

Europe

LES IMPLICATIONS POLITIQUES DE LA CAMPAGNE DE VACCINATION EN ALLEMAGNE

Ernst Stetter

14/01/2021

Si elle connaît un démarrage bien plus rapide qu'en France, la stratégie vaccinale allemande est malgré tout la cible de nombreuses critiques. Ernst Stetter, conseiller spécial du président de la Fondation Jean-Jaurès pour l'Europe, analyse les enjeux politiques d'une campagne de vaccination qui, à quelques mois des élections fédérales de 2021, s'apparente également à une campagne électorale.

Malgré sa gestion exemplaire de la première vague, l'Allemagne n'échappe pas à la règle qui prévaut pour l'ensemble des pays de l'Union européenne (UE) : la pandémie est loin d'y être terminée. Pire, elle atteint même un nouveau sommet, si bien que le gouvernement fédéral allemand et les premiers ministres des États fédéraux ont dû resserrer à nouveau **les restrictions de sortie** et les prolonger jusqu'au 31 janvier 2021. Les écoles et les garderies restent fermées, de même que les restaurants, les gymnases et l'ensemble des magasins non essentiels.

« Lorsque le vaccin sera là, il y aura une perspective pour normaliser la vie » : tel est le message qui a été martelé dès le début de la pandémie par les politiques de tous bords, aussi bien en Allemagne que dans le reste de l'UE. C'est même avec **cette phrase** que la chancelière Angela Merkel a choisi de débiter sa première conférence de presse de 2021. L'annonce de la découverte de plusieurs vaccins efficaces et le lancement imminent d'une campagne massive de vaccination en Allemagne et dans le reste de l'Europe auraient donc dû permettre de démarrer la nouvelle année sur une bonne nouvelle et faire souffler un vent d'optimisme sur le continent.

Pourtant, le débat sur la stratégie vaccinale allemande est rapidement devenu politiquement incontrôlable. Partie des réseaux sociaux, la polémique a rapidement trouvé son chemin au dans la presse nationale, en particulier dans le journal *Bild*, avant de finalement s'imposer au sein même de la coalition gouvernementale. Dans une action concertée, **le SPD a récemment ciblé publiquement le ministre de la Santé**, le rendant responsable d'un début de vaccination jugé chaotique. Les

sociaux-démocrates ont accompagné leur attaque par la publication d'un **catalogue de questions de quatre pages** adressé à la chancelière par Olaf Scholz, son ministre des Finances et vice-chancelier.

Les vaccins et l'Union européenne

En effet, il n'y a probablement pas un pays qui ne connaisse une campagne de vaccination aussi chaotique que l'Allemagne. Les discussions se focalisent en premier lieu autour de l'action de l'UE pour assurer l'approvisionnement de ses pays membres en doses de vaccins. Puisque malgré les promesses de la Commission les doses sont actuellement insuffisantes, Bruxelles est la cible de ses habituelles critiques stéréotypées : non contente d'avoir mal négocié, la Commission aurait été comme toujours trop bureaucratique.

Il faut ici rappeler que pour se procurer des vaccins, l'Allemagne avait initié une alliance dès le printemps 2020 avec la France, l'Italie et les Pays-Bas, avant de laisser la Commission européenne reprendre en main les négociations avec les laboratoires au nom de l'ensemble des États membres au moment où Berlin prenait la présidence du Conseil européen. Le Conseil européen des ministres de la Santé était en effet parvenu à la conclusion qu'il était inutile et contre-productif que chaque pays membre mène ses propres négociations parallèles avec les mêmes fabricants. Après avoir été accusée par l'Italie d'avoir monopolisé les réserves de masques au cours de la première vague, l'Allemagne avait à cœur de démontrer que le plus grand État de l'UE ne s'abandonnerait pas à des réflexes égoïstes et nationalistes au moment même où elle prenait la présidence du Conseil européen.

À l'instar des autres pays européens, l'Allemagne a donc participé à l'initiative de vaccination de la Commission européenne financée par l'instrument de soutien d'urgence (ESI). Cela a permis à la Commission de négocier avec les fabricants des vaccins les plus prometteurs des accords-cadres au bénéfice de ses pays membres. L'objectif était de renforcer les capacités de production de vaccins au sein de l'ensemble de l'UE via des accords d'achat anticipé (APA) permettant de garantir aux États membres des options d'achat pour les futures doses de vaccins de plusieurs fabricants.

À ce jour, six contrats ont été conclus par la Commission européenne dans le cadre de cette initiative ESI auprès des laboratoires Astra Zeneca, Sanofi, Johnson & Johnson, BioNTech / Pfizer, CureVac et Moderna. Il faut souligner que la négociation de ces contrats s'est faite dans un contexte d'incertitude totale quant à l'efficacité des vaccins en question. Au moment de passer commande, personne ne pouvait savoir quel vaccin se révélerait efficace ni quand il serait disponible. C'est ce qui explique le choix de l'UE de conclure des accords avec tous les laboratoires

susceptibles de parvenir rapidement à des résultats concluants, tout en échelonnant ses achats afin de ne pas se lier les mains avec des produits à l'efficacité encore incertaine.

Le portefeuille négocié par l'UE comprend ainsi jusqu'à 405 millions des doses du fabricant allemand Curevac, 400 millions de doses du laboratoire anglo-suédois Astra-Zeneca, 400 millions de doses de la firme américaine Johnson & Johnson, 300 millions de doses auprès du français Sanofi-GSK, 300 millions de doses de l'entreprise américano-allemande BioNtech/Pfizer et 160 millions de doses de Moderna. Ces négociations ont été conclues en novembre 2020 et, malgré les critiques rétrospectives des commentateurs, il était alors absolument impossible de prévoir que ces deux derniers fabricants, dont le projet de vaccin se base sur la nouvelle technologie ARNm, finiraient par être les plus rapides à développer un produit sûr, efficace, disponible et approuvé par le régulateur européen EMA (European Medicine Agency) dès la fin décembre 2020.

Cette incertitude explique le choix de l'UE de n'avoir commandé « que » 300 millions de doses BioN-Tech/Pfizer, et ce alors que la forme américano-allemande lui en proposait 500 millions. Mais un autre facteur semble être entré en compte, peu rapporté en France : si les vaccins de BioN-Tech/Pfizer n'ont pas pu être commandés en quantités suffisantes par Bruxelles, ce serait aussi en réalité parce que Paris aurait insisté pour que l'UE se fournisse également auprès du fabricant français Sanofi. Hélas, le vaccin développé par la firme hexagonale n'est aujourd'hui pas encore prêt et, en accord avec les quotas nationaux décidés par l'UE, l'Allemagne ne dispose donc que d'environ 4 millions de doses du vaccin BioN-Tech/Pfizer. Sur les 80 millions de citoyens allemands, seuls 2 millions pourront donc être vaccinés d'ici au printemps 2021.

Le même manque de doses apparaît avec le vaccin **Moderna**, récemment autorisé par l'EMA. Le contrat négocié par l'UE ne prévoyait que 160 millions de doses pour l'ensemble du continent. Son arrivée ne changera donc pas considérablement le nombre d'Allemands susceptibles d'être rapidement vaccinés.

Parallèlement aux négociations européennes, le ministère fédéral de la Santé a donc signé avec trois entreprises financées dans le cadre d'un programme spécial du gouvernement un protocole d'accord (MoU) pour fournir des doses de vaccin supplémentaires à la population allemande. Grâce à ces accords, l'Allemagne pourrait recevoir jusqu'à 55 millions de doses de vaccin supplémentaires.

Les débuts lents de la vaccination

Au-delà de ce manque de doses disponibles, la mise en route de la campagne de vaccination

allemande n'a pas débuté comme prévu. Alors qu'elles ont démarré fin décembre 2020 en Mecklembourg-Poméranie occidentale, les vaccinations ne font ainsi que débuter cette semaine en Rhénanie du Nord-Westphalia, le *land* le plus peuplé du pays. Tout le territoire n'est donc pas traité de façon équitable : alors que le **Mecklembourg-Poméranie occidentale** compte mi-janvier 2021 15,6 personnes vaccinées par 1000 habitants, le reste de l'Allemagne se contente d'un taux de vaccination de **seulement 6,4 personnes par 1000 habitants**.

Face aux critiques sur le démarrage jugé trop lent de la vaccination en Allemagne, le gouvernement souhaite intensifier les efforts. La chancelière et quatre de ses ministres se sont donc réunis **le 5 janvier dernier** pour examiner toutes les pistes permettant d'élargir les capacités de production des vaccins d'ores et déjà approuvés par l'UE. À l'issue de cette réunion, le ministre de la Santé a fait une annonce audacieuse aux citoyens allemands en déclarant à la chaîne de télévision ZDF que son objectif était **« que nous puissions offrir à tout le monde une vaccination en Allemagne d'ici l'été »**.

Cet objectif ne sera toutefois atteignable que si de nouveaux vaccins sont rapidement approuvés par les régulateurs européens et si l'État parvient à s'assurer que tous les résidents des maisons de retraite et le personnel soignant ont été vaccinés en premier lieu. Malheureusement, la vaccination des personnes âgées n'avance pas aussi bien qu'espérée. D'une part parce qu'une part plus importante que prévu du personnel soignant est réticente à la vaccination et, d'autre part, à cause des difficultés spécifiques que posent les pensionnaires des maisons de retraite. En effet, avant de pouvoir recevoir leur injection, ces derniers doivent obligatoirement remplir un formulaire officiel de consentement à la vaccination et fournir des informations précises sur les traitements qu'ils suivent, les médicaments qu'ils prennent, leurs allergies et leurs précédentes vaccinations. Or la majorité des résidents des maisons de retraite souffrent de démence et ne sont plus en mesure de remplir des formulaires par eux-mêmes. Force est donc de constater que la prudence bureaucratique constitue ainsi pour l'instant un frein important à la vaccination de la population la plus vulnérable au coronavirus.

Un plan détaillé a pourtant été adopté pour définir **l'ordre des priorités** pour la vaccination des Allemands : les plus de 80 ans d'abord, suivis d'un deuxième groupe comprenant les personnes de plus de 70 ans, les handicapés mentaux, les patients vivant avec des organes transplantés, les soignants, les policiers et les sans-abris. Une troisième catégorie regroupe les plus de 60 ans, les élus, et le personnel médical non impliqué dans la gestion de la Covid-19. Le reste de la population fermera la marche.

Les vaccins et les prémices de la campagne électorale

Au-delà de l'impact sanitaire, la crise du coronavirus met en lumière la situation politique de l'Allemagne et les problèmes de la coalition gouvernementale en ce début d'année électorale.

La première question qui se pose est celle de savoir s'il y a un sens à organiser une campagne électorale à un moment où l'attention des citoyens est accaparée par une inquiétude nourrie par la situation sanitaire. Quelles seront les attentes de ces derniers vis-à-vis des partis politiques menant campagne en cette période si particulière ? Accepteront-ils que les candidats se livrent aux polémiques politiciennes habituelles dans un contexte sanitaire, économique et social dramatique ? Comment faire vivre le débat démocratique et se démarquer des autres candidats sans faire campagne ?

Aucun parti n'est plus concerné par ce dilemme que le SPD, à la fois membre de la coalition au pouvoir, désireux de porter son candidat à la chancellerie après le départ d'Angela Merkel et plombé par des sondages calamiteux malgré le rôle éminent joué par Olaf Scholz dans la gestion de la crise depuis son poste de vice-chancelier et de ministre des Finances. Officiellement désigné comme le candidat du SPD, reconnu comme un gouvernant efficace, ce dernier patine pourtant **toujours autour de 15%**, un chiffre qui illustre à quel point le SPD se révèle incapable de sortir de l'ombre de la grande coalition et dépourvu de stratégie électorale gagnante.

En ce début d'année électorale, Olaf Scholz et le SPD cherchent donc à se distancer de la gestion gouvernementale de la pandémie. Tels des membres de l'opposition, ils attaquent le ministre de la Santé Jens Spahn (CDU) à propos du retard pris dans la campagne de vaccination. La critique est légitime, mais elle signale une stratégie risquée : en tant que ministre des Finances, Olaf Scholz a en effet directement participé à l'organisation et l'exécution de la stratégie gouvernementale qu'il prétend aujourd'hui dénoncer.

Ce qui apparaît de façon transparente comme une manœuvre politicienne risque au final de nuire aussi bien à l'acceptation de la politique gouvernementale qu'à la crédibilité du SPD. Comment imaginer que le SPD, impliqué dans la gestion de la crise, ne soit pas affecté par les critiques à l'encontre de cette dernière ?

Personne ne peut remettre en cause que Olaf Scholz est capable de bien gouverner ou qu'il possède les qualités requises pour être candidat à la chancellerie, et le SPD n'est en aucun cas condamné à rester silencieux et immobile à cause de la crise du coronavirus. S'il veut préserver ses chances de l'emporter en septembre 2021, il va de soi qu'il doit entrer en campagne dès maintenant. Mais il

commettrait une erreur majeure en se contentant de mener une campagne uniquement basée sur la critique d'une gestion sanitaire dont il est en réalité co-responsable avec la CDU/CSU.

Du côté de la CDU, qui bénéficie de 35% d'intentions de vote, le choix du candidat se jouera mi-janvier 2021. On peut s'attendre à une lutte entre le nouveau président de la CDU, le président de la CSU et ministre-président de la Bavière, Markus Söder, et le ministre de la Santé Jens Spahn. Markus Söder et Jens Spahn bénéficient actuellement de sondages qui les placent respectivement à la deuxième et quatrième places des **politiciens les plus estimés** du pays. Un classement toujours dominé par Angela Merkel, mais où il faut noter que Olaf Scholz arrive en troisième position.

Non impliqués dans les décisions gouvernementales, les Verts (crédités de 20%) et les Libéraux (autour de 6%) doivent néanmoins également adapter leur stratégie de campagne aux contraintes de la pandémie, et ce alors qu'ils sont eux-mêmes partenaires dans différentes coalitions locales au sein des *länder*. Die Linke ne recueille pour l'instant que 8% des intentions de vote. De leur côté, les populistes de droite continuent à perdre du soutien et sont désormais sous la barre des 10%.

À l'heure actuelle, une coalition entre la CDU/CSU et les Verts est fort probable, mais si le score des conservateurs devait être plus faible qu'attendu il se pourrait que le SPD, les Verts et Die Linke en profitent pour former ensemble un nouveau gouvernement. C'est notamment la stratégie privilégiée par la direction marquée à gauche du SPD par la frange progressiste des Verts, mal à l'aise avec l'idée de former une coalition avec les conservateurs. Mais ces scores et projections sont provisoires, et il est évident que la réussite (ou non) de la stratégie de vaccination du gouvernement déterminera le résultat des élections fédérales de septembre 2021 et pourrait profondément changer le visage de la prochaine coalition gouvernementale.