

The illustration features a woman's profile in shades of teal and blue, facing left. She is holding a globe of the Earth in front of her chest. The globe is rendered in a similar teal color with darker green continents. Green leafy branches are positioned around the globe. The background is a dark, textured space with small white and blue specks, suggesting a starry sky. The word 'multi' is written in a white, elegant serif font across the right side of the image.

multi



Quel
latéralisme
à l'ère des
pandémies ?

La méthode des petits pas a échoué ; nous devons radicalement transformer les mécanismes existants

Ngozi Okonjo-Iweala, Tharman Shanmugaratnam et Lawrence H. Summers

ILLUSTRATION : ISTOCK/FANALOS, VECTARAY



L

a pandémie est loin d'être terminée. Nous devons affronter des mutations du COVID-19 plus contagieuses que le variant Delta. Tant que de larges pans de la population ne sont pas vaccinés et que le virus circule de manière incontrôlée dans

le monde entier, de nouveaux variants, potentiellement résistants aux vaccins actuels, risquent d'apparaître et de provoquer de nouvelles vagues.

Or, la COVID-19 annonce de nouvelles pandémies, peut-être plus graves encore. Les scientifiques nous ont maintes fois mis en garde : sans renforcement substantiel des stratégies anticipatives, les menaces sanitaires d'envergure mondiale seront plus fréquentes, plus contagieuses et plus meurtrières. Aux côtés de l'effondrement de la biodiversité et de la crise climatique, auxquelles elles sont inextricablement liées, les maladies infectieuses constituent le plus grand péril de notre époque.

Reconnaître que nous sommes entrés dans l'ère des pandémies n'est pas céder au catastrophisme, mais faire preuve d'une approche prudente et responsable de l'action publique. Nous devons nous organiser à l'échelon national en veillant à mobiliser la société tout entière et repenser la façon dont nous collaborons à l'échelle internationale afin d'atténuer les profondes répercussions des épreuves à venir sur les moyens d'existence, la cohésion sociale et l'ordre mondial.

L'unique vertu de la pandémie de COVID-19 est qu'elle aura démontré la validité de cette thèse. Notre incapacité collective à suivre les recommandations des scientifiques et à investir dans la prévention et la préparation aux pandémies a eu des conséquences effroyables. Le bilan s'élève à plus de 5 millions de morts d'après les données officielles et se compterait en dizaines de millions selon des estimations vraisemblables. Ceux qui ont survécu à une forme grave de la maladie sont encore plus nombreux, et personne ne sait à cette heure quelles seront les séquelles sur leur bien-être et sur le capital humain de leur pays. Le monde a subi sa plus forte contraction depuis la Seconde Guerre mondiale, et une grande partie de sa population endure un net recul des progrès réalisés en matière d'éducation, d'éradication de la pauvreté et de développement inclusif. D'après le FMI, les pertes cumulées de PIB mondial d'ici 2025 seront colossales et auront un impact particulièrement lourd sur le monde en développement.

De l'aide à l'investissement stratégique

La première tâche est de surmonter la pandémie actuelle. Les pays riches doivent respecter leurs engagements de donner leur important surplus de vaccins anticipé, d'accorder des aides financières pour combler le déficit de 23 milliards de dollars nécessaires pour vacciner les populations et de

livrer des kits de dépistage et fournitures médicales. Tel est le prix à payer pour écourter la pandémie dans le monde entier, et il est dérisoire.

Mais ce n'est pas tout, nous avons également besoin d'entreprendre une transformation radicale si nous voulons éviter de nous enliser encore et encore dans des pandémies aux coûts humains et économiques exorbitants. Le système actuel de sécurité sanitaire mondiale est inadapté. Il est trop fragmenté, il dépend trop de l'aide bilatérale discrétionnaire, et il est doté de ressources dangereusement trop faibles. Nous devons réparer ce système de toute urgence. La prochaine pandémie pourrait survenir à tout moment, sous forme d'une souche de grippe mortelle ou d'un nouvel agent pathogène qui aurait sauté de l'animal à l'homme. Elle pourrait même frapper alors que nous sommes encore aux prises avec la COVID-19.

Nous ne pouvons éviter l'apparition d'une nouvelle épidémie. En revanche, nous pouvons fortement réduire le risque qu'elle se transforme en pandémie. Le monde dispose des capacités scientifiques et technologiques et des ressources financières pour y parvenir. Cependant, si nous voulons mobiliser ces ressources, nous devons repenser la coopération internationale.

Plutôt que de financer la sécurité sanitaire mondiale sous le couvert de « l'aide aux autres pays », nous devons envisager cette dépense comme un investissement stratégique dans des biens publics mondiaux qui profitent à tous les pays, qu'ils soient riches ou pauvres.

Le G20, qui réunit vingt grands pays avancés ou en développement, a créé un groupe indépendant de haut niveau chargé de mener un examen complet des lacunes en matière de biens publics mondiaux. Ce groupe a réalisé sa mission en s'appuyant sur des consultations approfondies avec des experts, les organisations spécialisées dans la santé mondiale et le Conseil mondial de suivi de la préparation aux pandémies, groupe indépendant créé conjointement par l'Organisation mondiale de la santé (OMS) et la Banque mondiale, et il a mis en évidence des lacunes immenses.

Nous avons besoin d'un réseau de surveillance génomique bien plus dense et performant, qui associerait capacités nationales, régionales et mondiales. Un tel réseau est indispensable pour détecter et transmettre de façon instantanée des informations sur des agents pathogènes susceptibles d'entraîner des flambées de maladies infectieuses, séquencer leur génome et permettre un développement plus rapide des ripostes médicales.

Nous devons également remédier au manque, déjà ancien, de capacités de soins de santé de base au sein des pays pour contrecarrer les maladies infectieuses émergentes et endémiques et atténuer les comorbidités. Ces capacités sont utiles à l'échelle nationale en temps normal, mais elles sont également essentielles sur les plans de la prévention et de la préparation aux pandémies à l'échelle mondiale. Par

conséquent, elles doivent être financées par des ressources nationales et internationales. Afin d'y parvenir et de renforcer plus largement les systèmes de santé publique, de nombreux pays en développement devront accroître leurs dépenses de 1 % du PIB, au moins lors des cinq prochaines années. Cet effort doit être complété par une augmentation des dons extérieurs aux pays à faible revenu destinés à soutenir les investissements dans des biens publics mondiaux.

Capacité mondiale d'approvisionnement

Tout aussi indispensable est le renforcement des capacités mondiales nécessaire pour accélérer réellement la livraison de vaccins et de fournitures médicales vitales et ainsi éviter d'entretenir les prochaines pandémies et de reproduire les scandaleuses inégalités d'accès que la COVID-19 a révélées. Nous avons besoin d'un écosystème de développement, de production et de livraison réparti dans le monde entier, qui soit maintenu en état de fonctionnement en temps normal et puisse être rapidement mobilisé pour fournir les ripostes médicales propres à chaque pandémie.

Si nous ne mettons pas en place une grande capacité mondiale d'approvisionnement qui pourrait être activée dès le début d'une pandémie, les pays qui produiront les ripostes médicales nécessaires auront toujours tendance à faire passer les besoins de leur propre population avant les besoins de la population mondiale. À l'heure actuelle, le secteur privé n'est guère incité à investir dans cette capacité d'approvisionnement permanente à l'échelle requise en prévision d'une pandémie, même si cette capacité pourrait être également utilisée en temps normal pour répondre à des besoins courants.

Par conséquent, nous pouvons construire l'écosystème d'approvisionnement nécessaire à condition de créer une grande initiative d'investissement public-privé. Celle-ci devra s'appuyer sur une étroite collaboration entre le secteur privé et un réseau extrêmement coordonné composé d'organisations spécialisées dans la santé mondiale et d'autorités nationales et régionales de la santé — telles que l'Autorité américaine pour la recherche et le développement avancés dans le domaine biomédical (BARDA), l'Autorité européenne de préparation et de réaction en cas d'urgence sanitaire (HERA) et l'Alliance africaine pour les vaccins. De même, nous avons besoin de règles mondiales claires pour garantir le bon fonctionnement des chaînes d'approvisionnement en cas de pandémie et assurer une levée rapide des restrictions aux exportations et des points de blocage commerciaux.

Pour combler les principales lacunes dans les biens publics mondiaux, nous devons investir collectivement bien plus que nous étions disposés à le faire par le passé. S'appuyant sur les sources les plus fiables, comme l'OMS et le cabinet McKinsey & Company, le Groupe de haut niveau du G20 a calculé que le monde avait besoin chaque année, au strict minimum, de 15 milliards de dollars d'investissements supplémentaires dans les biens publics mondiaux afin d'éviter de

futures pandémies. Cette estimation représente le double des montants actuellement alloués, mais la COVID-19 a montré que le coût d'une pandémie se chiffre en centaines de milliards de dollars. Le rendement social attendu de ces investissements communs est immense.

Mais, pour réussir à prévenir la prochaine pandémie, nous devons renforcer le multilatéralisme. Apporter des changements à la marge aux mécanismes existants ne suffira pas : les petits pas n'ont permis ni d'éviter la pandémie actuelle, ni d'y répondre efficacement. Nous avons besoin de réformer en profondeur l'architecture de la santé mon-

Pour combler les principales lacunes dans les biens publics mondiaux, nous devons investir collectivement bien plus que nous étions disposés à le faire par le passé.

diale et les institutions qui la composent et de reconstituer leurs ressources. Le Groupe de haut niveau du G-20 préconise de prendre trois virages stratégiques pour financer de façon appropriée et proactive la sécurité sanitaire mondiale.

Premièrement, nous devons assurer à l'OMS une assise de financement plus solide et plus multilatérale et donner à l'institution les moyens de mieux remplir ses principales fonctions. Toutes les options envisagées pour assurer la sécurité face aux pandémies passent par une réforme et un renforcement de l'OMS. Celle-ci joue un rôle de premier plan dans la surveillance des urgences sanitaires mondiales et dans la détection des insuffisances des capacités essentielles à l'échelle nationale prévues par les Règlements sanitaires internationaux. Elle fait également partie intégrante de la coalition internationale des partenaires de

santé
qui de-
vront conce-
voir un écosystème
d'approvisionnement de
bout en bout, composé d'éléments
répartis dans le monde entier, pour les ripostes médicales.

Deuxièmement, nous devons adapter les missions des institutions financières internationales (IFI) aux enjeux de l'ère des pandémies. Le FMI et la Banque mondiale ont été créés à la fin de la Seconde Guerre mondiale avec pour objectif d'aider les pays à mener à bien la reconstruction économique et à surmonter leurs difficultés financières éventuelles. Le succès de la Banque mondiale a donné naissance à d'autres banques régionales de développement multilatérales. Collectivement, les IFI sont des institutions internationales uniques à même de démultiplier l'impact des financements d'une façon qui sera déterminante dans les décennies à venir. Elles font fructifier les ressources de leurs actionnaires sur les marchés des capitaux, poussent les États à engager des dépenses et des réformes et contribuent à catalyser les investissements du secteur privé.

Il n'en reste pas moins que le mandat des institutions de Bretton Woods doit être redéfini de façon à répondre aux impératifs d'une ère où, même si la lutte contre la pauvreté et la promotion de la croissance inclusive demeurent des priorités essentielles, les plus grands défis auxquels sont confrontés les pays sont les menaces qui pèsent sur les biens communs mondiaux. En étroite concertation avec les banques régionales de développement et d'autres acteurs internationaux, dont les organisations spécialisées dans la santé mondiale, le FMI et la Banque mondiale doivent s'employer à inciter les pays et les régions à faible revenu à investir dans les biens publics dont le monde a besoin pour contrer ces menaces.

Il faut faire évoluer le modèle de fonctionnement de la Banque mondiale et d'autres banques de développement multilatérales : l'octroi de prêts doit céder la place à l'atténuation des risques, de façon à mobiliser les capitaux privés et à transformer l'épargne mondiale en financements en faveur du développement. Il est depuis longtemps admis que cette évolution est possible : ces banques sont notées triple A, elles disposent de la marge nécessaire pour utiliser des garanties de risque et d'autres instruments de rehaussement de crédit, et la plupart des pays en développement ont désormais accès aux marchés de capitaux pour financer les infrastructures. Toutefois, cette évolution n'est pas encore une réalité, car le désengagement des activités de prêt est lent. L'heure est venue

pour ces banques de faire preuve d'audace et de mettre davantage leurs ressources au service des investissements dans les biens publics mondiaux.

Les IFI doivent également prendre les rênes du financement international de la riposte aux pandémies. Depuis le début de la pandémie de COVID-19, le FMI et la Banque mondiale ont conçu de nouveaux programmes et simplifié des procédures de façon à permettre un décaissement plus souple des fonds. Ainsi, le FMI a récemment approuvé une allocation générale de droits de tirage spéciaux (DTS) d'un montant équivalant à 650 milliards de dollars en faveur de ses membres, et il mène activement des échanges avec les pays riches afin de réaliser un transfert de leur surplus de DTS vers les pays vulnérables, notamment par le biais du Fonds fiduciaire pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance. Cependant, le processus d'affectation de ces DTS, qui doit encore être approuvé, ainsi que l'acheminement de ces droits vers les pays qui en ont le plus besoin, prend du temps. Plusieurs autres mécanismes ont également été élaborés ou renforcés durant la pandémie. Les IFI doivent désormais les améliorer et les formaliser en tant que partie intégrante de leur panoplie de riposte aux crises de façon à pouvoir déployer des ressources à grande échelle et rapidement en cas de besoin.

Les actionnaires de ces institutions clés doivent eux-mêmes s'adapter aux défis soulevés par cette nouvelle ère. Ils doivent verser en temps opportun les dons et les capitaux dont les IFI ont besoin et veiller à ce que l'accent mis sur les biens publics mondiaux ne lèse pas l'éducation, la protection sociale et les autres priorités de développement. Ils doivent également donner aux IFI les moyens d'accorder plus de ressources, plus rapidement et à des conditions plus simples en cas de pandémie, à l'image de leur Trésor et de leur banque centrale, qui sont devenus des bailleurs de fonds et des investisseurs en premier ressort essentiels dans leur propre pays.

En outre, les actionnaires devraient promouvoir l'adoption d'un nouveau dispositif d'adéquation des fonds propres spécifique aux banques de développement multilatérales, lequel devrait tenir compte du statut de créancier privilégié de ces banques et de leurs très rares antécédents de défaut et leur permettre d'exercer un fort effet de levier sans compromettre leur triple A. Des recommandations en ce sens ont déjà été formulées par un groupe de personnalités éminentes du G-20, et le récent examen lancé par la présidence italienne du G-20 marque un pas important dans la bonne direction.

Dépasser la fragmentation

Troisièmement, nous devons instaurer un nouveau mécanisme de financement multilatéral de la sécurité sanitaire mondiale. La levée de fonds destinée à la sécurité sanitaire mondiale est actuellement fragmentée. Elle dépend des différents

mandats des diverses organisations spécialisées dans la santé mondiale et s'avère largement tributaire de l'aide bilatérale et philanthropique discrétionnaire. Il en résulte un non-système de financement des biens publics mondiaux complexe, impondérable et profondément inadapté.

C'est pourquoi le Groupe de haut niveau du G-20 a proposé d'instaurer un mécanisme de financement multilatéral visant à collecter au moins 10 milliards de dollars par an auprès de la communauté internationale. L'option la simple consisterait à créer un fonds d'intermédiation financière au sein de la Banque mondiale, qui en serait le mandataire. Représentant deux tiers des financements internationaux supplémentaires nécessaires pour la sécurité sanitaire mondiale, ce nouveau mécanisme apporterait une strate de soutien multilatéral qui fait cruellement défaut dans la configuration cloisonnée actuelle.

Toutefois, il est essentiel que les ressources mobilisées pour ce nouveau mécanisme de financement viennent s'ajouter à l'aide publique au développement destinée à la santé mondiale et à d'autres axes prioritaires — et non s'y substituer. De plus, ce mécanisme devrait viser à stimuler les financements privés, philanthropiques et bilatéraux. Autre élément important, il serait préférable qu'il ne prenne pas la forme d'une agence d'exécution sur le terrain, mais qu'il serve à financer des institutions et des réseaux existants et à réorienter les ressources du système en fonction des besoins les plus urgents. De cette façon, ce nouveau mécanisme ne deviendra pas un énième silo qui ne ferait qu'accroître la fragmentation, mais bien un dispositif intégrateur.

Quant à son financement, il devrait reposer sur les contributions préétablies de tous les pays, à l'instar du système en vigueur à l'Association internationale de développement, qui passe par de nouvelles dotations régulières. Réparties entre un grand nombre de pays de façon juste et équitable, ces contributions représentent à peine 0,02 % du PIB de la plupart des pays et moins de 0,1 % des budgets annuels dont disposent les gouvernements. Elles sont à la portée de toutes les bourses.

Des financements plus élevés et plus pérennes nécessitent également une meilleure gouvernance. La gouvernance de la santé publique mondiale incombe à l'OMS et à son organe décisionnel, l'Assemblée mondiale de la santé. Ce qui fait défaut, c'est un mécanisme qui rassemblerait des décideurs dans les domaines des finances et de la santé et qui aurait pour mandat de gérer et de mobiliser les ressources allouées à la sécurité sanitaire mondiale. Nous sommes convaincus que la constitution d'un conseil composé de ministres de la Santé et des Finances au sein d'un groupe inclusif du G-20 plus serait la meilleure façon de répondre à ce besoin. Le conseil que nous envisageons devrait assurer une représentation adéquate des pays en développement, en particulier de l'Union africaine. L'OMS, la Banque mondiale, le FMI et l'Organisation mondiale du commerce devraient en faire

partie en qualité de membres d'office. Enfin, il devrait pouvoir s'appuyer sur un secrétariat permanent et indépendant hébergé par l'OMS et bénéficiant des services d'experts des grandes organisations internationales.

Un court délai d'action

Repenser le multilatéralisme n'a jamais été aussi urgent. Le temps est compté : comme le montrent les crises antérieures, le vent d'ambition tombera une fois que la pandémie refluera dans les pays riches.

Nous devons donc impérativement agir pour inverser le mouvement de méfiance profonde et croissante à l'égard du système mondial dans les régions en développement qui n'ont guère accès aux fournitures et équipements médicaux qui permettent de sauver des vies. Faute de quoi, nous nous exposons à des conséquences durables : il sera alors très difficile de lutter contre les changements climatiques, les futures pandémies et toutes les autres menaces du monde dangereux qui nous attend.

Le Groupe de travail conjoint sur les financements et la santé créé par les chefs d'État et de gouvernement du G20

Repenser le multilatéralisme n'a jamais été aussi urgent. Le temps est compté.

le 31 octobre 2021 devrait marquer la première étape vers l'instauration de ce nouveau mécanisme de financement multilatéral et de son conseil, nécessaires pour permettre une coordination et une gestion efficaces des fonds en faveur de la sécurité sanitaire mondiale. Ce groupe de travail s'efforcera de surmonter les différences de façon pragmatique et de faire émerger un consensus d'ici début 2022.

Les actions collectives que nous proposons revêtent une importance décisive pour la sécurité humaine à l'avenir et partout dans le monde. Elles contribueront également à abaisser les coûts que les pays devront supporter lors de futures crises sanitaires mondiales. Ce serait adopter un comportement économiquement et politiquement court-termiste — et moralement injustifiable — que d'attendre d'être submergé par la prochaine pandémie pour agir. **FD**

NGOZI OKONJO-IWEALA est la directrice générale de l'Organisation mondiale du commerce. **THARMAN SHANMUGARATNAM** est ministre « sénior » de Singapour et président du Groupe des 30 (G30). **LAWRENCE H. SUMMERS** est professeur titulaire de la chaire Charles W. Eliot à l'Université Harvard et a occupé le poste de Secrétaire au Trésor des États-Unis. Tous trois président le Groupe indépendant de haut niveau du G-20 sur le financement de biens communs mondiaux pour la préparation et la riposte aux pandémies.