

Le Fonds mondial, un fonds vital

Le Fonds mondial vit un moment charnière : 2016 sera l'année du nécessaire réengagement financier et politique des contributeurs – parmi lesquels la France – afin d'atteindre l'objectif fixé par les Nations unies d'une éradication de l'épidémie de VIH à l'horizon 2030. Objectif pour lequel les pays contributeurs devront trouver chaque année près de 10 milliards de dollars supplémentaires par an durant la prochaine décennie. Le rôle crucial du Fonds dans cette ultime bataille dépendra de leur engagement.

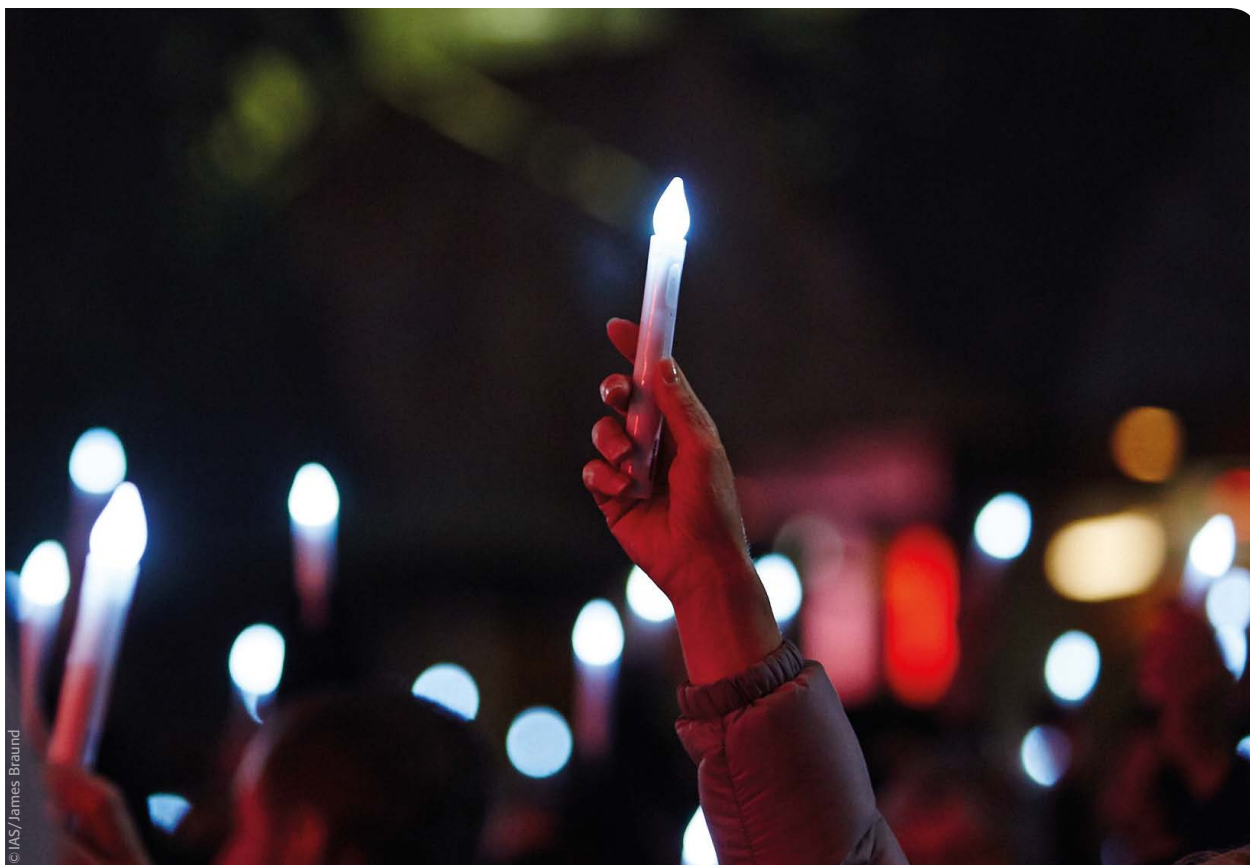
Quatorze ans après la création par l'ONU de cet ovni des organisations internationales, le Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme affiche un bilan positif. D'ici la fin de l'année 2016, ce bras armé contre les trois pandémies les plus meurtrières du monde aura permis de sauver 22 millions de vies en rendant possible le financement de programmes de prévention, de dépistage et d'accès aux traitements pour les populations concernées. Pour le seul

cas du VIH (environ 78 millions de personnes infectées depuis le début de l'épidémie et 2 millions de nouvelles infections par an), l'organisation a permis de financer les besoins de plus de la moitié des personnes sous traitement, notamment en antirétroviraux, soit 8,1 millions sur 15,8 millions de personnes soignées à travers le monde. Globalement, le Fonds mondial revendique par son action une réduction du tiers des décès imputés aux trois pandémies. Son bilan s'inscrit dans un contexte plus large où

Le modèle du Fonds mondial

Le financement du Fonds mondial est fondé sur l'allocation de crédits selon des cycles (la période actuelle couvre 2014-2016). Les discussions entre un pays éligible et le Fonds débutent lors de l'élaboration d'un plan stratégique national de lutte contre le VIH, la tuberculose et le paludisme, ou seulement l'une de ces trois pandémies. Les maîtres d'œuvre des programmes nationaux élaborent avec le Fonds une feuille de route fixant les priorités et les cibles. Dans chaque pays, la demande émane d'une instance de coordination nationale à laquelle doivent s'adresser les organismes qui souhaitent présenter un projet. Les projets sont soumis successivement à un comité technique d'examen des

propositions, puis à un comité d'approbation des subventions. Ensuite, dès le feu vert du conseil d'administration, les fonds peuvent être décaissés au bénéfice des maîtres d'œuvre. Le Fonds mondial travaille également avec des partenaires susceptibles de fournir une coopération technique aux pays concernés, sur le plan de l'évaluation épidémiologique, dans la conception des programmes ou encore dans l'évaluation de la subvention. Dans son modèle de financement, le Fonds mondial prévoit un système « d'encouragement » consistant à débloquer des crédits supplémentaires pour des programmes dont l'impact a été jugé particulièrement convaincant.



l'heure est aux félicitations en matière de lutte contre le VIH. Ainsi l'Onusida, programme des Nations unies dédié à cette pandémie, a-t-il annoncé dans un rapport publié en juillet 2015 que la « riposte mondiale » contre le sida avait permis d'éviter 30 millions de nouvelles infections et près de 8 millions de décès depuis 2000. Selon le rapport, l'objectif fixé dans le cadre des Objectifs du millénaire pour le développement, soit 15 millions de personnes sous traitement, a été atteint neuf mois avant la date fixée. Le Fonds mondial, qui représente entre 15 % et 20 % des efforts financiers de cette riposte, a largement sa part dans ce succès.

Incertitudes. Pour autant, malgré ces avancées, de nombreuses voix s'inquiètent de la pérennité du succès de la réponse mondiale contre le VIH. Le Fonds mondial, qui investit chaque année en moyenne 4 milliards de dollars pour soutenir les programmes de santé nationaux, pourrait se trouver dans une situation de trésorerie délicate si les engagements des principaux contributeurs, mais aussi des autres pays, n'étaient pas confirmés, voire renforcés, pour les prochaines années, compte tenu notamment des besoins croissants en traitements. Les signaux sont au rouge. La problématique dépasse d'ailleurs le Fonds mondial : selon l'Onusida, il faudra trouver un moyen de faire passer de 22 à 31 milliards d'euros par an les investissements globaux de la riposte au sida afin de pou-

voir envisager d'entraîner l'éradication souhaitée de l'épidémie à l'horizon 2030. Et, pour l'heure, force est de constater que les États rechignent. « Il y a un grand écart entre ce qui est dépensé actuellement et ce qu'il faudra investir », confirme Peter Ghys, directeur du département Information stratégique et évaluation à l'Onusida. Or dans la mesure où les principaux pays donateurs ne semblent pas prêts à augmenter leurs efforts, « cet écart de 9 milliards d'euros par an devra être financé par la participation de pays émergents, comme l'Afrique du Sud, le Brésil, l'Inde, ou des pays riches mais moins contributeurs », comme le Japon, l'Italie ou encore l'Allemagne.

Parmi les principaux contributeurs publics du Fonds mondial figurent les États-Unis (31,5 % à fin 2014), la France (12,3 %), le Royaume-Uni (8,4 %) et l'Allemagne (7,3 %). S'ajoutent des donateurs privés, dont l'un des principaux est la Fondation Bill-et-Melinda-Gates qui a investi au total 1,4 milliard de dollars. Partie prenante dans la mise en place du Fonds mondial au début des années 2000, la France peut se targuer aujourd'hui d'être le premier contributeur européen, avec un total investi de 3,92 milliards de dollars (3,55 milliards d'euros) fin 2014. Elle pourrait presque se vanter d'être le premier contributeur mondial, si l'on rapporte l'effort consenti au budget national et au nombre d'habitants. Elle a même amplifié cet effort, s'étant engagée, par l'entremise du Président François Hollande, à verser la somme jamais

atteinte jusqu'alors de 360 millions d'euros par an sur la période 2014-2016, et ce dans un contexte budgétaire et économique particulièrement contraint.

Il n'empêche, certains signes inquiètent les associations de santé. Des inquiétudes qui portent sur le mode de financement du Fonds mondial. Le Collectif santé 2015, qui regroupe plusieurs associations, dont Sidaction, Médecins du monde et Action contre la faim, a ainsi mis en doute la capacité de la France à garantir pour 2016 les 360 millions d'euros annuels. Selon le Collectif, qui déplore plus globalement une réduction de 15 % du budget annuel de la France dédié à la santé mondiale, la contribution au Fonds mondial pourrait être amputée de 40 millions d'euros l'an prochain. « *Jusqu'en 2014, la France honorait ses engagements auprès du Fonds mondial* », argumente Bruno Rivalan, directeur France d'Action santé mondiale, qui porte la coordination du Collectif santé. *Pour l'année 2015, la France n'a réellement engagé que 320 millions d'euros. Si elle a honoré finalement les 360 millions annuels promis, c'est parce qu'elle a décaissé des trésoreries constituées aux années précédentes. Sur 2016, sur le plan comptable, elle ne pourra pas respecter son engagement pluriannuel.* »

Une inquiétude réfutée pour l'heure par la majorité et le gouvernement. À l'Assemblée nationale, on en veut pour preuve le projet de loi de finances pour l'année 2016. « *Dans ce document, il y a bien la confirmation d'une stabilité des 360 millions d'euros par an* », affirme ainsi Jean-Louis Touraine, député PS du Rhône et président du groupe Sida de l'Assemblée nationale. Qui balaye l'argumentaire selon lequel la France serait mise en difficulté pour 2016. « *En réalité, c'est constant* », affirme-t-il. Le député reconnaît en revanche qu'à l'avenir, à budget stable des grands contributeurs, le Fonds mondial ne pourra financer l'effort supplémentaire pour éradiquer les trois pandémies qu'avec le concours de nouveaux pays

contributeurs, des « *forces émergentes* », comme l'Inde ou la Russie.

Ces garanties ne lèvent toutefois pas les doutes. Comme le relève Bruno Rivalan, le financement du Fonds mondial par la France se décompose en deux parts : le programme 209 du budget et les « *financements innovants* » qui découlent des recettes de la taxe sur les transactions financières et de la taxe sur les billets d'avion (dite taxe Chirac, que certains députés PS ont envisagé de supprimer fin 2014 pour venir en aide à la compagnie Air France). Depuis 2013, les crédits de l'État dédiés au Fonds n'ont cessé de baisser (de 217 à 127 millions d'euros), reposant de plus en plus sur ces fameux financements innovants. Ce qui fait craindre aux associations que le complément injecté afin d'honorer les engagements français dans la lutte contre le sida ne masque en réalité un désengagement structurel vis-à-vis du Fonds mondial. « *Malgré l'effort de réduction des dépenses de l'État, le président de la République doit honorer son engagement pluriannuel vis-à-vis du Fonds mondial* », martèle de son côté Bruno Rivalan.

Plaidoyer. En dépit des bons résultats affichés, le Fonds mondial a besoin d'un plaidoyer pour justifier la pérennisation et le renforcement de la contribution mondiale. À l'approche des grands rendez-vous mondiaux de la lutte contre le sida, dont celui de la 21^e Conférence internationale sur le sida, prévue à Durban (Afrique du Sud) en juillet prochain, les acteurs de terrain et les organisations internationales auront donc à peaufiner un solide argumentaire pour remobiliser les contributeurs. Au Fonds mondial, l'argent n'est pas une finalité, mais il constitue bel et bien le nerf de la guerre. Son modèle de financement repose en effet sur l'allocation de crédits destinés à des projets définis ou bien à consolider les systèmes de santé des pays éligibles.

L'initiative 5 %, c'est quoi ?

Initié en décembre 2011, ce dispositif français vise à consacrer chaque année 5 % de la contribution totale au Fonds mondial (soit 18 millions d'euros par an pour 2014-2016) à l'expertise technique qui permettra d'améliorer la mise en œuvre des programmes et l'impact des subventions du Fonds dans les pays concernés. Ce dispositif appuie donc

les pays recherchant une expertise, que ce soit sur la gouvernance des politiques de santé, sur la gestion des stocks ou bien le fonctionnement des systèmes de santé nationaux. Il est piloté par Expertise France, organisme placé sous la tutelle du ministère des Affaires étrangères.



Les pays admissibles se voient allouer des sommes durant un cycle (le cycle actuel de financement est 2014-2016), qui peuvent être décaissées dès l'autorisation prononcée par le conseil d'administration du Fonds (lire encadré p. 20). Des subventions souples qui permettent aux pays concernés d'anticiper. On imagine aisément les conséquences qu'auraient des ruptures de trésorerie sur les programmes en cours. Pas seulement parce que le Fonds mondial apporte des ressources financières directes, mais aussi parce qu'il joue un rôle démultiplicateur. À travers sa politique de « financement de contrepartie » (une aide doit s'accompagner d'un effort financier parallèle dans le pays concerné), le Fonds mondial a suscité près de 4,3 milliards de dollars d'investissements supplémentaires dans les pays concernés pour 2015-2017, soit des hausses de dépenses nationales de 25 % à 80 %, selon son rapport 2015. À titre d'exemple, un partenaire comme le Mozambique a injecté 28 millions de dollars supplémentaires dans les programmes soutenus par le Fonds en 2015. Aux Philippines, la part de contribution du pays à ces programmes est passée de 18 % à 92 % en six ans. Une véritable responsabilisation à l'échelle d'un pays. Premiers destinataires des ressources internationales, les pays africains ont globalement relevé leurs budgets dédiés au sida de 150 % en quatre ans. En Ukraine, le soutien du Fonds permet par exemple de financer la quasi-totalité des programmes de prévention. « *Le succès de la riposte nationale, du moins ce qui a été constaté avant le conflit avec la Russie, serait inimaginable sans les investissements du Fonds mondial*, résume Jacek Tyszko, le directeur du bureau de l'Onusida à Kiev. *En Ukraine, le programme national de lutte contre le sida 2014-2019 est extrêmement dépendant des ressources extérieures, dont principalement celles du Fonds. Le modèle actuel de financement du Fonds mondial permet de définir les priorités stratégiques de la riposte au VIH et d'obtenir des résultats mesurables.* »

Quête de ressources. L'année 2016 sera donc marquée par un nouveau cycle intense de mobilisation de nouvelles ressources. D'abord, en interne : d'après son rapport 2015, le Fonds mondial a déjà réduit ses dépenses d'exploitation des subventions dont il a la charge à 2,3 %, un taux relativement bas pour une organisation de cette ampleur. En outre, dans le cadre de son nouveau modèle de financement déployé depuis 2013-2014, il a mis en place un système fondé sur l'évaluation de l'impact des programmes et le « *recentrage des ressources sur les pays les plus touchés et les moins à même de payer* ». Un recentrage qui est d'ailleurs le maître mot du cadre d'action 2017-2022 de l'organisation, adopté par le conseil d'administration du Fonds mondial en novembre 2015.

Reste, bien entendu, la mobilisation des partenaires, impérative pour « *reconstituer les ressources du Fonds mondial* », selon les termes de Michel Sidibé, le directeur exécutif de l'Onusida, le 26 octobre dernier. Plusieurs rendez-vous internationaux, dont le Congrès international sur le sida en Asie et dans le Pacifique ainsi que la 21^e Conférence internationale sur le sida, devront permettre de resserrer les rangs. « *Le moment sera important*, souligne Peter Ghys. *L'ensemble des pays devra décider des suites à donner à la riposte au sida. Nous attendons clairement des engagements des gouvernements sur les ressources. L'enjeu est là : si nous n'obtenons pas d'engagements à la hauteur des besoins, nous courons le risque de voir l'épidémie de VIH progresser.* » Dans ce cadre, la France, membre fondateur du Fonds mondial, est appelée à jouer un rôle crucial. « *La France devra assumer ses propres choix et ne pas se cacher derrière son petit doigt*, estime Bruno Rivalan. *Elle a des marges de manœuvre, notamment sur l'affectation de ses financements innovants.* » Chacun a désormais les yeux rivés vers l'arbitrage présidentiel. ●