaux.

L'irritation allemande devant les critiques françaises est aussi nourrie par le fait qu'on lui reproche une *politique* (salariale et budgétaire pour l'essentiel) alors qu'il s'agit en fait du fonctionnement d'un mode de croissance économique, fondé sur une trajectoire historique de l'économie allemande, donc d'une *donnée structurelle*. Ainsi, dès 1979, B. Keizer résumait ainsi cette logique économique : « Le modèle allemand dans son acception la plus courante se résume aux vertus de la croissance lente, celle-ci, bien supportée à l'intérieur du fait de conditions démographiques et socio-économiques particulières, permettant le maintien de succès extérieurs déjà acquis. » (B. Keizer [1979], p. 201). La contestation massive des choix collectifs qu'implique ce modèle, qui sont ancrés dans la société et validés et par les électeurs et par les partenaires sociaux, rajoute à cette irritation ; elle est perçue comme une menace du modèle allemand lui-même.<sup>4</sup>

Car le modèle de croissance allemand est essentiellement basé sur une industrie importante, fortement insérée dans l'économie mondiale dont elle dépend largement du fait de sa spécialisation. Il est porté sur des choix collectifs qui se sont dégagés depuis quelques décennies déjà et qui sont largement partagés par les acteurs politiques, économiques et sociaux. Les entreprises industrielles, tout en cherchant à maîtriser leurs coûts salariaux, misent sur l'innovation et adoptent des stratégies de spécialisation « haut de gamme », leur permettant d'échapper à une concurrence qui porterait uniquement sur les prix/coûts. Elles ont recouru à une organisation productive faisant largement usage de l'*offshoring* (délocalisations de certaines parties de la production vers des pays voisins, notamment les PECO). Sous la pression de la concurrence mondiale, les syndicats, sur la base d'un niveau salarial dans l'industrie qui reste très élevé, ont accepté de négocier des pactes de compétitivité, troquant une plus grande flexibilité interne du travail et une modération salariale contre la garantie des sites productifs et des emplois. Les pouvoirs publics assurent un cadrage macroéconomique stable, soucieux de la stabilité des prix, et un cadre régulateur favorable au développement des entreprises. De surcroît, des pactes « tripartites » peuvent se conclure : devant la chute importante des commandes dans la crise économique de 2008-09, État et partenaires sociaux se sont accordés pour éviter des plans sociaux.<sup>5</sup>

L'Allemagne devrait-elle stimuler davantage sa demande intérieure afin d'offrir des débouchés aux voisins ? Certains acteurs allemands (notamment les syndicats et une partie de la gauche)

---

<sup>4</sup> Un texte de la confédération allemande de l'industrie voit mis en cause « l'ensemble du modèle économique » allemand. BDI [2009], p.3

<sup>5</sup> C'est dans ce contexte que le puissant syndicat IG Metall a concédé une pause salariale dans l'industrie pour l'année 2010.

reprennent ces revendications, mais le rapport de force leur reste défavorable. Car le consensus assez large en Allemagne sur la nécessité d'avoir des finances publiques « saines » implique que la politique budgétaire allemande des années à venir tentera de réduire les déficits publics plutôt que de nourrir la demande intérieure par de nouveaux déficits. Tout au plus pourrait-on s'attendre à une politique d'investissements publics plus dynamique dans les secteurs de l'éducation, de la formation et de la recherche, ainsi que dans certaines infrastructures, déterminants pour l'avenir de la compétitivité allemande. En tout état de cause, pour stimuler la croissance, les préférences politiques vont dans le sens d'une politique de l'offre, capable d'augmenter le potentiel de croissance, plus que d'une politique de la demande.

Il serait donc « illusoire d'envisager que le régime de croissance de l'Allemagne se détourne radicalement des échanges extérieurs à brève échéance », (Lallement [2010], p. 1), et il serait aussi illusoire d'en appeler à un changement rapide de la politique économique du gouvernement allemand. Le caractère systémique du modèle de croissance allemand, résultat d'une histoire et d'évolutions complexes, laisse à penser plutôt qu'il va perdurer et que des modifications éventuelles vont s'effectuer plutôt à la marge.

## **Conclusion d'étape**

Dans la division internationale du travail, l'industrie allemande a réussi à préserver une place forte, ce qu'on ne saurait reprocher à des entreprises ayant su s'adapter constamment à un contexte mondial changeant. Car l'industrie s'insère justement dans un contexte mondial et non seulement européen, et elle réalise des excédents aussi vis-à-vis des pays non européens. « L'idée selon laquelle le renforcement de la compétitivité allemande [...] se serait produit spécifiquement au détriment des autres pays de l'UE mérite donc d'être nuancé. » (Lallement [2010], p. 5). En matière de balance extérieure le niveau pertinent est d'ores et déjà l'ensemble de la zone euro, avec pour caractéristiques que celle-ci présente une balance globalement équilibrée, et dans laquelle les déséquilibres internes sont le fait d'évolutions et de spécialisations différentes.

Si cette argumentation amène à admettre la légitimité de la voie empruntée depuis longtemps par l'ensemble des acteurs allemands, elle a aussi une autre conséquence. Dans l'union monétaire européenne, les politiques nationales devront davantage prendre en compte l'interdépendance très étroite entre leurs économies. Autant on ne saurait reprocher à l'Allemagne ses réussites sur les marchés mondiaux, autant on peut lui demander de ne pas ignorer la nécessité d'une plus grande coordination des politiques économiques. Cela concerne, en l'occurrence, le réglage de la demande globale – plus que de l'offre. D'un pays fondant sa pros-



*P. Kauffmann, H. Uterwedde / La France et l'Allemagne...*

périté sur l'imbrication forte dans l'économie européenne et internationale, et dépendant largement des débouchés extérieurs, on est en droit d'attendre une vision européenne et une attitude plus positive envers des démarches coopératives.

## Union monétaire et politiques budgétaires : quelle articulation ?

---

Quelles sont les conséquences de la formation d'une union monétaire, telle que la zone euro, sur la conduite des politiques budgétaires nationales ? Cette question a été l'une des pierres d'achoppement de l'édifice communautaire depuis le traité de Maastricht (Mathieu et Sterdyniak [2003]). L'Allemagne et la France ont eu tendance à y répondre de façons divergentes, notamment en raison des différences d'approches fondamentales exposées précédemment : conformément à ces dernières, la France attendait de la coordination et du volontarisme en faveur de la croissance, l'Allemagne des règles de bonne gestion pour les finances publiques nationales.

### ***Les limites de l'actuel Pacte de stabilité***

Les crises récentes invalident très largement le dispositif *ad hoc* en place depuis près de vingt ans. Celui-ci repose, pour l'essentiel, sur le fameux Pacte de stabilité et de croissance (PSC), lui-même issu des critères d'accès à l'UEM, formalisés dans le TCE en 1992. La participation à l'Union économique et monétaire est alors conditionnée au respect de plusieurs critères de convergence, dont deux ont trait aux finances publiques des impétrants :

- Le déficit des administrations publiques (État, collectivités locales et système de protection sociale) ne doit pas dépasser 3 % du PIB ;
- La dette brute de ces mêmes administrations ne doit pas dépasser 60 % du PIB.

Clairement, ce n'est pas en mobilisant des éléments rigoureux d'analyse monétaire ou de théorie macroéconomique que de tels ratios furent historiquement déterminés. Comprendre les origines de ces derniers suppose de se remémorer le contexte de la rédaction du traité de Maastricht, au tout début des années 1990. À cette époque, le pays qui a le plus à perdre à la marche vers une monnaie unique en Europe est incontestablement l'Allemagne, nouvellement unifiée.

Qui ne voit en effet que l'Allemagne est, de fait, invitée à abandonner son deutschemark et sa Bundesbank, au profit d'un système monétaire supranational qui sera, au mieux, une copie du sien, mais dans lequel elle devra, en tout état de cause, *partager* le pouvoir avec 10 voire 15 États membres ? Ces derniers, en outre, n'apparaissent pas tous comme d'ardents défenseurs de la stabilité des prix, ni plus généralement comme des adeptes d'une gestion macroéconomique équilibrée.

Aussi s'agit-il alors, pour ses principaux partenaires, au premier rang desquels la France, de rassurer l'Allemagne, non seulement à travers les statuts de la future BCE, mais encore *via* différents signaux et engagements que les futurs membres de l'UEM vont prendre pour prouver leur bonne volonté. Les critères de convergence ayant trait aux finances publiques doivent être, en grande partie, compris de cette manière<sup>6</sup>.

Leurs fondements sont ainsi moins économiques qu'historiques et politiques, et contingents aux relations entre les partenaires de la future union monétaire. Il est intéressant, à cet égard, de noter que les deux seuils encadrant les finances publiques (3 % pour le ratio déficit/PIB, 60 % pour le ratio dette/PIB) n'ont aucune base théorique (Kauffmann [2008]). Il est virtuellement impossible de trouver un argument relevant de l'analyse économique permettant d'affirmer qu'un déficit supérieur à 3 % du PIB, ou une dette supérieure à 60 % du PIB, est intrinsèquement problématique, dans une union monétaire comme en dehors au demeurant.

C'est ce dispositif, devenu Pacte de stabilité et de croissance lors du sommet d'Amsterdam (1997), qui doit, avec le recul, être considéré comme déficient à plusieurs titres.

D'un point de vue purement empirique, en premier lieu, il a fait la preuve par l'absurde de son inanité. En effet, non seulement la crise grecque est l'archétype de ce que le PSC était censé prévenir (au défaut de paiement près, pour l'instant écarté) ; mais encore le syndrome menace des États, tels que l'Espagne ou l'Irlande, qui n'ont eu de cesse que de se conformer étroitement aux règles du Pacte. Celui-ci n'est donc manifestement ni nécessaire, ni suffisant pour garantir l'absence de crise des finances publiques.

En deuxième lieu, le caractère arbitraire des seuils de déficit et de dette figurant dans le PSC rend vaine l'idée de s'arc-bouter sur le texte actuel. L'Europe ne fera pas l'économie d'une révision en profondeur de son dispositif budgétaire. Le défi sera d'autant plus délicat à relever que la théorie économique n'est pas aujourd'hui en mesure de proposer de règle opérationnelle permettant de s'assurer du caractère soutenable de la dette publique.

---

<sup>6</sup> La décision de localiser la future banque centrale commune à Francfort en offre une autre illustration - même si elle est davantage d'ordre symbolique.

Pour autant, et en troisième lieu, l'utilité d'un pacte de stabilité n'est plus contestée par personne. En France, l'heure où ce texte était perçu comme un simple dispositif thérapeutique répondant aux inquiétudes du partenaire allemand est révolue. La crise grecque a hélas montré très concrètement les risques d'un défaut de paiement sur la dette souveraine, notamment pour le système bancaire européen, grand détenteur de bons du Trésor et d'obligations d'État.

### **Les propositions françaises : un « fonds monétaire européen »**

Coté français, l'accent est mis sur la nécessité d'élaborer – comme l'UE a commencé à le faire – un dispositif de gestion des crises, articulé autour d'une sorte de « fonds monétaire européen ». Au-delà des détails précis du projet, l'objectif est d'avoir les moyens de faire face à un incident grave, tel que l'explosion récente des spreads de taux d'intérêt sur la dette souveraine de certains États membres. Deux arguments économiquement recevables sous-tendent cette démarche. Le premier souligne le caractère systémique (à l'échelle de la zone euro, voire de l'Union tout entière) d'un défaut de paiement souverain. Le second fait de l'existence même d'un fonds de sauvetage un instrument dissuasif face aux pressions spéculatives.

La récente crise grecque n'est, en effet, pas uniquement une crise des finances publiques, mais aussi une crise de l'UEM, comme le montre le fait que d'autres pays, en situation budgétaire au moins aussi dégradée que la Grèce, n'ont pas été inquiétés. Ceux-ci (Royaume-Uni, Japon, États-Unis, etc.) ont précisément en commun de disposer d'une monnaie nationale. Au-delà de toute considération de type *bail out*, la zone euro aurait donc besoin de renforcer ses mécanismes de soutien aux membres en difficulté.

Ici pourrait naître une première divergence avec les positions allemandes. Elle tiendrait au fait que l'Allemagne ne souhaite pas, fondamentalement, se sentir « solidaire » budgétairement de ses partenaires de l'UEM. Telle était sa position historique, qui a débouché sur les articles afférents du TCE<sup>7</sup>, et dont la Cour de Karlsruhe se ferait la gardienne vigilante. Toutefois, cette vision des choses paraît assez superficielle, pour ne pas dire populiste. Malgré certaines affirmations répétées, il n'a jamais été question que l'Union, ou l'un quelconque de ses membres, se porte garant des engagements budgétaires de l'État grec. Les montages existants ou à venir sont tous, à l'instar des interventions du FMI, des mécanismes

---

<sup>7</sup> Dans la numérotation du traité de Lisbonne, il s'agit des articles 122 à 125.

assis sur des *prêts*, parfois assortis de taux d'intérêt peu attractifs, et toujours liés à une stricte conditionnalité d'ordre macroéconomique. Atermoiements mis à part, la Chancellerie a montré qu'elle pouvait faire sienne cette ligne d'analyse. En outre, la clause de *no bail out* est aussi compréhensible *ex ante* (à des fins préventives) que difficilement praticable *ex post* (quand la crise menace la stabilité de la zone tout entière).

## **Les propositions allemandes : prévention et sanctions**

Précisément, la position allemande a davantage pour spécificité de mettre l'accent sur un renforcement de la *prévention* des problèmes budgétaires dans l'UEM. À cet égard, la conditionnalité des plans d'aide éventuels est en soi dissuasive, et participe donc de cette logique. L'Allemagne propose concrètement, suivie en cela par la Commission, qu'à l'avenir les projets de budget nationaux soient soumis préalablement pour examen à l'exécutif communautaire. L'objet ne serait bien évidemment pas de dessaisir les États et leurs élus de leurs prérogatives – même si, côté français, certains font ici des gorges chaudes. Il s'agirait plutôt, dans l'esprit de ce qu'était déjà le volet préventif du PSC, de s'assurer que les projets, côté recettes comme côté dépenses, sont cohérents et réalistes.

Reste alors la question des sanctions, tant au stade préventif (que devient un projet de budget national jugé non recevable par la Commission ?) qu'au stade avancé (en cas de non-respect par un État du « nouveau » Pacte de stabilité et de croissance ?). Les propositions existantes, sur lesquelles là encore la Commission travaille déjà, ont le mérite d'éviter l'incohérence des anciennes sanctions pécuniaires à l'encontre d'un pays en proie à des difficultés financières. L'idée d'une privation de droit de vote au sein des Conseils européens a le mérite de la simplicité et – vraisemblablement – de l'efficacité, vu son caractère stigmatisant. Mais elle est loin de faire l'unanimité, même si la France semble rejoindre l'Allemagne sur ce point.

Dans la mesure où un défaut de paiement sur la dette souveraine aurait un impact systémique dans l'UEM, il est légitime que ses membres soient soumis à des règles que l'on pourrait qualifier de prudentielles – à l'instar de ce qui existe dans le secteur bancaire. Au demeurant, les réticences de certains États et de leurs dirigeants (tout particulièrement en France) sont à cet égard assez malvenues, puisqu'il était somme toute de leur responsabilité d'éviter que l'endettement public n'atteigne les niveaux pathologiques actuels. Faut-il rappeler que le dernier budget français non déficitaire remonte à la première moitié des années 1970 ? Une évaluation *ex ante* des projets de loi de finance n'a donc somme toute rien d'incongru.

Pour autant – et comme souvent –, les positions françaises et allemandes sont non seulement parfaitement compatibles, mais véritablement complémentaires. C'est en renforçant à la fois l'amont (la prévention) et l'aval (le traitement des crises) de la procédure budgétaire européenne que l'on renforcera l'UEM. Le « nouveau PSC » pourrait ainsi être fait de davantage de surveillance et de prévention des dérapages, de nouvelles sanctions plus cohérentes, et d'un fonds monétaire européen dont les concours seraient conditionnels, renforçant la crédibilité de la zone euro vis-à-vis des « marchés ».

## **La BCE dans le débat budgétaire franco-allemand**

À la charnière des domaines budgétaire et monétaire, les controverses franco-allemandes récentes ont également porté sur le rôle exact de la BCE dans la crise grecque. La pomme de discorde réside, en l'occurrence, dans la décision de l'institut d'émission d'acquiescer, sur le marché secondaire, des titres de la dette publique émis par les États membres de la zone euro<sup>8</sup>.

Côté français, on juge opportun que la BCE puisse, de la sorte, apporter une contribution au traitement de la dérive des spreads de taux d'intérêt. La possibilité – largement mobilisée aux États-Unis ou au Royaume-Uni – que la Banque centrale vienne, par des achats significatifs, soulager des marchés monétaire ou obligataire en proie à des tensions spéculatives, est une arme importante, dont l'Europe aurait tort de se priver. Ce faisant, la BCE ne se singularise nullement en regard du *quantitative easing* pratiqué par la Réserve fédérale américaine ou par la Banque d'Angleterre.

Côté allemand, on ne peut s'empêcher de voir, dans ces mêmes opérations, une forme de monétisation de la dette publique, qui rappelle de funestes souvenirs. Formellement, ce point de vue n'est pas contestable : la BCE fait bien figurer des obligations d'État à son actif, au rang des contreparties de la base monétaire. Il y a donc là une source potentielle de création monétaire. L'aspect sans doute irréconciliable des positions en présence trouve ses racines dans les expériences historiques respectives des protagonistes (cf. *supra*, [1]). Tout ce qui, en Allemagne, rappelle la République de Weimar ou ses avatars est connoté, la France n'ayant pas la même sensibilité pour ce qui touche aux liens entre Banque centrale et gouvernement.

---

<sup>8</sup> Cette disposition n'est en rien contraire au traité, qui exclut l'octroi de crédit par la BCE aux administrations publiques, ainsi que l'achat direct de titres de dette souveraine sur le marché primaire.

Pour autant, ni l'indépendance de la BCE ni son objectif prioritaire de stabilité des prix ne semblent présentement en péril. S'agissant du second, il conviendra que la Banque centrale, en temps et en heure, durcisse à nouveau sa politique monétaire lorsque l'assouplissement actuel ne sera plus opportun. Toutes les mesures non conventionnelles ont pour caractéristique commune d'être parfaitement réversibles – y compris les achats de titres de dette publique, par nature liquides. Quant à l'indépendance de la BCE, elle serait en cause si les dits achats se faisaient sur injonction - ou en fonction des besoins - de tel ou tel gouvernement. Dans la mesure où c'est la Banque centrale qui en détermine elle-même le calendrier et les montants, comme c'est le cas présentement, il n'y a pas péril en la demeure.

Toutefois, on se doit d'attirer l'attention sur le fait que l'opinion publique allemande redoute à nouveau des tensions inflationnistes, et ce en dépit du contexte plutôt récessif. Compte tenu de l'analyse qui précède, et de l'importance avérée d'un bon ancrage des anticipations d'inflation, il y a là matière à communiquer plus clairement et plus activement, pour expliquer aux citoyens européens la portée et les enjeux exacts des évolutions en cours dans la zone euro.

## Quelle gouvernance économique européenne ?

---

Tout comme la partie française convient aujourd'hui de la nécessité d'un pacte de stabilité dans l'UEM, la partie allemande ne nie plus la pertinence d'un renforcement de la gouvernance macroéconomique de la zone euro. Longtemps, on le sait, la crainte à Berlin était que même un « ersatz » de gouvernement économique communautaire ne serve surtout à faire contrepoids à la BCE, voire ne puisse nuire à son indépendance. À vrai dire, la grande imprécision des positions françaises dans le meilleur des cas, leur caractère maladroitement activiste parfois, n'ont pas contribué à la sérénité du débat.

Celui-ci se plaçait souvent d'emblée – se place encore parfois – au simple plan sémantique. La gouvernance est un concept suffisamment général pour qu'il puisse recouvrir des réalités très variables en pratique. À défaut d'épuiser le sujet, une clarification s'impose selon nous à ce niveau.

### ***La nécessité d'une gouvernance européenne***

Elle pourrait procéder de la définition suivante, couramment invoquée : la gouvernance est l'art de gouverner *sans gouvernement*. Le mérite de la simplicité réside, en l'occurrence, dans le fait de lever d'emblée toute ambiguïté sur un point crucial : ni l'UE, ni l'UEM ne sont appelées, dans un avenir prévisible, à devenir des États fédéraux. Le concept de gouvernement étant réservé aux États souverains, il devrait donc être proscrit dans le cadre européen, pour ne nourrir aucun malentendu. Reste alors à imaginer concrètement la gouvernance macroéconomique européenne – sa substance, ses institutions – hors de tout cadre étatique.

Tout d'abord, il paraît important d'étayer la nécessité même d'une gouvernance économique plus substantielle et plus efficace que l'existant, en mobilisant deux exemples, très distincts, d'actions communautaires qui ont manifestement échoué faute d'un cadre institutionnel adéquat.

Le premier exemple est celui de la stratégie de Lisbonne, qui relève des politiques industrielles et de compétitivité (Uterwedde [2008]). Lancée en 2000 avec pour objectif de faire de l'UE un leader

mondial de l'économie de la connaissance et des nouvelles technologies, elle a fixé aux États membres un programme de travail ambitieux, aux objectifs souvent pléthoriques. Les domaines concernés étaient aussi variés que l'effort, public et privé, de R&D, le taux d'emploi des jeunes et des seniors, le niveau de formation de la main-d'œuvre ou encore les préoccupations environnementales. L'horizon visé à l'époque était l'année 2010.

En regard de ces ambitions, les instruments de gouvernance mobilisés étaient on ne peut plus légers – pour ne pas dire caricaturaux. En premier lieu, quasiment aucune incitation financière spécifique, ni aucune sanction véritable, n'étaient prévues. Les États devaient mobiliser des ressources presque exclusivement nationales, et n'avaient pas plus à gagner qu'à perdre au non-respect des indicateurs de la stratégie.

En deuxième lieu, la Commission s'est trouvée cantonnée dans un rôle de « secrétaire général », par opposition à celui de véritable coordinateur. Elle tenait à jour un tableau de bord des indicateurs de résultats, dont le principal objet était de faire circuler l'information entre les protagonistes. Les États étaient sensés, sur cette base et par eux-mêmes, identifier les meilleures pratiques en vigueur chez leurs partenaires, et s'en inspirer pour améliorer leurs propres scores.

L'ensemble était supposé constituer une troisième voie, entre la méthode de gouvernance intergouvernementale classique et la méthode spécifiquement communautaire. Le moins que l'on puisse dire *ex post* de la « méthode ouverte de coordination » ainsi définie est qu'elle s'est montrée d'une complète inanité. Si l'unanimité prévaut aujourd'hui quant à l'échec de la stratégie de Lisbonne, il conviendrait qu'elle s'étende à ses causes, dont participe, à l'évidence, l'absence d'une gouvernance macroéconomique digne de ce nom<sup>9</sup>.

Un phénomène largement comparable s'est produit – et se perpétue – en matière de politique de change. Les causes de l'échec résident moins, en la matière, dans l'absence de gouvernance véritable, que dans l'édification d'un schéma institutionnel inadapté sur lequel l'Union n'a jamais su revenir.

Le défaut de conception date du traité de Maastricht. À cette époque, les rédacteurs considèrent que la future UEM a vocation à concerner, rapidement, l'*ensemble* des membres de l'Union. C'est ici qu'ils se méprennent, et ce doublement. D'une part, les clauses d'*opting out* maintiennent durablement hors de la zone euro des pays comme le Royaume-Uni ou le Danemark. D'autre part, l'élargis-

---

<sup>9</sup> Faute de changement de méthode, les « objectifs 2020 » récemment affichés par la Commission, censés prolonger la stratégie de Lisbonne, connaîtront, à n'en pas douter, le sort de leurs prédécesseurs.

sement de 2004 va créer, pour des années, un fossé entre une Europe « réunifiée » (à 25 puis 27 membres) et une union monétaire qui ne s'étend que très progressivement.

Or, s'agissant de politique de change, le traité de Maastricht confie l'essentiel des prérogatives à une instance pertinente pour l'UE, mais non pour l'UEM : le Conseil Ecofin<sup>10</sup>. L'idée était heureuse en soi. Partout ailleurs dans le monde développé, la politique de change est une compétence qui relève du pouvoir exécutif – donc des gouvernements nationaux. C'est plus précisément le ministre de l'économie et/ou des finances qui en est investi. À cette aune, l'Ecofin est bien la déclinaison européenne idoine de ce schéma. Hélas, l'Ecofin compte de nombreux membres *extérieurs* à l'union monétaire, et ne pouvait donc raisonnablement pas se saisir de la politique de change de l'euro. Au demeurant, ceux qui, dans le débat actuel sur la gouvernance, voudraient voir celle-ci s'exercer exclusivement à l'échelle des 27 devraient méditer soigneusement ce précédent. La zone euro a une vraie spécificité, et la négliger ne peut relever que de la politique de Gribouille.

Une solution « simple » à cet hiatus eût consisté à créer un Ecofin réduit aux seuls pays de la zone. C'est ici que le couple franco-allemand entre en jeu, en l'occurrence pour le pire plutôt que pour le meilleur.

Car cet Ecofin resserré au périmètre de l'UEM existe de longue date. Il s'agit de l'Eurogroupe, imaginé avant même la mise en circulation de la monnaie unique. Il l'avait été à la demande exprès de la France, dans le but de constituer (déjà) un embryon de « gouvernement économique » de la zone euro. Pour les raisons structurelles que l'on sait, le partenaire allemand voyait d'un mauvais œil cette initiative, qu'il réduisit en conséquence *a minima*. L'Eurogroupe ne fut ainsi qu'une instance informelle – donc sans aucun pouvoir concret – et sans mandat autre que d'être (à l'instar des G7, G8 et autres G20) un lieu d'échange de vues entre pairs. La France récoltait en quelque sorte le fruit de son inaptitude à plaider pour une structure de gouvernance sans être suspectée d'activisme, voire de velléités à l'égard de l'indépendance de la BCE.

En d'autres termes, alors qu'il y avait matière, pour les besoins de la politique de change – et en pleine conformité avec l'esprit des traités – à créer un Ecofin resserré, investi des compétences énoncées à l'article 219 TCE (ex art. 109), les controverses franco-allemandes ont engendré une coquille vide. On peut mesurer l'ampleur du désaccord entre les deux partenaires sur cette question de gouvernance en remarquant que, plus de dix ans après la

---

<sup>10</sup> Les articles originaux du traité de Maastricht portaient les numéros 109-1 et 109-2. Ils sont devenus – sans aucun changement de substance – l'article 219 du traité de Lisbonne.

naissance de l'UEM, la question n'est toujours pas réglée – ni même abordée sereinement, comme le confirment les développements les plus récents.

En particulier, l'occasion offerte par la révision récente des traités n'a pas été saisie pour rectifier l'erreur originelle commise à Maastricht. Mieux – ou plus exactement pire -, l'Eurogroupe a bien été érigé par le traité de Lisbonne au rang d'organe officiel de l'Union, mais *sans être investi d'aucune compétence particulière...* La politique de change de l'euro reste donc en déshérence. Ceci ne peut manquer de nourrir, notamment en France, le soupçon plus ou moins fondé selon lequel la BCE, livrée à elle-même *de facto* sur ce point, capture cette politique à son profit (Créel *et alii* [2007]).

## **Un impact différencié pour la France et l'Allemagne**

L'Allemagne et la France n'ont pas été affectées de façon similaire par les défaillances de la gouvernance économique européenne, qu'il s'agisse du change ou de la stratégie de Lisbonne. On retrouve ici les effets des « modèles de croissance » distincts. En Allemagne, la compétitivité hors prix a permis de s'accommoder sans trop de difficulté d'un euro structurellement fort. Par ailleurs, la République fédérale n'avait pas attendu les programmes communautaires pour mener, avec les résultats que l'on sait, une politique industrielle et de compétitivité horizontale (*Standortpolitik*). Son tissu productif, tout particulièrement ses grosses PME innovantes et exportatrices (le fameux *Mittelstand*) lui est envié jusque dans les ministères français concernés.

En France, inversement, l'euro fort pèse d'autant plus lourdement sur la compétitivité prix que son économie peut, moins qu'outre Rhin, compter sur une bonne compétitivité structurelle. Parallèlement, la France se sent orpheline d'une politique industrielle de « champions » à l'exportation, qu'elle a longtemps pratiquée et qu'elle aurait bien voulu voir reprise à son compte par l'UE. Mais ce type de politique « verticale » (*top down*) ne pourrait se concevoir sans les structures européennes de gouvernance idoines.

Ces structures sont redevenues, depuis le tout début de la crise grecque, un objet de débat intense, non seulement dans l'UEM, mais aussi dans l'Union tout entière. Les termes de ce débat n'ont malheureusement guère évolué par rapport aux positions traditionnelles des uns et des autres.

En premier lieu, la partie française réclame une enceinte claire pour discuter de l'orientation des politiques macroéconomiques, de la valeur externe de l'euro, mais aussi des déséquilibres en tout genre comme en a révélé la période récente. À son sens, l'Eurogroupe

pourrait être l'instance appropriée, mais faut-il rappeler qu'à ce jour il n'a aucune prérogative officielle ? En outre, une double objection – difficilement compréhensible – de la partie allemande est que la gouvernance doit se concevoir à l'échelle des 27 (comme si l'union monétaire n'avait aucune spécificité), et sans nécessairement institutionnaliser les sommets de l'UEM (comme si des rencontres régulières étaient nocives en elles-mêmes).

Il devrait, au demeurant, être clairement souligné et répété que gouvernance ne signifie pas gouvernement, au sein de l'UEM. Certes, sur la politique de change qui n'a plus de déclinaison nationale, l'Eurogroupe serait véritablement une instance exécutive – ce que prévoyait le traité de Maastricht. Inversement, pour les questions de politique budgétaire, ou encore de politique des revenus, il confronterait les points de vue nationaux *ex ante*, en laissant *ex post* à chaque État membre ses prérogatives et responsabilités.

En second lieu, l'Allemagne, comme on l'a déjà mentionné, insiste sur un renforcement de la surveillance budgétaire *ex ante*, et sur des sanctions claires et efficaces. Ces propositions n'auraient rien de contradictoires avec celles avancées par la France, si Berlin ne semblait camper sur la ligne historique en vertu de laquelle la « bonne gouvernance » se limite à des règles, et non à des choix politiques. La coordination n'a de sens que si les partenaires se rencontrent, échangent, débattent, et enfin décident. Les règles seules ne peuvent produire ce résultat – et des sommets réguliers de l'Eurogroupe en sont une condition nécessaire, quoique non suffisante.

## Conclusion d'étape

À l'évidence, une avancée significative sur la voie d'un renforcement de la gouvernance dans l'UEM suppose que soient préalablement levées deux ambiguïtés majeures, et interdépendantes :

- L'une, sur le « contenant » : la zone euro a besoin de plus de *gouvernance*, pas de l'équivalent d'un *gouvernement* – concept qu'il paraît souhaitable de réserver aux États eux-mêmes.
- La seconde sur la portée (le « contenu ») de cette gouvernance. Comblé le vide de la politique de change semble une nécessité patente. Préciser le champ exact et la nature (notamment le degré de coercition sur les politiques nationales) de la coordination macroéconomique en est une autre.

À cet égard, l'équilibre pourrait se trouver en marchant. Puisque le renforcement des règles de surveillance budgétaire fait manifestement consensus, et tient beaucoup à cœur à l'Allemagne, il pourrait être le point de départ et le socle de la nouvelle gouvernance et du nouveau pacte de stabilité. Celui-ci devrait toutefois être cette fois véritablement, et au-delà des mots, un pacte de stabilité *et de croissance*. Point n'est besoin de nouvelles institutions pour ce faire.

En pratique, les membres de l'UEM se réuniraient régulièrement, par exemple au niveau des ministres des finances (Eurogroupe). L'ordre du jour de ces séances serait souple et ouvert, afin que la zone euro puisse faire face le cas échéant, de façon réactive et organisée, à des chocs graves tels que ceux qu'elle vient de vivre<sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup> Les récentes propositions de « compromis » au sein du couple franco-allemand, qui devraient être soumises au Conseil, prévoient une gouvernance préférentiellement au niveau des 27 – et non de la zone euro. Les réunions à l'échelle de l'union monétaire seraient seulement occasionnelles, l'ensemble ne nécessitant pas d'institution nouvelle. La rationalité économique d'une gouvernance renforcée à 27 est douteuse – mais le souci de la Chancellerie d'éviter un tête-à-tête rapproché, dans l'Eurogroupe, avec une France très velléitaire semble avéré.

## Conclusion

---

Au terme de cette analyse se dégagent clairement quelques lignes de force concernant les divergences et convergences franco-allemandes autour de l'euro et de l'union monétaire.

En premier lieu, les controverses récentes ne doivent pas grand-chose au hasard. Elles ont des racines profondes, qu'il faut chercher dans les conceptions distinctes que l'on se fait de l'UE et de l'UEM de part et d'autre du Rhin, même s'agit plutôt là d'une « mauvaise nouvelle ». Ces conceptions, elles-mêmes ancrées dans la culture et dans l'histoire, n'ont pas vocation à changer fondamentalement. Aussi faut-il que les partenaires continuent – presque par principe – à dialoguer, avec le souci de se comprendre au mieux plutôt que de s'enfermer dans de stériles polémiques.

De surcroît, c'est ainsi que les interdépendances macroéconomiques, avérées entre les deux pays et au delà, ont le plus de chance d'être appréhendées de façon constructive. Or elles sont le fondement du besoin accru de coordination, ainsi que les crises récentes l'ont souligné.

En deuxième lieu – et c'est cette fois une « bonne nouvelle » - les positions allemande et française quant aux changements qu'appelle l'UEM après la grande récession et la crise grecque sont moins antagonistes que complémentaires. L'exemple archétypique concerne les finances publiques : il faut à *la fois* renforcer le volet préventif et les sanctions dans le PSC, et prévoir parallèlement un fonds de sauvetage en dernier ressort. Il y a là une invitation explicite à ce que les deux partenaires créent le mouvement en validant leurs propositions respectives, plutôt que de les opposer.

Enfin, et en troisième lieu, on ne progressera sur la voie d'une meilleure gouvernance qu'en évitant toute ambiguïté. Le concept même de « gouvernement » économique doit être écarté. La gouvernance nous paraît pouvoir relever très largement des institutions existantes - dont l'Eurogroupe, auquel précisément il ne manque, depuis le traité de Lisbonne, qu'un mandat clair. Ce dernier doit, à notre sens, couvrir la politique de change, jusqu'ici en déshérence. Quant à la coordination des politiques macroéconomiques, il faut avant toute chose en préciser le contenu. Toutefois, au sein d'une entité comme l'UEM qui n'est pas un État fédéral, elle ne saurait être que « préventive », et non « coercitive ». Aucun État souverain ne doit redouter de se voir dicter *in fine* ses choix macroéconomiques par des tiers.

## Bibliographie

---

BDI [2009], Globale Ungleichgewichte – Exportmodell Deutschland. Eckpunkte für eine BDI-Argumentationslinie. Cologne, BDI (<http://www.bdi.eu/2114.htm>), p. 3.

Conseil d'Analyse Économique [2004], *Réformer le Pacte de stabilité et de croissance*, La Documentation Française.

Creel, J., Laurent, E. et Le Cacheux, J. [2007], « La politique de change de la zone euro ou le hold up tranquille de la BCE », *Revue de l'OFCE*, n° 100, Janvier.

Duval, G [2009], « L'Allemagne, victime du tout export », in : *Alternatives économiques* n° 238, septembre 2009, p. 32-35

Fontagné L. et Gaulier G. [2008], *Performance à l'exportation de la France et de l'Allemagne*, Conseil d'Analyse économique, n° 81, décembre.

Friedrich Ebert Stiftung [2010], *Euroland Put to the Test – Can European Monetary Union Still Be Saved?* , International Policy Analysis, May.

Horn G. et al., [2010], « Einseitige Exportorientierung belastet Wachstum – Frankreich besser als Deutschland », *IMK Policy Brief*, 24 mars 2010, Düsseldorf : Hans Böckler Stiftung

Jamet J. F. [2010], « Un gouvernement économique européen : du slogan à la réalité ? », *Questions d'Europe*, Fondation Robert Schuman, avril.

Kauffmann P. [2008], *L'Union économique et monétaire européenne*, Presses universitaires de Bordeaux.

Keizer, B. [1979], *Le modèle allemand : mythes et réalités*, Notes et études documentaires, no. 4549-4550, Paris, La documentation française

Kok, W. [2004], *Relever le défi : la stratégie de Lisbonne pour la croissance et l'emploi*, Rapport du groupe de travail, Commission européenne.

Lallement, R. [2010], « Quel rééquilibrage pour les moteurs de la croissance allemande ? », *Note de veille*, Centre d'analyse stratégique, n° 176, mai.

Mathieu, C. et Sterdyniak, H. [2003], « Réformer le Pacte de stabilité et de croissance : l'état du débat », *Revue de l'OFCE*, n° 84.

Uterwedde, H. [2008], « Made in Europe. Quelle politique de la compétitivité européenne ? » In : Martin Koopmann / Stephan Martens (dir.) : *L'Europe prochaine. Regards franco-allemands sur l'avenir de l'Union européenne*, Paris, L'Harmattan 2008, p. 177-197.

Uterwedde, H. [2009], « L'avenir du capitalisme allemand », in : Stark, H. et Weinachter, M. (dir.) : *L'Allemagne unifiée 20 ans après la chute du mur*, Villeneuve d'Ascq : Septentrion, pp. 35-49.

## 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. L'Ifri, du côté français, et la DGAP, du côté allemand, en exercent la tutelle administrative. Le Cerfa bénéficie d'un financement paritaire assuré par le Quai d'Orsay 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.

Hans Stark assure le secrétariat général du Cerfa depuis 1991. Louis-Marie Clouet y est chercheur et responsable de la publication des *Notes du Cerfa* et des *Visions Franco-Allemandes*. Nele Wissmann travaille au Cerfa comme assistante de recherche et est chargée de mission dans le cadre du projet « Dialogue d'avenir ».