

DIVERGENCES ET CONVERGENCES FRANCO-ALLEMANDES A TRAVERS LA CRISE

PAR

CHRISTIAN DE BOISSIEU (*)

L'Europe traverse une période délicate, confrontée à une croissance qui se dérobe et à un chômage de masse. En même temps, l'année 2012 a réservé de bonnes surprises, avec des progrès significatifs vers la sortie de la crise de la zone euro et des avancées notables dans la gouvernance économique et politique de l'Europe, tout spécialement de la zone euro.

Rien d'essentiel ne peut se faire en dehors du couple franco-allemand, mais bien sûr les réponses aux défis rencontrés doivent venir de tous, de tous ceux qui « le veulent et le peuvent ». La crise conduit à renforcer les pouvoirs et la gouvernance des 17 de la zone euro, tout en maintenant le principe d'une architecture ouverte à des pays membres de l'UE et hors de l'euro. L'illustration d'une telle démarche est fournie actuellement par le projet d'union bancaire.

L'objet de cet article est d'évoquer les principales divergences et convergences entre la France et l'Allemagne et de voir en quoi les unes et les autres ont pu être accentuées par la crise.

DES DIVERGENCES STRUCTURELLES ACCENTUÉES PAR LA CRISE

Sur de nombreux aspects, les divergences franco-allemandes sont de nature structurelle, en ce sens qu'elles trouvent leur origine dans le fonctionnement même du système économique et social des deux côtés du Rhin et qu'elles perdurent par-delà les fluctuations cycliques. Elles existaient avant 2007, c'est-à-dire avant le déclenchement de la crise mondiale, *a fortiori* bien avant les débuts de la crise de la zone euro fin 2009. Toutefois, elles ont été accentuées par l'une et l'autre crise.

Soldes extérieurs et déficits publics

L'Allemagne affiche un excédent courant depuis une dizaine d'années. Encore en 1999-2000, elle connaissait un déficit courant autour de 3 % de son PIB. Nul doute que l'unification allemande a laissé jusqu'au début des

(*) Professeur à l'Université de Paris I (Panthéon-Sorbonne).

années 2000 des traces à la fois dans le solde budgétaire et dans le solde extérieur du pays.

Depuis 2006-2007, l'excédent courant allemand varie entre 4 et 8 % du PIB, ce qui fait de l'Allemagne un pays structurellement prêteur vis-à-vis du reste de l'Europe et du reste du monde. Une analyse un peu fine suggère que cette configuration traduit les bonnes performances à l'exportation, ce qui est bien connu, mais aussi une faiblesse de la demande intérieure en Allemagne – qui pèse sur les importations –, ce qui était moins fréquemment évoqué et a été remis en bonne place avec la crise de la zone euro. Jusqu'à une période récente, la demande intérieure a été fortement contrainte par la politique salariale restrictive.

La France, en revanche, affiche un déficit commercial et un déficit courant structurels, qui traduisent un manque de compétitivité et non pas une demande intérieure qui serait excessivement stimulante pour les importations. En 2012, le déficit courant est proche de 3 % du PIB.

La crise de la zone euro doit être, en partie, reliée à des déséquilibres extérieurs intra-zone, avec un contraste marquant entre l'Europe du Nord – globalement en excédent extérieur – et l'Europe de Sud – en déficit extérieur, la France se rattachant, à l'aune de ce critère, à ce sous-ensemble. Dans chaque pays, dans chaque zone, il est parfaitement normal de voir coexister déficits et excédents. Le problème pour les autorités, pour les marchés ou les analystes, c'est de connaître le seuil à partir duquel trop c'est trop, à partir duquel une configuration n'est pas soutenable à terme car déficits et dettes s'auto-alimentent dans le temps à travers les charges d'intérêts. Depuis 2008-2009, crise mondiale et crise de la zone euro se sont combinées pour accentuer les contrastes intra-européens, tout spécialement intra-zone euro, rendant à la fois plus urgente et plus délicate la solidarité intra-européenne.

Le lien existe, mais il n'est pas mécanique, entre le solde extérieur et le solde budgétaire. Dans le cas qui nous intéresse, l'Allemagne affiche en 2012 un déficit public proche de 0 %, alors que la France devrait être à 4,5 % du PIB et a confirmé son engagement pour revenir à 3 % pour 2013. Ce contraste des deux pays, alors que l'Allemagne a dû pendant longtemps payer la facture de son unification, pèse forcément sur les relations franco-allemandes, mais aussi sur la gestion de la crise de la zone euro. Il alimente une méfiance persistante des Allemands à l'égard des finances publiques de la France. A nous, Français, de démontrer, en particulier grâce à une politique plus ambitieuse que celle affirmée jusqu'à présent de réduction des dépenses publiques – y compris des dépenses locales – qu'une telle méfiance n'est plus de mise !

Les écarts de compétitivité

Le Traité de Maastricht a privilégié la convergence nominale : inflation, taux d'intérêt à long terme, déficit public et dette publique... Pour des raisons

bien connues, tenant en particulier à des divergences politiques, il n'a pratiquement rien dit sur la convergence réelle, autrement importante puisqu'elle touche à la productivité et à la compétitivité, à la croissance, à l'emploi... L'idée, largement acceptée avant 1992, était que, par son existence même, la monnaie unique allait engendrer de la convergence réelle. La crise de la zone euro constitue, à cet égard, un réveil douloureux, puisqu'elle résulte aussi d'écart de compétitivité – donc de divergences réelles – intra-zone qui ont crû, au lieu de diminuer, depuis l'arrivée de l'euro. Cela est évident s'il s'agit des écarts de compétitivité entre la Grèce et l'Allemagne, mais vaut aussi dans les comparaisons entre la France et l'Allemagne.

Du côté de la compétitivité-prix, l'attention se porte d'abord sur les coûts salariaux, spécialement sur les coûts salariaux unitaires, à savoir les salaires corrigés par la productivité du travail. De 2000 à 2008, les coûts salariaux unitaires ont été stables et ont même baissé en Allemagne, grâce à la très grande modération salariale et aux gains de productivité. Leur hausse de 2009 à 2012 demeure modique. La modération des salaires doit être reliée aux réformes structurelles du marché du travail à partir du début des années 2000 (réformes Hartz). En France, les coûts salariaux unitaires ont constamment progressé sur la même période. Il n'est pas étonnant que, dans ce contexte, les entreprises allemandes aient gagné des parts de marché en Europe et dans le reste du monde, souvent au détriment des entreprises françaises.

La compétitivité hors prix recouvre tout un ensemble de facteurs qualitatifs : la qualité des produits, leur image auprès des clients, l'efficacité de la politique commerciale, la stratégie d'innovation... L'Allemagne est structurellement en avance sur ses partenaires européens sous cet angle-là aussi et compétitivité-prix et compétitivité hors prix s'épaulent mutuellement. Les enquêtes effectuées depuis vingt ans auprès des importateurs par le COE de la CCIP, puis reprises par COE-Rexecode, montrent que l'image des produits allemands demeure la plus favorable, en comparaison des autres pays européens, même si les produits français ont depuis quelques années comblé une partie de leur retard. Les avantages en matière de compétitivité hors prix expliquent pourquoi les industriels allemands sont beaucoup moins sensibles que les industriels français à la surévaluation de l'euro. Leur force sur le hors prix fait qu'ils dépendent moins du taux de change.

Divergences dans le calendrier et l'ampleur des réformes structurelles

La problématique des réformes structurelles demeure différente des deux côtés du Rhin. En Allemagne, il existe un fort consensus politique, une sorte d'union sacrée autour des grands enjeux (exemple de la réforme des retraites). En France, nous en sommes loin, même lorsque le diagnostic, point de départ de toute réforme des retraites, est largement partagé (même

exemple de la réforme des retraites, à propos de laquelle le rapport Charpin avait fait à l'époque l'objet d'un large assentiment).

Les réformes Schröder-Hartz du début des années 2000 ont donné à l'Allemagne un coup de fouet et un supplément de compétitivité ; en particulier, elles ont permis de mettre en œuvre de la « flexisécurité » sur le marché du travail, combinant plus de flexibilité dans la gestion des emplois par les entreprises et une sécurisation accrue des parcours individuels, de recourir au chômage partiel sur une vaste échelle... Alors que la récession de 2009 a été beaucoup plus violente en Allemagne (-5 % de recul du PIB) qu'en France (-2,5 %), le taux de chômage a peu bougé du côté allemand, sous l'effet des mesures évoquées.

La France a encore devant elle un agenda de réformes structurelles chargé. Le thème de la flexisécurité reste à l'ordre du jour – même si le mot n'est plus souvent évoqué – et est au cœur des négociations en cours patronat/syndicats. Quant à la réforme des retraites, le dernier rapport du Conseil d'orientation des retraites (COR) souligne que, malgré les mesures déjà engagées, le déficit du dispositif français va perdurer et pourrait atteindre 19 milliards d'ici 2017. Un relèvement supplémentaire de l'âge de la retraite, qui rapprocherait progressivement la France de ses partenaires européens, sera nécessaire – même si, politiquement, il n'est pas acquis –, mais pas suffisant.

Divergences dans les options énergétiques

Le drame de Fukushima éloigne un peu plus l'Allemagne et la France en matière énergétique. Les divergences existaient avant, mais elles se sont accentuées avec l'option de l'Allemagne en faveur du « zéro nucléaire », tandis que le président François Hollande s'en tient à la réduction de la part du nucléaire dans la production d'électricité à 50 % en 2025 (contre 75 % aujourd'hui). L'Allemagne s'achemine vers un « mix », où les énergies renouvelables et le charbon auront la part belle ; la France ne néglige pas les énergies renouvelables, puisqu'elle s'est fixé un objectif à 23 % en 2020 (soit au-dessus du 20 % du paquet communautaire).

Une partie de ces divergences se retrouve dans les fameux « *spreads* », le supplément de taux d'intérêt que tous les pays européens paient en comparaison des taux allemands qui servent de références. Depuis l'arrivée de l'euro, la France a presque toujours affiché un *spread* par rapport à l'Allemagne, prix à payer pour des errements lointains relatifs à notre expérience inflationniste – une vieille histoire ! –, mais aussi pour des dérapages récents et actuels dans nos finances publiques. Le *spread* français a crû depuis le déclenchement des deux crises (la crise mondiale et celle de la zone euro), mais il reste modéré en comparaison de la Grèce, du Portugal, de l'Irlande, de l'Italie ou de l'Espagne, puisqu'il se monte, pour l'échéance à 10 ans, à 0,5 % / 0,6 % de taux (soit 50 à 60 points de base). Ce *spread* n'a pas augmenté avec la dégradation de la note de la France,

largement anticipée par les marchés. Il y a là une mesure synthétique qui ne saurait faire oublier que, sous certains aspects, la France se porte mieux que l'Allemagne. Je pense, par exemple, à la santé des banques : les *Landesbanken* sont encore « plombées » par les mauvais crédits, pour partie directement liés aux *subprimes* américains, alors qu'à part deux ou trois exceptions, le système bancaire français a plutôt bien résisté à la crise financière mondiale – il a en revanche été, comme les autres, touché par la crise de la zone euro et ses conséquences.

LA CRISE SUSCITE AUSSI DES CONVERGENCES FRANCO-ALLEMANDES

Evoquons quelques exemples d'un phénomène qui ne saurait être sous-estimé.

Une convergence dans la mauvaise direction : le surendettement public

A la fin de 2012, la France affiche un ratio de dette publique proche de 90 % du PIB, mais l'Allemagne n'est guère éloignée, voisine de 85 %. La dette publique, c'est important mais l'exemple espagnol montre qu'il ne faut pas s'en contenter : le ratio de dette publique de l'Espagne demeure inférieur en 2012 à celui de l'Allemagne, de la France et de nombreux autres pays européens, mais l'Espagne paie le prix d'un surendettement privé lié à la bulle immobilière et à son explosion (comme l'Irlande en 2010). A froid, une fois la crise de la zone euro derrière nous, il faudra probablement revoir les critères de Maastricht et considérer que l'attention doit être portée sur la dette totale – publique et privée –, pas sur la seule dette publique.

Quoi qu'il en soit, les chiffres précédents suggèrent que la France et l'Allemagne sont exposées à des interrogations sur la soutenabilité – ou non – de leur dette publique sur le long terme. Les deux Etats profitent encore de taux très bas. Toutefois, au moindre choc à la hausse sur ces taux, les finances publiques seront affectées avec l'augmentation des charges d'intérêts, ce qui rendra encore plus nécessaires des coupes dans les autres dépenses publiques. Sans oublier que non seulement l'Etat, mais aussi les collectivités locales et la sécurité sociale sont impliqués dans le calcul du déficit public et de la dette publique et que, en conséquence, la maîtrise des dépenses locales devient une priorité, avec des implications différentes selon qu'il est question d'un Etat fédéral (Allemagne) ou unitaire (France).

Les convergences franco-allemandes face à la crise de la zone euro

A ses débuts en 2009-2010, la crise de la zone euro a plutôt fait ressortir des divergences entre les deux pays, plus largement à l'intérieur de la zone et de l'UE. A la fin 2012, le bilan est plus favorable : la sortie de la Grèce

a été évitée, l'implosion de la zone euro paraît écartée, et l'Allemagne se sera montrée nettement plus pragmatique qu'attendu. Qu'il s'agisse des plans de sauvetage en faveur de la Grèce, de l'Irlande et du Portugal, qu'il soit question des interventions non conventionnelles de la BCE ou des mécanismes de soutien mis en place (Fonds européen de stabilité financière, puis Mécanisme européen de stabilité) ou, plus récemment, du projet d'union bancaire, l'Allemagne a toujours accepté les compromis négociés. Parfois, avec quelques mois de retard sur les événements et les urgences à traiter, mais ni le gouvernement, ni le Parlement, ni la Cour constitutionnelle de Karlsruhe n'ont bloqué les avancées européennes nécessitées par la crise. Ce retard à l'allumage a pu, sous certains angles, accroître le coût de la crise, mais il n'a jamais remis en cause la solution de sortie.

On connaît le rôle moteur du couple franco-allemand dans la gestion de la crise bancaire fin 2008, puis dans celle de la crise de la zone euro. Cela n'empêche pas les autorités allemandes de continuer à camper sur deux interdits, qui représentent pour elles aujourd'hui des « lignes jaunes » à ne pas franchir : 1) la règle du « *no bail-out* » pour la BCE, qui interdit à la banque centrale d'intervenir directement en faveur des États membres – en pratique, le pragmatisme de Mario Draghi et de ses collègues s'est traduit par des mesures audacieuses qui, sans remettre en cause le « *no bail-out* », aboutissent presque au même résultat et ont permis le retour de la confiance en 2012 – ; 2) le refus des *eurobonds*, qui déboucheraient sur une mutualisation partielle des dettes publiques dans la zone euro – le président Hollande, pendant la campagne présidentielle et dès son arrivée à l'Élysée, a quant à lui soutenu à de nombreuses reprises le projet d'*eurobonds* et le débat, loin d'être clos, pourrait être relancé après les élections allemandes en septembre 2013, par exemple dans l'hypothèse d'une grande coalition CDU-SPD.

L'accord de décembre 2012 sur les grands traits de l'union bancaire signale également la force de la convergence politique et économique franco-allemande, alors qu'au départ des réticences paraissaient fortes du côté allemand. Concrètement, c'est dans la mise en œuvre des principes de l'union bancaire (supervision des banques par la BCE en lien avec les autorités de supervision nationales, instauration de mécanismes de résolution des crises bancaires, intégration des systèmes de garantie des dépôts) que devra être testée la force de la coopération franco-allemande sur ces sujets.

L'Allemagne comme ancre de la politique économique française

Le débat politique et économique en France s'est souvent référé à des modèles : le modèle néerlandais du marché du travail lors de l'élection présidentielle de 1995, le modèle scandinave de la flexisécurité à l'occasion de la présidentielle de 2007, etc. Cela étant, la référence constante demeure l'Allemagne. Un exemple récent choisi parmi beaucoup d'autres : en 2011, la Commission Migaud a fait une analyse et des propositions sur la

convergence fiscale franco-allemande, une convergence qui, compte tenu du contexte général, intéresse plus les Français que les Allemands ! Un exemple plus récent est fourni par le rapport Gallois proposant un « Pacte pour la compétitivité de l'industrie française » : tant dans le diagnostic présenté que dans les 22 propositions du rapport, la référence allemande est omniprésente, qu'elle soit explicite ou seulement implicite. Parmi ces propositions, l'entrée des représentants des salariés dans les conseils d'administration ou de surveillance, le redéploiement d'une partie des charges sociales vers des impôts, l'essor des formations en alternance, les liens resserrés entre les entreprises et l'enseignement technique et professionnel, la dimension fortement régionale de la plupart des propositions, font écho, d'une façon ou d'une autre et sans imitation servile, à l'expérience allemande.

Par-delà nos divergences, nous sommes tous dans le même bateau, car confrontés au même mal européen : croissance en berne, chômage en progression constante, chômage des jeunes explosif au sens statistique, mais aussi sous l'angle du risque social... C'est ensemble que nous avons une chance de sortir du marasme ambiant, et de donner vision et espoir aux jeunes générations.

