

Saisir la chance d'un rééquilibrage de la relation franco-allemande : une nécessité pour l'Europe

Elisabeth Humbert-Dorf Müller

Elisabeth Humbert-Dorf Müller est aujourd'hui consultante (Associée-Gérante chez SEE Conseil), et membre du Secrétariat International du Parti Socialiste. Par ailleurs, Elisabeth est spécialiste de l'espace germanophone. Elle est membre du SPD (Parti Social-Démocrate d'Allemagne) et anciennement secrétaire de la section SPD à Paris. Elle cultive un intérêt particulier pour la politique franco-allemande, pour l'économie et pour les entreprises.

Saisir la chance d'un rééquilibrage de la relation franco-allemande : une nécessité pour l'Europe

En 2017, année anniversaire des Traités de Rome (60 ans) et de Maastricht (25 ans) nous devons faire face à la première étape de la sortie programmée du Royaume-Uni de l'UE. Après l'union, la désunion semble enclenchée. La véritable question est de savoir si cette sortie restera un cas unique ou si d'autres membres verront un avantage à quitter le bateau européen, ou y seront contraints.

Mais 2017 ne sera pas seulement l'année de l'activation de l'article 50 pour déclencher le Brexit. Elle sera aussi l'année de l'alternance en France : que ce soit un président de gauche, du centre, de droite ou d'extrême-droite, aujourd'hui quasiment tous les scénarios semblent possibles. Ce qui est certain, c'est que François Hollande ne sera pas le prochain président ; il y aura donc un changement d'orientation, après 5 ans de présidence socialiste. Tous les candidats à la présidence, y compris le candidat socialiste, prônent une réorientation, une discontinuité de l'action menée.

2017 est aussi l'année des élections législatives en Allemagne. En septembre, Angela Merkel sera candidate à un 4^{ème} mandat, et souhaite incarner la continuité, parce qu'elle considère que ses politiques économiques et sociales furent un succès. Si elle est réélue, ce serait la 12^{ème} année de règne de la CDU sur le pays, avec, certes, des coalitions changeantes (avec le SPD, puis avec le FDP, puis à nouveau avec le SPD), mais avec une domination chrétienne-démocrate. De son côté, son opposant Martin Schulz commence à donner corps à un scénario d'alternance : candidat populaire dans l'opinion publique, il pourrait mener son parti, le SPD, à la victoire. Mais même dans ce scénario, nous restons dans une certaine continuité, puisqu'il paraît acquis que son gouvernement serait celui de la grande coalition – avec une domination sociale-démocrate.

Nous percevons donc un véritable déséquilibre dans la relation entre les deux pays : d'un côté, la France est soumise à des alternances politiques relativement rapprochées, dont les protagonistes passés et futurs prônent des visions économiques et sociétales plutôt antagonistes. Tous les candidats à la Présidence se définissent comme des candidats de la rupture (plus ou moins radicale) avec le quinquennat Hollande.

De l'autre côté, en Allemagne, nous avons une chancelière aux manettes depuis 2005, et qui a pu déployer sa politique économique après des réformes initiées par son prédécesseur. Elle a par ailleurs dirigé le pays durant la crise financière avec un succès qui est tout à fait discutable (et que nous discuterons), mais qui a renforcé le statut de l'Allemagne en tant que première économie de la zone Euro, championne du monde des exportations, et première de la classe en matière d'équilibre budgétaire. Elle a in fine œuvré au profit de son pays, plus qu'au profit de l'Union européenne. Son électorat perçoit que cette politique a été menée à l'avantage de l'Allemagne et souhaite, globalement, garder cette orientation. Il y a donc une véritable asymétrie qui rend difficile l'action franco-allemande, puisque dans un cas, on souhaite continuer à peu près de la même façon, et dans l'autre cas, changer assez radicalement la donne. Il y a nécessairement déséquilibre, ce qui ne peut engendrer que désunion.

Puis la désunion s'est propagée ailleurs : beaucoup d'interprétations ont été avancées pour expliquer la décision du peuple britannique de quitter le bateau européen. Il en est une que l'on n'entend que dans la bouche des Britanniques : l'Allemagne est devenue trop puissante

dans l'UE, et, d'ailleurs, elle le deviendra plus encore après le Brexit¹. Si cette analyse est juste, n'est-il pas temps de se demander en quoi et comment la France peut impulser un rééquilibrage de cette relation ? Le nouveau président français, quel qu'il soit, a un intérêt majeur à peser dans ce sens. C'est seulement ainsi que l'Europe peut chercher un nouveau point d'équilibre et garder une petite chance de cohésion à l'avenir.

1. L'Europe comme rempart contre la puissance allemande

La CEE, créée à partir de 1957, avait des objectifs économiques, mais un de ses objectifs politiques était d'encadrer l'Allemagne de l'Ouest dans une communauté d'Etats huit ans après la création de la RFA, et d'éviter son réarmement, tant industriel que militaire². La Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA) est une concession arrachée par la France dans le nouveau contexte stratégique de la Guerre froide afin de placer l'inévitable renaissance industrielle rhénane sous le contrôle européen. Ses fondateurs voyaient comme objectif l'égalité entre les Etats-membres, et ont façonné les institutions dans ce but. Pourtant, la 1^{ère} Commission de l'histoire européenne est présidée par un Allemand, Walter Hallstein (1958-67). Pourquoi avoir confié cette première présidence à un Allemand ? Probablement parce que le représentant allemand pour les négociations du traité de Rome, en fédéraliste convaincu, a les ambitions européennes les plus abouties, et prône la création d'une communauté de défense (CED) et une communauté politique (CEP), projets aussitôt rejetés par l'Assemblée Nationale française. Hallstein avait cependant déjà les intérêts de l'Allemagne en tête, et s'affronta notoirement avec le général De Gaulle. La France et sa politique de la chaise vide finit par imposer ses vues (notamment la prépondérance du Conseil, et le droit explicite de veto), mais **on ne peut pas dire que l'Europe fût créée sous l'égide d'une parfaite harmonie franco-allemande.**

2. La réunification allemande

La véritable césure d'après-guerre se situe en 1989/90. Quarante ans après l'installation de la « République de Bonn », l'Allemagne est réunifiée et passe de 63 millions à 79 millions d'habitants (à titre de comparaison : 58 millions en France). Le Traité de Moscou de septembre 1990 entre les quatre puissances alliées et les deux Allemagnes consacre la souveraineté d'un pays réunifié, et l'élève dans le rang des puissances européennes, qui n'est guère limitée que dans le domaine des armes nucléaires, biologiques et chimiques. Sur tous les autres plans, l'Allemagne réunifiée jouit d'une souveraineté entière. Quelques jours plus tard, le traité d'unification (des deux Allemagnes) consacre Berlin comme nouvelle capitale.

La signature deux ans plus tard du Traité de Maastricht est un corollaire de la réunification, car il installe, avec l'Union économique et monétaire (et in fine l'euro) une « socialisation » de la politique monétaire face à cette nouvelle donne. Il s'agit, là aussi, d'encadrer la puissance allemande. Maastricht est-ce « Versailles sans la guerre » comme titrait Le Figaro

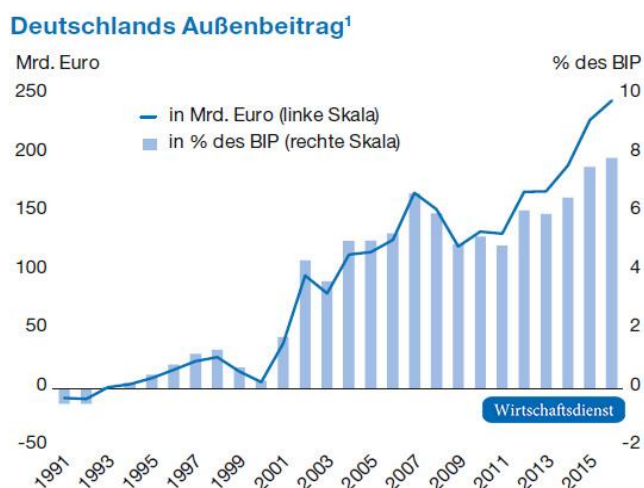
¹ Verbatim de l'ancien collaborateur de Gordon Brown et actuellement professeur au King's College, Nick Butler, à l'occasion d'un colloque au CESE le 28/11/16.

² Cf. par exemple Benedikt Schönborn, *La mésentente apprivoisée, De Gaulle et les Allemands*, 2007 : <http://books.openedition.org/iheid/1077?lang=fr>

à l'époque³, c'est-à-dire l'octroi de contraintes fortes à l'Allemagne ? Il est évident que la politique monétaire commune vise à installer une plus grande égalité entre les Etats de la zone euro. La France, qui souffrait des dévaluations successives du Franc français vis-à-vis de la Deutsche Mark y trouva son intérêt. L'Allemagne posa cependant ses conditions, et avant tout, l'indépendance de la future BCE, une « culture de stabilité » de l'euro, et le siège à Francfort.

3. L'euro

En vérité, l'euro, depuis sa création, a surtout profité au commerce extérieur allemand. Les excédents records que le pays engrange depuis l'introduction de l'euro en 1999 comme monnaie de transaction (et en 2002 comme monnaie fiduciaire) sont d'abord dus à la « modération » de la monnaie, qui se trouve à un niveau inférieur à ce qu'elle aurait été en tant que monnaie allemande. Dit autrement, l'euro est très bas pour une économie allemande très forte, ce qui la conforte plus encore dans sa politique d'exportation, car il est incontestable que les produits allemands sont très demandés dans le monde. Le graphique démontre très clairement cette relation de cause à effet :



¹ Différence zwischen Exporten und Importen von Waren und Dienstleistungen gemäß VGR-Abgrenzung. Für 2016: IW-Prognose.

Quellen: Statistisches Bundesamt; Institut der deutschen Wirtschaft Köln.

Traduction : Balance commerciale de l'Allemagne¹, en Mrd € (échelle de gauche), en % du PIB (échelle de droite)

¹ Différence entre exportations et importations de biens et services selon la Comptabilité nationale. Pour 2016 : Prévisions FMI

Sources : Office national des statistiques ; Institut de l'économie allemande de Cologne

Dès 1999, année de l'introduction de l'euro, l'excédent commercial bondit, plusieurs années avant le « choc de compétitivité » induit par l'Agenda 2010 de Gerhard Schröder, qui ne démarra véritablement qu'en 2004/05.

³ Franz-Olivier Giesbert, Le Figaro, 18/09/1992

La comparaison avec les performances des autres pays européens enlève toute ambiguïté sur le sujet : dès 2000, les exportations françaises chutent, la balance commerciale devient déficitaire à partir de 2005, et ce, sans discontinuité jusqu'à présent. L'Italie suit à peu près cette même trajectoire, mais redevient excédentaire en 2012. Quant à l'Espagne, elle voit son déficit commercial se creuser fortement dès l'introduction de l'euro. Ce déficit se réduit au moment de la récession de 2008. Dans les cas italiens et espagnols, l'inadéquation de la monnaie euro avec les capacités exportatrices de l'économie n'est résolue que via l'effondrement des importations, dû bien entendu à la forte contraction du niveau de vie général.

Il est par ailleurs à constater que l'Allemagne fait environ 36% de ses exportations (en 2015) vers les pays de la zone euro⁴. L'argument de la sous-évaluation de l'euro n'est naturellement pas valable pour ces pays. Il n'empêche que l'Allemagne réalise des excédents commerciaux avec les trois plus importants : France, Italie, Espagne. Ici, ce n'est pas le prix de la marchandise allemande qui est crucial mais l'impossibilité pour les trois pays cités de dévaluer leur monnaie et de rendre leur production plus attractive.

La balance commerciale ne raconte pas toute l'histoire (économique), mais dans le cas de l'Allemagne, elle constitue sans doute l'élément essentiel de la « success story » qui suit l'introduction de l'euro : forte demande pour les produits allemands, chômage bas, comptes publics équilibrés, croissance modérée mais toujours supérieure à la moyenne de la zone euro.

3. Merkel/Schäuble

L'arrivée au pouvoir d'Angela Merkel en 2005 peut également être comprise comme un renforcement de la domination allemande. Confortée dès le début par les premiers effets de la politique de déflation salariale compétitive, l'action du gouvernement Merkel consolide avec le succès que l'on sait la puissance économique allemande. **Avec l'arrivée de la crise financière, l'Allemagne s'impose véritablement en Europe et au-delà** : elle domine l'Eurogroupe, devient l'interlocuteur européen principal de la Chine, des USA, du FMI, et fournit des présidents/dirigeants à la BEI, au FESF, et à la Task Force en Grèce.

Dès lors, il paraît acquis que c'est la première puissance économique de l'UE et de la zone euro qui donne le ton. Angela Merkel y est secondée par son ministre des Finances, Wolfgang Schäuble, qui incarne mieux que quiconque les politiques d'austérité. Cela leur réussit électoralement, parce que l'opinion publique (et par conséquent l'électorat) allemande adopte cette vision : nous avons souffert pour réussir la réunification, nous continuons à souffrir car nos salaires ont baissé et nos allocations chômage ont été réduits. Pourquoi alors aider les pays qui ne se sont pas soumis à cette cure ?

Pour suivre cette logique de l'électorat allemand, l'idée des « Eurobonds », discutée dans plusieurs variantes, mais qui signifie *in fine* une socialisation de la dette des pays européens, est bannie du vocabulaire politique. Au lieu de cela, l'Allemagne adopte en 2011 un « frein à l'endettement » (règle d'or en France) qui lui interdit d'adopter un budget déficitaire de plus de 0,35% du PIB. Une règle beaucoup plus sévère que les fameux 3% du Traité de Maastricht. L'Allemagne (et notamment Wolfgang Schäuble) y voit le seul moyen de revenir

⁴ <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/158303/umfrage/deutsche-exporte-und-importe-2015-nach-laendergruppen/>

à des niveaux d'endettement plus supportables. Par conséquent, l'Europe adopte également dans le TSCG de 2012 cette règle, et oblige les Etats membres à respecter un déficit budgétaire structurel de 0,5%. Les notions de « structurel » vs. « conjoncturel » étant par définition assez vagues, et de plus, corrélées (plus la structure est fragile, plus la conjoncture a un impact important), il s'agit là surtout d'imposer une doctrine et une « culture » économiques allemandes.

4. La crise grecque

Cette politique d'austérité est appliquée sans réserve à l'Europe, et tout particulièrement à la Grèce, dont l'économie s'effondre. L'austérité, même couplée à un programme d'effacement de 50% de la dette privée en 2012 ne mène à rien, puisque le ratio dette/PIB continue à augmenter, et atteint aujourd'hui des niveaux spectaculaires et clairement non soutenables (181% actuellement⁵).

En toute logique, la crise grecque, et son apogée de juillet 2015 auraient dû déboucher sur l'éviction du plus mauvais élève de la zone euro. Mais apparemment, le président français a mis tout son poids – au dernier moment – dans le bras de fer avec l'Allemagne qui s'est joué sur deux jours. Il a eu gain de cause et a pu, avec notamment l'appui constructif du commissaire européen français Pierre Moscovici, éviter cette sortie. Au prix d'un durcissement des conditions pour le gouvernement grec certes, mais puisque la volonté du peuple grec était de se maintenir au sein de la zone euro, c'était la bonne chose à faire. Sauf que cette intervention française a souffert d'une grande impréparation, et que l'Allemagne préparait ses arguments depuis fort longtemps.

Dans les milieux diplomatiques allemands, on pense, sans le crier sur les toits, que la Grèce et d'autres pays de la zone euro pourraient sortir à terme, et que l'important est d'aller au-devant d'une sortie dans le chaos. D'ailleurs, dès 2011, l'idée que l'euro est finalement une zone coupée en deux, et probablement irréconciliable a commencé à s'instiller dans des cercles proches du pouvoir⁶. La France ? Certains dirigeants allemands la voient sans hésiter dans la partie « Nord » de l'Euro, d'autres expriment, via leur « inquiétude » pour l'économie française, le contraire.

5. La crise des réfugiés

Le point tournant pour Angela Merkel, et la perte de confiance progressive de son électorat, débute à la fin de l'été 2015, au moment de l'ouverture des frontières allemandes avec l'Autriche, dans le but d'accueillir ceux qui s'y présentent et qui souhaitent obtenir l'asile en Allemagne. Plus d'un million de réfugiés plus tard (1.1 millions en 2015, autour de 300.000 en 2016), le sujet reste sensible, et rencontre des réactions très contrastées parmi les Allemands.

⁵ <https://data.oecd.org/fr/grece.htm>

⁶ http://www.lemonde.fr/idees/article/2011/05/23/l-euro-est-deja-a-terre-dans-le-debat-public-allemand_1524859_3232.html

Le sujet reste également sensible en France : le président Hollande s'est clairement distancé dans les actes (moins dans les paroles) de cette politique d'accueil. Le Premier ministre Manuel Valls a, lui, pointé le manque de coordination avec les pays européens, reproche difficilement réfutable.

Dès lors, un argument de la chancellerie, celui de la future répartition des réfugiés entre Européens, a été invalidé. Les gouvernements des 27 autres pays européens n'ont pas voulu voir le geste de Merkel comme un geste européen – et insistent sur la souveraineté en matière de politique d'asile et d'immigration. Celle-ci serait alors le « dernier rempart de la souveraineté nationale »⁷.

Et ce, malgré l'espace Schengen qui est, tout comme l'euro, de plus en plus dépouillé de sa finalité initiale.

La chancellerie a-t-elle pensé que la France accompagnerait le geste allemand, en misant sur la solidarité ? A l'image de la décision allemande d'entrer en guerre en Syrie après les attentats de Paris de novembre 2015, qui a été présentée à la population allemande - plus que récalcitrante - comme une nécessaire solidarité avec le peuple français ?

Mais a-t-elle pensé à un moment de cette crise (qui connut son apogée entre le 3 et le 13 septembre 2015) à décrocher le téléphone pour informer François Hollande de l'ouverture des frontières allemandes ? Le 5 septembre, elle contacte les chefs de gouvernement hongrois Viktor Orban et autrichien Werner Faymann. Merkel et Faymann décident ensemble l'ouverture des frontières allemandes. Le Président et le Premier ministre français n'admettent pas une telle solution à la crise, mais personne ne leur a en vérité jamais demandé leur avis.

⁷ François Gemenne, « Ouvrir les frontières, une question de souveraineté », <http://www.cairn.info/revue-cites-2016-4-page-49.htm>

Conclusion

On voit bien que ce qui est en cause n'est pas seulement un déséquilibre, mais la considération des uns pour les autres. Si la nécessité de consulter son partenaire le plus important ne s'impose pas, il faut commencer à démystifier cette relation censée être aussi spéciale. Autrement dit, **le couple franco-allemand ne fait de sens que si les deux pays sollicitent une relation équilibrée**. Par ailleurs, le leadership d'un pays (en l'occurrence celui de l'Allemagne) revient à ce que la vision et la culture, voire les intérêts de ce pays deviennent dominants. On constate (par exemple en Pologne) que ce leadership est violemment réfuté. Il est facile de voir comment il peut devenir le poison de la division.

Martin Schulz peut accéder à la chancellerie en septembre 2017, c'est une hypothèse désormais plausible. Personne ne contestera la vision européenne de Martin Schulz, et son empathie pour les situations très diverses de chacun des pays membres.

Dans ce cas, **le nouveau Président français devra aborder ce sujet avec franchise, volonté et fraîcheur**. Fraîcheur ? Ces alternances seraient une chance pour rebattre les cartes en Europe. La France avec son nouveau Président doit se considérer comme un partenaire égal à l'Allemagne. Depuis le premier jour de la présidence Hollande, le sentiment n'a pas été celui-là. L'expérience et le prestige du duo Merkel/Schäuble bloquaient peut-être cette volonté d'égalité chez François Hollande, si volonté il y eut. Mais continuer sur cette voie serait fatal aux relations franco-allemandes, tout comme à la survie d'une Europe qui a son fondement dans l'égalité des peuples.

Think tank européen de gauche, EuroCité se donne pour but de contribuer au développement d'une vision et d'un programme progressistes pour l'Europe, par le biais de publications de qualité et d'évènements fédérateurs. EuroCité se veut un laboratoire du militantisme européen et un incubateur d'idées pluri-national, novateur et dynamique.
