De la question allemande à la question européenne

Hans Stark

Dans Politique étrangère 2016/1 Printemps , pages 67 à 78
Éditions Institut français des relations internationales

ISSN 0032-342X
ISBN 9782365674836
DOI 10.3917/pe.161.0067
Date de mise en ligne : 02/03/2016

Article disponible en ligne à l'adresse
https://shs.cairn.info/revue-politique-etrangere-2016-1-page-67?lang=fr

CAIRN.INFO

Découvrir le sommaire de ce numéro, suivre la revue par email, s'abonner...
Scannez ce QR Code pour accéder à la page de ce numéro sur Cairn.info.

Distribution électronique Cairn.info pour Institut français des relations internationales.
Vous avez l'autorisation de reproduire cet article dans les limites des conditions d'utilisation de Cairn.info ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Détails et conditions sur cairn.info/copyright.
Sauf dispositions légales contraires, les usages numériques à des fins pédagogiques des présentes ressources sont soumises à l'autorisation de l'Éditeur ou, le cas échéant, de l'organisme de gestion collective habilité à cet effet. Il en est ainsi notamment en France avec le CFC qui est l'organisme agréé en la matière.

Institut français des relations internationales | Téléchargé le 17/11/2026 sur https://shs.cairn.info (IP: 37.60.190.132)

De la question allemande à la question européenne

Par **Hans Stark**

Hans Stark dirige le Comité d'études des relations franco-allemandes (Cerfa) à l'Ifri. Docteur en sciences politiques et professeur des universités, il enseigne la civilisation allemande contemporaine à l'université Paris-Sorbonne.

Assiste-t-on au retour d'une « question allemande » qu'on croyait avoir enterrée avec l'unification ? Si cette « question allemande » a de profondes racines historiques, son retour marque surtout une crise européenne : fractures économiques, blocage des institutions, effacement relatif de la France et de la Grande-Bretagne des grands débats de l'Union. Seule une avancée de l'intégration européenne pourrait renvoyer l'Allemagne à une normalité dont elle ne cherche pas vraiment à s'extraire.

politique étrangère

La question allemande ne serait plus d'actualité. Alors que l'unification est censée l'avoir close en 1990, elle se pose pourtant toujours avec acuité, particulièrement dans le contexte de la crise politique et économique de l'Union européenne. Ainsi, pour les observateurs américains, la « question allemande » est définitivement de retour[1], et l'Union européenne aurait échoué dans sa tentative « d'ancrer l'Allemagne à l'Ouest » et de l'intégrer assez pour que sa puissance disparaisse une fois pour toutes en se désagrégeant dans un ensemble européen supranational. Vu d'outre-Atlantique, les Allemands dominent l'Europe à un degré que nul n'aurait imaginé voici 15 ans à peine[2]. Sans citer tous ceux – nombreux – qui dénoncèrent le *diktat* allemand dans l'affaire grecque à l'été 2015, soulignons que même un observateur aussi fin que Timothy Garton Ash – qu'on ne saurait taxer de « germanophobie » – parle à propos de la domination de Berlin dans les instances européennes d'une « nouvelle question allemande », la qualifiant de « défi » pour les voisins et partenaires de l'Allemagne[3].

1. J. R. Cookson, « The New German Question », 17 septembre 2015, disponible sur : <http://nationalinterest.org>.
2. R. Cohen, « The German Question Redux », *The New York Times*, 13 juillet 2015, disponible sur : <www.nytimes.com>.
3. T. G. Ash, « The New German Question », *New York Review of Books*, 15 août 2015, disponible sur : <www.nybooks.com>.

Institut français des relations internationales | Téléchargé le 17/11/2026 sur https://shs.cairn.info (IP: 37.60.190.132)

Si l'on souscrit à la thèse d'un « *retour* de la question allemande », ne doit-on pas dès lors admettre qu'elle avait entre-temps disparu ? Or depuis 25 ans le spectre de ce retour est agité dans les débats européens à chaque fois que l'Europe plonge dans la crise et que la République fédérale tente de faire prévaloir ses positions en agissant unilatéralement. Qu'il s'agisse de la reconnaissance par cette dernière des indépendances slovène et croate en décembre 1991, de sa non-participation à la guerre du Golfe la même année, du pacte de stabilité imposé par Helmut Kohl et Theo Weigel en 1997, de l'exigence de Gerhard Schröder au sommet de Nice (décembre 2000) d'arracher une voix de plus pour son pays au Conseil européen face à la France, du refus du même Schröder d'envoyer la Bundeswehr en Irak (2003), de la sortie du nucléaire décidée par Merkel en 2011, suivie la même année de l'abstention à l'ONU lors du vote sur l'intervention en Libye, ou du débat sur l'austérité, imposée en même temps que le Pacte fiscal par l'Allemagne aux partenaires européens de l'eurozone : ne reproche-t-on pas à chaque fois à Berlin d'imposer ses vues en agissant seule ?

Si l'on admet qu'elle existe, la question allemande n'aurait donc finalement jamais disparu du théâtre européen. Force est cependant de constater que si elle présente un caractère systémique, et si sa permanence est due à l'impossibilité de diluer la puissance allemande dans l'ensemble européen, c'est que la domination allemande n'est que l'écho de l'absence de projet européen, de sa remise en question par les Européens eux-mêmes, du fait de l'effacement des grands acteurs européens, nationaux et communautaires. Le vide à Bruxelles, Paris et Londres a ouvert un boulevard à Berlin. La question allemande est donc à bien des égards une conséquence de la question *européenne*.

Une question historique et actuelle

La question allemande préexiste à la naissance de l'Allemagne comme État-nation : elle se pose depuis le démantèlement du Saint-Empire romain germanique par Napoléon en 1806, et la formation d'une myriade d'entités étatiques germanophones sur le territoire de l'Empire défunt. Depuis cette date, la question allemande se pose à trois niveaux : d'abord par l'inadéquation entre la territorialité des États germaniques ou germanophones d'un côté et celui de la nation allemande dans l'espace européen de l'autre. La naissance du Reich en 1871, les amputations territoriales de 1919, l'expansion sous Hitler, puis la défaite et le démembrement de 1945 suivis de la création de deux États allemands en 1949, n'ont fait que prolonger l'interrogation sur l'adéquation entre le peuple allemand et son territoire, et donc sur le rapport entre les frontières de l'espace allemand et l'unité intérieure.

Institut français des relations internationales | Téléchargé le 17/11/2026 sur https://shs.cairn.info (IP: 37.60.190.132)

À ces interrogations se sont ensuite ajoutées, depuis le XIXe siècle aussi, les incertitudes sur l'orientation géopolitique et la nature du régime des Allemagnes, entre l'Est et l'Ouest, et entre réaction autoritaire et ouverture libérale. Enfin se pose depuis un siècle et demi la question de la « menace » allemande, avec une Allemagne tantôt acteur, tantôt « objet » révisionniste et militariste d'un système international en déséquilibre.

Le 3 octobre 1990, l'unification allemande a mis un terme à cette triple interrogation en définissant pour la première fois depuis 1806 les frontières définitives de l'Allemagne (dorénavant en adéquation avec l'emplacement de la population allemande dans l'espace européen), et en confirmant son ancrage à l'Ouest ainsi que les principes démocratiques et libéraux qui la fondent. Enfin, pour la première fois depuis un siècle et demi, nulle menace n'émane de l'Allemagne pour la sécurité européenne, l'unification étant allée de pair avec la fin de la guerre froide, le maintien de l'Allemagne dans l'OTAN et la confirmation des restrictions touchant à l'armement de la Bundeswehr. La question allemande était donc close[4].

Et pourtant elle restait ouverte… Certes avec d'autres caractéristiques : la puissance économique et commerciale du *Made in Germany*, la centralité géographique de l'Allemagne dans une Europe qui s'est trop ouverte sur l'Est sans trouver une réponse à la question russe. Elle se traduit également par l'exportation des normes constitutionnelles, règles juridiques et pratiques politiques allemandes dans une Europe qui a épousé, avec l'Acte unique et l'Union économique et monétaire, le modèle ordo-libéral allemand, qui constitue un compromis entre colbertisme français et libéralisme anglo-saxon – attractif pour les économies ouvertes acceptant des réformes structurelles mais réfractaires à la remise en question totale de l'État providence. Qu'on le veuille ou non, l'Allemagne étend son influence et sa culture politique sur l'UE, par des décisions communes, ou par des décisions unilatérales, qui s'imposent par la force des choses aux Européens[5], tout en suscitant les contre-réactions qu'on sait. Cet état de fait ne s'explique pas tant par une volonté hégémonique, que l'Allemagne n'a pas et qu'elle ne pourrait pas mettre en œuvre, que par le vide d'une construction européenne restée, depuis Maastricht, en chantier.

La centralité de l'Allemagne en Europe

4. H. A. Winkler, « Von der deutschen zur europäischen Frage », *Vierteljahreshefte für Zeitgeschichte*, n° 4, 2015, p. 473-486.
5. A.-M. Le Gloannec, « La puissance allemande : effet d'optique ou réalité structurelle ? », *Le Débat*, n° 187, novembre-décembre 2015, p. 52-64.

Institut français des relations internationales | Téléchargé le 17/11/2026 sur https://shs.cairn.info (IP: 37.60.190.132)

La question européenne

L'unification allemande n'a suscité que peu d'enthousiasme – euphémisme…– chez les Européens. Le Mur à peine tombé, les dirigeants européens furent obnubilés par « l'impératif » d'encadrer l'Allemagne. Il s'agissait de l'ancrer à l'Ouest, comme si la RFA avait eu l'intention de s'en détacher. Le mythe, pour ne pas dire la fiction, d'une *Mitteleuropa* dominée par une Allemagne renouant avec la politique de bascule des Prussiens, a causé des dégâts difficilement mesurables, détruisant en quelques semaines des années d'efforts allemands pour consolider la réconciliation des années 1950-1960 par la confiance entre partenaires. Mitterrand et Thatcher n'acceptèrent la fin de la division allemande que contraints, sous pression d'une Amérique victorieuse de la guerre froide et désireuse de profiter de la fenêtre ouverte par un Gorbatchev de plus en plus contesté et bientôt écarté du pouvoir. Après avoir repoussé l'offre de Londres d'une entente franco-britannique dirigée contre la République fédérale – elle aurait sonné le glas du tandem franco-allemand et de l'Union économique et monétaire voulue par Paris –, François Mitterrand écrit ainsi dans son dernier ouvrage : « Je ne dis pas non à la réunification… Mieux vaut l'accepter les yeux grands ouverts et lier l'unité de l'Allemagne à la construction de l'Europe et à la garantie des frontières. » Des propos qui fleurent un réalisme très pragmatique, mais traduisent aussi une profonde méfiance. Sur l'offre de Thatcher, Mitterrand poursuit : « Elle avait alors, avec passion, dressé le tableau d'une Europe dominée par la puissance allemande et m'avait prié d'examiner les conditions d'un rapprochement franco-britannique capable de la contrebalancer[6]. » Rétrospectivement, on peut se demander lequel des deux protagonistes fut le plus clairvoyant… 25 ans plus tard, l'impression est que la solution européenne du problème allemand proposée par Mitterrand, mise en œuvre maladroitement, sans conviction réelle, et sans avoir élaboré de projet commun pour l'Europe, a fini par transformer les réserves de Thatcher en prophétie auto-réalisatrice.

C'est bien la peur, compréhensible mais infondée, de voir l'Allemagne unie se tourner vers l'Europe centrale, et rompre avec ses engagements communautaires, qui a accéléré le rythme de la construction européenne, alors que la Communauté n'y était prête ni psychologiquement, ni économiquement, encore moins politiquement. Le « non » danois et le « presque-non » français aux référendums de 1992, les *opting-out* britanniques, les lignes rouges tracées en 1993 par la Cour constitutionnelle de Karlsruhe, reflètent largement le malaise généré par la construction hybride du traité de Maastricht, qui juxtapose des éléments de

6. F. Mitterrand, *De l'Allemagne, de la France*, Paris, Odile Jacob, 1996, p. 43.

Institut français des relations internationales | Téléchargé le 17/11/2026 sur https://shs.cairn.info (IP: 37.60.190.132)

supranationalité (UEM) à des politiques intergouvernementales nouvelles. Il aurait sans doute mieux valu attendre l'achèvement du marché unique (prévu pour la fin 1992 seulement !) – qui avait demandé aux Européens des efforts énormes mais largement sous-estimés, pour l'harmonisation des politiques salariales, fiscales et sociales, voire des systèmes juridiques des pays membres – avant d'ouvrir le chantier de la monnaie unique. Ce dernier a été avancé d'au moins d'une décennie et réalisé avant l'union économique, alors qu'il en aurait dû en être le couronnement, la touche finale. Le gouvernement Kohl, pourtant convaincu que l'union économique devait précéder l'union monétaire, a consenti à l'inversion des priorités pour des raisons purement politiques, liées aux craintes suscitées par l'unification allemande et au malaise des partenaires européens face à l'incontestable domination du Deutsche Mark et de la Bundesbank dans le Système monétaire européen (SME) – domination que la France voulait annuler par le projet de monnaie unique.

L'accélération de l'intégration européenne, due au contexte créé par l'unification allemande (elle-même réalisée précipitamment), donnait naissance, à Maastricht, à une « Union européenne » unie ni économiquement ni politiquement. L'UE ne résulte donc pas d'une conviction des citoyens et des dirigeants que le temps était venu d'approfondir l'Europe sur la base d'un projet collectif. L'Europe de Maastricht traduit au contraire la volonté d'ancrer l'Allemagne en la privant de son principal instrument de domination, le Deutsche Mark. Pour le reste, on a misé sur le facteur « temps » et les effets imaginés bénéfiques du *spillover* : chaque pas en avant en matière d'intégration devant se solder par des progrès ultérieurs en matière de politiques communautaires. Suivant cette logique, la mise en place du marché unique en 1992 et de la monnaie unique en 1999 aurait dû être suivie de la réalisation d'une union économique, puis politique dans la première décennie du nouveau siècle, le tout si possible avant élargissement.

Or l'effet *spillover* ne fonctionne plus[7]. D'abord parce que la logique de l'union politique est spécifique, et ne relève que partiellement du champ d'action de l'union économique. Ensuite du fait de « l'intrusion » de l'opinion publique dans la sphère communautaire dès 1992, qui a sonné le glas du consensus tacite qui avait accompagné les trois premières décennies de la construction européenne. Enfin, et peut-être surtout, en raison de l'élargissement à l'Est, lui aussi précipité, d'une Union européenne qui passe, de Maastricht à Lisbonne, de 12 à 27 États membres sans que les citoyens

7. M. Janicko, « La crise de l'intégration européenne au prisme du néo-fonctionnalisme », *Nouvelle Europe*, septembre 2012, disponible sur : <www.nouvelle-europe.eu>.

Institut français des relations internationales | Téléchargé le 17/11/2026 sur https://shs.cairn.info (IP: 37.60.190.132)

ni de la « vieille » Europe, ni de l'ancienne « autre Europe » n'y soient réellement prêts. Dans les nouvelles élites des pays ex-communistes, nul ne partage la vision supranationale des pères fondateurs de la Communauté et de leurs disciples. Au contraire, les responsables tchèques, polonais, hongrois, slovaques, etc. n'ont jamais caché que leur adhésion à l'UE s'expliquait non par leur désir de brader une souveraineté nationale à peine retrouvée, mais par leur volonté de consolider leur émancipation à l'égard de Moscou tout en bénéficiant des aides financières de Bruxelles. Il faut à cet égard reconnaître l'honnêteté intellectuelle de Vaclav Klaus qui n'a jamais dissimulé cette logique... L'Allemagne, qui pensait acheter sa réconciliation avec les victimes centre-européennes du nazisme par un soutien actif à leur demande d'intégration à l'UE – sans tenir compte des spécificités politiques centre-est européennes – porte une lourde responsabilité quant au résultat : la dilution du projet européen et la remise en question de sa finalité fédérale.

L'effet *spillover* ne fonctionne plus

En réalité, l' « Orbanisation » des pays de Visegrad (dont les secousses touchent aussi aujourd'hui de larges segments de la population est-allemande) n'est pas un accident de parcours, mais traduit la séduction d'une troisième voie, entre dictature communiste et démocratie occidentale, qui a les faveurs des Européens de l'Est, et peut-être plus conforme aux traditions et cultures de sociétés moins ouvertes aux croisements multiculturels que les sociétés des pays occidentaux (et notamment postcoloniaux)[8]. Mais pour la poursuite de la construction européenne, cette évolution est néfaste.

Outre la panne de l'effet *spillover* (qui a l'avantage de renvoyer aux calendes grecques des décisions délicates sans fermer la porte à des progrès supranationaux ultérieurs, au demeurant hypothétiques), l'UE souffre du fait que l'effort d'adaptation, d'harmonisation et de modernisation économiques exigé par l'abandon des monnaies nationales a été très largement sous-estimé. L'instrument des dévaluations compétitives dans un espace commercial ouvert où les marchés publics (ce qu'il en reste) sont soumis à la concurrence d'entreprises privées étrangères disparu, les seules variables d'ajustement survivantes sont l'innovation technique, la baisse des coûts du travail et la maîtrise des dépenses publiques. Des contraintes aussi lourdes, douloureuses, touchant des économies aux performances très différentes, auraient dû s'accompagner dès les années 1990 de réformes structurelles profondes. Or celles-ci n'ont pas eu lieu. Bien au contraire, avant la crise de

8. K.-O. Lang, « Rückzug aus der Solidarität ? Die Visegrad-Länder und ihre Reserviertheit in der Flüchtlingspolitik », *SWP-Aktuell*, n° 84, octobre 2015.

Institut français des relations internationales | Téléchargé le 17/11/2026 sur https://shs.cairn.info (IP: 37.60.190.132)

la dette souveraine de 2009, les *spreads* des taux des pays du Sud par rapport ceux de l'Allemagne se sont écrasés, et n'ont donc plus – à la différence des décennies précédentes – reflété les distorsions de compétitivité. Pire, avec des taux de 1 %, soudainement calqués sur ceux de l'Allemagne, les pays du Sud membres de la zone euro n'avaient plus à craindre le caractère non soutenable de leurs déficits, et se sont par conséquent lourdement endettés – alors qu'ils auraient dû mener une politique d'assainissement budgétaire et de flexibilisation du marché du travail.

L'Allemagne de Schröder, confrontée au double défi de la montée du chômage (5 millions de personnes en 2003) et de la disparition des *spreads* dont elle avait tant profité, a mené quant à elle une politique de rigueur budgétaire et de flexibilisation du marché du travail (lois Hartz), qui explique largement la bonne santé économique actuelle de la République fédérale. Parallèlement aux réformes Hartz, on assistait, sans réaction des marchés ou des agences de notation, aux dérives grecque, espagnole, irlandaise, portugaise… et française. Quant à l'UE, elle se contentait de tabler sur l'effet dissuasif de son trop fameux Pacte de stabilité et de croissance, violé à de maintes reprises (et d'abord par l'Allemagne) sans susciter la moindre réaction de la part des Européens[9], et qualifié de « stupide » par le président de la Commission de l'époque Romano Prodi.

Les réformes de Schröder se situent dans ce contexte d'abandon de l'harmonisation des politiques économiques européennes. De ce point de vue, les lois Hartz caractérisent un unilatéralisme allemand qui résulte d'un contexte européen de débandade générale. Le fruit de cet épisode fut la crise de la dette souveraine, l'austérité et le décrochage économique entre pays du nord et pays du sud – et particulièrement entre la France et l'Allemagne, le cœur de l'Union. En 2016, la distorsion des compétitivités économiques entre pays membres de l'UE (y compris dans sa partie occidentale) est beaucoup plus importante qu'avant la mise en place du marché unique. La différence entre union monétaire et désunion économique est à tel point flagrante que la volonté de Mitterrand de réaliser la monnaie unique avant la mise en place d'une union économique et fiscale ne peut être vue, rétrospectivement, que comme une erreur historique. C'est ainsi en tout cas qu'elle est perçue en Allemagne[10].

Au double échec de la politique d'élargissement et de la politique économique et monétaire s'ajoute l'insuffisance des réformes institutionnelles.

9. É. Cohen, « L'euro à l'épreuve de la crise des dettes souveraines », *Politique étrangère*, Paris, Ifri, vol. 77, n° 1, printemps 2012, p. 23-38.
10. C. K. Huber, T. Matussek, « Wann wenn nicht jetzt ? Eine ehrliche Debatte über die Zukunft der EU ist überfällig », *Internationale Politik*, novembre-décembre 2015, p. 70-76.

Institut français des relations internationales | Téléchargé le 17/11/2026 sur https://shs.cairn.info (IP: 37.60.190.132)

Les controverses suscitées par les traités de Maastricht, Amsterdam et Nice, suivies du rejet du traité constitutionnel en 2005, ont débouché sur un compromis hybride – le traité de Lisbonne –, qui juxtapose des éléments d'intégration approfondis (quasi généralisation du vote à la majorité qualifiée au Conseil, renforcement des pouvoirs législatifs du Parlement européen) à une accentuation sans précédent des structures intergouvernementales. Si la participation élargie du Parlement européen au travail législatif de l'UE est une réalité, la prédominance du Conseil européen dans le processus de prise de décision en est une autre. De « sommets décisifs » en « sommets de la dernière chance », la crise de la dette souveraine a fait du Conseil européen, dont le rôle a été légitimé par le traité de Lisbonne, le principal acteur de la scène européenne. Et dans la mesure où les pays membres de l'UE ont choisi avec Herman van Rompuy, puis Donald Tusk des hommes certes intègres mais géopolitiquement de second plan pour la présidence du Conseil, ce dernier est dominé par ses États membres, à commencer par l'Allemagne, dont la chancelière bénéficie de surcroît du statut « d'aînée », qui n'est pas dénué d'importance dans le concert européen. Or les sommets européens ont toujours été, et demeureront, des réunions où les pays membres défendent d'abord leur intérêt national, des réunions plus consacrées à la répartition des charges et bénéfices qu'à la définition de l'introuvable « intérêt commun ». Et lorsqu'on y discute pour la troisième ou la quatrième fois des mêmes problèmes, comme ce fut le cas autour du problème grec en été 2015, la confiance s'estompe et les partenaires s'opposent. Les attentes des opinions nationales transforment les sommets en arènes où s'affrontent pays du nord et pays du sud, pro-européens d'un jour et souverainistes de toujours, vieille et nouvelle Europe.

Censés faciliter la prise de décision en temps de crise – ce fut le cas pour la création du Fonds européen de stabilisation financière (FESF) et du Mécanisme européen de stabilité (MES) en 2010 et 2011 –, les sommets européens peuvent virer au drame, à l'affrontement, comme en juillet 2015 lorsque Wolfgang Schäuble a flirté avec le Grexit. La méthode intergouvernementale se heurte donc à des limites qui mettent en évidence les failles de la gouvernance européenne définie par les derniers traités[11]. Le système de Maastricht, prolongé par les traités qui l'ont suivi, n'a pas été en mesure de définir un projet crédible et efficace en matière de défense et de sécurité, ni de créer un régime de surveillance des frontières extérieures, encore moins de stabiliser le marché et la monnaie uniques par une gouvernance économique sérieuse. La crise grecque de l'été 2015 en témoigne, comme la crise migratoire de 2015 et 2016. Conçu pour ancrer l'Allemagne, Maastricht n'a

11. J. Janning, « Zeit für groβe Gesten. Ohne den demonstrativen Willen zur Partnerschaft scheitert Europa », *Internationale Politik*, septembre-octobre 2015.

Institut français des relations internationales | Téléchargé le 17/11/2026 sur https://shs.cairn.info (IP: 37.60.190.132)

résolu ni la question allemande ni la question européenne. La première reste donc ouverte parce que la seconde se pose plus que jamais[12].

La dimension allemande de la question européenne

Dans les trois crises majeures qui ont secoué l'Europe en 2015, l'Allemagne a été à chaque fois en première ligne, imposant son *leadership* et des décisions, généralement unilatérales, qui tantôt ont permis d'éteindre l'incendie (accords de Minsk), tantôt mis de l'huile sur le feu (crise grecque), tantôt fait les deux (crise migratoire[13]). Le dénominateur commun aux décisions du gouvernement Merkel dans ces trois crises est que l'action ou l'absence d'action allemandes ont chaque fois des effets immédiats et décisifs majeurs, ce qui ne s'explique pas seulement par la puissance allemande, mais aussi, sinon d'abord, par l'auto-effacement spectaculaire de la Grande-Bretagne, par l'affaiblissement économique de la France, et par le désistement systématique du trio bruxellois (abstraction faite de l'implication de Jean-Claude Juncker dans les négociations entre Berlin et Athènes). Maastricht n'ayant pas su répondre à la question : quelle Allemagne veulent les Européens ?, il s'agit aujourd'hui de savoir quelle Europe veulent les Allemands – puisque les regards se tournent d'abord vers Berlin quand l'Europe va mal.

L'accumulation des unilatéralismes

Or la politique européenne de l'Allemagne n'est pas plus claire que la « solution du problème allemand » proposée par Maastricht. Force est d'abord de souligner qu'à la différence de la Grande-Bretagne et des milieux « frontistes » en France, il n'y a pas de discussion en Allemagne sur une sortie du pays de l'UE (abstraction faite du parti d'extrême droite AFD qui milite pour une sortie de l'eurozone et de l'espace Schengen). L'idéal d'une « union toujours plus étroite », animée par une avant-garde (ou un noyau dur) est toujours au centre des « visions » allemandes de l'Europe de demain. De même, au parti pris pro-européen qui alimente toujours le débat allemand, correspond un attachement prononcé et répété aux structures de coopération multilatérale en matière de politique internationale. Voilà pour la théorie.

Dans la pratique cependant, la République fédérale a multiplié les gestes en contradiction avec les idéaux proclamés. Aux actions unilatéralistes

12. H. A. Winkler, « Folgen einer Fehlentwicklung. Die Griechenlandkrise enthüllt die Mängel von Maastricht », *Internationale Politik*, septembre-octobre 2015, p. 17-23.

13. Si l'Allemagne avait décidé de fermer ses frontières aux migrants et réfugiés, à l'instar de la plupart des pays européens, les conséquences auraient été absolument dramatiques à la fois du point de vue humanitaire mais aussi pour la stabilité intérieure des pays de l'Europe du Sud-Est, Italie et Grèce comprises. En même temps, la décision allemande d'accueillir 1,1 million de personnes a incontestablement créé un appel d'air qui a largement amplifié la crise migratoire en cours.

Institut français des relations internationales | Téléchargé le 17/11/2026 sur https://shs.cairn.info (IP: 37.60.190.132)

déjà mentionnées s'ajoutent ainsi un goût prononcé pour des partenariats bilatéraux, avec la Chine ou la Russie, partenariats dits « stratégiques », et exclusivement dédiés à la coopération économique, commerciale et énergétique (vus par certains comme la traduction d'un éloignement de l'Allemagne de ses partenaires occidentaux), ou des dialogues privilégiés avec certains groupes de pays (Visegrad, Balkans occidentaux). Ces formats ont en commun de se pratiquer hors des instances communautaires[14]. Pour les accords de Minsk, Berlin a eu l'intelligence de s'appuyer sur la France (où le régime de Poutine dispose d'un grand nombre de soutiens). Mais par souci d'efficacité et compte tenu de l'urgence, n'ont été associés au « format Normandie » ni le président (pourtant Polonais) du Conseil européen, ni la Haute Représentante pour l'action extérieure de l'UE Federica Mogherini. La PESC et la PSDC, qui ne sont visiblement plus le cadre d'action privilégié de Berlin, ne sont guère sorties renforcées de l'affaire. Enfin, le « Triangle de Weimar » dont on ne manquera sans doute pas de célébrer dignement le 25e anniversaire en 2016, a été enterré par la même occasion (avant même que la nouvelle ère Kaczynski ne s'ouvre). Un même unilatéralisme peut être observé dans la gestion de la sortie du nucléaire en 2011, ou dans la décision de septembre 2015 de laisser entrer sur le territoire allemand des centaines de milliers de réfugiés et migrants sans contrôle adéquat aux frontières et sans insister sur le respect des procédures de Dublin II. Ces décisions ont été prises à Berlin, dans l'urgence certes (Fukushima, débordements sur la route des Balkans), mais sans égard pour leur impact sur les partenaires européens, mis devant le fait accompli. Le respect du multilatéralisme aurait exigé une approche différente[15].

Enfin, si l'Allemagne n'est pas touchée par la tentation de faire bande à part en quittant le navire, si ses principaux partis et sa chancelière demeurent fidèles à leurs engagements européens, « l'Europe » ne fait plus l'objet d'un consensus tacite (*permissive consensus*) outre-Rhin. Si consensus il y a encore, il est au mieux contraint et forcé (*constrained consensus*). La marge de manœuvre communautaire du gouvernement fédéral est limitée par une opinion publique de plus en plus réfractaire aux engagements européens, notamment au plan financier, par les Länder qui font entendre leur différence, et surtout la Cour constitutionnelle qui a, à plusieurs reprises, dressé des limites très claires à une « Europe toujours plus étroite ». Pour rassurer son opinion très hostile à une « union des transferts » et donner des gages à la Cour de Karlsruhe, gardienne du temple des prérogatives du Bundestag et systématiquement saisie dès

14. B. Lippert, « Deutsche Europapolitik zwischen Tradition und Irritation », Berlin, SWP, Arbeitspapier FG EU/Europa 7 octobre 2015.
15. U. Guérot, « Von Normalität über Übermacht zur Ohnmacht ? Betrachtungen zur deutschen Rolle in Europa », *Aus Politik und Zeitgeschichte*, n° 52, 2015, p. 17-22.

Institut français des relations internationales | Téléchargé le 17/11/2026 sur https://shs.cairn.info (IP: 37.60.190.132)

la signature d'un accord européen, le gouvernement fédéral doit veiller à faire entendre sa voix dans les instances communautaires, et est obligé d'accorder systématiquement la préférence aux principes ordo-libéraux (compétitivité des entreprises, maîtrise des dépenses, stabilité monétaire et stabilité des prix) ; alors que la stabilisation de la zone euro aurait nécessité ne serait-ce qu'un débat sur une mutualisation des dettes publiques, et des transferts financiers plus conséquents.

Une vision de plus long terme de « l'intérêt commun » aurait nécessité qu'on accorde plus de temps, des remèdes différents, et une aide plus substantielle à un partenaire comme la Grèce. De même, comment les Européens pourraient-ils faire face à la menace intérieure et extérieure du terrorisme, aux exigences de l'accueil et de l'intégration des réfugiés, au contrôle de leurs frontières terrestres et maritimes en s'arc-boutant sur le respect de la sacro-sainte « règle d'or » ? En Allemagne, de telles questions sont réservées aux débats entre experts. La classe politique les évite soigneusement. Les contraintes intérieures expliquent donc très largement l'extrême fermeté de Wolfgang Schäuble à l'égard du gouvernement grec au sommet de juillet 2015, fermeté approuvée par le Bundestag et l'opinion publique allemande alors qu'elle a failli ruiner, comme l'ont souligné Jürgen Habermas et beaucoup d'autres, les efforts des générations précédentes pour rétablir la réputation de l'Allemagne après la Seconde Guerre mondiale[16].

Enfin, l'approche ordo-libérale, si elle est conforme aux règles et normes de la gouvernance de l'eurozone, ne fait qu'aggraver la fracture économique entre le Nord et le Sud – tout comme la « culture de bienvenue » des Allemands (ou ce qu'il en reste après la nuit de la Saint-Sylvestre de Cologne) accentue la fracture idéologique entre l'Est et l'Ouest. Avec à chaque fois l'Allemagne en centre névralgique. L'effet est constant : montée des populismes de droite et de gauche, instabilité politique due à l'absence de majorités parlementaires, remise en question du projet européen, et méfiance croissante entre Européens[17].

Quelle réponse ?

Le rapport entre Berlin et Bruxelles est d'autant plus complexe que malgré l'influence que les décisions allemandes exercent sur l'évolution de l'UE, la République fédérale ne domine pas l'Europe et n'a d'ailleurs pas l'intention de le faire. Elle est loin de jouer à l'échelle de l'UE le rôle des

16. P. Oltermann, « Merkel “gambling away” Germany's Reputation Over Greece, Says Habermas », *The Guardian*, 16 juilllet 2015.
17. A. von Lucke, « EU in Auflösung ? Die Rückkehr der Grenzen und die populistische Gefahr », *Blätter für deutsche und internationale Politik*, n° 10, 2015, p. 45-54.

Institut français des relations internationales | Téléchargé le 17/11/2026 sur https://shs.cairn.info (IP: 37.60.190.132)

États-Unis à l'échelle de l'OTAN. Sa position n'est pas celle d'un *hegemon*, mais au mieux celle d'une puissance semi-hégémonique[18]. Si elle a réussi à faire entendre raison à Poutine, c'est aussi parce que l'effondrement du prix du pétrole et l'engagement militaire russe en Syrie redéfinissent les marges de manœuvre du Kremlin, en tout cas pour le moment. Berlin impose sa philosophie d'austérité à l'Europe du Sud, mais la Bundesbank n'a aucun moyen de stopper la politique d'achat de dettes publiques de la BCE, mise en œuvre sous les auspices de Mario Draghi. Le nombre d'Allemands aux postes de responsabilités dans les instances européennes est écrasant, mais le pouvoir des instances communautaires demeure limité. L'Allemagne est, de loin, le premier partenaire commercial des pays de l'Est, mais la nature politique de leurs régimes tend de nos jours sans doute plus vers Moscou que vers Berlin, qui n'a aucun moyen d'infléchir les décisions prises par Orban ou Kaczynski, ni de leur imposer d'accueillir ne serait-ce qu'une partie infime des réfugiés arrivés en Europe – alors qu'on prédisait que l'Europe centrale deviendrait « l'arrière-cour des Allemands ». On en est loin… Ainsi l'échec des plans d'austérité en Grèce et au Portugal, l'échec à imposer une clé de répartition des réfugiés aux « partenaires » européens, l'échec enfin à faire appliquer par la BCE la politique souhaitée par la Bundesbank montrent les limites de la puissance allemande – bien qu'on attende toujours que Berlin donne le *la*.

La double question européenne et allemande perdurera tant que l'Europe demeurera prisonnière du système de Maastricht. Alors que l'UE pourrait en 2016 aller vers l'implosion, vers sa déconstruction, le seul moyen d'obtenir une Allemagne *européenne* consiste à renforcer l'intégration, à transférer des pans substantiels des souverainetés étatiques vers un centre européen de nature fédérale, et à rompre avec la méthode intergouvernementale. Mais une telle approche exige, en plus de l'adhésion des citoyens de l'UE, une France *européenne*, une Angleterre *européenne*… et un cadre d'intégration différencié, sur la base d'une Europe à plusieurs vitesses, avec un noyau doté d'un budget propre, d'une fiscalité commune, de politiques migratoires convergentes, d'une politique sociale homogène et d'une politique de sécurité et de défense intégrée. Le retour à l'équilibre est à ce prix.

Mots clés
Allemagne
Question allemande
Union européenne
Traité de Maastricht

18. De nombreux travaux existent sur cette notion. Voir entre autres H. Kundnani, « Ein deutsches Europa – oder ein chaotisches ? », *Aus Politik und Zeitgeschichte*, n° 52, 2015, p. 12-17.