

# OMS, un idéal en péril (article du journal La Croix)

Marianne Meunier, le 01/05/2020 à 17h36, Modifié le 02/05/2020 à 11h15

Créée il y a plus de 70 ans, l'Organisation mondiale de la santé a hérité d'une mission aussi noble qu'exigeante : garantir l'accès des peuples au bien-être physique, mental et social. Un défi d'autant plus fou à l'heure du coronavirus qui souligne les défauts de cette grosse machine mais aussi son impérieuse nécessité.

31 décembre. Genève s'apprête à tourner la page de 2019. Mais non loin des rives du lac Léman, à quinze minutes à pied du palais suranné de l'ONU, certains ont à faire avant les réjouissances. L'Organisation mondiale de la santé (OMS) doit rédiger un communiqué. Son bureau à Pékin « a été informé d'une pneumonie d'origine inconnue, détectée dans la ville de Wuhan ». « Certains patients travaillaient sur le marché aux poissons. » Ses équipes « commencent à évaluer la situation ». Trois phrases seulement. Le service de presse publie. L'OMS peut sauter à pieds joints dans 2020.

L'organisation mondiale, l'un des rouages les plus anciens de la gigantesque machine onusienne, ignore tout de l'emballage qui l'attend. Elle ronronne alors au triste rythme de maux bien connus – choléra, obésité, rougeole... –, pour lesquels elle édite des normes de soins, coordonne la recherche, assiste les gouvernements. Depuis son siège à Genève ou sur le terrain, grâce à six bureaux, chacun dédié à une région du monde, et à ses 150 antennes locales. Mais pas en première ligne. Elle ne constitue, en effet, pas un corps de médecins.

## Très vite, plusieurs pays touchés

Dès les premiers jours de 2020 cependant, le pouls de l'OMS s'accélère. Des journalistes, intrigués par le communiqué de la Saint-Sylvestre, sollicitent Tarik Jasarevic, l'un de ses porte-parole. « *Des enquêtes sont en cours et les autorités ne peuvent encore confirmer quel est le pathogène à l'origine de cette maladie* », leur répond-il notamment. S'ensuivent quelques tweets et communiqués mentionnant des « *enquêtes en cours* ».

Mais le 11 janvier, la publication du génome par des scientifiques chinois le confirme : le virus appartient à la famille des « coronavirus ». Le mot, lourd du souvenir angoissant de précédentes épidémies, réserve à l'OMS son plus grand défi. Dans un monde devenu « global », ce nouveau coronavirus va souligner en rouge vif le besoin d'un chef d'orchestre contre une pandémie.

L'OMS, justement créée pour jouer ce rôle, pourra-t-elle être à la hauteur ? À 70 ans passés, elle a connu meilleure santé. Des critiques, en partie fondées, l'ont usée : lenteur, connivences, discussions interminables, trop généreux salaires – de 37 000 dollars net par an pour un administrateur en début de carrière à 110 000 pour un «

fonctionnaire de rang supérieur », complétés par un « ajustement de poste » selon le coût de la vie, le taux de change... « *Cette pandémie peut l'achever ou la guérir* », résume German Velasquez, ancien directeur du département de la santé publique de l'organisation et désormais conseiller spécial du think tank South Centre. Pour l'OMS, c'est donc maintenant ou jamais.

Tedros Ghebreyesus en a-t-il conscience quand, le 22 janvier, il s'installe à la table en U de la salle de presse ? Veste noire, chemise blanche, le directeur général de l'OMS ne porte pas de cravate ce soir-là. Un signe de fatigue, peut-être. De relâchement, sûrement pas. Il vient de passer l'après-midi en téléconférence avec le « comité d'urgence », un groupe de quinze spécialistes en santé publique, virologie, épidémiologie... Ils ont été désignés pour le conseiller sur sa stratégie face au virus, qui a fait désormais six morts et touche le Japon, la Corée du Sud et la Thaïlande. Ce comité, c'est l'arsenal des heures graves. Sans surprise, son « conclave », le premier, a donc duré plus que prévu.

### **L'OMS hésite, la Chine évite l'humiliation**

Représentant qui un média français, chinois, italien, les journalistes l'ont attendu avec une question en tête : l'OMS va-t-elle déclarer l'« *urgence de santé publique de portée internationale* », la fameuse USPPI, le stade juste avant la pandémie ? En d'autres mots, va-t-elle sonner l'alarme ? Pas encore. « *C'est une situation évolutive et complexe* », explique « docteur Tedros » – surnom que l'Éthiopien, 55 ans, premier Africain et premier non médecin à la tête de l'institution, doit à un doctorat de philosophie et santé communautaire obtenu au Royaume-Uni.

Les experts sont divisés, lui préfère se réserver. Le bureau de l'OMS à Pékin a dépêché une équipe à Wuhan, qui devrait rapidement envoyer des informations. « *Nous aurons plus à dire demain* », promet docteur Tedros.

Pas vraiment. Vingt-quatre heures plus tard, l'OMS renonce une fois encore à déclarer l'USPPI. « *Trop tôt* », justifie le Français Didier Houssin, président du comité d'urgence, en entamant le compte rendu aux médias. Les experts restent divisés, poursuit-il, le verbe direct, le ton assuré, un héritage probable des six années où il fut directeur général de la santé, jusqu'en 2011. Pour certains, la sévérité et l'évolution de la maladie exigent l'USPPI : au 23 janvier, 17 morts sur 584 cas déclarés, dont 575 en Chine. Pour d'autres, il n'y a pas urgence au-delà du pays. Docteur Tedros complète et se veut rassurant : rien ne prouve une transmission inter- humaine hors des familles, des hôpitaux et, a fortiori, de Chine.

« *La Chine craignait de perdre l'occasion de ravir, à terme, la place de première puissance mondiale aux États-Unis.* » Évelyne Micollier

À Pékin, les autorités peuvent souffler. Elles ont évité l'humiliation. Déclarer l'USPPI aurait discrédité leur capacité à juguler l'épidémie. Et leurs innombrables partenaires commerciaux se seraient rétractés. De quoi stopper l'envol de la deuxième puissance économique mondiale... « *La Chine, qui a l'expérience des épidémies, notamment du*

SRAS (en 2003, NDLR), a tout de suite mesuré les risques économiques, rappelle l'anthropologue et sinologue Évelyne Micollier. *L'enjeu des déclarations de l'OMS était donc la santé publique mais aussi bien sûr l'économie. La Chine craignait de perdre l'occasion de ravir, à terme, la place de première puissance mondiale aux États-Unis. »*

L'USPPI, en froissant Pékin, aurait pu aussi empêcher un voyage chinois de Tedros Ghebreyesus, utile pour sceller la coopération au plus haut niveau et obtenir des informations primordiales pour comprendre le virus. Reste que le 28 janvier, le patron de l'OMS posera pour une poignée de main tout sourire, à Pékin, avec le président Xi Jinping.

La photo alimente des soupçons de connivence avec la Chine, voire de pression sur l'OMS. Comme les nombreux égards que docteur Tedros réserve à Pékin depuis le début de l'épidémie. De fait, il salue ici la « *transparence* » chinoise, pourtant sujette à caution, se dit là « *impressionné par la profondeur et la précision* » d'une présentation. Il ne désapprouve pas le confinement brutal des 11 millions d'habitants de Wuhan, décrété le 23 janvier à 2 heures.

D'autres observateurs sont plus pragmatiques. « *Les États ne font pas non plus les malins devant la Chine, qui peut lui donner des leçons ?* », tempère ainsi Emmanuel Baron, directeur d'Epicentre, centre de recherche et d'activités sur les épidémies de Médecins sans frontières, qui mène certains projets avec l'OMS.

Reste que c'est pour son expérience de ministre de la santé, mais aussi des affaires étrangères, que Tedros Ghebreyesus a remporté à une grande majorité la direction de l'OMS, en 2017. « *Il est charismatique, indique un connaisseur de l'Éthiopie. Aux affaires étrangères, il a su utiliser ses fonctions pour attirer des investissements dans le pays.* » Des talents de diplomate utiles à la tête de l'OMS. « *L'OMS est avant tout un corps de diplomates sanitaires, analyse Anne-Marie Moulin, philosophe et médecin spécialiste des maladies tropicales, qui a fréquenté l'institution. Ils facilitent les échanges et, pour préserver la nécessaire implication de tous, ne peuvent se mettre à dos les plus grands.* »

### **L'épidémie gagne du terrain chaque jour**

Mais la réalité va l'emporter. Le nombre de malades du Covid-19 se multiplie hors de Chine : 73 de plus en une semaine (soit 82), dans 18 pays, dont l'Inde, l'Australie, la France... Il faut « *limiter une plus grande expansion du virus* », prévient docteur Tedros le 30 janvier. Pour une fois, il confie son inquiétude « *que le virus s'étende à des pays aux systèmes de santé faibles et mal préparés* ». La menace est mondiale. La riposte doit l'être aussi. Le patron de l'OMS ne peut plus tergiverser. Il décrète l'USPPI.

Conscient de la déflagration, il veut prévenir la panique : « *L'heure est aux faits, non à la peur.* » Et, pour empêcher toute ostracisation, il « *s'oppose réellement à toute restriction de voyage et de commerce contre la Chine* ». Mais ce même 30 janvier,

des décisions en tout point contraires interviennent : la République tchèque suspend la délivrance de visas pour les ressortissants chinois, Air France interrompt ses liaisons vers la Chine continentale, la Russie ferme sa frontière côté chinois... (1).

Des mesures qui sont autant de symptômes d'un mal dont souffre l'OMS depuis près de trente ans : sa voix ne porte guère au-delà de son siège genevois, immeuble épuré typique des édifices institutionnels des années 1960. Le bel âge du système onusien, quand le monde lui confiait ses espoirs de paix et de progrès, est révolu. Les mêmes États qui ont fondé l'OMS ignorent aujourd'hui superbement la plupart de ses recommandations. « *Même la Suisse, où elle siège, n'a pas suivi sa préconisation de dépistage massif !* », s'indigne German Velasquez, du South Centre.

La crise du Covid-19 souligne les limites de son mandat. « *L'OMS n'a aucun pouvoir d'obligation sur ses membres. D'ailleurs, quand vous débarquez dans un pays, souvent, le ministère de la santé n'est même pas informé de ses orientations* », poursuit German Velasquez, qui plaide pour un « *renforcement du mandat de l'OMS* », avec la possibilité d'édicter des « *normes obligatoires* » – pour le Covid-19, le dépistage par exemple. Illusoire ? « *Pourquoi pas ? Les pays ont bien adopté des normes obligatoires pour le commerce international, regardez l'Organisation mondiale du commerce* », répond German Velasquez.

L'OMS, créée en 1948, a peut-être fait son temps en l'état. Faut-il s'en passer ? Pour Kelley Lee, spécialiste de santé publique et professeure à l'université Simon-Fraser (Canada), le coronavirus démontre au contraire la nécessité de la conserver tout en la modernisant : « *Aujourd'hui, nous devons faire face à une situation typique du XXI<sup>e</sup> siècle avec des outils de l'après-guerre. Il faut un système de gouvernance sanitaire qui nous protège des dangers de l'ultra connexion à laquelle nous sommes arrivés.* »

Les semaines suivantes vont le prouver avec force. L'épidémie gagne du terrain, comme en témoigne, chaque jour, la scrupuleuse chronique du département des urgences de l'OMS. Un bulletin avec diagrammes et tableaux alimenté par les informations des États qui, le 15 février, fait état d'un premier cas en Afrique, en Égypte. À l'échelle de la planète, il relève 1 527 cas supplémentaires en 24 heures, soit 50 580 malades au total.

### **Le terme « pandémie » est lâché**

Il va devenir impossible de reculer. En moins d'un mois, le nombre de patients a plus que doublé : 118 319 au 11 mars. Celui des décès a presque triplé : 4 292 très exactement. Le Covid-19 tue sur chaque continent. Plus de 600 morts en Italie, deuxième pays le plus touché après la Chine. Le 11 mars, docteur Tedros s'y résout : cravate rouge rayée de blanc, il annonce que « *le Covid-19 peut être qualifié de pandémie* ».

Il s'est longtemps refusé à lâcher le mot, chargé de la mémoire de la grippe espagnole, de récits de peste, de séries d'anticipation. Il fallait éviter la panique, et les proportions

n'étaient pas atteintes. Mais il l'a fait. Avec l'amertume d'une Cassandre qu'on n'a pas écoutée ?

Il y a deux ans en effet, l'OMS et la Banque mondiale avaient justement créé un conseil pour évaluer la préparation de la planète à une pandémie. Dans son dernier rapport, en septembre 2019, celui-ci prévenait que « *les risques d'une pandémie mondiale s'accroissent* », ajoutant que « *le monde n'est pas préparé à une pandémie causée par un agent pathogène respiratoire* ». Le scénario était prévu. Comment l'impréparation a-t-elle pu être si flagrante ?

« *Ces dernières années, les pays industrialisés ont tué l'OMS, se disant qu'ils étaient assez forts pour ne plus en avoir besoin* », explique German Velasquez, du South Centre. Il faut dire qu'en temps normal, l'OMS ne fait pas preuve d'une efficacité qui incite à s'en remettre à ses bons soins. « *Il faut des semaines pour discuter de résolutions non contraignantes, les groupes de travail s'éternisent jusqu'à 1 heure du matin*, reconnaît German Velasquez, fort de son expérience de l'organisation. *C'est ce que retiennent les pays industrialisés.* » Au passage, ces derniers oublient que l'OMS est une institution intergouvernementale, et donc à l'image des États qui la forment.

« *L'OMS propose des protocoles qui ne sont pas forcément adaptés aux pays* » Emmanuel Baron

Docteur Tedros veut pourtant croire à un sursaut collectif. « *Nous avons besoin les uns des autres* », lance-t-il en concluant la déclaration de pandémie. Mais le repli national va l'emporter et, à rebours de sa préconisation de ne pas entraver la circulation mondiale, les frontières vont se fermer. Pour l'OMS, l'observation de ses recommandations reste le meilleur rempart à la pandémie : dépistage massif, confinement, suspension des rassemblements... dans des frontières ouvertes. « *Les fermer crée une fausse impression de sécurité tout en empêchant la circulation des outils pour lutter contre l'épidémie*, explique Kelley Lee, de l'université Simon-Fraser. *Mais c'est tentant pour les États, sous la pression de leur opinion.* »

L'OMS parvient toutefois à mobiliser ses membres autour de la recherche d'un traitement contre le Covid-19. Le 18 mars, elle lance « Solidarity », un vaste essai clinique auquel 70 pays se diront prêts à participer. Parmi les quatre médicaments sélectionnés, la fameuse hydroxychloroquine, dont les vertus divisent les spécialistes. Emmanuel Baron, le directeur d'Epicentre, le centre de Médecins sans frontières, s'intéresse au programme. Le 31 mars, il s'apprête à participer à une réunion en ligne entre représentants de l'OMS à Genève et membres du secteur de la santé du Niger, où son organisation est implantée. Mais elle n'aura pas lieu pour cause de mauvaise connexion.

« *Cela suffit à montrer que de tels projets ne peuvent se mener depuis Genève*, lâche Emmanuel Baron. *Ce qui pourrait se faire rapidement se fera plus lentement.* » En cause, une multiplication des procédures, mais aussi un éloignement du terrain. « *L'OMS propose des protocoles qui ne sont pas forcément adaptés aux pays : dans le*

*cas du Niger, les femmes enceintes et les moins de 18 ans, qui représentent une part importante de la population, doivent être inclus dans les études, or ce n'est pas prévu, explique-t-il. Nous avons besoin d'un chef d'orchestre pour éditer des recommandations de prise en charge bénéficiant à tous, mais la réponse opérationnelle doit être mise en œuvre dans la proximité. »*

## **Rodomontades américaines**

Le chef d'orchestre peine vraiment à s'imposer. Trop loin du terrain pour bien des ONG, inefficace et partisane jusque pour son premier contributeur, les États-Unis... Le 7 avril, Donald Trump commence à se déchaîner contre l'OMS sur Twitter. « *Étrangement, ils sont largement financés par les États-Unis et pourtant très centrés sur la Chine* », feint-il de s'étonner. Dans la foulée, il menace de suspendre la contribution américaine – 400 millions de dollars pour l'année – et, le 14 avril, passe à l'action. Une suspension le temps d'une étude sur le rôle de l'OMS « *dans la mauvaise gestion et la dissimulation de la propagation du coronavirus* », prévient-il.

Les attentions manifestes du docteur Tedros pour la Chine nourrissent les accusations américaines, tout comme la proximité de Washington avec Taïwan, non membre de l'OMS et ennemie jurée de Pékin. Mais en toile de fond, il y a aussi une perte d'influence. Parmi les 194 États membres de l'OMS, les États-Unis contribuent en effet le plus. Trop, pour Donald Trump, qui suit une logique d'investisseur : celui qui paie le plus doit profiter le plus. Pas exactement la philosophie originelle de l'ONU et de ses agences. Sur le papier du moins car, de fait, l'OMS reste tributaire des plus grands.

Dans le passé, cette règle a d'ailleurs favorisé les États-Unis. « *Après l'ouragan Katrina (qui a frappé le pays en 2005, NDLR), on recevait des articles scientifiques très critiques sur la réaction américaine, se souvient German Velasquez. J'étais favorable à leur publication par l'OMS, mais on m'a dit de ne pas insister. Les États-Unis ne voulaient pas que l'ouragan Katrina soit mentionné. Résultat, il n'existe pas dans la littérature de l'OMS.* »

Depuis, les équilibres ont commencé à changer. La Chine, deuxième puissance économique mondiale, veut ravir la première place aux États-Unis. Partout, elle gagne en poids et en crédibilité. Quatre organisations internationales ont ainsi désormais à leur tête un citoyen chinois (2). Les Occidentaux ne contrôlent plus tout à fait l'ordre mondial qu'ils ont dessiné après 1945. La référence peut désormais venir d'ailleurs. « *La Chine est en train de fixer de nouveaux standards pour répondre à une épidémie* », a ainsi salué Tedros Ghebreyesus, le 30 janvier, sans rien dire du coup brutal infligé aux droits humains par ces « *standards* ».

Reste que cette évolution pourrait s'accompagner d'un changement profond du système multilatéral. « *Il est possible que des normes soient repensées en tenant compte davantage des points de vue chinois, poursuivant une inflexion déjà en cours*, prévient l'anthropologue et sinologue Évelyne Micollier. *Sur l'éthique par exemple. En Chine, les informations sur un patient concernent aussi sa famille. En Occident, elles*

*ne concernent que l'individu et doivent rester confidentielles. » Cet éventuel basculement exigerait, à tout le moins, de sérieuses garanties de transparence et de démocratie.*

**L'OMS a disposé d'un budget de 5,6 milliards de dollars pour les années 2018 et 2019.** Une somme qui a plus que triplé en trente ans. Malgré cette progression, la marge de manœuvre de l'institution s'est réduite. L'explication est simple. La grosse machine de Genève peut compter sur deux sources de carburant.

**D'un côté, les contributions obligatoires des États**, calculées selon leur richesse et leur population. Jusqu'à l'annonce par Donald Trump, le 15 avril, de la suspension de tout financement américain, les États-Unis se tenaient en tête en y participant à hauteur de 22 % (7,9 % pour la Chine, 4,8 % pour la France).

**De l'autre côté, les participations volontaires des États, mais aussi des fondations, des mécènes...** Elles comptent pour près de 80 % du budget, contre 50 % il y a trente ans. Ce sont elles qui l'ont fait gonfler. Avec une contrainte pesante : le plus souvent, les donateurs décident de leur affectation. Pour 2018-2019, la lutte contre la polio a reçu 60 % de la contribution volontaire de la Fondation Bill-et-Melinda-Gates (531 millions de dollars), alors que Donald Trump a suspendu celle des États-Unis. Si elle avait eu le choix, l'OMS aurait-elle réservé ce qui représente 10 % de son budget à cette maladie qu'elle considère comme un « lointain souvenir dans la plupart des régions du monde »

**« Comme toutes les agences de l'ONU, l'OMS avait plus de liberté il y a trente ans**, analyse Charles Clift, consultant pour le think tank Chatham House et ancien de l'OMS. *Elle est devenue très dépendante de ses donateurs.* » Quid de cette somme une fois la polio éradiquée ? *« Les contributions volontaires, variables, ne permettent pas de visibilité »*, souligne Auriane Guilbaud, maîtresse de conférences en science politique à Paris 8. Aussi, le statut privé de certains contributeurs volontaires – parmi lesquels des laboratoires pharmaceutiques – peut susciter des soupçons de conflit d'intérêts. *« Cela crée un angle d'attaque qui rend l'OMS vulnérable, elle tente de s'en prémunir*, indique Auriane Guilbaud. *Cela permet aussi à des acteurs de jouer un rôle dans la santé publique alors qu'ils n'ont aucun mandat démocratique.* »

*(1) Extraits d'une liste établie par Catherine Z. Worsnop, professeure assistante à l'université du Maryland (États-Unis) et spécialiste de la gouvernance mondiale.*

*(2) L'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), l'Organisation de l'aviation civile internationale (Oaci), l'Organisation des Nations unies pour le développement industriel (Onudi) et l'Union internationale des télécommunications (UIT).*