

Question d'Europe

n°182

11 octobre 2010

de Jean-François Jamet,

[1] Économiste à la Fondation,
maître de conférences à Sciences Po.

L'éthique allemande et l'esprit européen : l'Allemagne garante de la stabilité de l'euro ?

RÉSUMÉ La crise de l'euro du premier semestre 2010 a suscité un vif débat en Europe sur le rôle stabilisateur ou déstabilisateur qu'y a joué l'Allemagne. D'un côté, les marchés financiers perçoivent l'Allemagne comme un pôle de stabilité en raison de ses performances économiques. À l'opposé, de nombreux observateurs ont dénoncé les tergiversations allemandes qui ont précédé la création du Fonds de stabilité financière et le plan d'assistance à la Grèce. Ce débat intervient dans un contexte de crise qui a révélé d'importantes divergences, économiques et politiques, au sein de la zone euro. Des divergences économiques d'abord, mais aussi des divergences sur la politique à mener face à la crise. Cette étude revient sur la position allemande dans la crise grecque afin d'examiner ce qu'elle révèle du rapport de l'Allemagne à l'Union économique et monétaire (UEM). Il analyse les fondements de l'« éthique » économique allemande et la façon dont elle s'est exprimée pendant la crise. Puis il examine le difficile positionnement de l'Allemagne, entre "normalisation" de sa politique économique européenne – qui reflète désormais les enjeux de politiques internes comme dans les autres États membres – et tentative de prendre le leadership de la réforme de la gouvernance économique européenne.

1. Cet article a été préparé originellement pour le colloque international organisé par le Centre canadien d'études allemandes et européennes, le Centre d'excellence sur l'Union européenne (Université de Montréal/McGill University) et le Centre d'études et de recherches internationales de l'Université de Montréal à l'occasion du vingtième anniversaire de l'unification de la République fédérale d'Allemagne, du 29 septembre au 1^{er} octobre au Goethe-Institut de Montréal. Ce colloque était intitulé « Le retour de l'Histoire ? Répercussions européennes et internationales de la réunification allemande ». L'auteur remercie pour leurs précieux commentaires les participants à ce colloque ainsi que Thierry Chopin, Thorsten Kaeseberg, Famke Krumbmüller et Christophe Schramm.

2. Voir par exemple l'entretien accordé le 26 mai 2010 par Jürgen Habermas à Die Zeit ("Wir brauchen Europa!" – i.e. "nous avons besoin de l'Europe").

INTRODUCTION La crise de l'euro du 1^{er} semestre 2010 a suscité un débat très vif en Europe sur le rôle stabilisateur ou déstabilisateur – selon les points de vue – qu'a joué l'Allemagne. D'un côté, les marchés financiers perçoivent à l'évidence l'Allemagne comme un pôle de stabilité, ce dont témoigne le fait que les taux allemands sont de nouveau les plus faibles de la zone euro et constituent la référence vis-à-vis de laquelle sont calculés les écarts de taux d'intérêt entre les obligations publiques des États membres. Ceci vient du fait que l'économie allemande semble en bien meilleure posture que ses voisines : dette et déficit publics contenus, excédent commercial important, reprise soutenue, chômage maintenu à un bas niveau. L'Allemagne est dans la position du « bon élève » dont les efforts passés sont récompensés.

À l'opposé, de nombreux observateurs [2] ont dénoncé les tergiversations allemandes – et le retour à une certaine forme d'égoïsme national – qui ont précédé la création du fonds de stabilité financière et le plan d'as-

sistance à la Grèce. Angela Merkel a été accusée d'agir de façon irresponsable, c'est-à-dire de mettre en péril l'existence même de l'euro uniquement pour des motifs de politique interne (l'opposition de la presse et d'une partie importante de l'opinion publique au plan d'assistance à la Grèce dans un contexte électoral), avant de se résigner au dernier moment et à contrecœur devant l'insistance de ses partenaires (y compris le président américain) et le risque d'un krach boursier.

Ce débat intervient dans un contexte de crise qui a révélé d'importantes divergences, économiques et politiques, au sein de la zone euro. Des divergences économiques d'abord : certains pays de la zone euro ont des finances publiques en grande difficulté (la Grèce mais aussi l'Espagne, le Portugal, l'Irlande et l'Italie) et/ou présentent un déficit de la balance des paiements courants résultant d'un endettement privé excessif et d'une compétitivité dégradée. Ces divergences ont été encouragées par la protection offerte par l'euro aux économies les plus fragiles (taux d'intérêt plus faibles

incitant à l'emprunt). Même des économies aussi intégrées que la France et l'Allemagne ont vu leur stratégie diverger complètement depuis le début des années 2000, la France soutenant la consommation des ménages tandis que l'Allemagne menait une politique déflationniste au service de ses exportations. Le résultat en est clair : alors que la part des exportations dans le PIB était identique dans les deux pays en 1997 (26-27%), elle était en 2008 près de deux fois plus élevée en Allemagne (47,2%) qu'en France (26,1%).

Cependant, ce n'est pas seulement le fait d'ouvrir les yeux sur ces divergences économiques qui a fait vaciller l'euro au printemps 2010 en alarmant les marchés financiers, c'est aussi le constat de divergences politiques importantes. Ces divergences se sont nouées autour de deux enjeux cruciaux pour une Union monétaire comme la zone euro : l'existence d'une supervision crédible - en matière budgétaire mais aussi bancaire et financière-, et un accord sur le degré de solidarité en période de crise pour éviter la contagion. Autrement dit, un accord sur la bonne manière de gérer les biens publics économiques européens. Or la crise grecque a fait apparaître au contraire des désaccords fondamentaux :

- un désaccord sur la méthode (intervention ou non du FMI – à laquelle la France était défavorable au contraire de l'Allemagne –, gestion dans le cadre de l'Eurogroupe ou du Conseil européen de la politique économique européenne) ;
- un désaccord sur la solidarité budgétaire (l'Allemagne ne souhaitant pas remettre en cause la principe de "non bail-out" [3] tout en refusant d'envisager un défaut de la Grèce tandis que la France demandait la mise en place d'un fonds de soutien susceptible d'apporter des prêts et des garanties à la Grèce pour éviter la contagion) ;
- un désaccord sur les solutions à apporter à plus long terme :

I) sur les sanctions politiques en cas de non respect des règles – Angela Merkel avait proposé que ces sanctions aillent jusqu'à l'exclusion de la zone euro, ce que la France refuse catégoriquement ;

II) sur la réduction des déséquilibres macroéconomiques internes à la zone euro – la France souhaitant que l'Allemagne contribue à la réduction de son excédent commercial en soutenant plus sa demande intérieure ;

III) sur la création d'un Fonds monétaire européen incluant un mécanisme de défaut – à laquelle l'Allemagne est favorable et la France plus réticente.

Notre objet sera de revenir sur la position allemande dans la crise grecque afin d'examiner ce qu'elle révèle du rapport de l'Allemagne à l'Union économique et monétaire (UEM). Pour cela, nous revenons sur les fondements de l'« éthique » économique allemande et la façon dont elle s'est exprimée pendant la crise. Puis nous examinons le difficile positionnement de l'Allemagne, entre "normalisation" de sa politique économique européenne – qui reflète désormais les enjeux de politiques internes comme dans les autres États membres – et tentative de prendre le leadership de la réforme de la gouvernance économique européenne.

1. L'« ÉTHIQUE » ÉCONOMIQUE ALLEMANDE : UNE CULTURE DE LA STABILITÉ À L'ÉPREUVE DE LA CRISE

De nombreuses critiques ont été formulées à l'encontre de la gestion par Angela Merkel de la crise grecque. Elles insistent sur le manque de solidarité européenne de la Chancelière allemande et sur son manque de conscience des interdépendances économiques au sein de la zone euro. Ces critiques négligent néanmoins l'attachement extrêmement fort de l'élite et de l'opinion publique allemandes à un modèle visant à préserver la stabilité macroéconomique et leur crainte de devoir payer in fine pour les erreurs de leurs partenaires européens.

a. La culture du respect des règles

Plus que tout autre État membre de la zone euro, l'Allemagne est attachée à la définition et au respect de règles en matière économique. Ceci s'explique par un héritage historique particulier, sur lequel il n'est pas inutile de revenir car il continue d'influencer non seulement la position des économistes allemands mais aussi celle de l'opinion publique. Dans les années 1920, l'Allemagne a fait l'expérience d'une hyperinflation qui a réduit à néant l'épargne des ménages allemands et précipité une forte hausse du chômage. Le conflit sur les réparations dues au titre de la Première Guerre mondiale et l'incapacité de l'Allemagne à revenir à l'équilibre budgétaire, conduisirent à un épisode dramatique d'hyperinflation en 1922-1923 : la valeur du mark déclina ainsi de 4,2

3. Le principe dit de "non bail-out" est précisé à l'article 125 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne: "L'Union ne répond pas des engagements des administrations centrales, des autorités régionales ou locales, des autres autorités publiques ou d'autres organismes ou entreprises publics d'un État membre, ni ne les prend à sa charge, sans préjudice des garanties financières mutuelles pour la réalisation en commun d'un projet spécifique. Un État membre ne répond pas des engagements des administrations centrales, des autorités régionales ou locales, des autres autorités publiques ou d'autres organismes ou entreprises publics d'un autre État membre, ni ne les prend à sa charge, sans préjudice des garanties financières mutuelles pour la réalisation en commun d'un projet spécifique."

marks par dollar avant l'hyperinflation à 4200 milliards de marks par dollar le 20 novembre 1923. La stabilisation n'intervint qu'avec la création d'une nouvelle devise, le Rentenmark, et la fin de la monétisation de la dette. D'après l'historiographie économique, l'évolution de l'inflation en Allemagne entre 1919 et 1923 s'explique avant tout par l'accumulation des déficits publics et par les anticipations des agents sur la capacité de l'État à revenir à l'équilibre budgétaire [4]. En outre, l'historiographie insiste sur le fait que le boom allemand de la deuxième moitié des années 1920 était financé par un emprunt extérieur qui exposa l'Allemagne au risque d'une crise de la dette en 1929. Ceci l'obligea à une politique déflationniste douloureuse par la suite (menée par le chancelier Brüning) pour restaurer la compétitivité de l'économie et ainsi revenir à l'équilibre de la balance des paiements courants. Cette politique déflationniste, qui propulsa le chômage à des niveaux record, pris fin avec l'arrivée au pouvoir d'Hitler qui préféra faire défaut sur la dette externe de l'Allemagne en 1933.

Ces épisodes dramatiques de l'histoire allemande, restés très présents dans la mémoire et la formation de l'élite politique et académique allemande, ont souligné les conséquences de l'inflation, mais aussi le risque de l'endettement public et de l'endettement extérieur pour l'économie et l'équilibre politique du pays. Il en résulte une aversion des élites pour des politiques de nature à déstabiliser la monnaie, aversion qui est relayée plus généralement auprès de la population par la presse et les médias. La stabilité monétaire – et ses corollaires, en particulier la stabilité budgétaire et l'absence d'un déficit commercial chronique – a ainsi été le principal objectif de la Bundesbank après la guerre. Son succès a été une source de fierté pour les Allemands, le Deutsche Mark (DM) devenant le symbole du miracle économique allemand et une référence pour les marchés financiers ainsi que pour les voisins de l'Allemagne. Cet attachement au DM explique que l'Union économique et monétaire n'ait jamais été populaire dans l'opinion allemande même si celle-ci a accepté l'euro dans le cadre du « *consensus permissif* » [5] favorisé par la réunification, le soutien des exportateurs allemands et l'engagement personnel d'Helmut Kohl [6].

Cette culture allemande de la stabilité monétaire s'est trouvée renforcée par l'analyse économique, reprise dans le débat public par les économistes allemands,

en particulier les professeurs d'université et les économistes de la Bundesbank qui jouissent d'une indéniable autorité dans la société allemande. L'analyse économique a en effet montré que les gouvernements avaient intérêt à se lier les mains en matière monétaire et budgétaire pour résister aux sirènes de politiques trop accommodantes (baisse des taux d'intérêt et financement des dépenses publiques par l'emprunt). En effet, un surcroît de croissance peut être obtenu à court terme par une « *surprise d'inflation* » : des taux d'intérêt réels suffisamment faibles conduisent à une inflation plus forte que prévue tout en soutenant la croissance. De la même façon, le financement par l'emprunt d'un accroissement des dépenses publiques ou de la baisse de la pression fiscale peut permettre d'accélérer temporairement la croissance. Cependant, ces politiques de court terme, qui peuvent être rentables politiquement, ne sont pas soutenables sur le long terme : une politique monétaire trop accommodante peut déclencher une spirale inflationniste et une politique budgétaire laxiste accroît la dette publique. Lorsqu'il devient évident qu'il faut revenir sur ces politiques accommodantes – pour calmer l'inflation ou pour éviter la faillite des finances publiques –, le prix à payer peut être très lourd – hausse des taux et réduction du déficit conduisent à une contraction de la croissance et à une hausse du chômage qui peuvent être brutales. Ce contexte aide à comprendre l'insistance d'Angela Merkel et des leaders d'opinion allemands sur le respect des règles du Pacte de stabilité et de croissance, en particulier la règle de non bail-out, et leurs réticences à l'encontre d'un plan de soutien à la Grèce : de leur point de vue, c'étaient là le meilleur moyen de défendre l'intérêt commun européen et plus particulièrement la stabilité de l'euro, le contraire revenant à encourager l'aléas moral, c'est-à-dire le non respect des règles. Comme l'a rappelé Angela Merkel dans une interview au Monde, "*pour l'Allemagne, cette culture de stabilité ou de solidité n'est pas négociable*" [7].

b. De Maastricht à Karlsruhe : les conditions de la participation allemande à l'Union économique et monétaire

L'attachement aux règles s'est traduit lors de la négociation du Traité de Maastricht par un certain nombre d'exigences posées par l'Allemagne comme contrepar-

4. Webb (1986) insiste en particulier sur le rôle des décisions budgétaires dans les anticipations du niveau d'inflation. Les exigences associées au paiement des réparations, l'occupation de la Ruhr et l'instabilité politique interne constituaient de mauvaises nouvelles qui conduisirent à une accélération de l'inflation. Au contraire, les réformes fiscales et la réduction des déficits jouaient alors un rôle stabilisateur sur les anticipations d'inflation.

5. Ce concept renvoie à un soutien distant et dépolitisé de la part des partis, groupes d'intérêt et plus généralement de la population allemande face aux modalités de la construction européenne et au fonctionnement concret de ses institutions.

6. Une explication souvent avancée de l'acceptation par l'Allemagne de renoncer au mark est que l'adoption d'une monnaie commune était une condition posée par la France à la réunification allemande. Néanmoins, même si cet argument correspond à une réalité (la demande par la France d'une garantie apportée par l'Allemagne quant à son engagement européen au moment où elle retrouvait son unité d'avant la guerre), il ne doit pas être surestimé. Comme le rappelle Proissl (2010), le président français François Mitterrand savait qu'il ne pourrait pas empêcher la réunification, quelle que soit la décision allemande quant à l'Union économique et monétaire.

7. Le Monde, 18 mai 2010.

ties à l'abandon du DM et comme conditions à l'entrée dans la zone euro :

- l'indépendance de la Banque centrale européenne, pour la soustraire aux pressions politiques, et l'édiction d'un objectif d'inflation très faible (2%) ;
- la création de règles budgétaires (d'abord dans le cadre des critères de convergence imposés pour la participation à l'UEM puis dans le cadre du Pacte de Stabilité et de croissance mis en place avec le Traité d'Amsterdam) : limitation du déficit public à 3% et de la dette publique à 60%, équilibre budgétaire à moyen terme, interdiction du bail-out d'un État membre faisant défaut.

Il est notable que ces exigences n'ont pas été ensuite défendues avec une force égale par le gouvernement allemand. Tandis que les conditions posées par l'Allemagne en matière de politique monétaire ont été respectées, cela n'a pas été le cas en matière budgétaire.

Sur le plan de la politique monétaire, l'Allemagne est restée intransigeante quant au statut de la BCE et sur l'objectif d'inflation. Elle a toujours refusé que les chefs de gouvernement exercent des pressions à son encontre et s'est montrée réticente à une plus grande institutionnalisation de l'Eurogroupe. Elle a refusé de définir une politique de change alors même que le Conseil en a la possibilité dans le cadre des Traités. De ce point de vue, l'influence allemande s'est fait sentir non seulement au sein même de la BCE où le gouverneur de la Bundesbank a traditionnellement défendu une politique orthodoxe, c'est-à-dire une politique visant à ancrer les anticipations d'inflation et à renforcer la crédibilité de la politique monétaire européenne. De facto, l'objectif d'inflation de la BCE a été systématiquement atteint au niveau de la zone euro dans son ensemble entre 1998 et 2007. Lorsqu'en 2008, l'inflation a été supérieure en rythme annuel au seuil des 2%, en raison notamment de l'augmentation du prix des matières premières, la BCE a réagi en augmentant ses taux, au motif qu'elle souhaitait éviter une spirale prix-salaire (les demandes salariales augmentant en raison de la hausse des prix mais exacerbant elle-même l'inflation). Ce choix était éminemment contestable alors que la crise avait déjà commencé (son pic devait intervenir 6 mois plus tard, c'est-à-dire le délai généralement estimé pour la transmission des décisions de politique monétaire) mais il témoigne de la force du mandat donné à la BCE ainsi que de la volonté de celle-ci de montrer qu'elle ne cède

pas aux pressions extérieures, en l'occurrence celles du président français. Une seule entorse aux exigences allemandes originelles de l'Allemagne en matière monétaire peut être soulignée : la décision en mai 2010 par la BCE d'acheter sur le marché secondaire des bons du Trésor de certains États membres en difficulté a été très contestée en Allemagne et même au sein de la BCE par le gouverneur de la Bundesbank et candidat à la succession de Jean-Claude Trichet à la tête de la BCE, Axel Weber. La BCE a été accusée d'avoir accepté de se transformer en « *bad bank* » et d'avoir ainsi cédé aux pressions des États, à l'encontre de son statut indépendant. Sans surprise, l'Allemagne a fait de la succession de Jean-Claude Trichet à la présidence de la BCE en octobre 2011 un objectif prioritaire de l'année à venir.

Sur le plan des règles budgétaires, la vigilance de l'Allemagne a été beaucoup moins constante. L'Allemagne a accepté un compromis politique qui permettait à des pays ne respectant pas les critères de convergence de Maastricht d'entrer néanmoins dans l'UEM au motif qu'« en tendance » ils s'en rapprochaient. C'est le cas de pays fondateurs comme l'Italie et la Belgique, mais aussi comme la Grèce. Ces pays étaient loin de respecter le critère d'une dette inférieure à 60% du PIB au moment de leur entrée dans la zone euro : la dette italienne et la dette belge atteignaient ainsi 113,7% du PIB en 1999, la dette grecque 103,7% du PIB en 2001. Ce critère a d'ailleurs été de moins en moins respecté par la suite, la France et l'Allemagne passant au dessus de ce seuil, respectivement en 2003 et en 2002. Plus grave encore, de nombreux pays ont enfreint de façon répétée le critère de déficit public sans que le Conseil ne décide de l'imposition de sanctions : la Grèce, l'Italie, la France, l'Allemagne, les Pays-Bas, l'Autriche et le Portugal. Dans ces pays, les programmes de retour à l'équilibre des finances publiques présentés dans le cadre des procédures pour déficit excessif ont régulièrement été ajournés au motif de contraintes conjoncturelles. Ces infractions répétées ont souligné que, trop souvent, les autres gouvernements européens ont renoncé à exercer une pression forte en vue de l'ajustement budgétaire dans ces pays. L'Allemagne a du reste vu son déficit public dépasser constamment 3% entre 2002 et 2005. Le chancelier Schröder a alors préféré négocier en mars 2005 une réforme du Pacte de Stabilité et de Croissance qui en assouplissait les critères [8], contre l'avis de la

8. Les règles du pacte ont été modifiées sur plusieurs points. Les États membres pouvaient désormais échapper à une procédure de déficit excessif dès lors qu'ils se trouvaient en situation de récession alors que cette exemption n'était jusqu'alors accordée qu'aux États frappés par une crise sévère (recul du PIB supérieur ou égal à 2 points de pourcentage). Plus important, la décision d'engager une procédure de déficit excessif ne serait prise qu'après examen d'un certain nombre de "facteurs pertinents", susceptibles d'entraîner la suspension de la procédure, et les délais en ont été allongés.

Bundesbank. Néanmoins, cet épisode étonnant au regard de l'attachement allemand aux règles du Pacte de Stabilité et de Croissance fut suivi par un retour des finances publiques à l'équilibre. Avant la crise, en 2007 et en 2008, le déficit public allemand était nul.

Quant à la clause de non bail-out – qui assure notamment qu'aucun gouvernement ne se verrait tenu de garantir la dette publique accumulée par d'autres États membres –, elle est défendue par la Cour constitutionnelle de Karlsruhe comme une condition de la participation allemande à l'UEM. Dans son jugement d'octobre 1993 sur le Traité de Maastricht, la Cour constitutionnelle définit du reste « *l'objectif de stabilité comme critère de l'Union monétaire* » [9] et suggère que la participation de l'Allemagne est conditionnelle à cette stabilité. Dans son jugement du 30 juin 2009 sur le Traité de Lisbonne, la Cour a jugé que l'article 352 du TFUE implique que toute disposition législative prévoyant de nouveaux instruments pour les politiques de l'Union puisse faire l'objet d'une loi d'autorisation préalable adoptée par le Bundestag et le Bundesrat. Ceci entraîne que toute décision visant à renforcer la solidarité budgétaire entre États membres sera soumise à l'autorisation du législateur allemand et pourra être potentiellement attaquée devant la Cour constitutionnelle, par exemple par des professeurs d'université qui s'y opposeraient.

Malgré les critiques dont elle a fait l'objet, la position de la Cour constitutionnelle de Karlsruhe est importante car elle bénéficie d'un grand prestige dans l'opinion publique et les élites allemandes. Elle a en outre régulièrement refusé de reconnaître la supériorité des normes communautaires sur la Constitution allemande. C'est là une situation différente de celle qui prévaut dans un pays comme la France où lorsque des cas d'incompatibilité de la Constitution avec des normes communautaires se sont présentés (par exemple, en 2008 au moment de la ratification du traité de Lisbonne [10], ou encore en 2005 lors de la création du mandat d'arrêt européen [11]), la Constitution a été modifiée par le Parlement et le Sénat réunis en Congrès. La position de la Cour constitutionnelle implique que le peuple allemand ne saurait accepter de compromis sur des valeurs qui lui paraissent fondamentales [12] :

- I) la souveraineté des États (gardiens des Traités) ;
- II) la stabilité de la monnaie (protégée par la clause de non bail-out et l'indépendance de la BCE) ;

III) le respect de la démocratie allemande (le peuple allemand n'étant pas représenté de façon équitable au Parlement européen d'après la Cour – ce en quoi il n'est pas possible de lui donner entièrement tort même si la composition du Parlement reflète un compromis entre la représentation des populations et des États membres [13]).

En ce sens, la Cour constitutionnelle ne représente pas uniquement une certaine vision de la politique économique souhaitable, mais aussi une éthique politique reposant sur un équilibre entre règles et démocratie. Il est probable que ses positions et le risque juridique associé à sa possible saisine et à sa jurisprudence seront pris en compte désormais à Bruxelles. Ils pourront constituer soit un argument stratégique pour le gouvernement allemand, soit une contrainte en raison de la crainte de voir une décision acceptée à Bruxelles contestée à Karlsruhe. Dans le cas de la négociation sur le plan d'assistance à la Grèce, le risque d'une contestation devant la Cour constitutionnelle de Karlsruhe au nom d'une violation de la clause de non bail-out a clairement joué un rôle important dans l'argumentaire de la Chancellerie et dans la position allemande. C'est notamment la raison pour laquelle Angela Merkel a insisté pour que ce plan d'assistance ne soit considéré que comme un dernier recours. Toutefois, la Cour Constitutionnelle a rendu un nouvel arrêt en août 2010 qui modère ses propres décisions de 2009 [14].

c. Le compromis des années 2000 : soutenir les exportations par une politique déflationniste pour préserver l'emploi

La culture économique allemande et le positionnement qui en résulte dans le débat qui a entouré la crise grecque sont marqués par le compromis accepté au début des années 2000 par les syndicats allemands dans le cadre de l'Agenda 2010 autour des éléments suivants :

- I) la modération salariale – combinée à une modification de la fiscalité visant à réduire le coût du travail (baisse des charges sociales compensée par une hausse de la TVA) ;
- II) l'adaptation du système de protection sociale (retraites et assurance maladie) ;
- III) un ensemble de réformes visant à rendre le marché du travail plus flexible (les réformes Hartz adoptées entre 2003 et 2005).

9. Cité dans Proissl (2010), p. 21.

10. Loi constitutionnelle n° 2008-103 du 4 février 2008 modifiant le titre XV de la Constitution.

11. Loi constitutionnelle n° 2003-267 du 25 mars 2003 complétant l'article 88-2 de la Constitution, préalable nécessaire à la transposition de la décision-cadre relative au mandat d'arrêt européen et aux procédures de remise entre États membres.

12. La Cour constitutionnelle n'a jamais jugé un Traité européen incompatible avec la Loi fondamentale mais elle a imposé des limites au gouvernement allemand quant au degré de l'intégration européenne et à la participation du législateur allemand dans le processus d'intégration. L'arrêt de la Cour constitutionnelle de Karlsruhe du 30 juin 2009 déclare ainsi le Traité de Lisbonne compatible avec la Loi fondamentale avec certains caveats. En particulier, les lois accompagnant la ratification du Traité et déterminant la participation du Bundestag et du Bundesrat dans l'élaboration de la législation européenne ont été jugées incompatibles avec la loi fondamentale en raison de droits de participation insuffisants conférés aux législateurs allemands. Elles ont été modifiées à la suite de cet arrêt.

13. Voir sur ce point Chopin et Jamet (2007)

14. <http://www.bundesverfassungsgericht.de/pressmitteilungen/bvg10-069en.html>

Ce compromis visait à faire baisser le chômage en incitant les entreprises allemandes à maintenir leurs implantations en Allemagne et à exporter. Il s'agissait par là de résorber la surévaluation du DM au moment de l'entrée de l'Allemagne dans l'UEM et de réussir à faire significativement baisser le chômage hérité de la réunification.

Ce modèle a effectivement permis à l'Allemagne d'accumuler un excédent commercial très important et à faire revenir le taux de chômage en dessous des 8%, y compris pendant la crise. Néanmoins, il n'est pas non plus une panacée dans la mesure où la croissance allemande a été faible dans les années 2000 (1,5% en moyenne entre 2000 et 2007), et même la plus faible de la zone euro à l'exception de l'Italie. L'Allemagne a été fortement touchée par le recul du commerce mondial, son PIB reculant de 4,9% en 2009. En outre, la stratégie allemande n'a pas été suivie par ses voisins, ce qui a conduit à la création de déséquilibres macroéconomiques internes importants au sein de la zone euro. L'essentiel de l'excédent commercial allemand est réalisé vis-à-vis de la zone euro : tandis que le soutien de la consommation dans les pays voisins a profité aux exportations allemandes, la faiblesse de la demande interne allemande a réduit les débouchés des exportations des autres États membres. La recherche d'une stratégie commune en Europe est rendue plus difficile par ces divergences entre les États membres. Les divergences franco-allemandes sont plus particulièrement préoccupantes car la France et l'Allemagne ont constitué le moteur historique de la construction européenne, en raison de l'importance symbolique de leur réconciliation mais aussi de leur poids démographique, économique et politique au sein de l'Union. Depuis le début des années 2000, la France et l'Allemagne ont suivi des trajectoires opposées malgré l'interdépendance de leurs économies. En particulier, la croissance française a été soutenue par la consommation des ménages tandis que la croissance allemande a été tributaire du rôle croissant de son commerce extérieur. Cette divergence des moteurs de la croissance des deux côtés du Rhin est le résultat de choix de politique économique divergents : soutien de la demande en France et réduction des coûts du travail en Allemagne. Cette divergence a modifié la structure des économies des deux pays, créant des incitations politiques différentes. Les critiques adressées par la ministre française de l'économie, Christine Lagarde [15], à l'encontre de l'excédent com-

mercial allemand [16], ont été particulièrement mal reçues en Allemagne où la chancellerie a immédiatement répondu qu'il était absurde de reprocher à l'Allemagne d'être trop compétitive et que ses voisins devraient suivre la même voie et consentir les mêmes efforts. Le débat sur les déséquilibres internes à la zone euro est difficile, notamment parce que la stratégie économique allemande est associée à une éthique de l'effort et au constat des résultats obtenus par l'Allemagne en matière d'emploi et d'excédent commercial. Dans cette interprétation, l'Allemagne est compétitive parce que ses salariés ont accepté de se serrer la ceinture, et il est donc hors de question qu'elle paie pour l'incapacité de ses voisins à consentir les mêmes efforts et à faire des choix stratégiques similaires.

d. L'éthique allemande face au mensonge grec

Cette éthique économique, et le consensus national qui l'entoure, aide à mieux comprendre la réaction allemande dans le cadre de crise grecque et notamment sa dimension moralisante.

La crise grecque a en effet conduit à une vive réaction de l'élite allemande, des médias et de la population, autour des arguments suivants :

- l'État grec a menti sur l'état de ses finances publiques, d'abord pour faciliter l'entrée dans l'UEM puis pour respecter en apparence les critères du Pacte de Stabilité et de Croissance. Du point de vue allemand, la Grèce a ainsi violé les règles qui fondaient le contrat européen ;
- le risque de défaut grec a déstabilisé l'euro en faisant craindre un risque de contagion, mettant ainsi en péril un élément fondamental de la culture économique allemande – la stabilité monétaire – et suscitant un regret du DM dans la population allemande –. Il a également rappelé le traumatisme qu'avait constitué l'abandon du DM ;
- la Grèce a vu sa compétitivité se dégrader en raison d'une inflation de ses coûts salariaux non justifiée par une augmentation correspondante de la productivité. Cette dégradation est attribuée par certains médias allemands à des institutions qu'ils décrivent comme corrompues et à l'absence d'une éthique de l'effort, en contraste complet avec le modèle allemand ;
- la Grèce a vécu d'une façon générale à crédit grâce à des taux d'intérêt trop faible, bénéficiant des mêmes taux d'intérêts que l'Allemagne alors que l'inflation y était plus élevée.

15. Interview de Christine Lagarde dans le *Financial Times* daté du lundi 15 mars.

16. Ces critiques témoignent aussi de la crainte d'un déséquilibre économique entre la France et l'Allemagne qui revient régulièrement des deux côtés dans les relations franco-allemandes.

Ainsi, la Grèce est apparue – dans la presse notamment – comme un symbole de ce que l'Allemagne craignait de voir se réaliser avec l'entrée des pays du sud de l'Europe dans la zone euro. L'abandon de sa monnaie la faisait dépendre d'États dépensiers vivant à crédit et aux mains de gouvernements clientélistes – voire corrompus ou menteurs – sans que les citoyens allemands n'aient de prise sur la politique budgétaire des États qui ne respectent pas les règles collectives. Si l'on ajoute à cela les efforts consentis par les Allemands sur le plan intérieur, notamment au niveau salarial et fiscal, ou dans le cadre de la contribution allemande au budget européen – l'Allemagne a la contribution nette la plus élevée des États membres en valeur absolue –, il n'est pas étonnant qu'une violente réaction se soit produite. Qui voudrait continuer à se montrer solidaire avec un État qui ne respecte pas les règles collectives alors qu'il a le sentiment de consentir des sacrifices importants ? De facto l'aide à la Grèce a été très impopulaire au sein de la population allemande qui considère le gouvernement grec comme responsable de cette crise [17] et refuse la création d'une "union de transferts". La crise grecque a ainsi ravivé dans l'opinion publique allemande des débats similaires à ceux qu'avaient suscités la réunification et les inégalités de développement économiques entre Länder. Ces débats sont propres à toute organisation fédérale : ils soulèvent la question de la solidarité interne et de la bonne utilisation des fonds publics prélevés dans ce cadre. Ce faisant, ils posent ainsi la question du vivre ensemble, qui fonde toute communauté politique. De ce point de vue, les fractures créées au sein de l'Union, et particulièrement en Allemagne, par la crise grecque ne sont pas encourageantes pour le renforcement d'une communauté politique européenne dépassant le seul cadre institutionnel. On ne saurait dès lors s'étonner du mouvement actuel vers un renforcement du caractère intergouvernemental de la gestion des affaires européennes et vers un recentrage de la politique économique européenne de l'Allemagne sur la défense de ses intérêts propres.

2. LA POLITIQUE EUROPÉENNE DE L'ALLEMAGNE DANS LE DOMAINE ÉCONOMIQUE : NORMALISATION OU LEADERSHIP ?

Si la crise des finances publiques de la Grèce et, au-delà, des pays qualifiés avec dédain de « PIIGS » (Portu-

gal, Italie, Irlande, Grèce, Espagne), est apparue aux Allemands comme une violation du contrat européen et une situation inacceptable au regard de leur éthique et de leur modèle économique, ce n'est là qu'une des explications du comportement et des tergiversations [18] du gouvernement allemand au moment des négociations sur le plan de soutien à la Grèce. La mise en forme politique de cette éthique dans le contexte électoral allemand révèle une nouvelle conception du gouvernement allemand quant à sa participation au "concert européen". L'intérêt national y est désormais clairement identifié et défendu, au prix parfois d'une certaine hypocrisie : l'Allemagne cherche à se présenter comme un élève modèle face aux politiques économiques plus laxistes de ses partenaires sans toujours admettre ses propres faiblesses notamment celles de ses banques. C'est dans ce contexte de normalisation et de renationalisation de la politique européenne de l'Allemagne que celle-ci doit pourtant assumer son leadership de fait sur l'économie européenne.

a. Intérêt national et intérêt européen : la normalisation de la position allemande à la lumière de la crise économique

Classiquement, les États membres défendent leurs intérêts nationaux au sein du Conseil. C'est là une situation « normale » dans la mesure où les gouvernements nationaux sont ensuite responsables de leurs prises de position, relayées par les médias, devant leur opinion publique et peuvent être sanctionnés lors d'échéances électorales. Les gouvernements sont exposés à la pression des intérêts particuliers nationaux, en particulier des milieux d'affaires. Les gouvernements ne sont d'ailleurs pas seuls concernés par cette influence nationale : les députés européens le sont également, en fonction de leur État membre d'origine. Les gouvernements nationaux contribuent du reste, aux côtés des lobbies, à organiser cette stratégie d'influence nationale au sein du Parlement européen. Enfin, il est notable que l'influence des États membres dans les décisions européennes s'est accrue au cours de la crise, le Conseil prenant le pas sur la Commission.

Jusqu'à la fin du siècle passé, néanmoins, l'Allemagne a eu une position originale dans le jeu européen. Les affaires européennes faisaient l'objet d'un consensus transpartisan en faveur de l'intégration (Konsenspoli-

17. Voir sur ce point le sondage de l'IFOP, « Les Européens face à la crise grecque – Résultats détaillés », Etude réalisée pour la Fondation pour l'innovation politique, juin 2010. Cette enquête a été conduite au mois de mars 2010.

18. Il s'est écoulé 15 mois entre février 2009, quand le ministre des finances d'alors – Peer Steinbrück – a mentionné pour la première fois la possibilité d'un plan d'assistance, et l'accord du 9 mai 2010.

tik). Cette position a néanmoins évolué avec les gouvernements de Gerhard Schröder et Angela Merkel, tous deux n'ont pas connu la guerre et ont entretenu des relations plus difficiles avec leurs homologues français. Les hommes politiques allemands – à l'exception du ministre des finances Wolfgang Schäuble – sont désormais plus indifférents au projet européen et Angela Merkel n'a pas de projet clair et ambitieux pour l'Europe. La position allemande à Bruxelles est devenue plus influencée par les intérêts nationaux du pays, témoignant d'une certaine « *normalisation* » de la politique européenne de l'Allemagne. Cela s'est vu par exemple dans le domaine de l'énergie (stratégie de sécurisation des approvisionnements au travers d'un rapprochement avec la Russie, rupture entre Areva et Siemens, lobbying de l'industrie allemande lors des négociations du paquet Energie-Climat en vue de rendre moins ambitieux les objectifs de la lutte contre le réchauffement climatique). C'est d'ailleurs ce portefeuille que l'Allemagne a négocié – et obtenu – au sein de la Commission. La « *normalisation* » de la politique européenne de l'Allemagne s'est également manifestée dans le cadre des négociations sur les perspectives financières 2007-2013, le gouvernement allemand souhaitant limiter la contribution nette de l'Allemagne au budget communautaire et prêtant dès lors une attention particulière à l'impact financier des politiques européennes.

Au cours de la crise grecque, la prise en compte de l'intérêt national s'est manifestée de deux façons. Tout d'abord, par le comportement d'Angela Merkel, qui a cherché à gagner du temps à l'approche d'une échéance électorale importante en Rhénanie-du-Nord-Westphalie, puisque la majorité au Bundesrat s'y jouait. Or la crise grecque a été au cœur de la campagne électorale compte tenu de l'impopularité d'un plan d'assistance à la Grèce dans l'opinion publique et auprès de ses partenaires libéraux du FDP au sein de la coalition gouvernementale. La crise grecque faisait la « *une* » des tabloïds allemands qui dénonçaient le rôle de « *Zahlmeister* » (trésorier-payeur) de l'Allemagne [19] et estimaient que le contributeur allemand, après avoir payé pour les excès du secteur financier, allait devoir payer pour les erreurs des autres si le gouvernement allemand cédait à Bruxelles. De fait, Angela Merkel et son gouvernement ont vu leur taux de satisfaction chuter dans les sondages après l'acceptation du plan de stabilisation de 750 milliards €.

Le deuxième élément de prise en compte de l'intérêt national est passé plus inaperçu : la protection des intérêts des banques allemandes. Celles-ci – en particulier les Landesbanken – ont été très fragilisées par la crise financière de 2007-2008 et constituent depuis un risque important pour la stabilité de l'économie allemande. Le soutien qu'a alors dû leur apporter le gouvernement allemand a été extrêmement impopulaire auprès de l'opinion publique. Or les banques allemandes étaient particulièrement exposées en Grèce où elles ont consenti d'importants crédits (auprès de l'État, des entreprises et des ménages). Dans ce contexte, l'hypothèse d'un défaut grec était extrêmement périlleuse pour les banques allemandes qui la voyaient dès lors d'un très mauvais œil. Plutôt que d'admettre les risques excessifs pris par les banques allemandes en Grèce et dans un certain nombre de pays du sud de l'Europe, le gouvernement allemand a préféré demander des efforts d'assainissements draconiens à la Grèce et maintenir l'opacité sur l'exposition des banques allemandes. Le gouvernement allemand a ainsi refusé dans un premier temps qu'elles soient soumises à des « *stress tests* » puis a refusé que ces stress tests, finalement réalisés et rendus publics au début de l'été 2010, prennent en compte l'exposition au risque souverain. En refusant un défaut grec, même partiel, puis en acceptant finalement avec les apparences de la contrainte le plan d'assistance à la Grèce, Angela Merkel a en fait apporté un soutien indirect aux banques allemandes, auteurs d'un fort lobbying, en leur évitant des pertes importantes et la nécessité d'une recapitalisation supplémentaire par l'État, qui aurait été extrêmement impopulaire.

Cette mise en évidence du rôle de l'intérêt national dans la politique allemande au cours de la crise grecque permet de relativiser l'image créée par le gouvernement et la presse allemands d'un pays vertueux refusant de payer pour les erreurs des autres. Il y a eu de ce point de vue une forte contradiction dans la politique allemande au cours de la crise entre une grande prudence à l'égard des banques – dont la situation réelle a été maintenue dans l'opacité – qui tranche avec la dénonciation virulente des excès des marchés financiers et des erreurs des États membres en proie à une crise budgétaire.

En même temps, la « *renationalisation* » de la politique européenne de l'Allemagne ne doit pas être exagérée.

19. Le 25 mars 2010, Bild titrait par exemple "Nie wieder Zahlmeister Europas!".

Elle se produit dans un contexte de désenchantement de la perception du projet européen en Allemagne. Seuls 30% des Allemands pensent que l'euro a plus d'avantages que de désavantages [20]. Néanmoins, l'élite politique allemande reste dans une large mesure consciente des avantages que l'économie du pays tire de la zone euro, en particulier dans le cadre d'une stratégie tournée vers les exportations. De plus, l'opinion publique allemande considère majoritairement (52%) que le niveau européen est le niveau où la crise doit être résolue, contrairement à ce qui est observé dans des pays comme la France, l'Italie, l'Espagne ou le Royaume-Uni où les citoyens préfèrent des solutions nationales [21].

b. Garantir la stabilité de l'euro : la vision allemande du futur de la gouvernance économique européenne

A la suite de la crise grecque où elle a été critiquée de toute part – à la fois par ceux qui s'opposaient au principe même d'un plan d'assistance à la Grèce et par ceux qui considéraient qu'en tergiversant longuement elle avait fragilisé l'euro et accru le coût du sauvetage de la Grèce –, Angela Merkel a l'occasion de reprendre l'initiative [22] dans le cadre de l'adoption de nouvelle règle de gouvernance économique. Sans surprise, c'est autour d'un renforcement de la surveillance macroéconomique que s'articule la position allemande. Sur ce point, la France et l'Allemagne ont présenté des propositions communes [23], visant « *l'application de sanctions fondées sur des règles* » [24]. Ces propositions concernent l'établissement de règles de droit interne garantissant le retour à l'équilibre des finances publiques (sur le modèle de la règle constitutionnelle dont s'est dotée l'Allemagne [25]), d'un « *semestre européen* » en vue de permettre un avis de la Commission sur les budgets nationaux, d'une surveillance élargie aux divergences de compétitivité, à la dette privée et à la stabilité financière et, enfin, d'une plus grande transparence des comptes et des statistiques. Sur le plan des sanctions, la proposition franco-allemande insiste sur le fait de frapper au portefeuille en imposant un dépôt portant intérêt aux États faisant l'objet d'une procédure pour déficit excessif – procédure qui serait accélérée –, et en créant la possibilité de cesser le versement des fonds structurels aux États ne respectant pas les règles budgétaires communes. Cette proposi-

tion envisage néanmoins des sanctions politiques sous la forme d'un retrait du droit de vote au Conseil d'un État membre enfreignant de façon grave et répétée les engagements communs.

La France et l'Allemagne s'opposent néanmoins sur certains points. Par exemple, la France a refusé de considérer la possibilité d'exclure un État membre de la zone euro, mécanisme pourtant suggéré par Angela Merkel devant le Bundestag en mars 2010. La France considère que l'Allemagne a adopté trop tôt une politique d'austérité [26] alors que ses finances publiques lui permettaient de poursuivre l'effort de relance au bénéfice de l'ensemble de la zone euro. Les responsables politiques français et allemand s'opposent aussi sur le style de la gouvernance. Ce n'est pas qu'une question de personne, c'est également une question de culture et d'organisation politico-administrative. Le processus de décision politico-administratif peut-être plus rapide en France en raison de son caractère extrêmement hiérarchisé, le chef de l'État rendant les arbitrages en dernier ressort sur les sujets les plus importants. Il est plus lent dans le système fédéral allemand où la Chancelière joue un rôle de médiatrice entre points de vue divergents.

En outre, le gouvernement français souhaitait un renforcement de l'Eurogroupe en vue de disposer d'un organe de décision des chefs de gouvernement des États membres de l'UEM. Cette initiative est perçue d'un mauvais œil par le gouvernement allemand pour deux raisons principales. La première est que l'Allemagne se sent relativement isolée au sein de la zone euro face à la France : les plus grands pays de la zone euro hors la France et l'Allemagne sont l'Italie et l'Espagne, dont l'intérêt n'est pas dans une posture ferme à l'égard des finances publiques compte tenu de la piètre situation des leurs. L'Allemagne risque moins d'être mise en minorité au sein des Vingt Sept car le soutien des pays scandinaves, de plusieurs pays d'Europe centrale et sur certains sujets du Royaume-Uni (en particulier sur le budget européen) lui permettent de former des coalitions plus larges. La deuxième raison n'est pas nouvelle : le gouvernement allemand craint que l'Eurogroupe ne soit transformé – par la France notamment – en un instrument de pression à l'encontre de la BCE. Jusqu'ici l'Allemagne l'a emporté sur ce point.

Les propositions qui seront présentées cet automne par le groupe de travail piloté par Herman Van Rompuy mon-

20. D'après un sondage ARD – DeutschlandTREND publié en avril 2010, cité dans Schwarzer (2010). Voir aussi le sondage réalisé par le German Marshall Fund en juin 2010 qui indique que 53 % des Allemands considèrent que l'euro a été une mauvaise chose pour leur économie (Transatlantic trends 2010, http://www.gmfus.org/trends/doc/2010_English_Key.pdf).

21. IFOP, Op. cit. et Seidendorf (2010).

22. La chancelière allemande a en effet donné l'impression d'avoir perdu l'initiative lors des négociations de début mai 2009. Le président français a en effet présenté l'accord du 9 mai 2010 comme une victoire française sur les réticences allemandes. En outre, la presse allemande n'a pas hésité à présenter le résultat des négociations comme une capitulation allemande.

23. Celui-ci est bien résumé par Daniela Schwarzer : « a rules-based approach based on nominal targets and sanctioning mechanisms, a low degree of risk sharing and very little political discretion ».

24. Un papier franco-allemand a été présenté à l'initiative de Wolfgang Schäuble et Christine Lagarde en juillet 2010 (www.economie.gouv.fr/actus/pdf/100721franco-allemand.pdf).

25. Cette règle interdit au déficit public de dépasser 0,35% du PIB hors effets conjoncturels à partir de 2016 pour l'État fédéral et de 2020 pour les Länder.

26. Le gouvernement allemand a en effet adopté des mesures d'économies à hauteur de 80 milliards €.

L'éthique allemande et l'esprit européen : l'Allemagne garante de la stabilité de l'euro ?

treront si les exigences formulées par le gouvernement allemand en vue du renforcement de la surveillance au sein de l'UEM sont satisfaites. Il est certain qu'Angela Merkel compte dessus pour rassurer son opinion publique après avoir du accepter le plan d'assistance à la Grèce.

Que l'Allemagne ait à assumer le leadership pour garantir la stabilité de l'euro est indéniable en raison de son poids économique et de son rôle d'étalon pour les autres économies de la zone euro. Néanmoins la crise grecque a montré la difficulté d'assumer ce rôle. Il s'agit en effet de rendre compatible l'exigence de contrôles crédibles – en cohérence avec l'éthique économique allemande – avec une solidarité budgétaire en période de crise – solidarité à laquelle les élites, la presse et l'opinion publique allemandes sont réticentes. La crise grecque a suscité des inquiétudes à cet égard, en raison des tergiversations du gouvernement allemand. Ces inquiétudes ne doivent cependant pas être exagérées : l'opinion publique allemande reste dans sa majorité attachée à l'unité européenne tout en

étant soucieuse de la préservation d'une culture de la stabilité qui définit son éthique économique.

La question que ce rôle pose concerne la faisabilité et l'opportunité pour les autres États membres d'adopter un modèle proche du modèle allemand à défaut d'avoir l'éthique qui l'accompagne. D'ores et déjà, les marchés financiers créent une forte incitation pour les autres États membres à assainir leurs finances publiques. La BCE les a invités à suivre l'exemple allemand en matière de réformes structurelles [27]. Le Traité de Lisbonne décrit l'économie européenne comme une « *économie sociale de marché* », un concept d'origine allemande (Soziale Marktwirtschaft), et le gouvernement français envisage explicitement d'aligner la fiscalité française sur la fiscalité allemande. Néanmoins, l'adoption par la zone euro du modèle allemand, si elle peut être facteur de stabilité pour l'euro, ne saurait être un remède miracle, comme l'indique la faible croissance en Allemagne ces dernières années. Il n'est en outre aucunement évident qu'une politique déflationniste tournée vers les exportations rencontre l'adhésion de l'opinion publique dans l'ensemble des États membres.

27. Entretien de Jean-Claude Trichet au Figaro (« Les pays de la zone euro doivent faire des efforts »), 3 septembre 2010.

Auteur : Jean-François Jamet

économiste, ancien consultant auprès de la Banque mondiale, enseigne l'économie politique de l'Union européenne à Sciences-Po (<http://www.jf-jamet.eu/>).

Retrouvez l'ensemble de nos publications sur notre site :
www.robert-schuman.eu

Directeur de la publication : Pascale JOANNIN

LA FONDATION ROBERT SCHUMAN, créée en 1991 et reconnue d'utilité publique, est le principal centre de recherches français sur l'Europe. Elle développe des études sur l'Union européenne et ses politiques et en promeut le contenu en France, en Europe et à l'étranger. Elle provoque, enrichit et stimule le débat européen par ses recherches, ses publications et l'organisation de conférences. La Fondation est présidée par M. Jean-Dominique GIULIANI.