

L'été 2021

L'Allemagne entre covid et élections générales : l'effet patchwork

L'Allemagne, on l'oublie parfois malgré son sigle RFA, est un État fédéral dans lequel les identités régionales comptent. Conçue en 1949 pour mettre fin définitivement aux turpitudes des nazis la Constitution du pays, sa Loi fondamentale, en est le fondement, et le fédéralisme en est donc son principe, d'ailleurs exigé par les Alliés. Cela reste difficilement concevable pour les Français habitués à la centralisation du pouvoir, même après les lois Defferre... Les 16 régions (Länder) allemandes disposent d'organes démocratiquement élus puissants (parlement, gouvernement,...), d'un domaine de compétences propre (santé, police, justice, éducation,...), d'un droit d'initiative législatif partagé avec le Bund (niveau fédéral) dont les organes, connus à des degrés divers, sont le Bundestag (le Parlement), la chancellerie fédérale, la présidence fédérale, et le Bundesrat (conseil fédéral) qui est la chambre des régions.

À défaut de majorités écrasantes la forme la plus courante de gouvernance est la coalition, issue de majorités parlementaires constituées grâce au mode de scrutin proportionnel, avec une dose réduite de scrutin majoritaire à un tour. Ainsi existent 17 coalitions de gouvernement (16 Länder + État fédéral) qui associent, en fonction des résultats électoraux :

- Chrétiens-démocrates (CDU/ou Union) et Sociaux-démocrates (SPD), en alliance dite de « grande coalition » comme au niveau fédéral, en Basse-Saxe, en Sarre ou dans le Mecklenbourg, ce dernier en réélection régionale (SPD favori) aussi le 26 septembre,
- Chrétiens-démocrates et Verts (Grünen) dans le Bade-Wurtemberg et en Hesse,
- Chrétiens-démocrates et Libéraux (FDP) en Rhénanie-Westphalie,
- Sociaux-démocrates et Verts à Hambourg,
- Sociaux-démocrates, Chrétiens-démocrates et Verts, dans le Brandebourg et en Saxe,
- Chrétiens-démocrates, Sociaux-démocrates et Libéraux dans la nouvelle coalition 2021 en Saxe-Anhalt,
- Sociaux-démocrates, Libéraux et Verts, en Rhénanie-Palatinat,
- Sociaux-démocrates, Verts et néo-communistes (Linke/gauche) à Berlin - en réélection régionale/municipale aussi le 26 septembre (SPD favori) - et en Thuringe,
- Chrétiens-démocrates, Libéraux et Verts dans le Schleswig-Holstein,
- Et, cerise sur le gâteau...en Bavière, Chrétiens-sociaux (branche bavaroise de la CDU) et Parti libre (proche indépendants et paysans).

Le paysage est bigarré, chaque parti est associé à une couleur, les coalitions souvent nommées en référence à des drapeaux (Kenya, Jamaïque,...). Il y a un ministre-président des Linke en Thuringe, et un Vert en Bade Wurtemberg, réélu en avril. Les 14 autres sont Chrétiens-démocrates (7) ou Sociaux-démocrates (7), dont deux femmes, du SPD.

Dans cet inventaire... ne manque que le parti d'extrême droite AFD, repoussoir pour les coalitionnaires potentiels malgré une tentative de soutien maladroit des Libéraux en Thuringe voilà un an. La force de l'AFD dans certains Länder de l'Est explique la constitution de larges coalitions, en cordon sanitaire.



Les 16 coalitions régionales, printemps 2021

-  SPD + CDU
-  CDU + SPD + GRÜNE
-  SPD + LINKE + GRÜNE
-  GRÜNE + CDU
-  CSU + FW
-  CDU + FDP
-  CDU + GRÜNE
-  SPD + FDP + GRÜNE
-  CDU + GRÜNE + FDP
-  SPD + CDU + GRUENE
-  LINKE + SPD + GRÜNE
-  CDU + SPD
-  SPD + GRÜNE

Bundesrepublik Deutschland.svg: Portal der statistischen Ämter des Bundes und der Länder (DeStatis); David Liuzzo

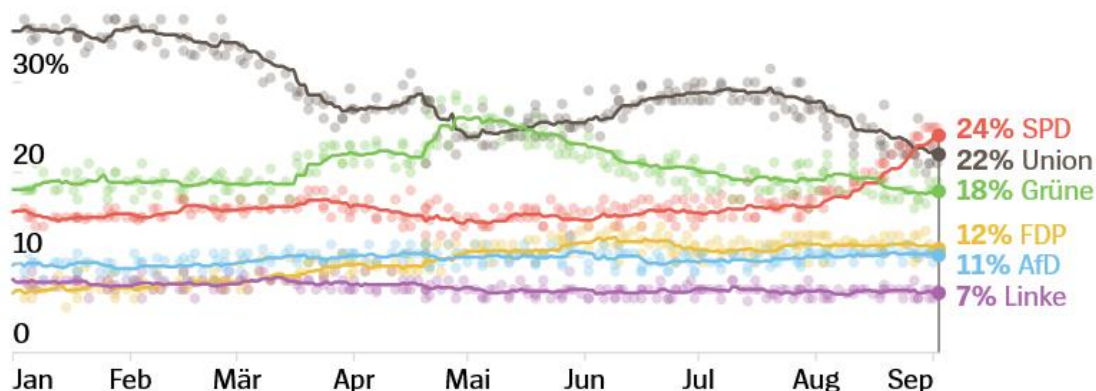
Le fédéralisme contribue à la richesse politique et à la diversité allemande. Il a ses avantages et ses inconvénients, mais il prête aujourd’hui le flanc face à des critiques dans la gestion de la crise sanitaire covid. Les voix qui s’élèvent... le rabaisent à terre comme un simple *Flickenteppich*, un tapis en patchwork.

En effet, depuis plus de 18 mois, de constantes consultations sur les mesures de lutte contre la pandémie, sur les tests, le pass vaccinal,... ont lieu entre les 16 exécutifs régionaux et le gouvernement fédéral au sein d’une « conférence des ministres-présidents » et d’un « cabinet corona ». Au terme de longues discussions éclairées par les experts médicaux tous s’accordent sur les mesures puis sont censés les mettre en application sur leur territoire, mais, tributaires de lobbies ou tout simplement soucieux des intérêts supposés premiers de leur population les ministre-président(e)s, donnent le sentiment que les-dites mesures auront une déclinaison locale. Cela entraîne donc des différences entre Länder et complique la compréhension citoyenne. Au niveau fédéral, les oppositions critiquent en outre l’absence de débats et de votes au Parlement, plus démocratiques que des conférences de presse... Ces nuances régionales, estimées en temps normal, alimentent les nombreuses controverses radio-télévisées, dans lesquelles on retrouve souvent les mêmes personnes, ministres-présidents, experts, partis, journalistes, analystes,... Du Nord au Sud, et d’Est en Ouest, les sensibilités diffèrent et fracturent la politique sanitaire depuis le début - le pays dénombre plus de 92 000 morts covid - alors que le variant Delta progresse...et que le taux d’incidence hebdomadaire remonte depuis début août (moyenne nationale : 75/100 000).

De ce fait et, de surcroît en raison de la proximité des échéances politiques majeures cette année, certains exécutifs régionaux semblent résilients aux dispositions adoptées à Berlin. Autour de la chancellerie, l’agacement est fréquent. Trois élections régionales viennent de se jouer, les Verts et le SPD conservent leurs bastions respectifs en Bade-Wurtemberg et Rhénanie-Palatinat. Les Chrétiens-démocrates s’affirment dans le Saxe-Anhalt, devant l’AFD.

Où en est-on aujourd'hui ?

Depuis mars, les sondages établissent un affaissement continu des Chrétiens-démocrates, désormais autour de 22 et 24%, selon les sources (- 10 points par rapport à 2017). Les Verts, portés par les élections européennes de 2019 (20,5%) et leur ancrage territorial, en très forte hausse, entre 24 et 27% au printemps, décrochent aujourd'hui, à 17/18%. Les Sociaux-démocrates qui stagnaient à 15 ou 16% progressent régulièrement, à 22/25%. Si une coalition « noire et verte » (entre Chrétiens-démocrates et Verts), comme en Autriche, semblait théoriquement possible encore en juin, une première en Allemagne au niveau fédéral, celle-ci s'éloigne, sur la simple observation des enquêtes d'opinion.



Quellen: Wahlrecht.de (Allensbach, Forsa, Forschungsgruppe Wahlen, GMS, INSA, IPSOS, Infratest dimap, Kantar, YouGov), Civey 01.09.21

Les Verts se préparaient à cette option mais leurs idées sont perçues comme radicales, ou radicalement exprimées, comme l'interdiction de construction de nouveaux lotissements de maisons individuelles, jugés néfastes pour le climat, ou une plus grande ouverture des frontières aux réfugiés. Leur électorat, surtout urbain, est devenu aussi bobo.

Bien entendu, il faut rappeler que l'élection ne se gagne pas dans les instantanés des sondages, leurs marges d'erreur sont de +/-2%. L'élection des députés du Bundestag est l'alpha et l'oméga démocratique puisque le ou la chancelier(e) est issu(e) de la majorité se dégageant au Parlement. L'élection se déroule à un seul tour dans lequel l'électeur a deux voix à attribuer : une voix dans une des 299 circonscriptions territoriales pour désigner un ou une député(e) à la majorité simple, et une voix pour une liste partisane au niveau du Land. C'est cette deuxième voix, proportionnelle, qui fait la force des effectifs des groupes. Le Bundestag compte actuellement 710 membres au lieu de 598 dans la loi électorale. Cette différence vient d'un dispositif subtil - et généreux - de mandats supplémentaires... qui apporte un correctif si un parti obtient plus de mandats directs que son score de liste ne lui en accorderait. Cette tendance haussière du nombre d'élus est jugée incontrôlable par les partis d'opposition qui y voient, non sans raison, des calculs politiques de la majorité et qui bénéficie surtout à la CDU dans les grandes régions.

À moins de cinq semaines du scrutin, l'élection des députés du Bundestag reste donc très ouverte. La situation est ouverte également sur le nombre de partis nécessaires à une majorité parlementaire car aucune majorité ne se dégage pour une coalition à deux partis. Les enquêtes d'opinion confirment la persistance d'un affaissement de l'étiage de la CDU et du SPD, alors que tous deux rassemblaient voilà 20 ans 80% du corps électoral. L'Union

chrétienne démocrate aurait environ 400 000 adhérents, le SPD en dénombre 404 000 (au 31 décembre 2020*) contre plus de 950 000 en 1990. Ils ne sont plus les grands partis de masse qui se partageaient alternativement le pouvoir depuis 1949. Au SPD, « 56% des adhérents ont plus de 60 ans. Les plus de 80 ans sont plus nombreux que les membres de moins de 30 ans. Pour chaque membre de moins de 20 ans, il y en a quatre qui ont plus de 86 ans. L'âge moyen des adhérents est de 60 ans.* ». Leurs Leaders n'ont plus l'aura d'un Konrad Adenauer, d'un Willy Brandt ou d'un Helmut Schmidt.

Les candidat(e)s à la chancellerie



■ Les Verts présentent **Annalena Baerbock** à la chancellerie, une jeune parlementaire donnée comme solide, Robert Habeck, son binôme à la direction du parti, s'étant effacé pour elle, mais sa campagne a déjà eu de nombreux ratés et la candidate est à la peine, d'où l'effritement mesuré.

■ En 2017, les négociations tripartites CDU, Verts et Libéraux en vue de former un gouvernement fédéral avaient échoué et ramené les Sociaux-démocrates *volens nolens* dans la coalition... alors que le parti avait juré ses grands dieux vouloir en finir avec la position inconfortable et électoralement préjudiciable de parti coalitionnaire junior. En 2018, seul le mouvement des jeunes Sociaux-démocrates, alors sous la direction de leur président Kevin Kühnert, une étoile montante, s'était rebellé contre le retour du Parti à la table des négociations, ce qui, selon lui, affaiblirait le parti (les élections intermédiaires confirmaient la perte d'influence du parti). Mais cet élan s'est assoupi quand Kühnert est devenu vice-président du parti. Au sein du SPD, les partisans de la grande coalition de 2018 sont majoritaires. Le SPD a désigné l'actuel ministre des Finances et ancien bourgmestre de Hambourg **Olaf Scholz**, 63 ans, comme son candidat à la chancellerie. Grand argentier, ce hanséatique, plutôt centriste, calme et précis incarne la vieille garde. D'ailleurs, l'ex-chancelier Schröder, devenu le meilleur ami de Vladimir Poutine, s'est félicité de sa désignation. Il ne fait pas l'unanimité au sein du parti, surtout auprès de l'aile gauche incarnée par le ticket Esken/Walter-Borjans élu fin 2019 avec 53% à la direction du parti face à Scholz (45%), mais la nouvelle direction est rentrée dans le rang. On reproche en outre au candidat d'avoir illégalement favorisé une banque au désavantage fiscal de la ville de Hambourg... Convaincu de gagner en septembre, Scholz devra mobiliser largement un électorat qui a été progressivement et inexorablement grignoté en 20 ans, depuis les années Schröder. Le SPD a obtenu 20 millions de voix en 1998, et 9,5 millions de voix en 2017.

■ Du côté de l'Union chrétienne-démocrate, la chancelière Angela Merkel, en fonction depuis 2005, a annoncé voilà deux ans qu'elle ne comptait pas se représenter pour un

cinquième mandat. Une sage décision ! Un temps pressentie pour la succession, l'ancienne ministre-présidente de la Sarre, Annegret Kramp-Karrenbauer, présidente de la CDU en 2019-2020, a dû se retirer après de nombreux faux pas. Le parti a donc organisé une primaire, qui s'est révélée uniquement masculine, et c'est le ministre-président de Rhénanie du Nord-Westphalie (18 millions d'habitants) **Armin Laschet**, 60 ans, qui l'a remportée, de justesse, en janvier dernier. Il est devenu le candidat officiel à la chancellerie face au représentant de l'aile droite libérale Friedrich Merz, 47% des suffrages du collège des délégués. Mais des seconds couteaux se sont activés en coulisse pour lui savonner la planche, notamment le ministre-président conservateur de la puissante Bavière Markus Söder (son sous-groupe a 45 députés au Bundestag). Il a renoncé in extremis après avoir longuement nargué Armin Laschet et continue pourtant à saper les efforts du candidat qui ne convainc guère, même dans son camp. Laschet peine à établir son leadership. Son manque de charisme et de grossières erreurs de communication mettent son parti dans une position difficile, à un tel point qu'un débat public au sein de la CDU réclamait encore cette semaine son retrait pur et simple en faveur de Söder... La succession de Merkel paraît donc mal assurée.

À gauche, l'option de coalition tripartite ravirait surtout l'âme des néo-communistes, donnés autour de 7%, pour rejoindre SPD et Verts dans un gouvernement. Cette option, encore minoritaire selon les sondages, est politiquement risquée pour le SPD qui a du mal à se dégager de son positionnement historiquement centriste et atlantiste. Elle n'est pas actuelle, et ne pourrait le devenir qu'à condition que ces trois partis soient majoritaires en sièges et que les Linke revoient leur doctrine de défense et de politique étrangère... Elle correspondrait à un changement de paradigmes pour l'Allemagne. Il est un fait que l'émergence printanière des Verts comme possible coalitionnaire senior a changé radicalement la donne et pourrait également provoquer un réflexe électoral contre une coalition tripartite de gauche, modèle qui reste pour beaucoup d'Allemands inacceptable.

Les autres formations politiques, assez périphériques voilà peu, reviennent dans le jeu et ont progressé dans les enquêtes d'opinion. Ainsi, le parti d'extrême droite AFD, en décomposition idéologique et procédurière interne, a refait son retard sur l'effritement de la CDU autour de 11% (13% en 2017), et même tendance pour les « jaunes » (FDP), menés par un quadra cinglant et trublion, dans l'opposition depuis 2013, et qui ne brillent guère que par la défense des libertés individuelles et un certain clientélisme politique, ils rééditeraient aisément leur score de 2017, bénéficiant aussi de la mauvaise image de la CDU. Ce parti avait rompu les négociations de coalition en 2017 car il préférerait « ne pas gouverner que de gouverner mal »...

On ne connaît pas aujourd'hui l'impact politique de la crise sanitaire, ni celui des inondations catastrophiques dans l'Ouest du pays en juin, ni de l'actualité internationale rivée sur l'Afghanistan et on ne sait pas vraiment comment les futurs gouvernants reverront réellement leurs choix industriels, économiques, stratégiques ou sociaux pour sortir ce grand pays riche et puissant de la pandémie.

En attendant, Angela Merkel, sobre, besogneuse et déclinante règne encore sur ce si beau patchwork !

Philippe Loiseau, 24.08.2021, mise à jour 01.09.

Section PS d'Allemagne du nord-Berlin-Hambourg

* (blog d'Andreas Wehr, analyste, ancien membre SPD, 17.02.2021)