

La place des fondations dans le financement de l'Objectif Santé des ODD – L'approche de la Fondation Mérieux

Par Benoît MIRIBEL

Directeur général de la Fondation Mérieux, président du Centre français des Fonds et Fondations (CFF)

L'ambition portée par les Objectifs de développement durable (ODD) requiert le développement de nouvelles formes de partenariats internationaux dotés de nouvelles sources de financement. Comment atteindre les résultats visés à l'horizon 2030 sans innover non seulement sur le plan technique, mais également dans la mise en œuvre des projets portés par les acteurs publics et privés ?

Comment envisager un développement durable sans « la santé et le bien-être », l'objectif de l'ODD 3 ? Et comment assurer une santé publique mondiale sans faire reculer le premier des objectifs, la lutte contre la pauvreté ?

Connue mondialement pour son engagement financier exceptionnel dans la santé, la Fondation Bill et Melinda Gates a contribué à braquer les projecteurs sur le rôle des fondations, en particulier sur leurs capacités de financements indispensables à la réussite des ODD. En France, le nombre des fonds et des fondations a doublé depuis 2010 pour atteindre aujourd'hui plus de 2 000 entités, diverses à la fois par leur taille et par leurs actions. La plupart d'entre elles concentrent leurs actions sur le territoire national et en Europe, mais plusieurs dizaines œuvrent de façon conséquente à l'international, en particulier en faveur de la santé. Parmi celles-ci, la Fondation Mérieux agit depuis 50 ans contre les maladies infectieuses dans les pays en développement, son approche étant basée sur le renforcement des capacités locales en la matière.

Au cœur des ODD, l'Objectif 3 ambitionne « la santé et le bien-être » pour tous, ce qui ne pourrait être sans l'Objectif 6 « Eau propre et assainissement » et sans l'Objectif 2 « Faim zéro ». La transversalité entre les différents Objectifs de développement durable est une condition majeure de leur réussite attendue à l'horizon 2030. Elle justifie la formalisation du dernier d'entre eux, le 17^{ème}, qui encourage les partenariats en vue de la réalisation des ODD. Sans le développement de nouveaux partenariats, comment, en effet, serait-il possible de progresser dans le domaine de la santé publique dans un contexte de croissance démographique, de réchauffement climatique et de résistances antimicrobiennes (RAM, ou AMR, en anglais) en pleine expansion ?

Avec plus de 5 milliards de dollars distribués en 2016 en faveur de la santé mondiale, la Fondation Gates est, de

très loin, la fondation la plus importante en termes de financements mobilisés dans ce domaine. Bill Gates aime à rappeler que bien qu'il ait déjà donné plus de 26 milliards de dollars par le biais de sa fondation familiale, « cela reste modeste face aux besoins sanitaires mondiaux ⁽¹⁾ ». Même avec un budget annuel supérieur du double à celui de l'Organisation mondiale de la Santé, la Fondation Gates estime que l'ampleur des besoins est telle, dans le domaine de la santé internationale, qu'il est impératif de développer de nouvelles sources de financement et de nouveaux partenariats. Conscient qu'il est impératif de conjuguer financements privés et financements publics, Bill Gates maintient une forte pression sur les gouverne-

(1) Interview de Bill Gates paru dans Le Figaro du 25 juin 2016.

ments des pays de l'OCDE pour que ceux-ci honorent leur engagement de consacrer 0,7 % de leur PIB en faveur de l'aide publique au développement (APD). En effet, la tentation peut être forte pour certains pays, face à cette manne financière exceptionnelle que représente la Fondation Gates pour la santé mondiale, de donner moins, surtout lorsque des partis politiques font passer la priorité nationale avant toute chose. Lors de la cérémonie de remise des insignes de Commandeur de la Légion d'Honneur à Bill et Melinda Gates, à l'Élysée, le 21 avril dernier, ce couple philanthrope a tenu à rappeler au président Hollande que la France devait montrer l'exemple et ne pas limiter sa contribution pour l'APD à seulement 0,3 % de son PIB.

Principaux partenaires financiers du « Printemps solidaire » organisé à la veille du premier tour des élections présidentielles 2017, Bill et Melinda Gates ont brandi sur scène un chiffre géant, celui de 0,7 %, qui est l'objectif que la France devrait tenir pour honorer ses engagements en faveur de l'APD. Autrement dit, la Fondation Gates accompagne ses forts investissements dans la santé mondiale d'un plaidoyer adressé aux gouvernants des pays de l'OCDE afin qu'ils ne soient pas tentés de penser que la philanthropie privée puisse être le relais de leurs contraintes budgétaires.

Si les États ont la responsabilité de légiférer pour encourager ou non la générosité publique et la création d'entités d'intérêt général telles que les fonds et les fondations, cela ne saurait être au détriment d'un engagement des États eux-mêmes dans le domaine de l'aide publique au développement, bien au contraire. Il faut en effet permettre d'additionner ces sources de financement afin de favoriser des partenariats innovants entre acteurs publics et acteurs privés. Comme le souligne le collectif Coordination SUD (Solidarité Urgence Développement), qui rassemble les ONG françaises impliquées dans le domaine de la solidarité internationale, « en 2014 et en 2015, la France n'a consacré que 0,37 % de son RNB à l'APD, alors qu'elle s'était engagée à en consacrer 0,7 % à la même date ⁽²⁾ ». Si la France ne respecte pas encore son engagement dans ce champ international, elle a probablement intérêt à favoriser l'extension de la « territorialité du don ». En effet, une lecture restreinte de la défiscalisation des dons visant à la circonscrire au seul territoire national, à l'exception de l'action humanitaire, pourrait, en limitant les capacités de don et des fonds et fondations, considérablement contraindre les engagements internationaux pris par la France dans le cadre des ODD.

Au terme d'un plaidoyer qui a débuté en 2012, le Centre français des fonds et fondations (CFF) a annoncé qu'une nouvelle instruction fiscale, parue le 10 mai 2017 (le dernier jour de la précédente mandature), vient préciser les règles de la territorialité du don. L'une des avancées essentielles tient au fait que les organismes français pourront continuer à distribuer à des associations locales situées hors d'Europe des dons ayant donné lieu à des réductions d'impôts au titre du mécénat, à condition de ne pas être de simples collecteurs dont l'unique action se limiterait à être une « source de financement d'orga-

nismes étrangers » (organismes relais) sans participer à la définition des objectifs et sans avoir accès à l'information concernant l'affectation et l'utilisation des sommes transférées (rapports annuels, relevé des comptes, acceptation d'un audit de l'organisme sur la structure locale, etc.).

L'organisme doit par ailleurs pouvoir produire, à la demande de l'administration, les « conventions écrites » ou « tout document en tenant lieu » permettant de justifier du respect des objectifs définis. Deux autres avancées ont été obtenues. L'une concerne les bourses dites de « doctorat » et de « post-doctorat », qui sont désormais éligibles hors frontières européennes, étant assimilées, pour l'application du régime du mécénat, à des activités de recherche menées à l'international. L'autre est l'obtention de l'éligibilité au mécénat, hors frontières européennes, pour les activités de recherche au sens des classifications révisées des domaines scientifiques et technologiques, c'est-à-dire incluant les sciences exactes et naturelles, les sciences de l'ingénieur et technologiques, les sciences médicales et sanitaires, les sciences agricoles, ainsi que les sciences sociales et les sciences humaines, à condition que les résultats de ces activités fassent l'objet d'une utilisation en France ou dans l'espace économique européen.

En clarifiant la compréhension et la définition de la capacité des fonds et des fondations à assurer le financement d'actions internationales, le législateur favorise l'engagement des acteurs privés à œuvrer dans le champ de la solidarité internationale. Cette extension reconnue de la territorialité du don va permettre aux fonds et aux fondations, et à toutes les associations concernées, de développer leurs actions internationales, contribuant ainsi à mobiliser des moyens pour l'atteinte des ODD. Comment imaginer atteindre les promesses issues de la COP21 et formalisées dans l'Accord de Paris sans donner aux acteurs privés les moyens leur permettant de contribuer à la mobilisation de financements internationaux ?

En France, les statuts des fondations se sont multipliés, depuis une quinzaine d'années : fondations d'entreprises, fondations scientifiques, fondations familiales, fondations abritées..., ce sont ainsi 7 statuts différents qui régissent cette capacité d'agir dans un cadre légal érigé au service de l'intérêt général. Depuis 2010, le nombre des fonds et des fondations a doublé en France pour atteindre aujourd'hui un total de près de 2 300 entités. Certes, cette nouvelle capacité de financement privé est destinée principalement à la France et à l'Europe, plutôt qu'à l'international, dans des proportions de 80/20, proches de celles enregistrées aux États-Unis. Il y a donc un réel enjeu à encourager et à faciliter la capacité des fonds et des fondations à intervenir dans le cadre international, au-delà de l'Europe, en particulier pour apporter des moyens additionnels dans le cadre de la mobilisation en faveur des ODD, cela afin de favoriser l'essor de capacités de financement privé venant compléter des financements publics

(2) Site www.coordinationsud.org. Note « Aide publique au développement : de la parole aux actes ! »

encore insuffisants en ce qui concerne l'engagement français au regard des 0,7 % attendus.

Diverses fondations françaises sont fortement impliquées (depuis des décennies pour certaines d'entre elles, ou depuis quelques années pour d'autres) dans le domaine de la santé internationale. De l'Institut Pasteur à la Fondation de France en passant par la Fondation Caritas, la Fondation Mérieux, plus récemment, la Fondation Daniel et Nina Carasso, ou encore la Fondation Médecins Sans Frontières : toutes ces fondations ont pour point commun un engagement fort dans le champ de la solidarité et du développement international. Convaincues que l'on doit raisonner « sans frontières » dans un monde de plus en plus interconnecté, elles sont des dizaines à mobiliser chaque année des moyens financiers et matériels dans le cadre de partenariats internationaux.

Dans ce cadre, la Fondation Mérieux, qui fête ses 50 ans cette année, a la particularité de dépenser la totalité de son budget annuel de 25 millions d'euros (M€) à l'international. Mobilisée par le combat contre les maladies infectieuses, elle œuvre au renforcement des capacités locales dans les pays en développement en soutenant les acteurs publics et privés les plus compétents pour mener ce combat, qui doit l'être sans relâche en raison des mutations permanentes des agents pathogènes.

Sans aucune mesure avec les moyens financiers de la Fondation Gates, mais intervenant dans le même domaine, celui de la santé mondiale, comment une fondation familiale telle que la Fondation Mérieux peut-elle intervenir de façon efficace ? La réponse à cette question réside en partie dans l'analyse des enjeux dans les foyers infectieux et dans l'impérieux renforcement des capacités locales. Ce renforcement de capacités doit se faire conjointement avec les acteurs publics et privés des pays en développement dans le cadre de projets cogérés afin de placer les plus concernés au cœur de la réponse. Si, dans les contextes d'urgence, les intervenants extérieurs viennent la plupart du temps se substituer à un État défaillant, qui ne veut pas ou qui ne peut assurer la prise en charge de ses patients, il est indispensable de construire, dans un cadre de co-développement, les capacités locales qui permettront, demain, à un pays et à ses acteurs de santé publique de pouvoir faire face avec une résilience affirmée.

En 2008, l'Agence française de développement (AFD) décide d'être partenaire d'un engagement innovant de la Fondation Mérieux en réponse à un souhait des ministères de la Santé du Mali, du Sénégal et du Burkina-Faso, celui de se doter d'un réseau régional de laboratoires de biologie clinique. Ce programme RESAOLAB s'est étendu dans les trois années qui ont suivi à quatre autres pays francophones de l'Afrique de l'Ouest, permettant ainsi un important développement de capacités locales accompagné d'un fort niveau d'appropriation. Si des transferts de technologie se sont opérés, le caractère innovant de ce programme réside davantage dans la forme de sa mise en œuvre, une forme partenariale qui

place les acteurs concernés au cœur des réalisations en leur transférant la responsabilité d'opérer dans un cadre préalablement défini collégalement à partir des enjeux et des objectifs fixés pour faire face ensemble, dans le cas du programme RESAOLAB, au besoin de renforcement des capacités de diagnostic. À la suite de la dernière crise Ebola survenue en 2014 en Guinée, qui s'est répandue dans la région ouest africaine, en particulier au Liberia et en Sierra Leone, ce domaine de la surveillance épidémiologique et du diagnostic de la biologie clinique est apparu comme étant un maillon faible du système sanitaire régional, un maillon qui devait donc être renforcé. Forte des avancées du programme RESAOLAB, qui se montre innovant en termes d'approche et en matière de partenariat financier puisqu'il réunit des fonds de l'AFD, de la Banque islamique, de la Coopération monégasque, de la Fondation Stavros Niarchos et de la Fondation Mérieux, l'Organisation ouest africaine de la Santé (OOAS) a décidé de le reconnaître comme pilier du système de laboratoires de la sous-région considérée.

À l'image du développement du programme RESAOLAB, de nombreuses fondations œuvrent avec des associations internationales ou locales dans le domaine de la santé, et vont contribuer, elles aussi, à l'atteinte des ODD. La question des financements est essentielle, tout autant que l'est le mode opérationnel pour faire face aux enjeux de santé publique. De plus en plus de fonds et de fondations mettent en conformité avec les programmes qu'ils soutiennent leurs placements financiers, desquels ils tirent une partie de leur budget opérationnel annuel. Comment soutenir des actions et tenir un discours crédible sans s'assurer que ses placements financiers sont en conformité avec eux ? De tailles inégales, avec des compétences plurielles, cette diversité de fonds et de fondations est une richesse. Elle permet une adaptation à des contextes multiples et une proximité avec les divers acteurs publics et privés, à l'international, qui doivent être placés au cœur des réponses à apporter pour aboutir à un changement systémique dans l'approche de la santé publique mondiale.

Dépasser la verticalité des approches est l'un des enjeux de l'atteinte des ODD que l'Objectif 17 porte en tant que tel. Si la diversité des approches est une richesse au regard des contextes internationaux multiples, il n'en demeure pas moins qu'une concertation et qu'une convergence de moyens sont des gages de réussite. Dans ce domaine, il est de la responsabilité de chacun des acteurs de consacrer des moyens à cette transversalité et à cette concertation partenariale, qui est l'un des facteurs de succès dans l'atteinte des ODD en 2030. À ce titre, les fondations françaises et européennes sont invitées à participer, les 21 et 22 septembre prochains, à l'IRD, à Montpellier, aux « Premières Rencontres IRD et Fondations ». L'objectif est bien de renforcer l'échange et la connaissance pour le développement de recherches innovantes à l'international !