

LA GESTION DE LA CRISE EN FRANCE ET EN ALLEMAGNE

PAR

SYLVAIN SCHIRMANN (*)

Traiter de la gestion de la crise en France et en Allemagne se révèle extrêmement délicat tant les mesures prises de part et d'autre ont été rapides, continues et difficiles à décoder. C'est au cours de l'été 2008 que les faillites de certaines institutions financières américaines affolent les opinions européennes, française d'abord, allemande ensuite. Dès lors, les dirigeants ont eu le choix entre plusieurs approches : nationale, européenne, voire internationale, au niveau des principales puissances. Partout, les réponses sont d'abord largement inspirées par l'appréciation que les décideurs ont de leur réalité nationale. De ce fait, est-ce l'échec des réponses concertées ? Celles-là dépendent en tout cas des acteurs, de leur réactivité et de leurs visions de la crise.

Président en exercice du Conseil européen, Nicolas Sarkozy souhaitait une politique concertée des Européens. Avait-il des chances de rencontrer sur ce point les perspectives d'Angela Merkel ? La crise est un révélateur de la relation franco-allemande : se méfie-t-on de ce qu'on croit être les intentions réelles du partenaire ? veut-on coopérer pour obtenir à la sortie de la crise une redistribution en faveur de l'Europe ? ou choisit-on exclusivement son pays ? Si Paris a donné l'impression de réagir plus rapidement que Berlin, a espéré davantage une réponse européenne, peut-être l'Allemagne, tout en protégeant, comme la France, ses intérêts nationaux, a-t-elle souhaité ménager ce qu'elle estime être à plus long terme les intérêts européens ?

LA GESTION FRANÇAISE DE LA CRISE

C'est à partir de septembre 2008 que l'opinion française s'alarme des conséquences de la crise financière qui menaçait les institutions bancaires françaises. Les articles relatifs à la situation de la banque belgo-néerlandaise Fortis achevèrent de convaincre les Français que l'Europe et la France en particulier n'échapperaient pas à la tempête. Les autorités réagirent relativement rapidement, du moins tentèrent d'éclairer assez vite les concitoyens sur la réalité de la crise. Ainsi, devant l'Assemblée des Nations

(*) Professeur des Universités et directeur de l'Institut d'études politiques de Strasbourg (France).

Unies, le 23 septembre 2008, Nicolas Sarkozy dénonça le système de dérégulation et revendiqua la mise en place d'un capitalisme régulé : point de critique du capitalisme, mais critique d'un système qui s'en serait démarqué (1). C'est également ce qu'il dit à Toulon, le 25 septembre 2008, dans un discours que le Président français voulait fondateur (2). Pour le chef de l'Etat, le capitalisme n'est pas en cause; c'est le non-respect des valeurs d'éthique et de travail qui est responsable des dysfonctionnements économiques. Une opération de refondation s'impose : il s'agit de parvenir à un nouvel équilibre entre Etat et économie, entre le politique et l'économique. Dans cette perspective, une place de choix revient à l'Etat et le Président français de rêver à un acte fondateur, à l'image de ce que fut il y a plus d'un demi-siècle la conférence de Bretton Woods. Bien plus encore, la sortie de crise ne pouvait venir, aux dires de Nicolas Sarkozy, que de l'Europe, une Europe qui pourrait proposer une réponse commune, mûrie entre les différents Etats (3). Au-delà de ces perspectives à moyen ou long terme, il s'agissait aussi de rassurer les Français face aux difficultés immédiates : le Président de la République s'engagea ainsi à garantir la pérennité des banques et du système financier du pays; aucun épargnant ne doit supporter les errements des magnats de la finance. Récusant la nécessité d'une politique de rigueur tout comme une augmentation de la fiscalité, le chef de l'Etat n'entendait pas non plus sacrifier la compétitivité des entreprises françaises. Les défis sont ainsi fixés : poursuivre les réformes lancées depuis le début du quinquennat, cela, malgré la crise; conserver le pouvoir d'achat des ménages; favoriser la rentabilité des entreprises françaises.

Président en exercice du Conseil européen, le chef de l'Etat chercha également une solution européenne, voire internationale à la crise. Le G4 réuni à Paris, le 4 octobre 2008, devait accoucher d'une position européenne (4). Les réticences du Chancelier allemand à le suivre sur cette voie – «*chaque pays doit prendre ses responsabilités au niveau national*», dit-elle –, ne l'empêcha pas de revenir à la charge. Devant le Parlement européen, Nicolas Sarkozy plaida de nouveau le 21 octobre 2008 en faveur d'une action économique concertée entre les Européens pour faire face à la crise économique, évoquant la nécessité d'une gouvernance économique européenne (5). De là ses propositions en faveur d'une réévaluation du rôle de l'Eurogroupe, qui devrait se réunir au niveau des chefs d'Etat et de gouvernement. La volonté du Président français d'aller vers un gouvernement

(1) Nicolas SARKOZY, Discours lors de la 63^e Assemblée générale des Nations Unies, New York, 23 sept. 2008.

(2) Cf. *Libération* et *Les Echos*, 26 sept. 2008.

(3) Cf. la reproduction, dans *Le Monde*, 27 sept. 2008, des principaux extraits du discours de Nicolas Sarkozy à Toulon, le 25 septembre 2008.

(4) Sur le G4 et notamment sur le «le cavalier seul» de l'Allemagne, cf. *Le Monde* et *Les Echos*, 7 oct. 2008.

(5) Nicolas SARKOZY, Allocution au Parlement européen, Strasbourg, 21 oct. 2008, disponible sur le site Internet www.elysee.fr.

économique de l'Europe se rapproche de positions «classiques» de la France. Jean-Pierre Jouyet avait déjà mis l'accent, dans *Le Monde* du 20 septembre 2008, sur la nécessité de régulations économiques et financières en Europe : il s'agissait, selon lui, de contrôler avec ces outils des groupes transnationaux, de mettre en place des systèmes de veille et d'alerte qui agiraient bien en amont des crises ; l'objectif est de décourager les économies spéculatives. Et J.-P. Jouyet d'inviter les Européens à se saisir de l'opportunité de la crise pour franchir une étape supplémentaire en matière d'intégration économique et financière. Intellectuels, instances de réflexions, formations politiques en vinrent en France à soutenir de telles perspectives et à réclamer une réforme du FMI, la redéfinition des critères de notation financière ou encore un «gouvernement économique» de l'Europe. Les critiques se firent nombreuses quant au fonctionnement de l'UE face à cette crise et Paris put ainsi rappeler que, de François Mitterrand à Jacques Chirac et Lionel Jospin, en passant par Jacques Delors, les responsables français – au nombre desquels se rangeait également Nicolas Sarkozy – ont toujours défendu l'idée d'une gouvernance politique et économique de la Zone euro.

La réactivité immédiate de Nicolas Sarkozy à la crise n'est pas qu'affaire de tempérament. N'oublions pas que, au moment de l'arrivée de la crise en Europe, la réalité française n'était pas des plus enviables. Les indicateurs économiques et budgétaires y étaient au rouge. La croissance s'était ralentie et Paris ne pouvait envisager d'atteindre, ni en matière d'endettement, ni en matière budgétaire, les critères du Pacte de stabilité. Dès l'été 2008 également, le chômage reprit sa courbe ascendante et des plans sociaux étaient en préparation, selon les aveux mêmes des entrepreneurs. Enfin, les ventes immobilières reculèrent. Le programme de réduction fiscale décidé en 2007 ne laissa au gouvernement français aucune marge de manœuvre. Il fallait agir ; les autorités françaises décidèrent de passer par une politique de relance économique. D'abord, on s'orienta vers des dégrèvements d'impôts pour les investissements effectués entre octobre 2008 et le 31 décembre 2009, notamment la suppression de la taxe professionnelle pour les entreprises. Un mois plus tard, le 20 novembre 2008, le Président français présenta son projet de fonds d'investissements stratégiques : doté de 20 milliards d'euros apportés pour moitié par l'Etat et par la Caisse des dépôts et consignations (CDC), le fonds, administré par un conseil d'administration placé sous la responsabilité du directeur général de la CDC, doit servir principalement les petites et moyennes entreprises performantes et les grandes structures stratégiques dont la couverture en capital est fragile. Ce plan fut prolongé le 4 décembre 2008 par un programme conjoncturel d'une valeur de 26 milliards d'euros sur deux ans : il est constitué d'un volet fiscal en faveur des entreprises et d'investissements dédiés à l'équipement du pays, à la recherche, à la défense nationale et au patrimoine culturel, tandis que d'autres pans du programme visent à soutenir le secteur immobilier,

l'industrie automobile et à combattre le chômage. Les autorités gouvernementales souhaitent financer en 2009-2010 70 000 logements supplémentaires, dont une bonne moitié de logements sociaux, et prévoient un doublement du crédit à taux zéro. Elles décident également d'une prime à la casse pour maintenir le marché automobile et éviter un retournement de conjoncture dans ce secteur. En outre, une aide de 200 euros est prévue pour venir en aide à des foyers en difficulté. Ces mesures accompagnent celles déjà prises concernant la réforme de la formation professionnelle, la mise en place des Pôles Emploi et la création d'emplois aidés (6).

Ce plan de relance économique fut cependant précédé par un programme de sauvetage des banques, car il fallait continuer à assurer des crédits à l'économie si l'on voulait avoir une quelconque chance de succès pour la relance (7). Deux nouveaux instruments furent institués. Une structure de refinancement, placée sous l'autorité de Michel Camdessus, doit aider à surmonter les problèmes de liquidités et de crédit.; elle a à sa disposition une somme de 265 milliards d'euros, dont 34 % proviennent de l'Etat français. La recapitalisation des banques en délicatesse proviendra quant à elle d'un fonds mixte – donc avec participation de capitaux d'Etat –, qui consentira des crédits aux instituts bancaires (Dexia fut la première société de crédit à bénéficier de cette aide). Un fonds d'intervention est également prévu pour empêcher le contrôle de sociétés stratégiques par des fonds souverains étrangers. La crise constitue aussi une opportunité pour accentuer la concentration dans le secteur bancaire : le vieux projet de fusion des Caisses d'Épargne et de la Banque populaire redevint d'actualité et prit ainsi forme dès 2009; BNP-Paribas profita, quant à elle, des difficultés des autorités du Benelux à sauver Fortis, pour s'en rendre maître en octobre 2008. Ces mesures furent dans une large mesure bien accueillies par l'opinion publique – un sondage publié par *Le Figaro* le 10 octobre 2008 montra que 79 % des Français étaient convaincus de la stabilité de leur banque.

Au bout du compte, on est donc en présence d'une gestion de la crise qui repose principalement sur une relance s'appuyant sur des investissements destinés à fortifier l'offre et renonçant à renforcer immédiatement le pouvoir d'achat. Cela étant, le plan de relance contribue également à creuser les déficits publics et à affranchir Paris des critères du Pacte de stabilité. Le gouvernement ne s'y est pas trompé : il a repoussé le retour à l'équilibre budgétaire en 2014 (8). Le pari est ailleurs : ces mesures doivent, pour le gouvernement français, favoriser la modernisation de l'économie française,

(6) Cf. *Le Monde*, 9 déc. 2008; *Le Figaro*, 10 déc. 2008.

(7) *Le Monde*, 4 oct. 2008; Beatrice GORAWANTSCHY/Celine CARO/Martina WISSER, «Resonanz in Frankreich auf die aktuelle Finanzkrise : Nicolas Sarkozy als Krisenmanager», *Länderbericht der Konrad Adenauer Stiftung*, 16 oct. 2008; «Überwindung der Finanz und Wirtschaftskrise in Frankreich», Note de la Konrad Adenauer Stiftung, 11 déc. 2008.

(8) Cf. les discussions préparatoires au budget 2010 présentée dans *Le Monde*, 1^{er} oct. 2009; cf. également *le Monde*, 13 août 2009.

en lui restituant une compétitivité perdue et, de ce fait, permettre au pays de s'imposer dans la compétition internationale, tout en créant des emplois – et donc éviter la dégradation de la situation sur le front du chômage. Un ministère de la relance économique, spécialement créé à cet effet, doit accompagner cette mutation.

On ne peut pas dire que l'Allemagne ait eu besoin de la même perspective.

LA GESTION ALLEMANDE DE LA CRISE

A la veille de la crise, l'économie allemande est une économie performante : les excédents commerciaux se sont accumulés et l'Allemagne est devenue la première puissance exportatrice de la planète; malgré la concurrence asiatique et l'émergence de l'Europe de l'Est (intégrée depuis 2004 dans l'UE), le pays reste une puissance industrielle de premier plan. Les mesures impopulaires prises par le chancelier Gerhard Schröder (Agenda 2010, réformes Harz) ont été bénéfiques du point de vue de la compétitivité internationale, mais leur coût social pèse sur le pouvoir d'achat allemand (9). La croissance allemande est tirée par les exportations; la demande intérieure quant à elle stagne. La crise financière surprend donc les dirigeants d'un pays qui faisait à nouveau depuis le début du siècle figure de modèle. Convaincus de la solidité du système financier allemand, ils n'en virent pas immédiatement le risque pour l'économie allemande. D'un côté, les excédents commerciaux garantissaient des rentrées de devises; de l'autre, le système bancaire allemand reposait sur un ensemble diversifié d'établissements aux caractéristiques bien définies, de sorte que cette multiplicité de type d'établissements laissait espérer un risque faible lorsque survint la faillite de Lehmann Brothers. Or, les responsables allemands durent très rapidement se rendre à la raison : les banques allemandes n'avaient pas échappé à la dérégulation financière et à la titrisation, comme le prouvèrent dès le début de la crise les difficultés de la Hypo Real Estate (HRE). De surcroît la récession mondiale, notamment américaine, touchait également une Allemagne dépendante de ses exportations. Le chômage progressa. Après être passés par une phase d'insouciance, les dirigeants allemands ne purent que réagir pour éviter une panique au début de l'automne 2008.

Pour secourir le système bancaire et tempérer les inquiétudes, les dépôts des épargnants furent garantis et un plan de soutien aux banques d'un montant de 380 milliards d'euros fut décidé (10). Les établissements en dif-

(9) Olivier GIRAUD/Arnaud LECHEVALIER, «Les réformes Hartz des politiques de l'emploi : instrument ou reflet de la normalisation du marché du travail?», IFRI (Notes du CERFA, n° 54), avr. 2008.

(10) Hans BRODERSEN, «L'Allemagne face à la crise», *Allemagne d'aujourd'hui*, n° 187, janv.-mars 2009, pp. 5-13.

ficulté furent aidés. A partir de novembre 2008, les autorités allemandes décidèrent de lancer deux plans de soutien à l'économie (*Konjunkturpaket* ou «Paquet conjoncturel»), dont le montant s'élevait à 80 milliards d'euros. Etat fédéral, *Länder* et communes vinrent ainsi au secours de l'investissement public et de la demande. Le premier plan, adopté par le Bundestag début décembre 2008, se concentre principalement sur l'investissement; il prévoit des mesures destinées à améliorer le réseau de transports, à bonifier le parc immobilier grâce à une meilleure efficacité énergétique – ce dernier objectif concerne entre autres les infrastructures scolaires, sportives et sociales. Ce premier dispositif comporte également un volet fiscal, qui favorise d'abord les particuliers : augmentation des allocations familiales, déductions fiscales supplémentaires pour les petits emplois et les emplois à domicile, aides aux foyers en difficulté (pour les fournitures scolaires, le chauffage, etc.). Les entreprises n'ont cependant pas été oubliées dans ce dispositif : les PME ont vu s'accroître leurs marges fiscales pour déduire les investissements et les amortissements. Les offres de crédits ont été élargies et le secteur automobile protégé par une exonération de la taxe sur les véhicules pour les acheteurs – les voitures les plus «écologiques» sont carrément exonérées pendant deux ans. Lancé en janvier 2009, le second plan conjoncturel (11) a pour priorité l'emploi et s'articule autour de trois grandes logiques économiques. En premier lieu, l'investissement à long terme est privilégié, en particulier en direction de la formation, des équipements routiers et sociaux; la recherche et l'immobilier ne sont pas oubliés – des mesures expresses prévoient des recherches sur les systèmes de propulsion automobile et l'assainissement énergétique du parc immobilier –; même la recherche dans les PME est encouragée. Ensuite, le paquet de mesures doit aider l'emploi et les PME : de ce fait, le gouvernement allemand favorise les allègements de charges sociales, rallonge la durée du chômage partiel. Enfin, il s'agit également de favoriser les ménages, cela, par des mesures classiques (réduction de la fiscalité, augmentation des allocations familiales, ressources supplémentaires pour des actions de retour à l'activité ou de formation mises à la disposition des chômeurs et des travailleurs menacés). Ces plans sont accompagnés d'un dispositif de soutien aux entreprises qui auraient des difficultés à trouver des crédits bancaires : ces dernières peuvent bénéficier de garanties de l'Etat – un volume pouvant aller jusqu'à 100 milliards d'euros d'ici fin 2010 est envisagé dans ce cadre. Ces plans ont permis d'éviter une récession trop prononcée, cela, malgré le ralentissement de l'activité économique.

Les Allemands se sont félicités de la recapitalisation des *Landesbanken*. Là comme ailleurs, le mouvement de concentration bancaire s'est poursuivi

(11) Pour une synthèse des mesures allemandes, cf. le site Internet du ministère fédéral des Finances www.bundesfinanzministerium.de. Une note du bureau parisien de la Friedrich Ebert Stiftung en donne également la teneur, «Les programmes de relance allemands : un aperçu détaillé», juin 2009.

(citons par exemple le rachat de parts de la Deutsche Postbank AG par la Deutsche Bank ou encore le rachat de la Dresdnerbank par la Commerzbank, voire le rapprochement entre LBBW et Bayern LB) et des processus de nationalisation ont été entamés (en mars 2009, dans le cas de la HRE, intervention avec augmentation du capital du fonds de sauvegarde du secteur bancaire). La crise a aussi été l'occasion de réfléchir à la marque de fabrique du capitalisme allemand : des voix se sont élevées pour dénoncer l'orientation absolue vers les exportations, la financiarisation de l'économie allemande et la faible rémunération du travail (cf. la demande intérieure atone avant la crise). On en revient progressivement aux vertus du capitalisme rhénan. A. Merkel elle-même ne dit pas autre chose : *«les principes de l'économie sociale de marché sont très simples... L'Etat est le garant de l'ordre économique et social. Il a une fonction claire. La concurrence est nécessaire. Mais elle a besoin de modération et de responsabilité sociale»*. Un autre principe est rappelé avec force par les responsables : les politiques de relance ne doivent pas faire oublier que, à terme, le retour à la maîtrise des dépenses publiques s'impose et, ce, le plus rapidement possible. Retour au référentiel de l'économie sociale de marché et respect du Pacte de stabilité constituent ainsi les ressorts de la sortie de crise. Il est une autre modification qu'il convient de noter : les mesures de janvier 2009, destinées principalement aux *Länder* de l'Ouest, montrent que, dorénavant, l'Est n'est plus seul l'objet des investissements prioritaires pour l'Etat.

Si de part et d'autre du Rhin, les axes des politiques économiques sont clairs, la question de la coopération internationale face à ces problèmes reste intacte. Le premier à réagir fut le premier ministre britannique Gordon Brown. En permettant aux entreprises étrangères de bénéficier de la baisse de la TVA décidée au Royaume-Uni, Londres centre moins ses efforts sur l'économie nationale que d'autres pays ; mais, par la nationalisation de banques, par un programme «keynésien» et par l'endettement qu'il assume, le gouvernement britannique joue également sa carte propre. Son refus d'un programme européen de régulation et de réglementation des marchés, notamment financiers, laisse l'Europe continentale, notamment le couple franco-allemand, en première ligne si on veut une réponse concertée à la crise (12).

LE COUPLE FRANCO-ALLEMAND FACE A LA CRISE

En apparence, Paris et Berlin ont eu une même approche des difficultés consécutives à la crise. Dans les deux pays, l'Etat est intervenu comme soutien d'un secteur bancaire malmené et les autorités fédérales comme fran-

(12) «La crise financière internationale et son impact sur la politique économique et étrangère de l'Allemagne», IFRI (Note du CERFA), juin 2009.

çaises ont pris des mesures de relance de l'économie en s'appuyant davantage sur l'investissement que sur la demande. Le Chancelier fédéral et le Président de la République se sont tous deux prononcés en faveur d'un capitalisme mieux régulé, d'une coopération à l'échelle internationale pour tenter d'endiguer les dérives constatées et poser quelques jalons en vue de la construction d'un ordre mondial plus régulé.

Toutefois, si le couple franco-allemand connaît des convergences, il est néanmoins secoué par des divergences, des choix collectifs différents ayant pu être effectués de part et d'autre du Rhin. Dans une première phase, on aurait pu penser que le gouvernement allemand ne souhaitait pas d'un plan concerté, un sentiment que traduisait le sobriquet de «Mme Non» attribué à Angela Merkel (13). En réalité, le Chancelier, en se montrant réservée sur les initiatives françaises (plan de sauvetage des banques, plan de relance, fonds souverains européens et gouvernement économique au moins au niveau de l'Eurogroupe), s'interrogeait surtout sur le financement de ces mesures et posait la question de la légitimation démocratique de mesures de cette envergure au niveau européen. Berlin avait également peur des perspectives de gouvernement économique européen qu'on pouvait déceler derrière les projets de l'Élysée et auxquelles l'Allemagne s'était toujours opposée. Il y avait également des raisons moins avouables, du moins qui ne se situaient pas au niveau des principes : on s'était persuadé, à Berlin, que l'Allemagne souffrirait moins de la crise économique et financière que les autres partenaires européens, notamment la France. Ce relatif optimisme provenait de l'effet attendu des réformes que le gouvernement allemand avaient su mener : engagées sous le gouvernement Schröder, poursuivies par la grande coalition, elles devaient réduire les dépenses publiques, ménager l'avenir en exigeant (Harz) des efforts de la part de la population. On créait ainsi les conditions d'une croissance présente les années précédentes et on pouvait, à juste titre, s'enorgueillir des résultats du commerce extérieur. Deutschland AG était de retour, et la solidité de cette firme lui permettrait d'affronter les problèmes de l'heure sans trop d'encombres ! Les propositions françaises, les projets de N. Sarkozy, président en exercice du Conseil de l'UE, contribueraient certainement à une dérive des finances publiques, qu'il ne fallait surtout pas suivre si on voulait préserver des perspectives de croissance.

La prudence allemande s'explique probablement aussi par l'année électorale que l'Allemagne doit traverser. Cette échéance n'incite guère à des initiatives hardies ; bien au contraire, elle encourage les élans de patriotisme économique et de protectionnisme. Le gouvernement allemand se préoccupe de ses propres institutions bancaires et de ses propres entreprises, lesquelles ne trouvent d'ailleurs pas toujours intérêt à un rapprochement avec leurs

(13) *Id.*

homologues français. La volonté de créer des groupes européens sur une base franco-allemande se heurte souvent à la bataille pour le leadership : l'exemple d'EADS le prouve amplement. Plus récemment, l'épisode Siemens-Areva renforce encore cet état de fait (14). Il faut admettre que la logique des grands groupes obéit à des logiques industrielles, éloignées des logiques politiques. De ce fait, il serait plus judicieux pour les deux Etats d'établir les règles d'une régulation commune et de laisser aux entreprises le soin de décider de leurs coopérations ou non. Le sauvetage de la Commerzbank ou celui, plus proche de nous, d'Opel prouve en tout cas que l'Allemagne ne recule pas devant certaines approches teintées de patriotisme économique. Dans le cas du constructeur automobile, par exemple, la reprise de la marque par le consortium Magna-Sberbank s'est effectuée grâce à des aides publiques (gouvernement fédéral et *Länder*), en contrepartie du maintien des sites de production allemands. Le récent sauvetage d'Hypo Real Estate, cautionné par la Bundesbank, l'autorité allemande des marchés financiers et l'ensemble du secteur bancaire, n'a été possible que par l'apport de 87 milliards d'euros en provenance de l'Etat. L'absence de réel soutien financier à l'Europe orientale est une autre preuve de ce patriotisme, comme s'il n'y avait guère d'interdépendance économique entre les Etats européens (15).

La France favorise-t-elle une autre logique ? La réactivité française, en particulier la dimension européenne dans laquelle le Président français voulait inscrire la réponse dans la gestion de la crise, ne doit pas faire oublier les intérêts nationaux. Si la France a souhaité des éléments de gouvernance économique européenne (*cf.* le combat larvé pour la présidence de l'Eurogroupe), il n'empêche que Paris a pris ses libertés avec le Pacte de stabilité et de croissance pour gérer cette crise. Les autorités françaises ayant exclu de mener une politique de rigueur, de relever les impôts ou de renoncer à une politique de l'offre, c'est par la dette que la France entend faire face aux difficultés. Sur le plan de relance de l'automne 2008 vient se greffer un emprunt national qui, décidé à la veille de l'été 2009, doit financer les priorités nationales, fixées par la suite. Cette politique relance le déficit budgétaire français, qui atteindrait près de 86 milliards d'euros sur le premier semestre 2009 et devrait se situer aux alentours de 7 à 8 % du PIB, largement au-delà des critères européens. Paris n'a d'ailleurs pris aucun engagement daté sur le redressement des comptes publics. Les autorités courent ainsi le risque de placer la France en porte à faux par rapport aux instances européennes, lesquelles ont eu le soin de rappeler «leur ferme attachement à des finances publiques saines et au Pacte de stabilité et de croissance». L'Allemagne n'est pas en reste : par la bouche de M. Steinbrück, elle a rappelé que tout assouplissement du Pacte ouvrirait «la porte à des malentendus ou

(14) *Cf. Le Monde*, 24 janv. 2009 et 9 avr. 2009.

(15) *Cf.* «La crise financière internationale...», *op. cit.*

à des abus». Il est certain que l'attitude française fait peser une menace sur l'Eurogroupe et, au-delà, sur l'euro, d'autant plus que la majorité des pays de la Zone euro sont en déficit excessif (16).

Des divergences apparaissent ainsi quant au rythme à donner à une nouvelle phase d'assainissement budgétaire européen. Paris, en expliquant qu'il y a de bons et mauvais déficits, veut faire la différence entre un endettement structurel et un endettement de «crise», rangeant bien évidemment la dette française dans cette dernière catégorie. Les autorités françaises entendent ainsi, si la croissance devait se manifester au cours de l'année 2010, ne pas compromettre une éventuelle reprise par la lutte contre l'endettement public. L'Allemagne, à l'instar également des autorités européennes, souhaite de son côté faire correspondre la sortie de crise avec la résorption des déficits. Elle s'est d'ailleurs dotée d'un frein à l'endettement, au début de l'été 2009. La décision du Bundestag, de renoncer à partir de 2015 à un déficit supérieur à 0,35 % du PIB en période de conjoncture normale constitue, selon les mots de Steinbrück, «une décision budgétaire de portée historique». Elle l'est d'autant plus que le même texte prévoit qu'à partir de 2020 les *Länder* devront purement et simplement renoncer à l'endettement. Or, au même moment, on n'envisageait guère en France de revenir aux critères de Maastricht avant la fin du mandat présidentiel de N. Sarkozy. Deux logiques de sortie de crise (17)!

Il n'empêche, Paris et Berlin ont cependant réussi à accorder quelque peu leurs violons sur la nécessaire régulation économique internationale.

L'activisme du Président français au début de la crise (le G4 de Paris) en faveur d'une gouvernance économique européenne et d'une coordination en vue de la sortie de crise, s'il a eu des résultats mitigés n'en pose pas moins les questions essentielles. La France et l'Allemagne affrontent la compétition internationale avec des modèles de régulation encore largement nationaux. Ne vaut-il pas mieux réfléchir à des instances de régulation plus globales. Et à quels niveaux les situer? Faut-il une organisation européenne? La Commission avait suggéré de créer une agence européenne de *rating*, qui pourrait déboucher sur un système de régulation européen. Il faut dire également que la coopération entre la Banque centrale européenne et les banques centrales nationales a relativement bien fonctionné. Ces instances épongent une ardoise d'un milliard d'euros laissée par les banques en faillite. De surcroît, les différents modèles sociaux européens remplissent leurs fonctions de protection, bien plus efficacement qu'ailleurs. Cette situation permettrait à l'UE de se faire entendre à l'échelle planétaire. Les défis sont importants : réorganiser les marchés financiers, renforcer si on le souhaite le FMI, envisager un conseil économique mondial, etc. La crise offre

(16) *Le Monde*, 6 mai 2009 et 24 juin 2009.

(17) Cf. à ce sujet l'article d'Arnaud LEPARMENTIER, dans *Le Monde*, 17 juil. 2009

ainsi des opportunités : celle d'établir un système de surveillance bancaire, de créer un système de gouvernance international. Le couple franco-allemand pourrait s'en faire le porte-parole et œuvrer à l'avènement de ce nouveau modèle de régulation. Faute de quoi, l'endettement de la Zone euro, les réponses diversifiées et la fragilité même de l'UE sur le terrain économique menaceraient la cohésion de l'ensemble européen. Paris et Berlin pourraient ainsi retrouver un rôle à leur mesure : amener l'Europe à parler d'une voix et à peser sur la recomposition économique internationale.

Pour le G20 de Londres d'avril 2009, les deux partenaires avancèrent l'idée de l'encadrement des fonds d'investissement, des fonds alternatifs et de la définition des rémunérations des traders. Ils envisagèrent également un effort de solidarité européenne envers les pays qui ont besoin de l'aide internationale. Fut évoquée également l'idée de sanctions à l'encontre des paradis fiscaux. Paris et Berlin émirent également le souhait que les moyens du FMI soient doublés. Le G20 réuni à Londres, le 2 avril 2009, prit trois grands types de mesures : des moyens équivalents à 4 % du PIB des Etats membres pour favoriser la relance économique, un renforcement de la régulation et des institutions financières internationales et un soutien aux pays en développement. La régulation fut loin de faire l'unanimité : la France et l'Allemagne n'ont pas la même approche que le Royaume-Uni. Les difficultés de régulation du système de la finance internationale amenèrent Paris et Berlin à préparer le sommet prévu à Pittsburgh en septembre 2009. Une lettre franco-allemande, signée par le premier ministre britannique Gordon Brown visait à encadrer les bonus et à freiner la spéculation. Cependant, des divergences continuèrent à s'exprimer entre les positions françaises attachées à lutter contre le chômage et le désir allemand de résorber les déficits publics. Le G20 de Pittsburgh mit en lumière les divisions entre les Etats-Unis et les Européens et, au sein de ces derniers, entre le couple franco-allemand et le Royaume-Uni. Si le sommet fixa certains principes de relance économique à travers une croissance durable (charte pour une gestion économique durable), s'il renforça la coopération internationale (réglementation des marchés financiers, achèvement du Cycle de Doha, aide aux pays les plus pauvres) ou même s'il connut des avancées en matière de régulation financière – mais davantage de vœux que de décisions concrètes –, il n'empêcha que Paris et Berlin firent marche arrière sur les bonus et reconurent bien avant le sommet que les Etats conserveront leur souveraineté budgétaire, ce que souhaitaient les Britanniques. Ce dernier point limite également l'impact de la réforme que la France et l'Allemagne avaient défendue en Europe, à savoir la création d'autorités européennes pour contrôler banques, assurances et marchés boursiers et la mise en place d'un conseil des risques systémiques, placé sous l'égide de la Banque centrale européenne. Dernier élément, enfin, le document final de Pittsburgh

contient un passage sur les droits des travailleurs dans le contexte de la crise financière (18).

* *
*

Au moment où des signes de reprise se précisent, tant en France qu'en Allemagne, les deux Etats ne sortent pas avec les mêmes armes de la crise.

Si l'Allemagne a d'abord été surprise par la vigueur de la dépression et frappée par le recul de ses exportations, elle a su ensuite faire face en employant souvent les mêmes armes que les autres pays développés : intervention de l'Etat en faveur des banques, soutien à l'économie par des aides en faveur des entreprises, patriotisme économique. Elle a également fixé le cadre dans lequel s'exerçaient ces politiques économiques : elles ne devaient pas à terme remettre en question les équilibres des finances publiques. La sortie de crise s'accompagne ainsi d'une rigueur budgétaire marquée par l'attachement au Pacte de stabilité et de croissance et par la décision de revenir à l'équilibre financier du *Bund* et à la fin de l'endettement des *Länder* à moyen terme. Les autorités fédérales entendent enfin s'appuyer sur des instances de régulation européennes et internationales, dont l'objectif est de prévenir les crises systémiques. C'est dans ce cadre que le gouvernement allemand a insisté au G20 sur les droits des travailleurs et promu l'idée d'un G20 des ministres du Travail en complément de celui des ministres de l'Economie et des Finances. Marché régulé, participation des différents acteurs à cette régulation, rigueur budgétaire, les éléments de l'économie sociale de marché sont déclinés comme voie de sortie de la crise. Indéniablement à la faveur de cette mauvaise passe, l'Allemagne redécouvre les vertus de son modèle économique, malmené depuis le début des années 2000.

On n'est pas très éloigné de l'idée française de la nécessité d'une gouvernance économique. Reste à réfléchir avec les Allemands à la place de l'Etat dans cette régulation, tout comme à celle des autres acteurs : banques centrales, BCE, instances d'arbitrages et de supervisions à créer, organisations patronales et syndicales, FMI, etc. Reste également à voir quelle sera la place de l'Union européenne dans cette perspective. Paris et Berlin peuvent lui permettre de s'exprimer et de compter au sein du G 20. Cela suppose des solidarités internes qui n'ont pas toujours été au rendez-vous lorsque des pays de l'Europe orientale ont été durement affectés par la crise. Cela suppose d'autres signaux, comme celui du respect des engagements communautaires. En ne s'engageant pas sur l'issue de son endettement massif et sur le retour progressif à l'équilibre des comptes publics, la France inquiète son voisin d'Outre-Rhin. Dans un premier temps, elle a pu paraître mieux pro-

(18) *Le Monde*, 19 et 26 sept; 2009.

tégée que l'Allemagne face à la crise (*cf.* le différentiel de récession), mais il est certain que la lente reprise qui s'amorce et le retour de la croissance favoriseront davantage une économie dont les comptes publics permettront des marges de manœuvre qu'un Etat dont l'endettement les freinera. Du pas que les deux Etats veulent ou peuvent faire l'un vers l'autre dépendra le poids de l'UE dans la redistribution des cartes économiques que cette crise opère (19).

(19) Les récentes décisions allemandes (baisse des impôts et endettement), de même que la décision de General Motors dans l'affaire Opel, si elles n'ont pu être prises en compte dans cette analyse, ne modifient pas fondamentalement l'approche défendue dans cet article.