

CONFÉRENCE D'HENRIK UTERWEDDE
« UNE MONNAIE, DEUX VISIONS »

Présentation

Henrik Uterwedde est chercheur au Deutsch-Französisches Institut (DFI) de Ludwigsburg, **Institut** consacré aux relations franco-allemandes et à l'amitié franco-allemande depuis 1948, bien avant que cette dernière ne soit scellée par le **Traité** de l'Élysée en 1963. Le décès d'Helmut Schmidt le 10 novembre 2015 fut l'occasion pour le chercheur de rappeler l'oeuvre politique de l'ancien chancelier, mais aussi à quel point « *il faut porter toute son attention aux partenaires européens. Cet altruisme est indispensable* ». Cependant, au regard des controverses et des oppositions qui ont animé le « couple franco-allemand » depuis la crise de 2008, qu'en est-il de cet altruisme entre les deux partenaires ?

Conférence

La crise que traverse l'Union Européenne constitue en effet une période intéressante – surtout au plus fort de la crise, aux alentours de l'année 2010 -, révélatrice des relations qui animent la France et l'Allemagne au niveau économique et monétaire. Ainsi, c'est la question de l'Union Monétaire, *enfant franco-allemand né du traité de Maastricht*, qui fut propulsé au coeur du débat entre les deux pays, ranimant la querelle séculaire de la défense de la stabilité pour l'Allemagne et celle de la politique de la croissance pour la France qui animait déjà les discussions en 1999. Afin de maintenir l'Union Monétaire, les deux pays ont dû lui faire subir des modifications, obtenues au prix de divisions et de soupçons qui résident pour partie sur cette querelle. La coopération franco-allemande n'a donc rien d'un long fleuve tranquille, et repose bien au contraire sur une *série d'ambivalences* : une interdépendance croissante entre les deux pays qui n'effacent pas certains déséquilibres, à l'origine des conflits, et une ambivalence née du statut même de l'Union Européenne. Puisqu'elle est avant tout une communauté d'intérêts, les intérêts divergents entre les pays membres persistent, faisant de la France et de l'Allemagne à la fois des partenaires et des concurrents – au niveau des entreprises notamment.

En somme, la caractéristique même du couple franco-allemand est fondée sur une relation dialectique (coopération/concurrence ; proximité/altérité ; convergence/ divergence). Il y a rapprochement sans effacement des différences, voire : ces différences réapparaissent. À cet égard, les couvertures médiatiques, dans leur aspect caricatural, sont un indicateur de ces divergences. On peut citer par exemple, côté français, « *l'Allemagne égoïste* », « *le diktat allemand* » tandis que du côté allemand sont relayés « *les dérapages budgétaires* » et « *l'incapacité à réformer* » de la France. La crise grecque constitua le paroxysme de la crise franco-allemande : les six mois de négociations se sont soldés avant tout par un état d'incompréhension entre les pays. A la France alors de brandir l'idée d'une « *menace allemande* » : Jean-Christophe Cambadélis, dans une « *Lettre à un ami allemand* », exhorte l'Allemagne à ne pas « *se faire le porte-drapeau d'un ordo-libéralisme étroit et obtus* » au risque de devenir « *incompréhensible* » ; tandis que Dominique Strauss-Kahn l'accuse d'avoir voulu « *saisir une victoire idéologique au prix d'une fragmentation de l'Union* ».

C'est de ce débat stérile et de ces caricatures qu'il faut sortir pour comprendre les motivations profondes du voisin et porter un regard critique sur son propre pays.

=> Deux modèles économiques

Pour comprendre les différences d'aujourd'hui entre la France et l'Allemagne, il faut revenir sur leurs racines historiques. Elles trouvent essentiellement leurs origines dans la période de la Reconstruction, où deux modèles économiques se développent, et ces deux approches distinctes se retrouvent dès le début de la construction européenne dans le Traité de Rome de 1957. Ainsi, la

France, défendant avant tout une *vision politique de la monnaie*, considère que l'Union Européenne doit être un acteur politique économique intervenant dans différents domaines, et doit, dans cette perspective, se munir d'institutions et d'instruments adéquats.

C'est la France qui défend par exemple l'idée d'un « *gouvernement économique* » européen ou encore la création des « *euro-bonds* » pour réguler le marché financier. L'Allemagne ne partage pas cette vision. Pour elle, l'Union Européenne doit constituer tout à la fois un cadre de régulation et être l'acteur de cette régulation. Elle doit à cet égard instaurer *des règles communes* (sur la concurrence, la stabilité budgétaire) en vue de garantir la régulation du marché. L'Union doit, de son point de vue, s'abstenir de toute *politique discrétionnaire*. À ces différences de visions viennent s'ajouter des différences de finalités économiques : la France est guidée par une politique de la croissance, tandis que l'Allemagne privilégie celle de la stabilité économique.

Ces considérations divergentes renvoient également à des *structures économiques très différentes au sortir de la guerre*. En 1945, l'Allemagne est prise dans un souci de stabilité sociale, politique et économique qu'elle avait perdue depuis la République de Weimar, plus que dans un souci de croissance. Elle possède en effet un avantage sur la France de l'époque. Malgré les destructions de la guerre, le pays a su conserver un savoir-faire et un tissu industriel. De fait, sa compétitivité était restée intacte. Les préoccupations de la France sont tout autres. Elle a accumulé depuis la III^{ème} République, un retard économique du à son retard industriel. Pour rattraper ce retard, elle doit à la fin de la guerre, procéder à une politique de modernisation. Pour Jean Monnet, « *c'est la modernisation ou la décadence* ». De fait, ce dernier enclenche la modernisation *via* des plans de reconstruction et une politique de grands travaux. En résumé par une politique de la croissance.

On a bien deux modèles : celui de la modernisation pilotée par l'Etat et celui de l'ordo-libéralisme. Il faut aussi noter le référentiel normatif que contient l'ordo-libéralisme allemand, dans la mesure où l'on considère que le libéralisme régulé constitue le meilleur modèle de société. *L'ordo-libéralisme est un modèle de l'ordre* (« *Ordnung* » et « *Ordnungspolitik* ») et consiste en une politique "réglementatrice" tentant de maintenir le cadre politique. Il n'exclut donc pas un interventionnisme de l'Etat dans le cadre d'actions sociales. Par ailleurs, les faits contredisent les discours, puisque cet interventionnisme étatique existe en réalité en Allemagne. La grande différence d'avec la France, c'est qu'il est indirect et multi-acteurs, impliquant aussi bien le gouvernement fédéral que celui des Länder, des groupes d'intérêts (Verbände) ou des partenaires sociaux (soziale Partner).

Malgré cette contradiction, c'est le modèle d'inspiration ordo-libérale qui a été très influent dans la construction européenne, pour la notion de libre-échange ou celle d'ouverture des frontières économiques. L'Allemagne a toujours oeuvré en ce sens pour le bénéfice de ses industries et la création d'un grand marché auquel elle tenait. En outre, l'union politique et monétaire de Maastricht, voulu par la France, n'a été acceptée par l'Allemagne qu'en *échange de garanties de stabilité économique*. Elle a préféré un renforcement du cadre réglementaire pour se prévenir de la menace d'un dirigisme économique. Les statuts de la Banque Centrale Européenne, indépendante, et assignée au maintien de la stabilité économique ; ou encore *l'instauration d'un Pacte de Stabilité* fixant la part du déficit public à 3 %, limitant cette question à la responsabilité nationale, sont autant de preuves de rêve d'une union monétaire apolitique pour l'Allemagne.

Pourtant, la crise de 2008 révèle que *la politique doit agir*. Une union monétaire gérée uniquement par des règles et des sanctions est un leurre. En ce sens, La France se prononce pour une coordination effective des politiques économiques des pays membres de l'Union afin d'assurer une meilleure coordination des politiques budgétaires avec l'accord de la BCE, qui a le levier de la politique monétaire.

On peut alors se demander pourquoi la coopération entre la France et l'Allemagne a fonctionné pendant dix ans malgré les divergences, avant que n'explode la crise ?

=> Différences et rapprochements

Tout d'abord, une coopération n'exige pas de la France et de l'Allemagne qu'elles soient identiques. Elle réside précisément dans le fait que les deux pays ont des points de vue différents. *L'Union Européenne est une Union de la diversité, pas de l'unicité.* Il ne faut pas imaginer non plus que ces deux modèles sont figés. En réalité, un rapprochement progressif s'est opéré. Il en résulte que les différences restantes ont perdu de leur *caractère fondamentaliste pour être gradualistes.* Ainsi, la recherche de compromis devient possible.

En outre, il faut savoir faire la part entre les discours et la réalité. On tient des discours très libéraux sur la « *Marktwirtschaft* » en Allemagne, alors que dans les faits, il existe beaucoup de restrictions et d'interventions de la part de l'Etat qui contredisent ces discours. De même en France, où l'on a tendance à mettre en avant l'intervention de l'Etat dans l'économie, alors même que les actes finaux relèvent, davantage que ce qu'on ne veut faire croire, d'une position libérale. Il est donc nécessaire de *relativiser cette différence* entre la France et l'Allemagne. Le problème, c'est que les discours comptent en démocratie, même si ces derniers ne sont pas conformes à la réalité.

Il faut donc surtout retenir les rapprochements entre la France et l'Allemagne. Si l'Union Monétaire est à l'image de la conception allemande, on voit pendant la crise les failles de son architecture. Elle est mal armée pour réagir. Lorsqu'il s'est agi de réparer ces failles, l'Allemagne a beaucoup freiné de peur de détruire une architecture en laquelle elle croyait, pour laisser la place à un modèle plus expansionniste, plus volontariste et en un sens, plus laxiste. Le principal reproche qu'on lui a adressé, c'est qu'elle agit « *trop peu et trop tard* ». Pourtant, quand on regarde ce qui a été fait depuis 2010, on voit que les Allemands ont accepté des mesures d'intervention, alors qu'ils y étaient réticents (plans d'aides internationales, restructuration partielle de la dette, mécanisme européen de stabilité, Plan Juncker...). Le gouvernement allemand a été amené à accepter des transformations substantielles. La chancelière Merkel parle même désormais plus volontiers de gouvernement économique, perçu auparavant comme un cheval de Troie français.

Assisterait-on à un changement de paradigme ? Pas tout à fait, car l'Allemagne refuse toujours tout financement et toute mutualisation de la dette. Elle estime qu'il n'y a pas suffisamment d'intégration politique pour le faire. Côté français, le gouvernement a accepté la mise en place du Pacte fiscal, ce qui est souvent perçu comme la preuve d'un « *diktat allemand* », cherchant à mettre en place une surveillance sur le budget des autres pays membres. On est pourtant loin d'une « *Europe allemande* », qui est plus un fantasme qu'une réalité. Les réformes de l'Union Monétaire sont passées par des compromis français et allemands. Y compris sur la crise grecque, qui a véritablement mise à l'épreuve l'Union Monétaire, et où les différends entre la France et l'Allemagne se sont réveillés concernant l'attitude à adopter. Plusieurs questions ont cristallisé les débats :

- *faut-il maintenir la Grèce dans la zone euro ?*
- *Faut-il lui donner de nouveaux crédits ou opter pour une remise de la dette ? Une politique d'austérité budgétaire à mener, ou des réformes structurelles ?*

Pour la France, il n'y a aucun doute que la Grèce doit rester dans la zone euro alors que l'Allemagne veut ce maintien sous certaines conditions. Pour elle, des réformes structurelles sont essentielles à mener et doivent se faire par le biais de l'austérité. Même si l'on pense majoritairement qu'il faudrait une remise de la dette grecque parce qu'elle est insoutenable, l'Allemagne considère que cela n'aurait pas de sens sans réformes. L'Union Monétaire est une Union régie par des règles de stabilité qu'il faut respecter pour elle. Si l'on fait une exception pour la Grèce, pourquoi ne pas faire une exception pour des pays comme le Portugal et l'Espagne, qui ont eux accepté de faire des efforts ? Une partie de la zone euro a finalement suivi cette position, et la France et l'Allemagne ont convaincu la Grèce de faire des efforts budgétaires pour que l'accord du mois de juillet soit possible. Cela n'a pas été obtenu sans heurts, et ces six mois de tractations laissent *un goût amer à tout le monde.* On y a vu un assaut de l'Union Monétaire contre la démocratie, une impuissance de celle-ci à s'exprimer face aux créanciers. Les gouvernements

français et allemand eux-mêmes ont été mis sous pression au cours des discussions pour conclure l'accord. L'opinion publique allemande et CDU de Madame Merkel refusaient, pour une large majorité, toute possibilité de faire des concessions à la Grèce. Même le compromis final n'a pas rencontré l'approbation de tous les députés CDU. Plus d'un membre sur quatre aurait voulu être encore plus intransigeant.

La crise de l'Union Monétaire et la crise grecque ont eu pour conséquences de ranimer les tensions entre la France et l'Allemagne. Les différences ont refait surface, et l'on retrouve cette opposition binaire dans les propos tenus à l'égard des deux pays. Ainsi, l'économiste Elie Cohen soutient que « *face au keynésianisme sociétal français, les Allemands opposent un ordo-libéralisme radicalisé* ». Son homologue allemand Henrik Enderlein met quant à lui en avant une impasse franco-allemande, estimant « *qu'il n'y a jusqu'à présent aucune volonté ni d'un côté, ni de l'autre, d'aller vers cette véritable union politique et monétaire* ».

Débat

=> ***Qu'en est-il alors de l'altruisme entre partenaires européens ?***

La réalité politique d'aujourd'hui rend difficile un "altruisme à la Schmidt", dans un contexte où les nationalismes anti-européens explosent. Ni la situation européenne, ni celle des deux pays ne permet d'aller dans ce sens. Il n'est pas exclu d'ailleurs que l'Europe éclate – au vu du référendum britannique qui doit se tenir – et que l'on doive se diriger vers une refondation de l'Europe. Les temps sont beaucoup plus durs aujourd'hui qu'au temps de Schmidt. Il n'est pas possible de prendre une décision dans la zone euro sans que l'opinion publique ne réagisse en demandant des comptes. Sans doute parce que les Institutions Européennes, telles qu'elles sont construites aujourd'hui, ne permettent pas l'instauration d'un vrai débat européen. Les questions de stabilité, d'austérité.... sont des choix politiques, normalement débattus, mais qui ne le sont plus sous le couvert des pouvoirs de l'Euro-groupe.

=> ***Avec la crise des réfugiés et les dépenses budgétaires que leur accueil va produire, l'Allemagne n'est-elle pas en train de se ré-définir en tant que Nation avec une vision politique ?***

Non. Le fait d'avoir accepté un million de réfugiés relève avant tout du passé allemand avant de relever du geste généreux de Merkel. Il n'y a pas de vision à long terme concernant ce choix, au contraire de ce que l'on a relayé. Cette idée que l'Allemagne accueillerait des réfugiés parce qu'elle manque de main d'oeuvre n'est pas la bonne. En réalité, les débats sur ce thème tourne autour de trois questions : comment définir l'identité allemande ? Peut-on faire face à cette vague surtout si on ne parvient pas à réduire le nombre de réfugiés qui entrent sur le territoire ? Surtout, les récents évènements de Cologne posent la question de la sécurité. L'Etat peut-il assurer ses fonctions régaliennes ? Avec ce qu'il s'est passé, c'est surtout l'impuissance de la police qui a marqué l'opinion publique allemande. *La question de l'identité n'est donc pas primordiale pour l'instant* dans le débat, d'autant plus que la notion d'identité nationale en Allemagne est tardive. Elle ne se pose vraiment que depuis la Réunification.

=> ***N'y a-t-il pas "deux Merkel", une stricte, celle de l'austérité, et une plus douce, convergent vers les intérêts français ?***

Non, je pense que vous avez pointé les ambivalences de la politique allemande. L'hyper rigidité dont l'Allemagne se réclame est due à une position défensive alimentée par la peur de dérapages laxistes. Elle exagère sur ce point pour ne pas céder sur la stabilité. Il y a toujours un moment où l'on tente de faire des compromis. Il faut comprendre l'autre, lui faire confiance et faire des différences une tension productive. On a conscience qu'aucun des deux pays ne détient la vérité en la matière. On ne peut mener de politique économique sans stabilité, parce qu'on ne peut pas financer une politique monétaire sur des déficits publics. Mais en même temps, une stabilité sans croissance va tout autant dans le mur. Toute politique économique est l'art de manier des solutions

contradictoires.

=>On n'aime pas le mot « puissance » en Europe. N'est-ce pas cet oubli qui fait que l'Europe va mal ?

Pour les Allemands, dire et assumer ce mot constitue un véritable apprentissage. L'Europe n'aura pas d'existence à long terme sans politique de frontières, sans politique étrangère commune et sans politique de défense commune. La question n'est pas vraiment celle de construire une puissance européenne en tant que telle. Il s'agit d'un geste d'autodéfense d'un continent, ne comptant pas beaucoup s'il ne s'unit pas... Un pays seul ne pèse plus dans le monde actuel. Mais aujourd'hui, on ne peut pas penser à une refondation de l'Europe car d'autres problèmes polarisent le débat. La question de l'état d'urgence en France, le problème des populismes, britanniques ou ailleurs encore etc.. *Tous apparaissent comme des problèmes nationaux devant être réglés sur la scène nationale.* Il faut reprendre de la force d'action : c'est un problème d'avenir.

Prise de notes : Imane Moussaid, Marie-Lys Camozzi, Camille Buard

Rédaction : Camille Buard

Relu par : V. Mandelkow et P. Lallemand

Février 2016