

# QUEL LEADERSHIP FRANCO-ALLEMAND EN MATIERE DE GOUVERNANCE ECONOMIQUE EUROPEENNE ?

PAR

Joachim SCHILD

*« De l'entente au sein du couple franco-allemand dépend donc la maîtrise de la crise de la zone euro. »<sup>1</sup>*

La triple crise des marchés financiers, de l'économie réelle, ainsi que de la zone euro a jeté une lumière crue sur les déficits en matière de leadership politique au sein de l'Union européenne. Les institutions européennes, notamment la Commission, se sont révélées incapables d'assurer une réaction cohérente et vigoureuse de l'Union face aux nouveaux défis. Les changements institutionnels du Traité de Lisbonne, en vigueur depuis décembre 2009 et censés améliorer les capacités de l'Union européenne (UE) en matière de coordination interne et de leadership, n'ont pas réellement changé la donne jusqu'à ce jour.

Un leadership politique exercé au niveau des pays membres s'est également révélé difficile à atteindre. Cela est surtout vrai pour les deux pays au sein de l'Union qui ont pu assumer ce rôle plus souvent que d'autres dans le passé, à savoir la France et l'Allemagne. Cette triple crise a en effet donné lieu à plusieurs reprises à un certain malaise franco-allemand. En 2008, après le grand séisme qui a secoué les marchés financiers mondiaux suite à la faillite de la banque d'investissement Lehman Brothers, la France et l'Allemagne avaient étalé au grand public leurs divergences en matière de politique de relance économique et de soutien à la demande intérieure. Puis, après, la stratégie de sortie des programmes de relance et la voie à suivre pour réduire les déficits abyssaux dans les budgets publics d'un grand nombre de pays membres de l'Union européenne ont également donné lieu à des divergences de points de vue ainsi qu'à des différences au niveau des politiques nationales mises en œuvre des deux côtés du Rhin<sup>2</sup>.

L'éclatement de la crise de solvabilité grecque au printemps 2010 et le long chemin vers un plan de sauvetage européen, d'abord pour la Grèce, ensuite pour d'autres membres de la zone euro, ont une fois de plus fait resurgir les différentes approches des deux côtés du Rhin<sup>3</sup>. Aujourd'hui, la question de la gouvernance de la zone euro reste entièrement posée.

---

Professeur de politique comparée à l'Université de Trèves (Allemagne).

<sup>1</sup> Denise FLOUZAT-OSMONT D'AMILLY, « L'avenir de la zone euro : questions et hypothèses », *Politique étrangère*, vol. LXXV, n° 3, 2010, pp. 499-510.

<sup>2</sup> Cf. Sylvain SCHIRMANN, « La gestion de la crise en France et en Allemagne », *Annuaire français de relations internationales*, vol. XI, 2010, pp. 467-479 ; Joachim SCHILD, « La force de l'imprévisible : la présidence française de l'UE face à la crise financière. Un point de vue allemand », *Regards sur l'économie allemande – Bulletin économique du CIRAC*, n° 89, déc. 2008, pp. 11-20.

<sup>3</sup> Sur les réactions différentes, cf. Pascal KAUFMANN / Henrik UTERWEDDE, « La France et l'Allemagne face à la crise de l'euro. A la recherche de la convergence perdue », *Visions franco-allemandes*, n° 7, juil. 2010, disponible sur le site Internet [www.ifri.org/downloads/vfa17kaufmannuterwedde.pdf](http://www.ifri.org/downloads/vfa17kaufmannuterwedde.pdf).

Définir des règles, des procédures de supervision et un cadre institutionnel performant qui permettraient non seulement d'inciter les Etats membres à réduire leurs déficits et dettes publics, mais aussi à corriger et prévenir des évolutions rampantes de perte de compétitivité de certains pays de la zone euro, tel est le grand défi auquel l'Union se trouve désormais confrontée.

Dans cet article, nous nous interrogeons sur les types de leadership que les deux pays fondateurs de la construction européenne peuvent exercer, ainsi que sur leurs ressources disponibles pour assumer un rôle de leader dans ce domaine d'action européenne. Puis, nous revenons sur la gestion européenne de la crise grecque, pour analyser ensuite les préférences et les positionnements de la France et de l'Allemagne dans le débat sur la réforme des structures et règles de gouvernance de la zone euro.

## TYPES ET CONDITIONS D'UN LEADERSHIP FRANCO-ALLEMAND

Nous pouvons distinguer différents types ou fonctions de leadership en matière de politique européenne, à savoir : la définition de l'agenda de politique européenne ; une capacité de gestion de crise ; le rôle facilitateur du/des leader(s) dans la recherche d'un compromis sur le fonds du dossier (par exemple en rassemblant une coalition politique majoritaire) ; la contribution du/des leader(s) à l'approfondissement de l'intégration européenne<sup>4</sup>. Ces fonctions peuvent nous servir de grille d'analyse pour aborder la gestion de la crise grecque et de la zone euro d'un côté et le débat sur la réforme de la gouvernance de la zone euro de l'autre.

Afin d'assumer un rôle de leadership, les leaders présumés doivent disposer d'un certain nombre de ressources. Au-delà des ressources générales de puissance, la France et l'Allemagne disposent de ressources qui sont spécifiques au domaine de la gestion et de la gouvernance de la zone euro. Les deux pays représentent environ 48 % du PIB de la zone euro (27 % pour l'Allemagne et 21 % pour la France) et leur souscription au capital de la Banque centrale européenne (BCE) représente 48 % du total des pays de la zone euro<sup>5</sup>.

Au-delà de ces ressources de type *hard* en matière économique-financière, il convient également de tenir compte des ressources *soft*, notamment la réputation des deux pays à agir en faveur d'objectifs communs européens et non pas seulement en fonction d'intérêts nationaux étroitement définis. Or, cette réputation-là a été très sérieusement entamée lors de la réforme du Pacte de stabilité et de croissance en 2005. A l'époque, les deux pays avaient enregistré pendant plusieurs années des déficits publics bien au-delà de la barre des 3 % inscrite dans le Traité de Maastricht et dans le Pacte de stabilité et de croissance datant de 1997. Au lieu de ramener leurs déficits dans les limites des règles européennes, ils ont poussé d'un commun accord – et avec succès – à un assouplissement de ces règles, malgré la forte réticence d'un certain nombre de petits Etats. La pression exercée par l'action bilatérale franco-allemande en faveur d'une réforme servant leurs propres intérêts à court terme, mais non pas les intérêts de l'Union européenne en tant que telle, a laissé un goût amer chez un certain nombre de petits et moyens pays membres et a durablement accentué le clivage entre

---

<sup>4</sup> Pour une évaluation systématique du potentiel de leadership franco-allemand au sein de l'Union européenne élargie, cf. Joachim SCHILD, « Mission impossible ? The potential for Franco-German leadership in the enlarged EU », *Journal of Common Market Studies*, vol. XLVIII, n° 5, 2010, pp. 1367-1390 ; Martin KOOPMANN, *Moteur malgré tout. Les relations franco-allemandes et l'Union élargie*, Notre Europe (Etudes & Recherches, n° 36), 2004.

<sup>5</sup> Cf. Banque centrale européenne, « La souscription au capital », disponible sur le site Internet [www.ecb.int/ecb/orga/capital/html/index.fr.html](http://www.ecb.int/ecb/orga/capital/html/index.fr.html).

« grands » et « petits » au sein de l'UE. Cette expérience a sapé la crédibilité de ces deux pays qui, cinq ans plus tard, se comportent en défenseur d'un renforcement des règles de gouvernance de la zone euro.

Dans le passé, l'exercice d'un rôle commun de leadership par la France et l'Allemagne était souvent possible lorsque les deux pays poursuivaient le même but sans être pour autant d'accord sur les chemins à emprunter pour y parvenir. Partager un but commun est indispensable pour influencer sur l'agenda politique de l'Union (fonction de *l'agenda-setting*). Par le passé, la force du tandem franco-allemand résidait souvent dans sa capacité à formuler des « *compromis par procuration* »<sup>6</sup> : la France et l'Allemagne se retrouvant dans deux camps différents, leurs compromis bilatéraux pouvaient être « multilatéralisés » parce que d'autres pays membres se sentaient représentés soit par la position française soit par celle de l'Allemagne.

Qu'en est-il donc de la capacité de leadership franco-allemand en matière, d'une part, de gestion de la crise de la zone euro et, d'autre part, de la réforme des structures de gouvernance de la zone euro ? Et de quel type de leadership s'agit-il ?

## GESTION DE LA CRISE DE LA ZONE EURO

Le rôle de *l'agenda-setting* en matière de gestion de la crise de la dette souveraine de la Grèce était évidemment celui des marchés financiers internationaux et des agences de notations. La dégradation de la notation des dettes grecques par les agences de notation à partir de janvier 2009, la perte de valeur des titres d'Etat grecs fin 2009-début 2010 et, surtout, l'augmentation spectaculaire des primes à risque demandées par les marchés à l'Etat grec au printemps 2010 ont créé une dynamique de crise qui a mis la zone euro au bord de l'éclatement.

Or, une déclaration allemande ou franco-allemande de soutien à la Grèce fin 2009 aurait éventuellement pu mettre fin aux craintes d'un défaut souverain de la République hellénique et aurait, par là, probablement contribué à éviter une dégradation de la situation<sup>7</sup> : « *si le problème avait été géré en février, le coût aurait été moins élevé* », a affirmé le directeur général du Fonds monétaire international (FMI) Dominique Strauss-Kahn<sup>8</sup>.

Cependant, une approche franco-allemande n'a pu être trouvée. L'attitude intransigeante du chancelier Angela Merkel, qui en est la cause principale, s'explique par quatre facteurs. D'abord, Berlin voulait apparemment faire monter la pression sur la Grèce pour qu'elle assainisse ses finances publiques en imposant des mesures draconiennes à une population réticente. Puis, des considérations de politique intérieure ont pleinement joué : selon un sondage EMNID de février 2010, 71 % de la population allemande étaient hostiles à toute aide financière allemande en faveur de la Grèce<sup>9</sup> ; s'y ajoutait une presse très largement opposée à des aides ou garanties financières ; enfin, les élections régionales tenues le 9 mai 2010 dans le *land* le plus peuplé d'Allemagne, la Rhénanie du Nord-Westphalie, ont massivement contribué aux attermoissements du gouvernement fédéral et du Chancelier. La

---

<sup>6</sup> Cf. M. KOOPMANN, *op. cit.*, p. 15.

<sup>7</sup> Cf. Erik JONES, « Merkel's folly », *Survival*, vol. LIII, n° 3, pp. 25-29.

<sup>8</sup> Dans un entretien à la télévision française, cité par François TALCY, « A qui la faute ? France et Allemagne au cœur de la crise de l'euro », *Dokumente/Documents*, n° 3, 2010, p. 7.

<sup>9</sup> Cf. N24-EMNID-Umfrage, « Mehrheit gegen Hilfe für Griechenland », disponible sur le site Internet [www.presseportal.de/pdf.htx?nr=1560269](http://www.presseportal.de/pdf.htx?nr=1560269).

troisième raison pour ce traitement dilatoire de la crise réside dans la volonté d'A. Merkel de ne pas encourager un « aléa moral », pouvant inciter des pays membres de la zone euro à un comportement irresponsable en matière de politique budgétaire leur donnant la garantie qu'ils seront « sauvés » par d'autres pays membres de la zone euro en cas de défaut de paiement.

Toutefois, une autre raison importante est à rechercher du côté de la Cour constitutionnelle de Karlsruhe<sup>10</sup> : le fait de garantir le remboursement des dettes grecques est en violation flagrante de l'esprit de la clause de « *no bail out* » du Traité européen (article 125 du Traité de Lisbonne sur le fonctionnement de l'Union européenne) ; et le gouvernement fédéral redoutait donc que des citoyens allemands puissent porter plainte, avec succès, auprès de la Cour constitutionnelle allemande, en invoquant une mise en danger de la stabilité de leur monnaie, une option qui leur a été ouverte par l'arrêt de la Cour de Karlsruhe sur le Traité de Maastricht en 1993. Toute la communication gouvernementale, notamment du Chancelier, au cours du printemps 2010 a reflété un souci de convaincre les juges de Karlsruhe du fait que le soutien financier accordé finalement à la Grèce (22,4 milliards d'euros accordés par l'Allemagne, soit 28 % des 80 milliards pris en charge par l'UE) et les garanties données à d'autres pays susceptibles de connaître une situation semblable n'étaient pas simplement un acte de solidarité, mais strictement inévitables pour la survie de la zone euro, donc essentielles pour les intérêts économiques de l'Allemagne. Il s'agissait, selon les mots d'A. Merkel, d'une « *situation d'urgence* » (*Notsituation*), le soutien financier étant l' *ultima ratio*, après avoir tout fait pour l'éviter. L'intervention du FMI dans le cadre des plans de sauvetage imposés par l'Allemagne contre la volonté de Paris est également censée souligner le caractère extrêmement sérieux de cette crise pour justifier les mesures européennes face à la Cour constitutionnelle : « *L'Europe regarde aujourd'hui vers l'Allemagne [...] Sans nous, contre nous, il n'y aura pas de décision économiquement soutenable et entièrement conforme aussi bien aux exigences du droit européen qu'au droit national* », a exprimé le chancelier Merkel<sup>11</sup>.

Aux tergiversations allemandes s'est opposée la réaction, plus rapide et plus déterminée, de la France face à l'éclatement de la crise. Ainsi, le président Nicolas Sarkozy a reçu le premier ministre grec Georges Papandréou début février 2010 et poussé le Président du Conseil européen, Herman van Rompuy, vers une prise en main énergique du dossier, pour que l'Union envoie un signal clair et ferme afin de calmer les poussées spéculatives des marchés financiers<sup>12</sup>.

Cependant, lors du Conseil européen informel convoqué par van Rompuy le 11 février 2010, le Président français n'est pas parvenu à surmonter les hésitations allemandes. Nicolas Sarkozy et Angela Merkel se sont bien mis d'accord avec Georges Papandréou, avant l'ouverture de ce sommet informel, sur un texte commun qu'ils ont fait entériner ensuite par l'ensemble des dirigeants européens – lesquels ont dû attendre patiemment la fin de la rencontre à trois<sup>13</sup>. Or, il s'agissait simplement d'une déclaration de soutien politique à la Grèce, non pas de la promesse de soutien financier voulue par la France.

Il en fallait plus pour calmer les marchés. Le texte adopté par le Conseil européen du 26 mars 2010 annonçait, en cas d'urgence, une combinaison de crédits bilatéraux accordés

---

<sup>10</sup> Cf. l'éclairage de Nikolas BUSSE, « Unter Aufsicht. Nicht nur im Fall Griechenland: die deutsche Europapolitik achtet auf Karlsruhe », *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 29 avr. 2010.

<sup>11</sup> Déclaration d'Angela Merkel, au nom du gouvernement allemand, devant le *Bundestag*, 5 mai 2010 : Deutscher Bundestag, 17. Wahlperiode, 39. Sitzung, Bundestagsplenarprotokoll, p. 3722. Toutes les traductions de l'allemand sont celles de l'auteur.

<sup>12</sup> Cf. « Paris et Berlin à l'avant-garde du sauvetage de l'euro », *Le Monde*, 12 fév. 2010.

<sup>13</sup> Cf. « L'Europe se contente d'un soutien politique à la Grèce », *Le Monde*, 13 fév. 2010.

par les pays de la zone euro, ainsi que des crédits de la part du FMI. Certes, ce texte est le fruit d'un travail préparatoire franco-allemand<sup>14</sup>. Toutefois, bien qu'ayant cherché ensemble un compromis sur le dossier grec, la France et l'Allemagne n'ont pas du tout réussi, à ce stade, à gérer efficacement la crise. Et les marchés ne se laissèrent pas convaincre que les problèmes de la zone euro se limitaient à la Grèce.

Face à la nouvelle dégradation de la situation sur les marchés financiers au début du mois de mai 2010, une réunion d'urgence des chefs d'Etat et de gouvernement de la zone euro du 7 mai entérina un accord de l'Eurogroupe du 2 mai pour fixer les détails du plan de sauvetage destiné à la Grèce (80 milliards d'euros des pays membres de l'Union dans le cadre d'une enveloppe de 110 milliards d'euros allouée en commun avec le FMI). Les chefs d'Etat et de gouvernement ont réussi à se mettre d'accord sur le principe d'un mécanisme européen de stabilisation destiné à préserver la stabilité financière en Europe. L'enveloppe, à hauteur de 750 milliards d'euros, dont 250 en provenance du FMI, ainsi que les détails institutionnels ont été arrêtés par les ministres des Finances à l'occasion de la réunion extraordinaire du Conseil ECOFIN les 9 et 10 mai 2010. Les 500 milliards d'euros qui forment la part européenne de ce fonds sont composés de 60 milliards sous formes d'emprunts que la Commission peut contracter sur les marchés (Mécanisme européen de stabilisation financière ou MESF), garantis par le budget européen, et d'un Fonds européen de stabilité financière (FESF), à hauteur maximale de 440 milliards d'euros.

La répartition parmi les Etats membres de la zone euro des garanties du FESF est calculée sur la part du capital de la BCE détenue par les Etats membres. La France et l'Allemagne se portent donc respectivement garantes à hauteur de 90 et 123 milliards d'euros des sommes potentiellement accordées aux pays membres de la zone euro en situation d'urgence – soit 48 % sur un total de 440 milliards et avec la possibilité de dépasser les garanties nationales de 20 %, soit, dans l'ensemble, 110 milliards pour la France et 148 milliards pour l'Allemagne. L'ampleur des garanties allemandes et françaises leur a conféré un rôle-clef et un poids spécifique dans la réforme de la gouvernance de la zone euro, notamment en ce qui concerne l'avenir de ce fonds de stabilisation au-delà de 2013. L'ancien secrétaire d'Etat français aux Affaires européennes, Pierre Lellouche, a été très clair sur la détermination des deux pays à se servir de cette ressource d'influence : « *il ne s'agit absolument pas de donner les cartes de crédit et codes secrets de l'Allemagne ou de la France et de dire : servez-vous !* ».<sup>15</sup>

L'Allemagne a insisté sur le caractère strictement intergouvernemental de ce fonds et sur son expiration après une période de trois ans (au 30 juin 2013). Berlin a en effet obtenu que chaque pays de la zone euro ne garantisse les sommes levées sur les marchés qu'à hauteur de sa propre contribution au fonds – en fonction de sa part dans le capital de la Banque centrale européenne – et non sous forme de garantie solidaire de tous les Etats pour l'intégralité des emprunts, solution préférée par la France et la plupart des autres pays. Il y aura donc des prêts bilatéraux en faveur des Etats qui en auraient besoin en cas de crise. La ministre française de l'Economie, Christine Lagarde, affirme que Nicolas Sarkozy et Angela Merkel auraient trouvé un accord par voie téléphonique au soir du 9 mai 2010 pour mettre « *un gros chiffre sur la table* », en suggérant une contribution de l'Union européenne et de ses membres à hauteur de 500 milliards d'euros<sup>16</sup>. Il apparaît que l'idée de ce fonds de stabilisation intergouvernementale à hauteur de 440 milliards d'euros a été finalement

<sup>14</sup> Cf. « Merkel verteidigt Notfallhilfe für Griechenland », *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 27 mars 2010.

<sup>15</sup> Entretien de Pierre Lellouche et de Werner Hoyer au *Deutschlandfunk*, 18 juin 2010, disponible sur le site Internet [www.france-allemande.fr/70eme-anniversaire-de-l-Appel-du,5617.html](http://www.france-allemande.fr/70eme-anniversaire-de-l-Appel-du,5617.html).

<sup>16</sup> Entretien de Christine Lagarde visible dans le documentaire « Europe : quand les marchés attaquent », diffusé sur ARTE le 7 décembre 2010, disponible sur le site Internet [http://videos.arte.tv/fr/videos/interview\\_de\\_christine\\_lagarde-3580460.html](http://videos.arte.tv/fr/videos/interview_de_christine_lagarde-3580460.html).

proposée par la France et l'Italie pour débloquer la négociation. L'Allemagne a quant à elle su imposer un plafond de liquidité à hauteur de 750 – y compris de la part du FMI<sup>17</sup>. Les éléments-clefs de la solution retenue ne reposent donc que partiellement sur une approche commune franco-allemande<sup>18</sup>.

On imagine mal Valéry Giscard d'Estaing et Helmut Schmidt donnant le même spectacle d'une politique aussi peu coordonnée sur le plan franco-allemand en matière économique et monétaire. C'est du moins ce qu'affirme l'ancien Chancelier allemand : « *à sa place, j'aurais tout de suite téléphoné à Nicolas Sarkozy pour développer une stratégie commune. Et je n'aurais sûrement pas tenu de grands discours sans me concerter au préalable avec mes partenaires. Angela Merkel a donné l'impression que l'Allemagne devrait régler la crise toute seule.* »<sup>19</sup>

Au moment de l'aggravation de la situation en Irlande en novembre 2010, les deux gouvernements ont poussé d'un commun accord un gouvernement irlandais réticent à un recours aux moyens du FESF pour calmer la nervosité des marchés. Paris et Berlin ont également été sur une même ligne défensive vis-à-vis des demandes aussi bien de la part de l'Espagne que de la BCE d'augmenter l'enveloppe financière disponible au-delà des 750 milliards d'euros pour couper court aux mouvements spéculatifs.

Les différences franco-allemandes au cours de ce feuilleton de gestion de crise à chaud peuvent se résumer de la manière suivante. La définition de la situation n'était pas la même des deux côtés du Rhin : les acteurs français, notamment le Président, ont souligné la part spéculative dans le développement de la crise, tandis qu'en Allemagne les raisons profondes de la dégradation de la situation des pays ayant des problèmes d'accès aux marchés financiers ont été plus souvent invoquées. De plus, ainsi que nous l'avons vu, la volonté française de réaction rapide a contrasté avec les atermoiements allemands ; une définition commune de l'agenda de politique européenne a donc été impossible à atteindre. Une troisième différence réside dans la valeur attribuée des deux côtés à la préservation de la clause de « *no bail out* » des Traités européens (article 125 du Traité sur le fonctionnement de l'Union), les Allemands y attachant une importance primordiale, aussi bien pour des motifs juridiques qu'en raison d'une culture de stabilité monétaire profondément enracinée dans la population et les élites allemandes : Le refus d'une « union de transferts » a donc été catégorique côté allemand. De leur côté, les responsables français ont plutôt eu tendance à souligner le principe de solidarité européenne en cas de crise. L'ancien secrétaire d'Etat aux Affaires européennes Pierre Lellouche a ainsi vu dans le schéma de garanties européennes, décidé en mai, « *l'équivalent de l'article 5 du Traité de l'OTAN, c'est-à-dire la clause d'assistance mutuelle. Lorsqu'un Etat est agressé, les autres sont obligés de lui venir en aide* ». Le fait qu'il fallait pour cette opération un changement *de facto* des traités<sup>20</sup> n'a pas provoqué en France les mêmes critiques violentes qu'en Allemagne dans les élites politiques, économiques, dans la presse et parmi les économistes.

Une quatrième différence franco-allemande est devenue visible sur le plan institutionnel : qui doit gérer des crises de ce type ? La préférence de la France allait clairement vers une gestion par le Conseil européen réunissant les pays de la zone euro, donc un Eurogroupe au sommet, doté en plus d'un secrétariat permanent. A. Merkel, quant à elle,

---

<sup>17</sup> « Accord de l'UE pour défendre l'euro contre les spéculateurs », 10 mai 2010, disponible sur le site Internet [www.euractiv.com/fr/euro/accord-de-lue-pour-defendre-leuro-contre-les-speculateurs-news-493968](http://www.euractiv.com/fr/euro/accord-de-lue-pour-defendre-leuro-contre-les-speculateurs-news-493968).

<sup>18</sup> Cf. « L'Europe répond aux marchés par une riposte massive », *Le Monde*, 11 mai 2010.

<sup>19</sup> Cf. Pentreten de Helmut Schmidt à la *Basler Zeitung*, 29 mai 2010, disponible sur le site Internet [bazonline.ch/ausland/europa/Leider-hat-mich-damals-niemand-gehoert/story/19085452](http://bazonline.ch/ausland/europa/Leider-hat-mich-damals-niemand-gehoert/story/19085452).

<sup>20</sup> Cf. « Lellouche : 'Nous avons changé les traités' », *Le Figaro*, 28 mai 2010, disponible sur le site Internet [www.lefigaro.fr/conjoncture/2010/05/28/04016-20100528ARTFIG00523-lellouche-nous-avons-change-les-traites.php](http://www.lefigaro.fr/conjoncture/2010/05/28/04016-20100528ARTFIG00523-lellouche-nous-avons-change-les-traites.php).

ne voulait pas d'une institution permanente de ce type – une position qu'elle défendait déjà au cours de la présidence française de 2008 –, afin d'éviter des lignes de fracture au sein de l'Union entre les pays membres de la zone euro et les pays membres en dehors de cette zone, mais aussi pour associer aux processus décisionnels bruxellois des pays membres qui partagent avec Berlin la même culture de stabilité, comme la Suède ou le Danemark. Le compromis trouvé au niveau bilatéral sur cette question prévoit des rencontres de l'Eurogroupe au sommet en cas de crise, sans institutionnalisation permanente de ce format, et des rencontres du Conseil européen à 27 remplissant le rôle d'un « gouvernement économique » de la zone euro. Le fait que le Chancelier allemand a repris à son compte l'expression du gouvernement économique – « *ce sont les 27 chefs d'Etat et de gouvernement* » et « *en cas de nécessité, les 16 Etats membres de la zone euro, qui peuvent se réunir* »<sup>21</sup> – cache mal les différences persistantes entre les pays voisins, aussi bien sur le plan institutionnel que sur le contenu.

## LA REFORME DE LA GOUVERNANCE ECONOMIQUE EUROPEENNE

Au cours du débat sur la réforme du Pacte de stabilité et de croissance (PSC) et, au-delà, de la gouvernance économique de la zone euro, la France et l'Allemagne ont pu jouer un rôle de leadership, contrairement à la gestion à chaud de la crise grecque.

Cela n'allait pas de soi : dans le passé, les visions françaises et allemandes en matière de gouvernance de la zone euro étaient en effet longtemps assez éloignées<sup>22</sup>, comme en attestent les débats et les conflits franco-allemands à l'occasion de la mise en place du PSC en 1996-1997, imposé à l'époque par le gouvernement Kohl à des partenaires récalcitrants, notamment la France<sup>23</sup>. L'Allemagne plaidait toujours en faveur d'un système basé sur des règles claires pour assurer une discipline budgétaire dont l'application serait en partie « *dépolitisée* » et dont les sanctions en cas d'infraction seraient quasi-automatiques<sup>24</sup> – cette approche traduit l'influence de l'école de pensée « ordolibérale » allemande. La France, qui voulait depuis le début aller au-delà d'un système de règles budgétaires et appelait de ses vœux une coordination macro-économique au niveau européen, la recherche d'un « *policy-mix* » approprié entre politique monétaire et politique fiscale et la mise en place de structures institutionnelles, notamment l'Eurogroupe, pour remplir cette fonction, ne trouvait que peu de soutien à Berlin pour sa vision, étant donné que l'approche keynésienne qui la sous-tend n'était pas partagée du côté allemand et toute référence à un « gouvernement économique » de la part de la France ne manquait pas de provoquer une levée de boucliers côté allemand, les responsables allemands y voyant surtout une attaque contre l'indépendance de la Banque centrale européenne. La France jugeait tout à fait inacceptable l'idée d'une automaticité des sanctions à l'encontre d'un pays en infraction aux règles du PSC : ce type de décision éminemment politique relève des gouvernements nationaux, donc du Conseil, et non de la

---

<sup>21</sup> Cf. la conférence de presse conjointe d'A. Merkel et de N. Sarkozy, Berlin 14 juin 2010, disponible sur le site Internet [www.france-allemande.fr/Conference-de-presse-conjointe-de,4227.html](http://www.france-allemande.fr/Conference-de-presse-conjointe-de,4227.html).

<sup>22</sup> Cf. Jean PISANI-FERRY, « Only one bed for two dreams : a critical retrospective on the debate over the economic governance of the Euro area », *Journal of Common Market Studies*, vol. XLIV, n° 4, 2006, pp. 823-844.

<sup>23</sup> Cf. Martin HEIPERTZ / Amy VERDUN, « Ruling Europe. The politics of the Stability and Growth Pact », Cambridge University Press, 2010, pp. 23-39 ; Ulrike GUÉROT, « Deutschland, Frankreich und die Währungsunion. Über Diskussion und Metadiskussion », *Frankreich-Jahrbuch 1997*, pp. 223-241.

<sup>24</sup> Cette position a toujours été celle des partis de la coalition CDU/CSU-FDP en mai 2010 : cf. la résolution parlementaire des partis gouvernementaux à propos de la loi donnant des garanties financières à la Grèce, « Entschließungsantrag der Fraktionen CDU/CSU und FDP », Deutscher Bundestag, Drucksache 17/1 641, 6 mai 2010, p. 2.

Commission européenne, une institution indépendante et « technocratique ». Cette position n'a pas changé depuis 15 ans. Au fond, il s'agit toujours de défendre la primauté du politique.

L'agenda politique pour la nouvelle réforme du PSC – après celle intervenue en 2005 – a été lui aussi largement dicté par l'ampleur des défis auxquels la zone euro s'est vue confrontée. Les chefs d'Etat et de gouvernement ont mis en place un groupe de travail dirigé par le président du Conseil européen, Herman Van Rompuy, à l'occasion du sommet européen du 25 mars 2010, afin de travailler sur des propositions de réforme. En parallèle, la Commission a travaillé sur ses propres initiatives législatives, qu'elle a publiées le 29 septembre 2010.

La contribution de la France et de la RFA à ce débat européen a été inégale. Tandis que des responsables allemands ont alimenté la discussion en soumettant toute une série de propositions, notamment une prise de position officielle du gouvernement (« *Eckpunktepapier* »)<sup>25</sup>, la France a observé une plus grande retenue. Paris a bien sûr alimenté les réflexions en indiquant ses priorités, notamment en ce qui concerne la surveillance de l'évolution de la compétitivité des pays membres de la zone euro et de leurs grands équilibres macro-économiques, ainsi qu'en ce qui concerne le renforcement des structures institutionnelles de l'Eurogroupe<sup>26</sup>. Cela étant, les positions allemandes ont été plus nombreuses et souvent plus concrètes et opérationnelles. La France et l'Allemagne ont réussi à se mettre d'accord à plusieurs reprises sur un certain nombre de points importants et sur des contributions communes au débat<sup>27</sup> : la plus importante d'entre elles est la déclaration issue de la rencontre bilatérale franco-allemande à Deauville du 18 octobre 2010, qui reflète un compromis bilatéral à même de fixer un cadre pour les travaux européens. Cette prise de décision en parallèle d'un Conseil ECOFIN important au Luxembourg a fortement influencé le rapport final du groupe de travail de Van Rompuy sur la gouvernance économique, qui a été soumis aux travaux du Conseil européen des 28-29 octobre 2010 et approuvé par ce dernier.

Ce processus de réforme comporte trois chantiers essentiels : la réforme du PSC proprement dit dans le but de renforcer la discipline budgétaire, la mise en place d'un nouveau mécanisme de surveillance des politiques macroéconomiques des pays membres et, finalement, une réforme des traités pour créer un cadre durable pour la gestion de crises en cas de risque de défaut souverain d'un pays membre de la zone euro. S'y ajoute un renforcement de la coordination des politiques budgétaires nationales à l'aide d'un « semestre européen » : celui-là consiste en une évaluation commune au niveau européen des mesures budgétaires, ainsi qu'en des réformes structurelles que les pays membres prévoient pour l'année suivante. Cette nouvelle procédure, désormais acquise, démarrera en 2011.

---

<sup>25</sup> Cf. Bundesministerium der Finanzen, « Neue europäische Task Force. Eckpunkte der Bundesregierung zur Stärkung der Eurozone », Berlin, 21 mai 2010, disponible sur le site Internet [www.bundesfinanzministerium.de/nr\\_53848/sid\\_2D7B6004F8456DB7016770AE5DE79996/DE/Wirtschaft\\_\\_und\\_Verwaltung/Europa/Der\\_\\_Euro/20100520-Task-Force.html?\\_\\_nnn=true](http://www.bundesfinanzministerium.de/nr_53848/sid_2D7B6004F8456DB7016770AE5DE79996/DE/Wirtschaft__und_Verwaltung/Europa/Der__Euro/20100520-Task-Force.html?__nnn=true).

<sup>26</sup> Cf. par exemple l'entretien accordé par la ministre française de l'Economie, Christine Lagarde, « Christine Lagarde : 'Il faut modifier le fonctionnement du Pacte de stabilité' », *Le Monde*, 4 mai 2010.

<sup>27</sup> Cf. la lettre conjointe de Nicolas Sarkozy et d'Angela Merkel aux présidents du Conseil européen et de la Commission européenne, Herman Van Rompuy et José Manuel Barroso, 6 mai 2010 (disponible sur le site Internet [www.france-allemande.fr/Lettre-conjointe-de-Nicolas,5474.html](http://www.france-allemande.fr/Lettre-conjointe-de-Nicolas,5474.html)), le papier franco-allemand sur le gouvernement économique de la zone euro issu du Conseil économique et financier franco-allemand à Paris, 21 juillet 2010 (disponible sur le site Internet [www.france-allemande.fr/Conseil-economique-et-financier,5682.html#Gouvernement-economique-europeen](http://www.france-allemande.fr/Conseil-economique-et-financier,5682.html#Gouvernement-economique-europeen)), ainsi que la déclaration franco-allemande « Renforçons le gouvernement économique européen » issue de la rencontre bilatérale à Deauville du 18 octobre 2010 (disponible sur le site Internet [www.france-allemande.fr/Renforcons-le-gouvernement,5764.html](http://www.france-allemande.fr/Renforcons-le-gouvernement,5764.html)).

Le tableau suivant indique les positions communes arrêtées au plan bilatéral franco-allemand, qui sont mises en opposition avec les propositions de la Commission et avec l'état du débat au niveau du Conseil en décembre 2010, sur la base du rapport du groupe de travail dirigé par Herman Van Rompuy, que le Conseil européen des 28-29 octobre 2010 a fait sien.

|   | <b>Positions franco-allemandes</b>  | <b>Commission européenne</b>  | <b>Rapport Van Rompuy / Conseil européen</b>   |
|---|---|---|--|
| <b>Pacte de Stabilité et de Croissance</b>                              |   |   |  |
| Prise en compte accrue du critère de la dette publique                  | Oui, « <i>évolution souhaitable de la réduction de la dette [...] comme une fonction croissante de l'éloignement par rapport au seuil de 60 %</i> » (CFA)   | Oui   | Oui  |
| Sanctions plus rapides  | Oui (CFA, DFA)  | Oui   | Oui  |
| Procédure de sanction   | « <i>S'agissant du volet correctif du Pacte, lorsque le Conseil décide d'ouvrir une procédure de déficit excessif, il devrait y avoir des sanctions automatiques dès lors que le Conseil, statuant à la majorité qualifiée, décide qu'un Etat membre n'a pas pris les mesures correctrices nécessaires dans un délai de 6 mois.</i> » (DFA) | Règle de majorité inversée, le Conseil devant organiser une majorité qualifiée contre les propositions de sanction de la Commission | Règle de majorité inversée pour imposer des dépôts, mais « <i>au stade ultérieur du processus de sanction [...] la règle habituelle de majorité au sein du Conseil continuera de s'appliquer</i> » (Rapport) |
| Type de sanction  |   |   |  |
| • Dépôts  | Oui, en cas d'assainissement budgétaire insuffisant d'un pays membre de la zone euro : sanction progressive sous forme d'un dépôt portant intérêt (CFA, DFA).   | Oui   | Oui  |
| • Suspension des paiements du budget communautaire                      | Oui, concernant les fonds attribués aux budgets nationaux (et non pas relevant d'un droit individuel), en fonction de la gravité de l'infraction et en lien avec la politique de cohésion (CFA).  | Oui   | Oui  |
| • Suspension du droit de vote au Conseil                                | Oui, dans le cas d'une « <i>violation grave des principes de base de l'Union économique et monétaire</i> » (DFA)  | Non   | Mise à l'étude par le Conseil européen (enterrement de première classe)  |
| <b>Mécanisme de surveillance macro-économique / de la compétitivité</b> | Oui, y compris la possibilité « <i>d'émettre des recommandations claires et contraignantes</i> » (CFA) »  | Oui   | Oui  |
| <b>Gestion de crise</b>   |   |   |  |
| Nécessité d'une réforme des traités                                     | Oui, avant 2013 (DFA)   | La Commission, hostile à une réforme des traités,   | Oui, à étudier avant la fin 2010   |

|   |  |  |  |
|---|--|--|--|
| Mécanisme permanent de gestion de crise                                 | L'établissement d'un mécanisme permanent et robuste pour assurer un traitement ordonné des crises dans le futur, comprenant les arrangements nécessaires pour une participation adéquate du secteur privé – mais pas de positions claires sur une éventuelle procédure d'insolvabilité ordonnée d'un Etat membre de la zone euro, suggérée par la RFA) | n'a pas soumis de propositions en la matière | Oui, les détails sont à étudier sur la base d'un rapport de la Commission. Il faudra examiner les sources d'aléa moral pour les Etats membres et pour les acteurs des marchés financiers, ainsi que le rôle du secteur privé, du FMI et la très stricte conditionnalité à imposer. |
| <b>Coordination des politiques économiques</b><br>« Semestre européen » | Oui, « <i>sans pour autant empiéter sur les compétences budgétaires des parlements nationaux</i> » (CFA)   | Oui, proposition de la Commission            | Oui, il s'agit de l'une des premières recommandations du groupe de travail Van Rompuy  |

Sources : Papier du Conseil économique et financier franco-allemand sur le gouvernement économique de la zone euro (CFA), Paris, 21 juil. 2010 ; Déclaration franco-allemande « Renforçons le gouvernement économique européen » (DFA), Deauville, 18 oct. 2010 ; Rapport final du groupe de travail sous la direction de Herman Van Rompuy au Conseil européen (Rapport), Bruxelles, 21 oct. 2010 ; « Gouvernance économique de l'UE: la Commission présente un ensemble complet de propositions législatives » (COM), IP/10/1199, Bruxelles, 29 sept. 2010. Des liens vers tous les documents soumis sont disponibles sur le site Internet ([europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/10/1199&format=HTML&aged=0&language=FR&guiLanguage=en](http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/10/1199&format=HTML&aged=0&language=FR&guiLanguage=en)).

On peut constater d'importants éléments d'une approche commune franco-allemande sur le fonds des dossiers, notamment un consensus sur une nécessaire prise en compte de l'endettement excessif, sur une évaluation approfondie de la situation de compétitivité globale d'un pays, sur la nécessité de renforcer le côté préventif du PSC et d'y introduire la possibilité de sanctions et sur l'accélération des procédures de sanctions dans le volet correctif du PSC dans le cadre de la procédure concernant les déficits excessifs. Ce renforcement est dû à une évolution importante de la position française : après l'échec patent du PSC sous sa forme actuelle, la France s'est montrée prête à muscler les règles du PSC. Cela contraste avec la situation qui prévalait en 1996-1997, lorsque la pression allemande en faveur de l'adoption du PSC était souvent attribuée à Paris à une obsession allemande, alimentée par le souvenir des deux expériences d'hyperinflation en 1923 et après la Seconde Guerre mondiale.

Toutefois, on peut s'interroger sur la plus-value européenne de ce consensus franco-allemand en faveur d'un renforcement des règles européennes. Les expériences du passé dans l'application du PSC laissent penser que la procédure décisionnelle et la marge de manœuvre qu'elle laisse aux gouvernements sont essentielles. L'efficacité de ces règles reste assez douteuse tant que la décision d'infliger des sanctions reste soumise à un accord à la majorité qualifiée au Conseil. Or, c'est le point essentiel de la déclaration commune de Deauville du 18 octobre 2010, dans laquelle les deux pays prennent position contre l'automatisme des sanctions telle que prévue par la Commission (*cf.* notre tableau). « *Imagine-t-on Nicolas Sarkozy accepter, plus que Jacques Chirac, des sanctions infligées par ses pairs européens ?* », s'interroge à juste titre l'éditorial du Monde du 30 octobre 2010. Cela vaut également pour l'Allemagne. La première réaction des responsables allemands a été tout à fait positive, lorsque la Commission a proposé son schéma de « majorité inversée », obligeant le Conseil à

trouver une majorité qualifiée contre les propositions de sanctions de la Commission<sup>28</sup> ; on a pu avoir l'impression que Berlin cherchait à mettre sur pied une coalition politique incluant la Commission et des pays dont la culture de stabilité monétaire et les préférences en matière de discipline budgétaire sont proches des siennes, notamment les Pays-Bas, la Suède, la Finlande ou encore l'Autriche. Or, Angela Merkel a fait le choix d'une coalition politique avec la France lors de la rencontre bilatérale à Deauville. La rapidité avec laquelle une des propositions-clefs de la Commission, jusque-là toujours soutenue par l'Allemagne, a été abandonnée par Berlin laisse penser que l'Allemagne n'est aujourd'hui au fond pas plus encline que Paris à céder une partie de sa souveraineté en matière de politique économique et budgétaire au profit de la Commission, donc au profit du niveau supranational.

La crédibilité de la position française en matière de gouvernance/gouvernement économique souffrait depuis toujours de « l'absence de toute proposition concrète de transfert de compétences réelles en matière de politique économique du niveau national au niveau européen. »<sup>29</sup>. La même chose serait-elle désormais également de plus en plus vraie pour l'Allemagne ? Dans tous les cas, un certain nombre de pays se sont sentis « trahis » par le gouvernement allemand sur ce point essentiel et n'ont pas tardé à exprimer publiquement leur déception. Le Président de la BCE, Jean-Claude Trichet, s'est également montré très critique à l'égard du poids des politiques dans la décision relatives à des sanctions.

Ce n'est pas seulement le contenu, mais aussi la forme que le leadership franco-allemand a revêtu à cette occasion qui a fait fuser des critiques des partenaires et des irritations peu cachées du côté de la Commission<sup>30</sup>. Le fait de formuler des propositions franco-allemandes le jour même d'une réunion importante du groupe de travail Van Rompuy, à travers une déclaration dont les partenaires ont appris le contenu par les agences de presse, et de fixer des lignes rouges sur un point crucial, les procédures décisionnelles, n'est certainement pas l'expression d'une volonté de concertation approfondie au niveau européen. Néanmoins, le rapport final du groupe de travail Van Rompuy atteste du fait que les deux pays ont eu gain de cause sur un certain nombre de points-clefs (cf. notre tableau). Une nouvelle fois dans l'histoire de la construction européenne, les deux pays ont pu surmonter leurs divergences bilatérales, construire des « ponts » entre les cultures économiques des pays du nord et du sud de l'Europe et ainsi établir une base pour un compromis dans lequel d'autres pays de la zone euro pouvaient se retrouver.

Toutefois, ont-ils vraiment contribué ensemble à l'élaboration d'une « solution politique » aux forces centrifuges à l'œuvre dans la zone euro ? Le doute subsiste. Les meilleures règles du monde ne valent pas grand-chose sans un régime efficace de contrôle de leur application. Il y a de forts risques qu'une discipline budgétaire et des efforts en faveur d'une amélioration de la compétitivité globale des pays de la zone euro en difficulté soient d'abord imposés par les marchés et non pas par la politique et le droit européens. Il sera donc d'autant plus important que les nouvelles règles à définir permettent aux forces du

---

<sup>28</sup> La position française a, en revanche, été négative dès le début : « la France a toujours été favorable à une gouvernance économique solide et crédible », selon la ministre française de l'Economie et des Finances, Christine Lagarde, « mais de là à prévoir un caractère totalement automatique, un pouvoir qui serait totalement dans les mains des experts, non. ». Néanmoins, la ministre a souligné que Paris serait favorable à une majorité simple et non pas qualifiée au Conseil pour enclencher la procédure de sanctions : cf. « L'UE reste divisée sur la réforme du Pacte de stabilité », *Le Nouvel Obs.com*, 28 oct. 2009, disponible sur le site Internet [tempsreel.nouvelobs.com/actualite/economie/20100927.REU0114/1-ue-reste-divisee-sur-la-reforme-du-pacte-de-stabilite.html](http://tempsreel.nouvelobs.com/actualite/economie/20100927.REU0114/1-ue-reste-divisee-sur-la-reforme-du-pacte-de-stabilite.html).

<sup>29</sup> David J. HOWARTH, « Making and breaking the rules : French policy on EU 'gouvernement économique' », in Emilio GROSSMAN (dir.), *France and the European Union. After the Referendum on the European Constitution*, Routledge, Londres/New York, 2008, p. 84.

<sup>30</sup> Cf. « Stabilitätspakt à la Deauville », *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 21 oct. 2010.

marché d'exercer une pression continue sur des pays qui seraient tentés de définir une politique économique et budgétaire non durable et comportant des risques pour la zone euro dans son ensemble. Eviter des sources d'aléa moral est un défi non seulement par rapport aux Etats membres de la zone euro, mais également par rapport aux acteurs privés qui achètent des obligations d'Etat. C'est là que l'idée allemande de changer les traités pour permettre une association du secteur privé en cas de crise prend tout son sens : si les acteurs économiques privés sont conscients que les prêts qu'ils accordent à un pays de la zone euro comportent un risque de perte financière en cas d'insolvabilité d'Etat, il y a de fortes chances que leur comportement soit plus responsable que par le passé et qu'ils demandent des primes à risques élevées aux pays peu vertueux, les incitant à une politique plus durable.

Le fait que le Chancelier ait mis tout le poids de l'Allemagne dans la balance, lors du Conseil européen en octobre 2010, en faveur d'un changement des traités – et non en faveur de sanctions automatiques – et qu'elle ait imposé cette perspective au forceps à un grand nombre de partenaires récalcitrants peut être interprété comme une marque de confiance plus grande du côté allemand dans les forces autorégulatrices du marché que dans les paragraphes d'un PSC réformé. Or, la valeur politique du *deal* franco-allemand de Deauville – l'échange de l'abandon de la demande de sanctions automatiques côté allemand contre le soutien de la France pour un changement des traités – dépendait, du point de vue allemand, du consentement des partenaires européens au changement des traités dans le sens voulu par Berlin.

Le Conseil européen des 16-17 décembre a en effet donné son feu vert pour un changement limité du Traité sur le fonctionnement de l'Union. Sera ajouté à l'article 136 un alinéa 3 selon lequel « *les Etats membres dont la monnaie est l'euro peuvent instituer un mécanisme de stabilité qui sera activé si cela est indispensable pour préserver la stabilité de la zone euro dans son ensemble. L'octroi, au titre du mécanisme, de toute assistance financière nécessaire sera subordonné à une stricte conditionnalité* »<sup>31</sup>. Ce mécanisme européen de stabilité (MES) prendra la relève, à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2013, du FESF et fonctionnera selon les règles intergouvernementales de celui-là. Sur la base des décisions de l'Eurogroupe du 28 novembre 2010<sup>32</sup>, le MES doit permettre une participation des créanciers du secteur privé dans le cas où un pays s'avérerait insolvable. Cette participation des créanciers privés « au cas par cas » reflète la position française, tandis que l'Allemagne souhaitait une implication plus systématique des créanciers privés afin de les inciter à un comportement plus responsable.

Le principe d'un changement des traités est désormais acquis pour satisfaire aux exigences des juges de Karlsruhe – sans toucher à l'article 125 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, la fameuse clause de « *no bail out* »). Toutefois, l'Allemagne n'a-t-elle pas lâché la proie pour l'ombre dans ce compromis franco-allemand et européen ? Ni l'idée d'une inclusion plus systématique des créanciers privés, ni celle d'une mise en défaut de paiement des Etats surendettés, à travers une procédure ordonnée de défaut souverain évoquée par Berlin, n'ont vraiment trouvé le soutien des partenaires. Le président Sarkozy y a vu le risque d'un cataclysme financier et d'énormes pertes pour les banques françaises exposées dans les quatre pays les plus vulnérables de la zone euro (Espagne, Grèce, Irlande, Portugal) à hauteur de 16 % du PIB, tout comme les banques allemandes dont les créances consolidées à l'égard de ces pays s'élèvent à 15 % du PIB<sup>33</sup>. Paris et Berlin se sont en revanche retrouvés dans leur refus de la proposition de Jean-Claude

---

<sup>31</sup> Conclusions du Conseil européen des 16 et 17 décembre 2010, Bruxelles, 17 déc. 2010, p. 6.

<sup>32</sup> Cf. Statement by the Eurogroup, 28 nov. 2010, disponible sur le site Internet [www.consilium.europa.eu/SuMedia/27706/statement%20by%20the%20eurogroup%2028%20nov.pdf](http://www.consilium.europa.eu/SuMedia/27706/statement%20by%20the%20eurogroup%2028%20nov.pdf).

<sup>33</sup> Cf. Martin WOLF, « Le scénario du défaut », *Le Monde*, 14 décembre 2010.

Juncker et de son homologue italien Giulio Tremonti de créer une agence européenne de la dette et d'émettre des obligations européennes communes aux pays de la zone euro, solution qui aurait sensiblement augmenté les coûts du service des dettes françaises et allemandes<sup>34</sup>.

## UN MALAISE FRANCO-ALLEMAND

Un leadership franco-allemand a été réellement perceptible au cours des débats et des négociations récentes sur la réforme de la gouvernance économique en Europe. Il a rempli les fonctions de recherche de compromis et, partiellement, de force de propositions. En revanche, l'*agenda setting* et la gestion de crise à chaud n'ont pas vraiment été au menu franco-allemand. Et le jugement qu'on peut porter sur leur contribution commune à l'approfondissement de la construction européenne en matière de gouvernance économique dépend de l'importance qu'on attache au contenu des règles qui sortiront de ce cycle de réforme, lesquelles seront sûrement renforcées, ou plutôt aux procédures décisionnelles en vue de l'application de ces règles, qui s'annoncent peu contraignantes.

Cet exemple du rôle de la France et de l'Allemagne en matière de gestion de crise et des négociations sur la gouvernance de la zone euro n'est pas sans provoquer un certain malaise. Et cela n'est pas seulement perceptible au niveau européen, où les critiques d'un « diktat franco-allemand » ont fusé<sup>35</sup>. Au niveau bilatéral, l'année 2010 a certainement laissé des traces. La critique répétée de Christine Lagarde par rapport aux excédents de la balance des paiements allemande et ses exhortations à soutenir la demande intérieure<sup>36</sup> ont provoqué, en Allemagne, une irritation mal dissimulée<sup>37</sup> ; au fond, il s'agissait d'un reproche fait à Berlin de jouer un jeu non coopératif mettant en danger la stabilité de la zone euro. En France, la manière musclée du chancelier Merkel pour défendre les intérêts et les positions de l'Allemagne a souvent été vécue comme une sorte de « diktat allemand ». En effet, si on peut bien parler d'un certain leadership bilatéral en matière de réforme de la gouvernance économique de la zone euro, celui-là a revêtu dans l'ensemble un caractère plutôt asymétrique. Berlin a, beaucoup plus que Paris, incarné une force de proposition, comme en témoignent les idées suivantes : l'idée de pouvoir exclure un pays membre de la zone euro<sup>38</sup> ; l'idée d'un fonds monétaire européen, d'un changement des traités, d'une suspension des droits de vote pour les pays irresponsables et d'une procédure d'insolvabilité ordonnée d'un Etat. L'Allemagne a également su imposer ses positions sur un certain nombre de points importants, notamment en ce qui concerne le traitement dilatoire de la crise grecque, l'entrée en jeu du FMI, interprétée par l'Élysée « *comme un premier pas vers l'éclatement de la zone euro* »<sup>39</sup>, le caractère strictement intergouvernemental du fonds de stabilisation financière et, finalement, en ce qui concerne un changement des traités pour pérenniser un mécanisme de garantie à laquelle s'opposait au début la majorité des pays membres. De plus, l'Allemagne a pris la décision – non concertée – d'un programme d'austérité budgétaire, ce qui a immédiatement augmenté la pression sur ses partenaires, dont la France, pour qu'ils suivent

<sup>34</sup> Cf. « Gestion de la crise : Paris et Berlin unis contre la proposition du tandem Juncker-Tremonti », *Les Echos*, 11 déc. 2010.

<sup>35</sup> Cf. « Déficit : les eurodéputés dénoncent un 'diktat' franco-allemand », *Les Echos*, 20 oct. 2010, disponible sur le site Internet [www.lesechos.fr/economie-politique/monde/actu/afp\\_00291209-deficits-les-eurodeputes-denoncent-un-diktat-franco-allemand.htm](http://www.lesechos.fr/economie-politique/monde/actu/afp_00291209-deficits-les-eurodeputes-denoncent-un-diktat-franco-allemand.htm).

<sup>36</sup> Cf. « Lagarde criticise Berlin policy », *Financial Times*, 15 mars 2010.

<sup>37</sup> Cf. la réaction immédiate de son homologue allemand, Rainer Brüderle, dans un entretien à la *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 16 mars 2010 : « Politisch verständlich, aber unfair ».

<sup>38</sup> Cf. « Merkel prône un mécanisme d'exclusion de la zone euro », *L'Expansion.com*, 17 mars 2010, disponible sur le site Internet [www.lexpansion.com/economie/merkel-prone-un-mecanisme-d-exclusion-de-la-zone-euro\\_228710.html](http://www.lexpansion.com/economie/merkel-prone-un-mecanisme-d-exclusion-de-la-zone-euro_228710.html).

<sup>39</sup> Cf. « Dette grecque. L'Allemagne paiera tout compte fait », *Le Monde*, 9-10 mai 2010.

son exemple afin d'éviter que les primes à risques sollicitées par les marchés pour leurs obligations d'Etat n'augmentent sensiblement.

En arrière-plan d'un décalage croissant entre les deux économies en matière de taux de croissance, de niveau de chômage, de niveau de la balance des paiements et de conditions budgétaires, on peut se demander si nous ne vivons pas une sorte de retour à une situation semblable à celle des années 1980. L'asymétrie de l'époque en matière de politique monétaire, l'Allemagne et le Deutschemark servant de point de référence pour tous les autres membres du système monétaire européen, serait-elle remplacée par une asymétrie comparable en matière de politique fiscale et d'assainissement des finances publiques ? Les choix de l'Allemagne fixent-ils de nouveau la ligne à suivre à tous les membres de la zone euro ? Une telle évolution et de telles perceptions comportent évidemment de lourds risques, aussi bien pour la politique européenne de Berlin<sup>40</sup> que pour la solidité de la relation privilégiée entre la France et l'Allemagne. Un malaise profond du côté français est évident.<sup>41</sup> Toute la question est celle de savoir si l'Allemagne en a pris entièrement conscience.

---

<sup>40</sup> Cf. l'excellente analyse sur le changement du rôle de l'Allemagne au sein de l'Union européenne de Simon BULMER / William E. PATERSON, « Germany and the European Union: from 'tamed power' to normalized power ? », *International Affairs*, vol. LXXXVI, n° 5, 2010, pp. 1051-1073.

<sup>41</sup> Cf. par exemple Hubert VEDRINE, « France-Allemagne, le malaise », *Le Monde*, 29 juin 2010 ; Jean-Pierre GOUGEON, « Non-dit franco-allemand. Le déséquilibre ne cesse de croître entre les deux pays », *Le Monde*, 6 mars 2010.