

# Perspectives

N°21/101 – 30 mars 2021

## **ZONE EURO – Vaccination dans l'UE : « Yes, we can » ou tour de Babel ?**

Après une vague d'optimisme créée par le « nouveau consensus de Bruxelles » autour du plan de relance NGEU, du vote du Cadre financier pluriannuel et de l'imposition de la conditionnalité au respect de la règle de droit en fin 2020, la confiance dans la capacité de rebond du continent européen s'est érodée en début 2021 avec la débâcle sur la campagne de vaccination.

La stratégie adoptée par l'Union européenne (UE) pour l'approvisionnement en vaccins a progressivement évolué avec l'abandon du principe du chacun pour soi, qui avait caractérisé les premières semaines de la pandémie, au profit d'un esprit de coopération plus fort. C'était une tentative certes louable mais hasardeuse, puisqu'elle intervenait dans un domaine où l'UE ne disposait pas d'une compétence déléguée. Les capitales européennes ont donc chargé la Commission européenne d'acheter des vaccins et de soutenir un effort coordonné pour les distribuer. Une stratégie commune permet de mettre en commun les investissements pour réaliser des économies d'échelle mais aussi de partager les risques et, enfin, de mieux couvrir les pertes des paris sur un développement raté.

### **Le prix avant l'urgence : la méthode technocratique**

La Commission a financé et s'est assurée de la production (selon le principe « pas de coût, pas de profit ») en quantité suffisante de vaccins dans l'Union, en concluant, au nom des États membres de l'UE, des accords et des contrats d'achat anticipé avec les fabricants afin que tous les États aient un accès abordable aux vaccins contre la Covid-19 en temps utile. Le montant dépensé est financé par les 2,7 milliards d'euros de l'instrument de soutien d'urgence.

La Commission a d'abord proposé aux pays la solution la plus équitable pour l'attribution des doses de vaccins : se fonder sur un prorata de la population de chaque État membre. Mais les États ont décidé de s'écarter de cette proposition en prévoyant une flexibilité qui permet de convenir d'une distribution des doses tenant compte de la situation épidémiologique et des besoins de vaccination de chaque pays. Ce choix se justifiait également par une série de différences : différences entre les prix des vaccins (entre 5 et 10 fois supérieurs pour les vaccins à ARNm par rapport à celui d'AstraZeneca), entre leurs conditions de stockage et entre les chances présumées des laboratoires d'aboutir à un vaccin. Dans le cadre de ce système, si un État décide de ne pas utiliser son allocation au prorata, ses doses sont redistribuées entre les autres États membres intéressés.

C'est ainsi que certains pays (Autriche, Slovaquie, Croatie, République tchèque, Lettonie et Bulgarie) ont choisi de moins participer à l'achat des vaccins à ARNm et de miser leur campagne vaccinale sur AstraZeneca ; l'Allemagne (83 millions d'habitants), au contraire, a choisi le vaccin BioNTech/Pfizer et devrait recevoir 94 millions de doses, 64 millions provenant du premier achat de 200 millions de l'UE et 30 millions d'un accord bilatéral distinct signé après que certains pays ont refusé d'acheter les 100 millions de doses supplémentaires réservées par l'UE.

### **L'importance de la vision stratégique et de la maîtrise du budget**

Cette stratégie est très différente de celle déployée par les États-Unis, où le gouvernement américain a organisé et subventionné une chaîne d'approvisionnement complexe pour la fabrication et la distribution

du vaccin<sup>1</sup>. Les décideurs américains ont également effectué d'importants achats anticipés de vaccins potentiels et ont soutenu certains laboratoires dans la réalisation d'essais cliniques, tout en travaillant simultanément avec une myriade de fabricants contractuels éloignés et moins connus et de fournisseurs d'équipements et d'ingrédients pour produire les vaccins et les fournitures connexes. Le gouvernement américain ne s'est pas contenté d'acheter les intrants dont ces entreprises auraient finalement besoin pour la fabrication, il a également passé des contrats avec d'autres entreprises spécialisées pour étendre la capacité de production d'intrants de ces entreprises. L'effort massif qui va des laboratoires scientifiques à la distribution des vaccins a commencé sous l'opération *Warp Speed* de l'administration Trump et s'est poursuivi et étendu sous l'administration Biden. Le montant déployé pour soutenir à la fois les laboratoires, les fabricants sous contrat et les fournisseurs d'équipements et d'autres intrants se monte à 21,7 milliards de dollars. L'organisation et la subvention de la chaîne d'approvisionnement, qui est mondiale, a même bénéficié du *Defense Production Act* pour protéger la capacité de production nationale avec des conséquences parfois négatives sur la disponibilité des intrants pour les fabricants étrangers.

L'approche européenne a donc laissé le continent à la merci des capacités de production des fournisseurs sans qu'il puisse intervenir pour réduire les problèmes d'approvisionnement. De plus, l'UE a signé des contrats avec une clause de « l'effort maximal » plutôt qu'avec une exclusivité comme l'a fait le Royaume-Uni avec AstraZeneca. Le résultat est un retard important dans la livraison de certains producteurs (AstraZeneca devrait livrer 30 millions de doses sur les 120 millions prévues au premier trimestre et seulement 70 des 180 millions de doses prévues au deuxième trimestre) et le soupçon qu'une partie de la production réservée par l'UE se soit dirigée vers le Royaume-Uni. Cette approche juridique dans un contexte de crise mondiale majeure montre les limites de la méthode technocratique : l'illusion du respect des contrats face à la puissance du pays contractant dans lequel le producteur opère.

### « Yes, we can » !

Ces retards ont contribué au décalage de l'objectif de déploiement de la campagne vaccinale européenne au cours du premier trimestre 2021.

L'impératif est donc de sauver le deuxième trimestre de l'année et de tenir l'objectif de vaccination de 80% des professionnels de la santé et de l'aide sociale ainsi que des personnes de plus de 80 ans avant la fin mars et de 70% de la population adulte pour la fin de l'été. La réalisation de ces deux objectifs permettrait, dans un premier temps, de réduire les taux de décès et d'hospitalisation et de soulager la pression sur les systèmes de soins de santé ; elle permettrait ensuite de mettre l'Europe sur la voie de l'immunité collective, en contribuant à protéger les personnes qui ne peuvent pas être vaccinées et en offrant un rempart contre la propagation du virus et le développement de variants.

L'UE a d'abord répondu en rachetant de nouvelles doses d'autres fournisseurs (10 millions de Pfizer/BioNtech) et en durcissant le dispositif de contrôle et de transparence des exportations de vaccins introduit fin janvier, ce qui permet de bloquer les exportations de vaccins produits sur le territoire de l'UE en cas de retard dans la livraison d'un fournisseur dans le respect des principes de réciprocité et de proportionnalité (situation épidémiologique et proportion de la population déjà vaccinée). Ce blocage doit intervenir sans toutefois avoir d'incidence sur les engagements internationaux de l'UE (continuer les exportations dans le cadre du plan Covax) et sans menacer la continuité de la production des vaccins. En effet, avec une chaîne de fabrication mondiale, la coordination politique entre pays est essentielle et le « nationalisme vaccinal » est à proscrire, car il décourage le financement public des capacités de production aux différents niveaux de la chaîne de valeur qui permettrait d'atteindre l'échelle nécessaire pour satisfaire la demande mondiale.

Dans l'immédiat, les objectifs de la stratégie de vaccination semblent accessibles. Bien qu'au cours des trois dernières semaines, le déploiement de la vaccination ait enregistré un ralentissement, l'UE a réussi à vacciner 11,6% de sa population adulte avec une première dose et 5% avec une deuxième. Parmi les quatre grands pays, le taux de livraison par rapport aux doses attendues au premier trimestre s'est étalé entre 56% en Italie et 79% en Allemagne. Les pays qui ont le plus compté sur AstraZeneca, tels que l'Italie et l'Espagne, ont compensé les moindres doses livrées par une plus grande efficacité dans l'administration des vaccins (avec un taux d'injection qui se situe entre 84% en Italie et 76% en Allemagne).

<sup>1</sup> Chad P. Bown, Thomas J. Bollyky, "Here's how to get billions of COVID-19 vaccine doses to the world" - Peterson Institute for International Economics, blog, 24/03/2021

Au deuxième trimestre, les doses attendues sont plus importantes ; en anticipant une livraison de seulement la moitié de la part d'AstraZeneca et de Johnson & Johnson, on aurait suffisamment de doses pour vacciner pleinement (avec deux doses) entre 41% et 51% de la population adulte.

À moyen terme, l'objectif est néanmoins d'accélérer la production et la livraison de vaccins sur le sol européen. Pour augmenter la capacité de production en Europe, la Commission a mis en place une « task-force » afin de détecter les problèmes de production et d'y répondre rapidement. Elle envisage aussi un partenariat public-privé beaucoup plus étroit, plus intégré et plus stratégique. Dans le cadre de l'incubateur HERA, le nouveau plan européen de préparation à la bio-défense contre les variants de la Covid-19, la Commission introduit une mesure visant à accélérer l'autorisation des vaccins adaptés aux variants, pour soutenir leur mise au point ou leur adaptation grâce à un financement de l'UE et en activer la production. Elle collaborera étroitement avec les fabricants pour les aider à surveiller les chaînes d'approvisionnement et à remédier aux goulets d'étranglement en soutenant la coopération entre entreprises. Le projet Fab UE doit aussi consolider la capacité de fabrication de l'Union par des aides à l'investissement pour les usines de fabrication, la promotion et la facilitation d'accords entre fabricants en vue de réaffecter des installations à la production de vaccins agréés des uns ou des autres ou de la fabrication en sous-traitance. Une stratégie commune de l'UE sur les produits thérapeutiques est aussi prévue pour la mi-avril afin d'accélérer la recherche et la fabrication pour garantir un accès rapide à des traitements utiles.

### Tour de Babel ?

Les retards de livraison et de la vaccination a plongé les dirigeants européens dans un état de panique, qui s'est soldé par le renvoi de la responsabilité des multiples échecs et par les menaces d'interdire unilatéralement l'exportation de vaccins. Les gouvernements nationaux cherchent ainsi à échapper à leurs propres responsabilités : celle d'avoir voulu limiter les coûts initialement, d'avoir choisi de miser sur un des producteurs plutôt que sur un panachage, sans insister sur celle qui a consisté durant des décennies à ignorer les risques liés à l'absence d'une filière autonome, capable de concevoir et produire sur le sol européen. La Commission européenne sort affaiblie de cette expérience mais on peut espérer que les erreurs des pays européens se révèlent utiles : utiles à l'avenir pour réduire les contradictions et les paradoxes des dirigeants politiques européens et utiles pour la mise en œuvre des politiques des institutions européennes.

*Article publié le 26 mars 2021 dans notre hebdomadaire [Monde – L'actualité de la semaine](#)*

Consultez nos dernières parutions en accès libre sur Internet :

Date	Titre	Thème
30/03/2021	<u>Turquie – Pierre et le Loup</u>	PECO, Asie centrale
26/03/2021	<u>Monde – L'actualité de la semaine</u>	Monde
25/03/2021	<u>Asie – Chêne ou roseau : l'Asean tiendra-t-elle ses promesses ?</u>	Asie du Sud-Est
24/03/2021	<u>Brésil – Un resserrement monétaire vigoureux</u>	Brésil
24/03/2021	<u>Services et tourisme dans les pays émergents, une des clés de la crise</u>	Émergents
23/03/2021	<u>Royaume-Uni – La BoE plus optimiste sur les perspectives à court terme</u>	Royaume-Uni
22/03/2021	<u>France – Confinement, le troisième</u>	France
19/03/2021	<u>Monde – L'actualité de la semaine</u>	Monde
17/03/2021	<u>Fintech, l'envers du décor ! Une diversité de façade</u>	Banques, innovation
17/03/2021	<u>Chine – Ce qu'il faut retenir des "deux sessions"</u>	Asie
16/03/2021	<u>États-Unis – Un plan de sauvetage au-delà des attentes</u>	États-Unis
15/03/2021	<u>BCE – Non, il ne s'agit pas d'une "bonne" repentification de la courbe des taux</u>	UE

**Crédit Agricole S.A. — Direction des Études Économiques**

12 place des États-Unis – 92127 Montrouge Cedex

**Directeur de la Publication** : Isabelle Job-Bazille

**Rédacteur en chef** : Armelle Sarda

**Documentation** : Dominique Petit – **Statistiques** : Robin Mourier

**Secrétariat de rédaction** : Sophie Gaubert

Contact: [publication.eco@credit-agricole-sa.fr](mailto:publication.eco@credit-agricole-sa.fr)

Consultez les Études Économiques et abonnez-vous gratuitement à nos publications sur :

**Internet** : <https://etudes-economiques.credit-agricole.com/>

**iPad** : application **Études ECO** disponible sur App store

**Android** : application **Études ECO** disponible sur Google Play

*Cette publication reflète l'opinion de Crédit Agricole S.A. à la date de sa publication, sauf mention contraire (contributeurs extérieurs). Cette opinion est susceptible d'être modifiée à tout moment sans notification. Elle est réalisée à titre purement informatif. Ni l'information contenue, ni les analyses qui y sont exprimées ne constituent en aucune façon une offre de vente ou une sollicitation commerciale et ne sauraient engager la responsabilité du Crédit Agricole S.A. ou de l'une de ses filiales ou d'une Caisse Régionale. Crédit Agricole S.A. ne garantit ni l'exactitude, ni l'exhaustivité de ces opinions comme des sources d'informations à partir desquelles elles ont été obtenues, bien que ces sources d'informations soient réputées fiables. Ni Crédit Agricole S.A., ni une de ses filiales ou une Caisse Régionale, ne sauraient donc engager sa responsabilité au titre de la divulgation ou de l'utilisation des informations contenues dans cette publication.*