

Gaëlle Winter

Chercheure associée

Fondation pour la recherche stratégique

FONDATION
pour la RECHERCHE
STRATÉGIQUE

Regards sur la réaction allemande à la crise du Covid-19

Cette note a été finalisée le 20 avril 2020

Il existe au moins deux raisons de s'intéresser à la réaction de l'Etat allemand à la crise du Covid-19. Le premier motif tient au fait que ce choc a amplifié, entre autres choses, le retour des Etats. Puissance, impuissance et décalages de puissance sont mis en exergue, de manière tantôt valorisante, tantôt infamante, il faut en convenir. Décortiquer l'action étatique se révèle, dès lors, plus pertinent que jamais.

Deuxièmement, s'arrêter spécifiquement sur l'Allemagne, c'est s'offrir la possibilité de scruter un type de régime, en l'occurrence le fédéralisme, et de progresser encore dans la compréhension de son partenaire stratégique et économique, ce voisin qui inspire, dans la crise traversée, autant de perplexité que d'envie.

Dans cette note, il s'agira plus particulièrement de se poser la question suivante : que nous apprend cette crise de l'Etat allemand, de sa capacité institutionnelle et matérielle à répondre à une urgence complexe ainsi que de son rapport au monde et à l'Europe ?

Le fédéralisme allemand à l'épreuve

L'enchevêtrement d'institutions fédérales, régionales et locales

De par son caractère multidimensionnel, la crise du Covid-19 a fait ressortir toute la complexité du fonctionnement du système institutionnel allemand. Elle en a rappelé la dualité induite par le fédéralisme : alors que la Fédération détient l'exclusivité sur les affaires militaires, diplomatiques et douanières (législation exclusive), elle partage avec 16 entités souveraines fédérées

(« Länder ») les compétences dans divers domaines, dont les politiques d'éducation, de sécurité intérieure ou de santé (législation concurrente).

L'actualité a également mis en relief l'importance des collectivités territoriales, qui disposent d'une garantie constitutionnelle de libre-administration et se voient chargées de l'accomplissement de plusieurs tâches des Länder dans le cadre de la fourniture des prestations essentielles à la vie des citoyens (« Daseinsvorsorge »). A ce titre, les chefs d'arrondissement (« Landrat ») ou des maires de grandes communes (« Oberbürgermeister »), figures majeures de la vie politique locale, assurent, entre autres, le contrôle hiérarchique de quelque 380 services de santé publique (« Gesundheitsamt »)¹ qui veillent au respect des normes sanitaires.

S'agissant spécifiquement de la lutte contre les pandémies, celle-ci n'échappe pas à cet enchevêtrement des responsabilités entre les différents échelons de l'Etat allemand et au principe de subsidiarité. Elle relève, en effet, de la « protection contre les dangers » (« Gefahrenabwehr »), qui constitue un domaine de la compétence législative des Länder et dont l'exécution est déléguée en grande partie aux collectivités locales. Cependant, c'est aussi la Fédération qui élabore les mesures juridiques de prévention et de réaction face à des maladies transmissibles ou dangereuses pour la santé publique. Ces dernières sont actuellement réglées par la loi fédérale de protection contre les infections (Bundesinfektionsschutzgesetz, abbr. IfSG, depuis 2001). Sa mise en œuvre est, elle aussi, principalement du ressort des Länder et collectivités locales.

Des circonstances a priori peu favorables

Face à ce cadre institutionnel complexe, la propagation du coronavirus en Allemagne a éveillé, chez les commentateurs de la politique intérieure allemande, des interrogations : le partage des compétences ferait-il obstacle à une gestion rapide et efficace d'une pandémie de grande ampleur ? L'Allemagne pourrait-elle souffrir de la faiblesse du pouvoir central ainsi que d'un régionalisme de mauvais aloi ?

Ces doutes ont pu être avivés par, au moins, trois éléments de fragilité. Premièrement, si, dans son ensemble, le système médical allemand peut être considéré comme solide et moderne, il n'est pas homogène. Des disparités de moyens existent entre les Länder et entre les arrondissements d'un même Land, au détriment des espaces ruraux². Ces inégalités ont diverses origines : différences d'approches politiques entre les Länder, qui ont la main sur l'organisation des schémas hospitaliers et des services d'urgence ; manque de personnels, pouvant se traduire par l'existence de déserts médicaux ; ou encore mauvaises conditions financières de nombreuses cliniques³.

Deuxièmement, les ministères régionaux de la Santé et les « Gesundheitsämter » ont peu communiqué en temps réel sur l'établissement de nombreuses cellules de crise dans le courant du mois de février, soit plusieurs jours avant que l'Institut Robert Koch ne relève le niveau de menace de pandémie de « faible à moyen » à « moyen » (2 mars 2020). Ils ont ainsi contribué à

¹ Le contrôle fonctionnel (« Fachaufsicht ») est exercé par les ministères régionaux de la Santé.

² OCDE/Observatoire européen des systèmes et des politiques de santé (2019), Germany: Country Health Profile 2019, State of Health in the EU, Éditions OCDE, Paris. Statische Ämter des Bundes und der Länder (2017), Regionalatlas Deutschland, Indikatoren des Themenbereichs « Gesundheits- u. Sozialwesen », Krankenhausbettendichte (Betten je 1.000 Einw.), Kreise und kreisfreie Städte. RWI (2018), Notfallversorgung in Deutschland. RWI Projektbericht.

³ RWI Hessen (2019), Krankenhaus Rating Report 2019: Deutschen Krankenhäusern geht es wieder schlechter.

donner l'impression qu'à l'exception du niveau fédéral (Institut Robert Koch et ministre fédéral de la Santé, Jens Spahn) et de la Bavière (premier cas constaté fin janvier 2020), les pouvoirs publics régionaux et locaux ne se sont guère préoccupés de la menace du coronavirus qu'à la mi-mars 2020 et ont été pris de court.

Troisièmement, le mois de mars 2020 aura été sans conteste celui des passes d'armes entre exécutifs de plusieurs Länder. Les médias auront, en particulier, retenu la confrontation entre Markus Söder (parti chrétien-social, CSU), ministre-président de Bavière, et Armin Laschet (parti chrétien-démocrate, CDU), ministre-président de Rhénanie du Nord-Westphalie. L'opportunisme politique et électoral a été l'explication la plus mobilisée dans le contexte du prochain départ d'Angela Merkel de la Chancellerie fédérale (selon toute vraisemblance en 2021) et du retour de la compétition pour la direction de la CDU suite à la démission d'Annegret Kramp-Karrenbauer. Il convient cependant de ne pas surévaluer la dimension tactique des actions politiques et de garder à l'esprit l'existence d'un débat plus vaste, sans cesse remis sur l'ouvrage, quant à la nature du fédéralisme qui interroge les relations entre Fédération et Etats fédérés⁴ et le choix entre une orientation coopérative ou plus concurrentielle⁵.

Le Covid-19, un réactif de la viabilité et de l'adaptabilité des institutions allemandes

Pourtant, le fédéralisme allemand a pu démontrer, au fil des dernières semaines, à quel point il représentait un système institutionnel à la fois robuste et réactif.

Le risque d'une gestion hétérogène et incohérente a été contenu par la pratique de la coordination, qui ne s'est pas bornée à un simple échange d'informations⁶ ou de vues, comme nous pouvons le vivre sur certains dossiers fiscaux ou éducatifs. La conscience du besoin de construire une réponse ordonnée et tendant à l'harmonisation l'a emporté sur les tentations de certains Länder de faire cavalier seul, aboutissant à un rapprochement des mesures adoptées, en particulier pour ce qui concerne les contacts entre personnes, les déplacements et la fermeture des établissements de la petite enfance et scolaires. Des différences entre les Länder subsistent ; l'écart s'est cependant nettement réduit, entre le 8 mars 2020 (premières recommandations du ministre fédéral de la Santé) et le 16 mars 2020 (réunion de la Chancelière et des ministres-présidents des Länder), du fait d'une recherche active de compromis, soit à l'initiative même des Länder⁷, soit sous l'égide du gouvernement fédéral⁸. A cela s'ajoute la coordination locale entre chefs d'arrondissement, au-delà des frontières mêmes des Länder⁹.

Cette posture délibérative des échelons, en quête perpétuelle d'équilibre, a abouti à un aménagement immédiat du cadre légal national. Théoriquement, la possibilité existait de faire usage des législations d'urgence (« Notstandsgesetze »), en particulier de l'art. 35 § 3 de la Loi fondamentale qui règle un état de catastrophe touchant plus d'un Land. C'est une voie sans

⁴ Cette discussion est redevenue particulièrement intense avec l'entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2020 d'un nouveau système de péréquation financière (organisation des relations financières entre Fédération et Länder), qui a accentué la verticalité du fédéralisme allemand et augmenté les compétences de la Fédération, tout en améliorant les dotations financières des Länder.

⁵ Conférence annuelle des ministres-présidents des 23-25 octobre 2019 à Elmau.

⁶ Ce point est, au demeurant, réglé par des procédures standardisées, consignées dans une ordonnance administrative (« Allgemeine Verwaltungsvorschrift über die Koordinierung des Infektionsschutzes in epidemisch bedeutsamen Fällen »).

⁷ Kultusminister Konferenz, « Beschluss der 369. Kultusministerkonferenz vom 12.03.2020 », 12 mars 2020, Bonn.

⁸ Accords Fédération-Länder des 16 et 22 mars 2020.

⁹ Entretien téléphonique du 2 avril 2020 avec un Landrat.

doute moins sensible, mais tout aussi complexe qu'ont choisi d'emprunter la Fédération et les Länder : une modification de la loi IfSG (*voir supra*) par l'adoption de la loi de protection de la population en cas de situation épidémique d'ampleur nationale¹⁰. Cette dernière ne remet pas en cause la notion de partage du pouvoir inhérent au fédéralisme allemand. Elle crée des compétences jusqu'alors non envisagées, qu'elle attribue au ministère fédéral de la Santé pour la seule durée d'une « situation épidémique d'ampleur nationale » ; lequel état doit être constaté par le Bundestag. Une telle adaptation, contenant entre autres des dispositions pour améliorer la coordination nationale des efforts et limiter des libertés publiques, s'est déroulée en un temps que l'on peut qualifier de record : une semaine sépare la diffusion du premier projet de loi (20 mars) de son entrée en vigueur, après adoption en Conseil des Ministres et examen au Bundestag et au Bundesrat. Elle met ainsi sérieusement à mal l'hypothèse de la non-viabilité de la gouvernance fédérale allemande face à des crises majeures.

Du traitement de choc à une réorientation des choix budgétaires nationaux ?

Une gestion hors normes de l'immédiat

Face au Covid-19, Fédération et Länder poursuivent une stratégie de gestion de crise axée sur deux piliers : l'un sanitaire, l'autre socio-économique. Le premier objectif est d'éviter un engorgement du système de santé et de le renforcer, alors que les autorités nationales ont tablé, en mars 2020, sur des taux d'hospitalisation des personnes infectées par le Covid-19 situés entre 4,5 % (Institut Robert Koch, dont 25 % en soins intensifs)¹¹ et 5 % (ministère fédéral de l'Intérieur, dont 30 % en soins intensifs)¹². A cette fin, des mesures restrictives, allant de la limitation des contacts au confinement¹³, ont été instaurées. Elles ont été doublées d'une fermeture des jardins d'enfants et établissements du primaire, du secondaire et universitaires. Le télétravail a également été encouragé. De ce point de vue, le secteur public a montré un haut degré de préparation, à l'exception sans doute d'une administration comme la Bundeswehr, qui dispose de peu d'équipements mobiles sécurisés et d'un nombre limité de connexions cryptées possibles¹⁴.

Par ailleurs, une politique de large dépistage, sur le modèle sud-coréen, a été préconisée dès la fin février avec l'annonce d'un remboursement des frais pour les assurés publics¹⁵. Aujourd'hui, l'objectif du ministère fédéral de la Santé est de porter le nombre de tests pratiqués à 200 000 par jour d'ici fin avril 2020. Une prise en charge isolée des personnes infectées en médecine de ville s'est aussi mise en place. De nombreux arrondissements ont ainsi activé leur réseau avec les personnels médicaux pour établir rapidement des dispositifs spécifiques variés et adaptés aux besoins locaux de la population (exemples : « Fieberambulanz », « Coronapraxis », « Coronamobil »).

Parallèlement, l'Etat s'est mobilisé pour relever les ressources matérielles et humaines du secteur de la santé. Ses capacités de commande publique ont été démultipliées, le ministère

¹⁰ Gesetz zum Schutz der Bevölkerung bei einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite.

¹¹ Robert Koch Institut, Modellierung von Beispielszenarien der SARS-CoV-2-Epidemie 2020 in Deutschland, mars 2020, Berlin.

¹² Bundesministerium des Inneren (2020), Wie wir COVID-19 unter Kontrolle bekommen, Berlin.

¹³ Cette dernière modalité ne concerne que quatre Länder : Bavière, Sarre, Saxe, Saxe-Anhalt.

¹⁴ 18 000 dispositifs pour l'ensemble des forces, possibilité de 8 000 connexions simultanées.

¹⁵ NB : l'Allemagne dispose de deux régimes d'assurance-maladie, l'un public, l'autre privé (11 % des assurés), auquel adhère, paradoxalement, la majorité des fonctionnaires, juges et parlementaires. Ce système à deux vitesses influe principalement sur les délais d'attente d'accès aux soins et, plus marginalement, sur la prise en charge de certains soins et médicaments.

fédéral de la Santé faisant appel aux organes d'acquisition d'autres administrations fédérales (Intérieur et Défense en particulier). Elles le sont aussi grâce au concours du secteur industriel privé qui, au-delà des poids lourds du secteur tels Bayer ou les fabricants de respirateurs Löwenstein et Dräger, a montré sa réactivité et ses facultés d'adaptation afin de faciliter l'acquisition et l'acheminement de produits au profit de l'Etat ou de réorienter une partie de sa production. Depuis début avril 2020, une cellule interministérielle dédiée aux capacités de production de matériels de protection¹⁶ a également été créée en vue d'acquiescer une certaine autonomie productive. S'agissant des hôpitaux, un dispositif fédéral d'inventaire des disponibilités en soins intensifs a été mis en place. De plus, l'Etat fédéral¹⁷ a incité, par des mesures financières, à la création de lits de soins intensifs, qui a permis d'atteindre un taux de 50 % de disponibilité des capacités hospitalières pour des patients atteints du Covid-19. A noter également la mobilisation du service de santé militaire (Sanitätsdienst der Bundeswehr). Ce dernier a renforcé ses hôpitaux¹⁸, mais a surtout, dans le cadre de l'entraide administrative, monté différents types d'antenne médicale au sein de clusters régionaux pour décharger le système hospitalier civil et contribuer à assurer un meilleur maillage médical du territoire allemand. La finitude de ses moyens, amplifiée par le maintien du déploiement sur différents théâtres extérieurs¹⁹, le contraint néanmoins à prioriser ses interventions en fonction des taux d'infection régionaux. Enfin, en termes de ressources humaines, un appel aux volontaires civils et réservistes militaires a été lancé.

Cette stratégie inédite de gestion de crise sanitaire est associée à un volet socio-économique non moins hors normes. Celui-ci vise à minimiser les risques entraînés par l'instabilité des chaînes d'approvisionnement mondiales de l'industrie nationale, par les restrictions pesant sur le commerce extérieur et par le confinement qui fait chuter la demande intérieure, à l'exception des secteurs de la vie quotidienne. C'est en particulier la volonté de soutenir le marché de l'emploi et la trésorerie des entreprises qui a guidé, dans la première quinzaine de mars, l'adoption de dispositifs tous azimuts, tant au niveau de l'Etat fédéral que des Länder. Leur montant total est, à ce stade, évalué à 1 173 milliards d'euros. Sont couverts les aspects suivants : assouplissement de l'accès au chômage partiel, soutien à la liquidité des entreprises de toutes tailles (report ou annulation d'échéances fiscales et de charges sociales, aide d'urgence pour les très petites entreprises et indépendants, garanties, prêts rapides), fonds de stabilisation de l'économie pour grandes entreprises (prise de participation dans des entreprises, garanties d'emprunts, refinancement), mesures de protection sociale (recours simplifié à l'allocation sociale Hartz IV, protection des locataires...), élargissement du financement du capital-risque pour les *start-ups*.

Ces mesures rappellent, par leur nature et leur ampleur, les dispositions prises lors de la crise financière et économique de 2008-2010²⁰. Toutefois, la décision d'intervenir aura été, cette fois-ci, moins hésitante qu'alors. Les autorités publiques ont ainsi fait preuve de vélocité et de

¹⁶ « Arbeitsstab Produktionskapazitäten und Produktionsprozesse », rattachée au ministère fédéral de l'Economie, mais associant les ministères fédéraux de la Santé, des Finances, du Transport, du Travail ainsi que la Chancellerie fédérale. L'un de ses objectifs est de doter, d'ici à la fin de l'année, le système de santé allemand d'1 milliard de masques chirurgicaux et de 450 millions de masques FFP2.

¹⁷ Les dépenses d'investissements des hôpitaux sont, en temps normal, prises en charge par les Länder.

¹⁸ Coblenze, Berlin, Ulm, Hambourg, Westerstede.

¹⁹ Si la mission de formation des troupes irakiennes à Erbil a été provisoirement suspendue, la Bundeswehr demeure engagée en Afghanistan, au Mali, au Liban, dans les Etats baltes, liant des capacités sanitaires.

²⁰ Pour mémoire, l'Allemagne avait mis en place, entre 2008 et 2009, cinq instruments majeurs : un Fonds de stabilisation des marchés financiers, deux Paquets conjoncturels, un fonds économique et le plan de sauvetage du constructeur Opel.

détermination, agissant dès les premières semaines de crise, cessant de s'arc-bouter, au moins provisoirement, sur des dogmes (Pacte de solidarité, frein à l'endettement, équilibre budgétaire), et réaffirmant la vocation protectrice de l'Etat face aux défaillances du marché (« Schutzschirm für die Wirtschaft », littéralement « Bouclier de l'économie »). Le parti pris confirme bien sûr l'étendue des capacités financières publiques. Il pointe aussi une nouvelle fois des vulnérabilités tenaces du système socio-économique allemand : filière industrielle internationalisée et précarité de nombreux emplois émergent nettement.

La pression pour un rapide « retour à la normale »

Alors que la létalité du virus en Allemagne est apparue jusqu'à présent faible en comparaison des chiffres enregistrés en Italie, France ou Espagne, et que le nombre de personnes guéries dépasse désormais les 50 %, ce n'est pas seulement une lassitude du confinement qui s'est installée. Une inversion des craintes dans la hiérarchie des urgences semble aussi en passe de se produire : ainsi a progressé la peur d'obérer dangereusement les capacités de reprise économique si le processus de déconfinement n'était pas rapidement entamé. Ce souci est alimenté par les modélisations de plusieurs macro-économistes reconnus, que ce soit de l'ifo Institut (Munich)²¹ ou du Conseil des experts économiques allemands²².

Face à la montée du coût économique des mesures de restriction, le « retour à la normale » rapide est un axe ouvertement plaidé par le ministre-président de Rhénanie du Nord-Westphalie, Armin Laschet²³, ou de Friedrich Merz, candidat à la direction de la CDU. Si les autorités fédérales, de Saxe, Rhénanie-Palatinat ou Bavière se montrent prudentes, voire farouchement réticentes à parler de sortie de crise, les plans de déconfinement se bousculent. Scientifiques, groupes d'experts pluridisciplinaires et chancelleries fédérale comme régionales sont à pied d'œuvre. Une convergence s'est établie le 15 avril 2020 : progressivité du déconfinement, augmentation du dépistage, outil numérique de traçage de la propagation du virus, port du masque tantôt obligatoire, tantôt recommandé dans les espaces publics, dans l'attente d'une plus grande immunisation de la population, de la découverte d'un traitement ou du développement d'un vaccin.

Ces schémas passent cependant encore trop rapidement sur deux difficultés majeures. La première touche à l'augmentation des cadences de production des moyens de diagnostic, certainement plus problématique que celle des protections. En effet, tandis que les pouvoirs publics se sont régulièrement vantés des excellentes capacités de laboratoires d'analyse et que l'Allemagne dispose de plusieurs fabricants de tests sur son territoire, ceux-ci n'en sont pas moins progressivement affectés par la pénurie de consommables, dont les réactifs.

La seconde difficulté touche à la mise en place d'un instrument numérique destiné à comprendre et stopper la propagation de l'épidémie. Au vu des premières discussions sur l'amendement de l'IfSG en mars 2020, on comprend que la seule voie réellement possible en

²¹ Florian Dorn, Clemens Fuest, Marcell Göttert, Carla Krolage, Stefan Lautenbacher, Robert Lehmann, Sebastian Link, Sebastian, Sascha Möhrle, Andreas Peichl, Magnus Reif, Stefan Sauer, Marc Stöckli, Klaus Wohlrabe, Timo Wollmershäuser, Die volkswirtschaftlichen Kosten des Corona-Shutdown für ausgewählte europäische Länder: Eine Szenarienrechnung, ifo Institut, München, ifo Schnelldienst, avril 2020, 73, n° 3.

²² Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Die gesamtwirtschaftliche Lage angesichts der Corona-Pandemie, Sondergutachten 2020. 18, 2017.

²³ Konrad Schuller, « So könnte die Rückkehr zu „verantwortungsvoller Normalität“ aussehen », *FAS Exklusiv*, 11 avril 2020, Francfort sur le Main.

Allemagne est celle d'une application²⁴. L'institut Robert Koch travaille en ce sens : il a proposé une première application, la Corona-Datenspende-App, et participe au développement d'une deuxième dans le cadre du projet *Pan-European Privacy-Preserving Proximity Tracing* (PEPP-PT), placé sous l'égide de l'institut Fraunhofer Heinrich Hertz pour les techniques de renseignement. Cette dernière solution doit permettre, sur une base volontaire et anonyme, d'alerter sur la proximité de personnes infectées en croisant données épidémiologiques et technologie Bluetooth. L'Etat allemand et ses citoyens se voient confrontés à un dilemme : comment concilier efficacité de lutte contre une pandémie et respect de l'Etat de droit, des libertés publiques ou de la sécurité des données ?

Vers une convalescence longue et tortueuse des finances publiques ?

Quel que ce soit le calendrier de sortie de crise retenu, et même si l'impact économique semble plus faible en Allemagne qu'ailleurs, la convalescence des finances publiques allemandes pourrait être longue et tortueuse. Bien sûr, les pouvoirs publics (Fédération, Länder, sécurités sociales) disposent d'amortisseurs : leurs réserves financières se monteraient à 200 milliards d'euros, l'Etat continue d'emprunter à des taux négatifs. Il leur faudra tout de même absorber le choc de leur cours expansionniste et d'une baisse plus ou moins prolongée des recettes fiscales.

Il apparaît aussi peu probable que le pays ne cherche pas à mieux se préparer aux prochaines situations d'urgence et à combler certaines des faiblesses ou lacunes mises en évidence par la crise actuelle, induisant de nouvelles dépenses. A cet égard, le Covid-19 a sensibilisé à l'importance d'améliorer le système des soins en aidant à la revalorisation des salaires de la branche et en investissant en faveur d'un tissu moderne et dense d'hôpitaux et de services d'urgences.

Un autre point est ressorti : le manque de « réserves stratégiques » alors même que plusieurs documents officiels évoquaient bien le risque d'une pandémie²⁵ et que, sur la base des retours d'expérience de la crise H1N1 (2009-2010) ou de simulations²⁶, les plans pandémiques avaient été adaptés entre 2013 et 2017. Le sujet déborde d'ores et déjà la sphère des experts et les premières propositions sont mises à l'agenda politique, comme en atteste la position de deux députés libéraux²⁷.

Le regard sur la dépendance à l'égard de certains pays extra-européens, en particulier la Chine, évolue. L'approvisionnement en médicaments est aujourd'hui le premier domaine concerné. L'enjeu n'est pas nouveau et mobilise depuis plusieurs années les industriels du secteur ainsi que les autorités allemandes²⁸, qui sont déjà engagées dans la recherche d'une stratégie européenne de maintien et relocalisation de la production. La crise du Covid-19 pourrait accélérer le calendrier de la prise de décision et conduire à formuler des solutions plus interventionnistes. Au-delà, c'est toute une réflexion sur le rôle de l'Etat allemand dans la

²⁴ Initialement, le ministère fédéral de la Santé envisageait une collecte massive de données.

²⁵ Exemple : Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (2010), *Neue Strategie zum Schutz der Bevölkerung in Deutschland*, Wissenschaftsforum, tome 4, Bonn. Bundesregierung, Weissbuch zur Sicherheitspolitik und zur Zukunft der Bundeswehr, juin 2016, Berlin.

²⁶ Simulation « Modi-SARS » de 2012. Deutscher Bundestag, Bericht zur Risikoanalyse im Bevölkerungsschutz 2012, Unterrichtung durch die Bundesregierung, Drucksache 17/12051, 17^{ème} législature, 3 janvier 2013, Berlin.

²⁷ Anne-Beatrice Clasmann, « FDP fordert Katastrophenschutz-Zentrale », *stimme.de*, 12 avril 2020.

²⁸ Roland Berger, *Studie zur Versorgungssicherheit mit Antibiotika: Wege zur Produktion von Antibiotikawirkstoffen in Deutschland bzw. der EU*, Ergebnisbericht, novembre 2018, Berlin.

sécurisation des chaînes de valeur industrielles qui pourrait s'engager et amener à considérer des mesures publiques réglementaires et financières afin de renforcer la souveraineté industrielle et technologique de l'économie.

Mais, attachement à des politiques budgétaires solides et soutenables oblige, des réorientations semblent inéluctables. Il serait difficilement concevable que les secteurs aujourd'hui identifiés comme porteurs de croissance économique (Paquet climat, infrastructures numériques, soutien à la recherche sur l'intelligence artificielle) soient touchés. Il en va de même de la sécurité intérieure, *a fortiori* face à la montée d'un terrorisme d'extrême-droite et à la menace avérée d'attentats islamistes sur le sol du pays. En revanche, sans vouloir trop spéculer, des répercussions sur des budgets comme celui de la Défense ne sont plus à exclure. Une hausse plus modérée des dépenses militaires à court et moyen terme doit être anticipée.

Relations européennes : des flétrissures au regain ?

Une première phase d'oubli européen

Face au Covid-19, la politique européenne de l'Allemagne donne indéniablement l'impression de voir double. Ce qui aura marqué la première phase de la crise, c'est avant tout l'oubli de l'Europe et des Européens, conséquence du repli sur lui-même d'un pays accaparé par la volonté de se protéger et par sa coordination interne.

Cette attitude s'est traduite dans plusieurs actes qui ont leur rationalité, mais qui n'en sont pas moins dérangeants. Deux retiennent particulièrement l'attention. Le 4 mars 2020, la cellule de crise des ministères fédéraux de la Santé et de l'Intérieur édicte une interdiction d'exporter les matériels de protection médicale, dont le régime d'exception apparaît mince²⁹. Douze jours plus tard, sans réelle concertation avec les pays voisins, les frontières extérieures sont fermées. L'affaire serait restée anecdotique si nous n'étions pas dans un système européen de liberté de circulation des biens et des personnes, si des écosystèmes frontaliers solides et dynamiques ne s'étaient pas développés et si un renforcement de la coopération transfrontalière n'était pas un objectif revendiqué de la politique européenne allemande depuis des décennies.

En favorisant, une nouvelle fois, une solution nationale à un problème transcendant les frontières, l'Allemagne a, cependant, enrichi d'une strate supplémentaire la frustration d'une partie des Européens à son égard, à commencer par les plus touchés par le Covid-19. Elle en a aussi, par conséquent, relevé le niveau d'attente et d'aspiration à une reformulation, maintes fois annoncée, de sa politique étrangère. Une telle charge émotionnelle s'est particulièrement fait sentir au Conseil européen du 26 mars dernier.

Un sursaut de solidarité

La peur d'être jugée responsable d'un affaiblissement de la cohésion au sein de l'Union européenne (UE) et de manquer de solidarité, ouvertement exprimée par Angela Merkel dès la réunion des chefs d'Etat et de gouvernement du 10 mars dernier³⁰, semble désormais reprendre lentement le dessus. Elle s'est traduite par une nouvelle rhétorique morale chez les dirigeants

²⁹ NB : le décret a été assoupli le 16 mars 2020.

³⁰ Thomas Escritt, « EU Coronavirus Aid Package won't Fail because of Germany: Merkel said », Reuters, 11 mars 2020.

fédéraux et régionaux³¹. Mais elle a aussi favorisé la souvenance d'accords bilatéraux ou de la clause de solidarité du Traité de fonctionnement de l'UE. C'est en ce sens que l'on peut interpréter les gestes démonstratifs de la diplomatie allemande, de la Bundeswehr et des Länder pour fournir une assistance médicale à ses partenaires. Depuis fin mars, des patients européens, notamment français et italiens, sont transportés vers différents hôpitaux allemands. Des masques et des respirateurs sont également livrés à l'Italie, l'Espagne ou encore le Royaume-Uni.

En matière de politique budgétaire européenne, Berlin a aussi fait un pas vers ses partenaires de l'Union économique et monétaire. Le ministre fédéral des Finances et vice-Chancelier Olaf Scholz ne renverse pas la table et reste opposé à l'idée d'une mutualisation des dettes, même si une frange de la société civile³² et l'opposition écologiste s'y déclarent favorables. Il montre, en revanche, des signes d'inflexion en ayant accepté le recours aux lignes de crédit du Mécanisme européen de stabilité (MES) et en n'exigeant plus des ajustements structurels chez les pays bénéficiaires de l'aide comme cela avait été le cas par le passé. Se détachant du groupe des Etats nordiques, il souhaite aujourd'hui incontestablement marquer une différence de style avec son prédécesseur, Wolfgang Schäuble, dont la figure reste associée à la dureté et à l'intransigeance de la Troïka constatées dans la crise grecque.

Mais, dans le domaine, l'Allemagne tire aussi son épingle du jeu : la réunion de l'Eurogroupe du 10 avril 2020 lui permet de disposer, grâce à l'introduction du programme SURE³³ et d'un fonds de garantie de la banque européenne d'investissements, de meilleurs mécanismes de stabilisation et de refinancement. La faiblesse de certaines dispositions nationales du chômage partiel³⁴ pourra ainsi être compensée par le niveau européen. La banque publique d'investissements, la Kreditanstalt für Wiederaufbau, qui est lourdement engagée dans les premières mesures prises par l'Etat allemand, pourrait également être moins sollicitée.

Dans l'ensemble, ces gestes européens permettent à l'Allemagne d'aborder, avec un handicap émotionnel amoindri, sa présidence du Conseil de l'Union européenne au 1^{er} juillet 2020. Ils lui offrent aussi la possibilité de mieux défendre sa vision des relations internationales, fondée sur le respect des principes multilatéraux, et de se faire une place dans la compétition stratégique. Berlin peut ainsi plus légitimement rappeler la pertinence de l'« Alliance pour le multilatéralisme »³⁵ pour mieux contrer les tendances isolationnistes de la présidence Trump, les tentatives de désinformation russes ou la prise d'influence chinoise sur des organisations comme l'OMS.

Etroite marge de manœuvre dans le domaine militaire

Dans ce contexte, peut-on également s'attendre à un réinvestissement de la défense européenne et, plus particulièrement, à des inflexions en faveur de l'europanisation de la défense ? Bien que, par anticipation d'une nouvelle déflation des dépenses militaires en Europe,

³¹ Voir, par exemple, Paolo Valentino, « Coronavirus, Heiko Maas: 'La solidarietà è un pilastro comune. Gli Eurobond? I fondi Ue ci sono' », *Corriere della Sera*, 26 mars 2020. Landesregierung Nordrhein-Westfalen, « Erste Corona-Patienten aus stark betroffenen Gebieten in Italien und Frankreich werden nach Nordrhein-Westfalen geflogen », 27 mars 2020.

³² Daniela Schwarzer, Thomas Enders, « Wir brauchen einen neuen Ansatz für Europa », *Handelsblatt*, 7 avril 2020, Hambourg.

³³ « Support mitigating Unemployment Risks in Emergency ».

³⁴ Sauf conventions collectives, la Bundesagentur für Arbeit prend en charge 60 % de la perte de salaire net (67 % en cas d'enfants à charge).

³⁵ Heiko Maas, Covid-19: Weckruf für den Multilateralismus, Auswärtiges Amt, 16 avril 2020, Berlin.

on voie refluer en Allemagne un discours incitant à mettre en place dès à présent une concertation sur les implications de l'évolution des budgets de la défense³⁶, le doute est raisonnable.

Ces dernières années, Berlin a bien sûr contribué à poser de nombreuses fondations pour une intégration accrue des armées européennes et le développement en commun de nouvelles capacités militaires. Pensons, outre aux projets d'armement franco-allemands (SCAF, MGCS) ou germano-norvégiens (sous-marins 212CD), à la Coopération structurée permanente au sein de l'UE et au concept de nation-cadre à l'OTAN. Malgré les plans ambitieux de Berlin en la matière³⁷, ces deux derniers gisements sont restés encore largement inexploités. Aller plus loin exigerait des moyens financiers à moyen terme et de nouveaux schémas de pensée, en particulier dans le domaine de l'armement.

Or, il est peu probable qu'un revirement de conjoncture budgétaire dans la prochaine décennie entraîne un changement de cap capacitaire. La raison tient essentiellement à l'ancrage de la modernisation de la Bundeswehr. Sauf à vouloir encore entamer la crédibilité opérationnelle et stratégique de l'armée allemande, l'objectif d'un redressement des forces armées, même affaibli par rapport aux planifications³⁸, devrait être poursuivi pour assurer les missions de réassurance à l'Est³⁹ et des opérations extérieures, deux composantes de la prise de responsabilité internationale de l'Allemagne. Dans ces circonstances, les charges du maintien en condition opérationnelle (9,27 % du budget 2020) sont appelées à continuer à progresser.

Mais surtout, nous avons assisté ces dernières années à un empilement de grands programmes d'armement (15,04 % du budget 2020), qui ont été ou devraient être prochainement contractualisés⁴⁰. Ceux-ci s'ajoutent à de plus anciennes acquisitions toujours en paiement⁴¹. Ces multiples dépenses, si elles étaient toutes confirmées, sanctuariseraient pour une longue période une grande partie du budget de la défense. Avec le recul sur les précédentes réformes de la Bundeswehr et celles d'autres armées, nous savons déjà qu'un recours aux artifices habituels en temps de disette budgétaire, à savoir l'étalement des livraisons et paiements et les réductions de cibles, ne permettrait d'accroître la marge de manœuvre financière que sur le court terme.

Il convient aussi de prendre en compte l'état d'esprit actuel des acteurs décisionnels et des industriels de la défense en Allemagne. L'horizon national domine. Le 2 avril 2020, la loi sur une acquisition accélérée dans le domaine de la sécurité et de la défense⁴² est entrée en vigueur. Elle insère, dans la réglementation allemande des marchés publics, la notion d' « intérêts

³⁶ Claudia Major, Christian Mölling, « Europas Bonsai-Armeen können nicht weiter getrimmt werden », *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 7 avril 2020.

³⁷ Gaëlle Winter, « Le redressement capacitaire de la Bundeswehr : un parcours du combattant », *Recherches & Documents*, Fondation pour la recherche stratégique, n° 6/2019, juillet 2019.

³⁸ *Ibid.*

³⁹ En 2023, l'Allemagne prendra le commandement de la force opérationnelle interarmées à très haut niveau de préparation (VJTF) de l'OTAN.

⁴⁰ Principales acquisitions réalisées depuis 2015 : deuxième lot de corvettes K130, modernisation des blindés Leopard, avions de transport C130J. Acquisitions majeures dont la contractualisation est prochainement envisagée : bâtiments multi-missions MKS180, sous-marins 212CD, hélicoptères de transport lourd, remplacement de l'avion Tornado (capacité duale, et capacité de guerre électronique), remplacement de la tranche 1 du programme Eurofighter, hélicoptère NH90 Marine, appareils aériens de lutte anti-sous-marine, système de combat terrestre, système de défense anti-aérienne.

⁴¹ Blindés PUMA, hélicoptères Tigre et NH-90, avions de chasse Eurofighter, frégates F-125, avions de transport A400M.

⁴² Gesetz zur beschleunigten Beschaffung im Bereich der Verteidigung und Sicherheit.

essentiels de sécurité ». Même si l'assise juridique est fragile, les décideurs gouvernementaux et parlementaires espèrent ainsi mieux faire valoir les technologies nationales clés, dont la liste vient d'être actualisée et augmentée⁴³, et déroger plus facilement aux règles de la mise en concurrence européenne.

De plus, l'objectif d'émergence d'une base industrielle et technologique de défense européenne est aujourd'hui relégué à l'arrière-plan. Un consensus pour accorder la priorité à la consolidation nationale se dégage. Cela vaut pour le secteur de l'armement terrestre, comme le montrent les discussions au Bundestag autour du financement des développements des programmes MGCS et SCAF. Cela vaut aussi pour le secteur de la construction navale militaire : des discussions entre industriels (tkMS, Lürssen et GNYK) pour créer un systémier unique ont actuellement lieu sous la médiation du coordonnateur fédéral pour les affaires maritimes. Bien que l'issue soit incertaine, ces démarches ne témoignent pas d'une grande ferveur pour les solutions européennes.

Conclusion

La crise du Covid-19 met à nu l'Etat allemand. Elle révèle une gouvernance polyarchique capable, à ce stade, de dépasser les querelles personnelles, sensibilités régionales et pressions centralisatrices pour s'adapter sans se dénaturer. Par le choix d'une thérapie de choc, elle donne aussi à voir un Etat disposant d'une relative marge de manœuvre, mais en proie à des fragilités et vulnérabilités dont le traitement pèsera dans la phase de convalescence. Le point le plus inquiétant concerne certainement le rapport de l'Allemagne à l'Europe, oublié dans un premier temps, timidement revivifié par la suite. Il est encore trop tôt pour dire dans quelle direction l'Etat allemand part réellement. Ce dernier aura cependant l'opportunité de nous éclairer davantage sur la manière dont il envisage l'avenir européen à partir du 1^{er} juillet 2020, début de sa présidence du Conseil de l'Union européenne.

Les opinions exprimées ici n'engagent que la responsabilité de leur auteur.

WWW.FRSTRATEGIE.ORG

4 BIS RUE DES PÂTURES 75016 PARIS TÉL : 01 43 13 77 77 FAX 01 43 13 77 78

ISSN : 2273-4643

© FRS—TOUS DROITS RÉSERVÉS