



Les paradoxes de l'action hypercollective

La détresse financière mondiale a provoqué une montée au créneau sans précédent des États. Cette mobilisation représente pourtant sans doute, dans sa forme comme dans ses modalités, une exception qui confirme le développement d'autres structures de gestion des grands problèmes structurels de l'humanité. De plus en plus en effet, les troubles profonds et souvent silencieux de notre planète donnent lieu à un traitement dont l'extrême complexité est due à la nature tant des sujets concernés que des acteurs qui en sont les solutions. On peut qualifier celui-ci de gestion « hypercollective ». Le cas de la santé publique est particulièrement frappant. L'accroissement des échanges commerciaux et humains constitue un facteur de multiplication des épidémies. Le Sida, le Sras ou la grippe aviaire le montrent : conçue de longue date comme « bien public » appelant une politique nationale, la santé devient « bien public global » dès lors qu'elle renvoie à des maladies ne connaissant pas de frontière. Le monde en développement, maillon faible dans la chaîne de surveillance épidémiologique, demande un accompagnement tout particulier.

Face à ce défi nouveau, une forme de politique mondiale de la santé émerge — et constitue l'une des politiques publiques globales les plus performantes qui soit. Publics, privés ou hybrides, le nombre d'acteurs agissant en faveur de la santé dans les pays du Sud a littéralement explosé au cours de la dernière décennie. L'OMS, Unitaid, Gavi, PEPFAR, le Fonds mondial, Onusida, la Fondation Gates, MSF, l'Institut Pasteur, forment une coalition hétéroclite, à qui l'on doit des avancées considérables. Le premier est l'émergence de nouveaux modes d'intervention grâce à la mise en réseau d'acteurs complémentaires : à l'action « traditionnelle » lo-

causée (interventions ponctuelles de type humanitaire ou soutien aux systèmes de santé publique des pays du Sud) s'ajoute aujourd'hui un ensemble d'instruments globalisés. Des partenariats public-privé visant à obtenir des impacts systémiques — comme la réduction du coût de la vaccination — sont alimentés par de nouvelles sources de financements telles que la taxe internationale sur les billets d'avion. Le second est un changement d'échelle, grâce à l'arrivée d'acteurs à même de mobiliser des financements considérables. C'est notamment le cas des grandes fondations, qui ont fait de la santé leur domaine d'intervention privilégié. Les dons de la Fondation Gates dépassent désormais les dépenses de l'Organisation mondiale de la santé, faisant de la première un acteur incontournable de la politique sanitaire mondiale.

les politiques à mener. Si chacun des acteurs apporte une pierre indispensable à l'édifice, sa solidité dépendra de leur capacité de coordination. L'autre difficulté réside dans le déséquilibre croissant entre une offre internationale de solutions foisonnantes et sophistiquées et une demande locale parfois faible, et toujours ancrée dans les particularités de chaque pays. Les politiques sanitaires nationales de ces derniers se trouvent ainsi mondialisées, tributaires des priorités définies au niveau global. Si cet interventionnisme sanitaire permet souvent de focaliser l'attention des pouvoirs publics sur des problèmes non traités, il ne favorise pas l'appropriation des solutions par ceux qui ont la charge des politiques publiques nationales. Comment construire, à partir d'une telle diversité d'acteurs et de priorités, une politique mondiale de la santé cohérente et partagée ? La performance de cette action hypercollective repose sur la capacité à faire converger ce très grand nombre d'acteurs, et à consolider les systèmes de gouvernance locaux qui permettent de porter localement les politiques sectorielles globales. C'est là un défi à la mesure de notre



POINT DE VUE JEAN-MICHEL SEVERINO*

Directeur général de l'Agence française de développement

Toutefois, la force de cette politique naissante est aussi sa faiblesse. Ce qui pourrait constituer une « coalition gagnante » à trois titres (acteurs nombreux et complémentaires, financements conséquents et solutions novatrices) achoppe sur les difficultés de l'action hypercollective. La fragmentation du secteur est une source de désorganisation pouvant parfois confiner à l'incohérence. Cette offre pléthorique et éclatée nuit à la capacité des pays en développement à absorber la grande quantité d'aide octroyée, d'autant qu'elle s'accompagne parfois de conseils divergents sur

temps : car la protection de l'environnement, la gestion de la conflictualité ou l'impérieuse régulation de la finance internationale appellent aussi la construction de politiques globales associant des coalitions hétérogènes d'acteurs du Nord et du Sud.

(*) Jean-Michel Severino et Olivier Charnoz viennent de publier « De l'ordre global à la justice globale : vers une politique mondiale de régulation », *En Temps Réel (Cahier 2, « les Politiques publiques globales et l'action hypercollective »)*. Ce texte est accessible gratuitement sur le site www.entempstreel.com.