

Evaluation de la contribution française à l'IFFIm (International Finance Facility for Immunisation)



Rapport final révisé – octobre 2020



Réerves EY

Ce document a été établi sur la base des besoins et informations que vous nous avez communiqués, par référence à votre contexte et en fonction de l'environnement juridique et économique actuel. Les conclusions, qui y sont énoncées, sont élaborées à partir de nos méthodes, processus, techniques et savoir-faire. De ce fait, elles sont, ainsi que le support, notre propriété. La décision de mettre en œuvre ou non ces conclusions, ainsi que les modalités de mise en œuvre relèvent de votre seule responsabilité. Ce document est réservé à l'usage du ministère de l'Economie et des Finances et du ministère de l'Europe et des Affaires étrangères, étant précisé qu'en tout état de cause EY n'assume aucune responsabilité vis-à-vis des tiers.

SOMMAIRE

1. MANDAT DE L’EVALUATION.....	6
1.1. RAPPEL DU MANDAT DE L’EVALUATION	6
1.1.1. Objectifs de l’évaluation	6
1.1.2. Périmètre	6
1.2. DEMARCHE GENERALE ET CALENDRIER	7
1.3. METHODOLOGIE ET TRAVAUX MENES	8
1.3.1. Questions évaluatives	8
1.3.2. Collecte et travaux menés.....	9
1.3.3. Limites méthodologiques	9
2. CONTEXTE DE L’EVALUATION	11
2.1. PRESENTATION DE L’IFFIM, CONCEPT DE FINANCEMENT INNOVANT : GENESE, FONCTIONNEMENT ET GOUVERNANCE	11
2.2. CHIFFRES CLES DE L’IFFIM	15
2.3. L’ENGAGEMENT FRANÇAIS EN FAVEUR DE L’IFFIM	17
2.4. LES OBJECTIFS DE LA CONTRIBUTION FRANÇAISE A L’IFFIM	19
3. PERTINENCE ET COHERENCE	23
3.1. PERTINENCE POUR GAVI.....	25
3.1.1. Un instrument pertinent pour GAVI lors de sa création pour accélérer la couverture vaccinale dans les pays en développement	25
3.1.2. Un mécanisme dont les objectifs ont évolué au cours du temps en réponse aux besoins de GAVI	30
3.2. PERTINENCE ET COHERENCE PAR RAPPORT A LA POLITIQUE DE COOPERATION DE LA FRANCE	35
3.2.1. Une contribution à GAVI/IFFIm pertinente pour soutenir la mise en œuvre de la stratégie française d’aide au développement dans le secteur de la santé.....	35
3.2.2. L’IFFIm, un instrument unique, dont la création s’est inscrite dans la lignée des engagements et discussions sur le financement du développement, fortement soutenus et animés par la France	40
3.2.3. Un environnement de financements innovants dans lequel l’IFFIm occupe une place moins prépondérante que lors de sa création.....	42
3.2.4. La stratégie de mobilisation de l’IFFIm par GAVI sur la période 2016-2020 et les modalités de contribution à l’IFFIm ne semblent pas pleinement pertinents pour répondre à certains besoins spécifiques de la France	44
4. EFFICACITE	46
4.1. CONCRETISATION DES AVANTAGES THEORIQUES DE L’IFFIM	47
4.1.1. L’IFFIM a directement soutenu l’augmentation de la couverture vaccinale initiée via GAVI entre 2007 et 2011	47
4.1.2. Un effet de levier resté en-deçà du potentiel offert par l’instrument, qui n’est plus vérifié depuis 2013	53
4.1.3. Sur la période 2016-2020, l’IFFIm a pu répondre à certains besoins de flexibilité de GAVI pour financer ses actions	57
4.1.4. Un impact difficilement mesurable sur le « market shaping ».....	59
4.2. EFFICACITE DE LA CONTRIBUTION FRANÇAISE A L’IFFIM VIS-A-VIS DE SES OBJECTIFS SPECIFIQUES	62
4.2.1. Un instrument reconnu dans le cercle restreint des bailleurs et acteurs financiers et qui a pu avoir un effet d’entraînement pour GAVI	62
4.2.2. Des bénéfices et retombées pour la France limités tant au niveau de la promotion des financements innovants que pour les industries pharmaceutiques françaises	64
4.2.3. Un marché des social bonds encore peu mature	65
4.2.4. Un modèle IFFIm qui inspire la création d’autres financements innovants	67
5. EFFICIENCE	69
5.1. EFFICIENCE DES PROCESSUS D’ENGAGEMENT, DE PILOTAGE ET DE MOBILISATION DES RESSOURCES NATIONALES	70

5.1.1.	<i>La France participe aux instances de gouvernance de l'IFFIm mais est peu impliquée dans le suivi de sa contribution.....</i>	70
5.1.2.	<i>Des ressources pour financer la contribution française à l'IFFIm mobilisées via le FSD de manière efficiente</i>	74
5.1.3.	<i>Des progrès importants en matière de transparence des activités de l'IFFIm bien que des efforts puissent encore être réalisés</i>	75
5.2.	PERFORMANCE FINANCIERE DE L'IFFIM.....	77
5.2.1.	<i>Quatre principales natures de charges, dont 4 à 5 millions de dollars de frais fixes annuels liés à la gouvernance, à la gestion de trésorerie et aux divers frais de conseil et de services.....</i>	77
5.2.2.	<i>Des frais de gestion et des coûts de fonctionnement globalement maîtrisés</i>	82
5.2.3.	<i>Un mécanisme d'émissions obligataires efficient mais avec des conditions d'emprunt dégradées depuis 2016</i>	84
5.2.4.	<i>Une optimisation de trésorerie qui permet de limiter le coût d'opportunité pour la France et les donateurs</i>	89
5.3.	COMPARAISON ENTRE L'IFFIM ET LES CONTRIBUTIONS DIRECTES A GAVI	93
5.3.1.	<i>L'IFFIm représente un coût net d'environ 3 % du montant des engagements pour toute la période</i>	93
5.3.2.	<i>Le rapport coût-avantage est une estimation très relative et basée sur de nombreuses hypothèses et externalités.....</i>	98
6.	PROSPECTIVE ET RECOMMANDATIONS.....	101
6.1	PERSPECTIVES 2021-2025	101
6.1.1	<i>Les perspectives de GAVI intègrent pleinement l'IFFIm dans le cadre de la prochaine reconstitution en tant qu'outil de flexibilité financière.....</i>	101
6.1.2	<i>Une crise sanitaire contre laquelle GAVI est mobilisée.....</i>	108
6.1.3	<i>Des annonces de réengagements des Etats donateurs auprès de GAVI qui s'accélèrent.....</i>	109
6.2	RECOMMANDATIONS.....	110
6.3	SYNTHESE DES CONSTATS ET PRINCIPAUX CRITERES DE DECISION RELATIFS AUX AVANTAGES ET INCONVENIENTS DE L'IFFIM PAR RAPPORT AU FINANCEMENT DIRECT DE GAVI	116
7.	ANNEXES.....	118
7.1.	LISTE DES ENTRETIENS REALISES	118
7.1.1.	<i>Liste des entretiens réalisés en phase 1</i>	118
7.1.2.	<i>Liste des entretiens de phase 2</i>	118
7.2.	FONDS DOCUMENTAIRE	121
7.3.	SUIVI DES RECOMMANDATIONS DU RAPPORT DE LA COUR DES COMPTES 58-2 SUR LA TAXE SUR LES BILLETS D'AVION ET L'UTILISATION DE SES RECETTES	123

PRINCIPAUX SIGLES ET ACRONYMES

AMC	Advance Market Commitments / Engagements de marché à terme
APD	Aide publique au développement
CA	Conseil d'administration
CAGR	Compound Annual Growth Rate / Taux de croissance annuel composé
CEPI	Coalition pour les innovations en matière de préparation aux épidémies
DFID	Département du Développement international (Gouvernement britannique)
FSD	Fonds Social de Développement
GIVS	Stratégie « La vaccination dans le monde : vision et stratégie » de l'OMS
GR	Groupe de référence
IFFIm	International Finance Facility for Immunisation / Facilité internationale de financement pour la vaccination
MEAE	Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères
OAT	Obligation assimilable du Trésor
ODD	Objectifs de Développement Durable
OMD	Objectifs du Millénaire pour le développement
ONG	Organisation Non Gouvernementale
PEFF	Pandemic Emergency Financing Facility / Mécanisme de financement d'urgence en cas de pandémie
QE	Question Evaluative
R&D	Recherche et Développement
RNB	Revenu National Brut
SBP	Social Bond Principles
UNICEF	Fonds des Nations unies pour l'enfance
VIS	Vaccine Investment Strategy / Stratégie de financement en faveur de la vaccination
TRY	Livre turque
ZAR	Rand Sud-Africain

1. Mandat de l'évaluation

1.1. Rappel du mandat de l'évaluation

1.1.1. Objectifs de l'évaluation

La Facilité de financement internationale pour la vaccination (IFFIm – « International Finance Facility for Immunisation ») est un mécanisme de financement innovant mis sur pied par le Royaume Uni et la France en 2006, à la suite des réflexions menées dans le cadre des Objectifs du Millénaire pour le Développement (sommet du Millénaire, 2000) et de leur financement. L'IFFIm est considérée comme l'une des premières expérimentations du principe de « facilité de financement » pour le développement durable. Un mécanisme de financement innovant dans le domaine de l'immunisation (et la mise en place d'une taxe sur les billets d'avion) avait d'ailleurs été proposé dès le G8 de Gleneagles (Ecosse) en 2005. Pour la période 2007-2026, l'engagement financier global de la France en faveur de l'IFFIm se monte à 1,39 milliard de dollars d'euros (1,88 milliard de dollars US) ; 764,76 millions d'euros restaient à déboursier au 1er janvier 2019.

La Direction générale du Trésor (DG Trésor) du ministère de l'Economie et des Finances, conjointement avec le ministère de l'Europe et des Affaires étrangères (MEAE) a lancé une évaluation de cette contribution de la France à l'IFFIm afin d'en apprécier l'efficacité et l'efficience. Plusieurs objectifs sont poursuivis :

- ▶ Rendre compte de cette contribution française à l'IFFIm, celle-ci n'ayant encore fait l'objet d'aucune évaluation par l'administration de tutelle depuis la création du Fonds en 2006¹ ;
- ▶ Tirer des enseignements utiles pour alimenter les positions de la France vis-à-vis de l'IFFIm en tant que mécanisme et source de financement pour GAVI (Alliance du Vaccin)² ;
- ▶ Nourrir la réflexion stratégique de la France dans la perspective de la conférence de reconstitution des ressources de GAVI prévue en juin 2020 à Londres afin de recueillir des fonds pour financer le programme de GAVI pour la période 2021-2025.

1.1.2. Périmètre

Périmètre thématique : L'évaluation porte sur **la contribution de la France à l'IFFIm et sur le mécanisme IFFIM en tant que source de financement pour GAVI**.

Deux éléments n'entrent pas directement dans le champ de l'évaluation :

- ▶ L'évaluation n'a pas trait directement à l'efficacité des programmes GAVI et à leur impact sur les pays bénéficiaires. L'évaluation ne couvre pas non plus la question du positionnement français vis-à-vis de GAVI ; elle vise à nourrir la réflexion sur le financement de GAVI et le(s) mécanisme(s) financier(s) à privilégier (y compris le rôle des sociétés pharmaceutiques et la façon de les amener à contribuer), mais elle n'a pas l'ambition de se prononcer sur la pertinence du soutien français à GAVI.
- ▶ L'évaluation ne constitue pas une évaluation du Fonds de solidarité pour le développement (FSD) ni de ses ressources (taxes sur les billets d'avion et taxes sur les transactions

¹ Une évaluation a été conduite par la Cour des Comptes en 2010 concernant la taxe sur les billets d'avion et l'utilisation de ses recettes et a émis des recommandations portant sur le fonctionnement de l'IFFIm dont le suivi est réalisé dans le cadre de cette étude.

² « Global Alliance for Vaccines and Immunization », organisation internationale créée en 2000 afin d'assurer aux enfants vivant dans les pays les plus pauvres un meilleur accès aux vaccins nouveaux ou sous-utilisés. L'abréviation GAVI sera privilégiée dans la suite du rapport pour désigner cette organisation, le terme « l'Alliance » pourra également être utilisé.

financières) ; l'IFFIM peut être considérée comme un financement « doublement innovant »³, puisque la contribution française est financée en totalité (depuis 2017⁴) par le FSD, lui-même alimenté par les taxes sur les billets d'avion et les taxes sur les transactions financières. Il s'agit pour autant de deux instruments distincts avec leurs logiques propres. L'évaluation tient compte du mécanisme actuel d'utilisation du FSD comme source unique de paiement de la contribution française, tout en considérant que ce mécanisme ne constitue pas une caractéristique permanente et définitive de l'IFFIm. La pertinence et l'efficacité du financement de la contribution française à l'IFFIm sont ainsi intégrées dans le questionnement évaluatif.

Périmètre temporel : l'évaluation porte sur toute la durée de vie de l'IFFIm à date (2006-2019), en tenant compte des versements futurs associés aux engagements français (jusqu'en 2026), mais aussi à la durée de vie globale du Fonds compte tenu des engagements des autres Etats donateurs (fixée aujourd'hui à 2037, année des derniers versements).

1.2. Démarche générale et calendrier

Une démarche structurée autour de trois grandes phases a été proposée :

PHASES	ETAPES	Dates clés, livrables et réunions
1. Lancement et structuration	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Entretiens de cadrage ▶ Revue documentaire ▶ Présentation de IFFIm et reconstitution de la logique d'intervention de la contribution française au Fonds ▶ Elaboration d'un référentiel d'évaluation, du plan et des outils de collecte et d'analyse ▶ Rédaction de la note de structuration 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Réunion de lancement avec le comité technique : 28/11/2019 ✓ Remise de la note de structuration – version projet : 06/01/2020 ✓ Réunion du groupe de référence (GR n°1) : 10/01/2020 ✓ Remise de la note de structuration – version révisée/ complétée : 04/02/2020
2. Collecte de données et premières analyses	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Analyse documentaire approfondie ▶ Entretiens depuis Paris, en présentiel avec des acteurs clés français (institutionnels, société civile, et du monde académique) et une sélection d'acteurs financiers ▶ Entretiens téléphoniques (avec les membres du CA et la Banque mondiale) ▶ Visite à Genève : entretiens avec les personnes clés de GAVI et une sélection d'acteurs financiers ▶ Visite à Londres : entretiens avec DFID, Slaughter and May, et une sélection d'acteurs financiers ▶ Analyse financière et des coûts de transaction ▶ Rédaction du rapport de mission 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Remise du rapport de mission : 1^{er} avril 2020 ✓ Réunion du groupe de référence (GR n°2) : 8 avril 2020

³ Selon l'interprétation de la Cour des Comptes.

⁴ L'IFFIm a fait l'objet de contributions en dotations budgétaires entre 2008 et 2017.

PHASES	ETAPES	Dates clés, livrables et réunions
3. Analyses finales, conclusion et restitution	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Analyses et réponses complètes aux questions évaluatives ▶ Rédaction du rapport provisoire ▶ Atelier de réflexion autour des recommandations (à confirmer) ▶ Finalisation, rédaction et remise du rapport final ▶ Traitement des dernières demandes et remise du rapport final révisé et d'un résumé exécutif (suivi d'une restitution) 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Remise du rapport provisoire : 6 mai 2020 ✓ Réunion du groupe de référence (GR n°3) : 12 mai 2020 ✓ Remise du rapport final : juin 2020 (version révisée en septembre 2020) ✓ Restitution

1.3. Méthodologie et travaux menés

1.3.1. Questions évaluatives

Le questionnaire proposé s'articule autour de six questions évaluatives (QE) destinées à évaluer la pertinence, la cohérence, l'efficacité, et l'efficience de la contribution de la France à l'IFFIm :

Critère d'évaluation	Questions évaluatives
Pertinence et cohérence	1. Dans quelle mesure la contribution française à l'IFFIm est-elle restée pertinente et cohérente par rapport aux priorités de la France, depuis sa création à 2019 ?
Efficacité	<p>2. Dans quelle mesure les avantages théoriques de l'IFFIm se sont-ils concrétisés ? En particulier : les engagements français ont-ils contribué à accélérer la disponibilité et améliorer la prévisibilité des financements à GAVI ? Dans quelle mesure l'IFFIm a-t-elle été utile et utilisée par GAVI pour répondre aux défis de couverture vaccinale ?</p> <p>3. Dans quelle mesure la contribution française à l'IFFIm a-t-elle permis à la France d'atteindre les objectifs qui lui sont spécifiques ? Lui a-t-elle notamment permis de bénéficier d'une vitrine pour les financements innovants ? A-t-elle influencé la montée en puissance du marché des social bonds ?</p>
Efficience	<p>4. Dans quelle mesure les processus d'engagement, de pilotage et de mobilisation des ressources nationales sont-ils efficaces et correctement mis en œuvre côté français ?</p> <p>5. Quel est le niveau de performance financière de l'IFFIm ?</p> <p>6. Dans quelle mesure la contribution française à l'IFFIm a-t-elle permis à la France de véhiculer l'aide française à GAVI via un mécanisme performant et plus efficace que d'autres canaux de financement ?</p>

Sur la base de la réponse à ces différentes questions évaluatives, l'évaluation vise à formuler des recommandations à visée prospective pour la future contribution de la France à l'IFFIm en tenant compte des orientations futures envisagées par la France, par l'IFFIm et par GAVI, notamment dans la perspective de la conférence de reconstitution de GAVI en 2020.

1.3.2. Collecte et travaux menés

Les travaux de collecte de données nécessaires à la réalisation de l'évaluation se sont déroulés entre février et avril 2020. Ils ont inclus :

- ▶ Une revue documentaire approfondie des documents stratégiques, financiers et opérationnels en lien avec l'évaluation.
- ▶ 54 entretiens réalisés durant la phase de collecte de données avec les différents acteurs identifiés, y compris :
 - Une visite à Londres organisée les 2 et 3 mars ayant permis de rencontrer des membres du Conseil d'administration (CA) de l'IFFIm (parmi lesquels son président), des représentants de DFID, Slaughter and May ainsi qu'un membre indépendant du Conseil d'administration de GAVI ;
 - Des entretiens avec GAVI. Initialement prévus sur place à Genève les 12 et 13 mars, ces entretiens ont été réalisés par visioconférence, GAVI ayant interdit l'accès à ses locaux à des personnes extérieures dans le cadre des restrictions liées à la lutte contre le COVID-19.

La liste des documents analysés est disponible en annexe du présent rapport. La liste des personnes interrogées figure en annexe.

1.3.3. Limites méthodologiques

Plusieurs limites méthodologiques peuvent être soulignées à ce stade de l'étude :

- ▶ La crise sanitaire actuelle du COVID-19 a impacté (de manière limitée néanmoins) la collecte de données. Si la majorité des travaux ont été réalisés avant la survenue de cette crise, certaines visites et entretiens prévus n'ont pas pu être réalisés comme prévu initialement :
 - Une visite prévue à Genève pour rencontrer les interlocuteurs pertinents au sein de GAVI a dû être annulée et les entretiens se sont déroulés en visioconférence. Certains documents considérés par GAVI comme sensibles et non transmissibles par voie électronique n'ont pas conséquent pas pu être consultés, à l'instar des comptes-rendus des réunions du CA de l'IFFIm⁵ ;
 - La crise sanitaire a temporairement suspendu la sollicitation de certains acteurs, en particulier les experts en santé qu'il avait été envisagé de contacter à la suite des entretiens menés avec GAVI afin de pouvoir mettre en perspective les propos de GAVI. Ces acteurs ont pu être contactés dans un second temps en ciblant uniquement un nombre restreint d'entretiens compte tenu de la situation.
- ▶ L'IFFIm est reconnue par l'ensemble des parties-prenantes comme un instrument de financement unique pour lequel il est difficile d'identifier des comparables permettant de conclure de manière simple sur sa performance financière et son efficience.
- ▶ Les conclusions de l'évaluation se heurtent à l'absence de contrefactuel quant aux évolutions en matière d'immunisation en l'absence de l'IFFIm. Des scénarios alternatifs auraient probablement pu être envisagés tels que la mise en place de cycles de reconstitutions de GAVI dès 2006 (la reconstitution de 2011 ayant permis d'atteindre le même niveau de ressources via des contributions directes qu'au cours des années 2007-2010 avec l'appui des ressources provenant de l'IFFIm), ou encore l'organisation d'une conférence des donateurs pour répondre aux enjeux de rattrapage et de mise à niveau dans les pays d'intervention de

⁵ Aucune visite dans les locaux de GAVI n'a pu être réalisée sur la période allant de mi-mars à la date de remise du présent rapport final.

GAVI. Il est néanmoins difficile d'affirmer que ces scénarios auraient abouti aux mêmes impacts, de même qu'il est difficile d'affirmer avec certitude que les résultats obtenus par GAVI au cours des années 2006-2011 n'auraient pas pu être obtenus par d'autres moyens/instruments.

- ▶ Comme souligné dans la section « 2.4 - Les objectifs de la contribution française à l'IFFIm », les objectifs de l'engagement français dans cet instrument ne sont pas clairement définis et ne sont pas partagés entre les parties prenantes. L'absence d'objectifs partagés conduit à fonder certains jugements sur des critères également non partagés entre les parties prenantes qui peuvent avoir une perception positive ou négative d'un même constat.
- ▶ Enfin, la finalisation du rapport est intervenue pendant la pandémie au coronavirus. La collecte de données ayant été effectuée avant le début de la pandémie, il n'a pas été possible d'inclure des éléments spécifiques liés au COVID-19 dans les recommandations.

2. Contexte de l'évaluation

2.1. Présentation de l'IFFIm, concept de financement innovant : genèse, fonctionnement et gouvernance

Les financements innovants ont été progressivement présentés dans les débats internationaux comme des instruments complémentaires aux sources de financements traditionnels et pouvant offrir de la stabilité et de la prévisibilité

A la suite du sommet du Millénaire (2000), l'idée de financements innovants a été inscrite, par le Consensus de Monterrey sur le financement du développement (2002), comme une réponse possible à l'insuffisance des financements traditionnels pour répondre aux défis du développement, qu'il s'agissait hier des OMD, ou aujourd'hui des Objectifs de Développement Durable (ODD) jusqu'à l'horizon 2030⁶.

La notion de financements innovants a depuis fait l'objet d'une reconnaissance croissante dans les débats internationaux, de la création du groupe pilote des financements innovants en 2006, à la Déclaration de Doha de 2008, en passant par la résolution 65/146 des Nations-Unies de 2010, ou bien encore la Déclaration de Rio de 2012, sans oublier les acquis du Programme d'action d'Addis-Abeba en 2015. Signe de cette prise de conscience croissante, étroitement liée à l'idée de biens publics mondiaux, les financements innovants pour le développement ont représenté 100 milliards de dollars sur la période 2001-2013, **avec une progression annuelle en volume de 11% par an**⁷.

Encadré 1 : définitions et typologie de financements innovants

Il n'existe pas de définition commune au concept de financements innovants⁸. D'après la définition du Groupe pilote sur les financements innovants pour le développement, il s'agit « d'instruments destinés à **lever des fonds pour le développement**, caractérisés par leur **complémentarité par rapport à l'aide publique au développement**, par leur **prévisibilité** et leur **stabilité**. Ils sont étroitement liés à l'idée de biens publics mondiaux et visent aussi à corriger les effets négatifs de la mondialisation ».

Multiforme, cette notion recouvre une variété de financements, qui peuvent être répartis en trois catégories⁹ :

- Un premier groupe de mécanismes se distinguent par leur capacité à **mobiliser des ressources supplémentaires en faveur des politiques de développement**. Cela concerne des **mécanismes financiers adaptés à des contextes particuliers ou visant des objectifs spécifiques**. Une première sous-catégorie regroupe les nouvelles assiettes fiscales (taxe sur les billets d'avion, taxe sur les transactions financières), tandis qu'une autre réunit des mécanismes innovants par la recherche d'effet de levier comme les garanties et le blending (mélange de ressources publiques et privées) ainsi que des modalités originales de gestion de la dette comme « Debt 2 Health » qui permet d'annuler la dette d'un pays, sous réserve d'investissement dans le secteur de la santé.

⁶ Plusieurs milliers de milliards de dollars seront nécessaires annuellement pour atteindre les ODD d'ici 2030, tandis que l'APD mondiale ne s'élevait qu'à environ 140 Mds \$ (CNUCED- Conférence des Nations Unies sur le Développement et le Commerce, 2014).

⁷ Dalberg (2014), *Innovative Financing for Development: Scalable Business Models that Produce Economic, Social, and Environmental Outcomes*.

⁸ FERDI, « Quoi de neuf sur les financements innovants ? », Matthieu Boussichas | Vincent Nossek, 2018.

⁹ D'après les travaux conduits lors d'un atelier co-organisé par le MEAE, la FERDI et l'IDDRI en 2018 voir FERDI, « Quoi de neuf sur les financements innovants ? », Matthieu Boussichas | Vincent Nossek, 2018.

- ▶ Une seconde catégorie regroupe des mécanismes dont **l'objet est l'atteinte de résultats**, à travers des investissements (dits d'impact) dont le but est de générer des impacts sociaux-environnementaux, avec comme avatar récent les « Social impact bonds », ou bien encore des émissions obligataires thématiques comme **les obligations vertes ou sociales**.
- ▶ Une troisième catégorie réunit les mécanismes **dont le potentiel d'innovation réside dans les modalités de financement**, à l'instar des mécanismes visant à créer un marché comme la Garantie de marché (AMC) de GAVI, ou bien encore des mécanismes basés sur l'émission obligataire qu'un groupe de bailleurs s'engage à rembourser à terme, afin d'assurer le financement de la fourniture immédiate d'un service public qu'un pays en développement ne parvient pas à financer seul.

L'IFFIm, créée en 2006 : une première expérimentation à grande échelle du concept de « facilité de financement » pour le développement

C'est dans le cadre des réflexions menées sur les Objectifs du Millénaire pour le Développement (sommet du Millénaire, 2000) et leur financement que l'IFFIm a été mise sur pied par le Royaume Uni et la France en 2006. D'après les informations disponibles auprès de la DG Trésor, la décision de création de l'IFFIm a été prise dès 2004, via un accord entre les services de Gordon Brown (Royaume-Uni) et de Nicolas Sarkozy (alors Ministre des Finances). Les négociations se sont poursuivies en 2005 en marge du conseil ECOFIN et ont été formalisées dans une déclaration conjointe entre la France et le Royaume-Uni¹⁰. L'IFFIm constitue ainsi la première expérimentation à grande échelle de ce concept de facilité de financement pour le développement.

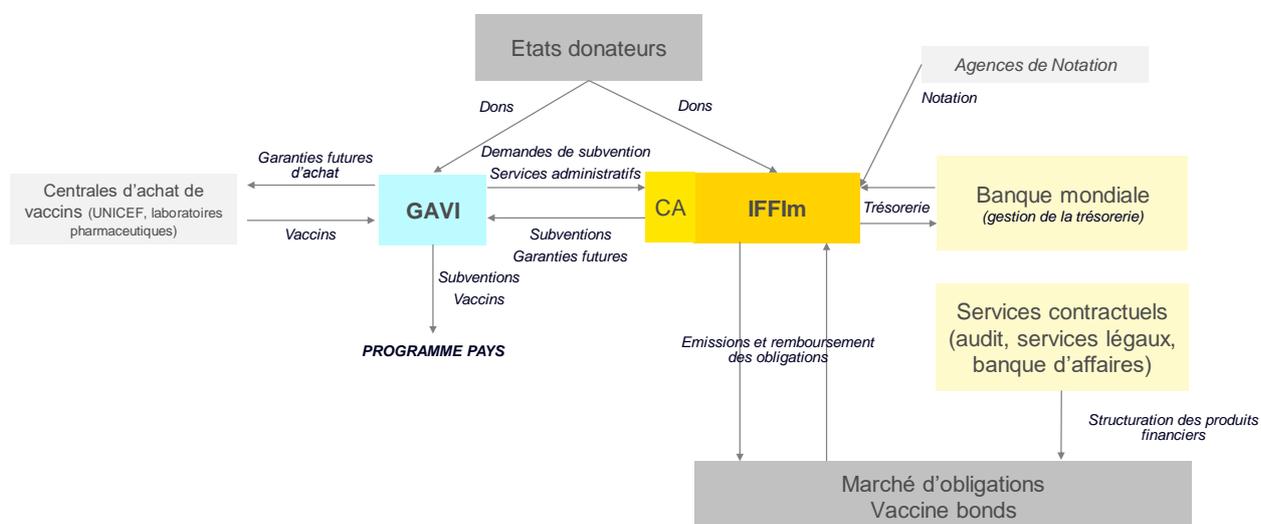
Une gouvernance et un fonctionnement spécifiques

Statutairement, l'IFFIm est une **entreprise commerciale anglaise à responsabilité limitée**, sans capital, également enregistrée comme une organisation caritative au Royaume-Uni (« Charity »)¹¹. Le schéma ci-dessous présente le mécanisme de financement de GAVI via l'IFFIm et les acteurs impliqués dans ce mécanisme :

¹⁰ DG TRESOR, Fiche pour le ministre dans le cadre d'un entretien bilatéral avec Gordon Brown, 2005.

¹¹ Cour des Comptes, Rapport 58-2 sur la taxe sur les billets d'avion et l'utilisation des recettes, 2010.

Figure 1 – Mécanisme de l'IFFIm



Source : EY sur la base des informations transmises par la DG Trésor

Le mécanisme IFFIm permet de lever des fonds sur les marchés financiers **en émettant des obligations (« Vaccine bonds ») garanties à long terme par des engagements de subventions étatiques**. Ces obligations entrent dans la catégorie des « social bonds », puisque les financements levés via ces obligations visent le financement d'initiatives sociales via le soutien à des campagnes de vaccination ou des besoins émergents qui n'étaient pas planifiés en raison de leur caractère imprévisible. Les financements IFFIm visent à abonder GAVI (« Global Alliance for Vaccines and Immunization »), fondation constituée en 2000 dédiée à favoriser un accès durable et équitable à la vaccination, à l'amélioration des systèmes de santé et à la régulation du marché des vaccins.

GAVI est un partenariat public-privé dont l'objectif est l'augmentation de la couverture vaccinale dans les pays les plus pauvres (accès aux vaccins sous-utilisés existants, promotion de l'introduction des nouveaux vaccins et renforcement des systèmes nationaux de santé liés à la vaccination, ripostes aux épidémies, etc.). GAVI réunit les pays donateurs et bénéficiaires, la Banque mondiale, l'OMS, l'UNICEF, des organisations privées telles que la Fondation Bill & Melinda Gates, ainsi que des acteurs de la société civile et du secteur privé pharmaceutique.

L'IFFIm dispose d'une gouvernance propre :

- ▶ Un Conseil d'administration (CA) composé de six membres indépendants choisis par cooptation pour leur expertise financière. Le CA est chargé : (i) d'assurer l'émission de vaccines bonds avec des arrangeurs financiers et l'accord de la Banque mondiale, (ii) d'approuver la politique de gestion des liquidités et des investissements proposée par les services de trésorerie de la Banque mondiale, (iii) de valider le niveau de décaissement du fonds vers GAVI et les programmes concernés, et (iv) de négocier toute modification des obligations des donateurs et déterminer les mesures à prendre en cas de non-respect de ces accords ;
- ▶ Un comité d'audit composé de trois membres¹² ;

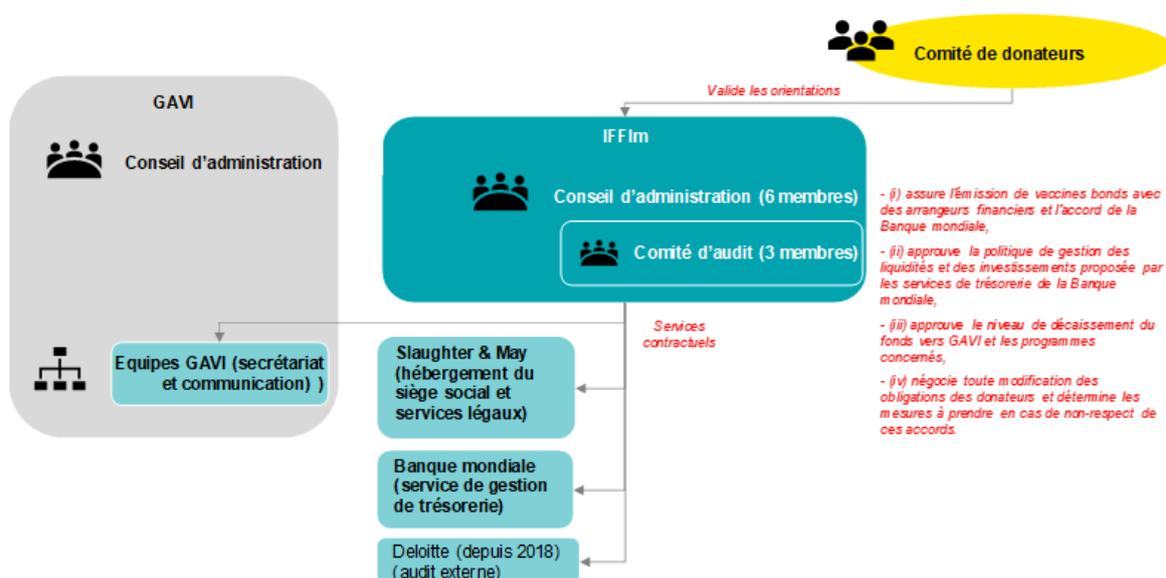
¹² Le rôle de ce comité d'audit est explicité dans le chapitre relatif à l'efficacité de la contribution française à l'IFFIm (section 5.1).

- ▶ Un comité des donateurs qui se réunit tous les six mois pour valider les orientations proposées par le Conseil d'administration.

L'IFFIm n'est pas dotée de personnel en propre. Son fonctionnement repose sur :

- ▶ Des services administratifs (secrétariat, communication) assurés par le Secrétariat du GAVI ;
- ▶ Une gestion de la trésorerie déléguée à la Banque mondiale ;
- ▶ Des services légaux et d'audit externes sous-traités à des cabinets.

Figure 2 – Gouvernance de l'IFFIm



Elaboration EY sur la base des informations disponibles

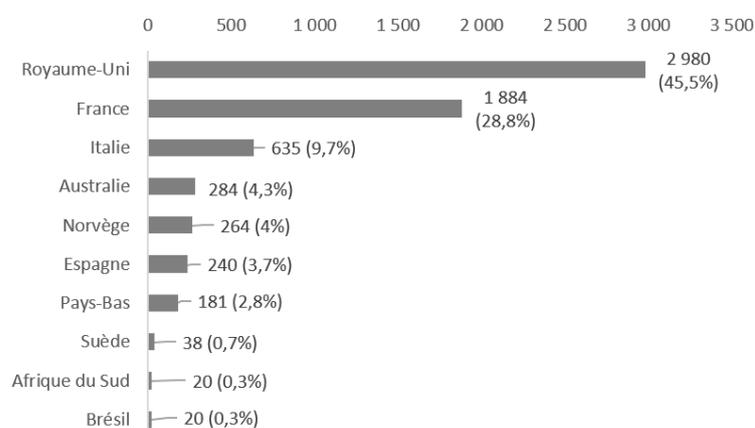
Les émissions de « vaccins bonds » destinées à financer les programmes de GAVI sont réalisées sur la base des demandes de financement de GAVI auprès du Conseil d'administration de l'IFFIm. Ce dernier approuve les demandes de GAVI après s'être notamment assuré que les fonds demandés sont bien destinés à financer des programmes de GAVI. L'IFFIm, avec l'appui notamment de la Banque mondiale, prend alors les décisions adéquates pour disposer des financements nécessaires (levée d'obligations notamment). En amont, GAVI présente au minimum une fois par an au Conseil d'administration de l'IFFIm les montants et programmes pour lesquels la mobilisation de financements de l'IFFIm est envisagée afin d'anticiper les levées de fonds nécessaires et optimiser la gestion de trésorerie pour l'année à venir.

2.2. Chiffres clés de l'IFFIm

Engagements des Etats donateurs

- ▶ L'IFFIm compte ainsi 10 Etats donateurs qui se sont engagés à verser un total de 6,55 milliards de dollars entre 2006 et 2037¹³ selon un calendrier prédéfini qui court entre 10 et 23 ans selon les Etats et les tranches d'engagement.
- ▶ A la suite de sa création à l'initiative de la France et du Royaume-Uni, d'autres pays se sont engagés à contribuer à l'IFFIm : l'Italie, l'Espagne, la Suède et la Norvège en 2005, puis l'Afrique du Sud en 2007, les Pays-Bas en 2009, et l'Australie en 2011, et enfin plus récemment le Brésil en 2018.

Figure 3 - Ventilation de la contribution à l'IFFIm selon la part d'engagement financier par pays (en millions de dollars)



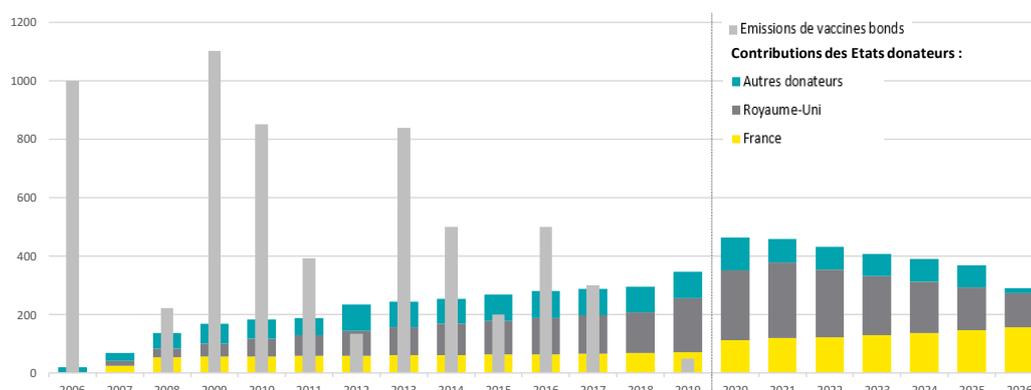
Source : Site internet de l'IFFIm – Elaboration EY (montant en millions de dollars, sur la base des taux de change en vigueur à la date de signature des accords de don)

Versements reçus de la part des Etats donateurs

- ▶ A fin 2019, les Etats donateurs ont versé 2,9 milliards de dollars soit environ la moitié des engagements totaux prévus jusqu'à fin 2037, l'autre moitié reste à verser sur 2020-2037. Le calendrier des versements à venir court jusqu'en 2037, avec une diminution nette à compter de 2027 (principalement du fait de la fin des engagements français en 2026 et d'une diminution importante des engagements du Royaume-Uni).

¹³ La valeur en dollars varie en fonction des taux de change ; elle est d'un peu plus de 5 milliards de dollars à fin 2018 d'après le rapport financier annuel 2018 de l'IFFIm.

Figure 4 - Calendrier de versement des pays donateurs et des émissions de Vaccine bonds¹⁴



Source : Elaboration EY sur la base des données au 31 décembre 2019 (Document Contributions and Proceeds to GAVI)

Emissions de « vaccines bonds » par l'IFFIm

- ▶ 6,1 milliards de dollars de « vaccines bonds » émis depuis 2006 par l'IFFIm sur différents marchés (uridashi, kangaroo, eurobond, sukuk et global benchmark (années 2006, 2009, 2010 et 2013 pour les plus importantes)
- ▶ Une maturité des émissions de social bonds de 3 à 4 ans en moyenne

Date	Transaction	Monnaie	Investisseur	Montant (eq. USM\$)
2006	Inaugural benchmark	USD	Deutsche Bank, Goldman Sachs	1 000
2008	Uridashi	ZAR	Daiwa Securities	223
2009	Uridashi	AUD, NZD, ZAR	Daiwa Securities	429
2009	Sterling	GBP	HSBC, Royal Bank of Scotland	400
2009	Uridashi	USD, AUD	Mitsubishi UFJ Securities	143
2009	Uridashi	AUD, ZAR	HSBC	130
2010	Uridashi	ZAR	Daiwa Securities	320
2010	Uridashi	AUD, BRL, ZAR	HSBC	101
2010	Kangaroo	AUD	Commonwealth Bank of Australia, RBC Capital Markets	395
2010	Eurobond	AUD	TD Securities	34
2011	Uridashi	BRL	Daiwa Securities	225
2011	Uridashi	AUD, BRL, ZAR	J.P. Morgan	169
2012	Uridashi	AUD, ZAR	HSBC	98
2012	Uridashi	AUD	J.P. Morgan	38
2013	Uridashi	TRY, ZAR	Daiwa Securities	139
2013	Global benchmark	USD	Daiwa Securities, Deutsche Bank	700
2014	Sukuk	USD	Standard Chartered	500

¹⁴ Les engagements des Etats donateurs diminuent fortement après 2026 (seul le Royaume-Uni poursuit ces engagements dans une plus faible mesure jusqu'à 2029, la Norvège jusqu'à 2030 et le Brésil jusqu'à 2037.).

2015	Sukuk	USD	Standard Chartered	200
2016	Global benchmark	USD	Citi, Deutsche Bank, J.P. Morgan	500
2017	Global benchmark	USD	Citi, Crédit Agricole CIB, Goldman Sachs	300
2019	Sukuk	USD	Islamic Development Bank	50
Total				6 094

Versements de l'IFFIm à GAVI

- ▶ Sur la période 2006 à 2019, 2,9 milliards de dollars¹⁵ ont été mobilisés par GAVI via l'IFFIm soit 48% des financements totaux levés par l'IFFIm
- ▶ L'IFFIm a représenté 17% des ressources totales de GAVI entre 2006 et 2019. Cette part était plus importante en début de période, avec un pic de 70,6% sur la première année de fonctionnement de l'IFFIm en 2006 (524 millions de dollars), puis une moyenne de 53% sur la période 2006 à 2010.

2.3. L'engagement français en faveur de l'IFFIm

Un engagement global de la France de 1,39 milliards d'euros à l'IFFIm

Pour la période 2007-2026, l'engagement global de la France en faveur de l'IFFIm est de 1,39 milliard d'euros (1,7 milliard de dollars US¹⁶), plaçant celle-ci au 2ème rang des contributeurs après le Royaume-Uni (2,6 milliards de dollars US). Cet engagement financier est divisé en trois tranches :

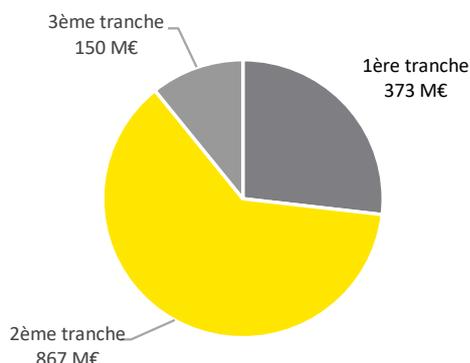
- ▶ Une tranche de 372,8 millions d'euros financée par le FSD (Fond de Solidarité pour le Développement) lui-même financé par la taxe sur les billets d'avion pour la période 2006-2021¹⁷ ;
- ▶ Une deuxième tranche de 867,16 millions d'euros initialement financée par le programme budgétaire 110 relatif à l'aide économique et financière au développement de la Direction générale du Trésor, puis par le FSD à partir de 2016 pour la période 2007-2026 ;
- ▶ Une tranche additionnelle (troisième tranche) de 150 millions d'euros financée à travers le FSD pour la période 2022-2026.

¹⁵ IFFIm 3Q2019 Quarterly report.

¹⁶ Contributions GAVI, 31 décembre 2019, date de change : 2016.

¹⁷ Le FSD est mis en œuvre pour le compte de l'Etat par l'AFD, qui gère le versant financier de l'accord (versement aux organisations concernées notamment).

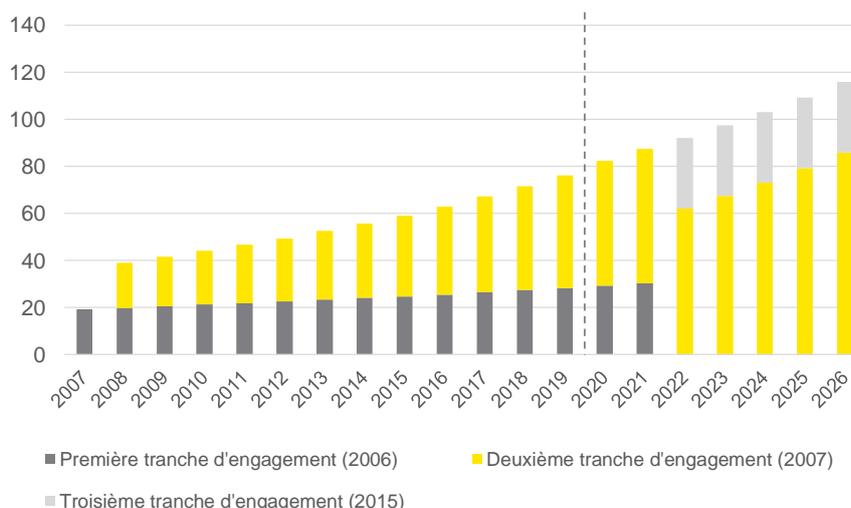
Figure 5 : Répartition des sources de financement de l'engagement financier français à l'IFFIm



Source : Cahier des charges

Sur ces différents engagements, la France avait versé 685,31 millions d'euros à l'IFFIm au 1^{er} janvier 2020, et il lui restait encore 704,65 millions d'euros à déboursier à cette date.

Figure 6 – Montants des engagements versés et prévus de la France à l'IFFIm (millions d'euros)



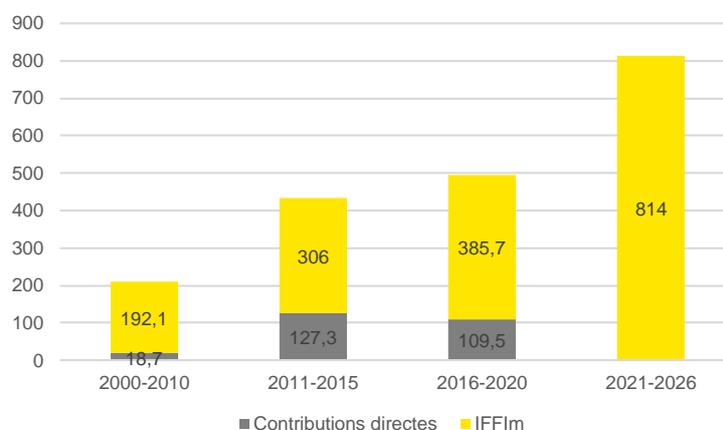
Source : Données transmises par la DG Trésor

.... Aux côtés d'autres financements à GAVI, dont un prêt concessionnel de 100 millions d'euros accordé en 2015

La contribution française à GAVI a jusqu'ici principalement transité via l'IFFIm. Outre l'IFFIm, la France a cependant aussi financé GAVI par le biais de contributions directes sous la forme de dons (avant 2015) et de prêt (depuis 2015).

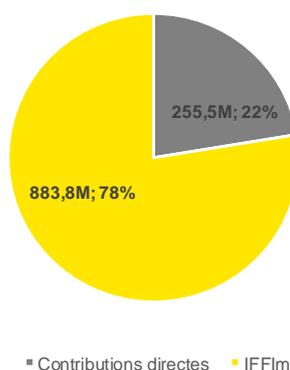
En 2015, la France a ainsi mis à disposition de GAVI, via l'AFD, un prêt concessionnel de long-terme d'un montant de 100 millions d'euros pour permettre d'accroître la couverture vaccinale dans six pays francophones de la zone sahélienne (Burkina Faso, Mali, Mauritanie, Niger, Sénégal, Tchad). Ce prêt a fait l'objet d'un accord tripartite signé entre l'AFD, GAVI et la fondation Bill & Melinda Gates, cette dernière s'engageant à rembourser le prêt octroyé par l'AFD.

Figure 7 : Décomposition des contributions et engagements français à GAVI (directs et via IFFIm) selon les « périodes stratégiques »¹⁸ (millions USD)



Source : Fiche pays donateur France, site internet GAVI

Figure 8 : Décomposition de la contribution totale française à GAVI (directe et via IFFIm) (millions USD) sur la période 2007-2020



Source : Elaboration EY d'après données disponibles (graphique précédent)

2.4. Les objectifs de la contribution française à l'IFFIm

Motivations initiales en 2004

Les objectifs de la contribution française à l'IFFIm ne figurent pas dans un/ des document(s) permettant d'identifier de manière claire et univoque les intentions de la France au moment de la création du Fond en 2004. Ces intentions françaises s'inscrivaient dans les réflexions plus larges menées par la présidence Chirac sur les financements innovants. Un groupe de travail portant sur « les nouvelles contributions financières internationales » établi en 2003 sur la demande du président de la République¹⁹ faisait état de la nécessité de **trouver de nouvelles contributions internationales et de nouvelles sources de financement pour répondre aux besoins des**

¹⁸ Les « périodes stratégiques » (terme utilisé par GAVI) correspondent aux cycles de reconstitution des ressources de GAVI. Deux reconstitutions ont eu lieu à la date de l'évaluation au titre des périodes 2011-2015, puis 2016-2020.

¹⁹ Rapport au Président de la République, les nouvelles contributions financières internationales, Groupe de travail présidé par Jean-Pierre Landau, 2004.

pays en développement, d'assurer la prévisibilité de l'aide et d'améliorer la performance des systèmes actuels d'aide au développement. Le rapport cite ainsi « l'International Finance Facility » comme un moyen pouvant répondre en partie à ces enjeux. Il explore également la possibilité de mettre en place une fiscalité internationale pour lever de nouvelles ressources pour le financement de l'aide au développement.

La décision d'engagement de la France dans l'IFFIm a d'abord résulté de négociations entre France et le Royaume-Uni sur la **mise en place d'une taxe sur les billets d'avion**. Comme indiqué dans une note pour le Ministre datée du 16 novembre 2005 et comme rappelé de manière régulière depuis dans les différents documents de présentation de l'IFFIm, la décision d'engagement de la France a été prise en 2004 « *via un accord entre les services de Gordon Brown et de Nicolas Sarkozy (alors Ministre des Finances), avec l'espoir (déçu) que les britanniques mettent également en place la taxe sur les billets d'avion* ».

Objectifs actualisés depuis 2006

Les intentions françaises n'ont pas été plus clairement formulées lors des engagements ultérieurs en 2008 (deuxième tranche), puis en 2015 (troisième tranche).

Les décisions relatives à ces nouvelles tranches ont été principalement motivées **par l'engagement plus global de la France en faveur de la santé dans les pays en développement, et notamment dans le domaine de la vaccination, champ d'action principal du GAVI**. La note pour le Ministre du 26 juin 2014²⁰ concernant la décision sur l'IFFIm dans le cadre de la reconstitution du GAVI pour la période 2016-2020, qui a débouché sur un nouvel engagement de la France jusque 2026 (3^{ème} tranche), insiste particulièrement sur l'importance stratégique du GAVI pour la France, tout en rappelant que l'IFFIm en constitue le principal canal de financement côté français.

Elle souligne aussi que l'évaluation indépendante de l'IFFIm menée en 2011 par le cabinet HLSP « *a mis à l'avant l'efficacité financière pour les donateurs et l'utilité directe pour GAVI* » de l'IFFIm, légitimant la contribution française en évoquant **les avantages propres à l'instrument** qu'une évaluation a permis de confirmer.

La France partage ainsi les objectifs de l'IFFIm, c'est-à-dire mieux répondre aux besoins du GAVI et aux défis de couverture vaccinale en accélérant la disponibilité et en améliorant la prévisibilité des fonds nécessaires. Ce mécanisme vise aussi à permettre de négocier des prix avec les producteurs de vaccins en permettant une production à grande échelle et en garantissant des approvisionnements stables.

Encadré 2 : Précision sur le concept d' « objectifs partagés »

Il ne semble pas y avoir d'objectifs officiellement partagés entre les différents donateurs à l'IFFIm. Comme le soulignait déjà le rapport d'évaluation de l'IFFIm réalisé par le cabinet HLSP en 2011, il n'existe pas de référentiel ni de cadre commun de mesure de la performance du Fond intégrant des cibles à l'aulne desquelles mesurer la performance de l'IFFIm. Les attendus à l'égard de l'IFFIm ne font pas tous consensus (la structuration du marché des vaccins est d'ailleurs citée comme un exemple d'objectif qui n'est pas explicitement formulé et partagé de tous les donateurs).

Toutefois une cible visant une levée de fonds de 4 milliards de dollars devant permettre de sauver 5 millions de vies aurait été présentée par l'IFFIm au Conseil d'administration de GAVI

²⁰ Note Ministre DG Trésor Service des Affaires financières multilatérales et du développement : Décisions sur la Facilité Financière Internationale pour l'Immunisation, 26 juin 2014.

lors de sa création (et un objectif est affiché par le DFID dans ses revues annuelles visant à fournir 3,3 milliards de dollars à GAVI avant fin 2015).

Logique d'intervention de la contribution française à l'IFFIm

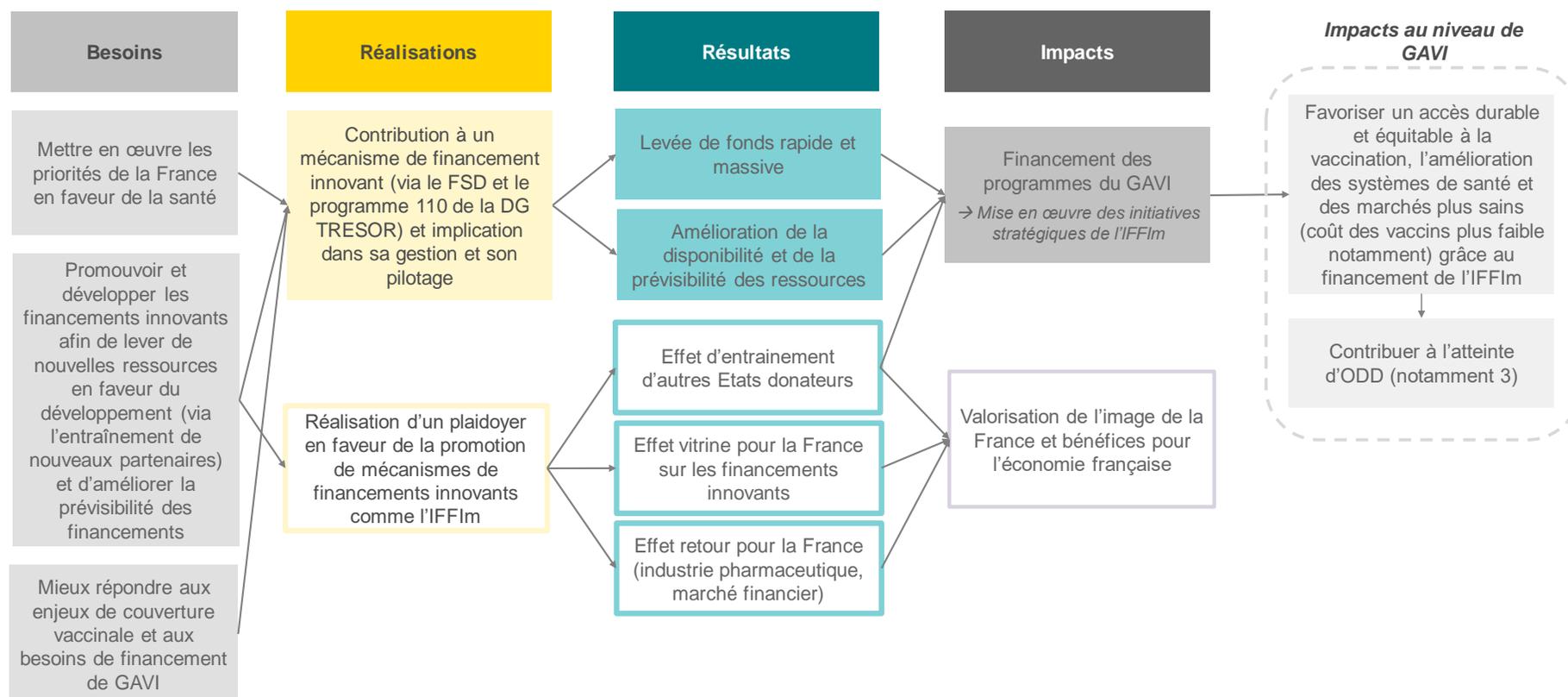
Au regard de ces éléments, les objectifs de la contribution française à l'IFFIm incluent :

- ▶ Des objectifs liés à l'instrument IFFIm et aux avantages « théoriques » qu'il offre :
 - La contribution doit d'abord permettre de dégager la liquidité nécessaire pour financer des campagnes de vaccination de GAVI, tout en étalant leur remboursement dans le temps (mécanisme de « frontloading ») (*cf Fig 9 : réalisations et résultats attendus*) ;
 - Par ce mécanisme, la contribution française vise surtout à répondre aux besoins du GAVI et aux défis de couverture vaccinale en accélérant la disponibilité et en améliorant la prévisibilité des fonds nécessaires. Comme souligné, ce mécanisme doit également permettre de négocier des prix avec les producteurs de vaccins en permettant une production à grande échelle et en garantissant des approvisionnements stables (*cf Fig 9 : impacts attendus*)
- ▶ Des objectifs spécifiquement français (*cf Fig 9 : réalisations, résultats et impacts attendus*), qui peuvent être :
 - Explicites, liés à la politique française d'aide au développement en matière de santé et l'évolution de ses priorités entre la création de l'IFFIm et 2020.
 - Plus implicites : via sa contribution à l'IFFIm, la France a également la volonté de servir de vitrine à l'international pour la participation à des mécanismes de financements innovants dans le but, notamment, de créer un effet d'entraînement (contributions de nouveaux Etats donateurs et possibilité alternative aux contributions directes pour certains Etats donateurs). A posteriori, ces objectifs intègrent également la volonté d'obtenir un effet retour à cette contribution via notamment des retombées pour les industries pharmaceutiques françaises ou via l'émission de social bonds sur le marché français.

Ces objectifs peuvent se matérialiser par une représentation graphique²¹ permettant de visualiser de façon schématique les besoins existants au moment de la création de l'IFFIm, ainsi que la chaîne logique allant de la contribution française vers les résultats et impacts attendus de cette contribution (si les impacts au niveau de GAVI ont également été intégrés dans cette « logique d'intervention », il est à noter cependant que les impacts des programmes du GAVI dans les pays en développement ne sont pas analysés dans le cadre de cette évaluation).

²¹ Ce cadre est nécessaire pour clarifier les objectifs et les traduire en une hiérarchie d'effets attendus de façon à permettre leur évaluation.

Figure 9 : Logique d'intervention de la contribution française à l'IFFIm



Source : Cahier des charges - Revue documentaire - Entretiens réalisés en phase de cadrage de l'évaluation - Elaboration EY

3. Pertinence et cohérence

QE1 : Dans quelle mesure la contribution française à l'IFFIm est-elle restée pertinente et cohérente par rapport aux priorités de la France, depuis sa création à 2019 ?

Cadre méthodologique

L'analyse proposée dans le présent chapitre vise à apprécier la pertinence de la contribution de la France à l'IFFIm en mettant en relation les objectifs de cette contribution avec les enjeux et besoins auxquels elle entend répondre, à la fois lors de l'engagement initial de la France à la création de l'instrument, et de manière actualisée en tenant compte des évolutions du contexte sanitaire, de GAVI et de la politique de coopération de la France. Le présent chapitre analyse donc les besoins et raisons qui ont motivé les contributions françaises à l'IFFIm depuis 2006, et vérifie que les objectifs de la contribution française à l'IFFIm restent pertinents dans le contexte actuel, en considérant notamment l'évolution de la stratégie et des capacités de financement de l'aide au développement par la France mais aussi l'évolution des besoins propres à GAVI.

Les analyses de pertinence et de cohérence menées dans le présent chapitre s'articulent autour de deux parties :

- **La pertinence par rapport aux besoins de GAVI.** *L'engagement de la France en faveur de l'IFFIm s'est inscrit dans un contexte marqué par une montée en charge des débats de la communauté internationale sur les sources et mécanismes de financement en faveur du développement, et la création de l'IFFIm a visé spécifiquement à répondre aux enjeux du financement de la santé mondiale, et au défi majeur que représente la vaccination en particulier. Dans ce contexte, l'engagement français a été motivé par les avantages théoriques anticipés propres à l'IFFIm au bénéfice des objectifs de GAVI. Il s'agit donc de vérifier que ces avantages restent, sur un plan théorique, pertinents pour la France en tant qu'Etat donateur à GAVI.*
- **La pertinence de la contribution à l'IFFIm par rapport aux objectifs spécifiquement français** *de soutien au secteur de la santé et par rapport à ceux, plus implicites, de contribuer au développement des financements innovants en faveur du développement. Cette analyse inclut aussi une revue de la cohérence de la contribution française par rapport à la stratégie globale de financement de GAVI par la France, et sa complémentarité par rapport aux autres mécanismes de financement existants dans le domaine de la santé mondiale.*

Principaux constats et conclusions

- ▶ La création de l'IFFIm a répondu à un fort besoin d'investissement pour élargir l'accès aux vaccins dans les pays pauvres, et permettre d'atteindre l'objectif de couverture vaccinale universelle visé par la stratégie ambitieuse établie par l'OMS sur la période 2006-2015 en vue d'atteindre les Objectifs du Millénaire pour le Développement. Elle a également répondu au manque de ressources de GAVI, jeune institution née dans les années 2000, pour mettre en place sa stratégie de soutien aux pays en développement.
- ▶ Le mandat de l'IFFIm est d'apporter des ressources en réponse aux besoins de financement de GAVI et indirectement d'assurer une meilleure prévisibilité des ressources pour une planification à l'avance. Positionné comme un outil de frontloading permettant de disposer de financements massifs et rapides à sa création, le rôle de l'IFFIm a ensuite évolué pour répondre à d'autres besoins de GAVI. En effet, le succès des cycles de reconstitution et l'augmentation importante des contributions directes à GAVI à partir de 2011 ont limité le

besoin de recourir à des émissions de vaccins bonds pour mettre en œuvre les plans d'investissement de GAVI²².

- ▶ L'IFFIm reste particulièrement pertinente pour GAVI, même s'il ne répond plus à des besoins qui prévalaient lors de sa création. En accord avec le comité des donateurs et les conseils d'administration de GAVI et de l'IFFIm, des « initiatives stratégiques » ont été définies progressivement depuis 2015 et repositionnent l'IFFIm comme un instrument de flexibilité financière (actif de long terme apportant la souplesse nécessaire pour compléter les besoins en financement et/ou répondre à des besoins imprévus), et de structuration du marché des vaccins (afin d'assurer un approvisionnement durable et la sécurisation de prix compétitifs, mais aussi pour inciter l'industrie pharmaceutique à investir dans la recherche et le développement de nouveaux vaccins). Malgré cette utilité avérée, l'évaluation peut toutefois s'interroger sur la parfaite adaptation de l'instrument à ces besoins : bien qu'il n'y ait pas d'alternative établie à ce jour, il est légitime de se demander si d'autres mécanismes seraient plus pertinents qu'un instrument complexe comme l'IFFIm.
- ▶ Le soutien de la France à GAVI est pertinent au regard de la stratégie française d'aide au développement dans le secteur de la santé. L'IFFIm constitue de plus une possibilité alternative aux contributions directes pour certains donateurs, en leur offrant une possibilité d'intégrer la communauté des donateurs à GAVI via un mécanisme de marché permettant d'échelonner leur contribution (et pour des montants plus élevés). En France, cela passe par un financement via le FSD, fonds extrabudgétaire qui permet de sanctuariser les ressources nécessaires pour répondre aux engagements de la France dans l'IFFIm. Cependant, ce caractère extrabudgétaire et long terme des contributions à l'IFFIm entraîne une impossibilité de pilotage politique de cette contribution et de contrôle par le parlement fortement contestée par les institutionnels français, ce qui nuance la pertinence de cet instrument pour la France.
- ▶ L'IFFIm répond aux besoins de financement de GAVI selon ses demandes et constitue bien, en tant que mécanisme financier spécialisé, un moyen de relayer des priorités françaises. La capacité de l'instrument à relayer des priorités plus spécifiques, géographiques ou thématiques²³, est indissociable de GAVI et de sa stratégie d'utilisation de l'IFFIm qui ne répond pas à une logique d'orientation vers des géographies données²⁴ (même s'il est à souligner que la Norvège, autre Etat donateur de l'IFFIm, a récemment conditionné sa contribution à l'IFFIm à un soutien au CEPI qui n'était initialement pas prévu dans le programme d'action de GAVI).

²² Source : interprétation des documents et entretiens menés. A noter que d'après GAVI, son positionnement sur le renforcement de la couverture vaccinale pour les vaccins les plus stratégiques plutôt que sur l'introduction de nouveaux vaccins (en particulier sur la période 2016-2020) pourrait également expliquer le plus faible recours à des financements provenant de « vaccins bonds » (en complément du principal argument consistant à piloter les ressources en priorisant les subventions par rapport aux financements IFFIm). L'évaluateur choisit de ne pas retenir cette explication dans la mesure où le lien de causalité entre le fait de prioriser le renforcement de la couverture vaccinale au lieu de l'introduction de nouveaux vaccins et implications financières n'apparaît pas évident.

²³ Question posée à l'évaluateur dans le cadre de la présente évaluation

²⁴ L'objectif de l'IFFIm n'est en aucun cas de cibler les financements. Il pourrait en revanche être légitime de s'interroger sur l'objectif de la contribution de la France à l'IFFIm. Sans remettre en cause l'essence du multilatéralisme, l'engagement de la France n'exclut pas la recherche d'influence dans l'utilisation de ses contributions versées, ni la définition de priorités que la France souhaite voir soutenues/ prises en compte de manière spécifique. Cette recherche d'influence est inexistante au niveau de l'IFFIm, et serait à analyser au niveau de GAVI. En l'état et dans la mesure où la France n'a pas défini d'objectifs particuliers associés à l'IFFIm en tant que mécanisme financier, il n'est pas possible ni pertinent de s'interroger a posteriori sur la capacité de l'IFFIm à servir des priorités géographiques de la France

3.1. Pertinence pour GAVI

3.1.1. Un instrument pertinent pour GAVI lors de sa création pour accélérer la couverture vaccinale dans les pays en développement

La mise à niveau et l'accélération de la couverture vaccinale dans les pays en développement constituaient un enjeu fort lors de la mise en place de l'IFFIm, notamment pour contribuer à l'atteinte des OMD

La vaccination est devenue, depuis 1990-2000, l'une des interventions sanitaires considérées par l'OMS parmi les plus efficaces et à impact rapide. Depuis le Sommet du Millénaire en 2000 et jusqu'en 2015, elle a notamment constitué la clef de voute de la réussite de l'Objectif du Millénaire pour le Développement 4 : « Réduire la mortalité infantile », dont la cible était de « Réduire de deux tiers, entre 1990 et 2015, le taux de mortalité des enfants de moins de 5 ans ». Cet OMD 4 a depuis été repris au sein de l'Objectif de Développement Durable 3 « Permettre à tous de vivre en bonne santé et promouvoir le bien-être de tous à tout âge » à l'horizon 2030.

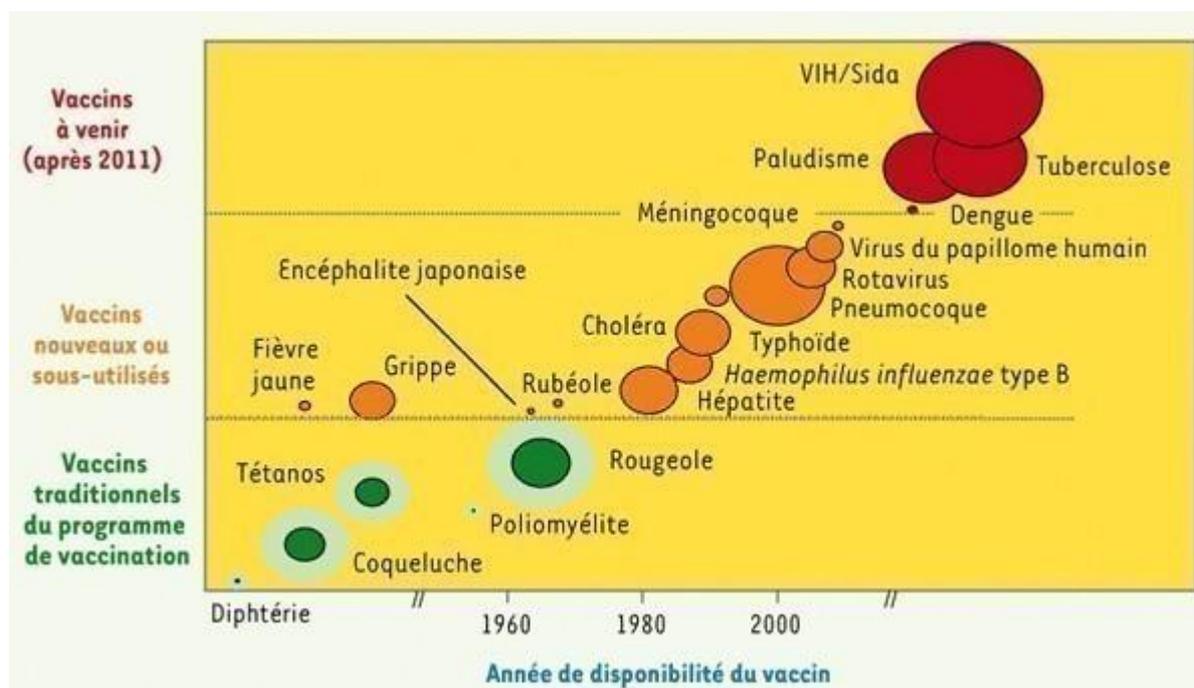
De nombreux efforts de vaccination ont été faits pour renforcer la mise en œuvre et le déploiement du PEV (Programme Elargi de Vaccination, créé en 1974). Dans les années 1980, ces efforts étaient concentrés sur les six vaccins dits « de base » qui composaient alors ce programme (tuberculose, rougeole, coqueluche, diphtérie, tétanos, poliomyélite), et leur déploiement visait un impact maximal et rapide sur la réduction de la mortalité infantile²⁵. Trois nouveaux vaccins ont été introduits dans ce programme par la suite (fièvre jaune, hépatite B et Hib).

Pourtant, en 2007, le nombre de décès liés à la sous-utilisation de vaccins était important tant pour des vaccins existants de longue date (rougeole, tétanos, coqueluche), que pour des vaccins plus récemment homologués et distribués (rotavirus, pneumocoques, hépatite). De façon générale, en 2006, 26,3 millions d'enfants de moins d'un an (79%) n'avaient pas été vaccinés par le DTC3 (vaccin-étalon de l'époque afin d'évaluer la couverture vaccinale dans les pays)²⁶. Cette situation justifiait pour les années à venir un besoin massif de financements rapides afin de faire décoller tous ces vaccins, stabiliser la couverture vaccinale et atteindre le rythme de vaccination de routine (vaccination annuelle d'une cohorte de naissance).

²⁵ *Recommandations et politiques vaccinales mondiales : le rôle de l'OMS*, Philippe Duclos et Jean-Marie Okwo-Bele, Med Sci 2007.

²⁶ *Données mondiales sur la vaccination*, OMS/ UNICEF, janvier 2008.

Figure 10 - Utilisation et impact potentiel estimé des vaccins sur la mortalité en 2007



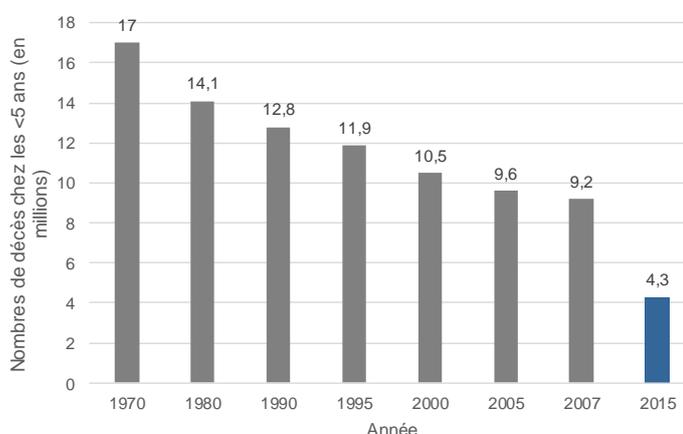
La taille des pastilles schématise le nombre de décès par maladie en 2007 (hors décès évités grâce aux vaccins) pour les maladies pour lesquelles un vaccin existe ou pour lesquelles les travaux de recherche étaient en cours. A titre d'exemple, le fardeau résiduel estimé de la rougeole était de 610 000 décès en 2007.

Source : *Recommandations et politiques vaccinales mondiales : le rôle de l'OMS*, Philippe Duclos et Jean-Marie Okwo-Bele, Med Sci 2007

Ce besoin de financements importants était d'autant plus nécessaire que la couverture vaccinale **cachait des disparités géographiques profondes**, même si elle s'était largement étendue depuis quelques décennies. Les pays en voie de développement étaient ainsi largement en retard en termes de vaccination par rapport aux pays industrialisés tels qu'en Europe ou les Amériques. Ainsi, en 2006, le taux de couverture mondiale de l'Hépatite B atteignait les 60% contre 49% de couverture moyenne pour la zone Afrique. De même pour l'Hib, dont la couverture vaccinale s'élevait à 92% pour les Amériques et atteignait seulement 24% en Afrique.

En 2006, beaucoup de progrès restaient ainsi à faire dans le domaine de la couverture vaccinale et les besoins en financement étaient très importants pour permettre un réel décollage (rattrapage vaccinal et expansion de la stratégie dans les pays en voie de développement) et accélérer l'atteinte de la vitesse de croisière (vaccinations systématiques par cohortes de naissance annuelles). Les Objectifs du Millénaire semblaient en effet encore bien loin en 2006 : il s'agissait de diviser presque de moitié le nombre de décès en moins de 10 ans afin d'atteindre un objectif de 4,3 millions de décès par an en 2015, alors que le nombre de décès n'avait pas pu être divisé de moitié en 40 ans.

Figure 11 - Evolution du nombre de décès chez les moins de 5 ans (en millions) de 1970 à 2007 et objectif à atteindre en 2015



Source : Vaccins et vaccination : la situation dans le monde, OMS UNICEF et Banque mondiale, 2010

L'IFFIm, un instrument très pertinent pour permettre la réalisation de la stratégie GIVS, dont GAVI a représenté l'un des principaux vecteurs

Dans cette perspective de réalisation des OMD, l'année 2006 a également été marquée par l'approbation d'une nouvelle stratégie élaborée de concert par l'OMS et l'UNICEF pour la période 2006-2015 qui fit date et marqua le point de début de toute la structuration des programmes internationaux. Intitulée GIVS « La vaccination dans le monde : vision et stratégie », elle était dotée de 4 objectifs stratégiques²⁷ :

- Protéger davantage de personnes dans un monde qui change ;
- Adopter de nouveaux vaccins et de nouvelles technologies ;
- Intégrer la vaccination, les interventions sanitaires apparentées et la surveillance au sein des systèmes de santé ;
- Vacciner dans un monde interdépendant.

Contrairement au PEV précédent qui se focalisait sur un nombre restreint de vaccins, cette nouvelle stratégie visait à protéger, via une couverture vaccinale très élevée, un plus grand nombre de personnes contre plus de maladies. Elle a également étendu la vaccination non seulement aux nourrissons, mais aussi à d'autres classes d'âge. Les couvertures vaccinales étaient ainsi vouées à être massivement renforcées à travers le monde, via l'intensification de programmes de vaccins auparavant sous-utilisés et l'introduction de nouveaux vaccins, ce qui est fait dès 2006 avec l'introduction du vaccin conjugué pneumocoques et du vaccin antirotavirus (à titre d'exemple, ce dernier vaccin pouvait éviter 2 millions de décès par an). GAVI a été citée à de nombreuses reprises dans cette nouvelle stratégie comme ayant été créé afin de répondre au besoin de financement des programmes vaccinaux. La stratégie GIVS capitalisait en effet beaucoup sur la force des partenariats afin d'atteindre ses objectifs et considérait le Measles Partnership, GAVI et l'IFFIm comme ses principaux partenaires sur lesquels elle pouvait compter.

Encadré 3 – Les enjeux de la vaccination mondiale

Tandis que l'Agenda 2030 a fait de la Couverture Santé Universelle (CSU) une priorité, qu'un des Objectifs de Développement Durable cible spécifiquement « la bonne santé et le bien être »

²⁷ GIVS: La vaccination dans le monde : vision et stratégie 2006-2015, OMS UNICEF, 2006

des populations et que la santé occupe une place transversale de l'ensemble des ODD (publication de l'OMS²⁸), la survenance de crises épidémiques de grande ampleur rappelle la primauté des défis relatifs à la sécurité sanitaire mondiale. La Banque mondiale estime ainsi que la survenance d'une pandémie sévère pourrait détruire près de 0,7% du PIB mondial²⁹.

Elément fondamental de la couverture santé universelle, **la vaccination joue un rôle dans la réalisation des ODD**. D'après le rapport d'activité 2018 de GAVI³⁰, plus de 760 millions d'enfants ont été vaccinés, contribuant ainsi à sauver près de 13 millions de vie depuis sa création. La vaccination aurait aussi eu des retombées positives sur les résultats scolaires et la productivité d'après ce même rapport : chaque dollar US investi dans la vaccination aurait permis un retour sur investissement de 16 USD pour le système de santé et de 44 USD pour la société avec les conséquences économiques des maladies évitées.

Gavi soutient les 73 pays les plus pauvres sur la base de leur PIB/habitant, dont 23 pays d'Afrique francophone. Selon GAVI, l'accès à un portefeuille de vaccins toujours plus étendu a été déterminant pour réduire de 70% depuis 2000 le nombre de décès dus à des maladies évitables par la vaccination.

Les pays bénéficiaires doivent cofinancer les vaccins selon leur niveau de PIB/habitant. Les pays dépassant le seuil de 1580 USD/habitant effectuent une « transition » avec un arrêt progressif du soutien de GAVI.³¹ **L'Alliance finance également des programmes de renforcement des systèmes de santé** dans des domaines comme les chaînes de froid, la gouvernance ou les données sanitaires.

Gavi est également impliquée dans le façonnage du marché des vaccins. D'après GAVI, les interventions de l'organisation auraient permis des baisses des prix des vaccins pour les pays éligibles et la création de conditions de marchés favorables au développement de nouveaux vaccins, auparavant jugés non-attractifs par les fabricants. De plus, GAVI a déclaré en 2018 avoir contribué, grâce à son financement, au déploiement du premier vaccin contre Ebola lors de l'épidémie du Congo. GAVI a plus récemment annoncé avoir décidé d'investir dans des startups qui proposent des solutions innovantes sur la vaccination (programme INFUSE).

La création de l'IFFIm s'est inscrite dans un contexte de besoin de mobilisation rapide de ressources importantes, et son mécanisme de « frontloading » (conversion des promesses de dons à long terme en ressources financières immédiates, dites ressources « frontales ») est apparu comme adapté pour fournir ces financements et permettre d'atteindre d'ici 2015 les Objectifs du Millénaire pour le Développement et les objectifs de la nouvelle stratégie de l'OMS 2006-2015. GAVI et l'IFFIm étaient d'ailleurs explicitement citées dans cette stratégie et liées avec les objectifs de cette dernière : « La vaccination et les interventions apparentées exposées dans la stratégie contribueront dans une large mesure à la réalisation des objectifs du Millénaire pour le Développement, des objectifs concernant la vaccination fixés par l'Assemblée générale des Nations Unies à sa session extraordinaire consacrée aux enfants en 2002 et de ceux définis par l'Alliance mondiale pour les vaccins et la vaccination et son organisme de financement, le Fonds pour les vaccins. »³²

Comme souligné dans la figure ci-dessous, l'IFFIm pouvait ainsi, en particulier, contribuer à l'atteinte des objectifs de la stratégie GVIS suivants :

²⁸ OMS, [Rapport du secrétariat, La santé dans le Programme de développement, 2015](#).

²⁹ Banque mondiale (juin 2019), High-Performance Health Financing for Universal Health Coverage.

³⁰ Annual Progress Report, GAVI, 2018.

³¹ UNICEF, "Gavi, the Vaccine Alliance", 2019.

³² GIVS *La vaccination dans le monde : vision et stratégie 2006-2015*, OMS UNICEF, 2006

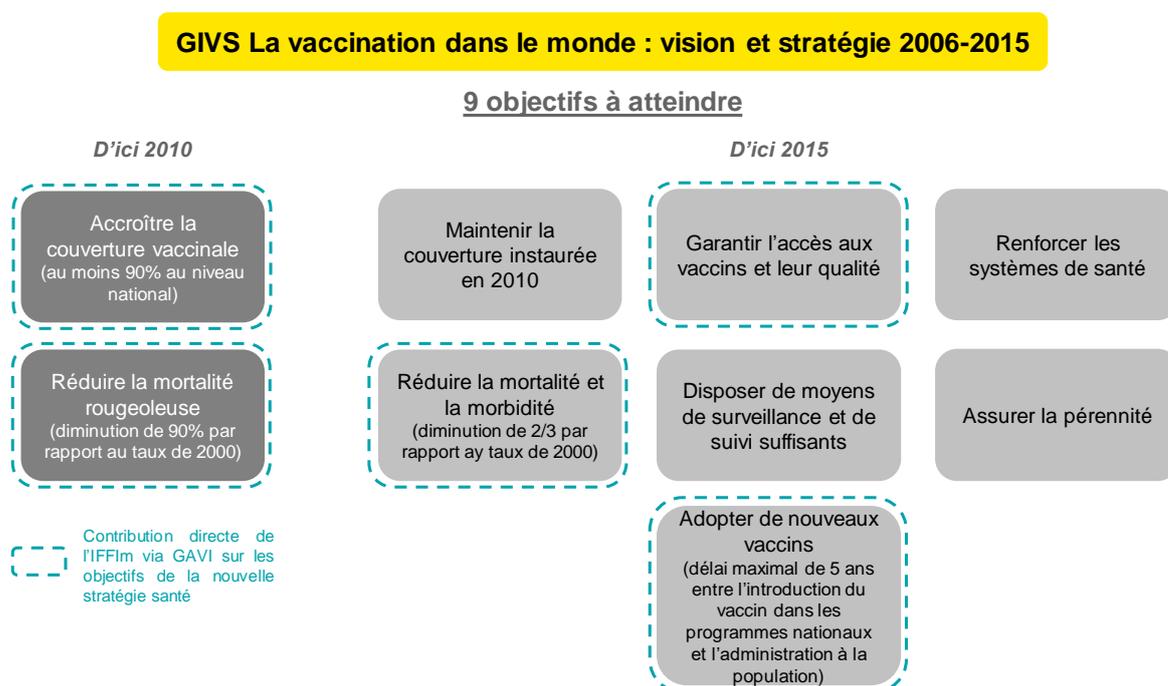
D'ici 2010 :

- ▶ Accroître la couverture vaccinale (au moins 90% au niveau national)
- ▶ Réduire la mortalité rougeoleuse (diminution de 90% par rapport au taux de 2000)

D'ici 2015 :

- ▶ Réduire la mortalité et la morbidité (diminution de 2/3 par rapport au taux de 2000)
- ▶ Adopter de nouveaux vaccins (délai maximal de 5 ans entre l'introduction du vaccin dans les programmes nationaux et l'administration à la population)

Figure 12 - Contribution directe de l'IFFIm via GAVI aux objectifs de la Stratégie de santé 2006-2015 lors de sa création



Source : GIVS La vaccination dans le monde : vision et stratégie 2006-2015, OMS UNICEF, 2006

Des besoins en financement importants pour GAVI, jeune institution au moment de la création de l'IFFIm et dont les ressources étaient alors très limitées

Alors que les besoins en financement étaient importants pour soutenir la vaccination dans les pays en développement, GAVI était une jeune institution dans les années 2000, avec une enveloppe annuelle de 329,5 millions de dollars de contributions en 2000, dont 325 millions de dollars de dons de la Bill & Melinda Gates Foundation (750 millions de dollars promis sur 5 ans). En comparaison, GAVI a reçu 1 167,8 millions de dollars de contributions totales pour la seule année 2019. Ainsi, GAVI avait un besoin important de financement au moment de la création de l'IFFIm pour pouvoir mettre en œuvre rapidement les programmes de vaccination, justifiant également de la création de cet instrument.

3.1.2. Un mécanisme dont les objectifs ont évolué au cours du temps en réponse aux besoins de GAVI

Un objectif affiché d'accélérer la disponibilité et la prévisibilité des financements pour le financement des programmes de vaccination et de santé de GAVI au moment de sa création

Pour rappel, le mandat de l'IFFIm tel que formulé dans le « *Memorandum of Association* » de 2006 établissant les statuts de l'IFFIm est de : « Promouvoir l'utilisation efficace des ressources de GAVI en fournissant les services et équipements qui permettront d'assister GAVI pour lever des financements ». Ainsi, l'IFFIm a pour seul mandat de répondre aux besoins de financements de GAVI pour mettre en œuvre sa stratégie de soutien à la vaccination dans les pays en développement. L'IFFIm n'est ainsi pas dotée d'une stratégie propre en matière de financement de la vaccination, mais est directement liée à celle de GAVI.

L'IFFIm a été créée avec l'objectif de lever des financements massifs et rapides pour le financement de la vaccination dans les pays en développement. L'enjeu de prévisibilité des financements pour GAVI est aussi indiqué comme un objectif de l'instrument dès sa création.

Le communiqué de presse publié en 2006 à la création de l'IFFIm indique ainsi que : « *L'IFFIm est une nouvelle institution de financement du développement destinée à accélérer la disponibilité de fonds qui seront utilisés pour des programmes de vaccination et de santé par le biais de l'Alliance GAVI dans 70 des pays les plus pauvres du monde* ». « *En investissant la majorité des ressources de l'IFFIm en début de période, cette institution novatrice de financement relèvera sensiblement le flux de ressources afin de garantir un financement fiable et prévisible pour les programmes de vaccination et les systèmes de santé.* »

La première émission inaugurale de l'IFFIm avait ainsi pour objectifs de :

- ▶ « Soutenir de nouveaux vaccins : Les pays réunissant les conditions requises pourront se procurer des vaccins sous-utilisés ou récemment mis sur le marché afin de lutter contre des maladies responsables d'une proportion importante de la mortalité des enfants ».
- ▶ « Renforcer les services de vaccination : L'extension de la couverture vaccinale dans les pays les plus pauvres exigera des investissements substantiels en faveur des systèmes de santé qui administrent les vaccins. Les pays pourront utiliser les ressources de l'IFFIm pour lever les obstacles systémiques, ce qui donnera aux services de santé les moyens d'assurer des prestations plus complètes ».
- ▶ « Financer des campagnes de vaccination antirougeoleuse et antitétanique : Pour diminuer rapidement les taux de mortalité, des activités supplémentaires de vaccination seront financées dans les pays où les besoins sont les plus grands, par exemple des campagnes de vaccination de masse contre la rougeole et le tétanos. Ces campagnes seront conçues et appliquées avec l'objectif supplémentaire de renforcer les services de santé et de vaccination de routine ».
- ▶ « Créer un stock de vaccin antipoliomyélitique : Lorsque la poliomyélite aura été éradiquée de la planète, un stock de vaccin antipoliomyélitique oral (VPO) sera nécessaire comme « police d'assurance » afin de se prémunir contre toute réapparition future de la maladie. GAVI fournira le financement requis pour garantir un approvisionnement approprié du vaccin ».

Les besoins de GAVI ont fait évoluer le rôle et les objectifs de l'IFFIm qui a redéfini sa proposition de valeur autour de quatre « initiatives stratégiques », dont deux répondent

directement à des enjeux essentiels pour GAVI : flexibilité et appui au façonnage du marché des vaccins

Si l'IFFIm a constitué un mécanisme pertinent pour combler un manque de ressources financières et permettre de déployer des programmes de vaccination plus ambitieux à compter de 2006, cela a moins été le cas à partir de 2013/2015 pour plusieurs raisons combinées :

- ▶ **Principalement la hausse des ressources de GAVI et la possibilité, pour l'Alliance, de financer ses plans d'investissement via les contributions directes** (adaptées au court terme et à la planification des programmes de vaccination). S'il reste bien des progrès à faire avant d'atteindre la couverture vaccinale universelle, l'estimation par GAVI des investissements nécessaires pour mettre en œuvre ses ambitions stratégiques a été couverte par les donateurs de GAVI, via leurs contributions directes dès le premier cycle de reconstitution de 2011. L'engagement en contributions directes des Etats donateurs a également été renouvelé en 2015. De plus, les engagements ne se limitent pas à ces périodes de reconstitution, les Etats-Unis ont par exemple augmenté de 580 millions US\$ leur contribution pour 2016-2020.
- ▶ **L'évolution des plans d'investissement de GAVI qui ne nécessitent pas de financements massifs et rapides.** Une fois la mise en place de stock de vaccins et une fois l'impulsion réussie donnée à l'introduction des nouveaux vaccins ou de vaccins sous-utilisés, sur lesquels se sont concentrées GAVI et l'IFFIm jusqu'à 2010/2011, les besoins en financements rapides et passifs, allant au-delà de ce que les Etats donateurs étaient en mesure d'apporter lors des cycles de reconstitution, n'ont plus été nécessaires pour GAVI. L'IFFIm a ainsi été pertinente afin d'accompagner les premiers efforts d'expansion rapide de la couverture vaccinale, mais sa force de frappe est moins essentielle depuis.

En conséquence de ces évolutions, la stratégie d'utilisation de l'IFFIm par GAVI a été rediscutée à partir de 2015 à la suite notamment à des interrogations de la part du comité des donateurs sur le rôle de l'instrument. Ces échanges entre le CA de l'IFFIm, de GAVI et le comité des donateurs de l'IFFIm en 2015-2016 ont abouti à une proposition de valeur de l'IFFIm pour GAVI composée de **quatre initiatives stratégiques** :

- 1) Aider GAVI à sécuriser des fonds pour son market shaping (façonnage du marché des vaccins)³³ ;
- 2) Utiliser la flexibilité de financements de l'IFFIm pour soutenir les programmes de vaccinations de GAVI ;
- 3) Soutenir la CCEOP (Cold Chain Equipment Optimisation Platform) ;
- 4) Apporter un soutien lors d'épisodes pandémiques.

Les deux dernières initiatives, en « stand-by » depuis 2018, seront réévaluées selon les besoins de GAVI pour la prochaine période stratégique. Le soutien au CCEOP ayant été intégré dans les programmes de renforcement des systèmes de santé de GAVI, il peut être rattaché à la seconde initiative. Concernant la dernière initiative, GAVI indique que cette proposition n'a pas suscité un engouement significatif de la part des Etats donateurs et n'a pas abouti à des engagements additionnels pour soutenir cette priorité. Elle a donc été mise de côté, mais elle pourrait être réactivée dans le futur.

Concernant les deux premières initiatives stratégiques, le rôle attendu de l'IFFIm et les besoins sous-jacents sont détaillés ci-dessous.

- ▶ **Une flexibilité de l'IFFIm pour répondre aux situations imprévues et aux besoins d'ajustements des ressources de GAVI**

³³ <https://www.gavi.org/our-alliance/market-shaping>

Via les financements assurés de l'IFFIm, GAVI peut déployer une stratégie avec l'assurance de fonds flexibles disponibles à tout moment (possiblement avancés, retardés, ou augmentés), lui permettant de prévoir et déployer un calendrier d'investissement stratégique beaucoup plus souple et ajustable selon les situations conjoncturelles. Cette flexibilité est particulièrement appropriée dans le cas de la programmation vaccinale, avec des volumes de vaccins qui nécessitent d'être constamment réévalués et augmentés (rappels vaccinaux, surévaluation de la couverture maximale, etc.). L'allocation programmatique est ainsi effectuée une fois par an, sur présentation d'un programme muni d'objectifs et d'impacts propres à GAVI. Les demandes de ressources liées à l'IFFIm sont fléchées sur un programme donné, avec un budget spécifique et une année de référence. Ce programme peut cependant être ajusté en tant que de besoin par GAVI.

GAVI a ainsi souligné la pertinence de cette enveloppe de financements flexibles pour répondre à la variabilité des autres sources de financements disponibles. L'utilisation des contributions directes est priorisée par rapport à la mobilisation de l'IFFIm du fait de leur disponibilité immédiate et de la difficulté à les reporter dans le temps, tandis que l'IFFIm permet, en cas de besoin, de compenser les variations constatées dans le versement des contributions directes (retards de paiement de contributions directes, augmentation des contributions pour la période stratégique...). Cette réserve de financement flexible est aussi destinée à répondre à des besoins des pays en développement non initialement budgétés dans les programmes de GAVI : épidémies, nouveaux vaccins, intervention d'urgence à la suite de catastrophes...

► **Une garantie financière de long terme pour soutenir les efforts de « market shaping » dans lesquels GAVI est fortement engagée**

Contrairement à d'autres produits pharmaceutiques et médicaux, les vaccins constituent un investissement de très long terme, car la chaîne d'opérations (de la création de l'usine de vaccins à la distribution) s'étend sur 10, voire 20 années. Les industries pharmaceutiques doivent donc être assurées du potentiel de commercialisation de leurs vaccins une fois les processus de R&D (plusieurs milliards d'euros) et de fabrication terminés. Cette assurance peut paraître bien faible dans le cas où les acheteurs potentiels sont des pays en voie de développement n'ayant pas ce potentiel d'achat. GAVI apparaît alors comme un réel intermédiaire entre ces industries pharmaceutiques et ces pays en voie de développement en tant qu'elle négocie prix et volumes des stocks de vaccins et crée ainsi un véritable marché, inexistant auparavant.

La politique de *market shaping* de GAVI vise à créer des « marchés sains » afin de rendre les vaccins accessibles et abordables pour les pays en développement. Cette politique s'articule autour de trois objectifs présentés dans le schéma ci-dessous :

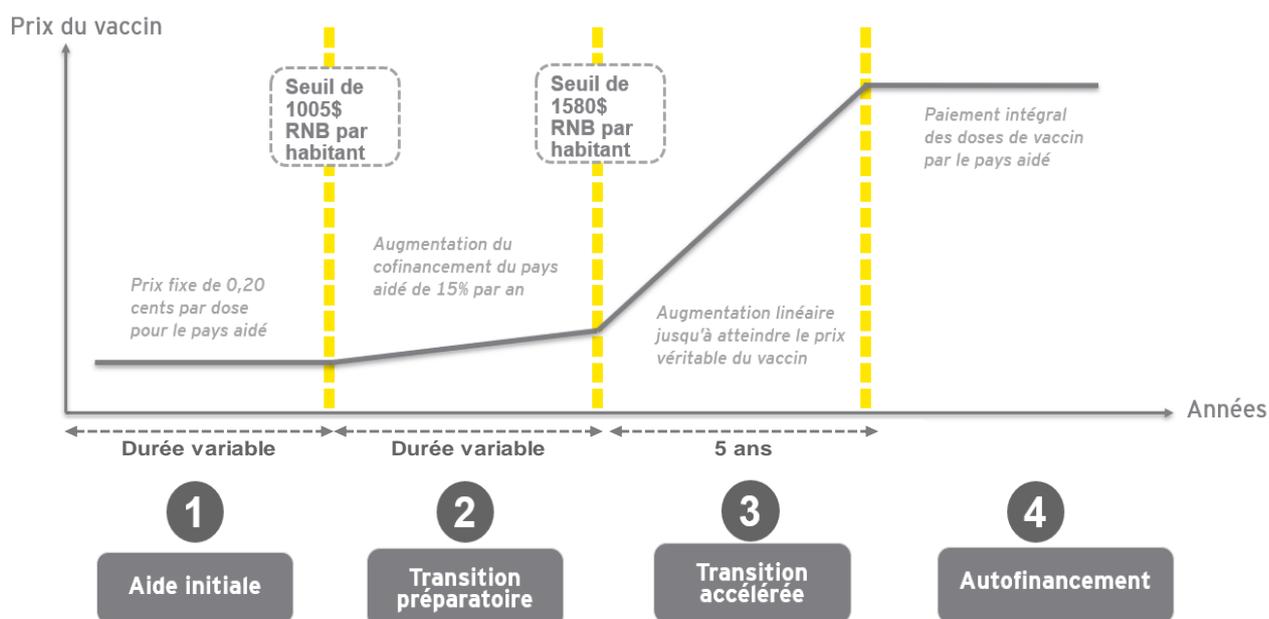
Figure 13 - Les « marchés sains » selon GAVI : la conjugaison de trois objectifs



Source : Données disponibles GAVI

Cette politique de market shaping est directement liée à la stratégie de GAVI visant à accompagner les pays en développement vers l'autofinancement des vaccins. Afin de parvenir à cet objectif, il est nécessaire que le prix des vaccins soit le plus raisonnable possible afin de permettre aux pays en développement d'y avoir accès. Cela passe notamment par l'encouragement de la concurrence entre les industries pharmaceutiques.

Figure 14 - Les différentes phases d'aide des pays GAVI, de l'aide complète à l'autofinancement



Source : Elaboration EY d'après données disponibles

Le market shaping est aussi destiné à assurer la mise à disposition de suffisamment de vaccins de qualité par les industries pharmaceutiques et à encourager le développement de nouveaux vaccins, en assurant aux industries pharmaceutiques l'existence de débouchés dans les pays en développement. En effet, le cycle d'investissement d'un vaccin étant très long (de la R&D à la distribution finale) et coûteux (la construction par GSK par exemple d'une usine dédiée au vaccin contre le pneumocoque à Singapour a coûté 400 millions de dollars), les industries pharmaceutiques demandent de sérieuses garanties quant au marché final visé par ces vaccins en fabrication.

L'IFFIm est globalement reconnue par GAVI comme un instrument pertinent pour renforcer la mise en œuvre de cette politique. En effet, les engagements sur le long terme des Etats donateurs via l'IFFIm permettent d'appuyer GAVI dans les discussions et négociations avec les industries pharmaceutiques, afin de leur assurer la disponibilité de financements prévisibles sur le long terme pour financer l'achat de vaccins dans les pays en développement et de réassurer ainsi les industries sur l'existence de débouchés et la capacité de GAVI à appuyer l'introduction / le renforcement des campagnes de vaccination dans les pays. Il s'agit donc plutôt de la prédictibilité des financements mobilisables via l'IFFIm qui est utilisée, plutôt que sa capacité de frontloading.

Un mécanisme qui s'inscrit en cohérence avec les autres outils de financement de GAVI

Depuis la création de l'IFFIm, GAVI s'est également lancée dans une diversification de ses sources de financements afin de pouvoir moduler sa stratégie selon ses desiderata. GAVI reçoit actuellement des soutiens financiers de quatre façons différentes :

Figure 15 - Les sources de financement de GAVI

1 Financement direct à GAVI	Accords de subventions, promesses de fonds etc
2 Fonds de contrepartie GAVI	Programme de contrepartie dans lequel des donateurs publics s'engagent à verser des contributions équivalentes à celles versées par les acteurs privés.
3 IFFIM	International Finance Facility for Immunisation: instrument financier permettant à GAVI d'utiliser des promesses de dons long-terme d'Etats pour soutenir l'émission d'obligations sur les marchés de capitaux.
4 AMC (Garanties de Marché)	Mécanisme accélérant le développement et la fabrication de vaccin anti-pneumocoques à travers des promesses de dons à long terme.

Source : *Elaboration EY d'après données disponibles*

L'IFFIm a été l'une des premières sources additionnelles de financement à GAVI à avoir été créée en 2006, suivi de près par les AMC lancées de manière pilote en 2008, effective en 2009. Le fond de contrepartie (Matching Fund) a lui été créé en 2011. L'IFFIm a ainsi constitué la première source de diversification de financement de GAVI.

L'IFFIm offre une possibilité alternative pour les Etats donateurs de contribuer à GAVI par rapport aux contributions directes. L'étalement des contributions dans le temps et la non-comptabilisation des engagements dans la dette publique (décision Eurostat 2005) ont pu constituer des avantages pour certains donateurs à l'instar de l'Italie, ou encore du Brésil qui s'est engagé plus récemment.

Le fait que les engagements soient libellés dans la monnaie propre à chaque Etat donateur (alors que les comptes de l'IFFIm sont en dollars) et que des mécanismes de couverture du risque de change soient mis en place par la Banque mondiale constituent également des avantages pour s'engager dans cet instrument. Cela permet donc à GAVI de diversifier ses donateurs, mais dans une certaine mesure seulement du fait du nombre limité de contributeurs à l'IFFIm (voir section Efficacité).

En complément des contributions directes et des contributions par l'IFFIm, qui sont les deux principaux moyens de contribuer à GAVI, le fonds de contrepartie permet d'encourager la participation des acteurs privés dans GAVI. Les AMC sont mises en place de manière spécifique selon les vaccins (pneumocoque, Ebola) pour accélérer leur développement et leur mise à disposition à un prix raisonnable.

Un outil qui n'aurait peut-être pas le même format, s'il était créé aujourd'hui pour répondre à ces besoins de flexibilité et de market shaping

L'évolution des objectifs de l'IFFIm, d'instrument de frontloading vers un instrument de flexibilité et de market shaping, entraîne des questionnements sur le fait que cet instrument soit le plus pertinent pour répondre à ces besoins.

L'IFFIm permet à GAVI d'ajuster sa stratégie et d'avoir des investissements flexibles, mais cette flexibilité d'investissement aurait également pu être apportée via d'autres instruments, comme les réserves de trésorerie par exemple. En effet, la majorité des besoins de flexibilité de GAVI concerne des montants de quelques millions de dollars qui pourraient être apportés par des instruments moins complexes, ou de simples réserves de trésorerie. En revanche, en cas de besoin d'un montant plus important à décaisser rapidement, une simple réserve de trésorerie peut ne pas suffire par rapport à la capacité de levée d'obligations sur les marchés de l'IFFIm. L'existence d'un tel besoin est cependant plutôt rare, en cas de pandémies mondiales, la durée nécessaire à l'élaboration d'un vaccin laisse du temps pour anticiper les besoins. Les Etats

donateurs peuvent cependant être moins à même de s'engager auprès de GAVI dans ce type de contexte.³⁴

Concernant le market shaping, le fait de disposer d'engagements à long terme des Etats donateurs est le principal avantage de l'IFFIm. Un instrument exclusivement dédié au market shaping pourrait en effet servir GAVI de façon égale, si ce n'est mieux, qu'un instrument créé initialement pour émettre des obligations.

Ainsi, si des instruments spécifiques à ces deux objectifs étaient développés aujourd'hui pour répondre à ces besoins particuliers, ils prendraient peut-être une autre forme que l'IFFIm créée pour faire du frontloading. Cependant, il convient de souligner le caractère unique de cet instrument dans le paysage de l'aide au développement d'aujourd'hui. Il ne possède en effet pas d'équivalent ou d'alternatives réellement comparables.

3.2. Pertinence et cohérence par rapport à la politique de coopération de la France

3.2.1. Une contribution à GAVI/IFFIm pertinente pour soutenir la mise en œuvre de la stratégie française d'aide au développement dans le secteur de la santé

Les objectifs spécifiquement français de la contribution à l'IFFIm sont indissociables des priorités de la France en matière de santé mondiale et de ses attentes à l'égard de GAVI. Ainsi, outre ses avantages pour GAVI, les décisions de contribution à l'IFFIm ont été principalement motivées **par l'engagement plus global de la France en faveur de la santé dans les pays en développement, et notamment dans le domaine de la vaccination, champ d'action principal de GAVI.**

La France est historiquement engagée en matière de coopération dans le domaine de la santé, avec des volumes d'aide en forte croissance et un réengagement récent en faveur du Fond mondial et d'Unitaid

La santé constitue une priorité pour la France, qui se place au cœur de la mobilisation internationale en matière de politique de santé via l'importance de ses investissements dans ce domaine. Le premier document faisant acte d'une volonté de stratégie globale de coopération au développement date de 2011 et considère la santé comme une priorité française en la matière, en particulier « la réduction de la mortalité maternelle et infantile, la baisse de l'incidence des grandes pandémies, la prévention des grandes maladies non-transmissibles [...] »³⁵. La santé représente ainsi un pan important de la politique d'aide au développement de la France. **Le volume d'aide octroyée en faveur de la santé mondiale a connu une croissance constante au cours des dernières années, portée par la hausse générale de l'engagement de la France en matière d'APD depuis 2018 : la France doit en effet porter son APD à 0,55% du RNB en 2022.** L'APD française totale s'élevait ainsi à 10,9 milliards d'euros en 2019 (0,44% du RNB, méthode équivalent-don)³⁶, contre 8,6 milliards d'euros (0,38% du RNB) en 2016³⁷.

³⁴ Les éléments relatifs au COVID 19 sont détaillés dans la section prospective.

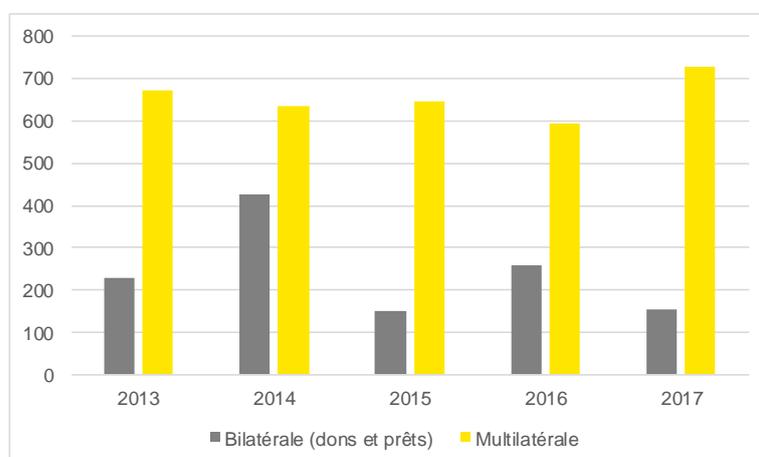
³⁵ Stratégie 2011, Coopération au développement : une vision française, Document cadre, Direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats.

³⁶ 8 Statistiques financement du développement APD 2019 Résumé OCDE.

³⁷ *Memorandum de la France sur ses politiques de coopération, Rapport 2017*, Direction générale de la mondialisation, de la culture, de l'enseignement et du développement international, Direction Générale du Trésor.

L'APD française consacrée à la santé se distingue par l'importance qu'elle donne au canal multilatéral. Les contributions via le canal multilatéral en matière de santé constituent en effet entre 60% et 80% des financements français dans le secteur de la santé³⁸. La France a une réelle volonté de participer à une réponse internationale en matière de santé, domaine où la mutualisation des efforts semble être primordiale. Ainsi, si les chiffres de l'APD française bilatérale en matière de santé peuvent paraître modestes en comparaison d'autres pays (172 millions de dollars en 2017 pour la France, contre 1 716 millions de dollars pour le Royaume-Uni, 523 millions pour le Japon, 524 millions pour le Canada, 711 millions pour l'Allemagne et 9 203 millions pour les Etats-Unis), ils sont à mettre en regard avec les montants alloués aux canaux multilatéraux. Pour le Fonds mondial par exemple: la France s'est engagée à hauteur de 1 212 millions sur la période 2017-2019, contre 615 millions pour le Canada, 954 millions pour l'Allemagne, 157 millions pour l'Italie, 800 millions pour le Japon, 1569 millions pour le Royaume Uni.³⁹

Figure 16 - Décaissements bruts d'APD française consacrés à la santé via les canaux bilatéraux et multilatéraux (2013-2017, millions USD)



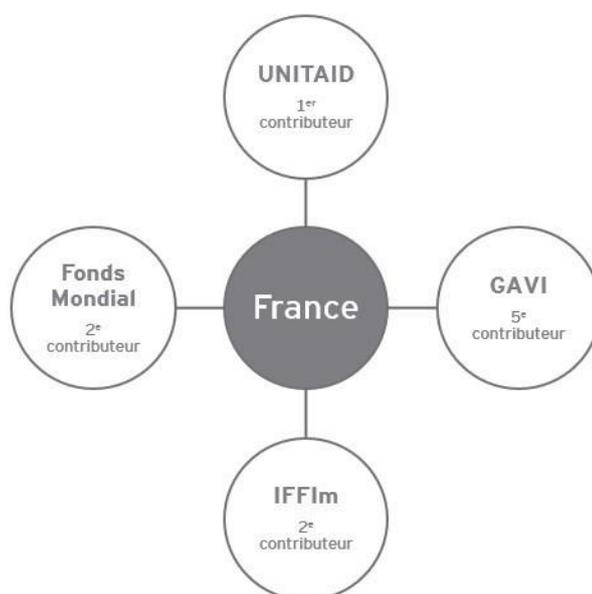
Source : Avis présenté au nom de la commission des affaires étrangères sur le projet de loi de finances pour 2020 (n°2272), Tome III Aide Publique au Développement

Via ses différentes contributions financières, la France s'impose ainsi comme un acteur majeur de cette coordination internationale en matière de santé, notamment grâce à sa présence au sein de trois grands partenariats : le Fonds mondial (2^{ème} contributeur historique), UNITAID (premier bailleur) et GAVI (5^{ème} contributeur souverain), notamment via l'IFFIm.

³⁸ Idem.

³⁹ Rapport de Biarritz sur les engagements du G7 en faveur du développement, 2019.

Figure 17 Les contributions françaises aux principaux partenariats multilatéraux et place de la France au sein de ces derniers



Source : *Stratégie de la France en santé mondiale, MEAE, Direction générale de la mondialisation, de la culture, de l'enseignement et du développement international, 2017*

Le comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID) de février 2018⁴⁰ fait aussi état des ambitions françaises, à travers l'annonce d'une dotation à UNITAID à hauteur de 85 M€ par an sur la période 2017-2019, d'une participation financière à GAVI de 465 M€ sur la période 2016-2020, ainsi que d'une contribution significative au Fonds mondial. Cette dernière promesse a été rendue concrète lors de la Conférence de Lyon pour la 6^e reconstitution des ressources du Fonds mondial (octobre 2019), au cours de laquelle la France a annoncé son intention d'augmenter sa contribution de 20% pour atteindre 1,296 milliards d'euros.

L'aide française multilatérale consacrée à la santé s'appuie ainsi majoritairement sur les trois grands fonds verticaux que sont le Fonds mondial, GAVI et UNITAID. Dans ce contexte, la France apparaît à l'avant-garde de la coopération internationale en matière de lutte contre les maladies transmissibles, et tout particulièrement s'agissant de l'accès des populations aux vaccins contre les maladies évitables.

La contribution de la France à GAVI via l'IFFIm s'articule à la fois :

- ▶ Avec l'appui apporté aux deux autres fonds verticaux dont les mandats sont complémentaires, UNITAID et le Fonds Mondial étant positionnés sur le financement de médicaments et produits de santé en particulier pour lutter contre le VIH/SIDA, la Tuberculose et la Paludisme. Tous trois interviennent par ailleurs de manière croissante en faveur d'un renforcement des systèmes de santé (avec des enjeux de coordination croissante de l'action des fonds verticaux dans ce domaine) ;
- ▶ Avec l'aide bilatérale de la France dans le champ de la santé, centrée justement sur l'appui aux systèmes de santé et, en matière vaccinale sur le financement d'investissements pour les producteurs de vaccins pour le marché institutionnel.

40 CICID (8 février 2018), Relevé de conclusions.

La mobilisation de la France en faveur de la santé mondiale est réaffirmée dans ses différents documents de stratégie, dont les orientations rejoignent les priorités portées par GAVI

GAVI ainsi que l'IFFIm, indissociable de ce dernier, s'inscrivaient déjà parfaitement dans la stratégie française de santé lors de la création de l'instrument :

- ▶ Le soutien à l'IFFIm s'inscrivait directement dans l'objectif global de la politique française de coopération au développement de soutien à la préservation des biens publics mondiaux, incluant la lutte contre les grandes pandémies et la maîtrise de la propagation des maladies contagieuses, enjeux collectifs insuffisamment pris en charge par les marchés comme par les États ; l'objectif de l'IFFIm visant à permettre d'investir massivement dans la mise à niveau des pays en développement sur une série de vaccins permettant de viser l'éradication de maladies transmissibles constituait un axe d'intervention très pertinent pour soutenir la mise en œuvre de ces priorités
- ▶ La contribution à l'IFFIm s'inscrivait également bien dans le cadre stratégique de la coopération en santé qui mettait au premier plan la réalisation des Objectifs du millénaire pour le développement et la sécurité sanitaire internationale en tant que priorités spécifiques des interventions françaises dans le secteur sanitaire⁴¹.

Plus récemment, la Stratégie en santé mondiale de la France pour la période 2017-2021 affiche comme priorité centrale le « renforcement des systèmes de santé, pour progresser vers une couverture santé universelle, tout en prévoyant une continuité de nos actions concernant les grandes pandémies et la santé materno-infantile » à travers la réalisation de 4 objectifs⁴² :

- Renforcer les systèmes de santé tout en luttant contre les maladies
- Renforcer la sécurité sanitaire au niveau international
- Promouvoir la santé des populations
- Promouvoir l'expertise, la formation, la recherche et l'innovation française

Le soutien à GAVI n'est pas remis en cause et reste ainsi pertinent en 2020 dans la mesure où :

- ▶ GAVI œuvre principalement pour un renforcement équitable de la sécurité sanitaire mondiale (lié à ses programmes principaux de vaccination et à son activité de market shaping) et la promotion de la santé des populations, même les plus fragiles (objectifs 2 et 3 de la stratégie de la France en santé mondiale 2017-2021). GAVI se concentre ainsi spécialement sur les communautés sous-immunisées et marginalisées afin de vacciner les « zero dose » *children*, c'est-à-dire les enfants qui n'ont reçu aucun produit d'immunisation.
- ▶ GAVI, tout en restant dans le cadre de son mandat, a accentué son soutien en faveur du renforcement des systèmes de santé afin que l'administration des vaccins distribués se fasse dans le meilleur cadre possible (chaîne du froid respectée, infrastructures décentes etc.) et dans une optique d'accès équitable aux soins. L'enveloppe pour ce programme a par ailleurs augmenté sur la période 2016-2020 : 3,73 milliards \$, contre 2,55 milliards \$⁴³ pour la période précédente. Le renforcement des systèmes de santé constitue ainsi un axe prioritaire pour GAVI actuellement⁴⁴ et s'inscrit pleinement dans le premier objectif de

⁴¹ Telles que *La stratégie de la France pour la coopération internationale dans le domaine de la santé*, Direction Générale de la Mondialisation, du développement et des partenariats, 2012.

⁴² *Stratégie de la France en santé mondiale*, MEAE, Direction générale de la mondialisation, de la culture, de l'enseignement et du développement international, 2017.

⁴³ *Prevent, protect, prosper, 2021-2025 Investment Opportunity*, GAVI, 2018.

⁴⁴ Idem.

la stratégie de la France en santé mondiale 2017-2021 (« Renforcer les systèmes de santé tout en luttant contre les maladies »).

- ▶ GAVI œuvre pour la vaccination de façon générale, cette dernière étant non seulement, un service primaire de santé crucial mais également un véritable point d'entrée pour l'instauration d'autres politiques de santé primaire infantile et maternelle telles que l'accès à l'information et aux services de planification familiale, etc. Cet accès aux soins primaires de santé a notamment été porté par la France lors de sa présidence du G7 en 2019 et constitue de pair avec le soutien aux populations vulnérables des éléments clés afin de placer GAVI dans une approche intégrée de santé mondiale.
- ▶ Enfin, les 19 pays indiqués comme prioritaires dans la politique d'aide au développement française selon le CICID de février 2018⁴⁵ sont également des « pays-GAVI » et reçoivent ainsi des aides de ce dernier. Les objectifs de la France et de GAVI sont ainsi également en concordance sur les zones géographiques aidées.

Figure 18 - Inscription de GAVI et l'IFFIm dans la stratégie de la France 2017-2021



Source : *Stratégie de la France en santé mondiale, MEAE, Direction générale de la mondialisation, de la culture, de l'enseignement et du développement international, 2017*

L'IFFIm répond aux besoins de financement de GAVI selon ses demandes et constitue bien, en tant que mécanisme financier spécialisé, un moyen de relayer des priorités françaises. La capacité de l'instrument à relayer des priorités plus spécifiques, géographiques ou thématiques⁴⁶, est indissociable de GAVI et de sa stratégie d'utilisation de l'IFFIm. A ce titre, l'IFFIm contribue à soutenir l'action de GAVI sur la base des demandes de financement qui lui sont communiquées, mais ses ressources n'ont pas vocation à être fléchées vers des thématiques ni vers des géographies spécifiques, que ce soit à la demande des pays donateurs ou sur la base d'une stratégie d'utilisation prédéfinie de la part de GAVI. A noter pourtant en 2019, la Norvège s'est engagée dans l'IFFIm à hauteur de plus de 60 millions de dollars en vue de soutenir directement

⁴⁵ Bénin, Burkina Faso, Burundi, Comores, Djibouti, Ethiopie, Gambie, Guinée, Haïti, Liberia, Madagascar, Mali, Mauritanie, Niger, République centrafricaine, République démocratique du Congo, Sénégal, Tchad, Togo.

⁴⁶ Question posée à l'évaluateur dans le cadre de la présente évaluation

le CEPI (organisation indépendante de GAVI). Ce fléchage n'a été possible qu'avec l'accord du Conseil d'administration de GAVI et grâce à la création d'un programme spécifique GAVI dédié au soutien du CEPI. Cet exemple qui semble avoir fait débat parmi les donateurs sur le mandat de l'IFFIm pourrait faire jurisprudence auprès d'autres Etats. Les dernières informations disponibles à la date du présent rapport indiquent d'ailleurs un réengagement de la Norvège dans l'IFFIm annoncé en juin 2020, avec un fléchage de sa contribution vers le CEPI à hauteur de près de 200 millions de dollars afin de financer son programme COVID-19.

Si l'objectif de l'IFFIm n'est en aucun cas de cibler les financements, l'engagement de la France auprès de l'IFFIm (et de GAVI) n'exclut pas la recherche d'influence dans l'utilisation de ses contributions versées, ni la définition de priorités que la France souhaite voir soutenues/ prises en compte de manière spécifique. Cette recherche d'influence, inexistante au niveau de l'IFFIm, serait à analyser au niveau de GAVI et de ses instances de gouvernance⁴⁷.

3.2.2. L'IFFIm, un instrument unique, dont la création s'est inscrite dans la lignée des engagements et discussions sur le financement du développement, fortement soutenus et animés par la France

L'IFFIm constitue un instrument unique de financement innovant dont la création s'est inscrite dans la lignée des engagements et discussions sur le financement du développement, fortement soutenus et animés par la France

Les financements innovants constituent une idée récente, dont la teneur et les enjeux sont en continuelle discussion. Le concept de financements innovants a été inscrit en 2002, à la suite du Sommet du Millénaire dans le domaine du développement par le Consensus de Monterrey sur le financement du développement, comme une réponse possible à l'insuffisance des financements traditionnels pour répondre aux défis du développement, qu'ils s'agissent hier des OMD, ou aujourd'hui des Objectifs de Développement Durable (ODD) jusqu'à l'horizon 2030⁴⁸.

La France est un pays pionnier dans la promotion des financements innovants pour le développement. La France a en effet joué un rôle moteur dans les réflexions du Groupe pilote sur les financements innovants créé en 2006 afin d'encourager le développement des financements innovants et d'identifier les possibilités de mise en œuvre. Elle a été, au côté d'autres pays, à l'origine de la création de ce groupe et en assure depuis le Secrétariat permanent (MEAE). La France a également porté ce discours de développement des financements innovants dans les enceintes internationales, comme le G20.

Au niveau français, un groupe de travail portant sur « les nouvelles contributions financières internationales » a été établi en 2003 sur la demande du président de la République⁴⁹ et faisait état de la nécessité de trouver de nouvelles contributions internationales et de nouvelles sources de financement pour répondre aux besoins des pays en développement, d'assurer la prévisibilité de l'aide et d'améliorer la performance des systèmes actuels d'aide au développement. Afin de mettre en œuvre ces ambitions, la France avait ainsi, dès le début des années 2000, la volonté de s'engager dans ces instruments de financement innovants. Le rapport du groupe de travail français cite ainsi « l'International Finance Facility » comme un moyen pouvant répondre aux

⁴⁷ En l'état et dans la mesure où la France n'a pas défini d'objectifs particuliers associés à l'IFFIm en tant que mécanisme financier, il n'est pas pertinent de s'interroger a posteriori sur la capacité de l'IFFIm à servir spécifiquement des priorités géographiques françaises (aspect généralement analysé lors de l'évaluation de contributions françaises à des fonds multilatéraux).

⁴⁸ Plusieurs milliers de milliards de dollars seront nécessaires annuellement pour atteindre les ODD d'ici 2030, contre un montant d'APD mondiale annuelle d'environ 140 Mds \$ (CNUCED- Conférence des Nations Unies sur le Développement et le Commerce, 2014).

⁴⁹ *Rapport au Président de la République, les nouvelles contributions financières internationales*, Groupe de travail présidé par Jean-Pierre Landau, 2004.

enjeux mondiaux en matière de financement de l'aide au développement. Il explore également la possibilité de mettre en place une fiscalité internationale pour lever de nouvelles ressources pour le financement de l'aide au développement.

La France s'est ainsi fortement engagée politiquement auprès du Royaume-Uni afin de développer une facilité de financement pour la vaccination mondiale, l'IFFIm, accompagnée de la mise en place d'une taxe sur les billets d'avion pour financer la contribution de la France à cet instrument. La décision de création de l'IFFIm a ainsi été prise dès 2004, via un accord entre les services de Gordon Brown (Royaume-Uni) et de Nicolas Sarkozy (alors Ministre des Finances).

L'IFFIm a ainsi été considérée à ses débuts comme innovant à plusieurs titres :

- Au titre de ses modalités de financement (3^{ème} catégorie de financements innovants), dont l'intérêt est d'accélérer la disponibilité des financements des Etats donateurs et garantir leur prévisibilité ;
- Au titre du recours à des social bonds générant un impact social pour l'investisseur (2^{ème} catégorie) ;
- Enfin, au titre des ressources qui permettent de le financer (1^{ère} catégorie), puisque la contribution de la France à l'IFFIm est financée via une taxe sur les billets d'avion.

Encadré 4 – Principes ayant guidé la structuration de l'IFFIm

La structuration de l'IFFIm a été guidée par deux objectifs annoncés par le Royaume-Uni en amont de la création de l'instrument :

- ▶ La volonté de disposer d'un mécanisme de frontloading permettant d'émettre des obligations sociales sur le marché adossées à des engagements sur le long terme des Etats donateurs ;
- ▶ La possibilité de ne pas comptabiliser les engagements dans la dette publique des Etats donateurs.

Le groupe de travail en charge de la structuration de l'instrument (composé de représentants des gouvernements du Royaume-Uni, de la France, du secrétariat de GAVI, d'UNICEF ainsi que d'experts techniques) a ainsi identifié les possibilités pour répondre à ces objectifs. Le choix s'est ainsi porté sur une entreprise commerciale anglaise à responsabilité limitée, sans capital, également enregistrée comme une organisation charitable au Royaume-Uni (« Charity »). Il a également été décidé que l'IFFIm n'aurait pas de salariés afin de limiter les coûts de fonctionnement mais également de limiter la complexité de gestion de l'instrument.

L'IFFIm s'appuie ainsi sur des organisations tierces pour remplir sa mission dont la Banque mondiale et Slaughter and May, dont les prestations n'ont pas été resoumises à concurrence depuis la création du Fonds (mais sont jugées très compétitives par les membres du Conseil d'administration de l'IFFIm). Slaughter and May était déjà impliqué lors de la structuration de l'IFFIm en tant qu'expert. Des réflexions ont été conduites concernant l'organisation qui serait en charge de la structuration des obligations et de la gestion de la trésorerie. Le choix s'est porté sur la Banque mondiale, seule organisation qui s'est finalement positionnée pour assurer ces fonctions.

Un engagement dans l'IFFIm qui visait notamment à servir de vitrine à l'international pour la France

Via sa contribution à l'IFFIm, la France avait la volonté de renforcer sa position en faveur des financements à l'international et ainsi de servir de vitrine pour la participation à des mécanismes de financement innovant. Cet objectif de se positionner en tant « qu'exemple à suivre » pour les autres donateurs potentiels visait donc également à créer un effet d'entraînement via la

contribution de nouveaux Etats donateurs à l'IFFIm, mais aussi d'inciter le développement d'autres instruments innovants pour financer l'aide au développement. Il s'agissait également d'un enjeu de réputation pour la France, qui visait à s'assurer de disposer d'une crédibilité importante dans le domaine des financements innovants sur la scène internationale.

A posteriori, d'autres objectifs de l'engagement de la France dans l'IFFIm peuvent également être soulignés. En effet, via son engagement la France avait également la volonté d'obtenir un effet retour au travers :

- ▶ De retombées pour les industries pharmaceutiques françaises via l'extension des marchés dans les pays en développement soutenu par GAVI et donc indirectement l'IFFIm ;
- ▶ De retombées pour les investisseurs français via l'émission d'obligations sociales sur les marchés européens et français.

3.2.3. Un environnement de financements innovants dans lequel l'IFFIm occupe une place moins prépondérante que lors de sa création

Un engagement français toujours important en faveur des financements innovants, mais dans lequel l'IFFIm tient une place secondaire

La France s'est engagée dans de nombreux instruments innovants depuis la création de l'IFFIm tel que UNITAID, le mécanisme de conversion de la dette (« Debt-to-health »), la taxe sur les transactions financières (TTF) ou encore l'émission d'obligations vertes. Ainsi, la contribution de la France à l'IFFIm n'occupe plus une place aussi centrale qu'en 2006 dans sa politique en faveur des financements innovants.

De plus, bien qu'il n'existe pas de stratégie claire et formalisée de développement des financements innovants au niveau français, les réflexions actuelles semblent s'orienter vers des objectifs auxquels l'IFFIm ne répond pas complètement.

Tout d'abord, la nécessité de lever des financements additionnels pour financer l'aide au développement est une nécessité reconnue au niveau international et français. Cela passe notamment par la mobilisation des acteurs privés afin de lever des financements additionnels. Cela peut passer par des mécanismes de blending (appelés blended finance), à l'instar du fonds de contrepartie de GAVI, qui permettent aux financements publics d'avoir un effet levier sur les financements privés via la mise en place de système de garanties, titrisation, assurance risque politique, partenariats publics-privés, crédits syndiqués ou encore couverture des risques de devises⁵⁰. De manière générale, ces mécanismes de blending ont cependant montré un effet de levier limité pour lever des financements additionnels de la part des acteurs privés, surtout dans les pays à revenu intermédiaire (dans une moindre mesure les pays à faible revenu) avec des risques importants d'effets d'opportunité pour les acteurs privés. De plus, ils sont largement concentrés sur les secteurs « productifs » comme l'énergie, l'infrastructure, etc. plutôt que les secteurs sociaux.

Enfin, les fonds fiduciaires sont également des mécanismes de financements innovants permettant de garantir une disponibilité de financements sur le long terme pour l'aide au développement (prévisibilité des financements et disponibilité). C'est en particulier le cas des fonds de dotation pour lesquels les capitaux sont investis à perpétuité sur les marchés financiers et dont le financement de l'aide au développement provient uniquement des produits des placements.

Le mécanisme de financement mondial (Global Financing Facility, GFF), créé en 2015 et porté par la Banque mondiale, vise également cet effet multiplicateur des financements. Ce mécanisme

⁵⁰ Voir OECD (2018), *Making Blended Finance Work for the Sustainable Development Goals*, OECD Publishing, Paris.

doit permettre de disposer de financements flexibles au travers d'un effet levier sur la mobilisation d'autres financements. Chaque dollar investi dans le fonds fiduciaire GFF est multiplié à plusieurs reprises via la mobilisation de ressources gouvernementales nationales, de financements de l'association internationale de développement (AID) et de la BIRD, de financements externes et de ressources du secteur privé. La reconstitution de 2018 a par exemple permis de lever plus d'un milliard de dollars, qui devrait être associé à 7,5 milliards de dollars de l'IDA et la BIRD. Le caractère récent de cette institution ne permet toutefois pas un recul suffisant sur ses réalisations à ce stade.

Cette mobilisation de nouvelles sources de financement d'origine privée dans le domaine des financements est largement soutenue par la France, qui se place en pionnier en la matière⁵¹. Dans le cas de l'IFFIm, le recours à des *vaccine bonds* permet de mobiliser immédiatement des volumes financiers importants en provenance d'investisseurs privés (effet levier), mais il ne génère pas des financements additionnels sur le long terme pour le financement de l'aide au développement (effet catalyseur). L'inclusion de donateurs privés dans l'IFFIm est une piste de réflexion identifiée par GAVI et le CA de l'IFFIm mais elle n'est pas encore à l'ordre du jour.

L'IFFIm se positionne de plus dans un écosystème d'innovation de plus en plus porteur de nouveautés. C'est le cas par exemple des *Impact Bonds*, particulièrement mis en avant dernièrement, notamment dans les dernières réflexions du groupe pilote sur les financements innovants⁵². Dans le cas des *Impact Bonds*, le remboursement de l'investisseur est conditionné au succès de l'opération financée, suivant le modèle de « *pay for results* ». C'est l'investisseur qui préfinance le programme et prend le risque de la performance ; il est donc par conséquent plus impliqué et regardant sur les modalités de mise en œuvre du programme que pour les *social bonds*. Des premières expérimentations ont été réalisées dans le domaine de la santé (hors vaccination), mais ce type d'obligations demeure à un stade embryonnaire.

Figure 19 Caractéristiques des impact bonds effectués au sein des 3 principaux secteurs dans le monde



Source : "Brookings Institution Global Impact Bond Database", 1er mars 2020

Plusieurs limites concernant ce type d'obligation peuvent cependant être soulignées :

- ▶ Le risque que les enjeux d'efficacité prévalent sur l'équité : par exemple le choix des centres de santé bénéficiant du PBF (Financement Basé sur la Performance) dans certains pays se

⁵¹ Il est cependant à noter que le GFF n'est pas un modèle soutenu par la France.

⁵² Conclusions du G7 sur les financements pour le développement durable, Juillet 2019 : <http://www.leadinggroup.org/article1262.html>.

fait davantage sur des critères de capacité à atteindre des indicateurs de performance que sur des critères d'équité (exemple : pour atteindre un nombre élevé d'accouchements annuels soutenus, les centres situés dans des régions où moins de femmes accouchent ne seront donc pas choisis)

- ▶ La responsabilité pour le remplissage des indicateurs pèse largement sur la performance individuelle des ressources humaines en santé plutôt que sur des problèmes systémiques, détournant la question du renforcement durable des systèmes.
- ▶ Enfin, la question de la qualité des interventions en santé est rarement incluse dans les indicateurs.

Dans le domaine plus spécifique de la santé, de nouveaux instruments ont également vu le jour au cours des dernières années.

C'est notamment le cas du CEPI (Coalition for Epidemic Preparedness Innovations) créé en 2017 pour stimuler et accélérer le développement de vaccins contre les maladies infectieuses émergentes et pour assurer l'accès à ces vaccins en cas de crise. D'après les informations disponibles, le CEPI a sécurisé des donations de la part de la Fondation Bill & Melinda Gates, du « Wellcome Trust », de la Commission européenne ainsi que de pays donateurs (Australie, Belgique, Canada, Danemark, Ethiopie, Finlande, Allemagne, Japon, Arabie Saoudite, Pays-Bas, Norvège, Suisse et Royaume-Uni).

Concernant les épidémies, le PEF (Pandemic Emergency Financing Facility) a été créé à la suite de l'épidémie d'Ebola en 2014 par la Banque mondiale en partenariat avec l'OMS et des entreprises privées afin de procurer une riposte financière supplémentaire d'urgence en cas de pandémies dans les pays pauvres via deux canaux distincts :

- Un guichet d'assurance, disposant en 2015 de 425 millions de dollars pour couvrir les débuts de pandémies de 9 maladies et apte à être débloqué en quelques jours si certains critères sont remplis (vitesse de propagation, nombre de décès, etc.)
- Un guichet de liquidités de 50 millions de dollars qui doit permettre de couvrir les débuts de pandémie ne couvrant pas les critères du guichet d'assurance

Cependant, il est à souligner que les critiques vis-à-vis du PEF sont actuellement importantes. En effet, les financements du guichet assurance n'ont pas été mobilisés à ce jour pour répondre aux besoins (pour Ebola ou le COVID19), les critères pour débloquer ces financements étant particulièrement restrictifs. Ce guichet a donc largement profité aux investisseurs avec des taux d'intérêts annuels élevés sans apporter de financement.

L'IFFIm s'inscrit ainsi dans un environnement dans lequel les innovations en matière de financement évoluent rapidement. Techniquement, l'IFFIm en tant que mécanisme permettant de lever des obligations sociales sur les marchés adossés aux engagements des Etats donateurs n'est pas à la pointe de l'innovation. En revanche, son ampleur, son adossement à une organisation telle que GAVI et le fait de rassembler des engagements d'une dizaine d'Etats donateur demeurent quasiment uniques dans cet environnement.

3.2.4. La stratégie de mobilisation de l'IFFIm par GAVI sur la période 2016-2020 et les modalités de contribution à l'IFFIm ne semblent pas pleinement pertinents pour répondre à certains besoins spécifiques de la France

Tout d'abord, les contributions de la France à l'IFFIm (comme de l'ensemble des donateurs) se caractérisent pas la non-comptabilisation de ces engagements dans la dette publique, validée par une décision Eurostat datée d'août 2005 qui reconnaît un caractère conditionnel aux engagements des Etats envers l'IFFIm. Ceux-ci sont en effet conditionnés au respect, par les pays bénéficiaires du GAVI, du versement d'arriérés de remboursement au FMI (High-Level Financing Conditions).

Cette décision a validé le choix politique de la France (datant de 2006) et des autres gouvernements ayant conçu l'IFFIm pour faire face notamment à l'objectif européen d'une dette publique inférieure à 60 % du PIB. Ce choix politique pose aujourd'hui néanmoins question en raison de l'inflexibilité croissante du contexte budgétaire (crise des dettes souveraines etc.). Cette caractéristique (encore mise en avant par GAVI et certains autres donateurs comme un atout spécifique de l'IFFIm) est aujourd'hui fortement critiquée par les acteurs français, notamment institutionnels, qui mettent en avant son caractère abusif (la dette étant quasi-certaine) et contraire aux règles de bonne gestion.

De plus, les modalités de contribution à l'IFFIm posent également des enjeux relatifs au pilotage budgétaire et stratégique de cette contribution. L'engagement à long terme de la France dans cet instrument conduit à une rigidité de ces engagements sur une très longue période impliquant plusieurs gouvernements, ce qui limite la capacité politique à orienter l'effort public selon ses priorités. Le caractère extrabudgétaire implique de plus un manque de clarté et de transparence de cette contribution, un manque de contrôle par le Parlement ayant ainsi été en particulier souligné. Il est cependant à souligner que des éléments informatifs ont été rajoutés dans le RAP (Rapport Annuel de Performance) transmis par les ministères aux parlementaires tous les ans. Ce document permet donc l'information du Parlement sans en améliorer le pilotage stratégique.

Enfin, les évolutions dans la stratégie d'utilisation de l'IFFIm par GAVI (concentration sur la réponse aux besoins de flexibilité et de market shaping) conduisent à une utilisation d'une partie des versements français en tant que « réserve de financement » mobilisable à plus long terme, et non décaissés par GAVI pour financer des actions immédiates en matière de vaccination. Pour certains interlocuteurs parmi ceux interrogés, cette utilisation différée dans le temps peut être questionnée.

4. Efficacité

QE2 : Dans quelle mesure les avantages théoriques de l'IFFIm se sont-ils concrétisés ?

QE3 : Dans quelle mesure la contribution française à l'IFFIm a-t-elle permis à la France d'atteindre les objectifs qui lui sont spécifiques ?

Cadre méthodologique :

L'appréciation de l'efficacité de la contribution française à l'IFFIM repose sur deux types d'analyses :

- ▶ La concrétisation, ou non, des avantages théoriques escomptés des engagements français à l'IFFIm dont il est attendu qu'ils permettent une levée rapide et massive de financements destinés à mettre en œuvre les programmes de vaccination de GAVI. L'évaluation vérifie ainsi si ces avantages anticipés ont été confirmés depuis la création du Fonds et s'ils restent significatifs en 2019. L'analyse d'efficacité identifie aussi les autres effets positifs du mécanisme IFFIm pour GAVI tels que l'impact de la prévisibilité des fonds sur le marché des vaccins. Les arguments sous-tendant les choix de priorisation des sources de financement par GAVI sont également étudiés, ainsi que la mise en œuvre et l'impact des choix stratégiques opérés par l'IFFIm depuis 2016 pour renforcer la valeur ajoutée et l'utilité de l'IFFIm pour GAVI.
- ▶ L'atteinte des objectifs proprement français de la contribution de la France à l'IFFIm. Il s'agira d'analyser en particulier trois types d'effets ; l'effet d'entraînement d'autres pays dans des financements innovants, l'effet retour pour la France⁵³ et l'effet sur la structuration du marché des social bonds. Il est à noter que le rapport de la Cour des Comptes de 2010 indiquait la nécessité de renforcer la valorisation de la contribution française à GAVI et l'IFFIm (recommandation 4). Cette section permet le suivi de cette recommandation.

A noter que le rapport coût-avantage et la comparaison avec d'autres modalités de financement de GAVI sont analysés dans la partie « efficacité » (questions 4, 5 et 6).

Principaux constats et conclusions :

- ▶ L'évaluation confirme la réussite d'un effet de levier innovant en faveur de la vaccination au cours des premières années de fonctionnement de l'IFFIm, avec un objectif démultiplicateur réel et satisfaisant en 2011 (effet levier associé au frontloading qui se situait alors autour de 3). De 2006 à 2011, grâce à son mécanisme de préalimentation, l'IFFIm a effectivement permis d'accélérer et d'intensifier, dans une certaine mesure, les programmes de vaccination financés par GAVI dans les pays en développement. L'IFFIm a permis une mise à l'échelle de certains vaccins à un rythme plus rapide que ce qui aurait été permis en l'absence de vaccins bonds au cours de cette période.
- ▶ La capacité de frontloading de l'IFFIm n'a pas été utilisée au maximum de son potentiel depuis la création de l'instrument. Depuis 2011, l'IFFIm n'est plus utilisée en tant que source de financement de premier plan de GAVI et ses ressources ne représentent plus que 9% des financements sur la période 2011-2015 et 7% sur 2016-2019. Cette baisse s'explique d'abord par la hausse des contributions directes (la reconstitution de 2011 ayant permis

⁵³ Il s'agira de vérifier si l'engagement dans l'IFFIm permet à la France un rayonnement particulier sur le champ des financements innovants et/ou si la France retire des bénéfices économiques de cette contribution (industrie pharmaceutique et marchés accessibles aux investisseurs français),

d'atteindre un niveau de ressources au moins égal au montant des demandes de financements approuvées par l'IFFIm sur la période précédente). Elle s'explique aussi par une stratégie d'investissement de GAVI qui considère l'IFFIm comme un outil de flexibilité financière (et semble-t-il sans tenir réellement compte du potentiel de financements additionnels susceptibles d'être « frontloadés », par exemple pour soutenir l'introduction de nouveaux vaccins, élargir le portefeuille de GAVI et éventuellement démultiplier son impact, si cela se justifie).

- ▶ L'IFFIm apporte une autre plus-value pour GAVI : outil de flexibilité financière constitué de ressources certaines et prévisibles, il permet à GAVI d'ajuster ses programmes en fonction des évolutions de besoins dans les pays en développement et de la disponibilité des contributions directes ainsi que de la volonté des Etats donateurs (contribution au CEPI). Il contribue aussi, dans une certaine mesure, à la politique de market shaping de GAVI (bien que l'effet net de l'instrument ne soit pas mesurable).
- ▶ Un instrument reconnu dans le cercle restreint des bailleurs et acteurs financiers. Au-delà de l'impact de son mécanisme de préalimentation pour accélérer la vaccination dans les PED, l'IFFIm a contribué à asseoir GAVI en tant qu'acteur central de l'aide au développement en santé en augmentant ses ressources dès 2007. Si l'effet d'entraînement d'autres Etats donateurs dans l'IFFIm est resté limité (10 donateurs seulement), l'IFFIm et les engagements de long terme de ses donateurs ont précédé, et probablement incité, d'autres donateurs à s'engager en faveur de la vaccination mondiale, y compris via des contributions directes, tandis que l'émission d'obligations sur de nouveaux marchés a permis de faire connaître l'organisation auprès de nouveaux types de donateurs (finance islamique). Comme souligné lors d'évaluations précédentes, l'IFFIm offre ainsi des opportunités additionnelles de plaider en faveur de GAVI.
- ▶ Les évaluateurs constatent peu de retombées en termes d'effet vitrine pour la France du fait de la faible connaissance de son engagement lors de la création de L'IFFIm (en dehors d'un cercle restreint de connaisseurs). L'IFFIm est davantage reconnue comme un instrument lancé à l'initiative du Royaume-Uni.
- ▶ Les retombées pour les marchés et les industries pharmaceutiques françaises paraissent limitées, sans que ce ne soit un objectif recherché par la France lors de son engagement initial.

4.1. Concrétisation des avantages théoriques de l'IFFIm

4.1.1. L'IFFIM a directement soutenu l'augmentation de la couverture vaccinale initiée via GAVI entre 2007 et 2011

Un mécanisme de préalimentation via l'émission de vaccines bonds, mobilisé à la demande de GAVI

L'avantage théorique de l'IFFIm réside principalement dans son mécanisme de « frontloading » (conversion des promesses de dons à long terme en ressources financières immédiates, dites ressources « frontales »), grâce auquel il doit **améliorer et accélérer la disponibilité des fonds** pour financer des campagnes de vaccination de GAVI, en levant des ressources sur les marchés financiers par l'émissions d'obligations sociales, dites « vaccines bonds ».

Comme évoqué au chapitre 2, les émissions de « vaccines bonds » destinées à financer les programmes de GAVI sont réalisées sur la base des demandes de GAVI auprès du Conseil d'administration de l'IFFIm. Celui-ci approuve la demande de financement en vérifiant que la destination des fonds est conforme aux objectifs de l'IFFIm. Jusqu'à présent, l'ensemble des demandes de GAVI auprès de l'IFFIm ont été approuvées par le CA. Des réunions annuelles sont

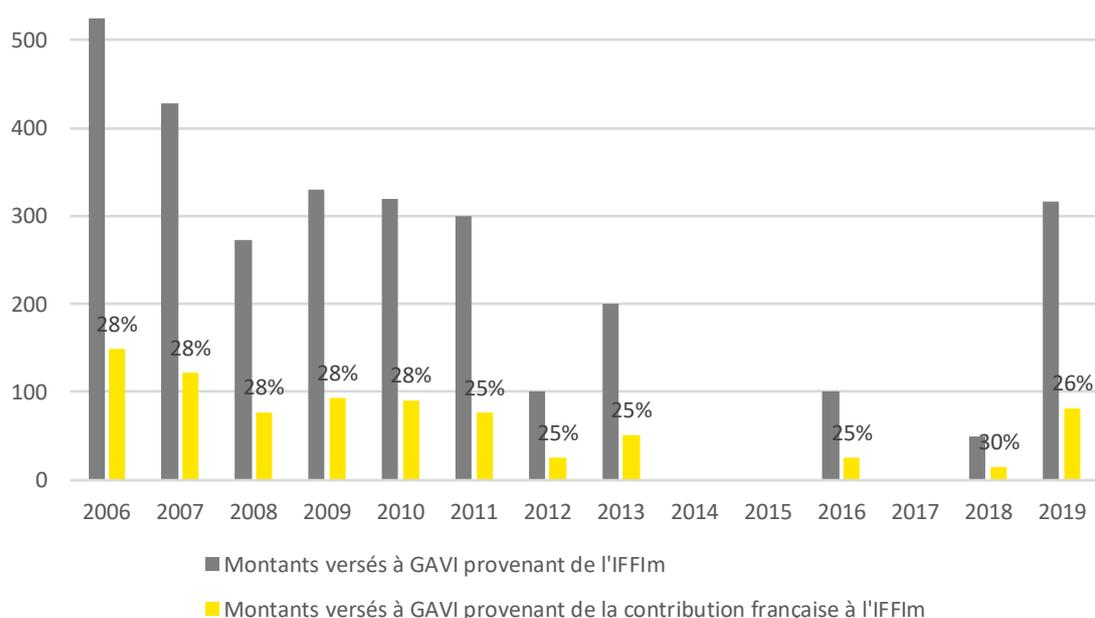
de plus organisées entre GAVI et l'IFFIm afin de partager les perspectives de mobilisation des financements de l'IFFIm par GAVI et de permettre au CA de disposer d'une visibilité sur l'année à venir des obligations qu'il serait nécessaire d'émettre pour répondre à ces besoins.

Plus de 6 milliards de dollars de « vaccines bonds » émis depuis 2006, dont 2,9 milliards ont permis de répondre aux demandes de financement de GAVI

Depuis 2006, l'IFFIm a émis des obligations, les **vaccine bonds**, sur des marchés diversifiés (uridashi, kangaroo, eurobond, sukuk et global benchmark) garantis par des engagements contractuels à long terme des pays donateurs. Ces émissions de social bonds ont permis de générer 6,1 milliards de dollars, principalement via des émissions en 2006, 2009, 2010 et 2013.

Sur la période 2006 – 2019, 2,9 milliards de dollars⁵⁴ ont été mobilisés par GAVI via l'IFFIm soit 48% des financements totaux levés par l'IFFIm (ce qui représente 17% des ressources totales de GAVI depuis 2006). La contribution de la France à l'IFFIm représente 27% des montants versés à GAVI sur cette période (correspondant au poids de la France parmi les contributeurs de l'IFFIm), soit 806 millions de dollars.

Figure 20 – Versements totaux de la l'IFFIm à GAVI et versements liés à la contribution de la France à GAVI (en millions de dollars US)

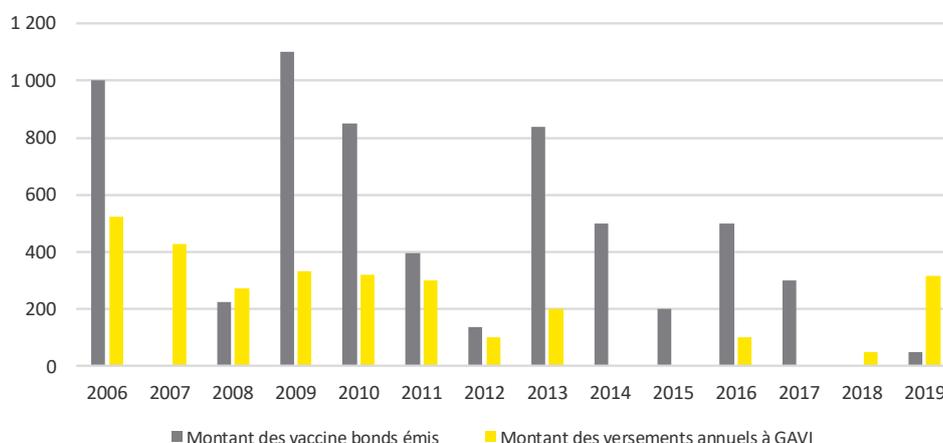


Source : *Elaboration EY sur la base des données au 31 décembre 2019 (Document Contributions and Proceeds to GAVI)*

Le différentiel entre le volume total des obligations émises et les versements à GAVI a principalement été destiné à refinancer la dette de l'IFFIm dans l'attente des versements des engagements des Etats donateurs, les obligations émises sur les marchés devant être remboursées par l'IFFIm sur une base de 3 à 4 ans.

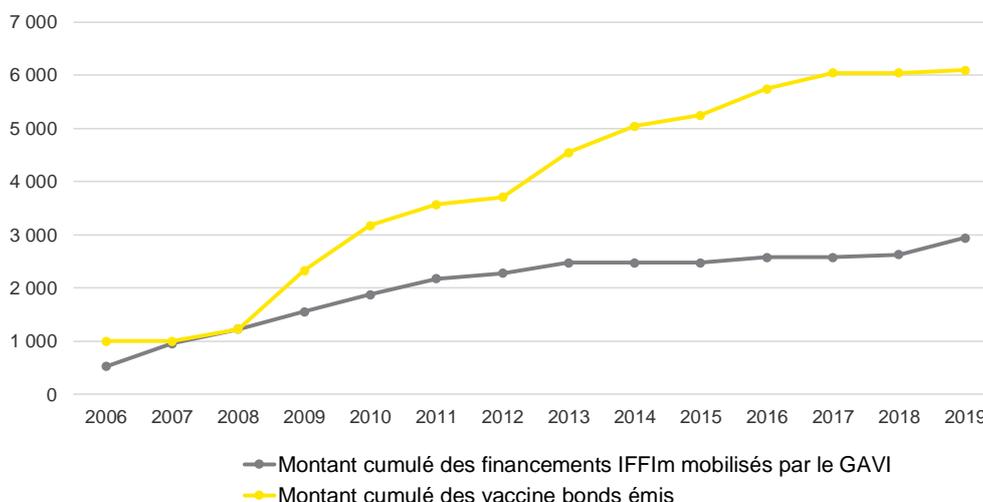
⁵⁴ Cash received by GAVI, 31 décembre 2019.

Figure 21 – Montant annuel des obligations émises par l'IFFIm et des versements à GAVI (millions US\$)



Source : *Elaboration EY sur la base des données disponibles (cash received by GAVI, 31 décembre 2019)*

Figure 22 – Evolution des montants cumulés des émissions de « vaccine bonds » et des montants cumulés mobilisés par GAVI via l'IFFIm entre 2006 et 2019 (millions \$)



Source : *Elaboration EY sur la base des données disponibles*

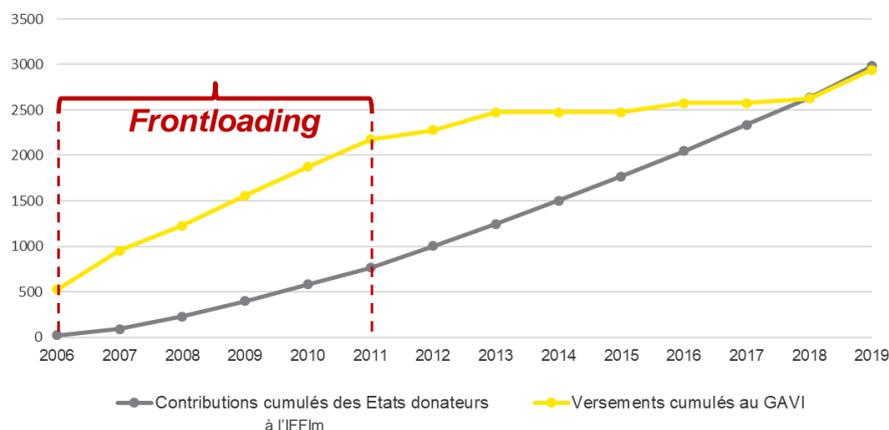
Ainsi, à fin 2019, la différence entre les vaccine bonds émis et le montant versé à GAVI atteint 3,1 milliards \$, l'écart entre ces deux montants étant principalement consacré au refinancement de la dette.

L'IFFIm a effectivement permis une levée de financement massive et rapide au cours des premières années après sa création

Les bénéfices de l'IFFIm en tant qu'instrument de frontloading ont été importants à la création de l'instrument et jusqu'au début des années 2010 : à fin 2011 ce sont environ 3 fois plus de financements qui ont pu être mobilisés par GAVI par rapport aux versements des Etats donateurs à la même date. Le montant des versements des Etats donateurs à GAVI n'aurait atteint le montant versé à GAVI par l'IFFIm à fin 2011, qu'à partir de 2017 : à fin 2011, le mécanisme de

frontloading de l'IFFIm a ainsi permis de gagner 6 ans par rapport aux versements échelonnés des Etats donateurs.

Figure 23 – Evolutions des montants cumulés des contributions des Etats donateurs à l'IFFIm et des montants cumulés mobilisés par GAVI via l'IFFIm (millions \$)

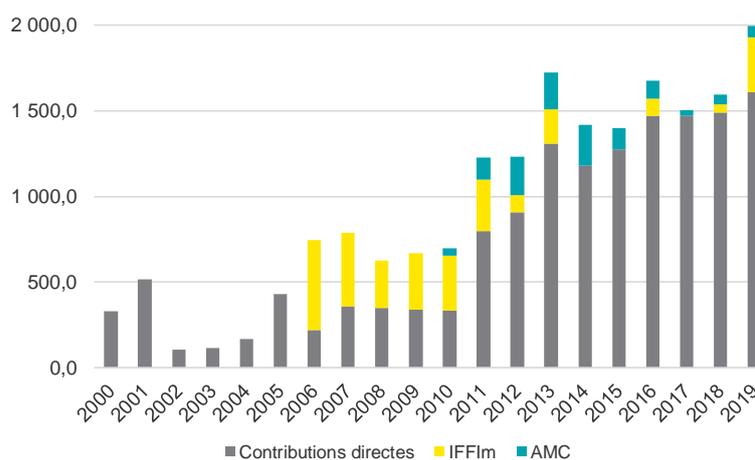


Source : Elaboration EY sur la base des données disponibles

Une ressource utilisée par GAVI jusqu'en 2011 pour répondre aux enjeux de vaccination et aux besoins de GAVI

Entre 2006 et le début des années 2010, l'IFFIm a été mobilisée par GAVI pour soutenir les programmes de vaccination dans les pays relevant de son champ d'intervention. En 2006, 70,6% des ressources de GAVI provenaient de l'IFFIm (524 millions de dollars). Sur la période 2006-2010, l'IFFIm a ainsi financé GAVI à hauteur de 53%.

Figure 24 - Modes de financement de GAVI en cumulé et par instrument en milliers de dollars (2000 – 2018)



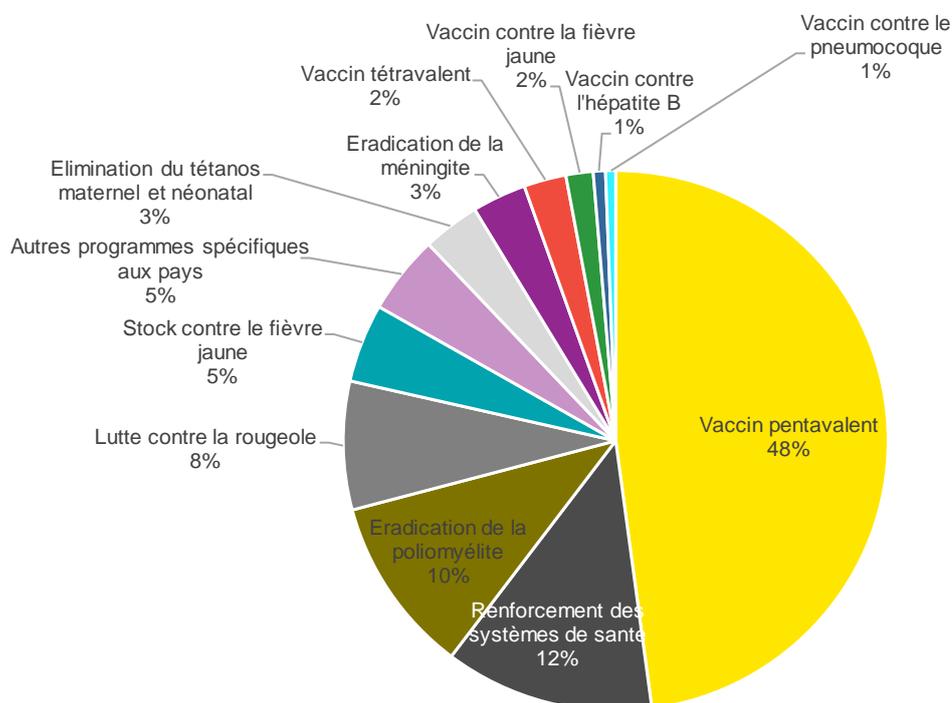
Source : Elaboration EY sur la base des données disponibles ("cash received by GAVI", au 31 décembre 2019). NB : les fonds de contrepartie représentent des montants relativement faibles (209 MUSD sur 2011-2015 et 153,5 sur 2016-2020, d'après les données disponibles⁵⁵)

⁵⁵ <https://www.gavi.org/investing-gavi/funding/donor-profiles> (les données figurant sous ce lien ne correspondent pas exactement à celles analysées via les données issues de GAVI – « cash received »).

Des financements qui ont permis d'intensifier les programmes de vaccination et de mettre à l'échelle des vaccins à un rythme plus rapide que ce qui aurait probablement été permis sans l'IFFIm de 2006 au début des années 2010

Le schéma ci-dessous synthétise la répartition des financements IFFIm entre les différents programmes financés par GAVI à mi-2011. Des investissements importants ont ainsi été réalisés en faveur de l'introduction du vaccin pentavalent (866 millions US\$), du renforcement des systèmes de santé (225 millions US\$), ainsi que le soutien à des programmes d'investissement (Investments cases) d'éradication de la poliomyélite, de lutte contre la rougeole, de constitution de stock de vaccin contre la fièvre jaune, d'élimination du tétanos maternel et infantile et d'éradication de la méningite (534 millions US\$).

Figure 25 – Programmes GAVI financés de 2006 à mi-2011 par l'IFFIm



Source : IFFIm newsletter

Comme indiqué ci-dessous, les financements IFFIm ont donc permis d'accentuer les programmes de GAVI, voire de développer des programmes additionnels entre 2006 et 2011⁵⁶. D'après le rapport HLSP, à fin 2011, l'IFFIm aurait permis d'éviter entre 2,1 millions et 3,3 millions décès depuis 2006.

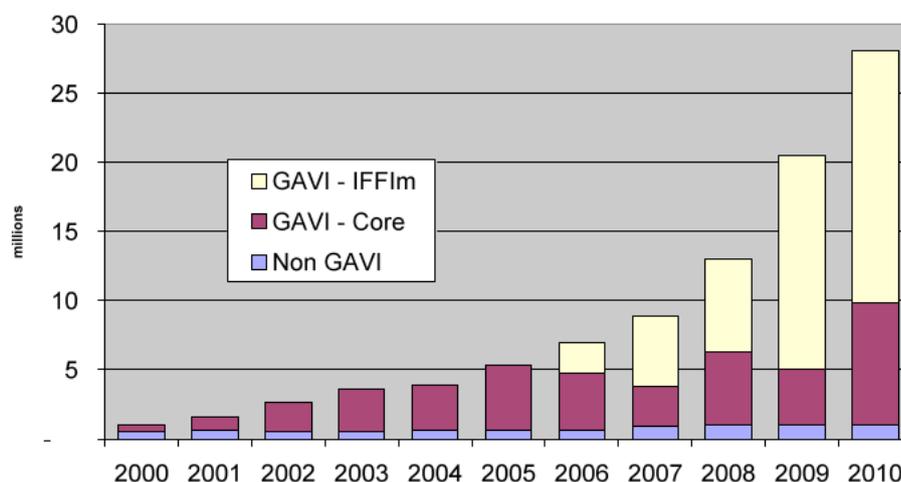
Les principaux investissements concernent :

- **Vaccin pentavalent** contre la diphtérie, coqueluche, tétanos (DTC), hépatite B et Haemophilus influenzae type B (Hib) : environ 50% des investissements totaux de GAVI concernant ce vaccin ont été financés via l'IFFIm (évaluation HLSP). L'IFFIm a également permis de financer 90% de la garantie de paiement à l'UNICEF pour sécuriser les premières doses du vaccin pentavalent. Grâce à ces financements, le nombre de pays ayant introduit ce

⁵⁶ Ces résultats sont une synthèse des résultats valorisés par GAVI et l'IFFIm dans les rapports d'évaluation et newsletter ainsi que des principaux constats de l'évaluation conduite par HLSP en 2011. Ils n'ont pas vocation à être exhaustifs, d'autant plus que dans ses rapports d'impact, GAVI ne fait pas la distinction entre les différentes sources de financement mobilisées.

vaccin est passé de 18 en 2007, à 36 en 2008 et 59 en 2010. L'IFFIm est ainsi reconnu comme ayant eu un impact important sur l'introduction de ce nouveau vaccin entre 2006 et 2011.

Figure 26 – Nombre d'enfants immunisés grâce au vaccin pentavalent dans les pays GAVI



Source : HLSP Evaluation, 2011

- ▶ **Le renforcement des systèmes de santé a été** soutenu par GAVI entre 2006 et 2011, deux tiers des financements de GAVI destinés à ces actions sur cette période ayant été financés par des fonds en provenance de l'IFFIm. Ces actions permettent de soutenir de manière transversale les actions de GAVI visant à augmenter la couverture vaccinale dans les pays en développement, en assurant l'existence de systèmes de santé stables et fiables (amélioration de la performance des chaînes d'approvisionnement ou de la qualité des données par exemple).
- ▶ D'autres **programmes d'investissement** ont été mis en place en grande partie grâce à l'IFFIm (Plus de 80% des financements GAVI) dès le lancement de l'instrument et auraient permis d'éviter 250 000 décès (HLSP, 2011). Il s'agit des programmes de :
 - **Eradication de la poliomyélite** : l'éradication de la poliomyélite est largement soutenue par l'Initiative mondiale pour l'éradication de la poliomyélite (OMS, UNICEF, Rotary International, Centre pour le contrôle et la prévention des maladies, gouvernements nationaux). Celle-ci a fait face à des difficultés financières en 2006 et son action a été poursuivie par GAVI via l'IFFIm avec un investissement de 191 millions US\$. Cela a permis de financer le développement et l'autorisation du nouveau vaccin anti-polio oral (VPO), de contribuer à une diminution de 95% des cas au Nigéria en Inde, ainsi que d'éliminer le virus dans 15 pays en 2009.
 - **Lutte contre la rougeole** : 139 millions US\$ de l'IFFIm ont été utilisés en 2006 et 2007 pour booster les actions de GAVI dans ce domaine. En 2007, l'IFFIm a ainsi représenté 80% des financements de GAVI pour la lutte contre la rougeole et a fortement contribué à la vaccination de 194 millions d'enfants dans 32 pays.
 - **Eradication du tétanos maternel et néonatal** : Le soutien de GAVI et de ces partenaires (UNICEF notamment) a permis d'éliminer le tétanos maternel et néonatal dans 20 pays, 10 villes d'Inde et 18 provinces d'Indonésie et de réduire de 90% la mortalité liée au tétanos néonatal au cours des 20 dernières années. Les 61 millions US\$ apportés par l'IFFIm ont donc contribué à atteindre ces résultats.
 - **Stock de vaccins contre la fièvre jaune** : L'IFFIm a contribué à la mise en place d'un stock de vaccins contre la fièvre jaune disponible en cas d'épidémie ainsi que pour des campagnes de prévention.

- **Eradication de la méningite :** La mobilisation de l'IFFIm a permis d'accélérer l'introduction du vaccin « MenAfriVac » en Afrique sub-saharienne dans le cadre du « Projet Vaccins Méningite », une collaboration entre le PATH et l'OMS et associant l'UNICEF et GAVI. Cette initiative aurait globalement permis de vacciner 55 millions de personnes à fin 2012 grâce en partie aux financements de l'IFFIm.

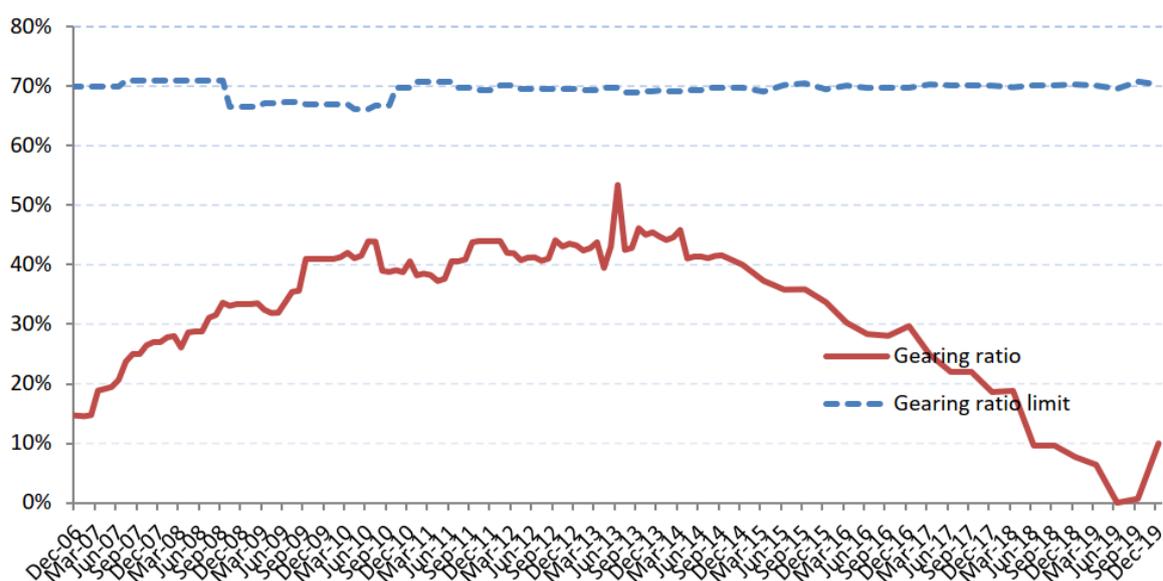
Le frontloading permis par l'IFFIm a ainsi été utilisé par GAVI de 2006 à 2011 pour financer différents programmes et accélérer la mise à disposition de vaccins dans les pays en développement. Ces financements représentent une part conséquente de certains programmes, ce qui souligne l'importance de l'IFFIm pour GAVI durant cette période.

4.1.2. Un effet de levier resté en-deçà du potentiel offert par l'instrument, qui n'est plus vérifié depuis 2013

L'IFFIm n'a jamais été mobilisée à hauteur de son plein potentiel

La capacité maximale d'émission d'obligations de l'IFFIm est définie par le Gearing Ratio Limit. Le montant de l'encours en emprunts de l'IFFIm (obligations) moins le montant de la trésorerie ne doit pas excéder environ 58% (depuis 2011⁵⁷) des contributions prévues des Etats donateurs. Or, cette limite n'a jamais été atteinte sur toute la durée de vie du Fonds et s'est maintenue à des niveaux particulièrement bas ces dernières années.

Figure 27 – Evolution du Gearing ratio entre 2006 et 2019

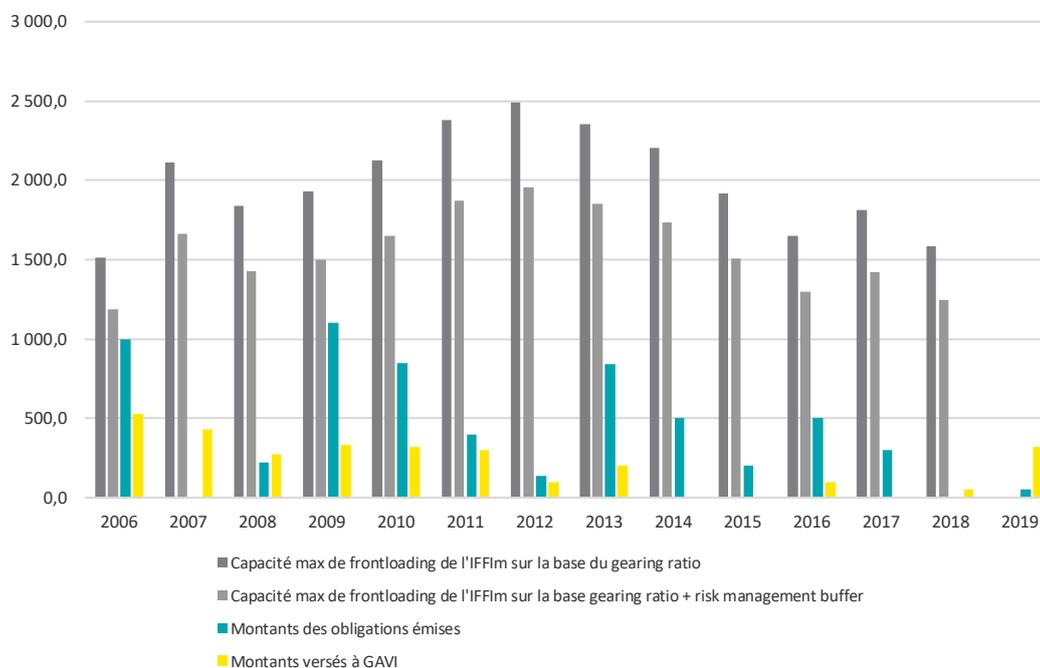


Source : Graphique extrait du Rapport trimestriel de la Banque mondiale, Q4 2019

L'IFFIm est ainsi encore en capacité de lever des financements sur les marchés, bien que dans une moindre mesure que lors des émissions initiales.

⁵⁷ Ce taux de 58% correspond au 70% du « gearing ratio limit » diminué de 12% correspondant à la mise en place du « risk management buffer » à partir de 2011 par la Banque mondiale pour limiter les risques liés à la capacité de remboursement de l'IFFIm à la suite du déclassement de la note de l'IFFIm.

Figure 28 – Estimation de la capacité maximale de frontloading de l’IFFIm comparée aux montants versés annuellement à GAVI (en millions de dollars)



Source : Analyse EY sur la base des données disponibles

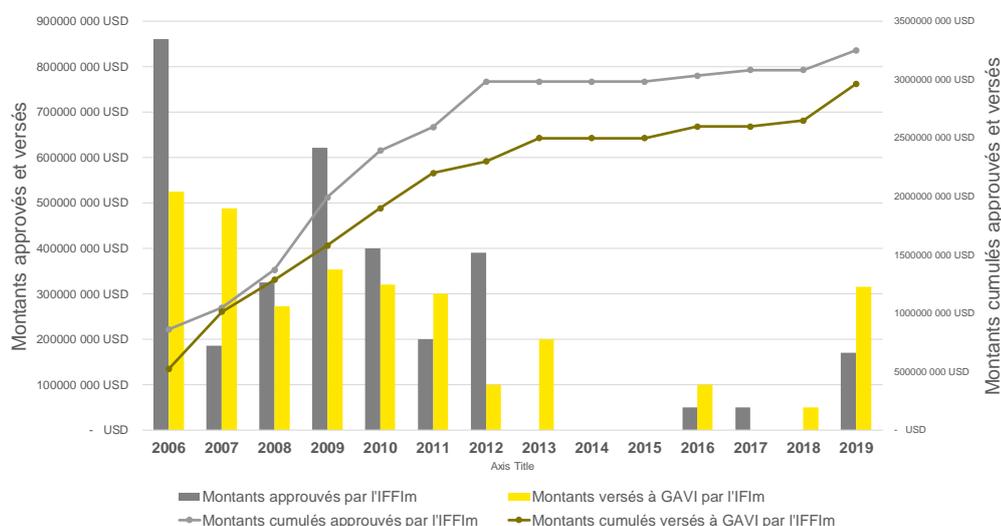
NB : Le graphique se lit de la façon suivante : en 2006, sur la base du gearing ratio limit, l’IFFIm aurait pu emprunter 70% du montant des engagements totaux restant à verser par les Etats donateurs, soit 1,5 milliards. Cependant, la Banque mondiale a introduit une précaution supplémentaire afin de limiter les risques liés à la capacité de remboursement de l’IFFIm. Il s’agit du « risk management buffer », limitant la capacité maximale d’emprunt de l’IFFIm de 12% supplémentaires. Ainsi, la capacité maximale de levée d’obligation en 2006 était de 1,2 milliards de dollars. Le montant des obligations émises pour cette année a été de 1 milliard de dollars soit 200 millions de dollars de moins que la capacité maximale de frontloading de l’IFFIm. De plus sur les 1 milliard de dollars disponibles, seuls 525 millions de dollars ont été versés à GAVI.

Ainsi, bien que la capacité de frontloading de l’IFFIm ait été utilisée jusqu’à 2010, elle ne l’a pas été au maximum de son potentiel.

L’avantage offert par la préalimenter n’est plus utilisé en tant que tel depuis 2013

Les financements demandés à l’IFFIm par GAVI ont fortement baissé depuis 2011. Alors que 1,9 milliards US\$ ont été versés à GAVI sur la période 2006-2010, environ 1 milliard US\$ l’a été depuis 2011, principalement sur les années 2011-2013. Depuis 2014, les versements sont restés ponctuels, à des niveaux relativement faibles. Il est tout de même à noter une hausse en 2019 (315 millions US\$ ont été versés à GAVI).

Figure 29 – Montants annuels approuvés et versés à GAVI par l'IFFIm de 2006 à 2018 (USD)

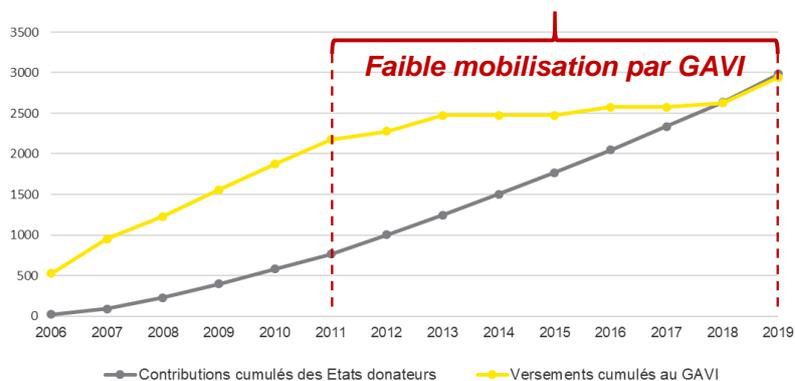


Source : EY sur la base des données transmises par GAVI, les montants approuvés par l'IFFIm en 2019 ne sont pas connus (en attente de la publication du rapport annuel 2019)

Alors qu'à sa création, l'IFFIm avait pour objectif de fournir un financement de 4 milliards de dollars à GAVI à l'horizon 2015⁵⁸, seuls 2,5 milliards de dollars ont été versés, soit à peine plus de 60% de l'objectif initial, et près de 88% l'ont été entre 2006 et 2010.

Dès 2018, l'effet de levier global (calculé par le ratio entre le total des contributions versées par les Etats donateurs à l'IFFIm et le montant cumulé des versements à GAVI à une date donnée), qui a atteint son maximum en 2011 (x 3 environ), a été effacé par les versements successifs des Etats donateurs. En cumulé à fin 2019, les montants versés par les Etats donateurs à l'IFFIm sont égaux au montant des financements IFFIm mobilisés par GAVI. Sans remettre en cause la réalité du frontloading initial et l'importance des financements apportés pour permettre la réalisation des campagnes de vaccination soutenues par GAVI au cours des années 2006 à 2011-13, ce constat illustre le tassement dans l'utilisation de l'IFFIm en tant qu'instrument de préalimentation ces dernières années.

Figure 30 – Evolutions des montants cumulés des contributions des Etats donateurs à l'IFFIm et des montants cumulés mobilisés par GAVI via l'IFFIm (millions \$)



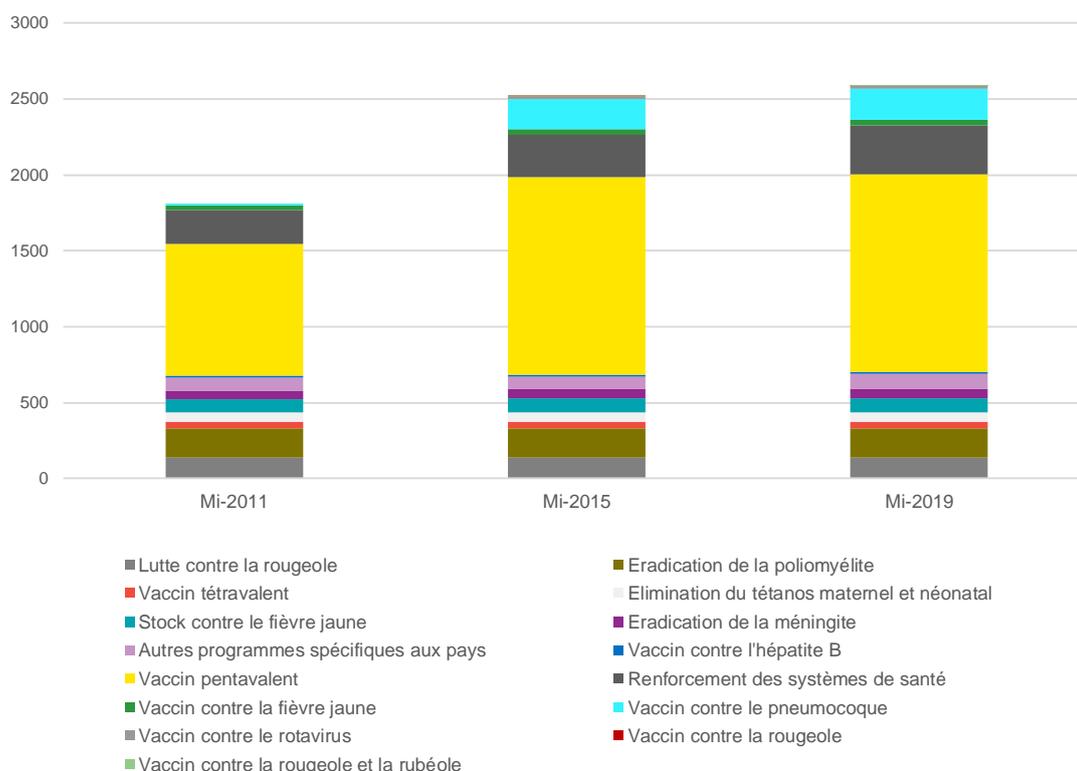
Source : Elaboration EY sur la base des données disponibles

⁵⁸ IFFIm newsletter, 2007

NB : Cette figure est identique à la figure 23, mais met en lumière une période différente

En effet, entre 2011 et 2015, 712 millions US\$ de financements IFFIm ont été versés à GAVI principalement pour poursuivre les actions en faveur du vaccin pentavalent (433 millions US\$), le renforcement des systèmes de santé (54 millions US\$) et accélérer les actions en faveur du vaccin contre le pneumocoque (186 millions US\$). L'IFFIm a également contribué, à la marge, au financement des programmes de vaccination contre le rotavirus, la rougeole et la rubéole. L'IFFIm a ainsi contribué à atteindre les objectifs fixés dans la stratégie GAVI, mais dans une ampleur limitée : 25% des financements GAVI en faveur du vaccin pentavalent, 8% pour le vaccin contre le pneumocoque.

Figure 31 - Programmes GAVI financés à mi-2011, mi-2015 et mi-2019 par l'IFFIm en cumulé (millions US\$)



Source : Newsletters de l'IFFIm, les données disponibles n'intègrent pas l'année 2019 dans son intégralité

Depuis 2015, les versements de l'IFFIm à GAVI sont très limités (465 millions US\$ à fin 2019). Ces financements ont été dirigés vers le programme de vaccination contre le pneumocoque, le renforcement des systèmes de santé et d'autres programmes de vaccination spécifiques dans les pays. En 2019, un versement plus conséquent à GAVI a été réalisé (315 millions US\$) pour l'introduction du vaccin contre le typhoïde au Zimbabwe et au Libéria (voir ci-dessous).

Plusieurs facteurs expliquent ce tassement dans l'utilisation de l'IFFIm en tant que mécanisme de préalimentation par GAVI

La diminution des approbations et des versements de l'IFFIm à GAVI s'est accompagnée, depuis 2011, d'une forte diminution dans la part des financements de l'IFFIm dans les ressources de GAVI. Alors que les autres ressources de GAVI ont fortement augmenté avec la mise en place des cycles de reconstitution en 2011, avec un montant de contributions directes multiplié par deux, on observe en parallèle une diminution de la part des financements IFFIm pour mettre en œuvre

les programmes de GAVI. L'IFFIm représente moins 10% de ces financements sur la période 2011-2015 et 6% sur la période 2016-2019⁵⁹.

Pour la période 2011-2015, plusieurs raisons expliquent ce ralentissement ainsi que la non-atteinte des objectifs initiaux de mobilisation de l'IFFIm par GAVI (objectif initial de 4 milliards de dollars) :

- ▶ Une mobilisation forte des donateurs lors des cycles de reconstitution et une augmentation des contributions directes à GAVI : outre l'IFFIm, l'Alliance GAVI bénéficie en effet également des contributions directes émanant d'Etats membres, ainsi que d'autres financements innovants tels que les garanties d'achat futur (« Advanced Market Commitments ») et les fonds de contrepartie (« Matching Funds »). En 2015, en prévision de la reconstitution à venir, la stratégie 2016-2020 de GAVI prévoyait de mobiliser l'IFFIm à hauteur de 2 milliards US\$, correspondant à 1,03 milliard US\$ déjà disponibles, complétés par un appel à hauteur de 1 milliard pour de nouvelles contributions. Cet objectif de 1 milliard n'a pas été atteint puisque les Etats donateurs ne se sont pas réengagés massivement dans l'IFFIm sur cette période. Ces derniers ont clairement privilégié les contributions directes dans des volumes importants, par préférence stratégique et/ou pour des raisons propres à l'IFFIm (impossibilité de certains Etats donateurs de GAVI à s'engager dans l'IFFIm, marge de manœuvre budgétaire et souhait probable de ne pas s'endetter sur une durée longue, voir également section 5.2). La disponibilité de ces ressources immédiates et de court terme explique que les financements disponibles dans l'IFFIm aient été moins utilisés par GAVI, l'IFFIm étant considérée comme un actif financier de long terme autorisant une certaine flexibilité.
- ▶ Une baisse des prix des vaccins sur les marchés par rapport aux estimations initiales de GAVI (probablement, au moins en partie, en réponse aux efforts de façonnage du marché de GAVI, comme mis en avant par l'Alliance dans ses différents rapports, et auxquels l'existence de l'IFFIm contribue dans une certaine mesure) ainsi qu'une meilleure gestion des stocks sont évoqués par GAVI pour justifier de cette plus faible mobilisation.
- ▶ Une période de transition, en particulier depuis 2015, pendant laquelle GAVI n'a pas ciblé l'introduction de nouveaux vaccins dans les pays en développement, mais s'est concentré sur la consolidation de vaccins déjà introduits en lien avec la stratégie de GAVI sur cette période (« dernier kilomètre », « enfants oubliés », Pentavalent : 3e dose, rougeole : 1e dose notamment), actions nécessitant moins de capacités de frontloading. La stratégie de mobilisation de l'IFFIm sur cette période était ainsi de disposer de financements flexibles, plutôt que de financements immédiats et massifs.

Il est à souligner, qu'aucun obstacle technique n'a été remonté par GAVI ou l'IFFIm dans la mobilisation des financements. Cette faible mobilisation sur la période résulte donc de choix stratégiques de GAVI, mais non d'une incapacité de l'IFFIm à répondre aux besoins.

4.1.3. Sur la période 2016-2020, l'IFFIm a pu répondre à certains besoins de flexibilité de GAVI pour financer ses actions

L'objectif de GAVI était de disposer de financements flexibles pour la période 2016-2020, le besoin de frontloading n'étant pas clairement identifié dans la stratégie. D'après les informations disponibles en ligne, la stratégie de vaccination de GAVI pour la période 2014-2018 s'articulait autour de 5 objectifs principaux :

- ▶ Accentuer les campagnes de vaccination contre la fièvre jaune

⁵⁹ Source : Elaboration EY sur la base des données disponibles ("cash received by GAVI", au 30 septembre 2019)

- ▶ Contribuer à la constitution d'un stock de vaccins contre la cholera
- ▶ Introduire le vaccin contre la malaria (si la phase de développement aboutit)
- ▶ Conduire des études d'impact sur l'opportunité de mener des campagnes de vaccination contre la rage et la grippe chez les femmes enceintes

Il est également mentionné sur le site de l'Alliance, que GAVI apporterait son soutien à l'introduction du vaccin contre l'encéphalite japonaise.

D'après GAVI, ces dernières années ont plutôt constitué une période de transition que d'introduction de nouveaux vaccins. Entre 2016 et 2020, 1,03 milliard US\$ de financements IFFIm étaient disponibles pour couvrir les besoins de financement flexible de GAVI. L'objectif de mobilisation de l'IFFIm a ensuite été revu à la baisse avec un objectif de 950 millions⁶⁰ sur cette même période. D'après les derniers éléments transmis, GAVI prévoit finalement de mobiliser 600 millions US\$ de l'IFFIm entre 2016 et 2020. A fin 2019, ce sont 465 millions \$ qui ont été versés à GAVI.

Une flexibilité qui permet à GAVI de reporter les décaissements dans le temps lorsque ses besoins évoluent

Cette flexibilité donnée par l'IFFIm de décaler les financements dans le temps selon les besoins et les facteurs contextuels est particulièrement mise en avant par GAVI comme un avantage offert par l'IFFIm en comparaison des contributions directes. GAVI privilégie ainsi l'utilisation des contributions directes en accord avec son programme pour conserver au maximum la capacité de flexibilité de l'IFFIm et les ressources disponibles sur le long terme pour GAVI. Sur la période 2016-2020, les Etats-Unis se sont par exemple engagés à verser 580 millions US\$ additionnels à GAVI après la reconstitution ce qui peut en partie expliquer un besoin moins important de l'IFFIm sur cette période.

Cette flexibilité de l'IFFIm est également utilisée par GAVI pour ajuster les volumes de financement aux besoins des pays pour leurs campagnes de vaccination et aux décalages pouvant avoir lieu dans la mise en œuvre des programmes. Les décaissements à GAVI par rapport aux montants approuvés par l'IFFIm peuvent ainsi s'effectuer avec plusieurs années de décalage. A fin 2018, ce sont 500 millions US\$ qui ont été approuvés par l'IFFIm et qui sont en attente de versement à GAVI. D'après les données transmises par GAVI (le rapport financier 2019 n'est pas encore publié), 170 millions US\$ ont été approuvés en 2019 et 315 millions US\$ versés à GAVI en 2019. Ce montant de versement supérieur au montant approuvé devrait ainsi permettre de diminuer le montant résiduel de fin 2018.

Une flexibilité qui permet également de débloquer des financements pour des actions non identifiées initialement dans le programme stratégique de GAVI

L'exemple le plus parlant, avancé par GAVI pour souligner la réponse permise par l'IFFIm à des actions non identifiées initialement, est celui de l'introduction du vaccin contre la typhoïde. En effet, GAVI avait dès 2008 porté les vaccins contre la fièvre typhoïde au rang des priorités, mais sans engager de financement, en raison de l'absence de vaccin ad hoc. A la suite de la présélection d'un nouveau vaccin contre la typhoïde par l'OMS fin 2017 (Typhoid Conjugate Vaccine -TCV), GAVI a ouvert un financement pour ce vaccin aux pays en développement à partir de 2018. En 2019, des financements de l'IFFIm ont été mobilisés pour répondre à la demande de soutien de deux pays, le Zimbabwe et le Libéria, pour l'introduction de ce nouveau vaccin.

La flexibilité et la disponibilité des financements de l'IFFIm ont également été utilisées pour répondre à d'autres besoins ponctuels de financements :

⁶⁰ DFID – IFFIm Annual Review 2018.

- ▶ L'IFFIm a été mobilisée en 2016 à hauteur de 7 millions US\$ pour le renforcement des systèmes de santé au Népal à la suite du tremblement de terre de 2015 qui a ravagé le pays.
- ▶ L'IFFIm a également été mobilisée pour répondre à une épidémie de fièvre jaune au Nigéria en 2017 et financer les campagnes de prévention en conséquence ainsi que pour des campagnes de vaccination contre la Méningite A au Niger en 2018.

La flexibilité de l'IFFIm a également été utilisée récemment pour répondre à une proposition d'un Etat donateur. La Norvège a en effet émis le souhait de financer le CEPI (*Coalition for Epidemic Preparedness Innovations*) via l'IFFIm. Créé en 2017 du fait d'un partenariat entre organisations privées et publiques, ONG et institutions philanthropiques, le CEPI dispose d'un mandat de développement de 6 vaccins principaux. Cette proposition a fait l'objet de discussions entre GAVI, l'IFFIm et les Etats donateurs au préalable et le soutien au CEPI a été intégré dans les programmes de GAVI pour permettre un financement de l'IFFIm (l'IFFIm étant uniquement destiné à financer les programmes de GAVI). L'IFFIm a ainsi émis en 2019 une obligation de 50 millions US\$ pour appuyer et accélérer les activités de CEPI sur la base d'une contribution de la Norvège.

Enfin, la crise d'Ebola, à partir de 2013, a fait émerger des besoins importants au niveau de GAVI pour répondre au mieux aux situations de pandémie en cas de survenue de nouvelles maladies touchant particulièrement les pays en développement. Dès 2014, GAVI s'est ainsi engagée, via l'IFFIm, à réserver 300 millions US\$ pour l'introduction d'un vaccin contre Ebola dans les pays en développement. Dès 2014, cet engagement a ainsi pu encourager les activités de recherche et développement d'un vaccin contre la maladie en assurant des débouchés aux industries pharmaceutiques. L'impact de cette annonce sur les stratégies de recherche des industries pharmaceutiques n'a pas pu être spécifiquement mesuré mais il est considéré, par GAVI et d'autres acteurs de l'aide au développement dans le domaine de la santé, comme un signal fort donné en faveur de la recherche et développement dans une période de forte incertitude. Cet engagement est permis par la flexibilité et la prévisibilité des financements de l'IFFIm.

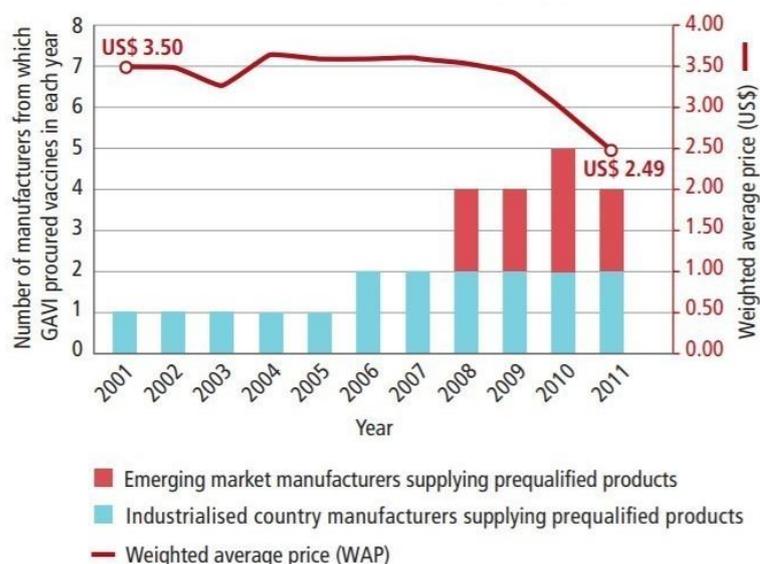
L'ampleur de l'épidémie d'Ebola a finalement été moins importante que celle initialement anticipée et GAVI a pu sécuriser d'autres ressources pour répondre à ces besoins. Un engagement de marché à terme avec Merck en 2016 (d'un montant de 5 millions US\$ pour la constitution d'un stock de 300 000 doses de vaccins) a ainsi été mis en place. Ce sont ces stocks qui sont actuellement utilisés pour répondre aux besoins en République Démocratique du Congo notamment. L'IFFIm a ainsi pu inciter les industries pharmaceutiques à engager des actions de recherche et développement importantes en assurant l'engagement de GAVI à financer l'introduction de ces vaccins dans les pays en développement, bien qu'aucun versement de l'IFFIm ne se soit finalement matérialisé.

4.1.4. Un impact difficilement mesurable sur le « market shaping »

Un impact reconnu sur la diminution du prix du vaccin pentavalent

L'IFFIm a largement été utilisée dans le déploiement du vaccin pentavalent et a également contribué à l'augmentation de la concurrence sur ce marché et à la diminution du prix du vaccin. En effet, le soutien au « vaccin pentavalent », annoncé dès 2006 pour une durée de 10 ans grâce notamment aux financements apportés par l'IFFIm, a conduit à une augmentation de la taille du marché pour les industries pharmaceutiques : de 18 millions de doses en 2005 à 96 millions en 2010, alors que les prévisions de l'UNICEF étaient de 55 millions pour 2010 avant la mise à disposition des financements de l'IFFIm. Ce développement des débouchés ainsi que le travail mené par GAVI ont conduit à un élargissement du nombre de producteurs, ainsi qu'une diminution du prix du vaccin entre 2006 et 2011. Cet effet a notamment été reconnu par l'évaluation conduite en 2011 par HLSP.

Figure 32 – Nombre de producteurs et évolution du prix du vaccin pentavalent



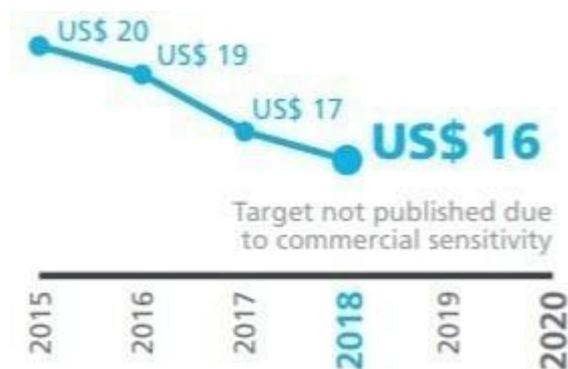
Source : Rapport annuel GAVI 2011

Après 2011, le prix du vaccin pentavalent a continué de baisser pour atteindre 0,90 US\$ en 2018 (mais avec une moins grande influence de l'IFFIm).

Plus largement, l'IFFIm permet à GAVI de disposer de financements de long terme prévisibles qui contribuent à sa politique de market shaping (même si son effet réel sur la structuration du marché des vaccins n'est pas mesurable).

Les impacts de GAVI sur la structuration du marché des vaccins sont reportés annuellement dans les rapports annuels de GAVI. Comme souligné par la figure ci-dessous, ces activités ont ainsi permis de réduire le coût des vaccins mis à disposition dans les pays en développement soutenus par GAVI. Ces activités ont également permis de réaliser des progrès dans la disponibilité continue et suffisante de vaccins, le développement d'innovation ainsi que l'objectif de marché sain soutenus par GAVI (3 marchés classifiés comme sains pour les vaccins pentavalent, fièvre jaune et pneumocoque à fin 2018 sur un objectif de 6 à fin 2020).

Figure 33 – Evolution du prix moyen pour la vaccination d'un enfant par le vaccin pentavalent, pneumocoque et rotavirus



Source : Rapport annuel GAVI 2018

L'impact de l'IFFIm sur les évolutions constatées en termes de structuration du marché des vaccins est difficile à isoler. En effet, l'IFFIm participe globalement à la mise en œuvre de la

stratégie de structuration du marché des vaccins menée par GAVI en constituant une source de financement de long terme à même de rassurer les industries pharmaceutiques sur les ressources dont disposent GAVI. Cet impact ne se matérialise donc pas par des versements de l'IFFIm à GAVI.

Les industries pharmaceutiques interrogées ont indiqué que le fait que GAVI soit reconnu comme une institution solide financièrement et disposant de financements à long terme est important dans les discussions qui s'opèrent avec GAVI (et l'UNICEF en charge de l'achat des vaccins pour la plupart des pays GAVI) lors des négociations des volumes et des prix d'achat des vaccins. Bien qu'elles ne disposent pas d'une connaissance fine du mécanisme IFFIm, les financements disponibles via ce mécanisme sont pris en compte dans les négociations et permettent aux industries de se projeter sur le long-terme, ce temps long étant indispensable dans le domaine de la production des vaccins.

Il est à souligner que l'IFFIm est en effet intégrée dans les comptes de GAVI et représente une part non négligeable des actifs de l'organisation (entre 32% et 46% sur les dernières années).

Tableau 1 – Montants des actifs de l'IFFIm et GAVI (hors IFFIm) (en millions US\$)

	2013		2014		2015		2016		2017		2018	
	GAVI	IFFIm										
<i>Liquidité et placements</i>	2460	1025	2488	1015	2216	986	2538	863	2003	912	2217	819
<i>Contributions prévues</i>	2626	3362	2218	3153	4848	2736	4430	2355	3681	2588	2536	2250
Total	5086	4387	4706	4168	7064	3722	6968	3218	5684	3500	4753	3069
<i>Part de l'IFFIm dans le total des actifs de GAVI</i>	46%		47%		35%		32%		38%		39%	

Source : Rapports financiers de GAVI

Bien que des efforts importants soient faits dans ce domaine, les échanges conduits durant cette évaluation ont montré des enjeux encore fortement présents dans ce domaine :

- ▶ Les industries pharmaceutiques plaident pour une meilleure visibilité à long terme et des marchés assurés afin notamment de poursuivre les activités de recherche et développement de nouveaux vaccins. La concurrence, de plus en plus forte avec l'ouverture à la production de vaccins par les pays émergents à des coûts inférieurs à ceux des pays développés, augmente en effet la tension sur les activités de recherche des industries pharmaceutiques des pays développés et crée des besoins toujours plus importants de visibilité de débouchés assurés, afin d'éviter que ces industries ne se retirent des marchés GAVI.
- ▶ La période de transition des pays en développement cristallise encore de nombreuses tensions. La plupart des pays éprouvent en effet des difficultés financières à poursuivre les programmes de vaccination en achetant les vaccins au prix du marché. En ce qui concerne les pays aidés, GAVI fait des exceptions, au cas par cas, comme le Nigeria et l'Angola, à qui ont été accordées 10 années de transition supplémentaires. De manière générale, l'impact de GAVI sur le market shaping est considéré comme un axe d'amélioration par certains acteurs (ONG notamment).

Ainsi, il apparaît que l'impact de l'IFFIm sur la structuration des marchés et l'utilisation stratégique de la prévisibilité de ses financements pourraient être renforcés dans le futur. La mise en place

de garanties futures d'achat, adossées aux ressources de l'IFFIm, est ainsi envisagée par GAVI pour renforcer son impact (ces évolutions sont présentées plus en détail dans la partie prospective du rapport).

4.2. Efficacité de la contribution française à l'IFFIm vis-à-vis de ses objectifs spécifiques

4.2.1. Un instrument reconnu dans le cercle restreint des bailleurs et acteurs financiers et qui a pu avoir un effet d'entraînement pour GAVI

L'IFFIm est considérée comme une référence internationale en matière de financements innovants pour l'aide publique au développement

L'IFFIm est reconnue sur la scène internationale comme une référence dans le domaine des financements innovants, notamment pour l'aide au développement. Il constitue en effet un outil unique en la matière avec un mécanisme qui n'a pas, pour l'instant, d'égal dans d'autres domaines, en particulier en termes de volume des financements levés.

A ses débuts, l'IFFIm a beaucoup été prise en exemple sur la scène tant française qu'internationale du fait de son caractère réellement novateur, à la fois au niveau de sa nature même d'instrument innovant, que de son domaine d'application. Elle a également servi de plateforme pédagogique auprès des institutions néophytes en la matière et elle est régulièrement citée dans la littérature sur les financements innovants. Pour preuve, l'IFFIm a été reconnue comme un mécanisme de financement innovant par les organisations mondiales de la santé et les médias financiers à plusieurs titres⁶¹ :

- ▶ *Mtn-i* a reconnu en 2019 l'émission de l'IFFIm pour soutenir le CEPI comme « Deal of the Year »
- ▶ L'émission d'un sukuk⁶² de 500 millions de dollars en 2015 a permis à l'IFFIm de remporter six prix de l'industrie (Islamic Finance News, Euromoney, EMEA Finance, The Asset, Financial Times / IFC, Global Finance) ;
- ▶ *Mtn-i*, plateforme analytique et d'information, a cité l'IFFIm en 2013 comme innovation de la décennie dans le domaine des investissements socialement responsables ;
- ▶ Le G8 et l'Organisation mondiale de la santé ont reconnu l'IFFIm en 2012 comme un financement innovant « catalyseur de développement » ;
- ▶ Le magazine Euroweek a enfin listé l'émission d'uridashi⁶³ initial de l'IFFIm comme l'une des 25 transactions les plus importantes du marché en 2012.

L'IFFIm a de plus été à l'origine de l'organisation d'un groupe de travail en mars 2020 pour explorer les possibilités de création d'un forum rassemblant les acteurs publics et privés des financements innovants dans le domaine de l'aide au développement. Plus de 30 organisations ont participé à cet échange dont GAVI, la Croix-rouge, Vision Catalyst Fund, WSSCC, Citibank, Aon, White & Case LLP, la Banque mondiale, Reed Smith LLP ou Bluekeep Investments. Cette réunion a été l'occasion d'échanger sur les expériences des différents participants sur les

⁶¹ IFFIm Resource Guide (2018)).

⁶² Un sukuk ou obligation islamique désigne une obligation répondant aux règles de la finance islamique.

⁶³ Les uridashi désignent des obligations à destination des investisseurs japonais.

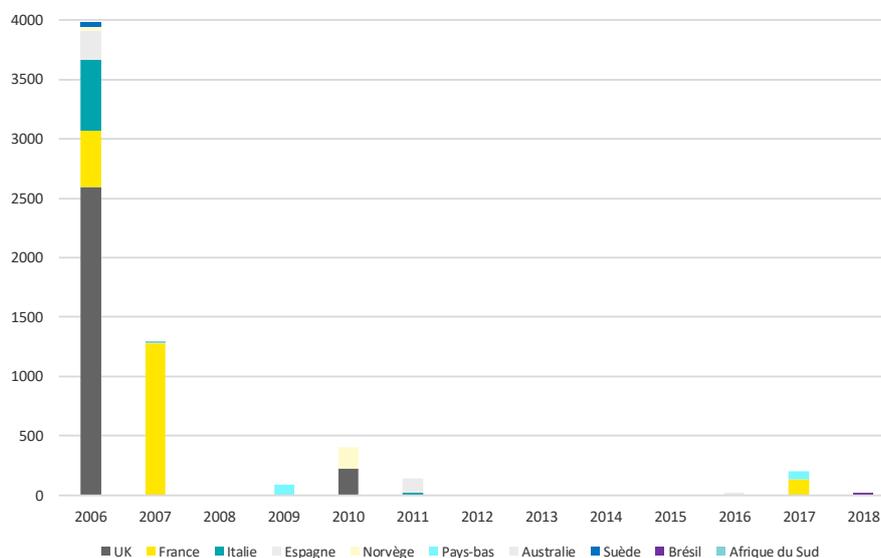
financements innovants et de poser les bases pour de futurs échanges concernant notamment l'implication du secteur privé dans ces mécanismes.

L'IFFIm a contribué à asseoir GAVI en tant qu'organisation et a pu encourager la mobilisation de nouveaux Etats donateurs en faveur de GAVI

Au-delà de l'impact de son mécanisme de préalimentation pour accélérer la vaccination dans les PED, l'IFFIm a contribué à asseoir GAVI en tant qu'acteur central de l'aide au développement en santé en augmentant ses ressources dès 2007. L'engagement de la France, au côté du Royaume-Uni au moment de la création de l'IFFIm, a contribué à renforcer la crédibilité de cet instrument et a ainsi encouragé la participation d'autres Etats donateurs. L'IFFIm est un mécanisme financier complexe à comprendre dans son détail de fonctionnement. L'engagement d'Etats donateurs, tel que la France, joue donc un rôle important, encore aujourd'hui, pour assurer la durabilité de l'instrument, le nombre d'Etats donateurs étant limité.

En effet, la France avait comme objectif, via sa contribution à l'IFFIm, d'encourager l'engagement d'autres Etats donateurs dans cet instrument. Cet effet d'entraînement a cependant été limité depuis la création de l'IFFIm. La France et le Royaume-Uni demeurent ainsi les principaux contributeurs à l'IFFIm avec plus de 74% des engagements totaux depuis la création de l'IFFIm. Il est de plus à souligner que les engagements datent largement du début de la création de l'IFFIm (2006-2007) et qu'ils ont été très limités par la suite. L'Australie (en 2011) ou le Brésil (en 2018) se sont engagés plus récemment, mais pour des volumes d'engagement beaucoup plus faibles que ceux de la France ou du Royaume-Uni.

Figure 34 – Année et volume d'engagement des Etats donateurs à l'IFFIm (en millions US\$)



Source : Rapports annuels IFFIm

Comme mentionné précédemment, les Etats donateurs à GAVI ont ainsi privilégié des contributions directes plutôt que de recourir à ce mécanisme de financement. L'IFFIm ne dispose pas de critères d'éligibilité spécifiques pour la participation des Etats donateurs, chaque demande est analysée individuellement et il n'a pas été rapporté de cas où la demande de participation d'un Etat aurait été refusée. Il s'agit donc du choix des Etats donateurs de contribuer directement à GAVI. Pour les principaux donateurs de GAVI, tels que les Etats-Unis, l'Allemagne ou encore le Japon, GAVI et l'IFFIm ont indiqué que les politiques budgétaires nationales de ces Etats ne leur permettaient pas de s'engager dans l'IFFIm du fait de l'impossibilité de valider des budgets pluriannuels.

Cependant, l'IFFIm et les engagements de long terme de ses Etats donateurs ont précédé, et probablement incité, d'autres donateurs à s'engager en faveur de la vaccination mondiale, y compris via des contributions directes. GAVI souligne notamment la capacité de l'IFFIm à faire connaître GAVI auprès de nouveaux Etats donateurs. En effet, les émissions d'obligations sur les marchés japonais (uridashi), ainsi que sur le marché de la finance islamique (sukuk), ont pu contribuer à faire connaître l'Alliance et encourager ces Etats à s'engager auprès de GAVI via des contributions directes comme le Japon depuis 2011, l'Arabie Saoudite depuis 2016 ou encore le Koweït depuis 2019⁶⁴.

4.2.2. Des bénéficiaires et retombées pour la France limités tant au niveau de la promotion des financements innovants que pour les industries pharmaceutiques françaises

L'engagement de la France dans l'IFFIm a contribué à la réussite de l'instrument et a pu influencer à la marge l'opinion internationale sur les financements innovants

La France en tant qu'Etat à l'initiative de l'IFFIm, avec le Royaume-Uni et plus généralement du fait de son engagement historique en faveur des financements innovants, est reconnue comme un acteur important et particulièrement actif dans ce domaine par les autres Etats donateurs à l'IFFIm ou les experts des financements innovants (ICMA). La contribution de la France à l'IFFIm s'inscrit de plus dans la politique globale de la France en faveur de la promotion des financements innovants au niveau international. La contribution de la France à cet instrument contribue donc de manière globale à faire connaître les financements innovants et sensibiliser les potentiels Etats donateurs.

Cependant, la France n'a pas conduit d'actions spécifiques de promotion des instruments innovants en s'appuyant explicitement sur sa contribution à l'IFFIm et son engagement à l'IFFIm ne constitue pas un effet vitrine important à l'international. En dehors du champ des acteurs spécialistes des financements innovants, cet engagement dans l'IFFIm est peu connu de la part des acteurs en santé mondiale.

Il convient de plus de noter que GAVI et l'IFFIm sont plutôt associés au Royaume-Uni qu'à la France par les différents acteurs. La France a en effet été au côté du Royaume-Uni pour définir les contours de l'instrument. Cet engagement résulte d'une volonté politique forte en 2006 de développer des instruments financiers innovants mais également de l'opportunité identifiée par la France d'encourager le développement de taxes sur les billets d'avion pour financer l'IFFIm, en particulier de la part du Royaume-Uni. Ces ambitions ne se sont cependant pas concrétisées de la part des autres pays donateurs.

Pour faire suite à la recommandation 4 de la Cour des Comptes (valoriser la contribution française), il apparaît donc que les progrès ont été peu importants sur ce volet.

Une absence d'investissements sur les marchés européens de la part de l'IFFIm

L'IFFIm n'a pas émis d'obligations sur les marchés européens qui auraient pu encourager des acteurs français à investir dans ces obligations. En effet, l'IFFIm recherche pour ses émissions les marchés les plus efficaces. L'ensemble des financements reçus par l'IFFIm sont systématiquement convertis en dollars, la couverture du risque de change pour des émissions en euros et les niveaux de rémunération limités des marchés européens ont conduit l'IFFIm à s'orienter vers d'autres marchés plus rentables.

Des retombées limitées pour les industries pharmaceutiques françaises

⁶⁴ Les Etats donateurs de GAVI, hors IFFIm, n'ont pas été interrogés.

Les industries pharmaceutiques françaises fournissent des vaccins dans les pays en développement soutenus par GAVI. Elles sont ainsi, dans une certaine mesure, bénéficiaires des actions de GAVI pour élargir le marché des vaccins et encourager les pays en développement à augmenter la couverture vaccinale sur ces territoires. Les actions de « market shaping » de GAVI leur permettent également d'obtenir une meilleure visibilité et des garanties des débouchés dans ces pays. Les industries interrogées ont cependant souligné qu'elles consentaient des efforts importants pour assurer la mise à disposition de vaccins à des prix raisonnables. Ainsi, d'après les données déclaratives obtenues en entretien, 40% des vaccins vendus par Sanofi Pasteur sont des vaccins à destination des pays visés par GAVI. Cependant, au vu de leurs bas coûts, ces vaccins représenteraient *in fine* moins de 5% de son chiffre d'affaires sur le marché des vaccins. Les niveaux de marge des industries sur ces vaccins ne sont pas publics.

Il est cependant à souligner que la recherche d'un effet retour pour la France n'a pas guidé l'engagement de la France dans ce type d'instrument. De plus, les industries pharmaceutiques françaises ne semblent pas avoir bénéficié plus ou moins de la stratégie de GAVI (mise en concurrence régulière des industries). La recherche de cet effet retour dans le cadre d'un engagement via l'IFFIm ne semble pas particulièrement pertinente. L'un des objectifs de l'IFFIm, partagé par la France au moment de la création de l'instrument, est en effet d'être le plus efficient possible et donc de favoriser les marchés qui présentent le plus d'avantages pour l'IFFIm. Il en est de même concernant l'impact sur les industries pharmaceutiques, l'un des objectifs principaux de GAVI et de l'IFFIm est de disposer de marchés sains pour les pays en développement et notamment de diminuer le coût des vaccins pour ces pays.

4.2.3. Un marché des social bonds encore peu mature

L'IFFIm est à l'origine de l'une des premières obligations sociales mais ce marché demeure en cours de structuration

L'émission d'un « vaccine bond » par l'IFFIm en 2006 a constitué l'une des premières émissions de « social bonds » sur le marché et l'IFFIm demeure le principal acteur du marché en termes de volume de social bond émis depuis. Cependant, d'autres émetteurs sont apparus au cours des dernières années. Il s'agit principalement de banques de développement telles que la Banque africaine de Développement, la Banque de Développement du Conseil de l'Europe, la Banque interaméricaine de Développement ou la Société financière internationale (SFI) pour un total de 2,5 milliards US\$ d'obligations. Les Etats, les collectivités ainsi que les acteurs privés se positionnent également de plus en plus sur le marché.

Encadré 5 - Les obligations sociales

Un social bond est une obligation qui finance exclusivement des projets créant un impact social positif sur une (ou des) population(s) cible(s).⁶⁵ Nées dans le prolongement du programme d'émissions obligataires Banking on Women par la Société Financière Internationale (IFC) en 2014, suivi du Programme *Inclusive Business* en 2014, ces obligations visent la conduite de projets ayant un objectif social clair et dédiés à une population identifiée.

Afin de structurer la notion de « *Social Bond* », l'Association Internationale des Marchés de Capitaux (ICMA) a établi en 2017 les *Social Bonds Principles* (SBP). Ce cadre permet de catégoriser les social bonds selon les types de projets financés et les populations cibles et définit plusieurs principes pour l'émission de ces obligations.

Les Social Bonds, en cohérence avec les SBP, peuvent traiter une variété de secteurs, allant des infrastructures à l'accès à des services de base, ou encore la création d'emploi, la sécurité alimentaire et le développement économique. Les populations cibles sont, par exemple, des

⁶⁵ ORSE, PwC, « Osons les Social Bonds »

personnes vivant sous le seuil de pauvreté, en situation de handicap, des migrants, ou des populations exclues ou marginalisées.

Environ 500 millions d'euros par émission sont levés. Le volume mondial d'émissions obligataires sociales s'élevait en mai à 16,5 milliards de dollars⁶⁶, issus majoritairement du secteur public national et supranational (77%), même si le secteur privé y accorde un intérêt croissant (23% pour les banques et entreprises). Les Pays-Bas (5,5 milliards de dollars émis de 2012-2018, ciblage du logement social via BNG, NWB Bank,) et l'Espagne (3,5 milliards de dollars émis sur la même période, ciblage de l'emploi et du financement des PME, via notamment ICO et Ville de Madrid,) sont les principaux pays émetteurs.

En France, le secteur public a émis des obligations durables, avec des objectifs sociaux, mais pas seulement. Parmi les principaux acteurs, la région Ile-de-France a émis des obligations mixtes « vertes et responsables » en 2012 et annuellement depuis 2014 au bénéfice du développement responsable dans la région. La ville de Paris a procédé à des émissions en 2016 et 2017 d'obligations « sustainable » à hauteur de 320 millions d'euros pour soutenir le Plan Climat et favoriser l'inclusion sociale et économique. Danone a été la première entreprise émettrice d'obligation sociale à hauteur de 300 millions d'euros en mars 2018. Enfin, parmi les banques de développement, la Banque de Développement du Conseil de l'Europe (CEB) a émis sa première obligation d'inclusion sociale en avril 2017 et une seconde en mars 2018 (500 millions d'euros).

Le volume de social bonds émis sur les marchés ne cesse ainsi de croître, passant de 2,1 milliards US\$ en 2016, à 8,8 milliards à la fin de l'année 2017 et 17 milliards US\$ en 2019⁶⁷. Ce marché reste cependant d'une taille très restreinte par rapport au marché des obligations vertes (258 milliards en 2019). Cela s'explique par le caractère même des obligations sociales pour lesquelles le financement d'un business model pérenne est plus complexe à obtenir. En effet, pour les émetteurs privés, les actifs potentiellement éligibles à un social bond ne sont pas assez rentables pour permettre l'émission d'une obligation à la différence des obligations vertes, pour lesquels les actifs adossés ont prouvé une rentabilité suffisante. Comme pour l'IFFIm, ces obligations sont fréquemment adossées à des contributions des Etats donateurs pour assurer le remboursement des prêts aux investisseurs. Ainsi, cela ne contribue pas à la création d'un marché autonome sur les obligations sociales.

Un alignement de l'IFFIm avec les Social Bonds Principles, publiés en 2017, qui pourrait être renforcé

A la suite de la publication des *Green Bonds Principles* en 2013, l'ICMA a publié un équivalent pour les obligations sociales, les *Social Bonds Principles* en 2017. Il s'agit de principes non contraignants ayant vocation à soutenir une diffusion des informations nécessaires à une mobilisation accrue de fonds en faveur de projets sociaux. Les SBP reposent sur quatre principes : (i) l'utilisation des fonds, (ii) la sélection et l'évaluation des projets, (iii) la gestion des fonds et (iv) le reporting. L'IFFIm, en tant qu'émetteur majeur de social bond au cours des dernières années, a indirectement contribué à structurer ce référentiel, sans être toutefois impliquée directement dans les travaux menés, portés par l'ICMA.

D'après le site internet de l'IFFIm, l'alignement avec les SBP est considéré comme complètement atteint. Cependant, des réserves peuvent être formulées et des axes de progression ont été identifiés par les évaluateurs :

- ▶ Absence de mesure d'impact à l'échelle des obligations ou des activités de l'IFFIm. L'IFFIm étant uniquement destinée à financer les programmes soutenus par GAVI, il est considéré que

⁶⁶ Impact Invest Lab (2018) – Obligations sociales – Le marché des Social Bonds : vers une nouvelle classe d'actifs ?

⁶⁷ Vigéo Eiris.

les rapports d'évaluation de GAVI suffisent à répondre aux SBP. Cependant, ces rapports d'impact ne permettent pas de faire le lien entre les actions financés par l'IFFIm et les impacts des programmes de GAVI. Un lien plus direct et une évaluation d'impact à l'échelle de l'IFFIm, voire à l'échelle de chaque obligation, pourraient être attendus par les futurs investisseurs. En effet, il s'agit d'un sujet qui prend de l'importance au fur et à mesure des années, via notamment la publication de principes clés de méthodologie et d'indicateurs précis ;

- ▶ Absence de vérification externe par un tiers indépendant de l'alignement avec les SBP.

Alors que les émetteurs publics français respectent ces SBP, les deux éléments ci-dessus montrent que l'IFFIm n'est pas encore complètement alignée avec ces principes. Le fait que l'IFFIm contribue uniquement à financer GAVI, donc des projets sociaux, permet toutefois de rassurer les investisseurs. Dans le cas où il serait jugé nécessaire de s'aligner complètement avec les SBP, il est à souligner que, d'après les acteurs interrogés, les coûts liés au reporting d'indicateurs d'impact et à une revue externe par un tiers indépendant sont considérés comme négligeables par rapport aux avantages financiers apportés par le « tampon » SBP (élargissement de la base d'investisseurs, resserrage du spread etc.).

Encadré 6 – La France, un acteur important sur le marché des social bonds

L'Agence France Trésor a émis en janvier 2017 sa première obligation souveraine verte alignée sur les Green Bond Principles, l'OAT verte 1,75% pour un montant total de 7 milliards d'euros, renforçant par là même le rôle pionnier de la France en la matière. Avec environ 3 nouvelles émissions par an (dont l'éligibilité aux GBP a préalablement été vérifiée à chaque fois par une seconde opinion), l'OAT s'élève aujourd'hui à 22,7 milliards d'euros et a attiré de nouveaux investisseurs, en particulier des investisseurs spécialisés (fonds de pension nordiques par exemple) qui ont adopté une stratégie d'investissement passive de long-terme, appelée « buy and hold » (l'investisseur achète des obligations et les conserve dans son portefeuille pour une longue durée, et ce en faisant fi des éventuelles fluctuations du marché).

Le suivi de l'impact et de l'efficience de cette OAT est encadré par un Conseil d'Evaluation (composés d'experts internationaux) et d'un Secrétariat (composé de fonctionnaires de la DG Trésor et du CGDD) qui fixent les objectifs et définissent la stratégie à suivre. Le Conseil d'Evaluation évalue ligne après ligne l'impact environnemental des dépenses adossées à l'OAT verte (un rapport par an), et établit des méthodes innovantes d'évaluation, adaptées à des dépenses spécifiques. Ce suivi et la publication d'un rapport d'impact ont également été fondamentaux pour les émissions de la Région Ile-de-France (mentionnées dans l'encadré ci-dessus) : cette dernière a en effet dû répondre de la fiabilité de leur méthodologie (calcul d'impact, format des fiches projets etc.) et de leur alignement avec les SBP aux différents investisseurs potentiellement intéressés mais voulant des gages de fiabilité et rentabilité. Les retours quant à ces deux types d'émissions françaises (OAT et région Ile-de-France) sont globalement positifs et ont permis des résultats communs, notamment une diversification de la base des investisseurs, une visibilité sur ces sujets et un intérêt de la société civile : la région Ile-de-France a ainsi reçu en 2019 deux prix pour ces émissions vertes et responsables et l'OAT verte neuf prix. Les émissions de la région Ile-de-France ont ainsi, grâce à leur succès, permis d'investir dans de nombreux domaines cruciaux en alignement avec les Objectifs de Développement Durable des Nations Unies.

4.2.4. Un modèle IFFIm qui inspire la création d'autres financements innovants

Le succès de l'IFFIm en tant qu'instrument de financement innovant suscite des tentatives de répliation à d'autres domaines

Les ambitions de mobilisation de financements innovants pour augmenter et accélérer la mobilisation de financements en faveur de l'atteinte des ODD sont importantes. La réplique d'un instrument tel que l'IFFIm paraît ainsi pertinente dans l'ensemble des domaines nécessitant un apport de financement massif et rapide et pour lesquels il existe une faille de marché (comme c'est le cas pour la vaccination).

Du fait de la reconnaissance de l'IFFIm dans le domaine des financements innovants et de son ampleur, d'autres instruments commencent à émerger en s'inspirant du modèle de l'IFFIm :

- ▶ **L'IFFED (International Finance Facility for Education)** : mécanisme permettant de financer l'éducation dans différents pays du monde via la démultiplication des dons des Etats donateurs par un système d'effet levier de garanties. 1 milliard de dons ont été octroyés à cette institution à son lancement, qui se sont transformés en 4 milliards via l'effet levier dans le but de financer l'accès à l'éducation dans le monde. L'éducation semble être un domaine moins pertinent que la vaccination pour un mécanisme tel que l'IFFIm, du fait de la nécessité d'un financement des projets sur le long terme plutôt que du besoin immédiat à court terme dans le cas de la vaccination. La France est actuellement toujours en discussion quant à son engagement dans ce mécanisme, tandis que le Royaume-Uni a déjà apporté son aide financière via DFID.
- ▶ Le **Water Finance Facility** créé en 2017 a pour objectif de proposer des prêts peu risqués et à des taux intéressants pour les fournisseurs de services privés dans les pays en développement grâce à l'émission d'obligations sur les marchés adossées à l'engagement d'Etats donateurs sur le long terme. L'objectif est d'encourager ces entreprises à investir dans des infrastructures afin d'améliorer les conditions d'accès à l'eau des populations. Cette facilité est actuellement testée au Kenya grâce à l'engagement des Pays-Bas pour un montant de 10 millions d'euros.

La répliquabilité d'un tel modèle est cependant conditionnée à quelques facteurs ainsi qu'à une réelle adéquation avec les problématiques sectorielles concernées

L'IFFIm est un instrument dont le fonctionnement est considéré comme unique sur le marché des financements innovants. En effet, son existence a été permise grâce à un fort engagement politique du Royaume-Uni et de la France dès la création de l'IFFIm. Le domaine de la santé, et encore plus celui de la vaccination des enfants dans les pays en développement, est un enjeu partagé pour les Etats souhaitant s'engager dans le financement de l'aide au développement, ce qui explique également l'engagement d'autres Etats donateurs dans l'IFFIm, et surtout dans GAVI.

La création d'un mécanisme en tout point identique à l'IFFIm s'avèrerait aujourd'hui particulièrement complexe pour plusieurs raisons. Tout d'abord, la difficulté d'obtenir un engagement à long terme des Etats donateurs pour un nouvel instrument alors que les canaux disponibles pour financer l'aide au développement sont déjà nombreux. Mais également l'impossibilité de reproduire en tout point le modèle de fonctionnement de l'IFFIm : un jugement Eurostat permet actuellement aux Etats donateurs de ne pas comptabiliser les engagements à long terme dans le montant de la dette publique nationale. Ce jugement ne serait a priori pas délivré de nouveau.

5. Efficience

QE4 : Dans quelle mesure les processus d'engagement, de pilotage et de mobilisation des ressources nationales sont-ils efficaces et correctement mis en œuvre ?

QE5 : Quel est le niveau de performance financière de l'IFFIm ?

QE6 : Dans quelle mesure la contribution française à l'IFFIm a-t-elle permis à la France de véhiculer l'aide française à GAVI via un mécanisme performant et plus efficace que d'autres canaux de financement ?

Cadre méthodologique :

L'évaluation de l'efficience couvre trois axes d'analyse :

- ▶ *Les processus d'engagement, de pilotage et de suivi de la contribution française, ainsi que la gouvernance et les processus de mise en œuvre de l'IFFIm. Dans son évaluation de 2010, la Cour des Comptes formulait un certain nombre de critiques relatives à l'efficience de la gestion de l'IFFIm par la France, avec « des améliorations souhaitables dans le pilotage et le suivi de l'utilisation des financements apportés [par la taxe sur les billets d'avion], notamment à l'IFFIm »⁶⁸. L'évaluation de l'IFFIm réalisée en 2011 par le cabinet HLSP soulignait pour sa part un certain nombre de limites propres à la gouvernance et au fonctionnement de l'IFFIm qui impactent l'efficience des contributions des donateurs. L'évaluation de l'efficience (section 5.1) s'intéresse ainsi en particulier : (i) au rôle de la France dans la gouvernance de l'IFFIm ; (ii) au pilotage de la contribution par la France ; (iii) à la transparence des activités de l'IFFIm (procédure de levée de fonds et gestion de la trésorerie) ; et (iv) au processus de mobilisation des ressources françaises, la comptabilisation des engagements et versements, et la pertinence du recours aux ressources du FSD.*
- ▶ *La performance financière de l'IFFIm, question au cœur de l'engagement français en faveur de ce mécanisme. Cette section couvre l'analyse des coûts et frais liés au fonctionnement de l'IFFIm (frais de gouvernance, autres honoraires...), à l'émission de vaccine bonds (structuration des produits financiers et charges d'intérêt principalement) ainsi que la gestion de trésorerie (frais liés au rôle de la Banque mondiale pour la gestion des liquidités et des investissements, la couverture du risque de change et l'optimisation des fonds de trésorerie et de placement des fonds disponibles).*
- ▶ *Une analyse plus globale du rapport coûts-avantages de l'IFFIm en perspective de la reconstitution du GAVI prévue courant 2020, qui pose la question de la plus-value pour la France de continuer à financer GAVI via l'IFFIm plutôt que d'autres canaux de financement (contributions directes principalement).*

Principaux constats et conclusions :

- ▶ La France est impliquée, au même titre que les autres Etats donateurs, dans les instances de gouvernance de l'IFFIm (DG Trésor) et de GAVI (MEAE) et participe respectivement au comité des donateurs et au Conseil d'administration de GAVI (siège partagé avec l'UE, l'Allemagne, le Luxembourg et l'Irlande).
- ▶ A la différence d'autres Etats donateurs, comme le Royaume-Uni, la France ne réalise pas de suivi régulier de sa contribution à l'IFFIm via par exemple une analyse de la performance

⁶⁸ Source : « Note d'analyse de l'exécution budgétaire 2018 de la Mission interministérielle APD ».

de l'instrument ou de ses impacts. Cette répartition des rôles entre la DG Trésor et le MEAE entraîne de plus une certaine décorrélation dans le suivi et le pilotage entre les discussions stratégiques menées au niveau de GAVI et le mode de contribution de la France.

- ▶ Un financement de la contribution française via le FSD et la taxe sur les billets d'avion dont l'efficacité semble assurée, même s'il pourrait aussi passer par d'autres canaux de financement.
- ▶ Des progrès importants ont été réalisés par l'IFFIm afin de rendre accessibles et compréhensibles les informations, notamment financières pour gagner en transparence. Le fonctionnement détaillé de l'instrument reste cependant complexe à appréhender sans une analyse approfondie. Des efforts supplémentaires en termes de reporting pourraient être faits (par GAVI) afin de simplifier la compréhension des résultats et impacts propres des financements apportés via l'IFFIm ainsi que de la plus-value de cet instrument pour GAVI (dans une logique de redevabilité et de conviction).
- ▶ Les coûts de fonctionnement et de gestion de l'IFFIm par la Banque mondiale apparaissent peu élevés (6% du total des charges de l'IFFIm).
- ▶ L'IFFIm s'est financée sur le marché obligataire à des taux très avantageux depuis sa création et jusqu'en 2016. Depuis 2016, les conditions d'emprunt de l'IFFIm se sont dégradées du fait des effets conjugués de sa baisse de notation en 2013 (de AAA à AA+ selon S&P) et de la hausse des taux constatée dans l'environnement dollar US depuis 2016. L'IFFIm emprunte désormais à des taux plus élevés que ceux qu'obtiennent ses principaux pays donateurs, notamment la France, mais aussi les autres organismes étatiques ou supranationaux empruntant sur les marchés obligataires (benchmark).
- ▶ La gestion de trésorerie de l'IFFIm, bien que contrainte par le cadre rigoureux mis en place avec la Banque mondiale pour sa gestion financière globale, apparaît efficace. Elle répond à des objectifs légitimes de sécurité et de liquidité. En outre, elle fait apparaître un « negative carry » du fait d'une politique de diversification mesurée des placements. Ce negative carry permet de limiter la charge globale d'intérêts financiers liée au mécanisme de « frontloading » des contributions des Etats donateurs.

5.1. Efficacité des processus d'engagement, de pilotage et de mobilisation des ressources nationales

5.1.1. La France participe aux instances de gouvernance de l'IFFIm mais est peu impliquée dans le suivi de sa contribution

La France est impliquée, comme l'ensemble des pays donateurs, dans les organes de gouvernance de l'IFFIm et de GAVI

En tant que donateur, la France est impliquée dans la gouvernance de GAVI et de l'IFFIm via deux moyens :

- ▶ La France siège au CA de GAVI au sein d'une circonscription géographique partagée avec l'UE, l'Allemagne, le Luxembourg et l'Irlande. Tous les ans, une rotation du *board member* et de l'*alternate* a lieu afin que les pays tournent et soient représentés à tour de rôle. La circonscription étant considérée comme très inclusive, ce mode de représentation permet à la France de participer aux discussions et faire valoir ses positions de manière efficace, même si elle n'est pas physiquement présente lors des réunions du Conseil. Les positions françaises sont élaborées conjointement avec les autres pays de la circonscription, laquelle est considérée comme modèle par GAVI du fait de son implication, de sa mobilisation ainsi que pour son égalité de traitement des différents pays concernés.

- ▶ La France siège également au comité des donateurs de l'IFFIm. Ce comité se réunit a minima une fois par an et permet d'échanger sur des sujets divers ayant trait notamment à la manière dont il est prévu que l'IFFIm contribue à GAVI et à son mode de gouvernance.

De manière générale, la communication avec les Etats donateurs se fait plutôt via GAVI et la France est ainsi, dans une certaine mesure, impliquée en tant que donateur dans les décisions stratégiques de l'Alliance. Au niveau de l'IFFIm, les Etats donateurs sont également mobilisés afin d'expliquer les décisions prises par l'IFFIm et le positionnement stratégique pour les années à venir. Cependant, les Etats donateurs ne disposent pas d'un poids important dans les décisions prises au niveau de l'IFFIm puisqu'il s'agit principalement de décisions relatives à la performance financière de l'instrument. La complexité du mécanisme, ainsi que le turnover des représentants des Etats donateurs étant également des freins dans leur implication. D'après les donateurs interrogés, le comité de donateurs se distingue par une certaine homogénéité de positions. Il est cependant à souligner que les demandes des Etats donateurs sont prises en compte par GAVI. Par exemple, le développement d'initiatives stratégiques en 2015/2016 pour clarifier le rôle de l'IFFIm s'est fait en partie à la suite d'une demande des donateurs de clarifier cet aspect. Il est également à souligner que l'engagement récent de l'IFFIm en faveur du CEPI, s'est fait en réponse à la demande d'un Etat donateur, la Norvège.

Encadré 7 – La gouvernance de l'IFFIm, un fonctionnement qui semble satisfaire l'ensemble des parties prenantes

L'IFFIm ne dispose pas de salariés et son secrétariat est directement assuré par GAVI. Il dispose cependant d'un conseil d'administration indépendant de celui de GAVI constitué actuellement de six représentants soumis à la loi anglaise ainsi qu'aux sections 171 à 177 du Companies Act 2006 et dont le mandat est renouvelable tous les 3 ans :

- Cyrus Ardalán, Président du CA, non-executive Director and Chairman Citigroup Global
- Bertrand de Mazières, DG Banque Européenne d'Investissement
- Doris Herrera-Pol, ancienne Director and Global Head of Capital Markets, Banque mondiale
- Fatimatou Zahra Diop, ancienne Secrétaire Générale de la BCEAO (Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest)
- Helge Weiner-Trapness, Partner à Quintus Partner
- Marcus Fedder, Président du comité d'audit, ancien Senior à CIBC et Deutsche Bank, remplacé en avril 2020 par Jessica Pulay, Co-Head of Policy and Markets at the UK Debt Management Office

Ces représentants sont reconnus pour leurs compétences à la fois en termes de connaissance technique financière en particulier sur le marché des obligations (anciens de la Banque mondiale notamment) ainsi que pour leur expérience dans le domaine de l'aide au développement. Tous ont souligné leur motivation à être engagés dans cet instrument innovant et à mettre leur connaissance au service de l'aide au développement. Leur engagement au sein du CA exige d'eux une présence annuelle à 3 réunions, 6 conférence-calls et jusqu'à 2 Comité de donateurs⁶⁹. Le nombre de mandat est certes limité mais leur engagement se traduit par leur volonté d'effectuer l'intégralité de leur mandat, voire de s'engager pour un mandat supplémentaire ce qui est très souvent le cas : 2 sont en poste depuis 2013, 1 depuis 2015, 1

⁶⁹ IFFIm Directors Terms of Understanding, 2018.

depuis 2016, 1 depuis 2018 et 1 depuis 2019. Il y a donc un renouvellement assez fréquent des membres du CA (deux mandats de 3 ans maximum).

Le CA de l'IFFIm dispose d'un « diversity statement » lui imposant des normes de diversité et de représentativité (en termes entre autres de genre, d'origine ethnique et géographique). Il cherche également à équilibrer et diversifier les compétences et domaines d'activité de ses membres afin de fournir à l'IFFIm une matrice de compétences la plus apte à lui assurer le pilotage d'objectifs de long-terme. Le CA de l'IFFIm conduit régulièrement des auto-évaluations de son fonctionnement. Celle de 2019 a abouti, dans la continuité des actions menés par le CA au cours des dernières années, à la définition d'une charte du CA afin de formaliser le rôle, les obligations et les responsabilités du CA (notamment par rapport au comité d'audit).

Les relations entre le CA de l'IFFIm, GAVI, la Banque mondiale ou encore les autres prestataires de l'IFFIm ont été reconnues comme particulièrement fluides par l'ensemble des personnes interrogées. Le niveau technique des discussions est reconnu comme de très bon niveau avec une définition claire des rôles de chacun et des relations fluides et constructives entre les acteurs.

Le Comité d'audit (a minima 2 personnes) est établi par les directeurs de l'IFFIm dans le but de les assister dans les missions de pratiques et régulations financières. Il travaille de concert avec le Comité d'audit de GAVI en lui fournissant certaines informations financières nécessaires à la rédaction des rapports annuels financiers de GAVI.⁷⁰ Le Directeur du Comité d'audit est actuellement Bertrand de Mazières.

Les donateurs siègent au sein du comité des donateurs qui se réunit une à deux fois par an. Ces réunions ont essentiellement vocation à informer les donateurs sur le fonctionnement de l'IFFIm ainsi que sur l'utilisation des financements. Ces réunions sont centrées sur le mécanisme IFFIm en tant que tel ; les échanges entre donateurs à l'IFFIm ont d'ailleurs permis d'initier une réflexion spécifique sur le rôle et l'utilité de l'IFFIm pour GAVI, qui a débouché sur la définition des quatre initiatives stratégiques de l'IFFIm. En revanche, les échanges ne portent pas directement sur l'utilisation stratégique de l'IFFIm par GAVI. Contrairement au CA de GAVI, les réunions du comité des donateurs ne constituent pas un lieu de débat ni de décision pour orienter l'utilisation des ressources mobilisées en faveur de la vaccination mondiale.

De manière générale, la gouvernance de l'IFFIm est perçue comme pertinente et efficace par les parties prenantes : GAVI, CA de l'IFFIm, Etats donateur interrogés. Les dernières évolutions en matière de gouvernance et les progrès réalisés par rapport au rapport de la Cour des Comptes de 2010 sont synthétisés dans le tableau suivant :

⁷⁰ Annexe C « Audit Committee Charter », IFFIm Board Charter, Mars 2019.

Figure 35 - Evolution de la gouvernance de l'IFFIm depuis les recommandations de la Cour des Comptes en 2010⁷¹

Recommandations Cour des Comptes 2010	Observations actuelles
<p>Assurer la représentation française dans chaque organisme financé par la taxe (recommandation 2)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • La France est toujours représentée au sein du comité des donateurs de l'IFFIm et dispose d'un siège partagé au sein du CA de GAVI • Comme souligné précédemment, la France pourrait profiter de sa place au sein du comité des donateurs de l'IFFIm pour renforcer encore ses prises de position et influencer la stratégie d'utilisation des financements de l'IFFIm
<p>Disposer de comptes plus transparents pour le public (recommandation 10) :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Création d'annexes comptables aux rapports annuels au sein des CA • Ajout d'actualisations explicites des modèles économiques mis en œuvre en termes de coût/avantages • Diffusion de synthèses économiques, entre autres en langue française 	<ul style="list-style-type: none"> • Rapports annuels clairs et détaillés et permettant les comparaisons d'une année sur l'autre • Nette amélioration de la clarté et pédagogie des rapports annuels depuis 2010/2011 (structuration cohérente et harmonisée d'une année sur l'autre, présentation de la gouvernance, importance croissante de la présentation des comptes consolidés) • Cependant, pas de diffusion de synthèses économiques en langue française notamment
<p>Poursuivre l'amélioration de la gouvernance (recommandation 11) :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Instauration de comités d'audit indépendants • Poursuite des améliorations de la gouvernance 	<ul style="list-style-type: none"> • Instauration d'un Comité d'audit indépendant au sein de l'IFFIm (novembre 2009) • Création/mise à jour de nombreux textes de gouvernance régulièrement : <ul style="list-style-type: none"> ○ Mise à jour des Termes de Référence pour les Directeurs de l'IFFIm en 2018 ○ Révision de l'Articles of Association en 2018 ○ Révision de l'accord de trésorerie entre l'IFFIm et la Banque mondiale en 2018 ○ Création en 2018 d'une Gift and Hospitality Policy ○ Révision en 2018 de la charte du Comité d'Audit (allongement du mandat jusqu'à 3 ans au lieu d'1 avec possibilité de faire plusieurs mandats, réduction de la fréquence des réunions de 3 à 2 fois par an) ○ Révision en 2019 de la Charte du CA de l'IFFIm • Evaluation externe de la gouvernance de l'IFFIm en 2019
<p>Développer les audits internes et externes de gestion (recommandation 12) :</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Des audits internes ont été développés entre GAVI et l'IFFIm (analyses des risques associés, gestion de trésorerie de la Banque

⁷¹ Un tableau de suivi des recommandations de la Cour des Comptes est disponible en annexe.

Recommandations Cour des Comptes 2010	Observations actuelles
<ul style="list-style-type: none"> Mise en place de stratégies d'audit interne Mise en place d'audits de performance en matière de gestion 	mondiale, etc.) dans le but de juger de l'adéquation des systèmes de contrôle des ressources en place. Sont notamment évalués : <ul style="list-style-type: none"> L'efficacité et l'optimisation des process et de l'utilisation des ressources La qualité des pratiques liées à la gouvernance et à la gestion du risque actuellement en cours L'adéquation de l'IFFIm avec les réglementations nationales et autres politiques pertinentes en vigueur
Obtenir des économies de gestion du groupe IFFIm-GFA-GAVI (recommandation 8) : <ul style="list-style-type: none"> Envisager la suppression de <i>GAVI Fund Affiliate</i> Maîtriser les honoraires et plus généralement les coûts administratifs 	<ul style="list-style-type: none"> Suppression du <i>GAVI Fund Affiliate</i> en 2014

Source : Rapport sur la taxe sur les billets d'avion et l'utilisation des recettes - (novembre 2010)

Un suivi limité de la contribution à l'IFFIm au niveau français

Aucune évaluation de la contribution française à l'IFFIm n'a été conduite depuis celle de la Cour des Comptes et du Parlement en 2011 et aucune évaluation indépendante de cette contribution n'avait été menée précédemment. Au-delà de la réalisation d'évaluations approfondies, il apparaît que le suivi régulier de la contribution française à l'IFFIm est très limité. Contrairement au Royaume-Uni par exemple, où une revue de la contribution est réalisée annuellement par le DFID, aucun document formalisé n'a été transmis côté français. Cette revue documentaire de la part du Royaume-Uni intègre le suivi des indicateurs de performance suivants :

- ▶ Valeur nominale des dépenses administratives sur le total des dépenses (cible définie par le DFID : < 10%)
- ▶ Le spread entre l'IFFIm et celui des donateurs
- ▶ Surplus/ perte : produit financier issu des placements, moins les charges financières et de fonctionnement (annuel et cumulé) (cible définie par le DFID : résultat positif sur les trois dernières années)
- ▶ Une appréciation globale du soutien permis par l'IFFIm à GAVI sur la base des retours du CA de l'IFFIm.

Le pilotage de cette contribution côté français est de plus complexifié par l'implication de deux ministères dans ce suivi : la DG TRESOR est impliquée dans le pilotage côté IFFIm via le comité des donateurs alors que le MEAE est en charge du pilotage côté GAVI via un siège partagé au CA de GAVI. Il semble que la communication entre les deux ministères soit assez restreinte ce qui ne permet pas de disposer d'une vision stratégique claire de la manière dont l'IFFIm est utilisée par GAVI et des enjeux qui peuvent se poser pour la France dans l'utilisation des financements.

5.1.2. Des ressources pour financer la contribution française à l'IFFIm mobilisées via le FSD de manière efficiente

Des ressources via le FSD disponibles pour financer l'IFFIm

En France, c'est le FSD (Fonds de solidarité pour le développement) qui finance l'IFFIm, à travers deux taxes différentes (taxe sur les billets d'avion et taxe sur les transactions financières). Le développement de nouvelles assiettes fiscales constitue en effet une piste pour augmenter les financements disponibles pour l'aide au développement. La publication de la FERDI de 2018⁷² rappelle ainsi que le potentiel de recettes annuelles de différentes taxes internationales est estimé à 662 milliards de dollars en 2011⁷³ : 500 milliards de dollars US de taxes sur les transactions financières, 125 milliards de dollars US de taxes sur les émissions de carbone, 20 milliards de dollars US de taxes sur les profits des firmes multinationales, 15 milliards de dollars US d'une taxe sur la production de plutonium et 2 milliards de dollars US de taxes sur le transport aérien. La France a ainsi mis en place une taxe sur les billets d'avion en 2005 permettant d'alimenter le fonds dit de solidarité pour le développement (FSD) créé également en 2005. Actuellement, le FSD sert à verser les contributions françaises à l'IFFIm mais également à d'autres organisations/instruments tels que UNITAID et le Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme dans le secteur de la santé.

D'après les entretiens réalisés, la modification de l'allocation des fonds du FSD à une autre destination nécessite la consultation de plusieurs parties prenantes et est ainsi assez longue à mener. Ainsi, le fléchage sur un engagement à long terme tel que l'IFFIm apparaît pertinent. Cela permet également de disposer de ressources budgétaires non contestées pour financer des engagements connus à l'avance.

Cependant, d'autres sources de financement pourraient être mobilisées pour financer les engagements français et les versements via le FSD ne sont pas une condition indispensable à l'engagement de la France dans l'IFFIm. La réintégration de la contribution de la France à une ligne budgétaire classique pourrait ainsi être envisagée.

Des taxes dont la collecte et le versement semblent se faire de manière efficiente via le FSD

Le rapport de la Cour des comptes de 2010 a analysé l'efficacité de la mobilisation de la taxe sur les billets d'avion. Ce rapport établit le constat que la mobilisation de cette ressource se fait de manière efficace et à des coûts raisonnables. En effet, il est attesté que la taxe sur les billets d'avion n'a pas eu d'effets négatifs sur le trafic aérien français ou les emplois salariés. La collecte et la gestion de la taxe se font à un coût faible que ce soit pour l'Etat ou pour les compagnies aériennes.

Concernant la taxe sur les transactions financières, aucune difficulté spécifique n'a été remontée durant les entretiens.

La Cour des Comptes indiquait dans ses recommandations de 2010 que la France devait ajuster les ressources disponibles via la taxe sur les billets d'avion et le niveau des engagements de la France à l'IFFIm (recommandation 1). Le versement des engagements via le FSD (taxe sur les billets d'avion et taxe sur les transactions financières) garantit à ce jour la disponibilité des financements.

5.1.3. Des progrès importants en matière de transparence des activités de l'IFFIm bien que des efforts puissent encore être réalisés

Des efforts importants réalisés par l'IFFIm et GAVI afin de faciliter l'accès et la compréhension du fonctionnement de l'IFFIm et des résultats financiers

Le rapport de la Cour des comptes de 2010 faisait état de « comptes incompréhensibles pour le grand public » ainsi que d'un manque de transparence global des activités de l'IFFIm. Des efforts importants ont été réalisés depuis pour faciliter l'accès à ces informations ainsi que la

⁷² FERDI, « Quoi de neuf sur les financements innovants ? », Mathieu Boussichas, Vincent Nossek, 2018.

⁷³ D'après la publication de Gérardin et Poirot (2011).

compréhension du mécanisme de l'IFFIm. Le format des rapports annuels a été revu en 2010 pour les rendre plus complet et en faciliter la lecture. L'ensemble de ces rapports depuis la création de l'IFFIm est accessible en ligne sur le site de l'IFFIm. Ainsi, bien que ces rapports soient toujours complexes, du fait de la complexité de l'instrument, ils apparaissent compréhensibles grâce à une étude approfondie et permettent de synthétiser l'ensemble des informations nécessaires à la compréhension du fonctionnement de l'instrument.

Des efforts de vulgarisation sont également réalisés par l'IFFIm. Le site internet est ergonomique et propose des informations pertinentes et fouillées sur l'IFFIm. Des documents de vulgarisation sur le fonctionnement de l'IFFIm sont également disponibles, tel que le « IFFIm resource guide » qui détaille le fonctionnement de l'instrument, y compris sur ces aspects les plus techniques. Ces efforts sont également conduits directement par le CA de l'IFFIm et GAVI via notamment des présentations régulières du fonctionnement de l'IFFIm aux donateurs et l'intégration de point de suivi de l'IFFIm durant les comités de GAVI. La communication avec GAVI et l'IFFIm est également considérée comme fluide par les Etats donateurs qui considèrent obtenir des réponses claires et complètes lorsqu'ils posent des questions ou font des demandes à GAVI.

Un manque de formalisation des impacts propres à l'IFFIm et de sa valeur ajoutée pour GAVI

Il n'existe pas de suivi spécifique sur l'impact propre des actions financées par l'IFFIm dans les activités de GAVI. Les rapports annuels de GAVI ne font en effet pas la différence entre les différentes sources de financements des activités, l'IFFIm étant pleinement intégré dans le budget de GAVI et étant uniquement destiné à financer ses activités. Seules les newsletters de l'IFFIm permettent de mieux appréhender les actions spécifiquement financées par l'IFFIm et les impacts obtenus sans toutefois que ces informations soient exhaustives.

Outre la distinction des activités spécifiquement soutenues par l'IFFIm, les documents disponibles ne permettent pas de facilement comprendre la valeur ajoutée de l'IFFIm pour financer tel type de programme GAVI plutôt qu'un autre. Cette difficulté se pose particulièrement en vue de la prochaine reconstitution de GAVI et donc de l'IFFIm. Certains Etats donateurs ont indiqué manquer d'informations précises sur la manière dont GAVI souhaite utiliser l'IFFIm pour la prochaine période de programmation.

5.2. Performance financière de l'IFFIm

Encadré 8 - Présentation du cadre de gestion financière adopté par l'IFFIm

L'IFFIm a choisi comme devise de référence le dollar US compte tenu de son environnement économique évoluant principalement dans cette devise. En effet, les dépenses encourues par l'IFFIm au titre des contributions GAVI sont libellées en dollar US et l'IFFIm a confié la gestion de ses opérations financières à la Banque mondiale, dont le siège se situe à Washington D.C.

Les états financiers de l'IFFIm sont ainsi présentés en dollars US : « *The consolidated financial statements are presented in United States dollars which is IFFIm's functional and reporting currency* »⁷⁴.

En conséquence de ce choix, l'IFFIm a mis en place un cadre de gestion financière dont les grands principes sont les suivants :

- ▶ Les emprunts obligataires à taux fixes et en devises font l'objet de swaps de devises et de taux afin de les ramener à des dettes en dollar à taux variable à 3 mois ;
- ▶ Les engagements reçus par les Etats donateurs font également l'objet de swaps de devises et de taux afin de les ramener à des actifs en dollar à taux variable ;
- ▶ La trésorerie disponible est placée dans un fonds (« *Pool* ») géré par la Banque mondiale sur la base d'une référence US dollar à 3 mois.

Ainsi, la situation financière de l'IFFIm est globalement insensible aux risques de change et de taux d'intérêt car les actifs et les passifs sont globalement adossés et indexés sur des références uniques de devise (le dollar US) et de taux d'intérêt (le LIBOR US à 3 mois).

En ce qui concerne la gestion des couvertures, les états financiers de l'IFFIm précisent que la Banque mondiale a défini et met en œuvre un programme global de couverture au travers de swaps de taux et de change : « *The World Bank, as treasury manager, executed a comprehensive swap programme to mitigate exposure to movements in foreign currency and interest rates. Swap contracts under the comprehensive swap programme were executed: (1) using the market exchange and interest rates at the time the swap contracts were written, (2) considering the different payment profiles in different grant currencies and, (3) assuming that the reduction amounts due to the GPC will remain at the levels they were as of the time the swap contracts were written, (4) assuming no Grantor defaults.* »⁷⁵

5.2.1. Quatre principales natures de charges, dont 4 à 5 millions de dollars de frais fixes annuels liés à la gouvernance, à la gestion de trésorerie et aux divers frais de conseil et de services

Les charges supportées par l'IFFIm sont de quatre grands types

Les charges se décomposent comme suit :

- ▶ (1) Les charges relatives à la gestion de la trésorerie, refacturées à prix coûtant par la Banque mondiale à l'IFFIm ;
- ▶ (2) Les charges financières constituées des charges d'intérêts sur les obligations émises (ces charges sont composées des charges d'intérêts sur les obligations et des coûts d'émissions des vaccines bonds).

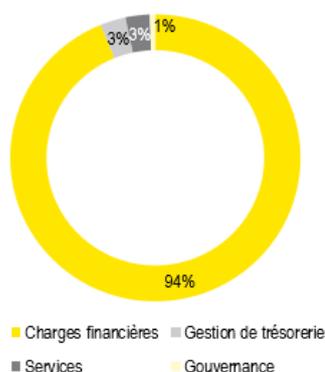
⁷⁴ Source : Note 1 aux états financiers 2018 de l'IFFIm.

⁷⁵ Source : Note 8 aux états financiers 2018 de l'IFFIm.

- ▶ (3) Les charges liées aux services constituées des charges facturées par les prestataires externes et des charges encourues à titre gratuit par GAVI (ces charges incluent des prestations de conseil, des prestations fiscales, le coût lié à l'audit des comptes annuels et les charges administratives « en nature » - non facturées à l'IFFIm - supportées par GAVI).
- ▶ (4) Les charges de gouvernance liées au board de l'IFFIm (ces charges sont composées de frais de déplacement des membres du Conseil d'administration de l'IFFIm et de frais d'assurances⁷⁶).

Les charges liées à la collecte sont totalement prédominantes : elles représentent en moyenne 97% des charges totales de l'IFFIm sur les 12 années, alors que les charges liées à l'activité pèsent seulement 3% du total des charges. Ces charges sur la collecte sont principalement constituées des charges d'intérêts sur les obligations.

Figure 36 - Poids de chaque groupe de charge dans le total des charges de l'IFFIm



Les quatre types de charges sont analysés plus en détail ci-après :

Tableau 2 – Charges annuelles de l'IFFIm depuis sa création

kUS\$	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2006-2018	
Gestion de trésorerie	1	1 903	1 297	1 779	1 965	2 212	2 569	2 377	2 276	2 298	2 265	2 018	1 961	1 934	26 854
Charges financières	2	1 613	50 245	69 221	120 851	139 013	170 608	104 576	81 434	52 580	33 980	18 081	22 952	25 072	890 226
Charges d'intérêts sur les obligations				65 344	112 760	132 427	166 399	103 947	77 712	51 328	33 354	17 854	22 585	24 224	807 934
Autres charges financières (coût émission)		1 613		3 877	8 091	6 586	4 209	629	3 722	1 252	626	227	367	848	32 047
Total charges sur la collecte		3 516	51 542	71 000	122 816	141 225	173 177	106 953	83 710	54 878	36 245	20 099	24 913	27 006	917 080
Services	3	1 450	1 437	1 898	2 285	2 394	2 182	2 386	2 104	2 197	1 857	1 864	1 657	1 876	25 587
Conseils		35	76	88	234	510	590	411	157	209	82	194	190	304	3 080
Administration - GAVI		3	21	75	842	835	820	974	1 096	1 109	1 117	1 048	892	924	9 756
Juridique		1 122	970	1 381	877	783	450	695	526	525	208	206	170	252	8 165
Fiscalité			5	-	-	8	20	14	23	32	7	19	15	14	157
Audit		290	365	354	332	258	302	292	302	322	443	397	390	382	4 429
Gouvernance	4	143	721	888	700	540	567	611	597	616	41	144	128	115	5 811
Frais de déplacement		19	130	153	195	71	84	124	127	132	54	87	119	109	1 404
Assurance		124	504	584	488	469	470	473	470	463	6	14	9	6	4 080
Autres			87	151	17		13	14		21	(19)	43	-	-	327
Total charges activités		1 593	2 158	2 786	2 985	2 934	2 749	2 997	2 701	2 813	1 898	2 008	1 785	1 991	31 398
Total		5 109	53 700	73 786	125 801	144 159	175 926	109 950	86 411	57 691	38 143	22 107	26 698	28 997	948 478

Source : Rapports annuels 2006 – 2018

⁷⁶ Assurance voyage, assurance responsabilité civile

Tableau 3 – Détail annuel des charges sur la collecte

kUS\$	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2006-2009	Variation/an 2006 - 2008	
Gestion de trésorerie	1	1 903	1 297	1 779	1 965	2 212	2 569	2 377	2 276	2 298	2 265	2 018	1 961	1 934	26 854	0%
% Variation		n.a	-32%	37%	10%	13%	16%	-7%	-4%	1%	-1%	-11%	-3%	-1%		
Charges financières	2	1 613	50 245	69 221	120 851	139 013	170 608	104 576	81 434	52 580	33 980	18 081	22 952	25 072	890 226	23%
% variation		n.a	3015%	38%	75%	15%	23%	-39%	-22%	-35%	-35%	-47%	27%	9%		
Charges d'intérêts sur les obligations				65 344	112 760	132 427	166 399	103 947	77 712	51 328	33 354	17 854	22 585	24 224	807 934	
Autres charges financières (coût émission)		1 613		3 877	8 091	6 586	4 209	629	3 722	1 252	626	227	367	848	32 047	
Total charges sur la collecte	A	3 516	51 542	71 000	122 816	141 225	173 177	106 953	83 710	54 878	36 245	20 099	24 913	27 006	917 080	17%

Source : Rapports annuels 2006 – 2018

Tableau 4 – Détail des charges liées directement à la création et à la vie de l'IFFIm avec leurs variations dans le temps (incluant les services offerts par GAVI)

kUS\$	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2006-2009	
Services	3	1 450	1 437	1 898	2 285	2 394	2 182	2 386	2 104	2 197	1 857	1 864	1 657	1 876	25 587
% Variation		n.a	-1%	32%	20%	5%	-9%	9%	-12%	4%	-15%	0%	-11%	13%	
Conseils		35	76	88	234	510	590	411	157	209	82	194	190	304	3 080
Administration - GAVI		3	21	75	842	835	820	974	1 096	1 109	1 117	1 048	892	924	9 756
Juridique		1 122	970	1 381	877	783	450	695	526	525	208	206	170	252	8 165
Fiscalité			5	-	-	8	20	14	23	32	7	19	15	14	157
Audit		290	365	354	332	258	302	292	302	322	443	397	390	382	4 429
Gouvernance	4	143	721	888	700	540	567	611	597	616	41	144	128	115	5 811
% Variation		n.a	404%	23%	-21%	-23%	5%	8%	-2%	3%	-93%	251%	-11%	-10%	
Frais de déplacement		19	130	153	195	71	84	124	127	132	54	87	119	109	1 404
Assurance		124	504	584	488	469	470	473	470	463	6	14	9	6	4 080
Autres			87	151	17		13	14		21	(19)	43	-	-	327
Services offerts par Gavi	5	1 084	104	171	842	835	920	974	1 096	1 109	1 117	1 048	892	924	11 116
% Variation		n.a	-90%	64%	392%	-1%	10%	6%	13%	1%	1%	-6%	-15%	4%	
Total charges activités	B	1 593	2 158	2 786	2 985	2 934	2 749	2 997	2 701	2 813	1 898	2 008	1 785	1 991	31 398

Source : Rapports annuels 2006 – 2018

1 Le coût de la gestion de trésorerie est stable dans le temps (en moyenne 2 millions de dollars US par an) et représente 3% des charges totales de l'IFFIm sur les 12 années. Cette stabilité s'explique entre autres par l'externalisation de cette activité auprès de la Banque mondiale, qui refacture ses prestations à l'IFFIm à prix coûtant, conformément au contrat de gestion de trésorerie signé et à l'absence de changement majeur en matière de trésorerie. Ces coûts, facturés trimestriellement (frais de personnel essentiellement), sont détaillés dans le rapport de gestion de trésorerie élaboré tous les trois mois par la Banque mondiale. Ils sont répartis en deux segments :

- Les charges relatives aux services financiers (*émissions d'obligations ; gestion du portefeuille ; gestion des risques financiers*) ;
- Et les charges relatives aux prestations administratives (*gestion des engagements et paiements des donateurs ; gestion des fonds - engagements, suivi des portefeuilles, maintien de la notation, analyse des ratios d'endettement et de liquidité ; comptabilité et reporting financier ; charges des systèmes d'information ; prestations juridiques ; production des rapports de gestion*).

Les charges relatives aux services financiers, qui représentent en moyenne 38% de l'ensemble des frais refacturés, sont principalement constituées des charges et honoraires liées aux swaps (85% de ces charges).

En moyenne et pour ces deux segments, les charges de personnel représentent 62% des charges refacturées par la Banque mondiale.

Tableau 5 - Segmentation des coûts de gestion de trésorerie de 2016 à 2018 facturés par la Banque mondiale

	Charges de personnel			Déplacements			Charges Swap / Invest.				Total			Total		
	2016	2017	2018	2016	2017	2018	2016	2017	2018	Total	2016	2017	2018			
Charges financières	108 469	126 142	160 921	395 532	-	6 292	-	6 292	766 181	775 887	680 543	2 222 611	874 650	908 321	841 464	2 624 435
Emission d'Obl. (recherches, conception,	103 136	124 040	158 989	386 165	-	6 292	-	6 292	-	-	-	-	103 136	130 332	158 989	392 457
Gestion du portefeuille	-	-	-	-	-	-	-	-	298 726	360 964	312 813	972 503	298 726	360 964	312 813	972 503
Gestion des risques fi.	5 333	2 102	1 932	9 367	-	-	-	-	467 455	414 923	367 730	1 250 108	472 788	417 025	369 662	1 259 476
Charges administration et gestion de la trésorerie	1 137 759	1 046 841	1 074 094	3 258 693	6 044	5 461	18 558	30 063	-	-	-	-	1 143 902	1 052 302	1 092 652	3 288 756
Gestion engagements et paiements des donateurs	105 741	110 463	101 102	317 306	3 022	-	-	3 022	-	-	-	-	108 763	110 463	101 102	320 328
Gestion des fonds (engagements, suivi des	116 862	116 511	112 336	345 709	3 022	-	-	3 022	-	-	-	-	119 884	116 511	112 336	348 731
Maintien de la notation (analyse des ratios)	378 525	316 971	350 079	1 045 575	-	-	-	-	-	-	-	-	378 525	316 971	350 079	1 045 575
Audit, comptabilité	315 228	292 903	300 478	908 609	-	5 461	8 662	14 123	-	-	-	-	315 228	298 364	309 140	922 732
IT	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Charges juridiques	97 158	81 269	80 596	259 023	-	-	-	-	-	-	-	-	97 158	81 269	80 596	259 023
Preparation des rapports de gestion	124 244	128 724	129 503	382 471	-	-	9 896	9 896	-	-	-	-	124 244	128 724	139 399	392 367
Total	1 246 227	1 172 983	1 236 015	3 654 225	6 044	11 753	18 558	36 355	766 181	775 887	680 543	2 222 611	1 018 452	1 960 623	1 934 116	6 913 191

Source : Treasury management report – The World Bank 2016 - 2017- 2018

2 Les charges financières représentent 97% du total des charges sur la collecte en moyenne sur les 12 années. C'est le poste le plus important du total des charges (93% de l'ensemble des charges). Les charges financières sont essentiellement constituées des charges d'intérêts sur les obligations (91% des charges financières), les autres charges financières (9%) étant principalement constituées des coûts d'émission, notamment les honoraires réglés à KPMG pour ses services liés aux émissions d'obligations.

La variation des charges financières est analysée plus en détail au paragraphe ci-après

3 Les charges relatives aux services regroupent les frais de conseil, les frais d'administrations facturés par GAVI, les frais juridiques, la fiscalité et l'audit. Les charges relatives aux services restent stables sur les 3 années étudiées avec une croissance annuelle moyenne de 2% sur l'ensemble de la période.

En effet, conformément à l'accord entre l'IFFIm, GAVI, les donateurs et la Banque mondiale, l'IFFIm n'a pas d'employé. L'IFFIm externalise l'ensemble de ses activités ainsi que l'appui administratif à GAVI, à l'exception de la gestion financière confiée à la Banque mondiale.

Les deux charges importantes apparaissant sur ce poste sont les frais juridiques, notamment lors de la création de l'IFFIm. Ces frais tendent aujourd'hui à se stabiliser, voire à se réduire, tout comme les charges liées à l'audit. Ces charges correspondent à l'audit des états financiers de l'IFFIm mais également à l'audit de la gestion de trésorerie réalisée par la Banque mondiale.

4 Les frais de gouvernance sont principalement constitués de frais d'assurance. Ils représentent 1% du total des charges de l'IFFIm. Les frais d'assurance correspondent à la couverture responsabilité civile de l'IFFIm, notamment au regard de sa responsabilité d'émetteur sur les marchés financiers, ainsi que celle des membres de son conseil d'administration. Ceux-ci sont également couverts par une assurance voyage.

Détail des charges financières (compléments relatifs aux charges de type 2 – charges financières)

Le total des charges de financement et d'investissement est influencé par 3 grands postes : (1) les produits / (charges) sur obligations et swaps⁷⁷ ; (2) les autres produits / (charges) financières et (3) les revenus de placement (analysés en section 5.2.4).

Tableau 6 - Charges d'intérêts sur les obligations après impact des swaps

MUS\$	2006		2007		2008		2009		2010		2011	
	Pledges	Oblig.	Pledges	Oblig.	Pledges	Oblig.	Pledges	Oblig.	Pledges	Oblig.	Pledges	Oblig.
Ajustements des intérêts et de la juste valeur avant l'impact des swaps	n.a	n.a	n.a	n.a	(84)	(74)	219	(333)	73	(300)	290	38
Impact des swaps de devises et de taux	n.a	n.a	n.a	n.a	107	60	(229)	294	(54)	294	(420)	(35)
Intérêts nets et ajustements de la juste valeur après impact des swaps	n.a	n.a	n.a	n.a	23	(14)	(10)	(39)	19	(6)	(130)	3
Charges d'intérêts sur les obligations avant impact des swaps	n.a	n.a	n.a	n.a		65		111		132		166
Impact des swaps d'obligations sur les charges d'intérêts	n.a	n.a	n.a	n.a		(32)		(99)		(125)		(160)
Charges d'intérêts nettes sur les obligations après impact des swaps	n.a	n.a	n.a	n.a	-	33	-	12	-	7	-	6

Cf. Tableau 2

MUS\$	2012		2013		2014		2015		2016		2017		2018	
	Pledges	Oblig.	Pledges	Oblig.	Pledges	Oblig.	Pledges	Oblig.	Pledges	Oblig.	Pledges	Oblig.	Pledges	Oblig.
Ajustements des intérêts et de la juste valeur avant l'impact des swaps	410	(125)	67	183	86	(7)	(140)	90	(120)	(50)	330	(53)	(9)	(19)
Impact des swaps de devises et de taux	(356)	112	87	(193)	36	(6)	226	(93)	207	33	(238)	30	165	(9)
Intérêts nets et ajustements de la juste valeur après impact des swaps	54	(13)	154	(10)	122	(13)	86	(3)	87	(17)	92	(23)	156	(28)
Charges d'intérêts sur les obligations avant impact des swaps		104		78		51		33		18		23		24
Impact des swaps d'obligations sur les charges d'intérêts		(95)		(69)		(44)		(24)		(5)		(1)		3
Charges d'intérêts nettes sur les obligations après impact des swaps	-	9	-	9	-	7	-	9	-	13	-	22	-	27

Cf. Tableau 2

Source : Rapports annuels 2006 – 2018

- (1) Les produits et charges sur obligations et swaps sont composés des gains (ou perte) à la juste valeur sur obligations et swaps ainsi que des intérêts sur obligations. La juste valeur est une norme comptable consistant à valoriser les actifs et les passifs selon leur valeur de marché.

La forte augmentation des produits et charges d'intérêts s'explique par la baisse des gains à la juste valeur sur obligations et swaps, ce poste représentant un gain pour l'IFFIm entre 2008 et 2016 mais se transformant en perte en 2018.

Cette perte s'explique par (a) la baisse des taux d'intérêts sud-africain. En effet, les obligations ainsi que les swaps rattachés à ces obligations sont évalués selon la méthode du flux de trésorerie actualisés (DCF). Avec une baisse des taux d'intérêts, des facteurs d'actualisation plus faibles ont été appliqués pour le ZAR ainsi qu'aux swaps associés aux obligations émises en ZAR ce qui entraîne une perte de juste valeur sur les obligations ainsi qu'une augmentation sur les swaps. Toutefois, les pertes en juste valeur sur les obligations ont été supérieures aux gains en juste valeur sur les swaps pour deux raisons :

- la différence d'actualisation entre les obligations et les swaps, avec utilisation d'une *bonds yield curve* pour les obligations et une *swap yield curve* pour les swaps,

⁷⁷ Le swap est un contrat établi entre deux parties afin d'échanger un flux financier contre un autre flux pour une période fixée dès le départ. Le swap est utilisé à des fins de couverture pour se prémunir de différents risques (taux, change, ...).

- les obligations ont été échangées en USD à taux variables dès leurs émissions en réalisant des swaps pour atténuer les risques de taux d'intérêts et de change. Les swaps sont donc sensibles aux dollars américains alors que les obligations non.

La baisse de 2018 s'explique également par (b) la perte en juste valeur due aux devises étrangères. En 2018, il y a eu un renforcement de l'USD en comparaison avec le ZAR et à la TRY (le *social bond* de 90 kTRY arrivait à échéance en 2018) ce qui a entraîné un gain de 13 MUSD compensé par une perte de change sur les swaps de 12MUSD.

- (2) Les autres produits et charges financières correspondent aux produits et charges sur donations et swaps sur les donations. La juste valeur des donations est calculée en utilisant la méthode des flux actualisés de trésorerie comme pour les obligations. Chaque flux de trésorerie est réduit du montant de réduction possible établi dans les conditions de donations (« Grant payment conditions », en effet, les pays donateurs voient dans certaines conditions la réduction de leurs paiements à l'IFFIm, notamment en cas d'arriérés envers le FMI, comme c'était le cas pour la Somalie et le Soudan en 2018) et le taux d'actualisation utilisé est un taux d'intérêt propre aux donateurs. Ainsi avec ce système, les ajustements de juste valeur vont dépendre de la différence entre le calcul de la juste valeur des donations réalisé avec des hypothèses de défaut pour certains pays et le niveau réel des donations. Comme pour le (1) produits et charges sur obligations, les produits et charges sur donations dépendent des taux d'intérêts sur les donations mais aussi sur leurs swaps et des pertes ou gains en juste valeur dues aux devises étrangères pour les donations et les swaps.

5.2.2. Des frais de gestion et des coûts de fonctionnement globalement maîtrisés

Les coûts de gestion de trésorerie (en moyenne 2 millions de dollars US par an – type de dépense 1) paraissent raisonnables et justifiés

Les coûts de gestion de trésorerie sont d'abord à relativiser par rapport à leur **faible poids sur l'ensemble des charges (~3%)**.

Ces coûts résultent d'une mise en concurrence initiale lancée à la création de la Facilité. Une étude et un appel d'offres avaient en effet été organisés afin de minimiser les coûts de trésorerie, et la Banque mondiale avait alors fait **l'offre la mieux-disante, offre que les membres du Conseil d'administration de l'IFFIm qualifient encore en 2020 de « très raisonnable »**. De plus, il est à noter que la plupart des établissements financiers ayant la taille et le savoir-faire suffisants pour réaliser cette activité de gestion de trésorerie sont des institutions financières privées à but lucratif, qui exigeraient vraisemblablement une rémunération intégrant un fort niveau de marge, impliquant inmanquablement un niveau de prix supérieur à celui actuellement pratiqué par la Banque mondiale, qui facture cette prestation à prix coûtant. Une piste pourrait consister à relancer un appel d'offres dans le cadre de la reconstitution de GAVI, auquel un acteur comme la Caisse des Dépôts serait par exemple susceptible de répondre.

Enfin, **la qualité du service rendu par la Banque mondiale** est reconnue et valorisée par l'ensemble des acteurs interrogés (IFFIm, acteurs financiers, etc.). Les avantages offerts par la Banque mondiale incluent son savoir-faire, sa connaissance du secteur de l'aide au développement en santé, mais aussi sa notoriété et son image au service de l'intérêt public. La Banque mondiale est par ailleurs jugée réactive et à l'écoute des besoins particuliers de l'IFFIm.

Ces coûts (gestion de trésorerie et charges d'activités) sont cohérents par rapport à ceux d'autres fonds comparables

Plusieurs organismes de financement comparables à l'IFFIm ont été identifiés afin de réaliser une analyse des charges administratives de l'IFFIm. Les charges dites « administratives » regroupent les charges de gestion de trésorerie, les charges d'activités et les services offerts par GAVI pouvant être assimilés à des charges d'activités.

► **Les fonds gérés par la Banque mondiale**

Dans l'optique de comparer les charges d'activités et de gestion de trésorerie de l'IFFIm, une analyse du poids des charges administratives de 14 fonds gérés par la Banque mondiale, par rapport à leurs contributions reçues, a été réalisée.

Les fonds permettent de financer différents secteurs : l'agriculture, le développement durable, la santé, la reconstruction de pays comme l'Haïti Reconstruction Fund (HRF), ou encore la diversité en finançant des projets réalisés par des femmes (We-Fi trust fund).

Le poids moyen des charges administratives et de gouvernance des 14 fonds représente 2,07% des contributions versées, ce qui est proche du poids de ces mêmes charges pour l'IFFIm (1,94%).

Le fonds fiduciaire le plus proche de l'IFFIm en termes de secteur est le Pandemic Emergency Financing Facility (PEF). Le fonctionnement du PEF est expliqué dans la partie 3.1.5 du présent rapport. Les charges administratives du PEF représentent 1,2% de l'ensemble des contributions reçues. Elles sont divisées en deux sections : le secrétariat (1,3 MUSD) et l'administration (1,1 MUSD).

Tableau 7 - Benchmark des charges administratives dans les autres mécanismes de financement gérés par la Banque mondiale

k USD	Adaptation fund	Clean technology fund	CREWS fund	GAFSP Trust fund	GCF Trust Fund	GIF Trust Fund	GRIF Trust Fund	HRF Trust Fund	LDCF Trust Fund	MENA Transition Fund	PEF Trust Fund	PAF Trust Fund	SCCF Trust Fund	We-Fi Trust Fund	Total % / contrib.	
Contributions	867	5 427	29	1 370	656	84	188	401	1 331	242	193	78	352	354	11 571	
Charges administratives	48,1	82,2	2,3	37,4	2,2	17,3	1,2	5,6	13,5	4,3	2,4	11,4	8,1	3,8	240	2,07%
Dont secretariat / Board / management unit	37,9	n.a	n.a	32,0	1,2	16,0	n.a	4,2	8,9	1,8	1,3	10,1	n.a	2,9	116,3	
Administration	10,2	n.a	n.a	3,5	1,0	1,4	1,2	1,2	3,5	2,6	1,1	n.a	n.a	0,8	26,6	
Evaluation d'impact	n.a	n.a	n.a	4,4	n.a	n.a	n.a	0,2	1,1	n.a	n.a	n.a	n.a	n.a	5,7	

Sources : Trustee Reports au 31/12/2018 de l'ensemble de l'Adaptation Fund, Clean technology Fund, CREWS fund, GCF fund, GIF trust fund, GRIF trust fund, HRF trust fund, LDCF trust fund, MENA transition fund, PEF trust fund, PAF Trust fund, SCF trust fund, WE-Fi trust fund.

► **Les fonds gérés par la Banque asiatique de Développement**

Le « Clean Energy Financing Partnership Facility » (CEFPPF), créé en 2007 par la Banque asiatique de Développement (BASD), finance la transition écologique dans les pays membres grâce à des investissements dans les technologies qui permettent de réduire les émissions de gaz à effet de serre. Le CEFPPF est composé de quatre fonds fiduciaires : Clean Energy Fund (CEF), Asian Clean Energy Fund (ACEF), Carbon Capture and Storage Fund (CCSF) et Canadian Climate Fund for the Private Sector in Asia (CFPS).

Ces fonds fiduciaires ont la particularité d'être administrés par la BASD qui va facturer des frais d'administration et recevoir les contributions de différents acteurs, dont la plupart sont étatiques. Nous avons utilisé ces fonds dans une optique de benchmark avec les charges administratives et de gestion de trésorerie de l'IFFIm.

Tableau 8 - Les charges de gouvernance de l'ADB et d'audit des fonds du CEFPP

<i>k USD</i>	CEF	ACEF	CCSF	CFPS	Total	% / contrib.
Contributions 2018	103 701	57 091	63 717	84 669	309 178	
Charges gouvernance ADB	1 970	1 393	437	2 052	5 852	1,89%
Audit	197	205	108	41	551	0,18%

Source : Rapport annuel 2018 du CEFPP

Ainsi, le poids moyen de 1,89% des charges facturées par la BAsD aux fonds du CEFPP et le poids de 0,18% de charges liées aux services d'audit (représentant au total 2,1%), sont en ligne avec le poids des charges administratives de l'IFFIm, qui représentent 1,9% des contributions.

Pour conclure, l'analyse de 18 fonds gérés par la Banque mondiale et la Banque asiatique de Développement montrent que le niveau des charges de fonctionnement de l'IFFIm est cohérent avec celui des mécanismes de financement comparables.

5.2.3. Un mécanisme d'émissions obligataires efficient mais avec des conditions d'emprunt dégradées depuis 2016

L'IFFIm émet principalement des *vaccines bonds* sur les marchés obligataires. Il s'agit d'une catégorie de *social bonds* servant à financer la vaccination massive dans les pays en voie de développement. Les *social bonds*, comme les *green bonds* ou *sustainability bonds*, servent à financer des projets sociaux ou écologiques. Hors Sukuks, qui constituent un instrument de finance islamique non émis sur le marché obligataire, l'ensemble des obligations émises par l'IFFIm depuis sa création sont rapportées dans le tableau ci-dessous⁷⁸ :

⁷⁸ Outre les obligations mentionnées ci-dessus, l'IFFIm a également émis 3 Sukuks (500 MUSD en 2014, 200 MUSD en 2015 et 50 MUSD en 2019).

Tableau 9 - Tableaux résumant les caractéristiques des obligations émises

numero	Type	Emetteur	Note de l'emetteur	Bourse	Date d'émission	Date d'échéance	Montant nominal	Devise	Taux d'intérêt	Prix d'émission	Valeur nominal indiquée	ISIN	TRI
1	Social bonds	IFFIm	AAA/Aaa/AAA	Luxembourg stock exchange	nov.-06	nov.-11	1 000 000 000	USD	5,000%	99,916%	1 000	XS0274548287	5,019%
2	Social bonds	IFFIm	AAA/Aaa/AAA	Luxembourg stock exchange	mars-08	mars-10	1 700 000 000	ZAR	9,900%	99,970%	10 000	XS0350826110	9,917%
3	Social bonds	IFFIm	AAA/Aaa/AAA	Luxembourg stock exchange	févr.-09	févr.-12	45 000 000	AUD	2,600%	99,980%	1 000	XS0412408063	2,607%
4	Social bonds	IFFIm	AAA/Aaa/AAA	Luxembourg stock exchange	févr.-09	févr.-12	3 170 000 000	ZAR	6,260%	99,970%	10 000	XS0412402454	6,271%
5	Social bonds	IFFIm	AAA/Aaa/AAA	Luxembourg stock exchange	févr.-09	févr.-12	179 000 000	NZD	2,650%	99,980%	1 000	XS0412405127	2,657%
6	Social bonds	IFFIm	AAA/Aaa/AAA	Luxembourg stock exchange	mai-09	juin-14	16 227 290	GBP	116,20% on matu	100,000%		XS0413774703	3,048%
7	Social bonds	IFFIm	AAA/Aaa/AAA	Luxembourg stock exchange	mai-09	sept-14	250 000 000	GBP	3,375%	99,435%	1 000	XS0428152416	3,048%
8	Social bonds	IFFIm	AAA/Aaa/AAA	Luxembourg stock exchange	mai-09	mai-12	105 000 000	USD	1,000%	100,000%	1 000	XS0418092218	1,000%
9	Social bonds	IFFIm	AAA/Aaa/AAA	Luxembourg stock exchange	mai-09	mai-12	50 000 000	AUD	3,510%	100,000%	1 000	XS0418091913	3,510%
10	Social bonds	IFFIm	AAA/Aaa/AAA	Luxembourg stock exchange	juin-09	juin-13	70 592 000	AUD	4,360%	100,000%	1 000	XS0431727600	4,360%
11	Social bonds	IFFIm	AAA/Aaa/AAA	Luxembourg stock exchange	juin-09	juin-13	239 000 000	ZAR	6,850%	100,000%	10 000	XS0431728590	6,850%
12	Social bonds	IFFIm	AAA/Aaa/AAA	Luxembourg stock exchange	juin-09	juin-24	800 000 000	ZAR	0,500%	45,350%	100 000	XS0431728160	5,853%
13	Social bonds	IFFIm	AAA/Aaa/AAA	Luxembourg stock exchange	mars-10	mars-13	2 500 000 000	ZAR	7,150%	99,970%	10 000	XS0491210240	7,161%
14	Social bonds	IFFIm	AAA/Aaa/AAA	Luxembourg stock exchange	juin-10	juin-14	17 200 000	AUD	4,770%	100,000%	1 000	XS0514667566	4,770%
15	Social bonds	IFFIm	AAA/Aaa/AAA	Luxembourg stock exchange	juin-10	juin-14	103 300 000	BRL	8,300%	100,000%	10 000	XS0514667996	8,300%
16	Social bonds	IFFIm	AAA/Aaa/AAA	Luxembourg stock exchange	juin-10	juin-20	430 000 000	ZAR	0,500%	53,560%	10 000	XS0514668028	7,161%
17	Social bonds	IFFIm	AAA/Aaa/AAA	Luxembourg stock exchange	oct-10	oct-15	35 000 000	AUD	5,500%	99,235%	1 000	XS0547787324	5,680%
18	Social bonds	IFFIm	AAA/Aaa/AAA	Luxembourg stock exchange	mars-11	mars-14	371 100 000	BRL	7,810%	99,970%	10 000	XS0599902250	7,822%
19	Social bonds	IFFIm	AAA/Aaa/AAA	Luxembourg stock exchange	sept-11	sept-14	105 000 000	BRL	6,000%	100,000%	20 000	XS0667610371	6,000%
20	Social bonds	IFFIm	AAA/Aaa/AAA	Luxembourg stock exchange	sept-11	sept-16	650 000 000	ZAR	6,100%	100,000%	10 000	XS0668161416	6,100%
21	Social bonds	IFFIm	AAA/Aaa/AAA	Luxembourg stock exchange	sept-11	sept-15	12 000 000	AUD	3,400%	100,000%	1 000	XS0669206665	3,400%
22	Social bonds	IFFIm	AAA/Aaa/AAA	Luxembourg stock exchange	juin-12	déc.-16	11 500 000	AUD	3,150%	100,000%	1 000	XS0786911668	3,150%
23	Social bonds	IFFIm	AAA/Aaa/AAA	Luxembourg stock exchange	juin-12	juin-27	520 000 000	ZAR	0,500%	47,590%	50 000	XS0787127165	5,840%
24	Social bonds	IFFIm	AAA/Aaa/AAA	Luxembourg stock exchange	juin-12	juin-15	471 000 000	ZAR	4,210%	100,000%	10 000	XS0787083525	4,210%
25	Social bonds	IFFIm	AAA/Aaa/AAA	Luxembourg stock exchange	juil.-12	juil.-17	38 000 000	AUD	3,100%	100,000%	1 000	XS0804754462	3,100%
26	Social bonds	IFFIm	AA+/Aa1	Luxembourg stock exchange	mars-13	mars-19	801 000 000	ZAR	5,310%	99,970%	100 000	XS0902300267	5,316%
27	Social bonds	IFFIm	AA+/Aa1	Luxembourg stock exchange	mars-13	mars-18	90 000 000	TRY	5,340%	99,970%	10 000	XS0902298933	5,347%
28	Social bonds	IFFIm	AA+/Aa1	Luxembourg stock exchange	juil.-13	juil.-16	700 000 000	USD	month libor floating r	100,000%	1 000	XS0949331291	0,390%
29	Social bonds	IFFIm	AA+/Aa1	Luxembourg stock exchange	nov.-16	nov.-19	500 000 000	USD	month libor floating r	100,000%	1 000	XS 1405767358	1,983%
30	Social bonds	IFFIm	AA+/Aa1	Luxembourg stock exchange	nov.-17	nov.-20	300 000 000	USD	month libor floating r	100,000%	1 000	XS1718500884	
Moyenne													5,093%
Mediane													5,316%

Source : Prospectus obligations IFFIm

L'IFFIm a émis 30 vaccine bonds sur la période étudiée de 2006 à 2018. Ces émissions sont listées sur le Luxembourg Stock Exchange. Le choix de cette institution paraît pertinent au regard du nombre de 17 *social bonds* listés au Luxembourg Stock Exchange depuis juillet 2017 émis par différentes institutions internationales (The European Bank for Reconstruction, African Development Bank, ...). Goldman Sacks est désigné comme *Arranger* dans les prospectus et Citi Bank comme *Agent*. La gestion des obligations est déléguée à l'IBRD (*International Bank for Reconstruction and Development*).

L'ensemble des émissions se sont faites sur des marchés diversifiés (uridashi, kangaroo, eurobond, sukuk et global benchmark) et sont garanties par les engagements contractuels à long

terme des Etats donateurs. Ainsi, l'IFFIm a pu lever ces financements auprès d'une large base d'investisseurs internationaux, présents dans les différentes zones géographiques.

Sur les 30 émissions réalisées, 27 l'ont été à taux fixe et dans 7 devises différentes (USD, ZAR, AUD, NZD, GBP, BRL et TRY). Cet éventail de devises est cohérent avec la recherche d'une base diversifiée d'investisseurs. Chaque émission en devise est intervenue sur un niveau de taux d'intérêt correspondant aux taux pratiqués pour des émissions de même qualité dans la devise considérée. Il convient de souligner que ces niveaux de taux étaient généralement plus élevés que ceux constatés sur les marchés du dollar et de l'euro, les 6 devises précitées (hors USD) présentant des différentiels de taux d'intérêts structurellement positifs en raison des différentiels de taux de croissance et / ou d'inflation de ces économies. Ces différentiels facilitent la recherche d'investisseurs, qui investissent ainsi dans des actifs financiers plus rémunérateurs.

Pour autant, afin de respecter le cadre de gestion rappelé ci-dessus en introduction de la section 5.2, chaque émission fait l'objet d'un swap de taux et de devises permettant de ramener l'émission en dollars US, compte tenu des mécanismes d'échange de taux d'intérêts inhérents à un swap⁷⁹.

Une évolution des charges sur emprunts obligataires liée à plusieurs facteurs

L'évolution des charges sur emprunts obligataires peut s'expliquer par :

► 1. Le montant des dettes obligataires et leurs durées

Par nature, les charges financières dépendent de l'émission des obligations et de leurs durées. Le tableau ci-dessous représente la durée des dettes obligataires en fonction de leurs années d'émission.

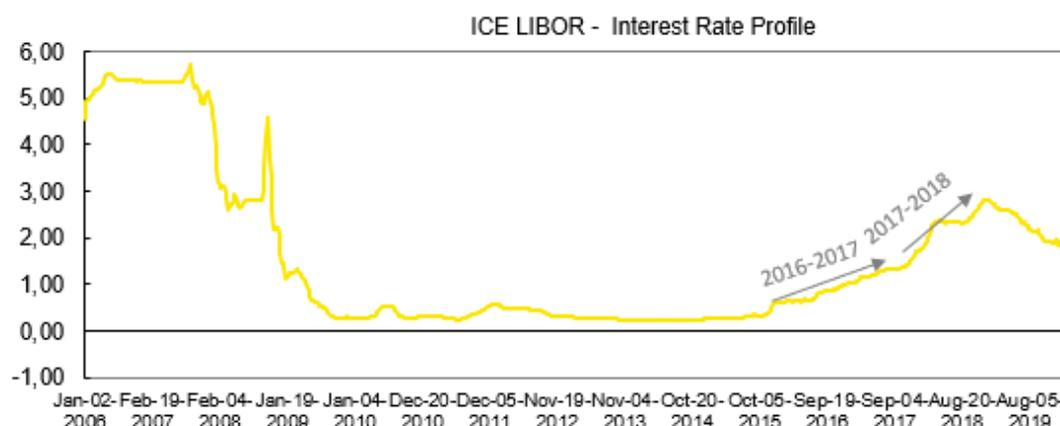
MUSD	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Durée des obligations	5,0	4,9	3,0	4,4	4,1	3,4	3,4	3,0	2,8	2,5	3,0	3,1	2,3

► 2. Le taux d'emprunt : l'évolution du taux de référence des émissions réalisées par l'IFFIm

Le passif obligataire de l'IFFIm est indexé sur le taux LIBOR US 3 mois (après swaps de change et de taux). Le graphique ci-dessous représente les variations du LIBOR US 3 mois depuis l'émission du premier *vaccine bond*.

⁷⁹ L'IFFIm prête virtuellement les devises reçues dans le cadre d'une émission, au taux d'intérêt de la devise concernée et emprunte le montant équivalent de dollars US, au taux du dollar en vigueur à la même date pour une émission de qualité équivalente en dollars US

Figure 37 - Evolution du taux LIBOR US 3 mois



Source : Capital IQ

La variation des charges financières de l'IFFIm s'explique principalement par l'évolution de ce taux de référence. Ainsi, la baisse très significative des taux d'intérêt en dollar à la suite de la mise en place d'une politique de taux ultra-accommodante par la FED au sortir de la crise financière de 2008 a pleinement bénéficié à l'IFFIm. En effet, les charges financières après swaps sont restées inférieures à 10 m\$ par an entre 2010 et 2015 (cf. Tableau 6).

A partir de 2015, la FED a commencé à normaliser sa politique monétaire, ce qui a conduit à une augmentation progressive des taux d'intérêt en dollar. Ainsi, la hausse progressive des charges financières entre 2016 et 2018 (cf. Tableau 6) s'explique par un LIBOR US plus élevé malgré une diminution du montant des dettes obligataires.

Un écart entre le taux d'emprunt de l'IFFIm le taux de référence - LIBOR US 3 mois qui montre une dégradation des conditions d'emprunt de l'IFFIm depuis 2016

Dans l'optique d'évaluer l'efficacité du mécanisme de financement de l'IFFIm, nous nous sommes également intéressés à l'écart entre son taux d'emprunt et le taux LIBOR US 3 mois (« *spread* ») servant de référence sur les marchés financiers.

L'étude du taux d'emprunt de l'IFFIm et du taux d'emprunt des pays donateurs par rapport à une référence unique qui est le LIBOR US 3 mois nous permet de faire plusieurs constats. Entre 2006 et 2016, l'IFFIm avait un taux d'emprunt inférieur à la moyenne pondérée des pays donateurs (2 points de base inférieur au LIBOR US, c'est-à-dire 8 points de base inférieur à la moyenne pondérée des pays donateurs). Cependant la tendance s'est inversée à partir de 2017, et le taux d'emprunt des pays donateurs est désormais inférieur au taux d'emprunt de l'IFFIm, toujours en comparaison avec la référence LIBOR US 3 mois. (LIBOR US + 20 points de base pour l'IFFIm vs LIBOR US +14 points de base pour les donateurs)

L'inversion de la tendance s'explique principalement par la dégradation de la note de l'IFFIm en 2013, qui est passée de AAA à AA/A1, consécutivement à la dégradation des notations des deux plus gros contributeurs à l'IFFIm, à savoir la France et le Royaume-Uni. Du fait de cette dégradation, l'IFFIm a dû emprunter sur le marché obligataire à un taux supérieur à ceux obtenus par d'autres banques de développement comparables (qui ont des portefeuilles moins risqués et qui n'ont pas souffert de la dégradation de leurs notes).

Les éléments de comparaison présentés ci-après représentent les différences entre le point de référence qu'est le LIBOR et le taux d'emprunt des institutions en fonction des années et de la maturité des émissions. Ce benchmark a été réalisé en utilisant les grandes banques supranationales comme références. En effet, après avoir étudié le taux d'emprunt de l'IFFIm par rapport à ses contributeurs, nous nous intéressons à son taux d'emprunt en comparaison avec

des institutions qui lui sont proches. L'IFFIm étant un organisme rattaché à la Banque mondiale, nous avons fait le choix d'étudier des organismes similaires. Ce benchmark met en exergue un taux d'emprunt de l'IFFIm supérieur aux autres banques supranationales de développement. Comme pour la différence de taux d'emprunt avec les pays donateurs, la baisse de la notation de l'IFFIm est ici aussi une des principales causes. Enfin, l'IFFIm a également été confrontée en 2019 à des enjeux conjoncturels et en particulier à la perspective d'un Brexit susceptible d'impacter encore davantage les coûts d'emprunt sur les marchés financiers. Néanmoins le nombre d'émissions entre 2013 et 2017 a été limité à 5 *social bonds* (sur 30 émissions depuis 2006).

Figure 38 - Tableaux représentant les points de LIBOR (+ ou -) LIBOR de l'IFFIm et des benchmarks

Maturité (année)	2016										
	Q1		Q2		Q3		Q4		Moyenne		Différence (diff)
	IFFIM	Bench mark	IFFIM	Bench mark							
3 ans	32,0	28,0	31,0	17,4	28,0	21,0	30,0	13,0	30,3	19,9	10,4
5 ans	46,0	35,0	48,0	24,6	43,0	25,0	45,0	20,0	45,5	26,2	19,4
10 ans	62,0	46,0	63,0	41,0	63,0	n.a	61,0	40,0	62,3	42,3	19,9

Maturité (année)	2017										
	Q1		Q2		Q3		Q4		Moyenne		Différence (diff)
	IFFIM	Bench mark	IFFIM	Bench mark							
3 ans	22,0	8,0	22,0	0,3	18,0	(0,6)	18,0	(1,6)	20,0	1,5	18,5
5 ans	36,0	25,0	32,0	n.a	33,0	14,6	25,0	13,0	31,5	17,5	14,0
10 ans	55,0	39,9	46,0	29,0	46,0	n.a	50,0	17,4	49,3	28,8	20,5

Maturité (année)	2018										
	Q1		Q2		Q3		Q4		Moyenne		Différence (diff)
	IFFIM	Bench mark	IFFIM	Bench mark							
3 ans	16,0	3,1	10,0	0,4	10,0	1,9	20,0	3,4	14,0	2,2	11,8
5 ans	27,0	8,6	20,0	9,6	20,0	4,6	24,0	8,6	22,8	7,9	14,9
10 ans	39,0	17,2	27,0	n.a	27,0	13,9	37,0	n.a	32,5	15,6	17,0

Maturité (année)	2019										
	Q1		Q2		Q3		Moyenne		Différence (diff)		
	IFFIM	Bench mark	IFFIM	Bench mark	IFFIM	Bench mark	IFFIM	Bench mark			
3 ans	13,0	5,8	17,0	8,8	17,0	12,0	15,7	8,9			6,8
5 ans	20,0	9,8	22,0	8,6	22,0	14,4	21,3	10,9			10,4
10 ans	37,0	n.a	37,0	16,9	37,0	23,4	37,0	20,2			16,9

Source : « Treasury management report 2016 - 2017 - 2018 - 2019 », Banque mondiale

Figure 39 - Liste des benchmarks utilisés

Liste des benchmarks utilisés
KfW Bankengruppe – KfW
Asian Development Bank - AsDB
Inter-American Development Bank – IADB
Nordic Investment Bank – NIB
International Bank for Reconstruction and Development – IBRD
International Finance Corporation – IFC
European Investment Bank - EIB
Council of Europe Development Bank
European Stability Mechanism
Inter-American Invest Co - IIC
European Bank for Reconstruction & Development – EBRD
African Development Bank - AfDB

Source : « Treasury management report 2016 – 2017 – 2018 – 2019 », Banque mondiale

5.2.4. Une optimisation de trésorerie qui permet de limiter le coût d’opportunité pour la France et les donateurs

La gestion de trésorerie de l’IFFIm est contrainte par le cadre rigoureux mis en place avec la Banque mondiale pour sa gestion financière globale et répond à des objectifs de sécurité et de liquidité

La stratégie d’investissement est approuvée par les pays donateurs « trustees ». La trésorerie disponible de l’IFFIm est investie dans un fonds de placement géré par la Banque mondiale (le « Pool »). Ce fonds est un outil partagé avec d’autres organisations multilatérales ayant confié la gestion de leur trésorerie à la Banque mondiale. Il est divisé en sous-portefeuilles auxquels des affectations sont faites en fonction d’horizons de placement précis, de tolérance aux risques ainsi que d’autres conditions fixées par la Banque mondiale. Il est exclusivement constitué d’instruments financiers à revenu fixe, très liquides et de qualité supérieure. Il est évalué en juste valeur et les plus ou moins-values sont attribuées à l’IFFIm de façon quotidienne.

Les revenus de placements ont évolué comme suit depuis la création de l’IFFIm :

Tableau 10 - Produits des placements

kUS\$	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Produits fonds placés	3 512	14 302	4 474	10 758	5 653	8 040	6 268	3 735	2 931	4 768	8 232	15 045	20 664
Intérêts - comptes bancaires	13	114	25	15	17	6	14	17	19	16	(8)	(2)	(16)
Total revenus de placements et intérêts	3 525	14 416	4 499	10 773	5 670	8 046	6 282	3 752	2 950	4 784	8 224	15 043	20 648

Source : Rapports annuels 2006 – 2018

Les objectifs de la politique de placement mise en œuvre par la Banque mondiale pour l’IFFIm sont la diversification des risques et la création de valeur. Pour ce faire, la Banque mondiale a notamment investi dans des titres de dettes souveraines à court terme de pays émergents lui permettant de générer un rendement supérieur à la référence LIBOR US 3 mois, principalement au travers d’arbitrage de devises.

Au 31 décembre 2018, le portefeuille d’instruments de trésorerie était constitué à environ 34,5% de titres notés AAA, environ 22,6% de titres notés entre AA+ et AA- et environ 42,8% de titres notés entre A+ et A-. La Banque mondiale a une gestion de trésorerie qualifiée de « prudente » avec une diversification de son portefeuille.

L'IFFIm bénéficie d'un coût de portage négatif (« negative carry ») entre ses taux d'intérêts et de placement.

De manière théorique, le « coût de carry » (coût de portage) correspond à la différence entre le rendement des placements à l'actif et le coût des emprunts obligataires au passif. Ce coût de carry correspond aux rendements de l'actif inférieurs aux coûts du passif. Concrètement, les placements rapportent moins que les dettes ne coûtent.

Ce coût de carry est généralement observé dans les institutions financières en situation d'anti-transformation (par exemple, en raison de contraintes de ratios de liquidité, une institution financière peut devoir emprunter à long terme afin de financer des réserves de liquidité à court terme, moins rémunératrices mais imposées par la réglementation ou les autorités de supervision). En d'autres termes, dès lors que le coût du passif est supérieur au rendement des placements, le fait de détenir de la trésorerie génère une charge financière.

Dans la situation inverse, lorsque les placements rapportent plus que les dettes ne coûtent, on parle de *negative carry*.

Au cas particulier de l'IFFIm, les conditions très favorables d'emprunt observées, notamment jusqu'en 2015, conjuguées à la politique de diversification des placements pratiquée par la Banque mondiale ont entraîné une situation de *negative carry* : l'IFFIm place sa trésorerie disponible à un taux moyen supérieur à son coût d'emprunt.

Tableau 11 - Taux d'intérêts courts termes du placement de la trésorerie réalisé par la Banque mondiale pour l'IFFIm et les taux d'intérêts sur les obligations émises par l'IFFIM

000'USD	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Cash	772	2 442	692	549	22	3 349	1 197	81	14	1 978
Funds held in trust	1 082 285	1 565 302	850 958	546 648	1 024 771	1 011 747	985 108	863 214	911 774	816 964
Trésorerie total	1 083 057	1 567 744	851 650	547 197	1 024 793	1 015 096	986 305	863 295	911 788	818 942
Trésorerie moyenne	n.a	1 325 401	1 209 697	699 424	785 995	1 019 945	1 000 701	924 800	887 542	865 365
Revenus d'intérêts	10 773	5 670	8 046	6 282	3 752	2 950	4 784	8 224	15 043	20 648
Taux d'intérêts	n.a	0,4%	0,7%	0,9%	0,5%	0,3%	0,5%	0,9%	1,7%	2,4%
Taux d'emprunt moyen annuel IFFIm	0,61%	0,23%	0,19%	0,30%	0,29%	0,22%	0,33%	0,59%	1,13%	1,61%

Source : Rapports annuels 2006 – 2018

Ce *negative carry* ainsi mis en évidence est la conséquence directe de la politique de gestion financière mise en place par la Banque mondiale pour l'IFFIm, en particulier la détention de titres de notations inférieures à celle de l'IFFIm.

Le choix de privilégier les placements à revenu fixe d'échéances courtes et de ne pas accroître la diversification à des actifs plus risqués (actifs immobiliers ou actions) nous a été expliqué au cours des entretiens avec, d'une part certains membres du Board de l'IFFIm et, d'autre part les représentants de la Banque mondiale, pour les raisons suivantes :

- ▶ un impératif de sécurité, l'IFFIm n'ayant pas reçu de sa gouvernance un mandat lui permettant de prendre plus de risques qu'il ne le fait à l'heure actuelle,
- ▶ un impératif de liquidité. En effet, la trésorerie de l'IFFIm doit rester disponible avec un haut degré de sécurité afin de pouvoir faire face aux engagements de l'IFFIm vis-à-vis de GAVI et des investisseurs obligataires. Or, les marchés autres que les marchés obligataires de court terme n'offrent pas la liquidité suffisante (marchés fragmentés, voire totalement illiquides en cas de crise).

La gestion de trésorerie de l'IFFIm, bien que contrainte par le cadre rigoureux mis en place avec la Banque mondiale pour sa gestion financière globale, apparaît efficiente. Elle répond

à des objectifs légitimes de sécurité et de liquidité. En outre, elle fait apparaître un *negative carry* du fait d'une politique de diversification mesurée des placements. Ce *negative carry* permet de limiter la charge globale d'intérêts financiers liée au mécanisme de « *frontloading* » des contributions des Etats donateurs.

L'IFFIm emprunte désormais à des taux plus élevés que ceux qu'obtiennent ses principaux pays donateurs,

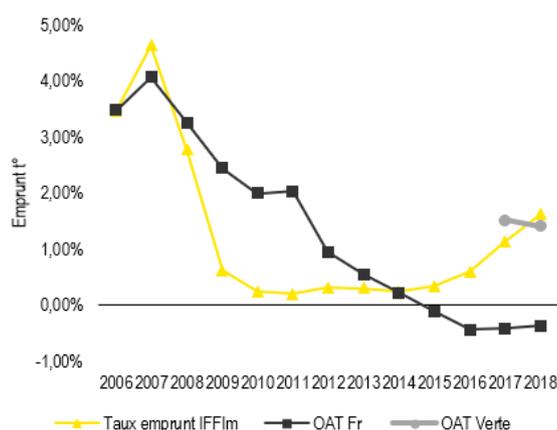
Le coût du passif de l'IFFIm a évolué comme suit au cours de la période 2009-2018 :

Tableau 12 - Coût du passif reconstitué de 2006 à 2018 en utilisant les charges liées aux obligations, le montant des obligations et des swaps ainsi que la durée de la dette obligataire restante par année. Il présente également le taux OAT France au 31/12/N de 3, 4 ou 5 ans en fonction des maturités des obligations IFFIm sur la même période.

MUSD	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Obligations	1 078	1 043	1 255	2 609	3 409	2 573	1 959	2 168	1 893	1 606	1 382	1 181	886
Autres dettes (swaps)	(0)	36	59	3	1	489	1 013	1 139	1 088	846	567	768	528
Montant Oblig. 31/12/N	1 078	1 079	1 314	2 612	3 410	3 062	2 972	3 307	2 981	2 452	1 949	1 949	1 414
Montant moyen annuel	539	1 078	1 197	1 963	3 011	3 236	3 017	3 140	3 144	2 717	2 201	1 949	1 682
Charges oblig / swaps	19	50	33	12	7	6	9	9	7	9	13	22	27
Taux d'emprunt moyen annue	3,45%	4,62%	2,76%	0,61%	0,23%	0,19%	0,30%	0,29%	0,22%	0,33%	0,59%	1,13%	1,61%
Durée des obligations	5,0	4,9	3,0	4,4	4,1	3,4	3,4	3,0	2,8	2,5	3,0	3,1	2,3
OAT Fr (moyenne annuelle)	3,47%	4,06%	3,25%	2,43%	1,99%	2,02%	0,93%	0,53%	0,20%	-0,12%	-0,45%	-0,43%	-0,38%
OAT Verte (moyenne annuelle)												1,51%	1,40%
LIBOR 3M USD (31/12/N)	5,36%	4,70%	0,01%	0,25%	0,30%	0,58%	0,31%	0,25%	0,26%	0,61%	1,00%	1,69%	2,81%

Source : Rapports annuels 2006 – 2018, Banque de France

Figure 40 - Taux d'emprunt de l'IFFIm en comparaison avec l'OAT France.



Cette étude montre que le coût du passif de l'IFFIm est resté stable, à un niveau très bas, de 2009 à 2014. Sur cette période, il se comparait favorablement aux taux de rendement de marché des OAT France. L'OAT France a été utilisée comme étalon pour comparer les obligations de l'IFFIm ; par sa nature et surtout l'existence de cette même référence sur toute la durée de vie de l'IFFIm, elle permet en effet une comparaison stable dans le temps. Cette comparaison a cependant des limites : notamment, la France n'est pas émettrice de *vaccine bonds*, même dans l'hypothèse où elle déciderait de se désengager de l'IFFIm et de financer GAVI directement.

Depuis 2015, le coût du passif de l'IFFIm a évolué défavorablement pour s'élever à 1,61% en 2018. Cette évolution s'explique par la hausse des taux aux Etats-Unis depuis l'élection présidentielle de 2016 (hausse des taux courts par la FED et des taux longs en lien avec l'évolution des anticipations inflationnistes). Durant la même période, l'OAT France a connu une forte dégrue de son taux de rendement de marché, en relation avec la politique de *quantitative easing* de la Banque Centrale Européenne. Ainsi, vu de Paris, le coût de financement de l'IFFIm se compare défavorablement au coût de financement de l'Etat depuis 2014. Ce constat est cependant à nuancer au regard des nouvelles baisses de taux enregistrées partout dans le monde et notamment aux Etats-Unis à la suite de l'éclatement de la crise sanitaire du coronavirus.

L'IFFIm s'est financée sur le marché obligataire à des taux très avantageux depuis sa création et jusqu'en 2014. Depuis 2014, les conditions d'emprunt de l'IFFIm se sont dégradées du fait des effets conjugués de sa baisse de notation en 2013 (de AAA à AA+ selon S&P) et de la hausse des taux constatée dans l'environnement dollar US depuis 2016.

En conséquence, l'IFFIm emprunte désormais à des taux plus élevés que ceux qu'obtiennent ses principaux pays donateurs, notamment la France, mais aussi les autres organismes étatiques ou supranationaux empruntant sur les marchés obligataires (*benchmark*).

Tableau 13 - Gain réalisé par la France grâce aux *spreads* entre l'OAT Française et le taux d'emprunt de l'IFFIm.

MUSD	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Total
Obligations	1 078	1 043	1 255	2 609	3 409	2 573	1 959	2 168	1 893	1 606	1 382	1 181	886	
Autres dettes (swaps)	(0)	36	59	3	1	489	1 013	1 139	1 088	846	567	768	528	
Montant Oblig. 31/12/N	1 078	1 079	1 314	2 612	3 410	3 062	2 972	3 307	2 981	2 452	1 949	1 949	1 414	
Montant moyen annuel	539	1 078	1 197	1 963	3 011	3 236	3 017	3 140	3 144	2 717	2 201	1 949	1 682	
Montant obligations hyp. France	156	312	346	567	870	935	872	907	909	785	636	563	486	8 188
Taux d'emprunt moyen annuel	3,45%	4,82%	2,76%	0,61%	0,23%	0,19%	0,30%	0,29%	0,22%	0,33%	0,59%	1,13%	1,61%	
Durée des obligations	5,0	4,9	3,0	4,4	4,1	3,4	3,4	3,0	2,8	2,5	3,0	3,1	2,3	
OAT Fr	3,47%	4,06%	3,25%	2,43%	1,99%	2,02%	0,93%	0,53%	0,20%	-0,12%	-0,45%	-0,43%	-0,38%	
Spread France	0,02%	-0,56%	0,49%	1,82%	1,75%	1,83%	0,63%	0,24%	-0,02%	-0,45%	-1,04%	-1,55%	-1,98%	
Gain hypothétique Fr	0,03	- 1,74	1,70	10,32	15,25	17,13	5,52	2,22	- 0,19	- 3,55	- 6,61	- 8,75	- 9,65	21,68

Source : Rapports annuels 2006 – 2018, Banque de France

Afin d'aller plus loin dans l'analyse, nous avons estimé le gain théorique réalisé par la France grâce à la différence entre le taux d'emprunt de l'IFFIm et le taux des emprunts d'Etat français. Pour ce faire, nous avons utilisé le poids des contributions de la France dans les contributions globales (28,8%) qui a été appliqué au montant moyen annuel des obligations. Il en résulte une estimation d'un gain théorique cumulé de 21,7 millions US\$ pour la France sur la période 2006-2018.

Les tendances identifiées ci-dessus présentent un caractère relativement structurel

Deux caractéristiques essentielles de la gestion financière de l'IFFIm appellent les commentaires suivants quant à leurs perspectives d'évolution :

- Le coût d'emprunt de l'IFFIm par rapport à ceux de ses pays donateurs a évolué défavorablement au cours des dernières années, notamment du fait de la dégradation de sa notation et de son évolution au sein de l'environnement dollar US. Ce dernier point restera vraisemblablement un désavantage dans la durée par rapport à un véhicule qui évoluerait au sein de la zone euro, compte tenu notamment des perspectives de maintien sur longue période de la politique monétaire « accommodante » de la Banque Centrale

Européenne⁸⁰. Un éventuel basculement de l'IFFIm au sein de l'environnement euro semble toutefois irréaliste.

- Le coût de portage négatif (*negative carry*) constitue un avantage structurel de l'IFFIm, moyennant une prise de risque mesurée (notamment grâce à la diversification des contreparties). En effet, cet avantage perdurera aussi longtemps que la gouvernance de l'IFFIm acceptera le niveau de prise de risque actuel.

5.3. Comparaison entre l'IFFIm et les contributions directes à GAVI

Depuis 2006, la France a contribué à hauteur d'un peu plus de 1 milliard de dollars US aux programmes de GAVI, dont 806 millions via l'IFFIm et 256 millions sous la forme de contributions directes. La prochaine reconstitution prévue au printemps 2020 pose la question de la plus-value de continuer à financer GAVI via l'IFFIm plutôt que via d'autres canaux de financement ; les contributions directes constituent la seule alternative avec laquelle il est possible de comparer la contribution de la France à l'IFFIm, en l'absence d'autres instruments de financement réellement comparables et dédiés à GAVI (les AMC mis en place entre 2016 et 2020 ont constitué une modalité de financement ad hoc visant le développement de nouveaux vaccins pour éradiquer des maladies ciblées, et le prêt accordé par la France via l'AFD a constitué une démarche exceptionnelle et non reproductible – le prêt étant remboursé par la Fondation Gates, GAVI n'étant pas une organisation dont l'activité (la vaccination dans les pays en développement) peut être financée par des prêts.

5.3.1. L'IFFIm représente un coût net d'environ 3 % du montant des engagements pour toute la période

Une projection du coût global de l'IFFIm a été réalisée depuis sa création jusqu'en 2037, date de fin théorique de l'IFFIm. La construction de la projection prend comme point de départ et fil conducteur l'évolution des contributions des Etats d'une part, et les versements prévus à GAVI d'autre part.

Un scénario de projection unique a été retenu, qui est le « statu quo », en partant des hypothèses suivantes :

- Aucun nouvel engagement n'est offert par les pays donateurs et leurs contributions s'arrêtent à la fin de leurs précédents engagements
- L'IFFIm ne procédera pas à de nouvelles émissions de vaccins bonds (l'actif permettant de liquider les dettes obligataires et de procéder aux demandes de versements de GAVI)
- Un montant stable de 2 millions US\$ a été utilisé pour modéliser la gestion de trésorerie, en ligne avec le montant moyen de charges de gestion de trésorerie sur l'ensemble de la période
- Les charges liées aux services sont composées de 5 éléments : les prestations de conseil, les charges administratives, les prestations juridiques, les prestations fiscales et l'audit. Bien qu'il y ait des charges fixes (audit, fiscalité, charges administratives) et des charges variables (conseil, juridique), il a été décidé de projeter sur la période le montant moyen sur les 5 dernières années. Au regard de l'hypothèse de la durée de vie du fonds (2037), les frais juridiques et fiscaux ont été doublés en dernière année.

⁸⁰ On note en particulier les réticences persistantes dans autorités monétaires américaines sur le sujet des taux d'intérêt négatifs, contrairement à la position affirmée en la matière de la Banque Centrale Européenne.

- Les charges relatives à la gouvernance : frais de déplacements, assurances, autres sont des charges fixes. Elles ont été projetées en utilisant une hypothèse de moyenne des charges sur les 5 dernières années.
- Le coût du passif et les revenus d'intérêt s'appuient sur des données financières de l'IFFIm jusque 2018, et les projections reposent sur des taux d'emprunt et des revenus d'intérêts estimés à horizon 2037. Ces derniers éléments reposent sur les projections présentées dans le tableau ci-dessous qui restitue le coût du passif et revenus d'intérêts reconstitués de 2008 à 2018 et projections de 2019 à 2037 en utilisant les charges liées aux obligations, le montant des obligations et des swaps ainsi que la durée de la dette obligataire restante par année. Il présente également le taux OAT France au 31/12/N sur la même période.

Tableau 14 : coût du passif et revenus d'intérêt jusque 2018, et projections reposant sur des taux d'emprunt et des revenus d'intérêts estimés à horizon 2037

MUSD	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035	2036	2037
Obligations	1 078	1 043	1 255	2 609	3 409	2 573	1 959	2 168	1 893	1 606	1 382	1 181	886	382	328	54	54	54	18	18	18	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
<i>swaps bonds</i>													82	82	82	56	56	56	18	18	18	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
<i>swaps pledges</i>													448	406	341	278	219	162	108	57	17	12	7	3	1	1	1	1	1	0	0	
Autres dettes (swaps)	(0)	36	59	3	1	489	1 013	1 139	1 088	846	567	768	528	488	423	334	275	218	126	75	35	12	7	3	1	1	1	1	1	0	0	
Montant Oblig. 31/12N	1 078	1 079	1 314	2 612	3 410	3 062	2 972	3 307	2 981	2 452	1 949	1 949	1 414	870	751	388	329	272	144	93	53	12	7	3	1	1	1	1	1	0	0	
Montant moyen annuel	539	1 078	1 197	1 963	3 011	3 236	3 017	3 140	3 144	2 717	2 201	1 949	1 682	1 142	811	570	358	300	208	119	73	33	10	5	2	1	1	1	1	0	0	
Charges oblig / swaps	19	50	33	12	7	6	9	9	7	9	13	22	27	22	4	3	2	2	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
Taux d'emprunt moyen annuel IFFIM	3,45%	4,62%	2,76%	0,61%	0,23%	0,19%	0,30%	0,29%	0,22%	0,33%	0,59%	1,13%	1,61%	1,91%	0,50%																	
<i>Entrée (contributions)</i>														306	465	458	432	408	390	370	290	37	33	30	16	1	1	1	1	1	1	
<i>Sorties (GAVI + oblig + swaps)</i>														862	318	658	355	351	423	345	75	41	5	9	2	0	0	0	0	0	0	
Trésorerie total	499	97	146	1 083	1 568	852	547	1 025	1 015	986	863	912	819	263	409	209	287	343	310	335	550	546	574	595	609	610	611	612	613	613	614	615
Trésorerie moyenne	250	298	122	615	1 326	1 210	700	786	1 020	1 001	925	888	866	541	336	309	248	315	327	323	443	548	560	585	602	610	610	611	612	613	614	615
Revenus d'intérêts	4	17	4,50	10,77	5,67	8,05	6,28	3,75	2,95	4,78	8,22	15,04	20,65	12,14	2,81	2,59	2,07	2,64	2,73	2,70	3,71	4,59	4,69	4,90	5,04	5,10	5,11	5,12	5,12	5,13	5,14	5,15
Taux d'intérêts	1,4%	5,6%	3,7%	1,8%	0,4%	0,7%	0,9%	0,5%	0,3%	0,5%	0,9%	1,7%	2,4%	2,2%	0,8%																	
<i>Spreads moyen</i>	-2,0%	1,0%	0,9%	1,1%	0,2%	0,5%	0,6%	0,2%	0,1%	0,1%	0,3%	0,6%	0,8%																			
<i>Spread moyen total</i>	0,3%																															
OAT Fr (moyenne annuelle)	3,79%	4,30%	4,24%	3,65%	3,11%	3,32%	2,54%	2,21%	1,66%	0,85%	0,46%	0,81%	0,78%																			
OAT Verte (moyenne annuelle)												1,51%	1,40%																			
LIBOR 3M USD (31/12N)	5,36%	4,70%	0,01%	0,25%	0,30%	0,58%	0,31%	0,25%	0,26%	0,61%	1,00%	1,69%	2,81%	1,91%	0,50%																	

Sur la base de ces hypothèses, les charges après swaps entre 2006 et 2037, mises en rapport avec les contributions des Etats donateurs, font apparaître les résultats suivants :

Tableau 15 : projections des charges et revenus d'intérêts entre 2006 et 2037

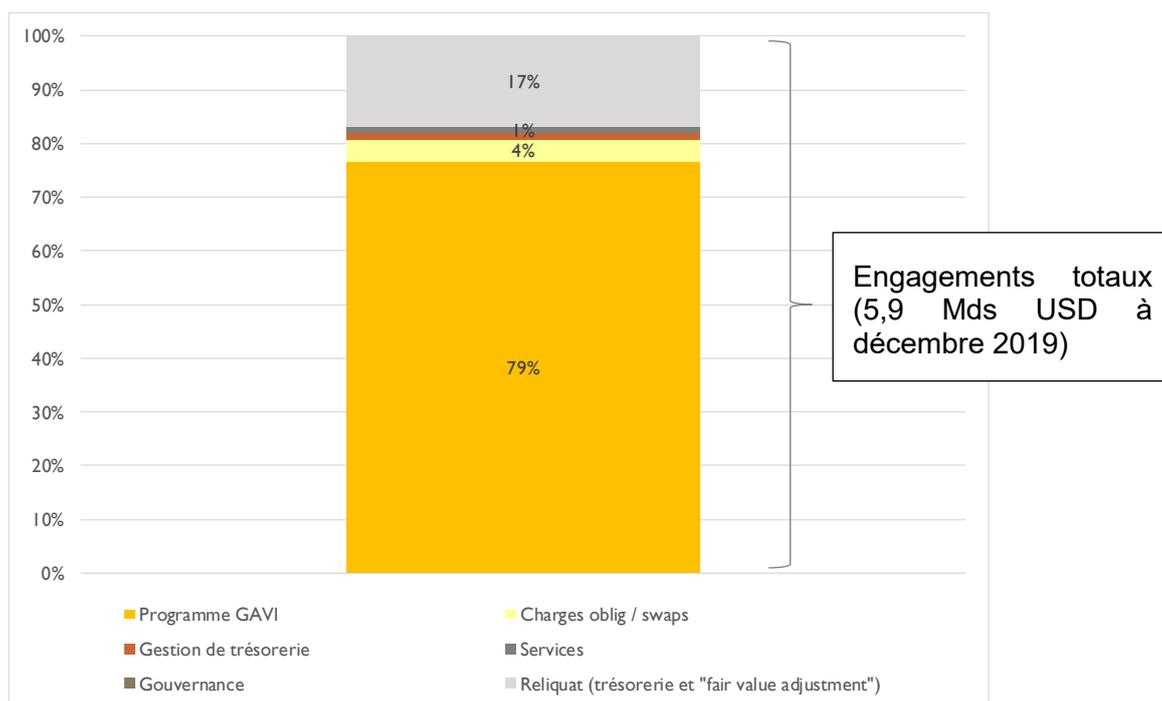
MUSD	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035	2036	2037	TOTAL	
CHARGES																																		
Charges oblig / swaps	19	50	33	12	7	6	9	9	7	9	13	22	27	22	4	3	2	2	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	257
Gestion de trésorerie	2	1	2	2	2	3	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	66
Services	1	1	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	61
Gouvernance	0	1	1	1	1	1	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	10
Charges totales	22	53	38	17	12	11	14	14	12	13	17	26	31	26	8	7	6	6	5	5	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	393	
REVENUS d'INTERET	4	17	5	11	6	8	6	4	3	5	8	15	21	12	3	3	2	3	3	3	4	5	197											
Net	18	37	33	6	6	3	8	10	9	8	9	11	10	14	5	4	4	3	2	2	1	(0)	(1)	196										

MUSD	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035	2036	2037	TOTAL
Programme GAVI (source: données GAVI)																																	
Engagements	20	69	138	168	183	188	235	245	254	269	280	288	297	306	465	458	432	409	390	370	290	37	33	30	16	1	1	1	1	1	1	1	5 878
Versements à GAVI	525	428	273	330	320	300	100	200	-	-	100	-	50	316	200	295	295	295	295	294	35	-	-	5	-	-	-	-	-	-	-	-	4 655

Sur la base de ces éléments, on retient en particulier les constats suivants :

- ▶ L'ensemble des charges d'activités de l'IFFIm, y compris les charges de gestion de trésorerie, représentent environ 2,3% de l'ensemble des contributions (estimées à 5,9 milliards de dollars US d'après les derniers chiffres de GAVI). Les charges financières liées à l'émission et aux intérêts des obligations, ici appréciées après l'effet de la politique de prévention des risques de change et de taux, représentent environ 4,4% des contributions des Etats. Au total, l'ensemble des coûts financiers et de fonctionnement représentent 6,7% du total des contributions des Etats. Les revenus d'intérêts représentent un produit équivalent à 3,4% du montant des contributions des Etats.
- ▶ Le poids des différentes charges (en net des revenus d'intérêts liés aux placements de trésorerie) par rapport aux donations faites par les Etats à l'IFFIm représentent environ 3,3% du montant des engagements des Etats
- ▶ Sur 100 millions de dollars US donnés par les pays donateurs entre 2009 et 2037, 79 millions en moyenne reviennent à GAVI, environ 2 millions sont utilisés pour faire fonctionner l'IFFIm (charges de gestion de trésorerie, services et gouvernance) et 4 millions correspondent à des charges d'intérêt, compensées en grande partie par les revenus d'investissement reçus de l'IFFIm. L'écart correspond au reliquat de liquidité.

Figure 40 – Répartition de l'utilisation de contributions étatiques



La même répartition s'applique sur les engagements de la France. Sur les engagements totaux de 1,7 milliards de dollars US promis par la France, 113 millions de dollars permettront de financer les charges d'activités liées au fonctionnement de l'IFFIm et les charges financières liées à l'émission d'obligations. Le coût net s'établit à 57 millions de dollars en considérant les revenus des placements opérés par l'IFFIm.

5.3.2. Le rapport coût-avantage est une estimation très relative et basée sur de nombreuses hypothèses et externalités

La comparaison entre IFFIm et contribution directe impose de réaliser une analyse de type coût-bénéfice afin de vérifier que le coût estimé pour acheminer l'aide à GAVI via l'IFFIm peut se justifier par des avantages spécifiques offerts par le Fonds (avantages propres à l'IFFIm, adaptation de la temporalité des versements par rapport aux besoins, marges de manœuvres budgétaires sur l'année de versement, etc.)

Les contributions françaises utilisées par GAVI via l'IFFIm sont rappelées dans le tableau ci-dessous.

Tableau 16 : calendrier de versement des contributions de la France à l'IFFIm et montant des versements de l'IFFIm vers GAVI sur la base de ces contributions (situation au 31 décembre 2019 - prévisionnel à compter du 1^{er} janvier 2020)

Années		Contributions promises par la France à l'IFFIm - en millions de dollars US	Part française des contributions versées à GAVI via l'IFFIm - en - en millions de dollars US*
2006		0	149
2007		25	121
2008		54	77
2009		56	94
2010		58	91
2011		59	76
2012		60	25
2013		61	51
2014		63	
2015		64	
2016		65	25
2017		67	
2018		69	15
2019		72	82
2020		113	60
2021	} Versements futurs sur la période 2021-2025 = 658 M USD	121	106
2022		122	106
2023		130	106
2024		138	106
2025		147	106
2026		156	13
2027			
2028			
2029			2
Total		1 698	1 409

Source : Annual contributions and proceeds 31 December 2019, disponible sur le site de GAVI : <https://www.gavi.org/investing-gavi/funding> (*part française sur le total des contributions reçues par l'IFFIm, incluant un report de versements prévus sur la période 2016-2020 vers la période 2021-2025)

Le tableau ci-après synthétise les avantages et inconvénients d'une contribution à l'IFFIm par rapport à une hypothétique contribution directe de la France à GAVI sur la même période.

	IFFIm	Contributions directes
Avantages	<p>Pour GAVI :</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ Flexibilité budgétaire permise par l'instrument (+++) ▶ Financements de long terme prévisible (qui assure stabilité de GAVI dans le temps) (++) ▶ Possibilité de mobiliser des financements massivement et rapidement (frontloading) en cas de besoin (+) <p>Pour la France :</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ Engagement dans un mécanisme de financement innovant que la France a participé à faire émerger (+) 	<p>Pour GAVI :</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ Réception immédiate des contributions (++) <p>Pour la France :</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ Transparence du fait de l'intégration au budget (+) ▶ Facilité du suivi et du lien avec les impacts de GAVI (+)
Inconvénients	<p>Pour GAVI :</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ Instrument complexe nécessitant la mobilisation d'une gouvernance propre à l'IFFIm, de la Banque mondiale et autres prestataires et de ressources humaines de GAVI (-) <p>Pour la France :</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ Utilisation de la contribution de la France pour financer une enveloppe de flexibilité plutôt qu'un investissement massif et immédiat au service de la vaccination (--) ▶ Incapacité de réorienter les financements selon les priorités gouvernementales pour plusieurs dizaines d'années (--) ▶ Valorisation des contributions des Etats donateurs par période stratégique par GAVI, les engagements long terme de la France sont donc peu visibles dans le classement des donateurs à GAVI (--) ▶ Effet retour limité (visibilité pour le France, industries pharmaceutiques...) (-) 	<p>Pour GAVI :</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ Nécessité de solliciter les Etats donateurs régulièrement (-) ▶ Fluctuation possible des montants de ces contributions (-) <p>Pour la France :</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ Nécessité de mobiliser des financements importants dès l'annonce de l'engagement (-)

GAVI a souligné que les contributions directes et les contributions via l'IFFIm sont deux canaux de financements pertinents et complémentaires pour mettre en œuvre ses programmes le plus

efficacement possible grâce notamment à la flexibilité et prévisibilité des financements apportés par les engagements des Etats donateurs dans l'IFFIm. Les financements de l'IFFIm ont été peu mobilisés sur les dernières années du fait notamment que les Etats donateurs ont majoritairement privilégié des contributions directes suffisantes pour couvrir les besoins de financements de GAVI. Dans le cas où moins de contributions directes auraient été apportées, il est probable que GAVI aurait d'avantage mobilisé l'IFFIm.

Le coût additionnel de cet instrument pour permettre de la flexibilité financière est assumé par les Etats donateurs à l'IFFIm. Au regard des nombreux inconvénients pour la France soulevés par cette évaluation de soutenir GAVI via l'IFFIm, les avantages pour la France à contribuer à GAVI via l'IFFIm semblent limités, ce qui diminue le rapport coût-avantage pour la France par rapport à une contribution directe.

6. Prospective et recommandations

Sur la base des conclusions de l'évaluation ainsi que des perspectives futures de GAVI (intégrant son plan d'investissement pour 2021-2025), ce chapitre vise à :

- Faciliter la réflexion quant à la pertinence d'un réengagement français (à court terme – dans le cadre de la programmation 2021-2025, ou à plus long terme) en faveur de l'IFFIm, en identifiant des critères de décisions stratégiques en fonction des besoins de GAVI, de la situation budgétaire et des priorités françaises vis-à-vis de GAVI
- Formuler des recommandations générales et transversales, à la fois : (i) sur la relation entre la France et l'IFFIm, en particulier sur la manière dont la France pourrait piloter sa contribution et mieux davantage tirer profit de son soutien à GAVI via l'IFFIm (au service de ses priorités mais aussi de ses intérêts en termes d'image et de diplomatie) et (ii) sur les orientations éventuelles à donner à l'IFFIm pour renforcer son fonctionnement et son rôle en faveur de GAVI et des intérêts français en matière de santé globale et de vaccination.

La section 6.1 propose une analyse critique des besoins en financement de GAVI via l'IFFIm et de la place de l'IFFIm dans le plan d'investissement stratégique de GAVI pour le prochain cycle de reconstitution 2021-2025. La crise du COVID-19 est prise en compte dans la mesure où elle risque d'impacter la mise en œuvre du plan d'investissement tel que prévu⁸¹ et de nécessiter de mobiliser des financements additionnels spécifiques.

La section 6.2 détaille les recommandations formulées dans le cadre de cette évaluation.

La section 6.3 présente enfin une synthèse des principaux critères de décision relatifs aux avantages ou inconvénients de l'IFFIm (par rapport à un financement direct de GAVI), en guise d'éléments de réflexion notamment dans la perspective de la reconstitution de GAVI.

6.1 Perspectives 2021-2025

6.1.1 Les perspectives de GAVI intègrent pleinement l'IFFIm dans le cadre de la prochaine reconstitution en tant qu'outil de flexibilité financière

Depuis 2011, la mobilisation des ressources de GAVI intervient dans le cadre de processus de reconstitution lancé à l'issue d'une période de planification (le premier cycle ayant couvert la période 2011-2015 et le deuxième couvrant 2016-2020). Il s'agit d'une période durant laquelle les différentes parties-prenantes (GAVI, Etats donateurs, les producteurs de vaccins et les pays en développement) échangent sur les besoins de vaccination futurs et les besoins de financement associés. La 3^{ème} reconstitution du GAVI s'est ouverte en août 2019 et doit permettre d'identifier et d'organiser les financements pour la période stratégique 2021-2025, avant la conférence de reconstitution prévue les 3-4 juin 2020.

⁸¹ Retard des campagnes de vaccination, réallocation des efforts vers la lutte contre le COVID-19 – déjà en cours avec des montants de reprogrammation des programmes de RSS en cours vers l'achat d'équipements de protection, etc. à hauteur de 200 MUSD...

GAVI a annoncé le lancement de sa stratégie GAVI 5.0 pour sa prochaine période stratégique 2021-2025

Dans le but d'atteindre les Objectifs de Développement Durable et continuer la mise en œuvre de ses programmes, GAVI prévoit de lancer pour 2021-2025 une ambitieuse stratégie intitulée GAVI 5.0. Cette dernière est dotée de **4 objectifs stratégiques principaux**⁸² :

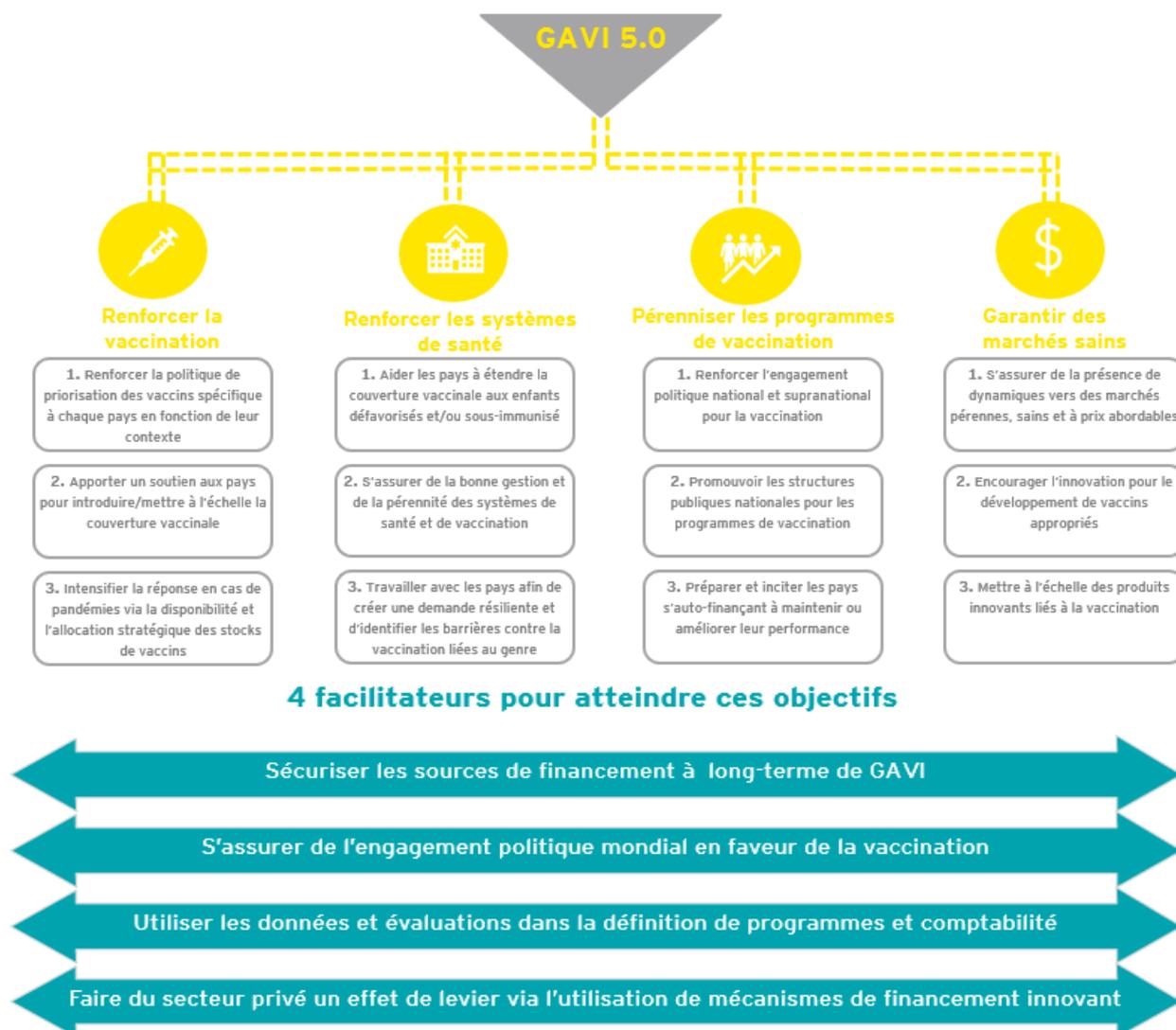
- ▶ Introduire de nouveaux vaccins et augmenter la couverture vaccinale (dont la mise à disposition de stocks de vaccins) ;
- ▶ Renforcer les systèmes de santé pour améliorer l'équité dans l'accès à la vaccination ;
- ▶ Améliorer la durabilité des programmes de vaccination ;
- ▶ Assurer l'existence de marché sain pour les vaccins et produits associés.

Afin de mettre en place cette nouvelle stratégie, quatre facilitateurs ont été créés :

- ▶ Sécuriser les sources de financement à long-terme de GAVI
- ▶ S'assurer de l'engagement politique mondial vis-à-vis de l'immunisation et de la santé
- ▶ Utiliser les données et évaluations pour la définition de programmes et de politiques de comptabilité
- ▶ Utiliser le secteur privé comme moyen de levier via l'utilisation de mécanismes de financements innovants

⁸² Synthèse une page de la stratégie 2021-2025 du GAVI.

Figure 41 - Stratégie GAVI 5.0 (2021-2025)



Source : Elaboration EY d'après les données disponibles

L'objectif principal de cette stratégie est d'accélérer les campagnes de vaccination afin d'atteindre peu à peu la vaccination universelle. GAVI s'inscrit ainsi pleinement dans l'Objectif de Développement Durable 3 concernant la santé des populations qui place la vaccination au cœur de ses stratégies. GAVI répond directement aux besoins de 5 objectifs inhérents à cet ODD :

Figure 42 - Contributions de GAVI à l'Objectif de Développement Durable 3

ODD	Contenu	Contribution de GAVI aux ODD
3.2	D'ici à 2030, éliminer les décès évitables de nouveau-nés et d'enfants de moins de 5 ans, tous les pays devant chercher à ramener la mortalité néonatale à 12 pour 1 000 naissances vivantes au plus et la mortalité des enfants de moins de 5 ans à 25 pour 1 000 naissances vivantes au plus.	La vaccination est le principal remède à l'éradication de morts évitables
3.3	D'ici à 2030, mettre fin à l'épidémie de sida, à la tuberculose, au paludisme et aux maladies tropicales négligées et combattre l'hépatite, les maladies transmises par l'eau et autres maladies transmissibles.	Plusieurs vaccins contre le sida, la tuberculose et la malaria sont sur le point d'être développés et soutenus par GAVI. Le vaccin pentavalent, ainsi que celui contre la fièvre jaune, la rougeole et la rubéole font également partie des programmes de GAVI.
3.4	D'ici à 2030, réduire d'un tiers, par la prévention et le traitement, le taux de mortalité prématurée due à des maladies non transmissibles et promouvoir la santé mentale et le bien-être.	Le vaccin contre le papillomavirus, soutenu par GAVI peut empêcher jusqu'à 90% la formation de tous types de cancers cervicaux.
3.8	Faire en sorte que chacun bénéficie d'une couverture sanitaire universelle, comprenant une protection contre les risques financiers et donnant accès à des services de santé essentiels de qualité et à des médicaments et vaccins essentiels sûrs, efficaces, de qualité et d'un coût abordable.	C'est en partie l'objectif du market shaping de GAVI.
3.d	Renforcer les moyens dont disposent tous les pays, en particulier les pays en développement en matière d'alerte rapide, de réduction des risques et de gestion des risques sanitaires nationaux et mondiaux	GAVI a investi depuis 2016 1,1 milliard de dollar dans la préparation et la réponse aux situations d'épidémies.

Source: GAVI 5.0 The Alliance's 2021-25 strategy, Report to the Board, Juin 2019

GAVI prévoit également dans cette nouvelle stratégie d'ouvrir son aide aux pays « post transition » et aux pays aux revenus moyens (en dessous de 1580 USD de RNB per capita). En effet, grâce à l'aide de GAVI pour les pays en voie de développement et l'amélioration de la situation de ces derniers, 70% des personnes sous-immunisées en 2030 vivront dans ces pays aux revenus moyens. Cette nouvelle aide de GAVI pour ces pays ne dépassera cependant pas 3% de son budget prévisionnel 2021-2025.

GAVI a également publié une nouvelle stratégie de vaccination en 2018 (VIS 2018). **En complément des programmes de vaccins actuels, GAVI prévoit ainsi de** ⁸³ :

- ▶ Renforcer les vaccins de rappel DTP3, le vaccin de naissance contre l'hépatite B ainsi que les vaccins contre la rage post-infection
- ▶ Etendre le soutien actuel au programme méningocoque afin d'inclure des vaccins conjugués (sujets à une préqualification de l'OMS)
- ▶ Etendre le soutien pour le programme de vaccin oral contre le choléra
- ▶ Soutenir un « Learning agenda » pour tous les vaccins susmentionnés (sauf le choléra) afin de disposer de données supplémentaires pour orienter les décisions et l'impact des programmes, et définir les stratégies adéquates ainsi que renforcer les échanges de bonnes pratiques entre les programmes mis en place dans les pays
- ▶ Soutenir les futurs vaccins contre le RSV (Respiratory Syncytial Virus), sous réserve de préqualification par l'OMS

Les besoins financiers pour mettre en œuvre cette stratégie s'élèveront à plus de 300 millions de dollars pour 2021-2025.

Sur la période 2021-2025, GAVI vise ainsi à soutenir 18 vaccins et à aider les pays à prioriser ces nouveaux vaccins en leur permettant d'adopter une vision intégrée de la vaccination. De même, GAVI a prévu d'investir 150 millions de dollars dans une nouvelle réserve de vaccins Ebola⁸⁴ (une fois ceux-ci préqualifiés par l'OMS) afin de pouvoir réagir rapidement en cas de nouvelle

⁸³ Vaccine Investment Strategy, Report to the Board, Novembre 2018.

⁸⁴ Prevent, protect, prosper, 2021-2025 Investment opportunity, GAVI, 2018.

résurgence d'épidémie. De manière plus globale, GAVI souhaite réellement s'investir durant cette prochaine période stratégique dans la réponse aux épidémies en augmentant le nombre de réserves de vaccins contre les principales maladies (choléra, fièvre jaune et méningite) ainsi qu'en soutenant les campagnes de ripostes contre les épidémies de rougeole.

Figure 43 - Coûts et nombre de personnes immunisées estimés, par vaccins

Vaccins	2016-2020		2021-2025	
	Dépenses en USD (millions)	Nombre de personnes immunisées	Dépenses en USD (millions)	Nombre de personnes immunisées
Pneumocoques	2402	190m	1304	280m
Rotavirus	668	149m	558	220m
Pentavalent	544	310m	348	210m
IPV	495	210m	800	190m
Rougeole et rubéole	376	690m	294	490m
HPV	206	14m	516	50m
Typhoïde	41	40m	302	250m
Fièvre jaune	263	150m	424	240m
Méningite A	169	149m	115	80m
Encéphalite japonaise	9	19m	9	13m
Ebola	20	140m	150	-
Choléra	133	19m	32	-
Vaccins VIS	46	-	360	180m
Autres	39	-	55	-
Vaccins CEPI	77	-	0	-
Total	5500		5300	

Source : *Prevent, protect, prosper, 2021-2025 Gavi Investment Opportunity, GAVI*

De forts besoins de financements se feront ainsi sentir pour GAVI pour cette prochaine période stratégique afin de maintenir les anciens programmes et d'introduire les nouveaux. D'après la stratégie d'investissement de GAVI 2021-2025, GAVI a ainsi identifié un besoin de 9,4 milliards de dollars (avant la crise COVID 19). Ces besoins de financements se répartissent comme suit :

Figure 44 - Dépenses pour répondre à la demande des pays, 2021-2025

2016-2020	Cash flow, en millions USD	2021-2025			
Total Millions USD	Programme	Programmes existants	Futures demandes	Total en millions USD	% des dépenses totales
	Vaccins				
2 402	Pneumocoque	1 141	163	1 304	13,9 %
544	Pentavalent	348	0	348	3,7 %
668	Rotavirus	497	60	558	6,0 %
206	VPH	159	358	516	5,5 %
263	Fièvre jaune	58	366	424	4,5 %
376	Rougeole et rubéole	22	271	294	3,1 %
41	Fièvre typhoïde	0	302	302	3,2 %
20	Ebola	0	150	150	1,6 %
77	CEPI	0	0	0	0,0 %
133	Choléra	0	32	32	0,3 %
169	Méningite A	32	83	115	1,2 %
9	Encéphalite japonaise	2	8	9	0,1 %
39	Autre	55	0	55	0,6 %
46	Vaccins de de la stratégie d'investissement	0	360	360	3,8 %
495	Polio/VPI	800	0	800	8,6 %
5 488	Programmes de vaccination	3 114	2 153	5 267	56,3 %
0	Institutionnalisation du soutien post-transition et étude de la possibilité de soutien aux PRI	281	281	5 267	3,0 %
2 161	Subventions en espèces	53	1 678	1 731	18,5 %
951	Cadre d'engagement des partenaires	913	-	913	9,8 %
613	Frais de fonctionnement	659	-	659	7,0 %
3 725	Investissements dans les systèmes de vaccination et infrastructures d'appui	1 625	1 678	3 302	35,3 %
9 123	Total des programmes et dépenses approuvés par le Conseil d'administration	4 739	4 112	8 851	94,7 %
**	Investissements stratégiques du Conseil d'administration	-	-	500	5,3 %
9 213	Total des programmes, dépenses et investissements stratégiques approuvés par le Conseil d'administration	-	-	9 351	100,0 %

Source : Plan d'investissement de GAVI 2021-2025

Des besoins de financements flexibles que GAVI envisage de couvrir via l'IFFIm

Parmi ces besoins, GAVI a identifié des besoins de financements flexibles pour les aspects suivants qui peuvent être planifiés ou non, mais demeurent imprévisibles sur la période de réalisation : volonté ou non des pays en développement d'introduire certains vaccins, besoins de campagnes de vaccination spécifiques en cas d'épidémies, évolution des contextes dans les pays soutenus, etc.

Planifiés mais imprévisibles			
Programmes de vaccination	1 793 millions US\$	Ces besoins de flexibilité correspondent à des futures demandes des pays en développement pour l'introduction et le renforcement de la couverture vaccinale.	En rouge dans le tableau ci-dessus 
Coûts opérationnels des campagnes	370 millions US\$	Il s'agit d'un appui pour la mise en place des campagnes de vaccination dont une part nécessite de la flexibilité	Ces montants concernent une partie des 1 678 millions US\$ dédiés aux investissements dans les systèmes de vaccination et infrastructures d'appui (en jaune) 
Allocation d'introduction de nouveaux vaccins	45 millions US\$	Cette allocation couvre les coûts liés aux activités de pré-introduction (formation des personnels) par exemple. Une part des financements nécessite de la flexibilité du fait des incertitudes sur l'ampleur de l'introduction de ces vaccins et de la période	
Non planifiés et imprévisibles			
Ebola	150 millions US\$	Une enveloppe de réserve de 150 millions US\$ pour l'introduction du vaccin contre Ebola	En vert dans le tableau ci-dessus 
Opportunistes			
Initiatives stratégiques (dont la lutte contre la malaria)	500 millions US\$	Une enveloppe pour les investissements stratégiques du conseil d'administration de GAVI	En gris dans le tableau ci-dessus 
Total	2 858 millions de dollars US		

Parmi ce besoin de 9,4 milliards de dollars, GAVI estime ainsi entre 2,5 et 3 milliards son besoin en financements flexibles. 2 milliards de dollars de financements flexibles sont déjà sécurisés, dont 1,5 milliards de dollars de financement via l'IFFIm⁸⁵. Ces 1,5 milliards correspondent aux montants pouvant être levés par GAVI sur la base des engagements déjà prévus des Etats donateurs sur la période 2021-2025 dont ceux de la France.

Ainsi GAVI estime ces besoins additionnels de financement à :

- Plus de 6 milliards US\$ de contributions directes

⁸⁵ Annexe 7, Plan d'investissement 2021-2025 GAVI.

- 500 millions à 1 milliard US\$ de financements flexibles via l'IFFIm

Le dernier rapport du DFID estime que l'IFFIm est en capacité de lever 1,48 milliards de dollars pour financer GAVI durant la prochaine période de programmation 2021-2025 (en tenant compte d'un montant de décaissement prévu de 600 millions de dollars d'ici 2021) ;

Le montant de la reconstitution nécessaire de GAVI s'élève donc à 7,4 milliards de dollars.

Une capacité de frontloading qui ne se matérialise pas dans la stratégie de GAVI actuelle

Lors des entretiens, GAVI a évoqué la possibilité de remobiliser la capacité de frontloading de l'IFFIm dans le cas où un nouveau vaccin arriverait sur le marché pendant la période stratégique. En effet, plusieurs vaccins sont en cours de R&D ou phase de tests en 2020 (vaccins contre la tuberculose, le VIH-SIDA ou la malaria) et pourraient, en cas d'aboutissement, sauver de nombreuses vies. L'IFFIm dispose ainsi toujours de cette capacité de lever des ressources rapidement en cas de besoins supplémentaires. La lutte contre la malaria est d'ailleurs l'une des initiatives stratégiques du CA de GAVI pour lequel une enveloppe de 500 millions est identifiée.

Cependant, la capacité de lever des financements massifs et rapides (via un mécanisme de frontloading) pour augmenter la couverture vaccinale n'apparaît pas en tant que tel dans la future stratégie de GAVI.

Un impact de l'IFFIm sur le market shaping que GAVI envisage de renforcer

Outre le soutien au renforcement de la couverture vaccinale dans les pays en développement, GAVI envisage également d'utiliser l'IFFIm de manière plus stratégique dans sa politique de market shaping, en développant des garanties long terme avec l'industrie pharmaceutique pour assurer l'existence d'un marché et faciliter le développement / la production de vaccins. Il s'agit d'utiliser la balance comptable de l'IFFIm comme assurance pour l'industrie pharmaceutique. Ce point devra cependant se doubler de conditionnalités d'accès strictes, notamment sur le prix des vaccins développés par les industries pharmaceutiques, nécessitant une plus grande transparence de ces dernières. Les réflexions concernant cet outil sont en cours au niveau de GAVI.

6.1.2 Une crise sanitaire contre laquelle GAVI est mobilisée

Au 28 avril 2020, 67 pays soutenus par GAVI (sur 73) avaient reporté des cas de COVID-19 (84 700 cas) et comptabilisaient environ 3 000 décès. GAVI est ainsi fortement impliquée dans le suivi de cette crise dans les pays, mais également pour s'assurer que les mesures prises par les pays en développement et la crise sanitaire et économique ne conduisent pas à la résurgence. A ce stade, les campagnes de vaccination de routine se poursuivent dans la plupart des pays GAVI. GAVI a cependant ajusté ses programmes pour répondre aux besoins soulevés par la crise, en déployant en particulier des financements additionnels pour le renforcement des systèmes de santé.

De plus, GAVI a annoncé le 1^{er} mai 2020, la création d'une garantie de marché pour le COVID-19 afin d'accélérer le développement des vaccins et d'assurer leur mise à disposition, y compris dans les pays en développement. GAVI a estimé à 2 milliards de dollars le coût initial de la vaccination de 20 millions d'agents de santé et de la création d'un premier stock de vaccins. Ces besoins de financement s'ajoutent aux 1,7 milliards de besoin identifiés pour la période 2021-2025. GAVI a indiqué que l'IFFIm pourrait financer la nouvelle garantie de marché par de nouvelles contributions⁸⁶.

⁸⁶ [Publication GAVI AMC COVID - 1er mai 2020](#)

Une publication de l'IFFIm⁸⁷ a également indiqué que l'instrument se tenait prêt à lever des financements additionnels sur la base des contributions actuelles des Etats donateurs si GAVI en émettait la demande. L'ensemble des acteurs interrogés a souligné la pertinence de disposer de financements en réserve et mobilisables rapidement que ce soit pour couvrir des besoins additionnels immédiats dans les pays en développement (renforcement des systèmes de santé par exemple pour poursuivre les campagnes classiques de vaccination), ou pour répondre à un besoin de financement massif dans le cas où l'épidémie se renforcerait dans les pays du sud et qu'un vaccin pourrait être introduit rapidement.

6.1.3 Des annonces de réengagements des Etats donateurs auprès de GAVI qui s'accélèrent

Plusieurs annonces récentes (à la date du présent rapport, soit juin 2020) de réengagements dans GAVI et l'IFFIm ont été faites par les Etats donateurs pour contribuer à la future stratégie de GAVI :

- ▶ La Norvège a annoncé un réengagement de 1 milliards US\$ dont 400 millions US\$ pour l'IFFIm
- ▶ L'Italie a annoncé 120 millions d'euros de contributions directes pour GAVI (ainsi qu'une contribution à l'IFFIm spécifiquement fléchée pour le vaccin contre la COVID-19)
- ▶ Le Japon a annoncé 100 millions US\$ de contributions directes
- ▶ L'Espagne, 50 millions d'euros de contributions directes
- ▶ L'Irlande, 18 millions d'euros de contributions directes
- ▶ La Finlande, 2,5 millions d'euros de contributions directes
- ▶ Le Royaume-Uni a annoncé une participation de 330 millions de livres par an soit 1,6 milliards pour la période 2021-2025.

⁸⁷ [Publication IFFIm - Fast, flexible financing could be a game-changer in fighting the virus - 9 avril 2020](#)

6.2 Recommandations

Les recommandations figurant ci-dessous sont formulées par l'évaluateur et n'engagent pas les administrations de tutelle.

A noter que la collecte de données ayant été effectuée avant le début de la pandémie et la finalisation du rapport étant intervenue pendant la pandémie au coronavirus, il n'a pas été possible d'inclure des éléments spécifiques liés à la crise de COVID-19 dans les recommandations. Nous notons cependant que plusieurs donateurs de GAVI ont annoncé une contribution à l'IFFIm spécifiquement fléchée pour le vaccin contre la COVID-19, comme c'est le cas de la Norvège et de l'Italie.

R1. Inscrire la décision de réengagement de la France dans l'IFFIm dans une stratégie globale de soutien à GAVI

Rappel des constats et conclusions

- ▶ Le soutien de la France à GAVI (via entre autres l'IFFIm) s'inscrit pleinement dans les priorités françaises en matière de santé mondiale avec des enjeux importants en termes de visibilité de la France sur le plan international
- ▶ Le dernier ré-engagement de la France dans l'IFFIm est relativement récent et n'a pas encore fait l'objet de versements vers GAVI à fin 2019, ce qui donne une certaine « avance » à la France sur la prochaine programmation (la troisième tranche date de 2015). La France reste engagée à verser près de 658 millions de dollars US à l'IFFIm entre 2021 et 2025⁸⁸. Ces versements représenteront 33% des contributions attendues par l'IFFIm sur la période 2021-2025. Par ailleurs, alors que GAVI prévoit de recevoir 1 474 millions de dollars de l'IFFIm pour financer son plan d'investissement 2021-2025, 529 millions de dollars, soit environ 36% de ces versements devaient être couverts par les engagements français (incluant des reports sur des demandes de financements de GAVI approuvées par l'IFFIm sur la période en cours). Ces 529 millions se décomposent en :
 - 256 millions d'euros pour des demandes de GAVI approuvées par l'IFFIm mais non encore décaissées et reportés sur 2021-2025
 - 273 millions d'euros pour de nouvelles demandes de GAVI pour la période 2021-2027
- ▶ Les besoins en financement de GAVI seront augmentés à la suite de la crise du COVID pour permettre aux campagnes de vaccination de se réaliser et distribuer un éventuel vaccin dans les pays GAVI
- ▶ Une pertinence non avérée de l'instrument en tant qu'outil de frontloading, mais confirmée en tant qu'outil de flexibilité financière pour GAVI

Recommandations	Responsable(s) de la mise en œuvre	Niveau de priorité
<p>1. Considérer les différents canaux de soutien à GAVI possibles et faire reposer la décision de réengagement de la France dans l'IFFIm sur la base de cette analyse (contribution directe vs. IFFIm principalement – tenir compte de l'opportunité de s'engager dans une garantie de marché (Advance Market Commitment - AMC) pour les vaccins contre le COVID-19.</p> <p>L'évaluation n'a pas vocation à questionner le soutien de la France à GAVI mais uniquement le canal de financement utilisé. Il apparaît donc nécessaire de définir des critères de décision portant sur l'analyse des différents canaux de financement afin de choisir le canal le plus pertinent pour la France.</p>	DG Trésor, en lien avec le MEAE et DG Budget	Elevé/CT

⁸⁸ Source : Annual contributions and proceeds 31 Décembre 2019, disponible sur le site de GAVI : <https://www.gavi.org/investing-gavi/funding> - voir tableau 16 figurant en section 5.3.2

Une liste des principaux critères de décision à prendre en compte est proposée en section 6.3 du présent rapport.

2. Veiller à conserver un rang significatif parmi les principaux donateurs de GAVI

Fin 2019, la France est le 5^{ème} contributeur à l'Alliance sur la base de ses contributions cumulées versées à GAVI, qui s'élèvent à 1,062 milliards de dollars USD⁸⁹ (environ 5% de l'ensemble des contributions reçues par GAVI). Pour conserver ce rang et dans l'hypothèse où les donateurs répondent à l'appel de fonds de GAVI pour la période 2021-2025 dans des proportions similaires à la période 2016-2020, la totalité de l'enveloppe de GAVI pour son prochain programme est de 9,4 milliards de dollars, la France devra mobiliser 511 millions de dollars US en faveur de GAVI (tous vecteurs de financement confondus)

3. Tenir compte des marges de manœuvre budgétaires dont la France dispose, et privilégier, si la situation budgétaire le permet, un engagement via des contributions directes pour la période 2021-2025 (un réengagement dans l'IFFIm n'étant pertinent que dans le cas où la France souhaite s'engager via une dette de long terme).

Un réengagement dans l'IFFIm (quatrième tranche) ne devrait pas nécessairement constituer une option de première intention, la France étant déjà largement engagée dans l'IFFIm pour les années à venir. Le calendrier pourrait autoriser de décaler dans le temps un nouvel engagement français afin d'étudier plus précisément son évolution sur les prochaines années, à la fois en termes de pertinence et d'utilité pour GAVI, et d'analyser les positions d'autres donateurs vis-à-vis de l'instrument.

4. Soutenir GAVI dans le cadre des appuis spécifiques nécessaires en réponse à la crise du COVID-19

L'impact de la crise du COVID, qui nécessitera un effort financier de la part des donateurs, sera traité de manière ad hoc par GAVI et sans remise en question du programme d'investissement élaboré en décembre 2019 (nouvel appel de fonds). L'évaluation invite dans ce cadre à veiller à assurer un soutien des efforts nécessaires pour répondre à la crise en s'engageant via un mécanisme financier adapté (qui peut être ou non l'IFFIm).

La crise COVID pourrait également avoir un impact sur les financements actuellement disponibles pour financer la contribution de la France à l'IFFIm (taxe sur les billets d'avion suspendue pour l'année 2020 qui alimente en partie le FSD) ce qui doit être également pris en compte dans le cadre d'un réengagement auprès de l'IFFIm.

5. Veiller à l'impact d'un non-réengagement de la France post 2025, tout en assurant la pérennisation d'une prise en charge des besoins de flexibilité financière de GAVI

L'existence de l'IFFIm sans réengagement immédiat de la France dès 2020 n'est pas remise en cause. Il appartiendra en revanche de veiller aux impacts d'un non-réengagement de la France après 2025 ; recréer un instrument tel que l'IFFIm s'il était amené à disparaître serait en effet long et coûteux. Tout retrait définitif devra s'accompagner d'une réflexion sur la manière de poursuivre la prise en charge des besoins couverts par l'IFFIM (garantie, prévisibilité, flexibilité financière).

DG
Trésor, en
lien avec
le MEAE

Elevé/
LT

R2. Clarifier les attentes françaises spécifiques vis-à-vis de l'IFFIm

⁸⁹ Ce montant tient compte à la fois des contributions directes et des versements français à GAVI via l'IFFIm – calculés via une clef définie en fonction de l'ensemble des engagements de pays donateurs. En revanche il ne tient pas compte des versements français futurs, bien que ceux-ci constituent des versements certains, liés aux engagements totaux de la France.

Rappel des constats et conclusions

- ▶ L'évaluation a relevé une absence de vision partagée quant aux objectifs de la contribution française à l'IFFIm. Les points de vue divergent fortement, allant d'un objectif d'utilité pour GAVI à des considérations budgétaires et de performance financière par rapport à une contribution directe.
- ▶ Les besoins qui ont prévalu lors de la création du mécanisme ne sont plus aussi prégnants qu'en 2006 :
 - Du point de vue de GAVI : la nécessité d'augmenter massivement et rapidement les financements disponibles pour la vaccination mondiale, bien qu'elle demeure un argument de GAVI, est moins prégnante et l'IFFIm est utilisé comme un instrument de flexibilité financière
- ▶ Du point de vue spécifiquement français, on relève la nécessité de « tester » de nouveaux modes de financements dits « innovants » et de répondre à un enjeu politique lié à la mise en place concomitante de la taxe sur les billets d'avion et la volonté d'établir un mécanisme financier soutenu par le Royaume-Uni avancés au moment de la création de l'IFFIm ne sont plus d'actualité

Recommandations	Responsable(s) de la mise en œuvre	Niveau de priorité
<p>1. Harmoniser et prioriser les attentes françaises vis-à-vis de l'IFFIm en particulier dans le cas d'un réengagement dans l'instrument</p> <p>La France devrait tenter d'aligner les positions. Les intérêts spécifiques de la France par rapport à l'IFFIm devraient être clarifiés, en particulier en cas de réengagement. Il s'agit de s'assurer que la réponse à des besoins de financements flexibles de GAVI (peu prévisibles et non certains) correspond bien à des intentions de la France et au souhait d'un soutien particulier et différencié par rapport à celui apporté via des contributions directes (décision éclairée et fondée, qui en facilitera ensuite le suivi et l'évaluation).</p> <p>2. Relayer des priorités françaises et veiller à les valoriser à la fois au niveau de l'IFFIm et de GAVI</p> <p>Les positions françaises sont portées via le Conseil d'administration de GAVI. Elles pourraient être également relayées auprès des instances de l'IFFIm (comité des donateurs) afin d'augmenter la capacité d'influence de la France et renforcer la convergence des positions vers des enjeux prioritaires pour la France (Sahel...). Le positionnement d'un réengagement de la France via l'IFFIm sur des priorités françaises (programmes ou géographies définies) pourrait également être abordé dans les discussions avec GAVI, en veillant toutefois à éviter toute dispersion qui serait contraire aux principes d'efficacité du développement et du multilatéralisme</p>	DG Trésor et MEAE	Moyen/ MT

R3. Accompagner les réflexions initiées au sein de GAVI/ IFFIm pour renforcer la pertinence et l'efficacité du mécanisme

Rappel des constats et conclusions

- ▶ Les objectifs et avantages théoriques de l'IFFIm pour GAVI ont évolué depuis sa création. Le comité des donateurs de l'IFFIm a initié en 2015 une réflexion afin de renforcer le rôle de l'IFFIm et rester pertinent pour GAVI. Quatre « initiatives » ont été définies pour mieux soutenir le mandat de GAVI et faire évoluer l'instrument. Parmi ces « initiatives », les deux premières entérinent les deux rôles principaux désormais endossés par l'IFFIm, à savoir :
 - Celui d'un actif financier de long terme apportant flexibilité et prévisibilité à GAVI pour mettre en œuvre son programme d'investissement et mobiliser des financements rapidement en cas de besoin urgent (initiative 1 qui doit permettre d'utiliser l'IFFIm en tant qu'instrument de flexibilité financière pour appuyer la mise en œuvre de la stratégie de GAVI) ;
 - Un rôle de garantie financière de long terme permettant de renforcer les capacités de façonnage du marché des vaccins par GAVI. A court terme, l'IFFIm prévoit en effet de mettre en place une facilité de garantie renouvelable pour la structuration du marché des vaccins afin d'assurer un approvisionnement durable et la sécurisation de prix compétitifs (initiative 2).
- ▶ Les versements des Etats donateurs alimentent en partie la trésorerie de l'IFFIm sans utilisation directe/formalisée des montants disponibles

Recommandations	Responsable (s) de la mise en œuvre	Niveau de priorité
<p>1. Accompagner et suivre l'évolution des initiatives stratégiques de l'IFFIm et du rôle de l'instrument pour répondre aux besoins de GAVI</p> <p>Il s'agit pour la France de suivre de manière rapprochée et d'accompagner (au sein du CA de GAVI et du comité des donateurs de l'IFFIm) le déploiement des deux principales initiatives prises par l'IFFIm afin de pouvoir apprécier et confirmer leur pertinence pour GAVI.</p> <p>La mise en place d'une garantie long terme avec l'industrie pharmaceutique, sur la base des financements disponibles au niveau de l'IFFIm, devrait être particulièrement suivie par la France pour s'assurer qu'elle s'accompagne de la transparence nécessaire.</p> <p>Deux autres initiatives avaient initialement été envisagées (Plateforme d'optimisation des équipements de la chaîne du froid et la réponse aux pandémies) et pourraient être remises sur le devant de la scène au regard de la crise actuelle. Le suivi de l'évolution de l'implication de l'IFFIm dans ces directions doit ainsi être réalisé par la France, voir accompagner s'il s'agit d'orientations que la France a la volonté de promouvoir.</p> <p>Enfin, des ébauches de réflexion ont été engagées pour l'intégration de donateurs privés dans l'IFFIm, ces réflexions sont également à poursuivre et pourraient être soutenues par la France.</p> <p>2. Envisager éventuellement une évolution de l'instrument afin d'assurer que le mécanisme utilisé est le plus pertinent par rapport au rôle attendu</p> <p>Il serait utile d'initier – en interne à la DG Trésor et au MEAE - la réflexion autour de possibles alternatives permettant de mieux prendre en charge (au sein de l'IFFIm ou par d'éventuels instruments ad hoc existants ou non) les besoins d'actifs de long terme, de prévisibilité, et de garantie pour structurer le marché des vaccins. L'IFFIm ayant été mis sur pied en tant que mécanisme de frontloading, il sera utile de voir au cours des prochaines années, si sa structuration, sa gouvernance et son fonctionnement restent adaptés par rapport à ses nouvelles fonctions.</p>	<p>DG Trésor MEAE</p>	<p>Moyen/ MT</p>

<p>Cette réflexion doit être conduite en fonction des orientations de la politique française en matière de financements innovants et de la volonté d'expérimenter certains mécanismes.</p> <p>Elle est également à mener en partenariat avec les autres Etats donateurs / potentiels donateurs afin d'assurer leur réengagement dans l'instrument à la suite de ces évolutions.</p>		
---	--	--

R4. Améliorer le pilotage de la contribution de la France à l'IFFIm par les institutionnels français, afin de mieux tirer profit des contributions versées et futures

Rappel des constats et conclusions

- ▶ L'engagement de la France dans l'IFFIm est peu connu et ses retombées en termes d'image et de « rang » de la France parmi les principaux financeurs de la vaccination mondiale n'est pas à la hauteur des promesses de versements. En effet, le montant utilisé pour valoriser le rang des différents donateurs ne tient pas compte des versements futurs, bien que ceux-ci constituent des versements quasi-certains, liés aux engagements totaux.
- ▶ La valeur créée par l'IFFIm pour GAVI ne sert pas spécifiquement des priorités françaises sur le champ de la santé mondiale (RSS, Orientations géographiques vers des zones et des pays prioritaires de l'aide, etc.). La France ne tire pas non plus d'avantages particuliers de l'IFFIm sur le volet des financements innovants, et le soutien à GAVI via l'IFFIm n'est pas utilisé pour promouvoir un mode de financement intéressant du point de vue français.

Recommandations	Responsable (s) de la mise en œuvre	Niveau de priorité
<p>1. S'assurer de la valorisation de l'engagement de long terme des donateurs à l'IFFIm dans le classement des donateurs à GAVI</p> <p>Il s'agit de mieux tirer profit de notre engagement en valorisant les engagements futurs dans le calcul du rang français au niveau de GAVI (et dans celui de l'ensemble des donateurs à l'IFFIm)</p> <p>En effet, le rang de la France est calculé sur la base de la somme des contributions directes et des contributions à l'IFFIm pour la période 2000-2020 (1 139 millions US\$) mais n'intègre pas les engagements de la France à long terme (814 millions US\$ restant à verser jusque 2026). Ces engagements devant pouvoir être « frontloadés » via l'IFFIm et donc être disponibles immédiatement pour GAVI, il n'apparaît donc pas logique que ces engagements ne soient pas pris en compte dans le calcul du rang français. En appliquant cette méthode à l'ensemble des Etats donateurs, la France passerait au 4ème rang des Etats donateurs devant l'Italie.</p>	DG Trésor MEAE	Elevé/ CT
<p>2. Renforcer le suivi et la valorisation de l'engagement français dans l'IFFIm</p> <p>La France doit améliorer le suivi et le pilotage de la contribution française via des indicateurs permettant d'apprécier le rapport coût-avantage de cette contribution en termes de performance et de prise en compte des objectifs et intérêts français (sur le modèle des revues annuelles réalisées par la coopération britannique⁹⁰ qui évalue le « value for money » de sa contribution à l'IFFIm en l'inscrivant dans le cadre plus global de sa stratégie vis-à-vis de GAVI) mais en définissant des indicateurs de suivi adaptés selon les objectifs spécifiques de la France vis-à-vis de son engagement dans l'IFFIm</p>		

⁹⁰ [Revue annuelle DFID](#)

<p><i>Exemple d'indicateurs :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Valeur nominale des dépenses administratives sur le total des dépenses (cible définie par le DFID : < 10%)</i> • <i>Surplus/ perte : produit financier issu des placements, moins les charges financières et de fonctionnement (annuel et cumulé) (cible définie par le DFID : résultat positif sur les trois dernières années)</i> • <i>Coût de transaction : ratio coûts totaux (déduction faite des produits financiers) / total des engagements (et total des versements, et total des financements versés à GAVI) (%) – annuel, cumulé et prospectif à horizon 2026</i> • <i>Analyses et éléments qualitatifs concernant : l'efficacité, les risques, l'atteinte des objectifs de financements de GAVI, la gouvernance et le reporting</i> <p>Elle doit aussi suivre au fil du temps l'utilisation faite par GAVI des financements disponibles via l'IFFIm et croiser les informations entre administrations de tutelle (DG Trésor et MEAE) afin notamment de mieux orienter les prises de position française au sein du comité de donateurs de l'IFFIm.</p> <p>Au regard des conclusions de l'étude et de la position des autres Etats donateurs, il paraît nécessaire de veiller à l'utilisation optimale des financements de l'IFFIm par GAVI. Le comité de donateurs est un espace opportun pour questionner GAVI et l'IFFIm sur ce sujet, à condition que les participants à ce comité disposent d'une connaissance fine des enjeux de la vaccination et des actions de GAVI</p>		
---	--	--

6.3 Synthèse des constats et principaux critères de décision relatifs aux avantages et inconvénients de l'IFFIm par rapport au financement direct de GAVI

Le tableau suivant synthétise les principaux critères de décision relatifs à l'IFFIm afin d'alimenter la réflexion de la France dans le cadre de la reconstitution de GAVI, et concernant plus largement l'engagement français dans l'IFFIm.

Critères de décision	Evaluation à date et dans le cadre du plan 2021-2025	Appréciation générale en termes d'avantage (en vert) / inconvénient (en rouge) par rapport à une contribution directe
Pertinence et efficacité pour GAVI		
Réponse aux besoins de financement de GAVI (effet de frontloading)	<p>La stratégie d'utilisation de l'IFFIm par GAVI ne repose pas sur la préalimenteration, sinon de manière secondaire. Par ailleurs, aucun élément dans le plan d'investissement 2021-2025 de GAVI n'indique un possible besoin urgent et massif justifiant de recourir au mécanisme de préalimenteration.</p> <p>Contrairement à la situation de 2006 (lors de la création de l'IFFIm) et de manière croissante depuis 2010, GAVI peut s'appuyer sur une base de donateurs large et mobilisée pour appuyer la vaccination mondiale via des contributions directes au plus près des besoins identifiés dans ses stratégies successives.</p> <p>L'évaluation considère qu'il est pertinent de s'engager dans un mécanisme de préalimenteration lorsque le besoin en financements est probable et connu au moment de l'engagement, et qu'il ne peut pas être comblé par d'autres moyens plus directs ou immédiats : or la préalimenteration n'a pas répondu à des besoins confirmés dans le champ de la vaccination mondiale depuis 2010, compte tenu des alternatives et de la possibilité de mobiliser d'autres sources de financement.</p> <p>NB : à noter que les besoins liés au COVID 19 – déploiement d'un vaccin dans les pays GAVI notamment – devraient probablement faire l'objet d'appels de fonds ad hoc auprès des Etats donateurs, et ne devrait pas interférer dans les négociations relatives au financement du plan d'investissement 2021-2025)</p>	<p>Pas d'avantage par rapport à une contribution directe</p> <p>Les contributions directes sont utilisées en priorité par GAVI (les versements à l'IFFIm étant susceptibles d'alimenter un fonds de liquidité disponible pour répondre à des besoins imprévus/ non définis)</p>
Réponse à d'autres besoins financiers de GAVI	<p>L'IFFIm constitue un actif de long terme qui apporte à GAVI prévisibilité et souplesse dans la manière d'affecter les ressources en fonction des priorités. L'IFFIm a démontré son importance pour apporter des ressources complémentaires aux contributions directes, et cette flexibilité financière constitue un atout non négligeable pour GAVI.</p> <p>L'IFFIm constitue désormais l'équivalent d'un fonds d'urgence et/ou de flexibilité susceptible d'être utilisé pour couvrir des dépenses imprévues (budgétées dans la stratégie future de GAVI au travers de lignes de dépenses non définies et non certaines, auxquels l'IFFIm pourrait contribuer en cas de besoin).</p>	<p>Avantages spécifiques de l'IFFIm (qu'il convient de mieux suivre et préciser dans le cadre des initiatives stratégiques mises en place)</p>
Réponses à d'autres besoins de GAVI	<p>Aux côtés de son rôle d'instrument de flexibilité financière, l'IFFIm constitue pour GAVI une assurance supplémentaire utile en faveur du façonnage du marché (« market shaping ») – bien que l'effet direct de l'instrument ne puisse pas être prouvé ni mesuré</p>	
Existence d'alternatives	<p>L'absence d'alternative(s) à ce jour susceptible(s) de mieux répondre à ces besoins propres à GAVI (flexibilité, garantie) légitime le maintien et la pérennisation de l'IFFIm à court/ moyen terme. La question de la bonne adéquation entre les spécificités du mécanisme (intégrant la question de son fonctionnement et de sa gouvernance) et les besoins auxquels il répond mérite cependant d'être posée, et des pistes doivent être explorées : gestion de trésorerie internalisés, fonds fiduciaire dédié, etc.</p>	
Pertinence et efficacité en tant que mécanisme de financement innovant		
Caractère innovant et performance financière de l'instrument	<p>Le caractère innovant de l'IFFIm réside essentiellement dans son multilatéralisme. Il constitue un instrument globalement performant, avec des frais de gestion et des coûts de fonctionnement globalement maîtrisés et une optimisation de trésorerie qui permet de limiter le coût d'opportunité pour la France et les donateurs. L'évaluation relève cependant des</p>	<p>Neutre</p>

Critères de décision	Evaluation à date et dans le cadre du plan 2021-2025	Appréciation générale en termes d'avantage (en vert) / inconvénient (en rouge) par rapport à une contribution directe
	conditions d'emprunt dégradées depuis 2016 (à des taux plus élevés que ceux qu'obtiennent ses principaux pays donateurs)	
Rôle dans la structuration du marché des social bonds	<p>Les émissions de vaccine bonds via l'IFFIm ont été particulièrement innovantes mais sont difficilement répliquables du fait du caractère très spécifique de l'instrument.</p> <p>Le marché des social bonds est encore peu mature, du fait notamment de la difficulté d'adosser un modèle économique à ces obligations. Les vaccines bonds n'ont pas directement contribué à structurer ce marché</p>	Neutre
Pertinence et efficacité pour la France		
Mise en œuvre des priorités françaises	L'IFFIm contribue à mettre en œuvre des priorités françaises dès lors qu'il soutient le mandat de GAVI.	Pas d'avantage particulier
Effet vitrine en faveur de la France sur le champ de la vaccination et des financements innovant	L'évaluation a constaté une méconnaissance de l'engagement de la France dans l'instrument. L'IFFIm n'est pas valorisée à sa juste valeur et ne contribue pas à renforcer l'image et le positionnement de la France en faveur des financements innovants.	Pas d'avantage particulier
Besoin/ intérêt d'un endettement LT du point de vue des finances publiques	<p>L'avantage que peut représenter pour la France la possibilité d'échelonner son soutien à GAVI via un endettement de long terme est discuté au niveau français et dépend de considérations sur lesquelles l'évaluation ne peut pas se prononcer.</p> <p>Absence de pilotage politique et de suivi par le parlement</p>	Pas d'avantage particulier
Efficience		
Coût de transaction	<p>Le soutien à GAVI via l'IFFIm induit un coût (revenus d'intérêts liés aux placements de trésorerie compris) estimé à environ 3,3% du montant des engagements.</p> <p>Si les frais de gestion et coûts de fonctionnement de l'IFFIm sont globalement maîtrisés et cohérents par rapport à ceux d'autres fonds comparables, il s'agit de coûts non supportés en cas de contribution directe (3,3% vs. 0%).</p>	<p>Coût de transaction plus important <u>que le versement d'une contribution directe</u></p> <p>(mais raisonnables par rapport à d'autres instruments comparables, comme indiqué dans la section relative à l'efficience)</p>

7. Annexes

7.1. Liste des entretiens réalisés

7.1.1. Liste des entretiens réalisés en phase 1

Organisme	Interlocuteur	Fonction
Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères	Lionel VIGNACQ Benjamin BECHAZ	Chef du pôle partenariats mondiaux en santé
Ministère de l'Economie et des Finances, DG Trésor	Cyril ROUSSEAU	Sous-directeur des affaires financières multilatérales et du développement- MULTIFIN

7.1.2. Liste des entretiens de phase 2

Institutionnels et membres du groupe de référence

Organisme	Interlocuteur	Fonction
MEAE	Mme. Stéphanie SEYDOUX	Ambassadrice en Santé Mondiale
MEAE	M. Joan VALADOU Mme. Aurélie JOUSSET	Sous-directeur du développement humain Experte, GAVI et politique des vaccins
MEAE	Mme Claire BRODIN Mme Faten BOUKCHANA M. Gautier UCHIYAMA	Chef de pôle - Financement, innovation et partenariat Rédacteurs Financement innovants
Ministère des solidarités et de la santé	Mme. Elvire ARONICA	Déléguée adjointe - Délégation des solidarités et de la santé
BPI France	M. Francois LEFEBVRE	ex. adjoint DG Trésor au moment de la création de l'IFFIm
IPSOS	M. Pierre GAUDIN	Ancien chef du bureau MULTIFIN
OCDE	Mme. Irène BASILE	Policy analyst
AFD	M. Christophe PAQUET Mme. Perrine BONVALET	Chef de division Responsable équipe Projet – Division Santé & Protection Sociale
Direction du budget	M. Pierre BESSON M. Morgan LAHRANT	Adjoint au chef de bureau, Bureau des Affaires Etrangères et de l'Aide au Développement Sous-directeur de la 7 ^e sous-direction
Action Santé Mondiale	M. Bruno RIVALAN	Directeur exécutif adjoint, Directeur du bureau France
RP Nations Unies à Genève	Mme Sana de COURCELLES	Chargée du suivi OMS, UNITAID, GAVI, GLOBAL FUND

IFFIm

Organisme	Interlocuteur	Fonction
IFFIm	M. Cyrus ARDALAN	Membre du CA

Organisme	Interlocuteur	Fonction
IFFIm	Mme. Fatimatou ZAHRA DIOP	Membre du CA
IFFIm	Mme Doris HERRERA-POL	Membre du CA
IFFIm	M. Marcus FEDDER	Membre du CA
IFFIm	M. Helge WEINER-TRAPNESS	Membre du CA
IFFIm	M. Bertrand de MAZIERES	Membre du CA
IFFIm	Mme. Carol PIOT	Conseillère spéciale auprès du CA
Banque mondiale	Mme Andrea DORE	Lead financial officer and head of the capital markets team in the world bank treasury
Banque mondiale	M. Fei WANG	Senior Deriv & Structured Finance Financial Officer – Gestion de trésorerie de l'IFFIm
Banque mondiale	Mme Shirmila RAMASAMY	Senior Counsel, Legal – Gestion de trésorerie de l'IFFIm
Banque mondiale	M. Benjamin CARCANI	Finance officer – Gestion de trésorerie de l'IFFIm
Slaughter & May	M. James SZAUER	Associate, en charge de l'IFFIm
Slaughter & May	M. Matthew TOBIN	Head of Debt capital Markets practice, en charge de l'IFFIm
Slaughter & May	M. Stephen POWELL	Advisor specialized in insurance companies, banks and pension funds, en charge de l'IFFIm
DFID	Mme Sophie BRACKEN	Economist
DFID	Mme Susan ELDEN	Health Advisor
DFID	Mme Ayesha RAGUNATHAN	Economist
Italian Treasury	Mme Francesca MANNO	Director International affairs department
NORAD (Norway Development Agency)	Mme Lene Jeanette LOTHE	Senior advisor

GAVI

Organisme	Interlocuteur	Fonction
GAVI	M. Seth BERKLEY	Directeur exécutif général
GAVI	Mme Marie-Ange SARAHA-YAO	Managing Director resource mobilisation
GAVI	Mme. Assietou Sylla DIOUF	Managing Director Finance and Operations
GAVI	M. Eduard MOLNAR	En charge des relations institutionnelles

Organisme	Interlocuteur	Fonction
GAVI	M. Paolo SISON	Director, Innovative Finance at Gavi, the Vaccine Alliance
GAVI	M. Tanguy FLAHAULT	Manager, Innovative Finance
GAVI	M. Guillaume GROSSO	Director International Business Development
GAVI Board	Dr Ngozi OKONJO-IWEALA	Femme politique - Gavi Board chair
GAVI Board	M. Stephen ZINSER	Independent – CEO of Roxbury Asset Management
Bill&Melinda Gates Foundation (GAVI)	M. Joe CERRELL	Managing Director - Global policy & Advocacy

Acteurs financiers / Benchmark

Organisme	Interlocuteur	Fonction
Emetteurs		
Région Ile de France	M. Manuel THOMAS	Directeur des Finances du Conseil régional Ile de France
OAT Verte	M. Alexandre VINCENT	Green Bond Manager Agence France Trésor
Société Général Start Up Social Impact Bond	M. Maurice HADDAD	Porteur du projet
Arrangeurs		
ICMA	M. René KARSENTI	Ancien Chair of Board IFFIm
ICMA	M. Martin SCHECK	CEO of ICMA
CA-CIB	M. Tanguy CLAQUIN	Head of sustainable Banking
Second Opinions		
Vigeo Eiris	Mme Adriana CRUZ FELIZ	Sustainability accountant
Gestionnaires de trésorerie		
Caisse des dépôts	Mme Virginie CHAPRON du JEU	Directrice financière
Autres		
Organisme	Interlocuteur	Fonction
Experts financements innovants		
UNITAID	M. Philippe DUNETON	Directeur exécutif adjoint

Industries pharmaceutiques

Organisme	Interlocuteur	Fonction
Alliance pour la recherche et l'innovation des industries de santé / GSK	Mme. Soizic COURCIER	VP, Head Medical & Clinical Vaccines Europe
LEEM	Mme. Claire ROGER	Président du comité vaccins
Sanofi Pasteur	Mme Lamia BADAROUS	Public Affairs Head

Autres

Institut Pasteur	M Christophe d'ENFERT	Directeur Scientifique
MSF	Mme Nathalie ERNOULT	Directrice campagne "Access to Medicine"

7.2. Fonds documentaire

1. Documents cadre IFFIm
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Financial Framework Agreement (2006) ▪ Convention Etat-AFD sur IFFIm (2006) ▪ Avenants 1 (2006) & 3 (2017) à la convention Etat AFD sur IFFIm ▪ Convention Etat-AFD sur FSD ▪ Accord de subvention entre AFD et GAVI (2006-2007-2015) ▪ IFFIm Memorandum (2006) ▪ IFFIm Articles of Association updated version (2018)
2. Evaluations
Cour des Comptes
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Rapport 58-2 sur La taxe sur les billets d'avion et l'utilisation de ses recettes (Novembre 2010) ▪ Relevé d'observations provisoires Mission interministérielle Aide publique au développement (Note d'analyse de l'exécution budgétaire 2018)
Documents DFID
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Iffim Annual review 2018 ▪ Iffim Annual review 2019 ▪ GAVI annual review 2019 ▪ AMC annual review 2019
Eurostat
<ul style="list-style-type: none"> ▪ CMFB Consultation on IFFIm – Background Note (20 July 2005) ▪ Decision of Eurostat on deficit and debt – Accounting implications of the IFFIm initiative (5 August 2005)
HLSP
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Independent Evaluation of IFFIm (June 2011)
3. Documents IFFIm
Evaluations et rapports financiers
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Quarterly reports (de 2011 à 2019) de la Banque mondiale ▪ Annual Reports of the Trustees and consolidated financial statements, de 2006 à 2018, auditeur

Stratégie
<ul style="list-style-type: none"> ▪ IFFIm Chair Report to the Gavi board (6-7 June 2018) ▪ Summary document on IFFIm backed guarantee facility for market shaping (June 2018) ▪ IFFIm strategic initiatives décembre 2019 et summary notes ▪ Strategic Initiatives (IFFIm donors' Meeting, 4 June 2018) & Summary Notes ▪ Preliminary draft IFFIm's contribution to the 3rd GAVI replenishment (2019)
Agreements
<ul style="list-style-type: none"> ▪ IFFIm BRD Treasury management agreement (2006)
Minutes
<ul style="list-style-type: none"> ▪ IFFIm resource Guide (2019) ▪ IFFIm newsletter 2007 2019
Policies et gouvernance
<ul style="list-style-type: none"> ▪ IFFIm Board Charter (2019) ▪ IFFIm Audit Committee Charter (2018) ▪ Policy review IFFIm board discussions (2018) ▪ Skills matrix of the IFFIm board ▪ IFFIm Board diversity policy ▪ Charities statement of recommended practices (SROP) ▪ UK charity Governance Code
4. Documents GAVI
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Synthèse en une page de la stratégie GAVI 5.0 ▪ GAVI 5.0 The Alliance's 2021-25 strategy, Report to the Board, Juin 2019 ▪ Vaccine Investment Strategy, Report to the Board, Novembre 2018 ▪ Prevent, protect, prosper, 2021-2025 Gavi Investment Opportunity, GAVI ▪ Rapport annuel GAVI 2011
5. Documents français
Saisine DAJ
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Saisine 2004 – Traduction comptable de l'engagement de la France & réponse DAJ
Notes DG TRESOR/MEAE
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Note Ministre : Entretien Bilatéral avec Gordon Brown – IFFIm (16 novembre 2005) ▪ Note Ministre : Décisions sur la Facilité Financière Internationale pour l'Immunisation (26 juin 2014) ▪ Fiche IFFIm (2015) ▪ Fiche financements Innovants (septembre 2018) ▪ Note pour l'administrateur auprès de la Banque mondiale : Création d'une « Facilité Financière internationale pour l'éducation » (IFFEd) – proposition de position française (septembre 2019) (NON VALIDE)
UEAD
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Fiche Historique – Reconstitution de l'engagement français à l'IFFIm (2005-2017)
Autres
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Stratégie de la France en santé mondiale, MEAE, Direction générale de la mondialisation, de la culture, de l'enseignement et du développement international, 2017 ▪ Projet de loi de finances pour 2020 : Aide public au développement, rapport général n°140 (2019-2020), MM. Yvon Collin et Jean-Claude Requier fait au nom de la commission des finances
6. Données
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Engagement IFFIm ▪ Données APD Santé 2016-2017 ▪ GAVI Cash received/Contributions pledges (2018) ▪ Données mondiales sur la vaccination, OMS/ UNICEF, janvier 2008 ▪ OECD Stats, "Aid (ODA) by sector and donor, France" ▪ "Brookings Institution Global Impact Bond Database", 1er mars 2020

<ul style="list-style-type: none"> « Global and regional immunization profile », OMS/UNICEF, décembre 2019
7. Divers
Documents publics/ académiques
<ul style="list-style-type: none"> Social impact investment 2019 (OECD) Quoi de neuf sur les financements innovants ?(FERDI, 2018) Rapport Landau sur les nouvelles contributions financières internationales (2004) Innovative Financing for development (AFD – Citi, 2014) Osons les social bonds (PWC, 2018) Impact Invest Lab (2018) – Obligations sociales – Le marché des Social Bonds : vers une nouvelle classe d’actifs ? Donor engagement in Innovative Finance: Opportunities and Obstacles, DCED Private Sector Engagement Working group, 2019 Aid Securitisation : Beyond IFFIm (Sahas Ketkar, 2014) GAVI, the Vaccine Alliance, UNICEF, 2019 Banque mondiale, PEF Brochures Recommandations et politiques vaccinales mondiales : le rôle de l’OMS, Philippe Duclos et Jean-Marie Okwo-Bele, Med Sci 2007
Publications OMS
<ul style="list-style-type: none"> Vaccins et vaccination : la situation dans le monde, OMS UNICEF et Banque mondiale, 2010 OMS, Rapport du Secrétariat, La santé dans le Programme de Développement, 2015 GIVS: La vaccination dans le monde : vision et stratégie 2006-2015, OMS UNICEF, 2006
Publications OCDE
<ul style="list-style-type: none"> OECD netFWD (2019), « Health and Philanthropy, Harnessing Novel Approaches for Improved Access to Quality Healthcare” OECD Development Centre, Paris OECD (2018), Making Blended Finance Work for the Sustainable Development Goals, OECD Publishing, Paris OECD DAC Blended Finance Principles for Unlocking Commercial Finance for the Sustainable Development Goals, 2018 Principales conclusions et recommandations du CAD, extrait de « Examens de l’OCDE sur la coopération pour le développement », 2018 Basile I., J. Dutra, (2019), “Blended Finance Funds and Facilities: 2018 Survey Results”. OECD Development Co-operation Working Papers, No 59, OECD Publishing, Paris
Agences de notation
<ul style="list-style-type: none"> Credits rating S&P Fitch Moodys

7.3. Suivi des recommandations du rapport de la Cour des Comptes 58-2 sur la taxe sur les billets d’avion et l’utilisation de ses recettes

Recommandations Cour des Comptes 2010	Observations actuelles
Ajuster engagements et ressources (recommandation 1)	<ul style="list-style-type: none"> Le versement des engagements via le FSD (taxe sur les billets d’avion et taxe sur les transactions financières) garantit à ce jour la disponibilité des financements. La non-comptabilisation de la contribution de la France à l’IFFIm dans la dette publique est toujours d’actualité
Assurer la représentation française dans chaque organisme financé par la taxe (recommandation 2)	<ul style="list-style-type: none"> La France est toujours représentée au sein du comité des donateurs de l’IFFIm et dispose d’un siège partagé au sein du CA de GAVI

Recommandations Cour des Comptes 2010	Observations actuelles
	<ul style="list-style-type: none"> • Comme souligné précédemment, la France pourrait profiter de sa place au sein du comité des donateurs de l'IFFIm pour renforcer encore ses prises de position et influencer la stratégie d'utilisation des financements de l'IFFIm
<p>Valoriser la contribution française (recommandation 4)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • La France valorise peu sa contribution à l'IFFIm et celle-ci demeure peu connue en dehors des acteurs spécialistes des financements innovants • L'IFFIm demeure de plus largement associé à l'engagement du Royaume-Uni plutôt que celui de la France
<p>Obtenir des économies de gestion du groupe IFFIm-GFA-GAVI (recommandation 8) :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Envisager la suppression de <i>GAVI Fund Affiliate</i> • Maîtriser les honoraires et plus généralement les coûts administratifs 	<ul style="list-style-type: none"> • Suppression du <i>GAVI Fund Affiliate en 2014</i> • Des coûts administratifs raisonnables comparés au service rendu et aux autres acteurs comparables
<p>Disposer de comptes plus transparents pour le public (recommandation 10) :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Création d'annexes comptables aux rapports annuels au sein des CA • Ajout d'actualisations explicites des modèles économiques mis en œuvre en termes de coût/avantages • Diffusion de synthèses économiques, entre autres en langue française 	<ul style="list-style-type: none"> • Rapports annuels clairs et détaillés et permettant les comparaisons entre années (d'une année sur l'autre) • Nette amélioration de la clarté et pédagogie des rapports annuels depuis 2010/2011 (structuration cohérente et harmonisée d'une année sur l'autre, présentation de la gouvernance, importance croissante de la présentation des comptes consolidés) • Cependant, pas de diffusion de synthèses économiques en langue française notamment
<p>Poursuivre l'amélioration de la gouvernance (recommandation 11) :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Instauration de comités d'audit indépendants • Poursuite des améliorations de la gouvernance 	<ul style="list-style-type: none"> • Instauration d'un Comité d'audit indépendant au sein de l'IFFIm (novembre 2009) • Création/mise à jour de nombreux textes de gouvernance régulièrement : <ul style="list-style-type: none"> ○ Mise à jour des Termes de Référence pour les Directeurs de l'IFFIm en 2018 ○ Révision de l'Articles of Association en 2018 ○ Révision de l'accord de trésorerie entre l'IFFIm et la Banque mondiale en 2018 ○ Création en 2018 d'une politique cadeaux et invitations (Gift and Hospitality Policy) ○ Révision en 2018 de la charte du Comité d'Audit (allongement du

Recommandations Cour des Comptes 2010	Observations actuelles
	<p>mandat jusqu'à 3 ans au lieu d'1 avec possibilité de faire plusieurs mandats, réduction de la fréquence des réunions de 3 à 2 fois par an)</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Révision en 2019 de la Charte du CA de l'IFFIm • Evaluation externe de la gouvernance de l'IFFIm en 2019
<p>Développer les audits internes et externes de gestion (recommandation 12) :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Mise en place de stratégies d'audit interne • Mise en place d'audits de performance en matière de gestion 	<ul style="list-style-type: none"> • Des audits internes ont été développés entre GAVI et l'IFFIm (analyses des risques associés, gestion de trésorerie de la Banque mondiale, etc.) dans le but de juger de l'adéquation des systèmes de contrôle des ressources en place. Sont notamment évalués : <ul style="list-style-type: none"> ○ L'efficacité et l'optimisation des process et de l'utilisation des ressources ○ La qualité des pratiques liées à la gouvernance et à la gestion du risque actuellement en cours ○ L'adéquation de l'IFFIm avec les réglementations nationales et autres politiques pertinentes en vigueur

Le suivi de la mise en œuvre des recommandations suivantes n'intègre pas le cadre de cette évaluation :

3 – Renforcer l'offre française

5 – Valoriser l'aide indirecte

6 – Renforcer la coordination internationale

7 – Confier un mandat à l'Agence française de développement

9 – S'assurer des risques afférents au financement des appels à la générosité publique

13 – Veiller aux stratégies d'implication des acteurs locaux et des groupements d'achat ou de distribution

14 – Promouvoir les productions en Afrique