

Partenariats mondiaux pour la santé : progrès concernant l'élaboration d'un projet de principes directeurs sur l'engagement de l'OMS

L'Alliance GAVI

Rapport du Secrétariat

1. En 2000, l'OMS était l'un des fondateurs de l'Alliance mondiale pour les vaccins et la vaccination, dont le but principal est d'élargir l'accès à la vaccination des enfants dans les pays en développement à faible revenu en mobilisant un nouveau financement substantiel auprès de sources publiques et privées. L'Alliance, rebaptisée par la suite Alliance GAVI, est un partenariat public-privé ne jouissant pas de la personnalité juridique, hébergé par l'UNICEF ; elle est dirigée par un Conseil d'administration composé d'un vaste ensemble de partenaires : pays développés et pays en développement, OMS, UNICEF et Banque mondiale, société civile, fabricants de vaccins et instituts de recherche. Dans le but d'accroître et de diversifier le financement des programmes de vaccination, certains partenaires de l'Alliance ont créé aux Etats-Unis d'Amérique une organisation à but non lucratif, appelée Fonds GAVI, pour attirer des dons institutionnels déductibles du revenu imposable en vertu du code fédéral des impôts des Etats-Unis. Ce Fonds est progressivement devenu l'organe financier de l'Alliance GAVI ; il exerce des responsabilités fiduciaires, notamment la gestion et l'investissement des actifs et le contrôle financier. Son Conseil d'administration est composé de personnalités éminentes qui mettent à son service leurs compétences en matière de sensibilisation et de collecte de fonds. Compte tenu de la convergence partielle de l'Alliance et du Fonds, leurs Conseils d'administration respectifs (ainsi que leurs comités exécutifs créés pour travailler entre les sessions des Conseils d'administration) tiennent souvent des réunions conjointes.

2. L'Alliance GAVI a été et demeure une initiative très fructueuse, qui contribue à la hausse du taux de vaccination des enfants et à l'introduction de nouveaux vaccins dans les programmes de vaccination de nombreux pays en développement. En finançant des programmes de vaccination proposés par les gouvernements pouvant prétendre à un soutien, elle a permis de nettement réduire parmi les enfants le nombre de décès prématurés dus à des maladies évitables par la vaccination. Dernièrement, l'Alliance a commencé à financer des programmes de renforcement des systèmes de santé, ajoutant ainsi un élément important à son approche opérationnelle. L'OMS, qui a partagé jusqu'à présent avec l'UNICEF la présidence du Conseil d'administration de l'Alliance, prend une part active à la conception et à l'approbation de ses activités et à l'appui fourni aux pays bénéficiaires pour mettre en oeuvre les programmes de vaccination. Les programmes de l'OMS pour les vaccins, la vaccination et le renforcement des systèmes de santé ont reçu un financement direct du Fonds GAVI.

3. S'agissant de la gouvernance, le Conseil d'administration de l'Alliance examine les propositions des pays pouvant prétendre à un soutien et fait des recommandations concernant leur financement au Conseil d'administration du Fonds GAVI. S'il approuve les recommandations de l'Alliance, celui-ci débloque les fonds. La surveillance et l'évaluation des programmes approuvés incombent à l'Alliance, et les vaccins sont achetés par l'UNICEF à la demande des pays bénéficiaires. Les Conseils d'administration conjoints ont décidé de revoir, à partir de novembre 2006, la double structure de gouvernance en vue de réunir en une seule entité juridique les fonctions programmatiques et financières actuellement scindées entre l'Alliance et le Fonds. Ils ont estimé que l'existence parallèle et l'interaction de deux entités très différentes créaient une confusion entre les responsabilités et le pouvoir de décision de l'une et de l'autre, posaient d'importants problèmes de mise en oeuvre de la responsabilité de chacune et risquaient d'entraver les activités, car le double dispositif de gouvernance devient de plus en plus complexe.

4. L'OMS, l'UNICEF et la Banque mondiale ont suivi de près le processus de révision et ont apporté une contribution décisive au difficile remaniement de cette initiative complexe qui rassemble de multiples partenaires. Tous trois ont veillé à ce que leur rôle unique au sein de l'Alliance GAVI et leurs impératifs particuliers en tant qu'institutions intergouvernementales soient pleinement appréciés et respectés. A l'issue du processus de révision, les Conseils d'administration conjoints ont décidé en novembre 2007 de réunir les fonctions programmatiques et financières en une seule entité juridique sous la forme d'une fondation suisse. Après analyse de différentes options et structures de gouvernance, les Conseils d'administration conjoints ont approuvé en février 2008 le statut de fondation indépendante sans but lucratif, qui sera basée à Genève et gardera le nom d' « Alliance GAVI ». Ils se sont entendus sur la plupart des questions de gouvernance de la fondation, mais quelques points importants nécessitent une étude plus poussée et une concertation entre les parties prenantes avant d'être soumis à l'approbation des Conseils d'administration conjoints à leur prochaine réunion, en juin 2008. La nouvelle fondation remplacera la double structure actuelle d'ici à janvier 2009. Compte tenu de son objet, de sa structure et de sa composition, la fondation pourrait aussi remplir les conditions requises par la nouvelle loi suisse sur l'Etat hôte pour se voir accorder par le Gouvernement suisse un statut juridique et des privilèges et immunités correspondant à ceux d'une organisation internationale. La protection de la gouvernance, des parties prenantes, du secrétariat et des actifs de l'Alliance GAVI conférée par ce statut lui permettrait d'exercer ses fonctions de façon indépendante.

5. L'objet de la nouvelle fondation correspond dans une large mesure à celui de l'Alliance actuelle ; le Fonds GAVI transférera ses actifs à la nouvelle fondation, puis fusionnera complètement avec elle ou demeurera une personne morale distincte dont les fonctions seront réduites à la collecte de fonds. La gouvernance de l'Alliance GAVI consistera principalement en un Conseil d'administration de 28 membres, organe suprême doté des pleins pouvoirs de gestion programmatique et de contrôle. Le Conseil d'administration se composera de représentants des institutions qui siègent actuellement au Conseil d'administration de l'Alliance GAVI et de personnes indépendantes comme celles qui siègent actuellement au Conseil d'administration du Fonds GAVI. Cette structure d'un genre nouveau permettra au Conseil d'administration de tirer parti des compétences et des apports complémentaires des membres du double système de gouvernance actuel. L'OMS, l'UNICEF et la Banque mondiale seront membres de plein droit du Conseil d'administration. La structure de l'Alliance GAVI comprendra aussi un certain nombre de comités dotés de fonctions et de pouvoirs différents, dont la composition et les caractéristiques définitives sont encore à l'étude, ainsi qu'un secrétariat dirigé par un directeur exécutif nommé par le Conseil d'administration. La nouvelle fondation réunira dans une seule structure les fonctions actuellement exercées par deux entités différentes, garantissant ainsi la cohérence, une plus grande efficacité et une plus grande responsabilisation de ses programmes.

6. En tant que Président du Conseil d'administration de l'Alliance GAVI et par son engagement personnel, le Directeur général a contribué à orienter le processus, et elle estime que la participation de l'OMS à la nouvelle fondation apportera à cette dernière un savoir-faire normatif et technique essentiel et lui donnera une plus grande légitimité. A terme, le maintien de la participation de l'OMS à l'Alliance GAVI sera profitable aux programmes de vaccination qui, fin 2007, avaient permis de vacciner des millions d'enfants et d'éviter un nombre estimatif de 2,8 millions de décès prématurés. Une Alliance puissante qui défend la cause de la vaccination et de la santé de l'enfant en fédérant les donateurs, les compétences financières du secteur privé, des institutions techniques comme l'OMS et les Etats Membres concernés ajoute une arme à l'arsenal dont on dispose au niveau mondial pour sauver des vies, diminuer la charge de la maladie et contribuer à la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement.

7. Le Secrétariat a analysé avec soin les conséquences juridiques de l'adhésion de l'OMS à une institution de droit national afin d'apprécier les risques éventuels pour l'Organisation. Les trois principaux points juridiques dont il fallait s'assurer étaient que la responsabilité de l'OMS ne puisse pas être engagée, compte tenu notamment du fait que l'Alliance GAVI gèrera et déboursa des sommes importantes ; que les privilèges et immunités dont jouit l'OMS ne soient pas compromis par sa participation à une fondation privée ; et que les obligations fiduciaires d'un membre d'une fondation envers celle-ci soient conciliables avec le caractère exclusivement international des fonctions du Secrétariat de l'OMS.

8. Le Secrétariat estime que les statuts répondent de façon adéquate aux trois impératifs ci-dessus et que la participation de l'OMS à l'Alliance GAVI ne présentera pas de risques juridiques notables. A cet égard, les statuts contiennent des dispositions qui excluent clairement la responsabilité des membres du Conseil d'administration de l'Alliance et de leurs organisations et institutions respectives et qui prévoient leur indemnisation en cas de poursuites judiciaires à leur encontre. Quand ils s'acquittent de leurs fonctions, les membres du Conseil d'administration ne sont pas tenus de prendre des décisions en contradiction avec la constitution, les règles et les politiques de leurs organisations respectives, de sorte que les obligations fiduciaires d'un membre de la fondation sont conciliables avec la fonction exclusivement internationale des fonctionnaires de l'OMS. Les statuts disposent également que rien dans les statuts eux-mêmes ou dans d'autres règles de l'Alliance GAVI n'impliquera une restriction ou une renonciation aux privilèges et immunités dont jouit tout membre du Conseil d'administration. De plus, le statut juridique international que le Gouvernement suisse devrait accorder à la nouvelle fondation offrira une protection juridique supplémentaire à l'institution et à ses membres, y compris l'immunité de juridiction et l'exonération d'impôts.

MESURES A PRENDRE PAR LE CONSEIL EXECUTIF

9. Le Conseil exécutif est invité à prendre note du maintien de la participation de l'OMS à l'Alliance GAVI selon les modalités exposées dans le présent rapport et à faire des observations. Le Directeur général saisira à nouveau le Conseil une fois que tous les aspects de la révision de la structure de gouvernance de l'Alliance auront été définis d'un commun accord et mis au point définitivement.

= = =