

# De Meseberg à nulle part ?

## Des impulsions franco-allemandes pour la zone euro

Eileen KELLER

Novembre 2018

L'Ifri est, en France, le principal centre indépendant de recherche, d'information et de débat sur les grandes questions internationales. Créé en 1979 par Thierry de Montbrial, l'Ifri est une association reconnue d'utilité publique (loi de 1901). Il n'est soumis à aucune tutelle administrative, définit librement ses activités et publie régulièrement ses travaux.

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

Les activités de recherche et de publication du Cerfa bénéficient du soutien du Centre d'analyse de prévision et de stratégie du Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères et du Frankreich-Referat de l'Auswärtiges Amt.



Ce texte est publié dans le cadre du *Dialogue d'avenir franco-allemand*, un projet mené en coopération par le Cerfa à l'Ifri, la Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik et la Fondation Robert Bosch.



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

ISBN : 978-2-36567-934-3

© Tous droits réservés, Ifri, 2018

#### **Comment citer cette publication :**

Eileen Keller, « De Meseberg à nulle part ? Des impulsions franco-allemandes pour la zone euro », *Visions franco-allemandes*, n° 29, Ifri, octobre 2018.

#### **Ifri**

27 rue de la Procession 75740 Paris Cedex 15 – FRANCE

Tél. : +33 (0)1 40 61 60 00 – Fax : +33 (0)1 40 61 60 60

E-mail : [accueil@ifri.org](mailto:accueil@ifri.org)

**Site internet :** [ifri.org](http://ifri.org)

# ***Visions franco-allemandes***

Publiée depuis 2003, cette collection est consacrée à l'analyse comparative des enjeux franco-allemands en matière de politique étrangère, de politique intérieure, de politique économique et des questions de société. Les *Visions franco-allemandes* sont des textes académiques concis et de nature *policy oriented*. À l'instar des *Notes du Cerfa*, les *Visions franco-allemandes* sont accessibles sur le site de l'Ifri, où elles peuvent être consultées et téléchargées gratuitement.

## **Le Cerfa**

Le [Comité d'études des relations franco-allemandes \(Cerfa\)](#) a été créé en 1954 par un accord gouvernemental entre la République fédérale d'Allemagne et la France. Il bénéficie d'un financement paritaire assuré par le Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères et l'Auswärtiges Amt. Le Cerfa a pour mission d'analyser l'état des relations franco-allemandes sur le plan politique, économique et international ; de mettre en lumière les questions et les problèmes concrets que posent ces relations à l'échelle gouvernementale ; de présenter des propositions et des suggestions pratiques pour approfondir et harmoniser les relations entre les deux pays. Cette mission se traduit par l'organisation régulière de rencontres et de séminaires réunissant hauts fonctionnaires, experts et journalistes, ainsi que par des travaux de recherche menés dans des domaines d'intérêt commun.

Hans Stark est secrétaire général du Cerfa et dirige avec Barbara Kunz, chercheur, les publications du Cerfa. Katja Borck est chargée de projets et du « [Dialogue d'avenir franco-allemand](#) ». Catherine Naiker est assistante au sein du Cerfa.

## Auteur

**Eileen Keller** est spécialiste des questions économiques à l'Institut franco-allemand (dfi) de Ludwigsbourg. Ses activités de recherche, de publication et d'enseignement la conduisent à intervenir régulièrement sur les politiques économiques et financières de la France et de l'Allemagne et sur l'intégration financière et économique en Europe. Ancienne *Fellow* du programme Max Weber à l'Institut universitaire européen (IUE) de Florence, elle a obtenu son doctorat à l'université Humboldt à Berlin en coopération avec Sciences Po Paris en soutenant une thèse sur les évolutions des systèmes financiers en France et en Allemagne.

## Résumé

La présente note analyse les efforts de la France et l'Allemagne pour réformer en profondeur l'Union économique et monétaire européenne, fréquemment appelée Union monétaire européenne. Ces efforts ont abouti en juin 2018 à la déclaration de Meseberg. Cette note les replace dans le contexte des tentatives de réformes passées et des différentes options envisageables. Elle évoque les lacunes économiques et institutionnelles de la monnaie commune et s'interroge sur la problématique de la faisabilité politique.

## Abstract

This study analyses the latest joint efforts by France and Germany to bring about a comprehensive reform of the European currency union. These efforts culminated in the joint so-called Meseberg declaration, which was adopted in June 2018. The article contextualizes these efforts with respect to the reforms that have been realised so far and the different reform options at hand. Besides questions of economic viability and institutional deficits, the article tackles issues of political feasibility.

# Sommaire

<b>INTRODUCTION .....</b>	<b>6</b>
<b>CONTEXTE .....</b>	<b>7</b>
<b>Les autres réformes nécessaires.....</b>	<b>8</b>
<b>LES PERSPECTIVES DE RÉFORMES FRANÇAISES ET ALLEMANDES....</b>	<b>10</b>
<b>Les évolutions depuis 2010 .....</b>	<b>10</b>
<b>DES PLANS DE RÉFORMES COMMUNS ?.....</b>	<b>13</b>
<b>Les avancées de Macron .....</b>	<b>14</b>
<b>Les réactions allemandes.....</b>	<b>16</b>
<b>LA DÉCLARATION DE MESEBERG .....</b>	<b>19</b>
<b>Problèmes et potentiel .....</b>	<b>20</b>
<b>PERSPECTIVES .....</b>	<b>23</b>

# Introduction

« De Meseberg à nulle part<sup>1</sup> » est l'expression employée par Werner Mussler, correspondant économique de la *Frankfurter Allgemeine Zeitung* (FAZ) à Bruxelles, peu après le sommet des chefs d'État et de gouvernement européens fin juin, pour prédire le sort réservé à la déclaration commune du président français et de la chancelière allemande. Cette déclaration âprement négociée a été présentée le 19 juin dans la résidence d'hôtes du gouvernement fédéral à Meseberg, aux portes de Berlin. Les critiques de Werner Mussler portaient aussi bien sur les propositions de compromis visant à renforcer la zone euro que sur leurs chances d'être effectivement mises en œuvre.

Les négociations sur l'évolution future de la zone euro traversent de toute évidence une zone de turbulences. On est cependant amené à tirer une conclusion différente, car les réformes proposées dans la déclaration, même si elles n'ont pas encore été détaillées, s'appuient sur des motivations économiques et politiques solides. Soyons francs : les négociations sur l'Union monétaire ont toujours été difficiles en raison des différences de concepts économiques et des intérêts et besoins économiques divergents. Les dirigeants qui ont signé la déclaration sont cependant des personnalités politiques exceptionnelles, qui ont déjà démontré leur aptitude à gérer et faire aboutir des négociations difficiles. Et encore faudrait-il qu'Angela Merkel reste au pouvoir.

La présente note analyse le contenu et le cadre de la déclaration de Meseberg, qui affiche l'ambition de « renouveler les promesses de l'Europe en matière de sécurité et de prospérité ». Après avoir évoqué brièvement les lacunes de l'Union monétaire, les réformes antérieures et les autres pistes de transformations, elle s'intéresse aux conceptions allemandes et françaises sur la monnaie unique, ainsi qu'à leur évolution depuis la crise de l'euro, puis aborde l'élaboration de la déclaration de Meseberg, son contenu et ses perspectives de réalisation.

---

1. W. Mussler, « Eurogipfel-Kommentar : Von Meseberg nach nirgendwo », *FAZ Online*, actualisé le 2 juillet 2018.

# Contexte

Moins d'une décennie s'est écoulée avant que ne se confirment en 2009 aussi bien les doutes des sceptiques qui s'interrogeaient sur les chances de succès de l'Union monétaire européenne (UME) en raison de l'hétérogénéité de ses membres que le caractère exagérément optimiste de certaines des attentes des partisans du projet. Bien que des circonstances particulières aient contribué à la déstabilisation des pays soutenus pendant la crise, cette dernière est le résultat d'évolutions budgétaires, prudentielles et de prix qui sont divergentes au sein de la zone euro, ainsi que de lacunes de l'architecture institutionnelle qui ne les a pas suffisamment contrebalancées.

Les pays de la zone euro ont évolué *de facto* dans des directions différentes, malgré un processus censé induire une convergence des conditions macroéconomiques dans la perspective de l'Union monétaire, notamment en matière de stabilité des prix et de dette publique. Le nouveau cadre établi par la monnaie unique a entraîné des adaptations différentes d'un pays à l'autre. La dette de certains pays, en particulier du sud de l'Europe, a augmenté avec la baisse des charges d'intérêts, et leur compétitivité a pâti de tendances inflationnistes qui n'ont pas été compensées par le recours autrefois fréquent à la dévaluation. D'autres pays, dont l'Allemagne, ont en revanche renforcé leur compétitivité grâce à des réformes structurelles et en jouant sur certaines composantes des prix, comme les accords de modération salariale<sup>2</sup>.

Les membres de l'Union monétaire ont moins de latitude en termes de politique économique, dans la mesure où ils sont gouvernés par une politique monétaire unique qu'ils ne peuvent pas moduler en fonction de leurs spécificités macroéconomiques. Les divergences macroéconomiques au sein d'une union de ce type obèrent donc son bon fonctionnement.

La crise, qui a débuté en Grèce et ébranlé la stabilité de la zone euro, a révélé les faiblesses de cette dernière : les mécanismes qui auraient dû garantir la stabilité – règles budgétaires et discipline de marché – ont failli ; l'interaction entre l'insolvabilité des États et des banques a été sous-estimée. La zone euro ne disposait pas de mécanisme de gestion de crise, alors que les membres d'une Union monétaire où la banque centrale

---

2. P. Hall, « The Economics and Politics of the Euro Crisis », *German Politics*, vol. 21, n° 4, 2012, p. 355-371.



n'exerce aucune fonction de prêteur de dernier ressort sont particulièrement exposés aux risques, dans la mesure où ils ne garantissent pas leur liquidité et sont ainsi vulnérables face aux attaques spéculatives<sup>3</sup>.

De nouveaux instruments ont été introduits à partir de 2010 pour stabiliser la zone euro, contenir les effets de contagion, éviter que certains membres de la zone euro n'en sortent et qu'elle ne s'effondre, ce qui aurait eu des conséquences économiques et politiques imprévisibles. La Banque centrale européenne (BCE) a pris des mesures d'envergure en abaissant les taux d'intérêt et en achetant des obligations, et un fonds de sauvetage (Mécanisme européen de stabilisation – MES) a été mis en place pour accorder un soutien financier conditionnel à certains pays. La création d'une union bancaire a également été initiée. Le projet d'instauration d'une union des marchés des capitaux vise à répartir plus largement les risques. En outre, le pacte de stabilité et de croissance a été réformé pour renforcer le cadre réglementaire de surveillance de la discipline budgétaire et des évolutions macroéconomiques.

## Les autres réformes nécessaires

Le temps seul permettra d'apprécier l'effet à moyen terme de ces mesures au-delà de leur impact sur la stabilisation en période de crise aiguë. Les économistes s'accordent largement à dire que malgré les mesures déjà adoptées, il faudra aller plus loin pour renforcer la résistance de la zone euro aux chocs en réduisant et en diversifiant les risques, et en confortant les bases institutionnelles de l'Union monétaire. Ils ne sont en revanche pas d'accord sur les mesures *a minima* requises pour renforcer la résistance de la zone euro.

D'un côté, l'objectif des mesures en discussion est de renforcer – ou rétablir – le cadre réglementaire et les principes de fonctionnement originaux de l'UME. L'enjeu est d'amener les États membres à assumer leurs responsabilités grâce aux règles budgétaires et aux mécanismes du marché. De l'autre côté, les propositions visent à compléter le cadre institutionnel existant par des mesures allant dans le sens d'une union budgétaire. On dénombre quatre pistes de réformes majeures<sup>4</sup>.

---

3. J. Pisany-Ferry, « The Known Unknowns and the Unknown Unknowns of the EMU », Bruegel Policy Contribution, n° 18, octobre 2012 ; P. De Grauwe, « La zone euro a une gouvernance insoutenable », *Le Monde*, 9 juin 2018.

4. Voir notamment H. Enderlein *et al.*, « Completing the Euro: A Road Map towards Fiscal Union in Europe », Institut Jacques Delors, juin 2012 ; « A Blueprint for a Deep and Genuine Economic and Monetary Union », COM(2012) 777 final/2, Commission européenne, novembre 2012 ; C. Allard *et al.*, « Toward a Fiscal Union for the Euro Area », *IMF Staff Discussion Note*, n° SDN/13/09, septembre 2013 ; M. Dolls, C. Fuest, F. Heinemann et A. Peichl, « Reconciling

Premièrement, l'approfondissement de l'union bancaire et celles des marchés des capitaux : création d'un système commun de garantie des dépôts, durcissement des exigences de fonds propres pour les banques, pondération plus forte des risques pour les obligations d'État, adoption de mesures pour lutter contre les risques de concentration dans les banques et renforcer le rôle des investisseurs privés.

Deuxièmement, la refonte des mécanismes de fonctionnement du pacte de stabilité et de croissance, avec pour objectif de simplifier les règles budgétaires, de mieux garantir leur respect, de modifier les mécanismes de sanction et d'atténuer le caractère procyclique des règles en place.

Troisièmement, le renforcement de la discipline de marché pour rendre plus crédible le principe de non-renflouement (« no-bail-out »). On citera parmi les pistes envisagées la mise en place d'un code de l'insolvabilité pour les États et l'adoption de règles claires sur la viabilité de la dette et la participation des investisseurs (« bail-in »).

Quatrièmement, la poursuite de la transformation de l'Union monétaire en une véritable union budgétaire. Ce projet s'articule autour d'instruments de redistribution et de partage des risques plus ambitieux que ceux qui existent déjà (règles budgétaires, transferts du budget de l'UE, partage des risques dans le cadre du MES et du programme OMT). Les pistes de réformes comprennent notamment la création d'un dispositif de protection budgétaire (ultime) pour les États et les banques, d'un stabilisateur automatique pour les chocs asymétriques qui pourrait prendre la forme d'un régime européen d'assurance-chômage, l'augmentation massive de la capacité budgétaire européenne et la mise en place d'instruments de dette communs comme les euro-obligations.

\*\*\*

L'échange sur les meilleures mesures à prendre pour stabiliser la zone euro et établir un équilibre optimal entre concurrence et solidarité, discrétion et règles, responsabilité individuelle et transfert de souveraineté, bat son plein. Rappelons toutefois que toute réforme de la zone euro – tout comme d'ailleurs sa création – obéit non seulement à des motifs économiques, mais aussi – et souvent – d'abord à des motifs politiques. Quelles sont les réformes actuellement à l'étude sur le plan politique, et sont-elles réalisables ?

---

Insurance with Market Discipline: A Blueprint for a European Fiscal Union », *ZEW Discussion Paper*, n° 15-044, juillet 2015 ; G. Thirion, « European Fiscal Union: Economic Rationale and Design Challenges », *CEPS Working Documents*, n° 2017/01, janvier 2017 ; A. Bénassy-Quéré *et al.*, « Reconciling Risk Sharing with Market Discipline: A Constructive Approach to Euro Area Reform », *CEPR Policy Insight*, n° 91, janvier 2018.

# Les perspectives de réformes françaises et allemandes

La création et le développement de l'Union monétaire européenne ont été marqués d'emblée par un engagement fort des politiques allemands et français et par leurs vifs affrontements sur son contenu. Les deux pays ont souvent joué un rôle constructif dans des moments cruciaux grâce aux dispositifs de coopération mis en place sur la base du traité de l'Élysée, qui facilitent la recherche de compromis.

Au cours de ces dernières décennies, l'Allemagne et la France ont affiché à de maintes reprises des préférences et priorités divergentes, notamment en matière économique, et ce malgré leurs convergences dans bien d'autres domaines. Outre des intérêts divergents dus au contexte spécifique dans lequel se sont développées l'activité et les politiques économiques aux XIX<sup>e</sup> et XX<sup>e</sup> siècles et après la fin de la Seconde Guerre mondiale, les modèles économiques et préférences politiques qui en ont résulté sont fondés sur une légitimité particulière, même s'ils ont des détracteurs, et même s'ils ne sont pas immuables à longue échéance.

Pour simplifier, l'Allemagne a souvent exprimé une préférence pour des mesures qui privilégient l'équilibre entre responsabilité et contrôle, et insiste sur l'importance d'un ensemble de règles stables qui ne sont pas infléchies facilement en fonction des circonstances. La France défend quant à elle une capacité d'action discrétionnaire et souple pour les pouvoirs publics<sup>5</sup>. En même temps, elle s'inquiète moins des effets secondaires indésirables du partage des risques (aléa moral), même si elle est le deuxième contributeur net au budget de l'Union européenne (UE) et pas uniquement son bénéficiaire.

## Les évolutions depuis 2010

Ces positions ont pesé sur la façon d'aborder la crise de l'euro, qui a vu l'Allemagne jouer un rôle ambivalent. Nombreuses sont les voix qui se sont élevées pour critiquer la domination de Berlin. L'Allemagne, poids lourd politique et grande puissance économique, s'est retrouvée en première

---

5. M. Brunnermeier, H. James et J.-P. Landau, *The Euro and the Battle of Ideas*, Princeton, Princeton University Press, 2016.

ligne : sur le plan financier, dans la mesure où elle est le premier contributeur net au budget de l'UE, et sur le plan institutionnel. Le Bundestag doit valider les dispositifs et le gouvernement est tenu par les arrêts du Bundesverfassungsgericht (la Cour constitutionnelle allemande). Malgré cela, l'Allemagne s'est trouvée obligée de soutenir des réformes de la zone euro auxquelles elle n'était pas favorable.

Pendant les discussions sur le sauvetage de plusieurs pays, dont la Grèce, l'Allemagne a œuvré pour que les mesures prises pendant la crise ne créent pas d'incitations à opter pour des politiques budgétaires laxistes. Les prêts consentis à la Grèce l'ont été à des taux d'intérêt élevés et conditionnés strictement à la mise en œuvre de programmes de réformes et d'économies. L'Allemagne a plaidé pour une participation des investisseurs privés aux pertes (décotes). Elle a également fait pression en faveur d'un renforcement des règles budgétaires et d'un plus grand automatisme des sanctions. Parallèlement, le gouvernement fédéral s'est opposé vigoureusement à la communautarisation de la (nouvelle) dette et à d'autres formes de partage des risques.

Face au péril menaçant la monnaie unique, l'Allemagne, qui se trouvait pourtant en position favorable pour négocier, a été contrainte d'accepter une évolution des mécanismes institutionnels qui s'est heurtée à des résistances internes considérables. On citera notamment la politique monétaire de la BCE et les programmes d'aide du MES et de ses prédécesseurs. L'opinion publique en Allemagne estime que son pays s'est montré solidaire des pays en crise et qu'elle a rendu possible une stabilisation pragmatique qui minimise les risques de dérive budgétaire, alors même que les accords contractuels fondant la monnaie commune n'avaient pas été respectés. Du point de vue allemand, la solidarité ne se réduit pas à accorder une aide financière ; elle comprend également le respect des règles communes<sup>6</sup>.

Le gouvernement français s'est montré quant à lui bien plus enclin à mettre en œuvre rapidement les instruments solidaires de stabilisation. L'analyse française a davantage tenu compte du risque immédiat de contagion induit par la crise pour d'autres pays de la zone euro. Les conséquences à long terme de la politique de sauvetage en termes d'incitations comportementales n'ont, par contre, joué qu'un rôle marginal. Les réticences de l'Allemagne à aider financièrement la Grèce et la demande de M. Schäuble consistant à priver certains États de leur droit de

---

6. J.-F. Jamet, F. Lirzin, J. Schild et D. Schwarzer, « Gestion de crise et réformes de la gouvernance dans la zone euro : des approches différentes, mais une concertation étroite », in C. Demesmay, M. Koopmann et J. Thorel (dir.), *L'Atelier du consensus. Processus franco-allemands de communication et de décision*, Cergy-Pontoise, CIRAC, 2014, p. 21-42.

vote en dernier recours ou à les faire sortir de la zone euro ont considérablement irrité la France. Alors que l'Allemagne se prononçait en faveur d'un renforcement des règles budgétaires, Nicolas Sarkozy préconisait la mise en place d'une nouvelle structure de concertation politique, les sommets de la zone euro, et soutenait les pare-feu massifs mis en place par la BCE et le fonds de sauvetage<sup>7</sup>.

Malgré la stabilité remarquable de certaines positions dans le temps, la crise a entraîné son lot de changements. Le soutien apporté par l'Allemagne à des dispositifs pérennes de gestion des crises comme le MES traduit son soutien à un concept plus global de stabilité<sup>8</sup>. Même si Angela Merkel a d'abord refusé un tel mécanisme, susceptible à ses yeux d'envoyer des signaux indésirables, personne ne remet aujourd'hui en question la nécessité d'un mécanisme institutionnel capable d'intervenir en cas de crise. La position de la France a également évolué : le président Sarkozy s'est déjà montré plus attentif aux mesures de consolidation budgétaire en réaction à l'augmentation des risques auxquels la France s'est trouvée exposée sur les marchés à partir de 2010.

---

7. J.-F. Jamet *et al.*, *op. cit.*, p. 25, 34-35 ; J. Schild, « Leadership in Hard Times: Germany, France, and the Management of the Eurozone Crisis », *German Politics & Society*, vol. 1, n° 31, 2013, p. 24-47.

8. H. Enderlein, K. Gnath et J. Haas, « Deutschland und die Stabilität der Wirtschafts- und Währungsunion », in K. Böttger et M. Jopp (dir.), *Handbuch zur deutschen Europapolitik. Mit einem Vorwort von Michael Roth, Staatsminister für Europa*, Baden-Baden, Nomos Verlag, 2016, p. 247-260.

# Des plans de réformes communs ?

Le succès de la coopération franco-allemande repose sur des prérequis multiples et est tributaire de plusieurs facteurs. Les réformes en profondeur de la zone euro sont un domaine où les deux pays rencontrent de grandes difficultés pour s'entendre ; les décisions prises ont des répercussions majeures, les positions initiales sont très éloignées, les résistances sont considérables, notamment en Allemagne, et il est moins urgent d'agir aujourd'hui qu'au plus fort de la crise de l'euro.

Pour que l'Allemagne et la France arrivent à des compromis productifs, les deux parties doivent reconnaître la légitimité des positions de l'autre, comprendre qu'elles sont fondées et pas uniquement égoïstes et court-termistes. Les propositions de réforme citées qui reflètent à des degrés divers les priorités de l'Allemagne et de la France montrent qu'il en va déjà ainsi.

Un document sur les réformes rédigé par un groupe d'économistes allemands et français réputés<sup>9</sup> montre qu'il est possible de préserver l'équilibre des intérêts. Les auteurs soutiennent que la demande française de plus de solidarité (*via* le partage des risques) et la demande allemande d'une plus grande responsabilité individuelle (*via* la discipline de marché) ne sont pas un jeu à somme nulle où les deux exigences se neutralisent. Ces deux principes sont complémentaires à condition d'être correctement définis, et en tenant compte des incitations qui en découlent.

Cela est aussi valable pour le niveau politique. Les deux pays ont formulé ces dernières années des propositions communes pour l'organisation de la zone euro. En mai 2013, Angela Merkel et François Hollande ont présenté une déclaration pour une « orientation commune pour la politique économique de la zone euro », soulignant la nécessité de faire converger les systèmes fiscaux, de réduire les déséquilibres sociaux et insisté sur l'importance des mécanismes de solidarité en défendant la création d'un fonds spécifique pour la zone euro<sup>10</sup>.

---

9. A. Bénassy-Quéré *et al.*, *op. cit.*

10. Service de presse du gouvernement allemand : « Frankreich und Deutschland – Gemeinsam für ein gestärktes Europa der Stabilität und des Wachstums », communiqué de presse, n° 187/13, 30 mai 2013.

En juin 2015, Emmanuel Macron et Sigmar Gabriel, alors ministres de l'Économie, ont plaidé notamment pour la mise en œuvre de réformes structurelles, la création d'une capacité fiscale européenne et le renforcement des pouvoirs exécutifs au niveau européen<sup>11</sup>. L'intervention d'Angela Merkel et de François Hollande devant le Parlement européen à l'automne 2015, dont l'objectif était de défendre une réforme de la zone euro, a été occultée par les questions migratoires et la lutte contre le terrorisme. Il n'en reste pas moins que l'Allemagne et la France essaient depuis un certain temps déjà de trouver des compromis tant techniques que politiques.

## Les avancées de Macron

C'est Emmanuel Macron qui est à l'origine des efforts actuels de réformes. Pendant sa campagne électorale, il a exigé la refondation du projet européen et fait de la réforme globale des institutions européennes un sujet majeur, ce qui a contribué à sa victoire. Son ambitieux projet prévoit entre autres une réforme globale de la zone euro et la désignation d'un ministre européen des finances doté d'un budget propre, supervisé par l'équivalent d'un Parlement de la zone euro. Ce budget est destiné notamment à promouvoir les investissements à dimension paneuropéenne<sup>12</sup>.

Dans son discours prononcé à la Sorbonne en septembre 2017, peu après les élections au Bundestag, Emmanuel Macron a expliqué ses ambitions<sup>13</sup> : « (...) Nous avons besoin de davantage d'investissements, il nous faut des moyens de stabilisation face aux chocs économiques (...) nous avons besoin d'un budget plus fort au cœur de l'Europe, au cœur de la zone euro (...). Un budget ne peut aller aussi qu'avec un pilotage politique fort (...). » Ses propositions incluent une convergence sociale et un plus grand rapprochement entre les États membres, l'objectif étant de mieux répartir les coûts de la convergence grâce à la solidarité entre forts et faibles.

Le président français a également déclaré : « La solidarité qu'implique un budget ne peut aller qu'avec une responsabilité accrue qui commence par le respect des règles que nous nous sommes données et la mise en œuvre des réformes indispensables. » À ses yeux, la solidarité ne doit pas être interprétée uniquement à l'aune économique d'une communauté des

---

11. E. Macron et S. Gabriel, « Europe Cannot Wait Any Longer: France and Germany Must Drive Ahead », *The Guardian*, 3 juin 2015.

12. « En Marche ! », Le programme d'Emmanuel Macron pour l'Europe.

13. E. Macron, « Initiative pour l'Europe. Une Europe souveraine, unie, démocratique », discours du 26 septembre 2017.

risques ou des responsabilités, mais doit être considérée comme un fondement de la cohésion européenne. Ses propositions ne comportent pas de concept détaillé de conception et de mise en œuvre, mais sont un cadre flexible de négociation politique.

Dès sa campagne électorale, Emmanuel Macron a misé sur l'axe franco-allemand pour réaliser ses propositions. Il a prôné une « alliance de confiance » dans la continuité des relations étroites entretenues par plusieurs de ses prédécesseurs avec l'Allemagne<sup>14</sup>. Dans son entourage proche se trouvent plusieurs fins connaisseurs de l'Allemagne et des relations franco-allemandes. Lorsqu'il était à l'Élysée durant le quinquennat de François Hollande, il a déjà eu à cœur de mieux connaître l'Allemagne<sup>15</sup>.

Emmanuel Macron s'est montré prêt à user de son influence sur le plan intérieur. Il considère que le respect du critère de Maastricht qui plafonne le déficit public à 3 %, que la France ne respecte pas depuis dix ans, est une question de crédibilité et un signe de sa détermination à ne pas reculer malgré les difficultés qui peuvent en découler tant pour lui que pour son gouvernement. Il a souligné à maintes reprises que la France a changé, et que rien ne justifie un rejet quasi automatique des propositions françaises. « Mais réveillez-vous ! », a-t-il exhorté le public lorsqu'il a reçu le prix Charlemagne à Aix-la-Chapelle en mai dernier. Son ministre des Finances, Bruno Le Maire, a également déclaré à la presse allemande que les « amis allemands » doivent comprendre qu'un « véritable changement de mentalité » est à l'œuvre dans le pays<sup>16</sup>.

Bruno Le Maire s'est rendu à Berlin pendant les négociations de l'accord de coalition pour entamer sans attendre les pourparlers bilatéraux. Emmanuel Macron lui-même a travaillé étroitement avec la chancelière Merkel et a visité l'Allemagne plusieurs fois en quelques mois. Il a formulé ses propositions de sorte à les rendre (tout juste) acceptables pour l'Allemagne. En même temps, le président français a souligné à plusieurs reprises que la puissance économique de l'Allemagne et son excédent commercial, très critiqué, s'expliquent également par la faiblesse des autres États membres, et que l'Allemagne doit participer à la solidarité financière.

Emmanuel Macron n'a pas hésité à formuler ses propos de façon encore plus insistante face aux tactiques dilatoires allemandes après la

---

14. E. Macron lors d'un entretien avec plusieurs quotidiens européens, dont la *Süddeutsche Zeitung*, 21 juin 2017.

15. M. Wiegel, *Emmanuel Macron. Ein Visionär für Europa eine Herausforderung für Deutschland*, Berlin, Europa Verlag, 2018, p. 108 et suiv.

16. Bruno Le Maire lors d'un entretien avec T. Hanke et T. Madelin, « Es gibt einen echten Mentalitätswechsel », *Handelsblatt*, 9 novembre 2017.



formation de la grande coalition. À Aix-la-Chapelle, il a mentionné les voix qui se sont élevées en France pour l'encourager à rechercher la confrontation et non la coopération avec l'Allemagne. Il a dit qu'il ne fallait pas avoir peur, et a mis en garde contre le « fétichisme perpétuel » sans véritable raison d'être.

## Les réactions allemandes

Le gouvernement allemand n'a pas fait preuve de beaucoup d'initiative pour réformer l'UE. La politique européenne a joué un rôle secondaire pendant la campagne électorale allemande ; contrairement à la France, c'est la politique intérieure qui a été au centre des élections malgré la candidature à la chancellerie du social-démocrate Martin Schulz, poids lourd de la politique européenne. Ce n'est qu'après l'échec des négociations pour former une coalition « Jamaïque<sup>17</sup> », au cours desquelles les propositions de Macron ont suscité des discussions animées, que le SPD a mis plus en avant les questions européennes lors de la deuxième tentative d'Angela Merkel pour former un gouvernement. Ces thématiques sont abordées au début de l'accord de coalition sous le titre « Un nouveau départ pour l'Europe ».

Malgré des débuts prometteurs pour l'entente franco-allemande avec la formation d'une nouvelle grande coalition, la coopération a tardé à se concrétiser. Les résistances au sein de la CDU/CSU, qui portaient également sur les objectifs fixés dans l'accord de coalition, ont limité la marge de manœuvre de la chancelière. De plus, l'aile pro-européenne du SPD s'est retrouvée considérablement affaiblie par le retrait de Martin Schulz dû à des querelles internes et par la démission de Sigmar Gabriel du poste de ministre des Affaires étrangères.

Olaf Scholz, nouvel homme fort du SPD au gouvernement fédéral, vice-chancelier et ministre des Finances, s'est aligné sur les positions de son prédécesseur (« Un ministre allemand des Finances est un ministre allemand des Finances, quel que soit son parti<sup>18</sup> ») pour démontrer que le SPD n'était pas un parti « mou », incapable de défendre les intérêts de l'Allemagne. Il estime que de nombreux électeurs ne soutiendront les projets sociaux et européens du SPD que sous réserve d'une bonne gestion des finances publiques<sup>19</sup>.

---

17. Coalition du parti conservateur (CDU/CSU, noir), les verts (Bündnis 90/Die Grünen), et les libéraux (FDP, jaune).

18. O. Scholz, discours au parlement allemand, *Plenarprotokoll*, n° 19/23, 22 mars 2018, p. 1956.

19. P. Dausend, « Alles aushalten », *Die Zeit*, n° 21, 17 mai 2018, p. 4.

La crise de l'euro a entraîné non seulement une plus grande politisation mais aussi une polarisation plus forte de la politique monétaire européenne dans le pays. Le parti populiste de droite Alternative für Deutschland (AfD), fondé en 2013 en réaction aux choix du gouvernement allemand lors de la crise de l'euro, a remporté un succès électoral considérable. De nombreux économistes se sont également opposés à plus de communautarisation. En mai 2018, 154 professeurs d'économie ont mis en garde contre une « union des responsabilités », en faisant référence aux « incitations inopportunes<sup>20</sup> ».

Après l'entrée en fonctions retardée d'Angela Merkel, la visite d'Emmanuel Macron à Berlin à la mi-avril n'a guère permis de progrès visibles. La chancelière a proposé un « conseil jumbo » des ministres des Finances et de l'Économie pour mieux coordonner les politiques, sans en préciser publiquement le contenu. L'hommage rendu à Emmanuel Macron lorsqu'il a reçu le prix de la paix à Aix-la-Chapelle n'a pas entraîné la réponse attendue de la chancelière, espérée de plus en plus impatientement. Angela Merkel a attendu la mi-juin pour s'expliquer dans une longue interview et plusieurs apparitions publiques, et a exposé une position recoupant largement l'accord de coalition<sup>21</sup>. Peu de temps après, le vice-chancelier Scholz s'est prononcé devant la presse, évoquant la question de la réassurance européenne des régimes nationaux d'assurance chômage<sup>22</sup>.

La grande coalition s'est mise d'accord pour mettre à disposition de ressources budgétaires propres pour la stabilisation économique, la convergence sociale et le soutien aux réformes structurelles dans la zone euro, susceptibles d'établir les prémisses d'un futur budget d'investissement pour la zone euro<sup>23</sup>. L'accord de coalition envisage aussi la transformation du MES en un fonds monétaire contrôlé par le Parlement, tout en soulignant que risques et responsabilités sont indissociables.

Globalement, l'Allemagne n'a pas proposé d'ensemble indépendant et cohérent de propositions alternatives, et a souvent éludé une discussion approfondie des propositions d'Emmanuel Macron. Les réformes de ce dernier ont été tantôt soutenues dans le débat politique, tantôt purement et simplement rejetées sous prétexte de respecter certains principes (comme la responsabilité individuelle des États membres) et de ne pas franchir

---

20. H. Allinger *et al.*, « Aufruf : Der Euro darf nicht in die Haftungsunion führen! », *FAZ Online*, 21 mai 2018.

21. « Existenzfragen für Europa », A. Merkel lors d'un entretien avec T. Gutschker et E. Lohse, *FAS*, n° 22, 3 juin 2018.

22. « Deutschland hat eine besondere Verantwortung », O. Scholz lors d'un entretien avec C. Reiermann et M. Sauga, *Spiegel Online*, 8 juin 2018.

23. « Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD », 19<sup>e</sup> période législative, Berlin, 12 mars 2018, p. 8-9.

certaines lignes (union de transfert, communauté de responsabilité), ou bien encore dévoyées et déformées à des fins politiques (péréquation financière européenne, l'Allemagne en tant que bailleurs de fonds, etc.).

Force est de constater que la peur de devenir le banquier de l'Europe influe le débat politique et explique la réticence de l'Allemagne – abstraction faite de ses convictions d'inspiration ordolibérale (ou microéconomiques) – à prendre de nouvelles mesures de partage des risques. Cette attitude s'explique notamment par le rejet croissant de la diplomatie du chéquier pratiquée par les anciens chanceliers et par le soupçon que les propositions françaises s'appuient essentiellement sur le postulat que l'Allemagne finira par payer.

Une majorité d'Allemands est toutefois ouverte aux propositions de Macron ; ils sont 88 % à saluer son engagement en faveur du renforcement de la coopération européenne et ses prises de position sur la politique budgétaire, même si ce sont celles qui recueillent le plus faible taux d'approbation (62 %<sup>24</sup>). Les résultats d'une enquête montrent que c'est parce qu'il défend personnellement et avec conviction ses propositions qu'il a autant de partisans<sup>25</sup>. Un homme politique (charismatique) qui s'engage pour une cause de façon convaincante peut de toute évidence rallier les citoyens à sa vision.

---

24. ZDF Politbarometer, 27 avril 2018.

25. T. Petersen, « Ein neuer Aufbruch für Europa ? », *FAZ*, n° 46, 23 février 2018.

# La déclaration de Meseberg

Suite aux difficultés initiales, les deux pays se sont mis à discuter alors que les négociations sur l'accord de coalition étaient encore en cours. Les deux ministres des Finances ont commencé à travailler étroitement dès le mois d'avril ; ils se sont rencontrés lors de cinq réunions dont certaines ont duré jusqu'à l'aube, et ont négocié plus de 35 heures<sup>26</sup> avant le Conseil des ministres franco-allemand du 19 juin. Emmanuel Macron et Angela Merkel ont participé aux délibérations finales de ce sommet conçu comme un séminaire de travail. Dans le cadre de la feuille de route commune qui a pris le nom de déclaration de Meseberg, les deux parties ont formulé des propositions dans différents domaines politiques et se sont entendues sur deux points essentiels concernant la réforme de la zone euro<sup>27</sup>.

Le premier point porte sur le renforcement du Mécanisme européen de stabilité (MES) : ses modalités seront réexaminées – et le cas échéant révisées – et le transfert de nouvelles missions de surveillance macroéconomique est envisagé. Un instrument de stabilisation macroéconomique doit également être mis en place pour aider les pays à affronter des situations économiques difficiles en cas de chocs asymétriques, en leur accordant des prêts à court terme. Le MES doit également accorder une garantie au Fonds de résolution unique sous la forme d'une ligne de crédit. L'accord intergouvernemental du MES doit être révisé et transposé à moyen terme dans le droit communautaire.

Le deuxième point a trait à l'adoption d'un budget pour la zone euro, qui doit devenir opérationnel en 2021 avec l'entrée en vigueur du nouveau cadre financier pluriannuel. Son objectif est de promouvoir la compétitivité et la convergence des États membres grâce à l'investissement, essentiellement dans l'innovation et le capital humain. Les États membres restent maîtres des orientations budgétaires stratégiques, la Commission ayant la main sur la répartition des dépenses.

L'instauration d'un Système européen de garantie des dépôts (SEGD), controversé du côté allemand, n'a en revanche que peu progressé. La

---

26. J. Stroobants, C. Ducourtieux et T. Wieder, « Eurozone : Français et Allemands peaufinent une "feuille de route" commune pour l'Europe », *Le Monde*, 18 juin 2018.

27. Die Bundesregierung, « Erklärung von Meseberg », communiqué de presse n° 214, 19 juin 2018 et transcription de la conférence de presse « French German Roadmap for the Euro Area », disponible sur : [www.economie.gouv.fr](http://www.economie.gouv.fr).

proposition de « conseil jumbo », avancée par Merkel, n'a pas été retenue, et le système de réassurance (sous forme de prêts) des régimes nationaux d'assurance chômage proposé par Olaf Scholz n'est qu'une des options examinées par un groupe de travail franco-allemand chargé d'élaborer des propositions pour le sommet des chefs d'État et de gouvernement européens de décembre. La suggestion d'Emmanuel Macron de nommer un ministre des Finances européen et le projet de confier la surveillance à un Parlement de la zone euro ne sont pas mentionnés, et le souhait du président français de faire converger les normes sociales n'est formulé pour l'instant que dans des termes très vagues.

## Problèmes et potentiel

L'élaboration de la déclaration de Meseberg a été très laborieuse malgré un contexte initial favorable (gouvernement français germanophile, président réformateur, calendrier électoral similaire). Malgré le report de plusieurs décisions importantes sur leur organisation, les propositions faites par les deux pays sur la poursuite du développement de l'Union monétaire représentent un pas politique important vers un approfondissement de l'union budgétaire.

Sur le fond, les progrès accomplis dans la recherche de compromis franco-allemands sont remarquables compte tenu de sa portée, des divergences de priorités, de l'affaiblissement politique (interne) de la chancelière et du poids de la problématique migratoire. Les deux parties sont tombées d'accord rapidement, par comparaison aux hésitations face à l'inscription du projet de budget commun dans l'accord de coalition. Ce dernier passe totalement sous silence la solidarité dans le domaine de l'assurance-chômage.

Il est malaisé d'évaluer aujourd'hui la portée des mesures adoptées faute d'informations détaillées sur leur organisation (ressources financières, emplois prévus, responsabilités, procédures, etc.). Les partisans d'une refonte générale globale de l'UME estimeront probablement qu'elles représentent tout au plus quelques pas hésitants dans la bonne direction.

On aurait pu faire figurer en meilleure place les sources de revenus européennes, au rang desquelles une taxe sur les transactions financières et l'imposition des opérateurs internet, ce qui aurait répondu au refus allemand des transferts et à la problématique de la souveraineté budgétaire du Bundestag. Par ailleurs, la conception de la souveraineté européenne que défend Emmanuel Macron aurait pu le disposer plus que ses

prédécesseurs à céder certaines prérogatives décisionnelles à Bruxelles, par exemple en matière budgétaire.

En tout état de cause, le processus de négociation révèle les défis particuliers de la coopération franco-allemande à deux égards : sur le plan bilatéral, le président français a fait tout ce qui était en son pouvoir pour gagner l'Allemagne comme partenaire. À plusieurs reprises, il a affiché un engagement résolu pour l'Allemagne et a pris, ce faisant, de grands risques politiques. Il s'est concerté dans certains cas plus étroitement avec la Chancellerie qu'avec son propre ministère des Affaires étrangères, et a également annoncé être prêt à faire des économies douloureuses pour respecter les critères européens de déficit budgétaire. Ces mesures ont accru les attentes publiques vis-à-vis de l'Allemagne, fait monter la pression et alourdi la facture politique en cas de non-entente.

Le président français n'a toutefois pas réussi à convaincre l'Allemagne que le renforcement de la solidarité financière entre États membres – et plus encore au sein de la zone euro – est un élément majeur de la cohésion européenne et partant, du futur projet européen. Emmanuel Macron et son ministre des Finances ont souligné à maintes reprises qu'il fallait au moins se mettre d'accord sur les objectifs, et que la concrétisation suivrait. Mais cette convergence d'objectifs, qui a été décisive pour les grandes initiatives franco-allemandes pour l'Europe dans le passé<sup>28</sup>, n'est pas au rendez-vous.

En matière de solidarité et de cohésion européennes, la première priorité de l'opinion publique allemande est de trouver une solution solidaire à la question des réfugiés. L'Allemagne établit en outre un lien étroit entre la propension à la solidarité financière et la confiance mutuelle dans les accords conclus, mise à mal ces dernières années. Elle ne va pas non plus refaire confiance à la France du jour au lendemain. Pour toute réforme européenne, cela présuppose en outre la confiance dans d'autres partenaires. Le lien présupposé entre réformes françaises et concessions allemandes est une approche trop réductrice, même si les efforts d'Emmanuel Macron ont rendu ses propositions beaucoup plus légitimes et crédibles.

Le président français a remporté un succès d'estime en faisant approuver le principe d'un budget de la zone euro, qu'il doit maintenant imposer au niveau européen. Le risque est toutefois que le renforcement de l'Union monétaire se cantonne à la mise en place – qui n'est pas encore acquise – d'un nouveau fonds relativement modeste : la piste de la

---

28. U. Krotz et J. Schild, *Shaping Europe: France, Germany, and Embedded Bilateralism from the Elysée Treaty to Twenty-First Century Politics*, Oxford, Oxford University Press, 2012, p. 39-42 et 183.

stabilisation macroéconomique sous la forme de lignes de crédit et de réassurance n'est que timidement explorée. Qui plus est, les transferts financiers pour la convergence structurelle dans le cadre de la politique régionale européenne sont déjà prévus par le traité de Rome. Il est donc essentiel de montrer qu'il est possible de récupérer des marges de manœuvre et des capacités visibles grâce à un budget commun.

En termes paneuropéens, l'écho rencontré par les initiatives franco-allemandes montre qu'il est devenu plus difficile de conclure des compromis bilatéraux jugés légitimes et soutenus par les autres États membres. Pendant la crise de l'euro, les deux pays ont déjà irrité leurs partenaires en passant des accords bilatéraux en octobre 2010<sup>29</sup>. En amont de leur dernière initiative, un groupe d'États d'Europe du Nord a vigoureusement défendu le respect des règles existantes et les accords multilatéraux<sup>30</sup>. Le contenu de la déclaration de Meseberg a reçu un accueil tiède lors du sommet de fin juin, dont le communiqué final ne mentionne même pas le budget de la zone euro. Il semble que l'Allemagne et la France devront se coordonner plus étroitement avec leurs autres partenaires pour que les relations spéciales qu'elles entretiennent contribuent de manière constructive au processus politique européen en dehors du cadre européen institutionnel formel.

---

29. J.-F. Jamet *et al.*, *op. cit.*, p. 27-28.

30. « Finance ministers from Denmark, Estonia, Finland, Ireland, Latvia, Lithuania, the Netherlands and Sweden underline their shared views and values in the discussion on the architecture of the EMU », communiqué de presse du 6 mars 2018.

# Perspectives

La déclaration de Meseberg entrera-t-elle dans l'histoire comme un jalon ou ne sera-t-elle qu'une note en bas de page ? La réponse à cette question dépend moins de son contenu concret que de sa capacité à s'imposer comme une feuille de route franco-allemande et européenne contraignante, assortie d'un calendrier clairement défini et rapide. La France et l'Allemagne doivent se rendre compte que faute de nouer le dialogue, elles risquent de se retrouver sans partenaire fiable.

Français et Allemands ont mis près d'une année pour rapprocher réellement leurs positions, et la fenêtre de tir pour trouver des compromis au niveau européen avant les élections au Parlement européen de mai 2019 s'est rétrécie. Le risque est réel que cette question se retrouve éclipsée par d'autres thèmes plus urgents. De plus, l'évolution politique intérieure en Allemagne et le changement de paradigme qui en découle peuvent également freiner le processus. Si d'autres accords européens ne sont pas conclus d'ici au sommet de décembre, on peut tout à fait envisager un nouveau report du développement de la zone euro : l'approche adoptée à Meseberg se révélerait alors, du moins temporairement, être une impasse.

Une réforme peut-elle réussir ? Oui, mais seulement en unifiant nos forces. Les négociations avec tous les États membres qui sont sceptiques à l'égard des réformes pour des raisons diverses n'ont pas beaucoup avancé depuis juin et le sommet de la zone euro d'octobre 2018 a donné peu d'impulsions pour progresser d'ici décembre. La Commission européenne qui n'a pas réussi à structurer le débat de manière durable avec ses propres projets de réformes, pourra à l'instar de l'Allemagne et de la France, jouer un rôle clé dans ce processus. En substance, tout résultat réaliste politiquement ne peut être qu'un compromis inconfortable fût-ce aux dépens de la cohérence de la solution trouvée.

L'Allemagne (comme d'autres pays) doit enfin ouvrir le débat politique attendu de longue date, tant sur les faiblesses des institutions européennes que sur les avantages incomparables d'une Europe unie, et faire la part des choses. Même si la pression s'est relâchée sur le plan économique, c'est très loin d'être le cas sur le plan politique. Malgré les polémiques actuelles, les responsables politiques peuvent compter sur le soutien d'une majorité d'Européens au projet communautaire ; il y a de

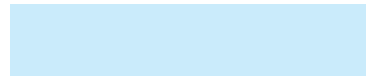


bonnes chances que des solutions communes raisonnables et fiables soient acceptées par une large majorité de la population, même si elles ont un coût. Nous ne pouvons tout simplement pas nous permettre de laisser échapper une autre occasion.

# Les dernières publications du Cerfa

- H. Stark, [Entre crise politique et tentative de relance européenne : interrogations allemandes](#), *Notes du Cerfa*, n° 144, Ifri, septembre 2018
- G. Bosch, [La formation en alternance : clé de voûte du \*made in Germany\*?](#), *Notes du Cerfa*, n° 143, Ifri, juillet 2018
- N. K. Wissmann, [Cinq thèses sur la «crise des réfugiés» en Allemagne](#), *Notes du Cerfa*, n° 142, Ifri, mai 2018
- B. Kunz, [Beyond 'pro' and 'anti' Putin: Debating Russia Policies in France and Germany](#), *Visions franco-allemandes*, n° 28, Ifri, janvier 2018.
- B. Kunz, R. Kempin, [France, Germany, and the Quest for European Strategic Autonomy: Franco-German Defence Cooperation in A New Era](#), *Notes du Cerfa*, n° 141, Ifri, décembre 2017.
- R. Burç, B. Çopur, [La politique turque de l'Allemagne sous Merkel : un bilan critique](#), *Notes du Cerfa* n° 140, Ifri, septembre 2017.
- N. Renvert, [Le paysage allemand des fondations et \*think tanks\*. Le conseil en politique étrangère en Allemagne](#), *Notes du Cerfa*, n° 139, Ifri, juillet 2017.





**ifri**

institut français  
des relations  
internationales