

Le Fonds de Lutte aux Pandémies: Un outil important pour protéger les avancées en matière d'inclusion économique et sociale

Par Jean-François Tardif

La nécessité d'un fonds pour se préparer et répondre aux pandémies

La pandémie de COVID-19 a été un désastre pour les pays à revenu faible et intermédiaire (PRFI), non pas tant pour son impact direct sur la morbidité et la mortalité, mais pour ses nombreux impacts indirects sur le capital humain¹ et l'inclusion économique.

Par exemple, la pandémie a nui aux systèmes de santé. À l'été 2022, l'Organisation mondiale de la santé a publié ses statistiques sur la couverture vaccinale, qui ont montré qu'en 2021, six millions d'enfants supplémentaires n'avaient reçu aucun vaccin, par rapport à 2019.² L'accès aux services de santé reproductive et maternelle a été réduit de 50 % en Asie du Sud et les décès maternels ont augmenté de 16 %.³

Elle a aussi fait du mal à une génération d'écoliers : fin 2021, 200 jours de scolarité/enfant avaient été perdus à cause de la pandémie. Des dizaines de millions d'enfants risquent de ne jamais retourner à l'école. Dans un rapport publié en 2022, le FMI estime qu'au plan national, l'impact a été plus sévère chez les étudiants issus des ménages plus vulnérables.⁴

¹ Le capital humain se mesure à partir des résultats d'une population aux chapitres de la santé, de la nutrition et de l'éducation.

² <https://www.who.int/news/item/15-07-2022-covid-19-pandemic-fuels-largest-continued-backslide-in-vaccinations-in-three-decades>

³ <https://www.unicef.org/rosa/media/13066/file/Main%20Report.pdf>

⁴ <file:///C:/Users/Princess%20Ga/Downloads/g20-minimizing-scarring-from-the-pandemic.pdf>

De plus, la pandémie a eu un effet négatif sur

- Les activités des travailleurs indépendants : l'enquête la plus récente sur les travailleurs informels montre qu'à la mi-2021, le travailleur (informel) type ne gagnait encore que 64 % de ses revenus d'avant la COVID-19.⁵
- La capacité budgétaire des pays à revenu faible et intermédiaire à aider leurs citoyens les plus pauvres en raison de leur endettement dans un contexte de taux d'intérêt élevés⁶: la proportion de pays en développement à faible revenu à haut risque de surendettement ou déjà surendettés a doublé depuis 2015 et les tendances générales sont très préoccupantes : 'À moyen terme, les pays en développement à faible revenu seront confrontés à des vulnérabilités croissantes face à la hausse des coûts d'emprunt... la dette moyenne devrait... rester au-dessus du niveau d'avant la pandémie dans près des deux tiers des pays. Le ratio médian du service de la dette sur les impôts devrait rester supérieur au niveau pré-pandémique et dépasser 40 % dans plusieurs pays très endettés (Ghana, Myanmar, Nigeria)⁷.

Ainsi, étouffer la prochaine pandémie dans l'œuf est impératif, non seulement dans l'optique de réduire la mortalité et la morbidité directes, mais aussi pour limiter tous les impacts indirects.

Le concept d'un fonds de préparation et de réponse aux pandémies vient du G20 et est basé sur l'idée de s'assurer que les pays soient mieux préparés à réagir lorsque la prochaine pandémie frappera. La mission de développer le concept et de le mettre en œuvre a été dévolue à la Banque mondiale, en raison de son expertise dans la gestion de divers fonds. Le Fonds de Lutte aux Pandémies a été lancé en septembre 2022. Il s'agit d'un Fonds d'Intermédiaire Financier, c'est-à-dire un fonds qui finance des projets pays soutenus par des entités intermédiaires reconnues pour la rigueur de leur gestion. La Banque mondiale, dans un communiqué, a déclaré que le Fonds de Lutte aux Pandémies vise à aider les pays à revenu faible et intermédiaire à renforcer la préparation, la prévention et la réponse aux pandémies et à remédier aux capacités déficientes dans les domaines essentiels du Règlement sanitaire international (2005) aux niveaux national, régional et mondial.

Il est important de noter que la Banque Mondiale joue ici principalement le rôle d'un influenceur, par opposition à un décideur ou un partenaire direct des PRFI. En effet, le Fonds de Lutte aux Pandémies est

⁵ <https://www.wiego.org/publications/covid-19-and-informal-work-11-cities-recovery-pathways-amidst-continued-crisis>

⁶ <https://www.imf.org/external/pubs/ft/dsa/dsalist.pdf>

⁷ <file:///C:/Users/tardi/Downloads/ch1%20Fiscal%20Monitor%20April%202022-%20Fiscal%20Policy%20from%20Pandemic%20to%20War.pdf>

hébergé, administré et par la Banque mondiale, qui lui offre également des services de secrétariat mais il s'agit d'une entité distincte de la Banque mondiale, et le financement qu'il fournit aux PRFI ne provient pas de la Banque mondiale, mais est fourni séparément par les pays donateurs. Comme nous le verrons plus loin, la Banque mondiale peut même recevoir elle-même des financements du Fonds.

La création d'un fonds de lutte aux pandémies peut en effet constituer une étape importante vers une plus grande sécurité sanitaire mondiale pour tous, mais seulement si elle s'appuie sur les enseignements importants tirés des pandémies précédentes et du travail des entités internationales et régionales existantes, principalement que la solidarité internationale, une représentation juste et égale, et la responsabilité partagée sont essentielles au succès. Le Fonds de lutte contre les Pandémies, dans sa version actuelle, soulève de sérieuses préoccupations sur la valeur ajoutée stratégique de ce fonds, sur sa transparence et son inclusivité, en particulier dans la prise de décision, et en fin de compte sur son efficacité.

Plus précisément, les questions suivantes doivent trouver réponse pour que le Fonds puisse avoir un véritable impact :

- **A quels types d'intervention devrait-on donner priorité?**

Il existe un consensus sur le fait qu'il existe trois types d'interventions nécessaires pour prévenir et se préparer aux pandémies : les interventions au niveau des pays (plus proches des premières lignes et des patients), les interventions régionales (qui traitent des questions nécessaires de coordination aux frontières et, le cas échéant, de la mise en commun des ressources) et les interventions par les organismes internationaux (qui peuvent fournir des orientations et des ressources techniques globales). L'expérience de la pandémie de COVID-19 et de la crise d'Ebola au Libéria, en Sierra Leone et en Guinée montre que les plus faibles des trois ont tendance à être les interventions au niveau des pays, qui devraient par conséquent recevoir la part du lion des ressources.

Au sein des interventions au niveau des pays, il existe deux sous-catégories d'interventions : l'amélioration des ressources humaines ou l'amélioration des équipements, tels que les diagnostics de laboratoire. Encore une fois, les deux sont nécessaires, mais les enseignements du passé sont clairs : sans ressources humaines améliorées, les nouveaux équipements ne sont jamais très utiles. Par exemple, il faut qu'il y ait un agent de santé dans le village pour savoir qu'il existe une situation qui nécessite que des échantillons soient prélevés et analysés, donc pour qu'une machine de diagnostic soit pleinement efficace.

Et contrairement à l'équipement, qui peut être déployé rapidement avec un complément de formation approprié, un cadre local de travailleurs de première ligne prend du temps à se développer. Le Fonds de Lutte aux Pandémies doit donc veiller à ce qu'un montant de base minimum de financement pour soutenir les capacités du système de santé communautaire pendant les situations d'urgence soit disponible (par exemple, pour les agents de santé et les services de santé essentiels).

- Qui participe à la prise de décision?

Il est important de s'assurer que les pays du Sud sont aux commandes, car eux seuls savent comment les programmes peuvent être mis en œuvre. Et la société civile doit être impliquée à toutes les étapes de la prise de décision, de la planification et de la mise en œuvre.

À l'heure actuelle, il y a deux représentants de la société civile, mais ce nombre devrait être augmenté de 1, afin qu'il puisse non seulement représenter les ONG du Nord et du Sud, mais aussi représenter les travailleurs sur la ligne de mise en œuvre.

Plus important encore, une approche générale doit être développée pour garantir l'implication de la société civile tout au long de la procédure menant à l'approbation des projets. En effet, comme mentionné précédemment, les fonds sont décaissés via des entités d'exécution. Cela signifie que contrairement à ce que fait habituellement la Banque mondiale, les pays eux-mêmes ne demandent pas de financement, mais ils le font par l'intermédiaire d'une agence de mise en œuvre parrainante qui s'assurera que les procédures de paiement, la planification du projet, etc. suivent les meilleures pratiques. Il est important de noter que l'organisation qui préside le Fonds de Lutte aux Pandémies (l'Organisation mondiale de la santé) et l'organisation qui dirige son secrétariat (la Banque mondiale) peuvent être des entités de mise en œuvre et recevoir un financement du Fonds, sous réserve d'un certain nombre de procédures destinées à éviter les conflits d'intérêts. La présence de la société civile est indispensable pour s'assurer que les conflits d'intérêts potentiels ne se matérialisent pas.

En outre, les projets sont examinés, pour s'assurer de leur solidité technique, par un comité consultatif technique. Il est capital que le point de vue de la société civile soit pris en compte dans ces évaluations, sinon un projet apparemment techniquement solide pourrait par exemple être difficile à mettre en œuvre au niveau du village, ce qui compromettrait l'efficacité globale de l'effort.

Enfin, les activités au niveau des pays financées par le Fonds doivent impliquer la société civile aux stades de la planification et de la mise en œuvre, pour s'assurer que les points de vue des bureaucrates ne sont pas les seuls pris en compte.

De la même manière, le processus décisionnel devrait également donner suffisamment de temps aux pays du Sud pour examiner les propositions (ils représentent plus de pays par circonscription que les pays donateurs, avec moins d'accès à de l'expertise).

Dans tous les aspects, la transparence est essentielle, et les avis du comité d'évaluation technique doivent être rendus publics, afin de garantir que chacun puisse apprendre des projets acceptés aussi bien que rejetés.

- Comment s'assurer que l'équité prévaille?

L'équité est un concept crucial pour la prévention et la réponse à la pandémie. C'est bien sûr important pour des raisons éthiques : les pays ou segments de la société les plus pauvres et les plus vulnérables ne doivent pas être plus exposés que les autres aux maladies infectieuses.

Mais les maladies infectieuses ont un moyen de faire payer tout le monde pour l'inégalité, car même les communautés les moins vulnérables finissent par être menacées par la transmission des maladies.

La composition du Conseil d'administration du Fonds, qui laisse un nombre de sièges pour les PRFI égal au nombre de sièges des donateurs, peut être une première étape pour établir l'équité entre les pays. La présence de pays à faible revenu au sein du Conseil peut notamment éviter des pré-requis inéquitables pour les projets, comme ceux qui excluraient des pays disposant d'infrastructures de santé rudimentaires, par exemple. De même, la présence de la société civile à chaque étape du processus minimise le risque d'exclusion, par inadvertance ou non, d'une région ou d'un ou plusieurs groupes ethniques.

D'autres types de discrimination potentielle nécessitent une analyse des politiques et des propositions avec un type de lentille spécifique. Un exemple est l'utilisation essentielle de la perspective de genre. Les femmes ont généralement été plus directement impliquées dans la gestion et la réponse aux pandémies : elles constituent la majorité du personnel de santé et elles sont également les principales dispensatrices de soins au niveau des ménages. Il est donc important d'analyser les différentes politiques et projets proposés pour s'assurer qu'ils tiennent de ce déséquilibre.

De plus, dans de nombreux contextes, les femmes sont les plus impliquées dans l'agriculture, et sont donc plus susceptibles de travailler sur des terres qui ont été déboisées, c'est-à-dire plus à risque d'être en contact avec des animaux sauvages potentiellement porteurs de maladies zoonotiques.

D'autres formes d'inégalité peuvent être intégrées dans les processus internes du Fonds de lutte contre la pandémie. En incluant le filtre d'un comité consultatif technique, le Fonds pandémique identifiera les projets techniquement les plus solides. Il en résulte probablement, cependant, un biais intrinsèque contre les pays les plus pauvres qui ont moins accès à des experts pour produire des propositions plus raffinées. Une vigilance systématique, là encore, s'impose.

- Comment trouver les mécanismes de financement adéquats?

L'un des moyens de garantir que le financement pour les pays à faible revenu reste disponible une fois que les pays à revenu intermédiaire ont soumis leurs propositions consiste à établir des règles concernant le financement. Le plus simple serait de prévoir des quotas par catégories de pays. Une autre manière, peut-être meilleure, consiste à introduire la notion de cofinancement.

Cette notion peut prendre plusieurs formes : définir un ratio de ressources nationales et/ou utiliser les ressources limitées du Fonds de Lutte contre la Pandémie pour réduire les intérêts payables sur des prêts aux pays solvables, plutôt que de fournir des subventions à ces pays. C'est ainsi que la Banque mondiale opère dans ses opérations au jour le jour après tout.

Qui plus est, le Fonds de Lutte aux Pandémies a précisément été construit sur l'hypothèse qu'il recevrait des ressources en sus de l'aide publique au développement afin que les ressources mobilisées pour le Fonds ne se substituent pas aux flux d'aide existants. En effet, compte tenu des contraintes budgétaires auxquelles sont confrontés les pays donateurs, le Fonds est en concurrence directe avec les efforts essentiels de mobilisation des ressources dans le domaine de la santé mondiale.

De surcroît, le modèle donateur-bénéficiaire actuel est dépassé et perpétue les paradigmes colonialistes qui privilégient les intérêts des donateurs au dépens des besoins des pays moins nantis, ce qui est particulièrement inapproprié dans le cas des pandémies, qui frappent indistinctement le Nord et le Sud.

Conclusion

Le monde s'est certainement rendu compte après le COVID-19 que la prévention et la préparation aux pandémies protégeaient tous les habitants. Le nouveau Fonds de Lutte aux Pandémies doit veiller à ce que les communautés les plus vulnérables et marginalisées soient priorisées et incluses dans une approche équitable de réponse à la pandémie. Il est temps de le considérer comme un investissement public mondial⁸, c'est-à-dire un investissement provenant de pays de tous les niveaux de revenu, supervisé par des pays de tous les niveaux de revenu et au profit des pays de tous les niveaux de revenu.

Notre avenir en dépend.

⁸ <http://www.globalpublicinvestment.org>