

Le couple franco-allemand et la dimension géopolitique de la crise de l'euro

*Pierre-Emmanuel Thomann*¹

« Les peuples qui sont liés par une monnaie commune ne se feront plus jamais la guerre² », avait déclaré Angela Merkel en juin 2008. La chancelière allemande a rappelé par ce commentaire que l'euro, élément le plus achevé du projet européen, n'est pas seulement un instrument de politique économique et monétaire, mais aussi un projet politique indissociablement lié aux fondements du projet européen. La crise de l'euro a un effet pourtant inattendu sur la relation franco-allemande : l'euro comme monnaie politique est l'aboutissement ultime de la stratégie d'intégration du projet européen pour pacifier les relations franco-allemandes et européennes. En raison de la faillite de la convergence économique entre membres de la zone euro et des différends sur le moyen de résoudre la crise, la monnaie unique est devenue autant un élément de division que d'unité européenne. L'accroissement des interdépendances économiques élevées au rang de stratégie n'a pas non plus abouti à plus d'union politique. Elle souligne la difficulté de l'exercice en commun de la souveraineté entre États qui ne sont pas liés par une union politique pour piloter l'union économique et monétaire. Dans l'histoire, il n'existe pourtant pas d'union monétaire qui ait survécu sans union politique. Or une union politique suppose une entente franco-allemande sur les finalités et les modalités de l'union économique et monétaire, et les enjeux de pouvoir qui lui sont associés.

La présente étude souligne les enjeux géopolitiques de la crise actuelle auxquels le couple franco-allemand se trouve confronté. Les représentations

1. Doctorant en géopolitique, Institut français de géopolitique, université Paris-VIII.

2. Discours de la chancelière fédérale lors de la célébration du dixième anniversaire du jubilé de la Banque centrale européenne, 3 juin 2008, Francfort-sur-le-Main.

HÉRODOTE

nationales allemandes et françaises différentes à propos de l'économie sociale de marché, mais aussi sur leur positionnement dans la mondialisation, structurent les stratégies respectives et les compromis négociés pour gérer la crise de l'euro et renforcent les incertitudes sur l'avenir de la relation franco-allemande et du projet européen.

L'économie sociale de marché : représentations allemande et française

La crise de l'euro, qui a démarré après la crise financière mondiale de 2008, a souligné la persistance des divergences et arrière-pensées franco-allemandes par rapport à l'union économique et monétaire. Les deux voisins ont d'abord réagi de manière différente avant de chercher à démontrer devant l'urgence la solidité du noyau européen et son caractère incontournable pour toute décision de nature politique concernant l'avenir du continent européen. Les désaccords et compromis franco-allemands renvoient à des représentations nationales différenciées, mais aussi communes, sur le rôle de l'union économique et monétaire et sur ses finalités.

Selon le chercheur allemand Henrik Uterwedde, « le grand défi que constitue la crise financière et économique mondiale, qui a plongé l'Allemagne comme ses voisins dans une situation d'une difficulté sans précédent, montre bien l'actualité du référentiel de l'économie sociale de marché, et ceci à double titre : d'une part, la révélation des limites d'un libéralisme sans normes et d'un capitalisme sans éthique, ainsi qu'un rappel au retour de l'État s'accordent bien avec l'éthique de l'économie sociale de marché qui cherche à encadrer le fonctionnement des marchés et à faire valoir les valeurs dépassant la seule quête du profit ». « D'autre part, l'économie sociale de marché est de plus en plus vue comme un référentiel utile dans la recherche d'une sortie de crise au niveau international » [Uterwedde, 2009, p. 29].

L'économie sociale de marché s'inspire de l'école de Francfort, qui a développé un modèle économique que l'on nomme l'ordolibéralisme. Il propose une voie différente du libéralisme de type anglo-saxon que l'on qualifie de « laisser-faire » et de l'« économie planifiée » qui fut appliquée dans les régimes communistes. L'État fixe un cadre, un ordre pour les activités qui relèvent des individus. Selon l'ordolibéralisme, le principe de concurrence et le marché sont plus performants pour générer la prospérité que le dirigisme économique.

Michel Foucault, soulignant les origines historiques du modèle allemand de l'économie sociale de marché, a écrit que le nazisme fut le « champ d'adversité » de l'école de Francfort dans les années 1920 [Foucault, 2004, p. 110]. Ce qui sous-tend cette forme de néolibéralisme, c'est aussi une certaine distance vis-à-vis de l'État, qu'il s'agisse de l'État-providence ou l'État fasciste. En Allemagne, l'État-nation a été disqualifié par le nazisme et la défaite de la Seconde Guerre

Herodote, n° 151, La Découverte, 4^e trimestre 2013.

mondiale, aussi l'État s'est-il reconstruit avec une référence moindre à la nation. L'un des objectifs de la doctrine ordolibérale fut donc de « fonder la légitimité d'un État à partir d'un espace de libertés économiques » sur la base des idées développées dans les années 1925-1930 [Foucault, 2004, p. 120].

Lorsque Konrad Adenauer est devenu chancelier en 1949, il a décidé d'appliquer le modèle d'économie sociale de marché à la jeune République fédérale sous l'impulsion de son ministre de l'Économie Ludwig Erhard, qu'on associe en Allemagne au « miracle économique allemand » d'après guerre.

L'économie sociale de marché et les Français

Après la Seconde Guerre mondiale, le contraste est très grand entre l'ordolibéralisme allemand et les conceptions françaises plus étatistes. Les représentations françaises de l'économie sont issues de la Révolution française et de sa conception de la République avec la nation souveraine, le centralisme et l'héritage colbertiste. Tous ces héritages aboutissant au primat de la politique sur l'économie. Néanmoins, ces conceptions françaises ont évolué dès la fin de la Seconde Guerre mondiale avec la nomination par le général de Gaulle de Jean Monnet au Plan. Influencé par la politique du *New Deal* aux États-Unis où il a séjourné dans les années 1930 et pendant la guerre, il a introduit en France une conception plus libérale de l'économie. Plus tard, dans les années 1970, sous la présidence de Valéry Giscard d'Estaing, le modèle économique français s'est inspiré du modèle allemand pour développer une *économie sociale de marché à la française* sous la pression de la crise pétrolière et pour rattraper les performances économiques supérieures de son voisin [Ziebuera, 2012]. Cependant, le véritable tournant se situe en 1983, avec l'échec de la politique de relance du nouveau gouvernement socialiste qui a dû se résoudre à changer de cap pour rester dans le système monétaire européen (SME), après des négociations très tendues avec les Allemands³. Le tournant de 1983 est considéré comme le virage du président Mitterrand vers une politique orientée vers la construction européenne, avec le choix de s'engager vers la stratégie du franc fort, c'est-à-dire de s'arrimer au *deutsche Mark*. L'intégration européenne, notamment avec le lancement de la monnaie unique en 1999, a accéléré la transformation de la vision française. L'introduction de l'euro s'est en effet accompagnée de compromis sur les principes de l'union économique et monétaire proches des conceptions des Allemands, qui en retour ont abandonné

3. Voir à ce propos l'ouvrage de Bernard Connoly, *La Sale Guerre de la monnaie européenne*, Albin Michel, Paris, 1995.

le mark⁴. Il a été promis à l'opinion publique allemande réticente que l'euro serait géré comme le mark, c'est-à-dire selon des principes ordolibéraux⁵.

Les gouvernements allemand et français ont partagé l'objectif de faire de la monnaie unique l'un des moteurs du projet européen, dont l'existence est relative aux deux enjeux majeurs suivants : maintenir un équilibre franco-allemand et construire une alliance de pouvoir vis-à-vis des acteurs extérieurs. Derrière cette vision commune de l'euro comme monnaie politique, les finalités n'en restent pas moins différenciées. Un penchant pour l'intervention de l'État restant plus important en France qu'en Allemagne, l'économie et la monnaie doivent être au service de l'*Europe puissance*. De même que, pour les Français, le projet européen est, dès l'origine, un moyen d'équilibrer le poids de l'Allemagne dans le domaine économique et monétaire, mais doit aussi servir à faire de la puissance économique allemande, un atout pour la France et l'Europe [Millward, 1994]. En revanche, pour les Allemands, l'euro est un instrument économique au service de la prospérité et de l'efficacité économique, l'Allemagne étant vue comme une puissance exportatrice dans une *Europe de la stabilité*. L'euro est alors un moyen de préserver le modèle économique allemand et d'influencer de manière décisive les règles européennes et mondiales. La crise de 2008 sera l'occasion pour les gouvernements français de tenter de remettre en cause certains des principes issus de l'*économie sociale de marché* allemande adoptée au niveau européen, et pour le gouvernement allemand de les défendre.

L'Europe : un carrefour des réseaux mondialisés ou une Europe protection ?

Selon Stephen Martens, « l'espace allemand ne se veut plus territorial, donc cartographiable : c'est un agencement de flux de valeurs marchandes, de capitaux, mais aussi flux de vecteurs modèles, tel celui de l'économie sociale de marché, voire d'un capitalisme anglo-rhénan ». Une nouvelle représentation qu'a l'Allemagne d'elle-même émergerait, et l'on assisterait au « passage d'une représentation de la position centrale de l'Allemagne en Europe à une représentation

4. La force de la monnaie et du commerce a longtemps compensé une marge de manœuvre plus limitée en politique étrangère et de défense. Une sorte de « nationalisme du *deutsche Mark* » s'est renforcé par le succès économique de la République fédérale. La formule est de Jürgen Habermas.

5. Ils se traduisent pour l'euro par le préalable de la libre circulation des capitaux dans l'Union européenne, l'indépendance de la Banque centrale européenne (BCE), l'objectif de stabilité des prix et de l'équilibre budgétaire qui s'ajoutent au principe de la concurrence dans le marché unique qui veille à la non-distorsion des principes du marché par les interventions directes de l'État, le principe du libéralisme pour les échanges extérieurs.

géoéconomique de la position centrale de l'Europe dans le monde ». Toujours selon Stephen Martens, la mondialisation devenant la matrice en matière de politique étrangère, « la géopolitique des espaces vitaux, des aires d'influence, exclusive et de l'expansion territoriale n'a plus de sens en soi. Au sein de l'actuelle géopolitique des flux, qui s'est substituée à celle des espaces, prédominent les structures à réseaux » [Martens, 2000, p. 48].

Pour faire face à la mondialisation, selon les représentations françaises, le territoire des Français et celui des Européens impliquent des frontières pour se protéger. Cette manière de voir serait en décalage avec l'espace des flux de la mondialisation des Allemands qui raisonnent plus en termes d'imbrications économiques et politiques (*Verflechtung*), dont le rôle est aussi de pacifier les relations par le commerce. Il s'agit moins, pour les Allemands, d'exercer la puissance sur un territoire comme le pensent les Français que d'être compétitifs selon des règles et des normes idéalement acceptées par tous dans des espaces quadrillés par des réseaux sans limites.

Les Français ne se perçoivent pas comme une puissance commerçante, alors même que l'économie française dépend aussi des réseaux et que ses performances sont loin d'être négligeables avec la deuxième place en Europe en 2011 et la cinquième au niveau mondial en termes de PIB ; en revanche, en parité de pouvoir d'achat (PPA), la France est reléguée au neuvième rang mondial, passant derrière la Chine, l'Inde, la Russie et le Brésil⁶. Ce recul alimente un discours sur le déclin économique de la France que conforte la désindustrialisation aggravée par la crise économique. Cependant, pour les gouvernements français successifs d'après guerre, soucieux de positionner la France comme puissance exportatrice, il n'a jamais été question de faire du marché unique un espace fermé aux échanges extérieurs. La position du curseur entre ouverture et protection est toutefois restée différente.

Les Français sont favorables à une véritable politique industrielle européenne avec des filtres importants aux frontières de l'Union européenne afin de compenser l'ouverture des frontières nationales au marché unique et le droit de concurrence qui limite les aides d'État, mais surtout pour limiter la venue des concurrents étrangers qui investissent le marché européen en vertu des accords de libre-échange. Selon Pascal Kaufmann et Henrik Uterwedde, le territoire européen est aujourd'hui l'échelle adéquate d'exercice des instruments de régulation dans la stratégie française face à la mondialisation, l'échelon national étant trop petit pour l'exercer efficacement [Kaufmann, Uterwedde, 2010]. Les Allemands sont moins favorables à ce type de politiques qui viendrait menacer la libre concurrence et

6. <www.challenges.fr>, rubrique économie, « PIB : la France derrière la Chine, l'Inde, la Russie et... le Brésil ».

HÉRODOTE

considèrent que le niveau européen doit se cantonner au cadre réglementaire pour que les marchés fonctionnent de manière satisfaisante [Uterwedde, 2012].

En refusant de débattre en profondeur du destin de l'Europe après la chute du mur de Berlin, Français et Allemands ont notamment laissé ouverte la question qui taraude les populations : l'UE est-elle, dans le monde globalisé, un espace fini susceptible d'être un champ de décisions politiques, un cadre protecteur, ce qui suppose qu'elle ait des frontières ? Ou n'est-elle qu'une sous-partie d'un réseau mondial d'intérêts enchevêtrés et de valeurs plus ou moins partagées, ce qui appelle au contraire le démantèlement des frontières ? [Goulard, 2005, p. 3.]

Ces deux visions du territoire de l'Union européenne expriment deux manières différentes de se positionner dans la mondialisation du fait de leurs conceptions différentes du projet européen.

Les stratégies allemande et française face à la crise de l'euro

L'ampleur de l'intégration des réseaux bancaires européens mais aussi mondiaux a été révélée par la rapidité avec laquelle la crise financière de 2008 aux États-Unis s'est transmise à l'Europe entière. La faillite financière imminente provoquée par la spéculation sur la dette de la Grèce, État européen de dimension très modeste, et l'éventualité de son défaut de paiement ont fait craindre un effet domino dans toute la zone euro au point de mettre en péril l'euro par le biais des participations croisées des banques européennes détentrices des dettes d'État. L'exposition des réseaux bancaires allemands et français en Grèce et dans les autres pays en difficulté de la zone euro a acculé l'Allemagne et la France et leurs partenaires de la zone euro, après d'âpres négociations, à intervenir pour sauvegarder leur propre système bancaire et éviter l'effet domino qui aurait éventuellement fait exploser la zone euro et débouché sur une crise politique grave. L'endiguement de la crise a aussi été l'occasion d'une rivalité de pouvoir franco-allemande. Les gouvernements allemand et français ont proposé au début de la crise des modalités de résolution de crise concurrentes : une solidarité européenne accrue pour les Français *versus* le principe de non-assistance financière entre États inscrit dans les traités européens pour les Allemands.

Les compromis pour sauvegarder une monnaie politique

Si les enjeux économiques sont très importants, la détermination du *couple franco-allemand* à sauvegarder l'euro révèle la nature avant tout politique de la monnaie unique européenne, comme l'élément le plus avancé de la construction

européenne pour définitivement enterrer la rivalité franco-allemande par une intégration monétaire irréversible. Le sauvetage de l'euro fut justifié *in fine* par les Allemands et les Français par la volonté politique de préserver cet instrument de pacification. Jean-Claude Juncker, Premier ministre du Luxembourg, a paraphrasé Clausewitz en soulignant que « l'euro, c'est la politique de paix par d'autres moyens ». La stratégie de dramatisation des enjeux de la crise permet aussi de faire passer plus aisément les plans de sauvetage et les réformes impopulaires dans l'opinion publique, de serrer les rangs au niveau politique et de minimiser les critiques issues des oppositions politiques sur la gestion de la crise.

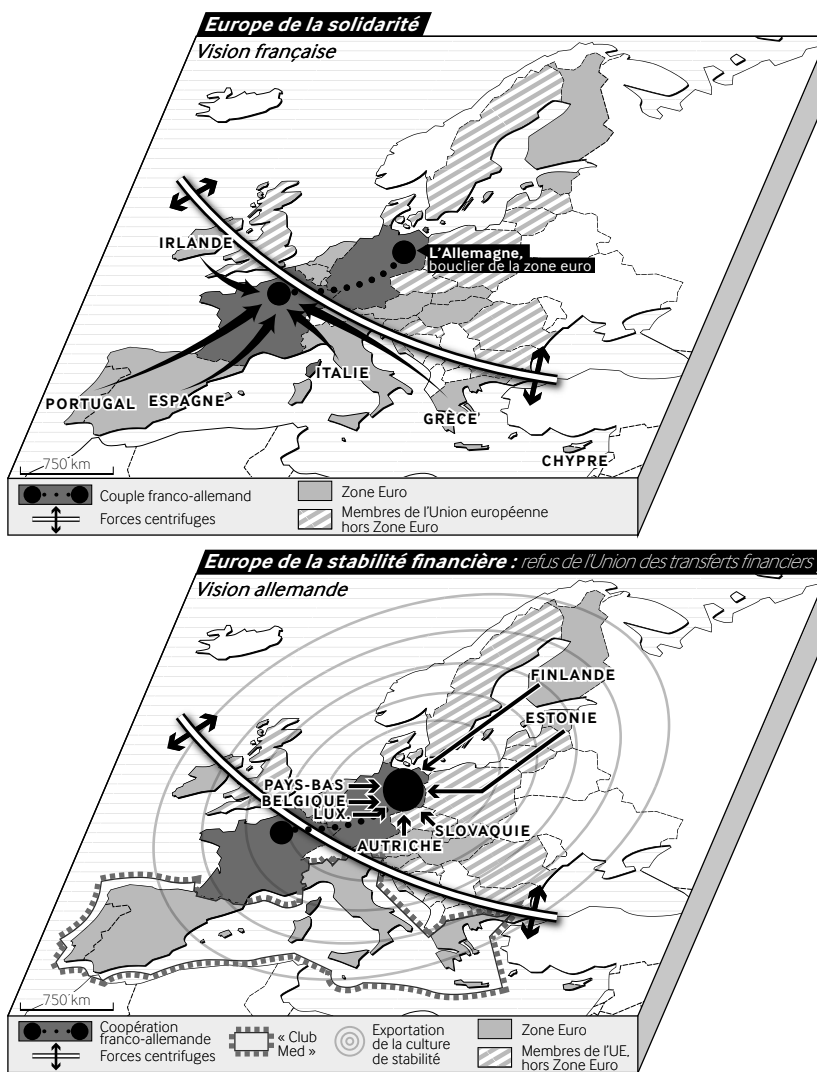
Au fur et à mesure de l'évolution de la crise, les Allemands et les Français se sont rapprochés pour éviter la fracture européenne, laquelle résulte aussi d'un déficit de convergence des économies européennes depuis l'introduction de l'euro et des moyens d'y remédier. Ce rapprochement a permis au binôme d'éviter la rupture, et la stratégie du *couple franco-allemand* selon les Français est destinée à afficher un équilibre de pouvoir entre l'Allemagne et la France tandis que les Allemands ont besoin de cet affichage pour convaincre les partenaires du Sud de l'inévitabilité des réformes et pour ne pas apparaître en situation hégémonique. Le binôme se met ainsi en situation de responsabilité et de pouvoir vis-à-vis des autres partenaires européens, qui les soupçonnent de vouloir constituer un *directoire*.

La planche cartographique n° 1 compare les visions des Allemands et des Français face à la crise de l'euro. L'ambition de l'Allemagne, selon le gouvernement d'Angela Merkel, est de se positionner comme modèle vis-à-vis de l'Union européenne et même vis-à-vis du reste du monde. Dans cette représentation, l'Allemagne est la garante d'une *Europe stable* et bien gérée, selon la vision de l'*économie sociale de marché*⁷.

Les difficultés des pays du sud de l'Europe, qui sont parfois qualifiés de « Club Med » dans la presse allemande, provoquent la réticence de beaucoup d'Allemands à une solidarité européenne avec des pays qui n'ont pas respecté les règles de

7. Angela Merkel a souligné son attachement à l'économie sociale de marché. « Nous étions autrefois d'accord que l'économie sociale de marché est un modèle à succès et qu'elle a incarné le "made in Germany" et "la prospérité pour tous" d'une manière qui ne s'est encore jamais produite en Allemagne. » La crise économique et financière « ne change rien à cette opinion » La raison pour laquelle « la place de l'Allemagne est dans le monde ce qu'elle est » est la meilleure preuve de la réussite de son modèle économique et de société. Discours de la chancelière allemande, « Rede von Bundeskanzlerin Angela Merkel anlässlich der Veranstaltung der initiative Neue Soziale Marktwirtschaft « Erfolg made in Germany-die Soziale Marktwirtschaft », 2 juin 2009, Berlin.

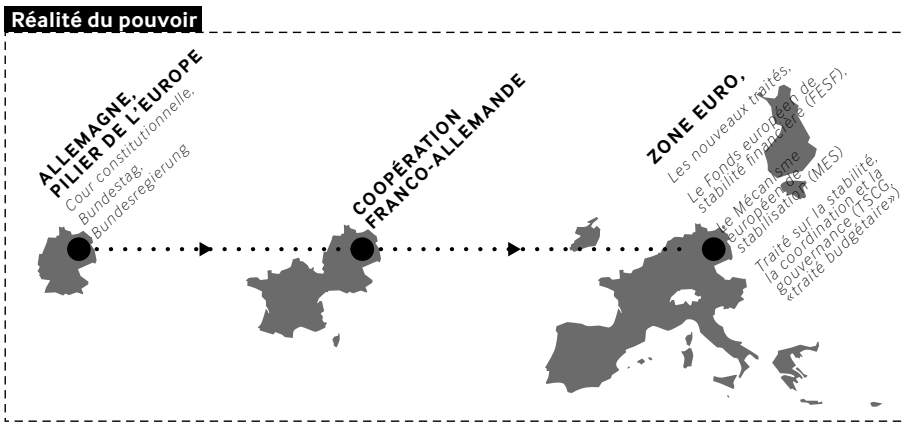
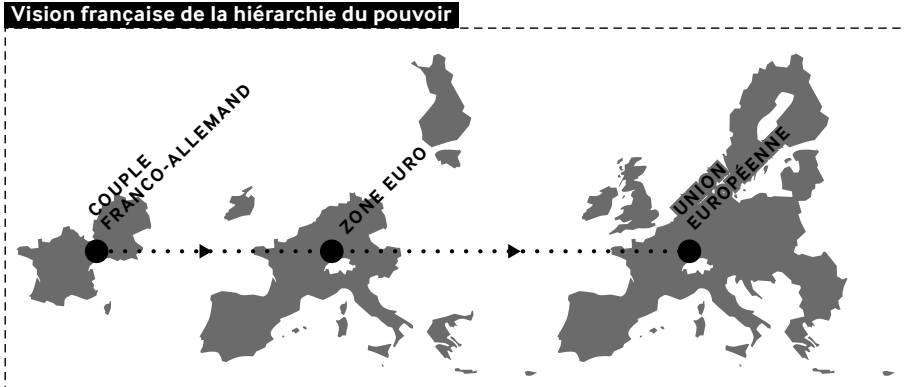
CARTE 1 ET 1 BIS. – REPRÉSENTATIONS FRANÇAISES ET ALLEMANDES DE L'ARTICULATION ENTRE POLITIQUE ET ÉCONOMIE EN SITUATION DE CRISE



Conception : Pierre-Emmanuel Thomann, juillet 2013

Hérodote, n° 151, La Découverte, 4^e trimestre 2013.

LE COUPLE FRANCO-ALLEMAND ET LA DIMENSION GÉOPOLITIQUE DE LA CRISE DE L'EURO



Herodote, n° 151, La Découverte, 4^e trimestre 2013.

Conception : Pierre-Emmanuel Thomann, juillet 2013

bonne gestion que l'Allemagne avait exigées en contrepartie de l'abandon du mark. L'Union européenne n'est pas une nation, et la solidarité entre régions n'est pas évidente pour l'opinion publique. Les Allemands veulent éviter que l'Union européenne ne devienne une *union de transferts financiers (Transferunion)* dont l'Allemagne serait le contributeur principal. L'Autriche, la Finlande, les Pays-Bas, l'Estonie et la Slovaquie partagent cette vision.

Les Français gardent la conviction qu'il existe un primat du politique sur l'économique, et la crise est l'occasion pour le réaffirmer⁸. L'approche française a aussi pour objectif de regagner de l'influence au sein de l'Union européenne et de partager le pouvoir sur une base moins asymétrique avec l'Allemagne face à un modèle allemand qui s'avère plus performant que le modèle français en ce qui concerne la compétitivité de l'économie. Cela passait pour le président Sarkozy par une politique d'équilibre budgétaire sous la pression des Allemands. Les marchés financiers ont commencé à mettre la France en difficulté, à la différence de l'Allemagne, avec une envolée des taux d'emprunts financiers indispensables au fonctionnement d'une économie ouverte. Afficher un *couple franco-allemand uni* a, pour les Français, pour objectif de gagner en marge de manœuvre en donnant des garanties aux Allemands et en cherchant à les convaincre de la nécessité d'une solidarité européenne accrue. La représentation de l'*Europe de la solidarité* est en phase avec les inquiétudes hexagonales à propos de la menace d'un effet domino européen sur les finances françaises.

Les Français cherchent à faire de l'Allemagne le *bouclier de la zone euro* pour faire émerger une *Europe protection* grâce à la force économique allemande. Ils ont obtenu la création du Mécanisme européen de stabilité (MES), qui préfigure un embryon de fonds monétaire européen, instrument de défense dans la mondialisation. Il a été créé pour soutenir les États membres de la zone euro sur lesquels pèsent des difficultés financières importantes. Il a été lancé en octobre 2012 et doit remplacer en 2013 le Fonds européen de stabilisation financière (FESF) créé de manière temporaire pour le sauvetage de la Grèce, de l'Irlande et du Portugal. Il a été mobilisé pour le sauvetage de Chypre au printemps 2013. Sous la pression de la crise, les Allemands ont accepté la création de cet instrument, avec des contreparties : le MES, dans le prolongement du FESF, est un instrument dont le fonctionnement est principalement intergouvernemental, les décisions se prendront

8. Le président français s'est fait l'avocat d'un nouveau capitalisme : « Il faut un nouvel équilibre entre l'État et le marché, alors que partout dans le monde les pouvoirs publics sont obligés d'intervenir pour sauver le système bancaire de l'effondrement. Un nouveau rapport doit s'instaurer entre l'économie et la politique à travers la mise en chantier de nouvelles réglementations ». Discours du président de la République Nicolas Sarkozy, Toulon, 25 septembre 2008.

à l'unanimité⁹ et des réformes proches des conceptions économiques allemandes sont exigées comme contrepartie.

Rivalité franco-allemande et enjeu du centre de gravité géopolitique de l'Union européenne

Les Français, qui craignent de ne pas faire jeu égal avec les Allemands depuis l'unification et les élargissements successifs vers le nord et l'est de l'Europe, ont défendu de manière persistante un rééquilibrage et la crise de l'euro leur a donné l'occasion de poursuivre cette stratégie. Le gouvernement français en *position charnière* entre l'Europe méditerranéenne et nordique, défend la solidarité avec les pays méditerranéens après l'insistance des gouvernements précédents pour inclure les pays du Sud dans la zone euro lors du processus d'union économique et monétaire pour ne pas favoriser une zone monétaire déséquilibrée au profit de l'Allemagne et des pays du Nord. Le gouvernement français défend la solidarité avec les pays méditerranéens pour éviter le rétrécissement de la zone euro en cherchant à y maintenir la Grèce. Une éviction de ce pays créerait un précédent pour la sortie de la zone euro d'autres États.

La crise de l'euro fut aussi l'occasion d'une différence d'appréciation sur l'échelle de gestion de la crise de l'euro. Sa dimension géopolitique s'est révélée avec la question du centre de gravité géopolitique européen : alors que les Français privilégient la zone euro à dix-sept – c'est-à-dire vers le Sud – où ils ont plus de poids, les Allemands, eux, veulent l'Europe à vingt-sept s'étendant vers le Nord et l'Est, où ses alliés sont plus nombreux. La France partage avec la plupart des pays du Sud un déficit commercial avec l'Allemagne, et ne réussit à combler partiellement son déficit commercial qu'avec les pays du Sud. Les Français insistent donc pour faire de la zone euro le centre de gravité du gouvernement économique européen. En revanche, selon la représentation de l'Allemagne au *centre de l'Europe*, la stratégie allemande est donc de contrer toute tentative de division de cet *espace de stabilité* et d'éviter de se couper de son flanc oriental et nordique. Sa préférence initiale d'un *gouvernement économique européen* à vingt-sept et non pas uniquement composé des membres de la zone euro reflète cette préoccupation.

Après une période de tergiversations allemandes, le 16 août 2011¹⁰, les gouvernements allemand et français se sont entendus pour proposer une institutionnalisation

9. Les décisions se prennent à la majorité qualifiée des 85 % si la stabilité de la zone euro est menacée selon la Commission européenne et la Banque centrale européenne.

10. Le président français Nicolas Sarkozy avait promu l'idée d'un *gouvernement économique* à l'échelle de la zone euro dès 2007 lors de sa campagne électorale. La chancelière Angela Merkel a longtemps résisté à cette idée, notamment pour préserver l'indépendance de la Banque centrale européenne.

HÉRODOTE

du *gouvernement économique européen*, réunissant les chefs d'État de la zone euro – et non plus exclusivement les ministres des Finances – de manière régulière deux fois par an, avec un président, M. Van Rompuy, déjà président du Conseil européen. Le contenu de ce « gouvernement économique européen » se précise : le compromis est le suivant : le gouvernement économique à dix-sept, revendication française, est accepté par les Allemands en contrepartie de l'exigence d'inscrire dans les Constitutions des membres de la zone euro la règle d'or de l'équilibre budgétaire qui a été inaugurée par les Allemands. La revendication des Français est aussi d'élargir à l'avenir le contenu des négociations économiques aux questions de fiscalité, de croissance et d'emploi, que les Allemands interprètent plus strictement. Les Français comptent progressivement politiser les questions monétaires au sein de ce *gouvernement économique* et faire contrepoids aux Allemands.

Ce nouveau centre de pouvoir agit aussi en réalité en dehors des procédures communautaires et procède de la prise de décision plus intergouvernementale, consacrant le primat des gouvernements sur les instances européennes¹¹, et reflétant une Europe des États-nations au détriment d'une vision fédérale. Cette vision est partagée par les deux gouvernements. La *méthode de l'Union* dévoilée en novembre 2010 par la chancelière allemande Angela Merkel la rapproche des conceptions françaises soucieuses de la maîtrise du processus par les États.

Cependant, la vision hiérarchique française du *couple franco-allemand* comme cœur des décisions du Conseil de l'euro (censé incarner le futur *gouvernement économique européen*) et imprimant sa marque vis-à-vis de l'Union européenne ne correspond pas tout à fait à la réalité du pouvoir lors de l'élaboration des plans de sauvetage de la zone euro. On assiste à l'évolution des équilibres avec l'Allemagne qui détient un droit de veto sur les décisions et cherche à exporter son modèle vers les États qui ont besoin de l'appui allemand. Les pays en difficulté doivent accepter des contreparties exigées par les Allemands au travers des institutions européennes pour réformer leur économie. Les pays qui ont bénéficié d'un programme de sauvetage détiennent cependant aussi un pouvoir dans les négociations par les dettes qu'ils ont contractées et dont le non-remboursement mettrait en difficulté les États créanciers. En Allemagne, les décisions au niveau national sont réparties entre différentes sources de pouvoir : les négociations au sein de la coalition au pouvoir en raison de leurs vues parfois divergentes, la nécessité

11. Le plan d'urgence d'aide à la Grèce et de sauvetage de l'euro a été élaboré par les chefs d'État et de gouvernement de la zone euro. Le président de la Commission, invité aux débats, n'a pas eu de rôle fondamental, ni le Parlement européen. Le plan n'a pu voir le jour que par une tractation franco-allemande préalable et une négociation entre chefs d'État de la zone euro. Dans une situation d'urgence, les États, et l'Allemagne et la France en particulier, estiment détenir une responsabilité particulière pour agir de manière légitime et crédible.

d'avoir un accord du Bundestag pour les plans d'aide et les débloques des fonds, et le pouvoir de la Cour constitutionnelle de Karlsruhe qui peut invalider les décisions qui ne sont pas conformes selon son interprétation des traités européens et la Constitution allemande¹².

La charnière franco-allemande

Le schéma de la crise de l'euro sur la planche n° 2 illustre les stratégies en concurrence. Les compromis franco-allemands sont destinés à préserver la monnaie unique et éviter une fracture européenne grâce au *couple franco-allemand* comme *charnière* de l'Union européenne en maintenant ensemble l'Europe du Nord-Est et du Sud-Ouest. Les innovations institutionnelles selon un processus centre-périphérie reflètent un compromis entre les approches allemandes et françaises. Le traité budgétaire à 25¹³ États renforce les règles associées à l'union économique et monétaire (il introduit la règle d'or budgétaire) et préserve au maximum l'unité du marché unique selon les règles de l'économie sociale de marché européenne, priorité allemande, tandis que l'institutionnalisation du Conseil de l'euro renforce le pouvoir des membres de la zone euro vis-à-vis des autres membres de l'Union européenne, priorité française.

Le *couple franco-allemand*, après une série de compromis, exerce son pouvoir vis-à-vis des autres membres de l'Union pour imposer leurs réformes, et au niveau mondial pour tenter de mieux réguler la finance internationale.

La crise de l'euro est aussi le révélateur du positionnement des Allemands et des Français face à la mondialisation

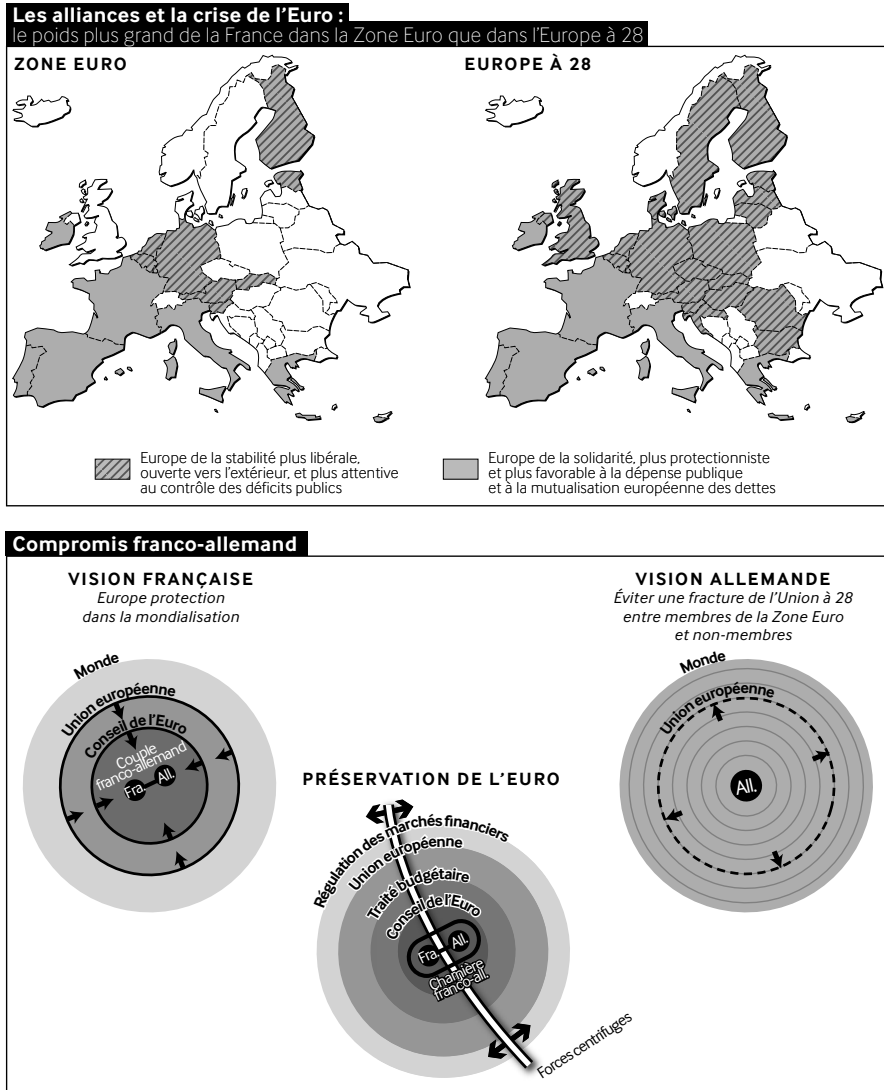
La crainte française d'un éloignement de l'Allemagne vis-à-vis du projet européen a pour effet de favoriser les compromis. Renforcer le *couple franco-allemand* est pour les Français en faveur de l'euro le moyen d'éviter le scénario d'un retrait

Herodote, n° 151, La Découverte, 4^e trimestre 2013.

12. La conception allemande de l'importance des normes juridiques, de l'importance de la Cour constitutionnelle allemande et de la volonté de montée en puissance de la Cour de justice européenne heurte la conception française de la souveraineté qui réside dans la *souveraineté du peuple* constitué en *nation*. Pour les Français, le système politique allemand exporte au niveau européen une sorte de *gouvernement des juges* à l'occasion de la crise de l'euro agissant selon une norme figée, en l'occurrence plutôt allemande.

13. À l'exception du Royaume-Uni et de la République tchèque au moment de sa signature en 2012.

CARTE 2. – CRISE DE L'EURO (2008-2012) : ENJEUX DE POUVOIR, REPRÉSENTATIONS ET COMPROMIS FRANCO-ALLEMAND



Hérodote, n° 151, La Découverte, 4^e trimestre 2013.

des Allemands du projet européen, perception qui s'est propagée du fait de leurs hésitations initiales et de leur fermeté dans les négociations. Selon cette crainte française, les Allemands seraient tentés par une stratégie nationale d'insertion dans un *monde multipolaire* dans lequel l'Allemagne se renforcerait comme *puissance exportatrice* au détriment de ses voisins européens, et au pire par une scission de la zone euro entre un euro franc et un euromark¹⁴. L'ex-chef du patronat en Allemagne (Bundesverband der deutsche Industrie), BDI, a plaidé lors d'un débat télévisé pour la scission de la zone euro. Un euro faible au Sud et un euro fort au Nord. La France devrait sortir selon lui de l'euro-nord. Les candidats pour l'euro-nord comprendraient les États du Benelux, la Finlande, et l'Allemagne. Le Danemark et la Suède pourraient même faire partie de cette union monétaire. Dans ces pays, la discipline budgétaire règne et une monnaie forte serait garantie. Un euro-sud avec des pays qui sont moins disciplinés formeraient un contrepoids. Les pays du Sud ont souvent dévalué leur monnaie vis-à-vis du *deutsche Mark*. Ils ne peuvent plus le faire dans l'euro et c'est, pour lui, l'une des causes des difficultés.

La France serait reléguée dans une catégorie secondaire alors que son objectif est de préserver un rang parmi les *puissances relatives*¹⁵ au sein d'une mondialisation perçue comme une lutte de répartition des espaces géopolitiques.

La crise de l'euro est un test du degré de solidarité entre les Allemands et les Français vis-à-vis de la mondialisation. La crise a souligné le poids relatif des États européens face aux flux de la mondialisation économique et financière, ce qui justifie aux yeux des gouvernements le renforcement de l'intégration européenne pour y faire face. Le *couple franco-allemand* cherche à préserver son outil de pouvoir, l'euro, face au déplacement du centre de gravité de la puissance économique, pour éviter que leur dépendance vis-à-vis des autres grandes monnaies, dans le cas d'un éclatement de la zone euro, ne se transforme indirectement en enjeu de sécurité. Préserver la valeur de modèle de l'Union européenne serait de nature à éviter une confrontation avec la Chine et la Russie qui auraient des arguments

14. « Ex-BDI-Chef Henkel will die Spaltung der Eurozone », *Die Welt*, 26 novembre 2011, à propos de l'émission télévisée, « Late-Night talks von Maybrit Illner ».

15. Ernest-Antoine Seillière, ancien président du Conseil national du patronat français (CNPF) puis du Medef de 1997 à 2005 et en charge de BUSINESSSEUROPE (ancien Unice, Union des confédérations de l'industrie et des employeurs d'Europe, de 2005 à 2009, qui défend les intérêts du patronat européen, a exprimé ce courant de pensée : « Le cœur du problème est d'ancrer l'Allemagne, avec des réformes, dans l'Europe que nous souhaitons. Si Berlin veut s'éloigner de la zone euro, la France perdra son destin stratégique, qui est l'Europe. Un nouveau monde s'installe, si la France veut en être, ce sera dans le cadre de l'Europe. » <http://www.lesechos.fr>, Ernest-Antoine Seillière : « Cette proposition d'un taux d'imposition à 75 % est ridicule », 28 février 2012.

supplémentaires pour souligner la faiblesse du modèle occidental à l'occasion de la crise économique mondiale¹⁶. Les Français défendent plutôt le modèle européen pour contrôler les effets de la mondialisation. Pour les Français favorables à l'euro, celui-ci doit être sauvegardé selon la vision de l'*euro-puissance* dans la *guerre des monnaies*. Dans le prolongement des revendications issues de la crise financière de 2008, les Allemands et les Français ont exigé une réforme du système financier international. Ils ont cherché à se coordonner de manière étroite au sein des instances de coordination comme le G20 et le G8. Pour les Allemands, qui ne sont pas membres du Conseil de sécurité de l'ONU, elles sont un vecteur important de la recherche d'influence de l'Allemagne comme *puissance civile et économique*. Pour les Français, ces instances sont un instrument de prolongement des idées françaises en tant que *puissance* dans un monde de *puissances relatives*, et permet de maximiser leur marge de manœuvre dans ces cercles de taille variable, plus grand que l'Union européenne, mais plus restreints que l'OMC ou les Nations unies.

Un désaccord persiste sur les remèdes car l'Allemagne est un pays fortement excédentaire, tandis que la France est fortement déficitaire. La chancelière a pourtant prévenu qu'elle n'est pas d'avis, comme le lui a suggéré le gouvernement français, que l'Allemagne devienne moins dépendante vis-à-vis des exportations. Elle estime qu'il est impossible de compenser les exportations par la demande intérieure, particulièrement en raison de la démographie allemande.

Ce différend s'est répercuté au niveau du G20, où l'Allemagne et la Chine partagent le statut de pays excédentaires, alors que la France et les États-Unis partagent le statut de pays déficitaires. Les Français sont en faveur d'une limitation des excédents, mais les Allemands ont rejeté la demande française d'objectifs chiffrés pour les excédents et déficits. De plus, une réforme radicale du système monétaire international d'inspiration française n'a pas été soutenue par les Allemands, traditionnellement plus attachés aux forces du marché, et plutôt en faveur d'un taux de change flottant. Une réforme graduelle du système est par contre partagée par les deux partenaires.

Les succès de l'Allemagne à l'exportation vis-à-vis des BRICS (Brésil, Russie, Inde, Chine, Afrique du Sud) élargissent les options des Allemands. Leur abstention lors de la guerre en Libye à l'unisson du Brésil, de la Chine et de la Russie, excepté l'Afrique du Sud, renforce la perception d'une réorientation éventuelle de l'Allemagne comme *puissance commerçante* de taille mondiale qui se

16. Le lien entre crise de l'euro et sécurité a été abordé lors d'un séminaire de la BAKS (Bundeswehr Akademie für Sicherheitspolitik, «Académie de l'armée allemande pour la politique de sécurité»), le 8 décembre 2011, <http://www.baks.bund.de>.

désintéresserait progressivement de la zone euro. Répondant à la critique de l'ancien chancelier Kohl à propos de la politique étrangère de la coalition CDU-CSU-FDP après l'abstention allemande à l'ONU sur l'intervention militaire en Libye, le ministre des Affaires étrangères allemand Guido Westerwelle avait fait remarquer qu'il était temps de se rapprocher des pays à succès en Asie, en Amérique latine et en Afrique. En tant que pays exportateur, l'Allemagne qui est très interdépendante, devait aussi « construire des partenariats stratégiques avec les nouveaux centres de pouvoir » (*Kraftzentren*) et que cela n'avait rien à voir avec un éloignement vis-à-vis des anciens partenaires¹⁷.

L'implication du Fonds monétaire International (FMI), condition allemande que les Français ont dû accepter dans les plans de sauvetage destinés aux pays en difficulté, signifie aussi une diminution de la souveraineté des pays de la zone euro qui n'ont pas pris la décision politique de gérer de manière autonome la zone euro sans faire appel à des solidarités extérieures.

Le nouveau couple franco-allemand Merkel-Hollande

Le président français François Hollande, élu en mai 2012, avait promis de rééquilibrer les relations franco-allemandes en fonction de la vision de la gauche française plus éloignée de l'ordolibéralisme allemand que la droite et traditionnellement favorable à une politique de relance budgétaire.

Relance et ambiguïtés franco-allemandes

Plus d'une année après l'élection du nouveau président François Hollande, la relance du *couple franco-allemand* a timidement redémarré avec la déclaration commune du 30 mai 2013, appelant à « définir les étapes à venir de l'approfondissement de l'Union économique et monétaire ainsi que les politiques, les instruments et le cadre institutionnel démocratique nécessaires à sa réalisation¹⁸ ». Cette inflexion, après un cycle de désaccords franco-allemands, est conforme aux relations des *couples franco-allemands* précédents éprouvant des difficultés à s'accorder en début d'exercice du pouvoir avant de se rapprocher. Dans le projet européen, c'est la tension et la rivalité franco-allemandes qui font avant tout

17. <www.zeit.de>, « Koalition kontert Kohls Kritik », 25 août 2011.

18. Contribution franco-allemande, « La France et l'Allemagne ensemble pour renforcer l'Europe de la stabilité et de la croissance », Paris, 30 mai 2013, <<http://www.elysee.fr/communiqués-de-presse/article/contribution-franco-allemande>>.

vivre le *couple franco-allemand* comme moteur du projet européen. Lorsque les options alternatives ont été tentées sans grand succès, notamment une alliance plus prononcée du gouvernement de François Hollande avec les gouvernements italien et espagnol pour s'éloigner de l'*Europe de la rigueur*, les deux partenaires se sont rendu compte qu'ils restaient incontournables l'un pour l'autre, même de manière asymétrique. Cette relance a été rendue possible après la réponse de François Hollande à l'Allemagne : « L'Allemagne, plusieurs fois, a dit qu'elle était prête à une Union politique, à une nouvelle étape d'intégration. La France est également disposée à donner un contenu à cette Union politique. Deux ans pour y parvenir. Deux ans, quels que soient les gouvernements qui seront en place. Ce n'est plus une affaire de sensibilité politique, c'est une affaire d'urgence européenne¹⁹. »

En plus d'une batterie d'initiatives, le couple a proposé :

Des sommets plus réguliers de la zone euro ; un Président à plein temps de l'Eurogroupe, des ministres des Finances disposant de moyens renforcés et la possibilité pour le sommet de la zone euro de mandater d'autres ministres de la zone euro, par exemple les ministres de l'Emploi et des Affaires sociales, de la Recherche ou de l'Industrie, de faire progresser les travaux sur des questions spécifiques à la zone euro. [...] Des structures dédiées spécifiques à la zone euro à mettre en place au sein du Parlement européen après les prochaines élections européennes, afin de garantir un contrôle démocratique et une légitimité appropriés du processus décisionnel européen en laissant au Parlement le soin de décider des moyens pour y parvenir²⁰.

À première vue, on remarque une percée des revendications françaises avec le renforcement d'un embryon de *gouvernement économique européen* avec son pendant démocratique au Parlement européen au niveau de la zone euro. Les Allemands comptent, à n'en pas douter, orienter son contenu en fonction de leurs priorités. Cette inflexion doit aussi être comprise dans le contexte d'un scepticisme grandissant vis-à-vis des réformes imposées aux pays de la zone euro en difficulté subissant une baisse de la croissance rendant plus difficile encore l'objectif des réductions budgétaires, la montée du chômage dans les pays du Sud y compris la France, et la critique vis-à-vis des politiques de rigueur provenant paradoxalement du FMI et de nombreux économistes. Dans une ambiance d'euro-scepticisme croissant de la part de citoyens des deux pays, les différends franco-allemands avaient aussi monté d'un cran, lorsque le président de l'Assemblée nationale

19. <<http://www.elysee.fr/declarations/article/intervention-liminaire-du-president-de-la-republique-lors-de-la-conference-de-presse>>

20. Contribution franco-allemande, « La France et l'Allemagne ensemble pour renforcer l'Europe de la stabilité et de la croissance », Paris 30 mai 2013, <http://www.elysee.fr/communiqués-de-presse/article/contribution-franco-allemande>.

Claude Bartolone avait prôné la « confrontation » avec l'Allemagne après un rapport du Parti socialiste très critique vis-à-vis de la chancelière allemande. François Hollande avait lui-même parlé de « tension amicale » avec la chancelière allemande²¹.

La priorité de François Hollande en ce qui concerne le *gouvernement économique* au niveau de la zone euro est conforme aux revendications françaises depuis le traité de Maastricht en 1992 et s'inscrit dans les pas de Nicolas Sarkozy qui en avait fait déjà admettre le principe à Angela Merkel. On peut cependant rester sceptique en ce qui concerne sa faisabilité : quelle serait la cohérence entre la zone euro qui se doterait d'une structure parlementaire propre au sein du Parlement européen avec pouvoir législatif et l'Europe des 27 ? Un nouveau traité sur cet aspect est-il négociable à l'unanimité, et en cas d'échec une fracture du marché unique est-elle acceptable pour les Allemands ? De plus, la question du contenu thématique de ce gouvernement économique, l'équilibre entre le poids de l'Allemagne et les pays du Sud et les éventuels transferts de souveraineté ne manqueront pas de continuer de créer des frictions entre les visions françaises et allemandes qui restent différentes. Elles ne pourront être surmontées par des compromis institutionnels précaires et temporaires. Les gouvernements allemand et français restent méfiants par rapport à des transferts de souveraineté pour réaliser une union politique au-delà des communiqués politiques qui manifestent de plus en plus des postures déclaratoires dont l'objectif est de mieux défendre les revendications de chacun, au nom de l'Europe. Tout au plus peut on espérer, selon Jacques Keller-Noellet, parler de « dimension politique de l'union économique et monétaire et non pas une union politique qui coifferait l'union économique et monétaire²² ».

Perspectives

La position géographique de l'Allemagne au centre de l'Union européenne après son unification et l'élargissement de l'UE a renforcé son poids dans l'Union européenne grâce en partie à la complémentarité économique avec les pays d'Europe centrale et orientale. La création de l'euro a aussi renforcé l'Allemagne alors que la monnaie avait été conçue par les Français pour limiter le poids de l'Allemagne. Plus à l'aise avec la défense de leurs intérêts nationaux, les Allemands exercent une *puissance économique* pour défendre leur modèle

21. *France 2*, 27 avril 2013

22. Entretien avec Jacques Keller-Noellet, directeur honoraire du Conseil de l'Union européenne, Bruxelles, juin 2013.

économique. D'où les politiques de rééquilibrage qui se succèdent de la part des gouvernements français vis-à-vis de l'Allemagne et provoquent des frictions. En revanche, le consensus qui prévalait jusqu'en 2013 entre les deux pays, c'est de positionner le *couple franco-allemand* comme *charnière*, pour maintenir ensemble les différentes parties de l'Europe. Les enjeux géopolitiques de l'union économique et monétaire se coulent dans ceux du projet européen : maintenir un équilibre franco-allemand et faire poids vis-à-vis des acteurs extérieurs dans la mondialisation.

Les compromis passés entre l'Allemagne et la France sur les questions touchant à l'union économique et monétaire européenne restent précaires et reflètent l'équilibre instable entre l'Allemagne et la France. La promesse d'un *gouvernement économique européen* n'épuise pas les stratégies concurrentes avec pour enjeu le centre de gravité de l'Europe : l'Union européenne à 28²³ ou la zone euro ? De nombreuses incertitudes demeurent : une certaine *dépolitisation* de l'économie pour les Allemands ou la politisation des questions économiques selon les Français ? Une Banque centrale européenne indépendante, ou de plus en plus sous influence politique ? Un renforcement du pouvoir des institutions européennes pour faire respecter les règles européennes, ou la primauté des États et une lecture politique du renforcement des règles ? Où se situera le curseur entre supervision nationale et européenne pour l'union bancaire en négociation ?

Les Allemands, comme les Français, s'inquiètent du découplage de l'économie française pour plusieurs raisons. L'économie française est un partenaire important pour l'Allemagne et ses difficultés risquent d'affaiblir aussi l'économie allemande. De plus, l'asymétrie rend délicate la crédibilité du sauvetage de la zone euro avec les prêts mis en jeu. Les Allemands craignent aussi de se retrouver en première ligne, sans partenaire crédible, pour imposer des réformes aux membres de la zone euro en péril, et de cristalliser les critiques et le ressentiment des peuples du sud de l'Europe, qui dénoncent une hégémonie économique allemande, renforçant la crise de légitimité du projet européen.

À plus long terme, les Français, aujourd'hui devenus le partenaire mineur de l'attelage franco-allemand sur les questions économiques et financières, estiment que le temps jouera en leur faveur pour rééquilibrer la relation avec l'Allemagne sur le plan économique, notamment avec la question démographique.

En raison de la pesanteur des représentations nationales allemandes et françaises, ni un saut fédéral ni un éclatement de la zone n'étaient des solutions plausibles fin 2013. Les crises issues des bouleversements des rapports de forces économiques et financiers dans la mondialisation sont cependant susceptibles de

23. Adhésion de la Croatie en juillet 2013.

faire évoluer le curseur entre un projet européen conçu comme neutralisation de la rivalité franco-allemande, ou comme projet de pouvoir vis-à-vis de l'extérieur, sans exclure le scénario de l'éclatement de la zone euro sous la pression des euro-scepticismes et de la primauté croissante des visions nationales. La configuration européenne issue de la crise de l'euro n'est donc pas propice aux solutions définitives, ni à l'aboutissement des visions idéales de part et d'autre du Rhin, et ouvre la voie aux solutions précaires et temporaires, qui ne ferment aucune des options ambitionnées par les deux partenaires. Dans le fil de la dramatisation des enjeux par les acteurs politiques pour renforcer leurs postures respectives et légitimer leurs compromis, les sommets « *de la dernière chance* », au « *bord du gouffre* » ou « *placés devant des choix historiques* » sont probablement destinés à se perpétuer.

Bibliographie

- CONNOLLY B. (1995), *La Sale Guerre de la monnaie européenne*, Albin Michel, Paris, 457 p.
- FOUCAULT M. (2004), *Naissance du biopolitique. Cours au Collège de France, 1978-1979*, Seuil/Gallimard, Paris, 355 p.
- GOULARD S. (2005), « France-Allemagne : pour une initiative qui aille au-delà des apparences », *Visions franco-allemandes*, n° 5, Comité d'études des relations franco-allemandes (Cerfa).
- KAUFMANN P. et UTERWEDDE H. (2010), *La France et l'Allemagne face à la crise de l'euro, à la recherche de la convergence perdue*, IFRI, Comité d'études des relations franco-allemandes (Cerfa).
- MARTENS S. (2000), « La représentation géopolitique de la position centrale de l'Allemagne, perceptions allemandes », *Allemagne d'aujourd'hui : Politique, économie, société, culture*, n° 153, p. 26-51.
- MILLWARD A. (1994), *The European Rescue of the Nation-State*, Routledge, 477 p.
- UTERWEDDE H. (2009), « L'économie sociale de marché : la jeunesse d'un référentiel », *Regards sur l'économie allemande*, n° 91, p. 39-49.
- UTERWEDDE H. (2012), « L'Europe allemande, mythe ou réalité ? », *Allemagne d'aujourd'hui*, n° 1999.
- ZIEBURA G. (2012), *Les Relations franco-allemandes dans une Europe divisée, mythes et réalités*, 1996, réédité par Presses universitaires de Bordeaux, 411 p.