
Mieux gouverner la zone euro

Le fragile compromis franco-allemand

Christian Deubner

Mars 2011

Comité d'études des relations franco-allemandes



L'Ifri est, en France, le principal centre indépendant de recherche, d'information et de débat sur les grandes questions internationales. Créé en 1979 par Thierry de Montbrial, l'Ifri est une association reconnue d'utilité publique (loi de 1901).

Il n'est soumis à aucune tutelle administrative, définit librement ses activités et publie régulièrement ses travaux.

L'Ifri associe, au travers de ses études et de ses débats, dans une démarche interdisciplinaire, décideurs politiques et experts à l'échelle internationale.

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

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

Cette « Note du Cerfa » est publiée avec le soutien
de la Direction de la prospective du ministère des Affaires étrangères
et européennes et de l'Auswärtiges Amt.

Directeurs de collection : Louis-Marie Clouet, Hans Stark

Traduction : Karin Albert

ISBN : 978-2-86592-847-7
© Ifri – 2011 – Tous droits réservés

Ifri
27 rue de la Procession
75740 Paris Cedex 15 – FRANCE
Tél. : +33 (0)1 40 61 60 00
Fax : +33 (0)1 40 61 60 60
Email : ifri@ifri.org

Ifri-Bruxelles
Rue Marie-Thérèse, 21
1000 – Bruxelles – BELGIQUE
Tél. : +32 (0)2 238 51 10
Fax : +32 (0)2 238 51 15
Email : info.bruxelles@ifri.org

Site Internet : ifri.org

Auteur

Christian Deubner est diplômé en sciences politiques, docteur en sciences économiques et professeur à la New York University Berlin.

Ses champs d'expertise sont l'intégration politique et économique européenne et extra-européenne, les relations franco-allemandes après 1945 et les questions d'économie politique internationale. Ses recherches s'étendent aussi aux questions de sécurité aux niveaux européen et national.

C. Deubner a consacré sa carrière à la recherche et à la publication académique et à l'enseignement dans ses domaines d'expertise. Il a aussi consacré une partie de son activité au conseil sur les politiques européennes auprès des gouvernements français et allemand, ainsi qu'auprès de nombreuses organisations non gouvernementales (ONG) transnationales.

Son activité d'enseignement inclut cinq années au sein de plusieurs universités allemandes, auxquelles s'ajoutent des semestres au sein d'institutions académiques américaines, telles que le Schiller College Berlin et le CEA Paris. Il a aussi donné de fréquentes conférences dans des universités américaines, principalement sur les côtes est et ouest, notamment à Harvard, Yale, Stanford ou UC Berkeley.

Résumé

Pour de nombreux observateurs allemands, la politique de l'Union européenne (UE) pendant la crise financière a été trop fortement marquée par les conceptions françaises et aurait enfreint des règles fondamentales de l'intégration européenne, mettant ainsi en péril la durabilité future de cette politique d'intégration.

Cette primauté des conceptions françaises a été observée dans les solutions concrètes apportées à la crise de la dette publique : solidarité des États les moins endettés pour les États de la zone euro gravement endettés, abandon des sanctions automatiques, coordination explicite des mesures de politique monétaire (de la Banque centrale européenne [BCE]) avec les mesures de politique fiscale et économique prises par les États membres, pérennisation d'un fonds de stabilité, renforcement d'un Conseil européen « euro ».

Pour autant, la France a accepté la perspective de l'insolvabilité d'un État de la zone euro. Paris a également commencé à adapter sa propre politique fiscale nationale à des exigences européennes plus strictes en termes de stabilité, en réfléchissant par exemple aux formes que pourrait prendre un frein à l'endettement français, aligné sur un modèle allemand.

Certes, des réformes importantes des institutions, des règles et des procédures de la zone euro et de l'Union économique et monétaire (UEM) portent le sceau des traditions et des conceptions françaises. Mais à travers les objectifs redéfinis qui seront désormais poursuivis, ce sont les préférences allemandes en matière de politique financière qui dominent dans ces deux forums.

Sommaire

INTRODUCTION	4
ÉVOLUTION DES MESURES ET DES INSTITUTIONS EUROPEENNES DANS LA GESTION DE LA CRISE	5
Les mesures de lutte contre la crise de la dette publique entérinées par l’Eurogroupe	5
Les solutions envisagées dans d’autres domaines de la gouvernance économique	6
L’évolution des institutions européennes face à la crise	8
L’horizon temporel des mesures décidées pendant la crise	10
UNE INFLUENCE ALLEMANDE OU FRANÇAISE SUR LA GESTION EUROPEENNE DE LA CRISE ?	11
Comparaison des conditions d’acceptation de l’Union monétaire	11
Résultat provisoire : une prédominance des conceptions françaises	12
Les grandes lignes de confrontation dans les relations bilatérales	16
ÉVALUATION ET CONSEQUENCES DE LA GESTION FRANCO-ALLEMANDE DE LA CRISE	18
Les raisons du succès des conceptions françaises	18
Les enseignements pour la politique allemande au sein de l’Eurozone	19
QUE DEVRAIT OU POURRAIT PROPOSER L’ALLEMAGNE ?	23
L’intérêt allemand pour une procédure d’insolvabilité d’État	23
La résistance française face à un benchmarking allemand ..	24
Trois arguments en faveur d’une moindre résistance française	26

Introduction

Pour de nombreux observateurs allemands, la politique de l'Union européenne (UE) pendant la crise financière a été trop fortement marquée par les conceptions françaises et aurait enfreint des règles fondamentales de l'intégration européenne, mettant ainsi en péril la durabilité future de cette politique d'intégration¹. Cette étude analyse dans quelle mesure ces reproches sont fondés et, le cas échéant, quelles conséquences doivent être tirées pour la politique allemande d'intégration européenne.

Cette étude s'intéresse dans un premier temps aux mesures prises par l'UE et par ses États membres pour surmonter la crise de l'endettement public, et à l'évolution concomitante des institutions et des procédures de l'Union.

Une deuxième partie vise à déterminer dans quelle mesure ces dispositions et ces évolutions sont davantage marquées par une influence française ou allemande, et si elles sont compatibles avec une politique européenne durable.

Enfin, une dernière partie développera quelle devrait être la réaction de la politique allemande à l'aune de ces évolutions précédemment étudiées.

¹ Voir, entre autres, *Wirtschaftswoche-online*, 7 juillet 2010.

Évolution des mesures et des institutions européennes dans la gestion de la crise

Les mesures de lutte contre la crise de la dette publique entérinées par l'Eurogroupe

Sur le plan de la politique financière, une « solution de solidarité » a été entérinée pour les États surendettés en mai 2010 via la création de deux plans de sauvetage financier. Ces instruments sont censés les aider à surmonter la crise de liquidité, ou du moins à éviter l'insolvabilité de l'État, grâce à des crédits avantageux combinés à une conditionnalité définie par l'UE (avec le Fonds monétaire international [FMI]). Cette solution s'articule autour d'un plan de sauvetage pour la Grèce surendettée² et d'un fonds de secours incarné par une nouvelle Facilité européenne de stabilité financière (FESF)³.

À cette fin, la « solution de solidarité » a donné lieu à la création d'une institution intergouvernementale qui émet des emprunts garantis par les États membres, dont elle prête le rendement aux États surendettés à des taux d'intérêts bas ; s'y ajoutent des emprunts du FMI et une conditionnalité stricte pour l'octroi et le remboursement du prêt. La solution européenne d'un fonds géré par la Commission et financé par des eurobonds a été refusée.

Sur le plan monétaire, la solution a consisté à modifier la politique monétaire menée par la Banque centrale européenne (BCE), initiée en 2009 par un allègement considérable de ses conditions de refinancement pour les banques. Cette mesure a porté sur l'ampleur et la durée du refinancement, et sur la qualité des garanties nécessaires pour l'octroi d'un refinancement. En 2010, la BCE est allée jusqu'à acheter directement sur le marché des emprunts d'État

² Déclaration du Conseil européen à propos d'un plan de sauvetage pour la Grèce : Consilium.europa.eu.

³ « European Stabilisation Mechanism to preserve financial stability », Consilium.europa.eu. La FESF doit être transformée en un Mécanisme européen de stabilisation (MES) pour la période postérieure à 2013.

ayant perdu de la valeur. Ce faisant, elle a aussi élargi ses tâches au-delà de la stabilisation de la monnaie : aide à la liquidité pour les banques, stimulation de l'économie, et même monétisation de dettes publiques.

Les solutions envisagées dans d'autres domaines de la gouvernance économique

Les mesures de sauvetage sur le plan financier ont été complétées par de nouveaux plans de réforme pour le « renforcement du contrôle de la politique financière et économique dans l'UE ». Le président du Conseil européen, Herman Van Rompuy, s'est vu confier la mission d'élaborer des propositions en ce sens en vue de créer un « cadre durable de résolution de crises ». Plusieurs des dispositions présentées par H. Van Rompuy sur le premier point, enrichies par des propositions émanant de la Commission et de la BCE, ont entre-temps été adoptées⁴. Seule une déclaration de l'Eurogroupe⁵ du 28 novembre 2010 fait pour l'instant référence au mécanisme de résolution de crises. Une *taskforce* de l'Eurogroupe devait reformuler cette déclaration en un véritable concept pour le sommet européen du 11 mars 2011, lors duquel les chefs d'État et de gouvernement ont pris acte du progrès de ce travail. Un résultat définitif est prévu pour leur prochaine réunion les 24 et 25 mars 2011, toujours sur la base des deux documents précités. Un troisième document y a été ajouté, le « pacte pour l'Euro », issu d'une initiative bilatérale sous le nom de « pacte de compétitivité »⁶.

Le sommet réinsiste sur les éléments centraux de ce travail : le renforcement de la coordination des politiques fiscales dans le cadre du Pacte de stabilité et de croissance (PSC), qui débouchera sur une intensification du contrôle préventif en matière de politique fiscale. Le niveau de l'endettement public jouera concrètement un rôle accru et les sanctions correctives se verront renforcées et (partiellement) automatisées.

Mi-2010, le président du Conseil européen et du groupe de travail H. Van Rompuy avait présenté ses propositions pour une coopération encore renforcée en termes de politique financière et économique au sein de la zone euro, censée intensifier et compléter la coordination de la politique fiscale.

⁴ Conclusions du Conseil européen du 16-17 décembre 2010, Consilium.europa.eu.

⁵ Consilium.europa.eu.

⁶ Consilium.europa.eu.

H. Van Rompuy⁷, Berlin, le 10 juin 2010 : « Nous allons renforcer des mesures préventives afin d'éviter qu'un pays n'accumule des déficits excessifs. Nous allons agir de manière plus forte pour corriger les déficits et, à cette fin, prévoir davantage de sanctions juridiques et semi-automatiques.

Nous allons tenir plus largement compte du niveau des dettes publiques. Nous défendons l'indépendance des offices des statistiques nationaux qui doivent fournir leurs données en dehors de toute influence politique.

Nous devons éliminer les déséquilibres en termes de compétitivité. À ce propos, il nous faut améliorer la surveillance de la compétitivité de chaque État membre. Notre objectif doit être d'adopter des indicateurs pour l'ensemble des 27 États membres et un instrument de contrôle spécifique pour les États membres de la zone euro. Nous devons identifier d'éventuelles bulles spéculatives – par exemple sur le marché immobilier – plus tôt et réagir de façon appropriée.

En outre, nous avons intensément réfléchi sur la manière d'améliorer la conduite de la politique économique. Permettez-moi tout d'abord de souligner que ce débat devrait être mené avec l'objectivité qui s'impose. Sachez qu'en tant que Belge, je défends dans ce domaine une approche très pragmatique. La conduite de la politique économique n'est pas un chapitre à part : elle est liée aux réflexions sur le Pacte de stabilité et de croissance et sur la compétitivité. Nous avons besoin d'une gouvernance plus spécifique dans ces domaines, par la Commission et le Conseil. »

Le domaine de la stimulation fiscale des économies nationales frappées par la crise révèle d'autres exemples intéressants de nouvelles formes de « coopération » des États de l'UE. À ce titre, la mise sous conditions de l'aide d'urgence pour la Grèce est également

⁷ Bemerkungen des Präsidenten des Europäischen Rates, Herman Van Rompuy, nach seinem Treffen mit Bundeskanzlerin Angela Merkel (Remarques du président du Conseil européen, Herman Van Rompuy, à l'issue de sa rencontre avec la chancelière Angela Merkel), 10 juin 2010, PCE 122/10.

intéressante car c'est un modèle extrême de ce que les États européens peuvent imaginer en termes d'intervention réciproque, dans la politique fiscale et économique nationale.

L'évolution des institutions européennes face à la crise

Le rôle central du Conseil européen « euro » (et du conseil Ecofin)

La crise financière et économique s'est développée dans des domaines où l'Union ne possède pas de compétences propres. Ainsi, le traité de Lisbonne stipule expressément que des mesures actives en matière de politique financière et économique relèvent de la compétence des États membres⁸. Pour aboutir à des mesures communes contre la crise au niveau de l'Union, il est donc indispensable que les gouvernements des États membres coordonnent de leur plein gré leurs politiques nationales. C'est nécessairement le Conseil et, étant donné la gravité de la crise et l'importance des mesures politiques, le Conseil européen, qui prend en charge la coordination européenne de telles politiques nationales, et suggère, le cas échéant, des initiatives complémentaires.

Lorsqu'il ne s'agit pas de poursuivre des processus politiques déjà décidés, mais qu'une intervention active de l'Union (et de ses États membres) face à des problèmes graves et urgents est nécessaire, comme cela a été le cas lors de la crise financière, le pays qui préside l'UE dispose de possibilités particulièrement importantes de stimuler l'action commune et de l'orienter dans la direction qu'il souhaite. Or, au moment de la faillite de Lehman Brothers, c'était la France qui présidait l'Union.

Les 16 États de la zone euro ont été particulièrement motivés, lors de cette crise, pour coordonner leurs mesures. À la différence des 11 autres États membres, ils devaient conserver un bien commun supplémentaire, l'euro et sa stabilité, au regard de la crise de liquidité qui a frappé d'abord les banques, puis certains États membres. Les décisions sur ces sujets devaient indubitablement être discutées et prises entre les États de la zone euro. L'importance de ces questions exigeait l'intervention du niveau décisionnel suprême, celui des chefs d'État et de gouvernement. Au bout du compte, le Conseil européen a siégé pour la première fois pendant la crise, puis plusieurs fois de suite entre 2008 et 2010, réunissant seulement les États du groupe de l'euro.

⁸ Traité de Lisbonne, titre VIII, chapitre 1. Les mécanismes de coordination qui y sont abordés sont fondés sur une coopération volontaire.

Pour la seule année 2010, le nouveau président du Conseil européen, H. Van Rompuy, a tout naturellement « convoqué » ce Conseil européen « euro » à trois reprises afin de discuter de la crise de la dette publique, « de façon pragmatique » et « en cohérence avec l'Union des 27 », comme il l'affirmait auprès du gouvernement allemand, et sans vouloir créer « de nouvelles institutions ».

Une Commission centrée sur la préservation de l'intérêt communautaire

Les compétences de l'Union dans les domaines de la lutte contre les crises financières se limitent à la protection des conditions identiques de concurrence sur l'ensemble du marché intérieur, en particulier sur le marché financier intérieur, et aux mesures politiques des États membres qui y sont immédiatement liées, telles que les aides d'État. La Commission s'est donc trouvée pour la défense de l'acquis communautaire au premier rang de la politique européenne de lutte contre la crise. Mais la Commission n'a joué qu'un rôle opérationnel limité pour répondre activement à la crise sous forme de mesures de politique financière et économique⁹. Elle a cependant fourni un travail conceptuel substantiel : elle s'est efforcée de faire des suggestions pour la coopération intergouvernementale entre les États membres et surtout entre les États de la zone euro dans les domaines clés de la politique opérationnelle de gestion de la crise. Elle a aussi veillé à ce que ces mesures soient compatibles avec la situation de l'ensemble de l'Union. De plus, la Commission a développé des concepts de réforme à plus long terme pour les politiques et les institutions d'une UE résistante aux crises¹⁰.

Une BCE agissant en étroite coopération avec le Conseil européen

Au cours de la lutte contre la crise, la BCE s'est rangée aux côtés des gouvernements des États membres de la zone euro. Elle a eu des échanges réguliers au cours du processus de formation des prises de position au sein du Conseil Ecofin ou du Conseil européen, auxquels elle a été étroitement associée. En ce sens, elle a représenté dans les faits une partie d'un « gouvernement de crise financière » de la zone euro. Son rôle a consisté à endosser une fonction clé à travers l'élargissement du refinancement des banques à toute la zone euro, allant jusqu'à la monétisation de dettes publiques. Cette fonction ne

⁹ C. Deubner, « Facing the Test of Global Financial and Economic Crisis: Will the EU Rise to the Challenge and Deepen Integration? », in *General Report to the Foundation of European Progressive Studies*, Bruxelles, 2011, notamment le chapitre « Bank Restructuring ».

¹⁰ Cf. notamment les activités des directions générales Marché et Concurrence en 2009 et 2010.

disposait pas d'institution de politique fiscale dédiée au sein du système de l'euro alors qu'il fallait la remplir rapidement et de façon fiable. Ce faisant, la BCE a cependant durablement compromis la protection de son indépendance inscrite dans les traités, face à des exigences de politique monétaire émanant des États membres¹¹.

L'horizon temporel des mesures décidées pendant la crise

Les mesures de lutte contre la crise de 2008-2010 sont explicitement limitées dans le temps. Cela vaut surtout pour les plus dramatiques d'entre elles, portant sur la résolution de la crise des dettes publiques. Mais pour les acteurs des marchés financiers, cela signifie aussi qu'une incertitude très grave risque de nouveau de peser sur la valorisation de leurs emprunts après 2013. Pour les gouvernements d'États potentiellement exposés au risque de surendettement, la pression ne baisse qu'à court terme et de façon partielle. Cet horizon temporel est donc loin de répondre aux attentes des défenseurs d'un système européen à long terme, soucieux de solidarité en matière de financement des emprunts d'État (par exemple par l'introduction à grande échelle d'eurobonds) et de lutte contre l'insolvabilité d'un État.

Au sein du Conseil européen et parmi les acteurs des marchés financiers, une forte pression se faisait toujours sentir, pendant la période de l'été et de l'automne 2010, en faveur d'une pérennisation des mesures décidées au printemps. L'importance de cette pression est difficile à apprécier de l'extérieur, mais il est tout à fait possible qu'une majorité des acteurs clés y soient impliqués. Parmi les défenseurs résolus d'une telle « pérennisation » figurait le gouvernement français¹². Une première proposition d'un mécanisme européen de stabilisation financière (cf. *supra*) pour la période post-2013 a été soumise à la discussion. Tant que cette proposition n'est pas consolidée en un concept ni soutenue par des États membres, cet horizon temporel signifie aussi qu'une nouvelle aggravation avant mi-2013 de la situation d'un État déjà touché par la crise de l'endettement public ou d'un nouveau « candidat » provoquera non seulement l'application des instruments désormais disponibles, mais aussi la légitimation et l'inscription dans la durée de ces instruments, et probablement aussi leur pérennisation. Cette évolution va aussi dans le sens des objectifs de la politique française.

¹¹ Des positions allemandes contre la légalité des parachutes de secours se trouvent par exemple in M. Otte, *Freiewelt.net*, ou in W. Schachtschneider, *Freiewelt.net*. S'il s'agit là de positions particulièrement fermes, elles sont cependant souvent partagées y compris parmi les experts orthodoxes des affaires européennes.

¹² *Financial Times*, 28 mai 2010, interview de Pierre Lellouche, secrétaire d'État français chargé des Affaires européennes.

Une influence allemande ou française sur la gestion européenne de la crise ?

La gestion européenne de la crise a-t-elle été plus proche des traditions et conceptions allemandes ou françaises en matière de politique financière et économique européenne ?

Dans un premier temps, il convient de rappeler les positions de départ à partir desquelles l'Allemagne et la France ont donné leur accord en 1992 à l'Union économique et monétaire européenne.

Comparaison des conditions d'acceptation de l'Union monétaire

Allemagne : priorité à la stabilité de l'euro

Les conditions allemandes comportaient :

- une priorité absolue à la stabilité de l'euro en tant qu'objectif suprême de la politique monétaire ;
- l'indépendance de la Banque centrale européenne ;
- l'interdiction de tout octroi de crédit aux États par la BCE ;
- l'interdiction du renflouement de débiteurs publics par la BCE ;
- ces interdictions supposant l'acceptation d'un risque réel de faillite d'un État, qui inciterait les investisseurs à majorer les primes de risque et les États de la zone euro à mener une politique financière responsable dans le cadre des critères de stabilité.

Ces conditions allemandes ont en grande partie été intégrées au traité de Maastricht et au Pacte de stabilité et de croissance (PSC).

France : objectifs de croissance et plein emploi, et responsabilité politique de la BCE

Les conditions françaises initiales comprenaient :

- la coresponsabilité de la Banque centrale quant à la croissance économique et au plein-emploi dans les pays de l'euro. Ces objectifs devaient être soutenus par la politique monétaire, avec la même importance que la stabilité de la valeur monétaire ;
- l'influençabilité et la responsabilité politiques de la BCE vis-à-vis des gouvernements démocratiquement élus, dans le cadre d'un gouvernement économique ;
- un renforcement politique de l'Eurogroupe.

La possibilité de l'insolvabilité d'un État au sein de la zone euro n'apparaissait pas dans le discours français : y figurait plutôt une exigence de solidarité vis-à-vis d'États de l'Eurozone surendettés. Ces obligations et ces conceptions n'ont pu être intégrées que très partiellement dans le traité de Maastricht et le PSC. Elles ont cependant continuellement été invoquées par la France après la signature du traité de Maastricht, bien avant et après le traité d'Amsterdam¹³.

Cette mise en perspective montre très clairement la grande divergence des positions de départ, qui persiste fondamentalement à l'heure actuelle.

Résultat provisoire : une prédominance des conceptions françaises

Il n'était donc pas nécessaire d'attendre le « cocorico » du président français, comme l'écrivait *The Economist*¹⁴, pour reconnaître les

¹³ Pour une courte présentation de ces débats, voir par exemple G. Müller-Brandeck-Bocquet, *Frankreichs Europapolitik*, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, 2004, p. 104 et suivantes ; pour le côté allemand, voir aussi E. Thiel et W. Schönfelder, *Ein Markt – Eine Währung. Die Verhandlungen zur Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion*, Baden-Baden, Nomos, 1994.

¹⁴ Après les résolutions sur les parachutes de secours, *The Economist* écrit dans son numéro du 13 mai 2010 : « From France there was crowing. President Nicolas Sarkozy claimed credit for a plan that he called "95%" French. He hailed the

faits : l'évolution globale entre l'été 2008 et l'été 2010 illustre clairement que les traditions et les conceptions françaises en matière de politique monétaire et financière européenne se sont imposées plus fortement dans les réactions politiques des États membres et de l'Union à la crise financière et économique que leurs pendant allemands. Qui plus est, alors que certaines des traditions et des conceptions allemandes s'étaient imposées depuis la fin des années 1990 comme éléments clés du système de politique monétaire et financier de l'UE, elles ont été écartées, désavouées, voire dévalorisées par de nombreux acteurs.

Cela vaut pour les solutions concrètes apportées à la crise de la dette publique, qui obligent les États de la zone euro les plus attachés à la stabilité et les moins endettés à jouer à long terme un rôle de sauveteur pour les États de la zone euro gravement endettés. Cette solution a été proposée et préconisée par le gouvernement français alors que le gouvernement allemand avait tenté de toutes ses forces de barrer la route à une telle pratique depuis la création de la monnaie commune et du système de l'euro. Même en avril/mai 2010, le gouvernement allemand ne s'est plié aux « contraintes objectives », déclarées comme telles¹⁵, qu'après une phase d'hésitation.

Ce basculement est aussi perceptible sur les conditions allemandes en termes d'institutions et de procédures, telles que l'indépendance de la BCE, l'interdiction et de l'octroi de crédits aux États et du renflouement de ces derniers par la Banque centrale, ainsi que le « bras correcteur » du PSC. Rien de tout cela n'a pu être maintenu pendant la crise. La France, en revanche, a été celui parmi les grands États de l'euro qui avait exigé de la façon la plus déterminée, depuis la création de la monnaie commune, une coordination explicite des mesures de politique monétaire (de la BCE) avec les mesures de politique fiscale et économique prises par les États membres¹⁶.

emergence of a new decision-making body at the EU's inner core, made up of leaders from the 16 euro-zone countries. Such a "council of the euro zone", as he called it, is not found in any EU treaty, but has been a French dream for years. »

¹⁵ Voir par exemple le suivi très complet du *Financial Times*, tel que : « A Measured Merkel », édition du 24 novembre 2008 ; la retenue de la première stimulation allemande devient visible lorsqu'on voit la différence entre les modestes 0,6 % du produit intérieur brut (PIB) en novembre 2008, et les 1,4 % qui ont été possibles en janvier 2009, par ailleurs à ce moment-là le double du pourcentage français. Voir à ce sujet D. Saha et J. von Weizsäcker, *Second German Stimulus Package in the EU Context*, Bruegel, 15 janvier 2009. Quant à l'acceptation hésitante par l'Allemagne d'un renflouement d'envergure pour la Grèce, cf. *The Economist*, édition du 13 mai 2010.

¹⁶ C'est à nouveau la même chose face à l'éclatement de la crise financière lorsque le président du Conseil Nicolas Sarkozy exige le 21 octobre 2008 devant le Parlement européen un gouvernement économique pour la zone euro censé travailler en parallèle à la Banque centrale européenne. La BCE « doit être

Quant à l'aide pour la Grèce et le fonds de stabilité, la partie allemande a seulement été en mesure – à en croire la presse – d'empêcher la création d'un fonds de secours permanent, organisé de façon supranationale (sous la responsabilité de la Commission européenne) et financé par des emprunts « de l'UE » (eurobonds). Selon ces mêmes articles de presse, c'est surtout l'Allemagne qui a obtenu la limitation des fonds à trois ans et qui a défendu une construction où les États membres se portaient eux-mêmes garants de la levée de capital pour les fonds et devaient décider ensemble de tout octroi de crédit à un État en crise¹⁷.

Ce faisant, Berlin a certes intégré la possibilité de participer directement à la décision d'utilisation des moyens financiers et de réussir à empêcher une prolongation du système. Mais avec les autres États membres, elle a fait un très grand pas en avant sur une voie commune dont il sera difficile, sur le plan politique, de s'écarter : la pression en faveur de la pérennisation de ces solutions est grande, y compris du côté français.

Les conceptions allemandes quant à l'importance relative de règles et de politiques discrétionnaires n'ont pas fait émerger une ligne politique convaincante de gestion de crise. Ces conceptions demeuraient ambiguës en termes de politique économique et fiscale. À quelques exceptions regrettables près, l'Allemagne est un défenseur crédible et convaincu de conditions de concurrence homogènes sur l'ensemble du marché intérieur et du marché financier. Des règles passives – en l'occurrence des règles en matière de concurrence et des aides d'État – et leur imposition par une Commission capable d'agir ont toujours été le moyen privilégié par l'Allemagne pour sa politique européenne. Cela vaut également pour le PSC. Mais ces moyens n'ont pas permis d'agir efficacement contre la crise économique et financière.

Par ailleurs, l'Allemagne s'opposait depuis longtemps à ce que des compétences en matière de politique fiscale et économique soient allouées à l'Union, y compris à l'intérieur de la zone euro. Une coopération ou une coordination intergouvernementales dans ce domaine, par le Conseil européen par exemple, était également jugée avec beaucoup de réserve alors que la France, fidèle à ses traditions, se disait prête à agir en ce sens – gouvernement économique oblige¹⁸ – même si elle s'était toujours tue quant aux intentions précises derrière cette volonté. Mais lorsque, à partir de l'automne 2008, la nécessité d'une telle coordination est devenue de plus en plus évidente face à la gravité de la crise et aux inconvénients liés à

indépendante », [mais] elle « doit pouvoir discuter avec un gouvernement économique », *Le Monde*, 21 octobre 2008.

¹⁷ Cf. le récit de Peter Ludlow sur la réunion de crise en mai 2010, Eurocomment.be.

¹⁸ *Le Monde*, 21 octobre 2008, cf. note 14.

l'absence de coordination entre les mesures nationales de lutte contre la crise, ces réserves ont empêché Berlin de prendre des initiatives propres en ce sens. Toutefois, il était plus facile pour Berlin d'adhérer à l'idée d'une telle coopération intergouvernementale qu'à un transfert de compétences vers l'Union. Malgré ses positions de base, foncièrement favorables à une gestion de la crise au niveau de l'Union à 27 et à un rôle privilégié de la Commission, l'Allemagne a été par conséquent obligée, lors de la crise, de suivre la ligne intergouvernementale de la France qui n'hésitait pas à faire valoir ses propres idées. En outre, au deuxième semestre 2008, la France présidait le Conseil, ce qui lui ouvrait des possibilités particulières pour cette démarche.

Suivant la même logique, Berlin refusait d'entériner une réunion du Conseil européen rassemblant uniquement les chefs d'État et de gouvernement des 16 pays de la zone euro. Il est vrai que cette configuration avait été évoquée par le gouvernement français depuis des années déjà afin de parvenir, au sein des pays de la zone euro, à un approfondissement de la coopération en matière de politique économique et fiscale et d'intensifier la coopération avec la BCE¹⁹. Mais jusqu'à l'automne 2008, cette proposition avait régulièrement été refusée, surtout par Berlin : d'une part, l'Allemagne refusait toute mesure s'apparentant à une mise sous influence de la BCE ; d'autre part, le gouvernement allemand ne souhaitait pas mettre en danger l'importante coopération sur le plan de la politique économique et fiscale au niveau des 27 par un cercle de coopération restreint à 16.

Or, en matière d'approfondissement de la coopération économique et fiscale au niveau du Conseil européen, l'Allemagne n'avait pas d'alternative à proposer qui soit susceptible de freiner le renforcement du Conseil européen dans une formation « zone euro » encouragée par la France.

En raison du rôle clé que joua cette formation « euro » du Conseil européen lors de la crise de l'endettement public, Berlin a aussi dû constater qu'au sein du Conseil Ecofin, l'Eurogroupe et son président élu Jean-Claude Juncker se voyaient écartés de tout rôle déterminant. Par conséquent, la procédure communautaire encou-

¹⁹ *The Economist*, déjà mentionné, rapporte dans son édition du 13 mai 2010 la satisfaction du président français : « He hailed the emergence of a new decision-making body at the EU's inner core, made up of leaders from the 16 euro-zone countries. Such a "council of the euro zone", as he called it, is not found in any EU treaty, but has been a French dream for years. » Un rapport du Commissariat du plan français notamment plaidait dès 2004 expressément en faveur d'une telle instance : B. Racine, P. Buffotot, G. Canivet, J. Pisani Ferry, *Perspectives de la coopération renforcée dans l'Union européenne*, Commissariat général du plan, Paris, mars 2004, p. 56.

ragée par Berlin, impliquant un rôle fort de la Commission et du Parlement, était dans une certaine mesure affaiblie dans ce champ politique.

Les grandes lignes de confrontation dans les relations bilatérales

Les résultats des rencontres franco-allemandes entre l'automne 2008 et janvier 2011 reflètent les grandes lignes de confrontation au niveau de la politique européenne.

Mais il faut d'abord souligner la capacité de résistance de la coopération bilatérale franco-allemande face aux défis de ces dernières années. En dépit de tous les conflits apparus sur des questions fondamentales de la politique financière et économique européenne, les deux gouvernements n'ont cessé d'en discuter régulièrement et sont parvenus, sur les sujets où c'était possible, à des positions communes qu'ils ont pu présenter ensemble lors des sommets européens ou lors d'autres conseils déterminants. Les positions qui ne permettaient pas de déboucher sur un consensus, en revanche, ont été partiellement abandonnées, par exemple le fonds de sauvetage des banques ; ou bien ces positions ont alors été défendues seulement dans le cadre des Conseils de l'UE, où chacun des deux gouvernements se cherchait des alliés. Lors des entretiens bilatéraux, le gouvernement français a proposé sensiblement plus d'initiatives que le gouvernement allemand en réaction, à l'échelle européenne, à la crise financière et économique. Paris pouvait alors en partie renouer avec des conceptions anciennes et jamais abandonnés d'une politique interventionniste.

Mais il existait également de nombreux points de convergence : le renforcement des différents règlements de contrôle des marchés financiers (propositions de Jacques de Larosière)²⁰, la politique fiscale (Pacte de stabilité et de croissance renforcé)²¹ et la politique bancaire (propositions de J. de Larosière et réforme de la directive européenne sur les exigences en matière de capital propre)²². Ces domaines correspondaient aux conceptions allemandes en matière de politique économique et financière et de leur transfert à l'UE, et la France apportait dans ces domaines un renfort appréciable aux positions allemandes.

En revanche, des conflits sévères ont éclaté entre la chancelière allemande et le président français sur les initiatives qui

²⁰ *Süddeutsche Zeitung*, 12 mars 2009.

²¹ *Rp-online.de*.

²² *France-allemande.fr*.

attribuaient de nouvelles compétences de coordination à l'UE dans un domaine jusqu'à présent sciemment réservé aux différents États, à savoir la politique économique et financière, et qui mettaient en question, voire désavouaient complètement les règlements européens. Ce constat est valable pour la proposition précoce d'un fonds européen de sauvetage des banques²³, sur laquelle la France n'a d'ailleurs pas insisté, tout comme pour l'attribution, intervenue rapidement, d'une obligation clairement disproportionnée de stimulation fiscale à charge de l'Allemagne²⁴. Cela est également valable pour le soutien précoce de la France à un sauvetage de la Grèce et à d'autres candidats au surendettement²⁵, grâce à un fonds de secours qui aurait été financé par tous les autres États membres, à l'achat d'emprunts par la BCE, ainsi qu'à la pérennisation et, le cas échéant, à l'élargissement de ces mécanismes de sauvetage²⁶. Le renforcement du PSC, domaine où l'Allemagne défendait une automatisation accrue des sanctions alors que la France continuait à soutenir un contrôle politique de ces dernières, a également donné lieu à un conflit franco-allemand. Un compromis bilatéral a été trouvé à Deauville grâce à l'acceptation française d'une proposition allemande, refusée dans un premier temps, de créer une option de restructuration de la dette dans la zone euro²⁷.

Les souhaits de modification institutionnelle des Français, tel qu'un Conseil européen de la zone euro disposant de son propre secrétariat et de larges compétences en matière de politique économique et fiscale en tant que gouvernement économique européen, n'ont pas du tout été pris en compte, dans un premier temps, dans les positions bilatérales communes, pour l'être ensuite seulement de façon extrêmement limitée²⁸.

²³ France-allemande.fr.

²⁴ *Welt-Online*, 14 mai 2010.

²⁵ Cf. le rapport de Peter Ludlow concernant la réunion de crise de mai 2010, Eurocomment.be.

²⁶ *Ibid.*

²⁷ Focus.de.

²⁸ FAZ-Net du 15 juin 2010, voir aussi Rp-online.de.

Évaluation et conséquences de la gestion franco-allemande de la crise

La réalité ne doit pas être appréhendée seulement en cachette ou en se plaignant et en maugréant, comme cela a souvent été le cas dans le débat allemand²⁹. Il n'est pas satisfaisant non plus d'attribuer – à nouveau –, de façon explicite ou implicite, la primauté des conceptions françaises sur la « fidélité allemande aux principes » à l'« art français de la négociation » ou à l'« opportunisme français ». Il convient plutôt de tirer un bilan honnête et sérieux de la gestion bilatérale de la crise.

Les raisons du succès des conceptions françaises

Une meilleure capacité d'action au cours de la crise

La politique française pour l'UE accorde traditionnellement beaucoup d'importance à l'action discrétionnaire commune des gouvernements, notamment des gouvernements des grands (ou « plus importants ») pays de l'Union. Cette ligne s'observe depuis les plans Fouchet de 1961 et traverse les idées et propositions françaises quant au développement de l'unification européenne. Elle a également inspiré les conceptions françaises de la coopération entre États membres de la zone euro et la pratique qui en découle. Lorsqu'a éclaté une crise exigeant une action européenne concertée des États membres au-delà des compétences européennes établies, cette façon de voir les choses s'est avérée être un fondement bien plus adapté, comparé à la préférence allemande pour un respect des règles, pour créer les conditions nécessaires à une action commune et emprunter pour ce faire des voies nouvelles.

Il est vrai qu'il fallait agir très rapidement, de sorte qu'il ne fut guère possible d'équilibrer les mesures à prendre en fonction des

²⁹ Voir entre autres *Wirtschaftswoche-online* du 7 juillet 2010.

différentes préférences nationales et que leur efficacité attendue pour combattre la crise l'emportait sur leur influence attendue quant à l'évolution de l'intégration européenne. L'absence de règles détaillées explique aussi que, pendant la crise, les instances décisionnaires firent trop largement appel aux principes de base de l'UE tels que la solidarité, aux dépens de procédures jugées peu solidaires comme une insolvabilité contrôlée.

L'inutilité du principe de respect des règles, d'inspiration allemande

Tant que le concept d'inspiration allemande de prévention des crises grâce aux critères, aux règles et aux institutions soumises aux règles fonctionnait, la marge de manœuvre pour une telle action discrétionnaire des États fut sensiblement limitée. Il était ainsi possible de prendre en considération des préférences divergentes entre les États membres et de prendre la mesure de leurs effets sur l'intégration.

Mais cette approche n'allait pas assez loin et n'a pas été suffisamment respectée – y compris par le gouvernement allemand. Derrière la « règle du non-renflouement » n'existait aucun concept de rescousse pour le cas où la prévention d'une crise n'aurait pas fonctionné, par exemple lors d'une crise d'endettement public ; or seul un tel concept pouvait rendre cette règle crédible. Et le gouvernement de Gerhard Schröder n'avait pas hésité, conjointement avec le gouvernement français de Jacques Chirac, à bloquer la mise en œuvre stricte du PSC à l'encontre des déficits allemand et français, réduisant ainsi encore plus la capacité du Pacte à prévenir toute crise.

Dans une situation de crise, il fallait donc agir de façon discrétionnaire dans un contexte de fortes pressions objectives et temporelles.

Les enseignements pour la politique allemande au sein de l'Eurozone

Les responsables politiques allemands devraient analyser froidement les résultats des principales politiques européennes de gestion de crise, au regard du rapport objectifs/moyens, mais aussi au regard de leurs effets sur l'intégration européenne, y compris monétaire. Certaines mesures ont eu à court terme l'effet souhaité de combattre la crise, mais des mesures qui auraient à long terme des effets négatifs sur l'intégration européenne, dont l'intégration monétaire, devraient être annulées rapidement ou maintenues pour une courte période seulement. À contrario, il conviendra de soutenir la prolongation ou la pérennisation de procédures et d'institutions dont l'effet est positif à la fois pour la gestion de crise et pour l'intégration européenne.

Un soutien à certaines mesures d'inspiration française

Une telle analyse donne des résultats différenciés.

Maintien du Conseil européen de la zone euro

Le Conseil européen de la zone euro mériterait d'être maintenu en tant que constellation légitime du Conseil européen pour toutes les questions relevant de la stabilité de la zone euro et nécessitant l'engagement des gouvernements au niveau suprême. Il ne doit pas pour autant devenir un instrument de pression sur la BCE, ni tenter de prédéterminer les décisions des 27 sur le plan de la politique économique et sociale. De telles questions doivent rester de la compétence du Conseil européen des 27.

D'autres réserves allemandes concerneraient la composition pro-française du Conseil européen « euro », qui privilégierait les pays méditerranéens et les transferts. De telles réserves paraissent peu convaincantes : c'est davantage le caractère plus engageant des entretiens et des accords obtenus entre les États de la zone euro qui rend la composition de ce Conseil européen « euro » plus difficile à accepter que la formation traditionnelle à 27. Car parmi ces 27 pays, étant donné les nombreux États membres de l'Europe centrale et du Sud-Est, davantage d'États membres sont concernés par les transferts, ce que la Grande-Bretagne et la Scandinavie ne sauraient compenser.

Création d'une Facilité financière d'urgence de la zone euro

L'existence d'une facilité financière d'urgence de la zone euro, telle que la Facilité européenne de stabilité financière, est également importante pour l'avenir. Grâce à cet outil, l'Eurogroupe peut apporter un soutien à court terme à des États membres souffrant de difficultés de refinancement aiguës de leurs dettes publiques, voire en situation d'insolvabilité. Cela peut se faire à travers des garanties pour les titres de créance de ces États ou par des paiements de crédits. On pourrait à cette fin modifier la FESF d'ici 2013, puis la prolonger pour une durée déterminée.

La modification de concepts français

Amélioration de la gouvernance de la zone euro

En principe, il est souhaitable d'améliorer le contrôle des évolutions financières au sein de l'UE susceptibles d'entraîner une crise, et de rendre plus efficace la coordination des politiques fiscales nationales au sein de l'Eurogroupe, telle que l'UE souhaite la développer actuellement.

Les institutions en charge d'un meilleur contrôle des marchés financiers au niveau de l'UE sont entrées en fonction en janvier 2011 ; elles doivent désormais prouver leur utilité en créant de nouvelles règles de contrôle et une pratique qui fondera leur crédibilité.

Une coordination « plus efficace » empêcherait les États membres de se surendetter sur les marchés financiers et éviterait de nouvelles crises d'endettement public à l'instar de la crise actuelle.

Or, les expériences de ces 15 dernières années montrent que les États membres n'acceptent pas que l'Union dispose de prérogatives importantes pour intervenir dans leur politique fiscale. Les propositions faites par le groupe Van Rompuy durant l'hiver 2010-2011 ne laissent pas espérer de changements fondamentaux après la crise. Certes, le groupe de travail fait appel à des critères de stabilité différents et souhaite entre autres accorder davantage d'importance au niveau de l'endettement et à la compétitivité. Une de ses propositions introduit des sanctions d'un nouveau genre.

Mais le groupe de travail Van Rompuy a dû faire le même constat que le groupe Delors dès les années 1980, suivi depuis en cela par de nombreux autres défenseurs de méthodes d'évaluation et de coordination différentes des politiques fiscales nationales dans la zone euro : il est extrêmement difficile d'identifier et d'introduire contractuellement des critères d'évaluation efficaces et susceptibles d'être adoptés – au-delà des critères de stabilité existant déjà en 2010. Une difficulté similaire émerge en outre pour tout accord sur des procédures et des institutions nécessaires pour créer ces critères et prononcer des sanctions en cas de non-respect.

Par exemple, au sein du groupe Van Rompuy, l'Allemagne a reçu le soutien de la France pour l'introduction d'un nouveau type de sanctions plus sévères lors de violations répétées des critères, à savoir la privation du droit de vote au Conseil européen. Mais l'introduction de ces sanctions nécessite l'unanimité pour modifier le traité de Lisbonne, une unanimité qui ne semble guère réalisable compte tenu des intérêts contradictoires des États membres. En outre, ce type de sanctions prononcé au plan politique risque de ne pas obtenir de majorité dans la pratique.

Les résultats concrets prévisibles en termes de modification des institutions et des procédures devraient donc répondre davantage aux attentes françaises, pour ce qui concerne cette partie de la réforme de la gouvernance. Du côté allemand, on souhaitait des sanctions plus sévères et automatiques, mais leur introduction demeure très improbable. La France continue à vouloir des marges de manœuvre politique en matière d'évaluation et de sanction, et des sanctions qui ne soient pas excessives.

Quoi qu'il en soit, la partie allemande a posé une deuxième exigence essentielle, à savoir l'introduction d'une option d'insolvabilité ou de rééchelonnement de la dette d'un État surendetté. On aura l'occasion de revenir sur cette exigence dans le cadre de cette note. Cette exigence peut en tout cas inciter le gouvernement allemand à aller dans le sens du souhait français d'une réforme moins radicale de la gouvernance. Cela correspond mieux, en fin de compte, au

niveau d'intégration de l'UE et d'États fédéraux matures que la poursuite d'une coordination centralisée des politiques fiscales nationales.

*La limite de l'acceptation allemande :
des transferts financiers sans discipline*

Jusqu'en 2009, une telle solution pouvait être satisfaisante, y compris du point de vue allemand. Le niveau des prestations de transfert à l'intérieur de l'UE pour la politique de cohésion, régionale et agricole, avec une coordination faible en matière de politique fiscale, semblait supportable y compris aux yeux du contributeur net qu'est l'Allemagne. Mais la crise de l'endettement public et la création de fonds d'urgence et de plans de sauvetage pour la Grèce ont considérablement modifié la situation aux yeux de l'Allemagne. Car elles permettent aux pays débiteurs d'accéder à des prestations de renflouement potentiellement illimitées des autres États de l'euro et surtout de l'Allemagne. Aux yeux de Berlin, la logique de l'Union monétaire en tant qu'instrument de concurrence et d'adaptation structurelle dans la zone euro, telle que la partie allemande l'avait finalement acceptée, est ainsi transformée en son contraire.

Afin de poser et de faire accepter une limite économique pertinente à cet accroissement sensible de la solidarité financière, il faudrait l'accompagner, du point de vue allemand, d'un renforcement sensible de la discipline réciproque entre les États de l'euro en matière de politique fiscale. Or, les résultats prévisibles du groupe Van Rompuy ne sauraient être suffisants en la matière.

C'est à ce niveau que la limite du soutien de l'Allemagne à une structure devenue « plus française » du système de la zone euro a certainement été dépassée. Alors qu'un contrôle central effectif de l'endettement entre les États de l'euro ne paraît ni possible ni politiquement souhaitable, un mécanisme de discipline supplémentaire est absolument nécessaire.

Que devrait ou pourrait proposer l'Allemagne ?

L'intérêt allemand pour une procédure d'insolvabilité d'État

L'Allemagne pourrait exiger un abandon complet de la promesse de solidarité lors de crises d'endettement public dans la zone euro. De manière alternative, elle pourrait exiger une discipline en matière de politique fiscale qui fonctionne non pas à travers des procédures et des institutions politiques, mais grâce à des mécanismes plus efficaces et qui ménagent la souveraineté. Dans ce domaine sont surtout proposés des mécanismes de marché devant être déclenchés par l'introduction d'une procédure d'insolvabilité pour les États de la zone euro.

De nombreux experts craignent cependant qu'un abandon complet de la promesse de solidarité ne puisse pas être imposé, et qu'une procédure d'insolvabilité au sein de la zone euro, non accompagnée d'un élément de solidarité, provoque des réactions de panique exagérées et contagieuses vis-à-vis des titres de créance publics en danger. Après avoir cédé face à de telles perspectives lors de la crise grecque, une telle procédure d'insolvabilité « nue » pour les États ne serait d'ailleurs plus crédible.

En revanche, le maintien ne serait-ce que d'une partie de la promesse de solidarité pourrait également faciliter l'introduction d'une procédure d'insolvabilité d'un État au sein de la zone euro, ce qui améliorerait l'efficacité des mécanismes de marché envers les débiteurs et les rendrait plus crédibles³⁰.

Mis à part sa participation aux autres débats au sein du groupe Van Rompuy, l'Allemagne a effectivement pris des mesures en ce sens et fait des propositions qui pourraient fonctionner grâce à une action individuelle ou collective.

³⁰ Voir à ce propos l'entretien : « Wege aus der europäischen Staatsschuldenkrise », *Wirtschaftsdienst* n° 12, 2010, et notamment A. Belke, « Eine Schuldenordnung für Euro-Staaten », ou D. Gros et T. Mayer, « How to deal with sovereign default in Europe: Create the European Monetary Fund now! », *CEPS Policy Brief*, 17 mai 2010.

D'un côté, il existe de fait un nouvel instrument de mesure au sein de l'Union, introduit de façon unilatérale : le « frein à l'endettement » allemand et la mise en œuvre d'une politique de désendettement allemande correspondante. Il définit une nouvelle norme qui incite fortement les autres pays de l'euro à faire de même. Des *spreads* vis-à-vis du *Bund*³¹ allemand renchériront le coût du crédit des États débiteurs qui n'auront pas introduit un tel frein à l'endettement.

Mais un tel instrument ne peut fonctionner à long terme que si les marchés perçoivent un risque différent entre les emprunts publics d'États de l'euro affichant des endettements plus ou moins lourds, et s'ils exigent les majorations de risque correspondantes. Cela suppose une procédure ordonnée de conversion des dettes ou d'insolvabilité pour les États au sein de la zone euro. Le gouvernement allemand a fait une proposition en ce sens dès le 19 mai au sein du groupe Van Rompuy³² : pour les États membres surendettés de la zone euro doit être envisagée une insolvabilité d'État encadrée, dont la prise de risque serait assumée par les investisseurs. Jusqu'à la session de juillet du groupe, cependant, cette proposition n'a pas été officiellement prise en compte³³ et se heurte à la résistance déterminée de différents partenaires, notamment la France dont la résistance déterminée à cette proposition n'a été levée qu'au sommet de Deauville.

La résistance française face à un benchmarking allemand

La résistance française ne s'explique pas uniquement par l'engagement important des banques françaises dans les titres de créance publics des pays sud-européens de l'UE. Il faut également revenir à des intérêts français originels qui, depuis la fin des années 1970, ont poussé de plus en plus fortement en faveur de la création d'une monnaie commune pour la Communauté européenne. Cet intérêt ne s'expliquait pas seulement par le problème des cours de change du franc français, surtout par rapport au deutsche mark, et par les questions monétaires et commerciales qui y étaient liées. Il s'agissait aussi d'obtenir un statut équivalent vis-à-vis de la politique monétaire et financière allemande, et de conserver ainsi au sein du marché intérieur européen, qui devenait plus interdépendant, des marges de manœuvre pour une politique fiscale et économique autonome. Il

³¹ Le *Bund* est l'obligation de l'État fédéral allemand, la *Bundesanleihe*, dont le taux sert *de facto* de référence pour la zone euro. Le *spread* ici évoqué est la différence entre les taux d'obligations des États débiteurs vis-à-vis de ce taux de référence.

³² Voir la documentation sur *FAZ.net* du 29 octobre 2010.

³³ Voir le communiqué de presse du 12 juillet 2010.

fallait que la politique monétaire française cesse d'être obligée de suivre la politique monétaire de la Bundesbank ; il fallait que la politique fiscale française cesse d'être obligée d'agir sous la pression de la politique fiscale allemande.

Dès le départ, une voix française disposant du même poids au sein du Conseil de la BCE (associée, sur le plan de la politique monétaire, aux alliés des autres Banques centrales) devait pouvoir faire en sorte que les préférences françaises soient elles aussi prises en compte lors de la définition de la politique monétaire commune, qui en deviendrait dès le départ davantage compatible avec les objectifs de la politique fiscale et économique française.

En outre, un gouvernement économique devait pouvoir faire en sorte que les efforts d'adaptation structurelle de tous les États membres, nécessaires au sein d'une union monétaire très hétérogène, soient définis en commun et en fonction de critères acceptés de concert et non pas à partir d'un modèle national dominant, celui de l'Allemagne.

Avec le mécanisme européen des cours de change, la France avait cru avancer dans cette direction. Selon les règles de ce mécanisme, un État membre dont le cours de change s'éloignait du cours de référence convenu, que ce soit vers le haut ou vers le bas, devait intervenir sur le marché des devises pour faire en sorte que cet écart soit corrigé. Le destinataire était clairement identifié : le deutsche mark sans cesse revalorisé avait par le passé toujours fait pression uniquement sur les monnaies du système monétaire européenne (SME) menacées par une dévaluation pour qu'elles interviennent ou qu'elles engagent des procédures de dévaluation politiquement humiliantes. Il s'agissait d'obliger l'Allemagne à contrebalancer elle-même la revalorisation de sa monnaie en vendant des deutsche marks sur les marchés. Mais face à la fonction forte de monnaie de référence du deutsche mark au sein de l'UE, de telles règles et procédures étaient inefficaces. Ce n'est qu'avec une monnaie unique et une politique monétaire et financière commune que la première partie de cet objectif a pu être atteinte en 2000.

Certes, pour que cet objectif partiel s'inscrive dans la durée, d'autres conditions doivent être remplies. Il faut par exemple que la compétitivité des exportations allemandes ne soit pas systématiquement meilleure que celle de la France (et des autres grandes économies nationales de l'UE), ou que ne se développent pas entre elles des relations structurelles réelles de revalorisation/dévalorisation ou des déséquilibres de balance des paiements.

Mais même si ces conditions ne sont pas remplies, des problèmes dans ces domaines ne pourront plus faire peser sur le gouvernement français une contrainte d'action immédiate et à court terme. À l'heure actuelle, seule la perspective du surendettement ou de l'insolvabilité d'un État de la zone euro pourrait encore inciter les

acteurs du marché à comparer sans cesse la solvabilité des emprunts d'État français à celle des emprunts allemands et à modifier leur *rating* en conséquence. Lorsque l'insolvabilité d'un État devient peu probable, la politique fiscale des pays de l'euro perd du moins une partie de son importance au regard de la solvabilité des dettes publiques, et les acteurs de la politique fiscale française ne sont pas obligés de s'orienter selon la politique de *benchmarking* de Berlin. La voix française au sein du Conseil de la BCE ne conserve son importance entière que si elle n'est pas compromise par des *ratings* en baisse de la dette publique française et la possibilité d'une insolvabilité de l'État français.

Après l'intégration de l'Union monétaire, la possibilité d'une insolvabilité d'un État au sein de l'UE a effectivement disparu pendant dix années de l'horizon des acteurs, et avec elle la contrainte immédiate de suivre le modèle allemand. La crise financière des pays du Sud de l'Europe et la probabilité, réapparue contre toute attente, d'une telle insolvabilité d'un État ont mis fin à cette illusion. Depuis l'année 2010, la politique fiscale française s'est élaborée à nouveau avec un regard sur l'Allemagne et sur les agences de *rating*, comme en 1995 et avant. S'il s'agissait à l'époque de la question du cours de change entre le franc et le deutsche mark, l'enjeu est aujourd'hui la note « triple A » de la dette publique française et le statut de la France au sein de l'Eurogroupe. Si la procédure d'insolvabilité d'un État devenait expressément un instrument de la coordination intra-européenne, ces soucis pourraient à nouveau devenir permanents. L'élite de la politique financière française serait alors privée d'un avantage très important issu de la création de la monnaie commune.

Ces bonnes raisons expliquent pourquoi la résistance de tout gouvernement français à l'introduction d'une procédure d'insolvabilité à l'encontre d'un État de l'Eurogroupe peut être forte et soutenue, et pourquoi la France devrait pouvoir compter sur de nombreux alliés sur ce sujet.

Trois arguments en faveur d'une moindre résistance française

Malgré ces raisons, trois arguments laissent espérer que cette résistance française diminuera. En conclusion seront donc examinés ces trois arguments, qui ont acquis un poids supplémentaire à travers les développements de l'automne et de l'hiver 2010-2011.

D'une part, après 2008-2009, les autorités françaises savent que faire de l'insolvabilité d'un État un tabou selon le modèle des plans de sauvetage décidés début mai 2010 ne permet pas de résoudre le problème : sans l'accord explicite du gouvernement allemand, il n'est même pas possible d'envisager une pérennisation de cette

solution, sans parler d'une stabilisation durable du renflouement complétée par une coordination fiscale « molle ».

D'autre part, la France doit elle aussi garantir la levée de fonds par la FESF lorsqu'un pays membre surendetté y fait appel. Plus un nombre important de pays feront appel à la FESF et ne pourront donc plus contribuer eux-mêmes à garantir le fonds, et plus ces pays seront importants, plus la solidité des grands garants restants, dont la France, sera soumise à des tests sévères sur les marchés financiers. Cette perspective est très inquiétante pour Paris, et sa probabilité ne peut être fondamentalement réduite qu'en acceptant une option d'insolvabilité où les créiteurs doivent abandonner une partie de leurs créances.

Enfin, les autorités françaises savent aussi parfaitement que faire de l'insolvabilité d'un État un tabou ne contribue qu'à supprimer le symptôme alors que la racine du problème réside aujourd'hui – comme avant la création de l'euro – dans la compétitivité insuffisante de la production, dans un taux trop élevé des dépenses publiques et dans les déficits du budget et de la balance des paiements qui en résultent. Sans changement à ce niveau, la France pourrait courir le risque d'une insolvabilité, y compris dans un système protégé contre la faillite. Elle pourrait même être obligée de faire elle-même appel à l'aide du fonds de secours.

Les compromis trouvés lors de la rencontre franco-allemande de Deauville (voir *supra*) portent à croire que la France commence à son tour à accepter la logique inéluctable de ces considérations et souhaite en tirer des conséquences.

D'une part, elle a pour la première fois accepté un texte bilatéral mettant expressément sur l'agenda du groupe Van Rompuy la perspective de l'insolvabilité d'un État de la zone euro et le renoncement à ses créances vis-à-vis de ses créiteurs en tant qu'option d'un mécanisme européen de solution de crise³⁴.

D'autre part, elle a certes obtenu de l'Allemagne l'abandon du soutien qu'elle apportait à une application quasi-automatique (sans vérification par les gouvernements), et en grande partie contrôlée par la Commission, du nouveau mécanisme de sanction du PSC. Cette application doit faire partie des modifications de la coordination en matière de politique économique et financière dans la zone euro. De nombreux partenaires de la zone euro qui pensaient pouvoir compter sur le soutien allemand en ont été froissés³⁵. Dans le sens de ce qui

³⁴ Voir les comptes rendus sur Deauville, Lci.tf1.fr, avec l'exigence d'« arrangements nécessaires pour une participation adéquate du secteur privé », et le résultat dans la prise de position du groupe de l'euro du 28 novembre 2010, Consilium.europa.eu.

³⁵ Voir le compte-rendu de *FT.com*, 24 octobre 2010.

a été expliqué ci-dessus, cette position de négociation n'était pas réaliste et sa réalisation effective n'aurait même pas été souhaitable.

Parallèlement, le gouvernement français a également commencé à adapter sa propre politique fiscale nationale à des exigences européennes plus strictes en termes de stabilité, en réfléchissant par exemple aux formes que pourrait prendre un frein à l'endettement français³⁶. Pour les défenseurs français d'avancées dans ce sens, la pression d'une possibilité d'insolvabilité au sein du système de l'euro est peut-être même utile.

Quant à la précision du concept du nouveau mécanisme de solution de crise et à sa concrétisation, le Mécanisme européen de stabilité (MES), il est aujourd'hui extrêmement important que l'option d'insolvabilité ou de conversion des dettes soit réellement présentée d'ici le 24-25 mars 2011 dans une forme suffisamment détaillée et crédible. Les négociations à ce sujet sont en cours actuellement.

Parallèlement, le développement de la réforme du Pacte de stabilité et de croissance, réforme moins critique sur le plan institutionnel, poursuit son cours. À ce sujet, il serait préférable que soit abandonnée la tentative de créer un contrôle fiscal européen centralisé, pour préférer un engagement national autonome de chaque État membre de la zone euro, aux fins de stabiliser sa propre politique fiscale. Cela s'accorderait avec le concept de la possibilité de l'insolvabilité souveraine et rendrait la nécessité de son utilisation moins indispensable à l'avenir – une perspective appréciable.

Le Conseil européen du 11 mars 2010 a confirmé les progrès dans les deux premiers domaines³⁷. Grâce à la FESF et au MES, c'est la solidarité qui est renforcée, avec des prêts moins chers et une prolongation de leur durée pour la Grèce. En effet, l'élément de contrôle centralisé intégré dans le concept initial de la réforme du PSC s'est affaibli avec le regain en pouvoir du Conseil des ministres. Le « pacte pour l'euro » s'appuie sur des engagements autonomes des États, pour un renforcement de leurs politiques fiscales. À la fin du mois de mars 2011, on verra plus clairement les formes institutionnelles et procédurales que prendront les réformes.

Certes, des réformes importantes des institutions, des règles et des procédures du système de l'euro et de l'UEM portent le sceau des traditions et des conceptions françaises. Mais à travers les objectifs déclarés que l'on souhaite poursuivre, ce sont les préférences allemandes en matière de politique financière qui dominent.

³⁶ Voir à ce sujet par exemple les déclarations du président français lors du sommet franco-allemand de Fribourg, France24.com.

³⁷ Consilium.europa.eu.

Comme le titrait *Le Monde* dans son édition en ligne du 8 février 2011, l'Allemagne se serait « imposée » en France comme le modèle économique de référence. Seul réconfort : cela fera naturellement l'objet de débats acharnés en France. De plus, cette affirmation et ce débat sont au moins aussi vieux que l'UE elle-même.

Le quotidien cite deux experts des relations franco-allemandes, dont les échanges vont droit à l'essentiel : « Le concept de gouvernement économique européen fait désormais partie du vocabulaire politique allemand, et ça, c'est une victoire de la France », souligne le directeur de la Fondation Genshagen, Martin Koopmann. « Mais le contenu de ce gouvernement semble s'inspirer plutôt des positions allemandes », nuance Frank Baasner, directeur de l'Institut franco-allemand de Ludwigsburg.

On peut donc s'attendre à une prolongation toujours passionnante du *round* franco-allemand sur l'orientation économique et politique de l'UE, renouvelé dans sa forme, mais pas sur le fond. Quelles traditions et conceptions nationales pourront « s'imposer » à l'avenir au sein d'institutions et de procédures « francisées » ? Cela fournira sans nul doute matière à de futures analyses politiques et scientifiques.

Notes du Cerfa

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

Dernières publications du Cerfa

L.-M. Clouet, A. Marchetti, *Un leadership par la crédibilité. Perspectives franco-allemandes sur l'avenir de l'Union européenne*, « Visions franco-allemandes », n° 18, mars 2011

F.-L. Altmann, *Les Balkans vus de Berlin aujourd'hui*, « Note du Cerfa », n° 81, mars 2010

R. Lallement, *L'économie allemande en sortie de crise : une surprenant résilience*, « Note du Cerfa », n° 80, décembre 2010

M. Sauer, *L'intégration des immigrés d'origine turque en Allemagne*, « Note du Cerfa », n° 79, novembre 2010

Le Cerfa

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

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

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