



L'Allemagne et l'Union économique et monétaire. Entre volonté d'intégration européenne et affirmation des intérêts nationaux

L'Allemagne entretient des rapports avec la zone euro qui ne sont pas dénués de paradoxes apparents. C'est le pays qui avait le plus « à perdre » en acceptant en 2002 la disparition du deutschemark et l'arrivée de l'euro, monnaie qu'elle a acceptée de partager avec des pays dont le niveau économique et la culture monétaire étaient bien différents des siens. En même temps, l'Allemagne est avec les Pays-Bas le pays de la zone euro qui a aussi le plus profité de l'instauration de la monnaie unique dont le taux de change sur les marchés financiers s'est avéré avec le temps bien inférieur à celui dont le deutschemark bénéficierait aujourd'hui s'il existait encore – en raison justement de la présence dans l'eurozone de pays économiquement plus faibles que l'Allemagne et de la disparition du recours aux mesures de dévaluation compétitive. L'envolée des excédents commerciaux allemands depuis une vingtaine d'années s'explique pour l'essentiel par le fait que l'euro est une monnaie sous-évaluée comparée aux performances économiques allemandes. Ces dernières n'ont donc pas pâti mais au contraire très largement bénéficié de l'introduction de la monnaie unique.

Ce paradoxe apparent explique pour une large partie aussi les changements d'attitude que les différents gouvernements allemands ont affichés face à l'intégration monétaire et ceci depuis la fin des années 1980 jusqu'à aujourd'hui. Qu'il s'agisse de la priorité de la lutte contre l'inflation, de la défense de l'indépendance de la Banque centrale européenne (BCE), de la fermeté quant au respect des critères de convergence ou de la position prise en faveur de réformes libérales et de mesures d'austérité, l'Allemagne a souvent pris des positions jugées par certains de ses partenaires, et notamment par la France, à la fois égoïstes, non solidaires et même contre-productives. Mais le gouvernement allemand a aussi fait des concessions à ses partenaires et accepté des propositions (souvent françaises) auxquelles il était au départ hostile, tout particulièrement au moment des trois grandes crises que l'Europe a traversées, à savoir la sortie de la Guerre froide en 1989/1990, la crise de la dette souveraine (2010-2012) et la crise économique liée à la pandémie de Covid-19 en 2020. À chaque fois, l'Allemagne a révisé ses positions (du moins jusqu'à un certain degré) et fait preuve de souplesse en cherchant des compromis. Car au-delà de la logique économique pure qui nourrit à juste titre les règles de la gouvernance de la zone

* Professeur de civilisation allemande et conseiller pour les relations franco-allemandes à l'Ifrri

euro, il y a un objectif *politique* qui est primordial : la stabilité, sinon même la survie du projet européen. Le primat politique s'est imposé à chaque fois, comme les trois parties de cet article s'efforcent de le démontrer, consacrées aux trois grandes crises susmentionnées et à leur impact sur la politique allemande en matière d'intégration économique et monétaire.

Le lien entre l'unité allemande et l'unification monétaire : 1989-1990

Le projet d'une monnaie « commune » (au départ elle n'était pas destinée à être « unique ») date du tout début des années 1970. Il s'agit de la réponse des Six à l'effondrement du système de Bretton Woods, à la remise en question par Washington des taux de change fixes entre le dollar et les monnaies ouest-européennes et à l'instabilité monétaire qui en découlait et qui risquait de faire éclater le jeune « Marché Commun ». Le « Plan Werner » qui devait réaliser ce projet lancé après le sommet européen de La Haye de 1969, n'a toutefois jamais pu aboutir à une quelconque concrétisation en raison à la fois des divergences de fond entre les pays communautaires (notamment, à l'époque déjà, entre Paris et Bonn) et des conséquences économiques des deux chocs pétroliers de 1973 et 1979. Ce n'est qu'avec l'Acte unique européen (1987) qui fut à la fois l'instrument et la traduction de la progression de la convergence économique et monétaire entre les pays communautaires que le projet d'une Union monétaire a refait surface. Les pays membres le devaient pour l'essentiel à l'action conjuguée de François Mitterrand et de Jacques Delors, président depuis 1985 de la Commission européenne. La République fédérale était à l'époque largement hostile au projet d'une « monnaie européenne », considérant que cette dernière était pour le moins prématurée. Les économistes allemands estimaient pour une très grande majorité d'entre eux qu'une union monétaire, basée sur la convertibilité des monnaies à des taux fixes devait tout au mieux être le résultat final (on parlait aussi de « couronnement ») et non pas l'instrument de l'indispensable convergence économique entre les membres futurs de cette union¹. Outre-Rhin, on estimait donc que la mise en place d'une monnaie commune (en parallèle aux monnaies existantes) ou unique (remplaçant ces dernières) devait être l'aboutissement d'un long processus de rapprochement des structures économiques, budgétaires et fiscales des pays européens, l'objectif étant de résorber le différentiel d'inflation encore existant entre eux et de faire admettre par tous le primat de la culture de stabilité de l'Allemagne et des Pays-Bas. Les adversaires de l'abandon du *deutsche mark* soulignaient surtout que sans une convergence économique à la fois suffisante et préalable, la création d'une union monétaire comportait trop de risques. C'était notamment le point de vue des membres dirigeants de la Bundesbank et du ministre allemand des Finances (à l'époque Gerhard Stoltenberg). Mais il y avait aussi des soutiens en Allemagne fédérale à une monnaie unique, bien que minoritaires. Elles émanaient notamment des milieux industriels où on anticipait une augmentation des exportations grâce à la disparition des aléas des taux de change. D'où le soutien du ministre allemand des Affaires étrangères Hans-Dietrich Genscher et du ministre de

1. La littérature présentant les idées de la dite « Krönungsthese » est très riche. Voir à titre d'exemple Rolf Cäsar, Hans-Eckart Scharer, *Maastricht : Königsweg oder Irrweg zur Wirtschafts- und Währungsunion ?*, Bonn, Europa Union Verlag, 1994. Sur la question controversée de savoir dans quelle mesure l'abandon du *Deutsche Mark* au profit de l'introduction de l'euro aurait été le prix à payer pour l'unification, voir l'avis tranché de Wilfried Loth, « Helmut Kohl und die Währungsunion » in *Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte*, Vol. 61/4, 2013 DOI 10.1515/vfzg.2013.2021.

l'économie Helmut Haussmann, tous les deux membres du parti libéral FDP, à une union monétaire. Le chancelier Helmut Kohl, quant à lui, était divisé. Les rapports étroits qu'il entretenait avec François Mitterrand, le succès de l'Acte unique qu'il a su impulser avec ce dernier et son adhésion au projet global de la construction européenne lui interdisaient de se prononcer contre des progrès en matière d'intégration européenne. Notamment dans le contexte de la fin des années 1980, marqué par une forte croissance économique, de vrais efforts de rigueur de la part de la France (politique du « franc fort ») et donc par une convergence croissante des politiques économiques des États membres de la Communauté européenne. En revanche, Kohl ne pouvait faire abstraction du fait que l'opinion publique allemande était majoritairement hostile à l'abandon du deutschemark, notamment dans un contexte politique intérieur marqué par une poussée de l'extrême droite en Allemagne de l'Ouest (les « *Republikaner* » de l'ancien Waffen SS Schönhuber) et par une baisse constante de ses propres taux de popularité, alors que des élections législatives étaient prévues en décembre 1990. Aussi, Helmut Kohl, penchait-il en faveur des thèses de ceux qui voulaient envoyer l'union monétaire aux calendes grecques sans toutefois se prononcer clairement contre une future monnaie unique².

Ces tergiversations n'étaient toutefois pas tenables à long terme. D'abord en raison des initiatives récurrentes prises par Paris pour forcer la main aux Allemands (soutien prononcé de Mitterrand à l'action de Jacques Delors, création en 1988 du Conseil économique et financier franco-allemand, prises de position sans ambiguïté de la part de Mitterrand et du ministre de l'économie et des finances Édouard Balladur en faveur d'une union monétaire), mais aussi à cause du dynamisme exercé par l'Acte unique. En juin 1988, le Conseil européen a adopté une directive, à la grande satisfaction des milieux d'affaires allemands d'ailleurs, qui portait sur la libéralisation définitive des mouvements des capitaux, pièce maîtresse de l'Acte unique. Or compte tenu du fait que les taux directeurs étaient à l'époque encore assez disparates entre les États membres de la CEE (les pays qui étaient encore en proie au chômage ou aux désinvestissements optaient généralement en faveur d'une baisse de leurs taux d'intérêt pour relancer la consommation, alors qu'en Allemagne elles étaient élevées pour lutter contre l'inflation), la libéralisation des mouvements de capitaux risquait d'entraîner ou bien l'obligation de s'aligner sur le pays ayant les taux d'intérêt les plus élevés (donc l'Allemagne, ce qui était synonyme de perte d'autonomie monétaire pour les autres) ou bien une délocalisation de l'épargne, voire une fuite des capitaux (généralement vers l'Allemagne aussi) qui pouvaient entraîner des déséquilibres monétaires, des mouvements de spéculation, voire une implosion du Système monétaire européen (ce qui s'est produit à l'été 1993). La réalisation de l'Acte unique s'avérait ainsi antinomique avec le maintien des monnaies nationales dès lors que ces dernières n'établissaient pas entre elles des taux de changes fixes. Or la fixité des taux de changes appartenait au passé depuis la fin du système de Bretton Woods. En d'autres mots, l'Acte unique rendait la réalisation d'une union monétaire nécessaire et inévitable.

Par conséquent, lors du sommet européen de Hanovre de juin 1988, où le Conseil européen a adopté la directive sur la libéralisation des mouvements de capitaux, Helmut Kohl a accepté la mise en place d'un comité d'experts, chargé d'élaborer le projet d'une union monétaire et de soumettre ses conclusions au sommet européen de

2. Hans Stark, Kohl, *l'Allemagne et l'Europe. La politique d'intégration européenne de la République fédérale 1982-1998*, L'Harmattan, 2004.

Madrid (juin 1989). Une étape majeure fut donc franchie, même si rien n'a encore été décidé. Piloté par le président de la Commission, un défenseur déclaré d'une union monétaire, ce comité d'experts a pris le nom de « Comité Delors ». Toutefois, sans doute par pragmatisme et sens des réalités, le rapport qu'il a soumis aux Douze épousait très largement la philosophie de la culture de stabilité allemande. S'inspirant du plan Werner de 1970, il prévoyait la réalisation d'une Union économique et monétaire (UEM) en trois étapes, avec un démarrage en juillet 1990, s'étalant sur une dizaine d'années – ce qui ne pouvait que rassurer les Allemands hostiles à tout changement précipité³. Il prévoyait par ailleurs de substantiels transferts de souveraineté des banques centrales nationales (qui devaient auparavant obtenir leur indépendance, ce dont elles ne jouissaient majoritairement pas encore) à une instance européenne avec notamment la mise en place d'un Système européen de banques centrales, chapeauté par une Banque centrale européenne qui devait évidemment elle aussi être indépendante, à l'instar de la Bundesbank ou de la banque centrale des Pays-Bas. La mission principale, pour ne pas dire quasi unique de la BCE n'était pas la défense de la croissance (comme c'est le cas pour la FED aux États-Unis ou la banque d'Angleterre), mais la défense de la stabilité monétaire, et notamment la lutte contre l'inflation⁴. Or, en préconisant un système monétaire clairement calqué sur le modèle allemand, garanti par l'indépendance de la future BCE et le primat de la stabilité monétaire, les arguments manquaient au chancelier Kohl pour rejeter le rapport. D'autant que le président de la Bundesbank, comme tous ses homologues européens d'ailleurs, avait participé aux travaux du Comité Delors et validé ses conclusions. Aussi, dans l'ensemble, le rapport Delors avait suscité des réactions positives en Allemagne et ouvert la voie à la réalisation de l'union monétaire.

Restait cependant la question du calendrier. Le « Comité Delors » avait prévu le lancement de la première phase de l'UEM un an après le sommet de Madrid, donc à l'été 1990. Or le gouvernement fédéral, soutenu par la Bundesbank sur ce point, avait exprimé de fortes réticences quant à l'ouverture des travaux préparatoires de la future UEM dès l'été 1990, considérant que l'adoption de transferts de souveraineté monétaire trop précoces risquait de provoquer des tensions sur les marchés financiers (qui se sont en effet produits entre 1991 et 1993) et donc de faire échouer le projet. Aussi, les autorités allemandes soutenaient dorénavant le rapport Delors pour des raisons essentiellement économiques, mais elles craignaient pour la stabilité monétaire si l'UEM voyait le jour trop tôt. Cette attitude reflétait les hésitations traditionnelles de l'Allemagne fédérale : globalement favorable à l'intégration européenne, elle craignait que des troubles monétaires ne compromettent la stabilité économique et les postulats de l'économie libérale. Or la volonté allemande de ne pas encore s'engager trop fermement quant au calendrier provoquait de vives tensions avec Paris qui a dû faire des concessions (l'indépendance de la future BCE et le primat de la stabilité monétaire ne correspondaient pas aux traditions françaises, sans parler des « trahisons » de Mitterrand qui a fait volte-face en 1984 en nommant Laurent Fabius à Matignon et en renonçant à une partie de ses promesses électorales de 1981). Pour Mitterrand, réélu en 1988 mais privé de majorité de gauche à l'Assemblée Nationale, les hésitations allemandes au sujet du calendrier compliquaient non seulement la donne au plan politique intérieur, mais traduisaient un manque de volonté d'intégration monétaire,

3. Wilhelm Schönfelder, Elke Thiel, *Ein Markt - Eine Währung, Nomos*, Baden-Baden, 1994.

4. Pascal Riché, Charles Wyplosz, *L'Union monétaire de l'Europe*, Le Seuil, Paris, 1993.

voire la tentative de faire échouer le projet monétaire tout entier. À la veille de la chute du mur de Berlin, la méfiance régnait donc entre Paris et Bonn.

Le hasard du calendrier faisait que la chute du Mur se produisait sous la présidence du Conseil européen de la France (2^e moitié de l'année 1989). Paris pouvait donc dicter l'ordre du jour des sommets qu'elle devait organiser. Et il ne fut pas un hasard que le sommet européen de Strasbourg des 8 et 9 décembre 1989, soit un mois après la chute du Mur, fut consacré à la question qui n'a pas pu être réglée en juin à Madrid, à savoir la date de l'ouverture *et* de la première phase de l'UEM *et* de la conférence intergouvernementale (CIG) qui devait préparer les changements des traités européens en vue de création de l'UEM. Seulement, les bouleversements intervenus en Europe centrale avaient largement changé la donne. L'Allemagne fédérale, pour qui la priorité était dorénavant l'unité nationale et non pas l'union monétaire, ne pouvait cependant pas revenir sur ses concessions du sommet de Madrid sans s'exposer au reproche de vouloir se détourner de l'Europe de l'Ouest pour se focaliser sur l'unification et la restauration de sa zone d'influence traditionnelle à l'est de l'Oder-Neisse. Or, confrontée à l'hostilité de la Grande-Bretagne à l'égard de son projet de rapprochement voire d'unification avec la RDA et aux difficultés de faire admettre par l'URSS la perspective d'une unification allemande *dans* l'OTAN (exigée par Washington), l'Allemagne avait besoin du soutien de la France. Alors que les tensions étaient fortes entre Bonn et Paris, en raison de la proclamation par Kohl du plan en dix points du 28 novembre qui a pris Mitterrand au dépourvu et la rencontre de ce dernier avec Gorbatchev à Kiev le 6 décembre, le chancelier et le président de la République avaient finalement besoin du soutien l'un de l'autre. Le gouvernement fédéral attendait du sommet de Strasbourg un soutien français à l'unification allemande, tandis que Paris attendait de ce sommet un engagement ferme de l'Allemagne sur l'UEM et surtout sur la date du lancement des travaux⁵.

Les résultats furent à la hauteur des attentes. Le 8 décembre, à Strasbourg, Kohl a pour la première fois déclaré qu'il approuvait la proposition française d'ouvrir des négociations sur l'UEM le 1^{er} juillet 1990. L'Allemagne a donc donné son aval à l'ouverture des négociations et au lancement, daté, de la première phase de l'UEM. Il s'agissait d'une concession majeure de la part du chancelier, car à ce stade, aucun document officiel (le Rapport Delors n'en était pas un et n'engageait à rien) n'avait encore statué sur l'indépendance de la future BCE ni sur le primat de la stabilité monétaire. Tout restait à faire et à négocier. Mais comme l'avait souhaité le chancelier, le lendemain, le 9 décembre, les Douze publient une résolution, accordant leur soutien, sous certaines conditions, au droit à l'autodétermination des Allemands. En d'autres termes, l'accord sur le lancement de l'UEM est intervenu le 8 décembre, celui sur l'unité allemande le 9, ce qui démontre le lien entre les deux, mais aussi la logique du déroulement. L'Allemagne a payé un prix pour l'unité allemande : l'abandon de sa monnaie à laquelle elle était attachée. Tout comme les Européens ont dû payer un prix pour la future monnaie unique : l'acceptation de l'unification à laquelle beaucoup d'entre eux n'étaient pas favorables et d'une union monétaire basée sur la culture de stabilité allemande. Pour les deux parties, le prix fut élevé. Et il s'inscrit dans une logique qui est pour l'essentiel politique.

5. Werner Rouget, *Schwierige Nachbarschaft am Rhein*, Bouvier Verlag, Bonn, 1998.

L'Allemagne face à la crise de la zone euro : 2010-2012

Dix ans après son introduction officielle (avec mise en circulation des pièces et billets à partir du 1^{er} janvier 2002), la zone euro était confrontée à sa première crise d'envergure⁶. Tout naturellement, les partenaires européens de la République fédérale estimaient que c'était à cette dernière d'assumer les responsabilités qui découlaient de son rôle de première puissance économique de l'Europe, d'injecter des liquidités dans les circuits et de jouer un rôle de locomotive de la conjoncture afin de stabiliser les économies grecque, irlandaise, espagnole et italienne, très affectées par la crise financière provoquée par l'éclatement de la bulle spéculative immobilière aux États-Unis en 2008. Or l'Allemagne a refusé de jouer ce rôle. Bien au contraire, tout en donnant des garanties aux épargnants allemands et en demandant aux entreprises de recourir pendant un temps au chômage partiel pour sauver l'emploi, l'Allemagne a refusé de relancer son économie et adopté au contraire en 2010 un plan d'austérité qui prévoyait des économies de 80 milliards d'euros sur quatre ans. Le gouvernement Merkel, anticipant un retour de la demande mondiale et notamment de biens d'équipements en Asie (la Chine n'était pas affectée par la crise américaine des *subprimes*) a clairement opté pour une stratégie de désinflation compétitive et d'amélioration de l'offre, tout en exigeant le maintien du respect des critères de Maastricht.

On lui a reproché alors d'avoir fait cavalier seul (et encore, ce terme est discutable, car un certain nombre des pays de l'eurozone, comme les Pays-Bas p. ex. a fait le même choix), stratégie qui s'expliquait par plusieurs facteurs. Force était d'abord de rappeler que la naissance de l'euro est intervenue après des années de discorde entre l'Allemagne et une grande partie de ses partenaires, notamment la France. Cette discorde était due au fait que pendant les années 1990, les Allemands sont restés majoritairement hostiles à l'euro qu'ils ont baptisé « *Teuro* » dès 2002. De même, le gouvernement fédéral a dû batailler dans les années 1990 pour empêcher une dilution des critères de convergence. D'où le « pacte de stabilité » que l'Allemagne a proposé dès 1994 et obtenu en 1997 – mais dont l'impact était resté toutefois fort limité après que la France l'eût transformé en « pacte de stabilité *et de croissance* », ce qui fut une contradiction en soi. Les désaccords portaient aussi sur la question des pays qui devaient se « qualifier » pour faire partie de la zone euro (le gouvernement Kohl a vainement tenté de barrer la route aux pays du sud de l'UE, appelés avec dédain « pays du Club Med »), sur l'emplacement de la future BCE (Kohl n'a obtenu l'accord sur Francfort qu'à l'arraché), enfin aussi sur la nomination du premier président de la BCE qui opposa Chirac à Kohl. À cela s'ajoutait la querelle autour du plan français, assez flou d'ailleurs, d'un « gouvernement économique », perçu à juste titre par l'Allemagne comme une tentative d'influencer les décisions de la BCE et donc de mettre en question l'indépendance de cette dernière – véritable sacrilège pour l'Allemagne⁷. D'où l'opposition du gouvernement fédéral à la création d'un gouvernement économique. La France devait donc se contenter de la création de « l'Eurogroupe » qui réunissait les ministres des finances des pays de la zone euro.

Enfin, dans les années 2003-2004, l'Allemagne a entrepris, à l'échelle nationale et donc unilatéralement, une série de réformes majeures pour réformer son marché du

6. Stefan Ederer, « La crise de l'union monétaire européenne », *Politique étrangère*, n° 1, 2012, p. 39-52.

7. Ulrike Guérot, « Bonn, Paris et l'Union monétaire », p. 137-171 in Hans Stark (dir.), « Les relations franco-allemandes : état et perspectives », *Les Cahiers de l'Ifri*, n° 25, 1998.

travail (les lois Hartz), qui a fortement stimulé la compétitivité des entreprises et fait baisser le chômage, même si le prix à payer sur le plan social fut considérable⁸. À partir de 2007, l'Allemagne a commencé à toucher les dividendes économiques de cette politique et la coalition CDU-CSU-FDP qui est sortie victorieusement des urnes en 2009 n'était évidemment pas prête à remettre en question les réformes sociales mises en œuvre sous le gouvernement Schröder (et très coûteuses en voix pour le SPD qui a perdu la moitié de son électorat depuis cette époque). Avec les lois Hartz, l'Allemagne a résolument opté en faveur d'une politique économique axée sur l'offre. Parallèlement, en tout cas sous Merkel, elle a respecté à la lettre les critères de convergence de Maastricht allant jusqu'à inscrire dans sa constitution la règle de la « *Schwarze Null* » qui imposait des budgets équilibrés, alors que la majorité des autres membres de la zone euro ont préféré soutenir la demande interne, un choix qui les a rendus très vulnérables au moment de l'éclatement de la crise des *subprimes* en 2008-2009. Privés, depuis la disparition de leurs monnaies nationales, de l'arme de la dévaluation compétitive et confrontés à la soudaine hausse des taux d'intérêts, voire aux « *spreads* » (donc à l'écart entre les taux souverains sur dix ans des pays membres de la zone euro), les pays les plus touchés par la crise financière (notamment la Grèce, l'Irlande et l'Espagne à partir de 2010) souffraient d'une perte brutale de leur crédibilité financière et budgétaire au plan international et, surtout, de l'explosion de leurs déficits et de leurs dettes publiques⁹.

Dans ce contexte, marqué à la fois par des tensions anciennes à propos de la gouvernance de la zone euro et des choix économiques intérieurs très différents au sein de la zone euro, les appels (notamment français) en faveur de mesures de relance anticycliques ont été rejetés par les dirigeants allemands. Selon ces derniers, l'heure n'était pas à la redistribution financière mais à la maîtrise des dépenses publiques et à l'adoption de mesures structurelles renforçant la compétitivité des entreprises pour retrouver la confiance des marchés. Donc à l'austérité. Et les chiffres semblaient donner raison à cette lecture. Au début des années 2010, les réformes structurelles introduites par les lois Hartz étaient considérées comme un succès pour l'économie allemande : le taux de chômage était inférieur à 7 %, l'économie générait des excédents commerciaux dépassant 8 % du PIB allemand, l'industrie, en déclin dans de nombreux pays européens représentait toujours entre 23 % et 25 % du PIB et l'Allemagne était devenue le pays de l'OCDE ayant le plus fort taux d'immigration avant même la crise migratoire de 2015. Ces résultats expliquaient à la fois l'attitude négative de Berlin face à des mesures de soutien ou de relance considérées comme contre-productives, car vouées à l'échec en l'absence d'une politique de réformes structurelles, mais aussi la place que l'Allemagne (considérée, rappelons-le, encore quelques années auparavant comme « l'homme malade de l'Europe ») occupait dorénavant au sein de l'eurozone en tant que principale économie européenne et qui lui permettait de défendre une politique libérale axée sur l'offre, l'exigence d'un cadre budgétaire équilibré et d'un endettement en recul et, enfin, l'acceptation d'un environnement concurrentiel.

Pourtant, Berlin n'était pas insensible non plus aux arguments de la France, même si l'affaiblissement économique de cette dernière depuis le quinquennat de Nicolas

8. Brigitte Lestrade, « Les réformes sociales Hartz IV à l'heure de la rigueur en Allemagne », *Note du Cerfa*, n° 75, 24 p., juin 2010, Ifri.

9. Denise Flouzat-Osmont d'Amilly, « L'avenir de la zone euro : questions et hypothèses », *Politique étrangère*, n° 3, 2010, p. 499-510.

Sarkozy avait instauré un déséquilibre croissant entre la France et l'Allemagne au profit de cette dernière. L'Allemagne s'est vue en effet accusée d'avoir opté pour une politique de désinflation compétitive et de bas coûts de main-d'œuvre qui aurait contribué à étouffer les pays du sud de l'UE en les empêchant de rééquilibrer leurs échanges avec la République fédérale. La discipline économique et budgétaire de cette dernière, qui faisait la fierté des Allemands, a ainsi été vue par d'autres comme étant à l'origine des problèmes de la Grèce et d'autres États de la zone euro. On reprochait ainsi à l'Allemagne de mener une politique économique non coopérative, ayant pour conséquence, sinon même pour objectif de renforcer sa compétitivité en sacrifiant celle des autres pays européens. En effet, vu les écarts de développement entre les pays européens situés au centre de l'UE et leur périphérie du sud, cette argumentation, excessive, n'était pas irréfutable. Le seul moyen de contrebalancer cette politique jugée égoïste aurait été de procéder à des transferts financiers lourds et à une redistribution conséquente des ressources entre les pays membres de l'Union, en transformant cette dernière, *via* l'adoption d'eurobonds, en une « union de transferts »¹⁰. Or l'Allemagne (comme d'autres pays de la zone euro) était très hostile à cette solution, considérée à la fois comme contre-productive et contraire à l'interdiction du financement des États (*clause de no bail-out*) des traités européens.

La crise de la dette souveraine¹¹ et l'ampleur des problèmes économiques en Grèce en particulier mettaient toutefois l'Allemagne devant un dilemme. Camper sur une position dure, axée sur le respect absolu des critères de convergence, menaçait de faire éclater la zone euro ainsi que le couple franco-allemand et de saper l'image pro-européenne de la République fédérale. Céder aux exigences de la France et des autres pays du sud de l'UE risquait en revanche de provoquer une révolte au sein de la CDU-CSU où un nombre croissant de députés refusait de suivre la chancellerie. C'est d'ailleurs dans ce contexte tendu que l'AfD a vu le jour en 2013 et raté de peu son entrée au Bundestag aux élections législatives de la même année. Du point de vue économique, l'insistance sur l'austérité et des réformes structurelles permettait sans doute de mieux rassurer les marchés financiers, mais elle minait la cohésion du marché intérieur de l'UE. Du point de vue politique, l'austérité rimait de surcroît avec domination et hégémonie exercées par l'Allemagne, mais elle assurait en revanche la stabilité de la coalition au pouvoir à Bonn. Il fallait donc trancher, et c'est ainsi que le gouvernement Merkel a opté pour une voie de compromis. Berlin a approuvé en 2010 (et porté en grande partie aussi financièrement) des plans d'aide en faveur de la Grèce surtout, mais aussi de l'Irlande et du Portugal, ainsi que la mise en place d'un instrument de refinancement européen, à savoir le Mécanisme européen de stabilité (MES). Rompant avec la règle du *no bail-out*, le MES, instauré en 2012, était une institution financière à même de lever des fonds à hauteur de 700 milliards d'euros sur les marchés financiers pour aider – mais sous condition – les États européens en difficulté et sauver leurs systèmes bancaires. En contrepartie, les États bénéficiaires de ces aides devaient se soumettre à des cures d'austérité draconiennes et accepter de fortes baisses de leurs dépenses publiques – une politique largement inspirée par l'Allemagne et vécue à la fois comme une injustice et un Diktat allemand. De même, l'Allemagne ne s'est pas opposée à la politique d'achats massifs d'obligations d'État

10. Voir à titre d'exemple : « Comment sortir de la crise de l'euro ? L'équilibre de la balance courante est la clé », *Le Monde*, 12 mai 2010.

11. Élie Cohen, « L'euro et la crise de dettes souveraines », *Politique étrangère*, n° 1, 2012, p. 23-38.

par la BCE sous la présidence de Manuel Draghi ni à sa politique de rachats de dettes (« *quantitative easing* ») lancée à partir de janvier 2015. En revanche, la République fédérale a (*in fine* sans résultat) largement inspiré les politiques de redressements budgétaires européennes, comme le « semestre européen » ou le renforcement des règles du « Pacte de stabilité et de croissance » qui visaient à doter la zone euro d'un ensemble de mesures pour faire baisser les déficits budgétaires (création de la « règle d'or ») et le taux d'endettement des pays membres de la zone euro.

Ainsi, les politiques d'aide étaient assorties de conditions strictes et de règles d'austérités imposées par l'Allemagne, certes. Mais force était aussi de constater que peu de pays les ont réellement respectées. Si le MES n'instaure pas (encore) une « Union de transferts », le « Pacte de stabilité et de croissance » a, quant à lui, été violé des centaines de fois. Le « semestre européen » qui permet à la Commission d'émettre un jugement négatif des prévisions budgétaires des États membres de la zone euro n'oblige pas ces derniers à revoir réellement leur copie, à moins qu'ils ne dépendent de financements du MES comme la Grèce à l'époque. Les pays membres (sauf ceux qui sont soumis à des cures d'austérité) restent souverains en matière de politique budgétaire, ce dont témoignent depuis longtemps les politiques de finances publiques française et italienne. En d'autres termes, pas plus que l'Allemagne n'a imposé à tous un « Diktat » en matière d'austérité, pas plus Berlin ne s'est soumise à une logique de transferts financiers. On est resté entre les deux. L'Union européenne a adopté une voie médiane, un « *policy mix* »¹² alliant une orientation générale de maîtrise des finances publiques à des engagements limités de solidarité financière assurés par les États membres (*via* le MES) et la BCE (par le biais de l'achat des dettes). Ce compromis a permis, tant bien que mal, de maintenir une cohésion entre les pays du nord et du sud de l'eurozone, entre l'Allemagne et la France et entre souveraineté et solidarité – jusqu'à l'éclatement de la crise sanitaire en 2020.

Le retournement allemand face à la crise de Covid-19

La crise sanitaire de Covid-19 a lancé un défi sans précédent à l'Union européenne. On estime que l'économie allemande s'est contractée de 10,1 % entre avril et juin 2020 après être entrée en récession à la fin du premier trimestre¹³. La France de son côté fait face à un recul de 13,8 % de son PIB au deuxième trimestre, la plus lourde chute du PIB depuis 1949¹⁴. Les dégâts économiques causés par le Coronavirus dépassent donc de très loin ceux de la crise des *subprimes* de 2008-2009. Une première décision a été prise très tôt, quasi unanimement, avec la suspension des règles budgétaires communes, afin de venir en aide aux entreprises européennes. Dès le début de la crise, lorsque les mesures du confinement ont été mises en place, la Commission a mis à la disposition des États membres une aide d'un montant de 100 milliards d'euros, pour financer la mise en chômage partiel de millions de salariés. Mais cela ne suffisait évidemment pas.

Or fin mars 2020, les Européens se sont encore montrés très divisés, et notamment les Français et les Allemands. Ces derniers estimaient que Paris et Rome souhaitent profiter du moment – donc de l'ampleur d'une crise il est vrai historique – pour

12. Voir Pascal Kauffmann, Henrik Uterwedde, « Quel *policy mix* de sortie de crise pour la zone euro ? Vers de nouvelles convergences franco-allemandes », *Visions franco-allemandes*, n° 25, Ifri, 2015.

13. « L'économie allemande plonge au deuxième trimestre », *Le Monde*, 30 juillet 2020.

14. « L'économie française s'est effondrée au deuxième trimestre », *Le Monde*, 31 juillet 2020.

faire rentrer dans les règles communautaires le principe de mutualisation des dettes publiques. Or le gouvernement Merkel considérait qu'une fois le choc économique de la crise sanitaire surmonté, il ne sera pas possible de revenir sur ce principe d'une mutualisation des dettes, considéré alors comme un « acquis communautaire ». Fin mars 2020, la France proposait en effet un « Fonds Corona » équivalent à 3 % du PIB, soit environ 420 milliards d'euros. Du « Fonds Corona », il n'était plus qu'un pas pour passer aux Coronabonds, qui divisaient alors les 27 selon les traditionnelles lignes de fractures nord-sud du passé. À ce moment, neuf pays (Italie, France, Espagne, Portugal, Belgique, Luxembourg, Irlande, Slovaquie et Grèce) se sont prononcés en faveur d'un tel instrument, qui reposerait sur le principe d'une mutualisation des déficits publics supplémentaires provoqués par la crise sanitaire. Les Européens s'affrontaient donc sur les questions financières et budgétaires dans un contexte très difficile marqué par une crise sanitaire d'une ampleur gigantesque, de tensions géopolitiques croissantes avec Washington et entre Pékin et Washington. Ainsi, la première réunion européenne en période de « confinement », donc en visioconférence, fin mars 2020 a ravivé les tensions au lieu de les apaiser. Toutefois, si l'UE a, dans un premier temps, reproduit les oppositions des années 2010-2012, elle a toutefois réagi plus rapidement que dans les crises précédentes. Un consensus s'est établi fin avril sur l'utilisation de divers titres du budget de l'UE, du Mécanisme européen de stabilité (MES) pour un montant de 240 milliards d'euros, ainsi que des fonds de la Banque européenne d'investissement (BEI) qui consentira jusqu'à 200 milliards d'euros. Parallèlement, des voix se sont levées en Allemagne, minoritaires mais importantes, y compris au sein de la CDU, pour dénoncer les risques d'explosion de l'UE si cette dernière refusait de venir en aide aux pays les plus touchés par la crise sanitaire et économique¹⁵.

C'est dans ce contexte de crise aiguë, à la fois économique et sanitaire, que Paris et Berlin ont publié, le 18 mai 2020, un projet de plan de relance de 500 milliards d'euros, empruntés par l'Union européenne elle-même et versée sous forme de subventions aux régions et aux secteurs en détresse, ainsi qu'aux pays les plus touchés par le Coronavirus. S'il ne s'agit pas des Coronabonds revendiqués fin mars par les pays du Sud, on se rapproche de la logique d'une mutualisation des dettes européennes rejetées jusqu'ici par l'Allemagne. Cette dernière a donc effectué en mai 2020 un virage radical par rapport à ses positions antérieures concernant le principe de dettes européennes¹⁶. Toutefois, force est de reconnaître aussi que ce n'est pas la première fois, bien au contraire, que l'Allemagne, pour des raisons politiques, change de position en ce qui concerne l'Union monétaire et sa gouvernance.

Plusieurs raisons l'expliquent. D'abord, au moment du confinement, l'Allemagne s'apprête à prendre en charge la présidence du conseil de l'UE (pour six mois, à partir du 1^{er} juillet). Cette présidence a deux tâches importantes à réaliser pour lesquelles Berlin a besoin du soutien de Paris : la finalisation du budget pluriannuel de l'UE (2021-2027) et celle des négociations avec Londres au sujet du Brexit. La persistance du désaccord entre la France et l'Allemagne sur les mesures à prendre pour faire face à l'impact économique du Covid-19 aurait plombé la présidence allemande du conseil de l'UE et paralysé l'Union européenne à un moment absolument crucial. Par ailleurs, pour Merkel, après 16 ans au pouvoir, cette présidence du conseil représente

15. Voir Hans Stark, « L'Europe et le tandem franco-allemand face à la crise du Corona », *ThucyBlog* n° 34, mai 2020.

16. Hans Stark, « France/Allemagne : du déphasage à l'action ? », *Ramses 2021*, Ifri, Dunod, p. 44-47.

la dernière occasion de marquer de son empreinte le destin du Vieux Continent. On imagine aisément qu'elle ne souhaite pas quitter la scène européenne sur un constat d'échec et de rompre le lien avec la France, alors que les relations que la République fédérale entretient avec la Chine, les États-Unis et la Russie (voire avec la Grande-Bretagne de Boris Johnson) ne cessent de se détériorer. Plus que jamais, l'Allemagne a besoin de la France. Ensuite, autre argument, économique cette fois-ci : en ayant dégagé des soldes budgétaires positifs ces dernières années et ramené sa dette publique en dessous de 60 %, l'Allemagne disposait d'une marge financière beaucoup plus importante que les autres pays de l'UE, notamment ceux du sud. Il fallait donc s'attendre à ce que l'Allemagne s'en sorte beaucoup mieux de la crise sanitaire que ces derniers, ce qui aurait accentué encore davantage les écarts économiques entre la République fédérale et ses partenaires (notamment du sud) et réduit encore davantage la cohésion et de convergence au sein du marché intérieur. Laissant planer un risque réel d'éclatement sur ce dernier – dont dépend la prospérité de l'économie allemande. Pareil scénario n'est souhaité par personne. Il fallait donc agir. Enfin, d'un point de vue de politique intérieure, Angela Merkel se trouvait à la mi-mai dans une situation très confortable. Les ténors de la CDU se déchirent en vue du vote de décembre 2020 pour la présidence du parti. L'AfD est affaiblie par des querelles internes, tiraillée entre forces populistes de droite et extrême droite, et, par conséquent, en fort recul dans les sondages. La CSU, traditionnellement eurosceptique, est sous contrôle de son président (et ministre-président de la Bavière) Markus Söder qui s'efforce d'accorder ses violons avec la chancelière, en vue peut-être, qui le sait, des élections législatives de 2021. Dans ces conditions, la CSU, et avec elle la branche conservatrice de la CDU, ne s'opposera pas aux choix européens d'Angela Merkel. Pour l'ensemble de ces raisons, Berlin a pu donner son accord sans hésitation – et sans provoquer des critiques ou des résistances – à un plan de relance de 500 milliards d'euros financés par des emprunts et versés sous forme de subventions. Un changement radical par rapport aux positions défendues depuis les années 1990 !

Le plan de relance franco-allemand du 18 mai devait évidemment être approuvé en juillet par les 27 et il ne l'a été que partiellement, en dépit du soutien dont il bénéficiait auprès des deux présidentes de la Commission européenne et de la BCE, Ursula von der Leyen et Christine Lagarde. Les résistances qu'il suscitait parmi les 25 pays partenaires avaient différentes origines : le rejet d'un « couple » franco-allemand perçu comme un directoire, la question latente du budget pluriannuel de l'UE qui n'a pas pu être adopté en février 2020, le principe même d'un financement (d'une telle ampleur en plus) par un emprunt commun et versé sous forme de subventions, ainsi que les lignes de clivages traditionnels entre pays du nord « contributeurs nets » (menés par les 4, puis les 5 pays « frugaux ») et les pays du sud qui étaient à la fois demandeurs et bénéficiaires de politiques de soutien et de solidarité, puis entre pays fondateurs de l'UE d'un côté et, de l'autre, pays ex-communistes d'Europe centrale (Pologne et Hongrie avant tout) de moins en moins respectueux des principes de base de l'État de droit. Dans ce contexte, il n'était guère surprenant que le sommet européen de juillet 2020 a duré quatre jours et quatre nuits (du 17 au 21). À l'issue de ce sommet, les 27 se sont néanmoins dotés d'un budget de 1 074 milliards d'euros pour la période 2021-2027 et d'un plan de relance de 750 milliards euros versés à la fois sous forme de subventions (pour 390 milliards) et de crédits (pour 360 milliards).

Certes, avec 390 milliards d'euros de subventions, l'UE est restée en dessous du seuil fixé par la France et l'Allemagne le 18 mai – différence imputable à l'opposition des cinq États « frugaux » (Pays-Bas, Autriche, Danemark, Suède, Finlande). Charles Michel, Président du Conseil européen, a cependant qualifié le résultat « d'évolution copernicienne », estimant que le fait de mobiliser « autant d'argent » (donc 750 milliards), à travers un emprunt commun sur trente ans, devant être remboursé ensemble, et visant à investir, à réformer et à faire converger les économies européennes, traduisait « une manière nouvelle d'appréhender les relations entre l'UE et les États membres », voire un nouvel acte fondateur¹⁷. Malgré les oppositions et les clivages qui sévissent au sein de l'UE, cette dernière sort plus renforcée et plus intégrée du sommet de juillet 2020. Certes, les dépenses prévues dans le cadre du plan pluriannuel auraient pu (et dû) être plus ambitieuses en matière de politique de santé, de recherche et de défense. Si elles ne l'ont pas été, c'est en raison de l'opposition des cinq États frugaux dont le consentement, obtenu à l'arraché, pour le plan de relance a dû ainsi être monnayé. Le Parlement européen fut d'ailleurs le premier à le regretter et à exiger des amendements¹⁸.

L'accord des 27 est comme tous les accords européens précédents le fruit d'un compromis traduisant des intérêts opposés. Mais on peut sans exagération le qualifier d'historique, en raison de la solidarité financière nouvelle qu'il introduit en autorisant la Commission à lever un emprunt de 750 milliards sur les marchés pour alimenter le fonds de relance¹⁹. Emprunter en commun constitue aussi un pas vers davantage de fédéralisme (le ministre allemand des finances, rappelant l'histoire de la naissance des États-Unis à la fin du XVIII^e siècle, a évoqué à ce propos un moment « hamiltonien »²⁰). L'Union européenne s'ouvre donc des possibilités d'action nouvelles en utilisant des instruments fédéraux comme la zone euro et la BCE, ou supranationaux comme la Commission – une décision sans doute assez stratégique compte tenu du contexte international et de l'urgence économique et sanitaire.

Conclusion : l'Allemagne et l'euro – un mariage politique

L'Allemagne est entrée dans la zone euro à reculons. Les arguments *économiques* contre l'adhésion à une union monétaire européenne pesaient en effet lourdement dans le débat. Pourquoi renoncer à une monnaie nationale, le deutschemark, qui a fait ses preuves et qui a fait aussi la fierté des Allemands ? Pourquoi courir le risque de l'instabilité monétaire en partageant une même monnaie avec des pays dont le développement économique était inférieur à celui de République fédérale et qui ne partageaient pas avec elle la culture de stabilité chère aux Allemands ? Pourquoi accepter des transferts financiers au profit des pays les plus endettés s'ils sont incapables de se réformer, sachant de surcroît que les électeurs allemands y sont majoritairement opposés ? Enfin, comment assurer le respect de la souveraineté nationale et des prérogatives du Bundestag en matière budgétaire en acceptant en même temps la politique de financement des États exercée par la BCE ?

17. Charles Michel : « Ce qui est sur la table, c'est une évolution copernicienne pour l'UE », *Le Monde*, 25 juillet 2020.

18. « Heftige Kritik aus dem Europäischen Parlament », *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 21 juillet 2020.

19. Sebastian Maillard, « Un accord historique à améliorer et à réaliser », Institut Jacques Delors, juillet 2020.

20. Olaf Scholz : « Jemand muss vorangehen. Vize-Kanzler Olaf Scholz will Europa umbauen und denkt dabei an die Vereinigten Staaten von Amerika », *Die Zeit*, n° 22, 20 mai 2020.

Pourtant, l'Allemagne a donné son aval à la création de l'Union économique et monétaire qui compte aujourd'hui 19 pays membres, dont sept pays méditerranéens. Elle a accepté (et largement financé) les plans de sauvetage de la Grèce, de l'Irlande et du Portugal, tout en acceptant les dérives budgétaires répétées de la France et le soutien de la BCE à l'Italie et à l'Espagne. Cette incohérence apparente entre une fermeté toute orthodoxe quant aux principes ordo-libéraux et une souplesse surprenante pour contourner ces mêmes principes quand il le faut s'affiche tout au long des trois dernières décennies au niveau de l'attitude allemande vis-à-vis de l'Union monétaire. Elle est le résultat d'un constat simple. Si les Allemands n'apprécient pas outre mesure la zone euro, et s'ils n'approuvent pas toujours les décisions des présidents successifs de la BCE (dont deux Français et un Italien sur un total de quatre présidents depuis sa création en 1998...), ils en ont besoin pour des raisons politiques. Dans les années 1990, l'unité allemande n'aurait (peut-être) pas vu le jour sans l'accord sur la création de la monnaie unique. Dans les années 2010-2015, l'eurozone a permis de résister aux bouleversements du système financier international et de maintenir intacte le marché intérieur. Aujourd'hui, l'Union européenne et surtout l'eurozone protègent, du moins jusqu'à un certain degré, les intérêts des États membres contre le choc des rivalités et affrontements géopolitiques entre Chinois, Américains et Russes. Et elle assure le maintien de la stabilité, de la prospérité et d'un cadre d'action fondé sur le droit. Or ce sont des valeurs qui sont absolument vitales d'un point de vue allemand. Et qui valent bien un plan de relance financé par l'emprunt.