



**GOVERNEMENT**

*Liberté  
Égalité  
Fraternité*

# Évaluation de la dotation de la France à l'International Finance Facility for Immunisation (IFFIm)



## **Synthèse en français**

### **Conception et rédaction**

Ministère de l'Économie, des Finances  
et de la Relance,  
Direction générale du Trésor  
Ministère de l'Europe et des Affaires  
étrangères,  
Direction générale de la Mondialisation,  
de la culture, de l'enseignement  
et du développement international

### **Équipe d'évaluation**

L'évaluation a été réalisée par une équipe  
d'évaluateurs du cabinet EY :

[Marie BRUNAGEL](#), Responsable de projet  
[Christina CASTELLA](#), Directrice de mission  
[Jean-François SABLIER](#), Associé, Services  
financiers/ Banque et marchés de capitaux,  
[Clémence ORSAT](#), Consultante senior  
[Romane GERARDIN](#) et [Juliette CARAVA](#),  
Consultantes

[Matthieu BOUSSICHAS](#), docteur  
en économie (FERDI), spécialisé sur  
les enjeux de l'aide et du financement  
international du développement  
Rapport remis en octobre 2020

### **Graphisme**

Secrétariat général  
Sircom

**Avril 2021**

# SOMMAIRE

Avant-propos	5
<b>Partie 1</b> Évaluation de la dotation de la France à l'International Finance Facility for Immunisation (IFFIm)	6
<b>Partie 2</b> Réponses aux recommandations	35
<b>Partie 3</b> Composition du groupe de référence	47

# Avertissement

Les évaluations publiées par le ministère de l'Économie, des Finances et de la Relance et le Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères ont pour objectif de rendre compte des activités d'aide au développement avec impartialité et d'améliorer leur efficacité. Ces évaluations sont conduites conformément aux principes du Comité d'aide au développement de l'Organisation de coopération et de développement économiques et dans le respect de la Charte de la Société française de l'évaluation. Les appréciations, observations et recommandations exprimées dans la présente évaluation le sont sous la seule responsabilité des consultants qui l'ont réalisée et ne reflètent pas nécessairement le point de vue officiel du ministère.

# Avant-Propos

Créée en 2006, la Facilité de financement internationale pour la vaccination (IFFIm – « *International Finance Facility for Immunisation* ») est un mécanisme permettant de lever des fonds sur les marchés financiers en émettant des obligations (« *vaccine bonds* ») garanties par des engagements de subventions étatiques. Ces fonds abondent l'Alliance du vaccin (GAVI - « *Global Alliance for Vaccines and Immunization* »), fondation constituée en 2000 et dédiée à l'accès durable et équitable à la vaccination.

Cette logique de conversion des promesses de dons à long terme en ressources financières immédiates devait permettre une mobilisation rapide et massive pour financer les besoins de couverture vaccinale dans les pays en développement. Le contexte de la Covid-19 n'est pas sans rappeler que des investissements massifs sont souvent nécessaires afin d'endiguer des conséquences sanitaires et économiques plus importantes encore.

La première évaluation de la contribution française à ce mécanisme est intervenue en amont du cycle de reconstitution des ressources de l'Alliance. Commandée par la Direction générale du Trésor et le Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères, l'objectif de ce processus évaluatif conduit par EY était de renseigner la décision politique à travers une large consultation des acteurs compétents sur la question. Un groupe resserré de personnalités – dont j'ai eu l'honneur d'assurer la présidence – composé de représentants de l'administration, du Parlement, d'ONG et de chercheurs, ont par ailleurs accompagné les travaux et pu débattre des résultats.

Ce débat, parfois non consensuel mais toujours stimulant, et qui est caractéristique de la démarche d'évaluation élaborée en 1991 par le Comité d'Aide au développement de l'OCDE, a pu se dérouler malgré le contexte sanitaire et de travail à distance peu favorable aux échanges.

Il convient de préciser que la Covid a aussi pu limiter certains déplacements des évaluateurs. La date de l'évaluation n'a pour autant pas permis à ces derniers d'inclure des éléments spécifiques liés aux réponses à cette pandémie dans les recommandations.

Tout en mettant en évidence des résultats du dispositif qui ont été variables dans le temps, l'évaluation a précédé l'engagement du Président de la République lors du Sommet mondial de la vaccination le 4 juin 2020. Elle a aussi permis de dégager des axes d'amélioration pour renforcer le portage des priorités de la France à l'international et comporte ainsi des enseignements sur le moyen terme. En renouvelant le 4 juin 2020 son partenariat avec l'Alliance du vaccin, la France a marqué sa volonté de maintenir son engagement et sa place à la table du multilatéralisme. Reste maintenant à améliorer la visibilité de l'engagement français et la défense des objectifs poursuivis, et à accompagner les nouvelles initiatives stratégiques afin que l'IFFIm puisse évoluer avec son temps.

**Vincent LIDSKY**

Inspecteur général des finances

Président du Groupe de référence de l'évaluation  
de la contribution de la France à l'IFFIm

# PARTIE 1

# ÉVALUATION DE LA DOTATION DE LA FRANCE À L'INTERNATIONAL FINANCE FACILITY FOR IMMUNISATION (IFFIM)

Évaluation réalisée par EY pour la direction générale  
du Trésor et le ministère de l'Europe et des Affaires  
étrangères



## SOMMAIRE

<b>Mandat de l'évaluation</b>	<b>9</b>
<b>Contexte de l'évaluation</b>	<b>10</b>
<b>Principales conclusions de l'évaluation</b>	<b>14</b>
<b>Pertinence et cohérence</b>	<b>14</b>
<b>Efficacité</b>	<b>18</b>
<b>Efficiences</b>	<b>23</b>
<b>Prospective et recommandations</b>	<b>28</b>
Inscrire la décision de réengagement de la France dans l'IFFIm dans une stratégie globale de soutien à GAVI	28
Clarifier les attentes françaises vis-à-vis de l'IFFIm	30
Accompagner les réflexions initiées au sein de GAVI/ IFFIm pour renforcer la pertinence et l'efficacité du mécanisme	31
Améliorer le pilotage de la contribution de la France à l'IFFIm par les institutionnels français	31

# Synthèse du rapport final

Octobre 2020

## **Remerciements**

L'équipe EY remercie l'ensemble des parties prenantes rencontrées pour leur disponibilité et la qualité de leurs contributions qui ont facilité la conduite de cette mission et l'élaboration de cette évaluation.

Des remerciements particuliers sont adressés aux interlocuteurs rencontrés à GAVI et à l'IFFIm, qui se sont montrés particulièrement disponibles et réactifs, ainsi qu'aux membres du Groupe de référence pour leurs commentaires et contributions utiles à l'amélioration des recommandations de l'évaluation.

## **Réserves 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.



# Mandat 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.

La Direction générale du Trésor (DG Trésor) du ministère de l'Économie 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.

Cette étude avait plus spécifiquement pour objectifs de :

- 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 2006<sup>1</sup> ;
- 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)<sup>2</sup> ;
- Nourrir la réflexion stratégique de la France dans la perspective de la conférence de reconstitution des ressources de GAVI organisée en juin 2020 afin de recueillir des fonds pour financer le programme de GAVI pour la période 2021-2025<sup>3</sup>.

À la suite d'une phase de cadrage de l'étude, les travaux de collecte de données 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, et plus de 50 entretiens réalisés durant la phase de collecte de données avec les différents acteurs identifiés (institutionnels français, représentants d'autres donateurs, membres du Conseil d'administration de l'IFFIm, GAVI, Banque mondiale, acteurs financiers, représentants de la société civile, représentants de l'industrie pharmaceutique en France, etc.). Certains de ces entretiens ont pu être organisés lors d'une visite à Londres les 2 et 3 mars 2020 (CA de l'IFFIm, des représentants de DFID, Slaughter and May ainsi qu'un membre indépendant du Conseil d'administration de GAVI) ainsi qu'au cours d'entretiens organisés avec GAVI par visioconférence (compte tenu de la crise sanitaire liée au COVID-19) les 12 et 13 mars 2020.

<sup>1</sup> 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

<sup>2</sup> « 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 est privilégiée dans la suite du présent document pour désigner cette organisation.

<sup>3</sup> Le sommet mondial pour la vaccination a été organisé à Londres le 5 juin 2020, et s'est déroulé par visio-conférence.

## Contexte de l'évaluation

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

À la suite du sommet du Millénaire (2000), l'idée de financements innovants a été mentionnée, 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 2030<sup>4</sup>. **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, puis les acquis du Programme d'action d'Addis-Abeba en 2015.

C'est dans le cadre de ces réflexions que l'IFFIm a été mise sur pied par le Royaume-Uni et la France : la décision de sa création 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-Uni<sup>5</sup>.

Statutairement, l'IFFIm est **une entreprise commerciale anglaise à responsabilité limitée**, sans capital, également enregistrée comme une organisation caritative au Royaume-Uni (« *Charity* »)<sup>6</sup>. 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* », puisqu'elles visent le financement d'initiatives sociales via le soutien à des campagnes de vaccination.

Les financements IFFIm ont pour objet d'abonder GAVI (« *Global Alliance for Vaccines and Immunization* »), fondation constituée en 2000 pour 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 d'augmenter 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 pays donateurs et pays 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.

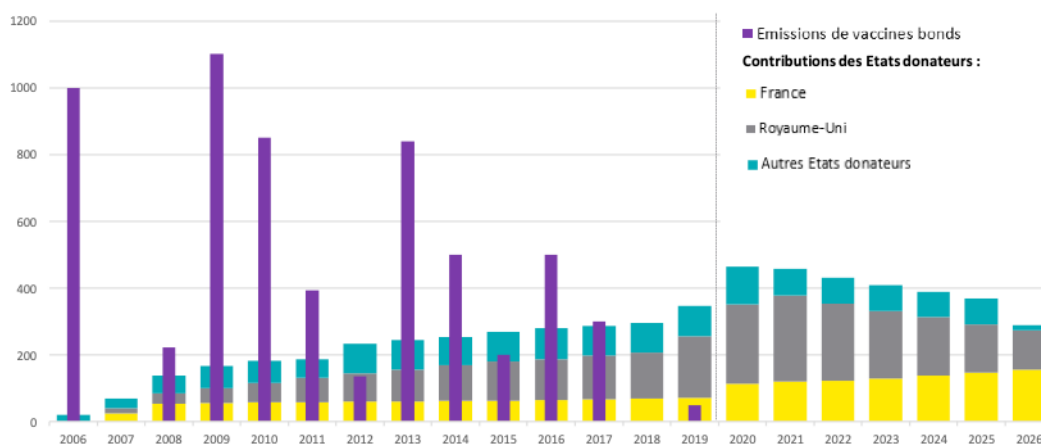
<sup>4</sup> Plusieurs milliers de milliards de dollars seront nécessaires annuellement pour atteindre les ODD d'ici 2030, tandis que l'APD mondiale ne s'élevait qu'à environ 140 Mds \$ (CNUCED- Conférence des Nations Unies sur le Développement et le Commerce, 2014).

<sup>5</sup> DG TRESOR, Fiche pour le ministre dans le cadre d'un entretien bilatéral avec Gordon Brown, 2005

<sup>6</sup> Cour des Comptes, Rapport 58-2 sur la taxe sur les billets d'avion et l'utilisation des recettes, 2010

Les États donateurs se sont engagés à verser 6,55 milliards de dollars à l'IFFIm et l'instrument a permis de financer GAVI à hauteur de 2,9 milliards de dollars. À la date de l'évaluation, l'IFFIm compte 10 Etats donateurs qui se sont engagés à verser un total de 6,55 milliards de dollars entre 2006 et 2037<sup>7</sup>, selon un calendrier prédéfini qui court entre 10 et 23 ans selon les Etats et les tranches d'engagement.

Figure 1  
Calendrier de versement des pays donateurs et des émissions de vaccine bonds<sup>8</sup>



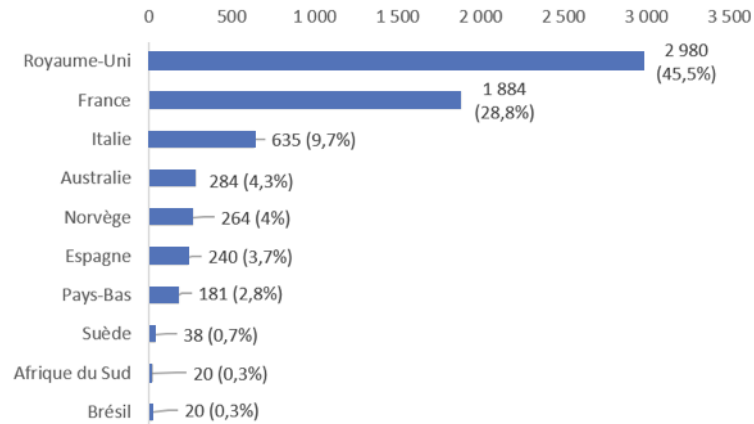
Source : Élaboration EY sur la base des données au 30 septembre 2019 (Document Contributions and Proceeds to GAVI)

À la suite de sa création par 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.

<sup>7</sup> La valeur en dollars varie en fonction des taux de change ; elle était d'un peu plus de 5 milliards de dollars à fin 2018 d'après le rapport financier annuel 2018 de l'IFFIm

<sup>8</sup> 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).

Figure 2  
Ventilation de la contribution à l'IFFIm selon la part d'engagement financier par pays (en millions dollars)



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

À fin 2019, les États donateurs ont versé 2,9 milliards de dollars, soit environ la moitié des engagements totaux prévus jusqu'en 2037. Le calendrier des versements à venir court jusque 2037, avec une diminution importante 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 cette même année).

Sur la base des engagements des États donateurs, 6,1 milliards de dollars de « vaccines bonds » ont été émis depuis 2006 par l'IFFIm au travers de 30 émissions sur différents marchés (uridashi, kangaroo, eurobond, sukuk et global benchmark).

Sur la période 2006 à 2019, 2,9 milliards<sup>9</sup> de dollars ont été mobilisés par GAVI sur l'ensemble des financements levés via l'IFFIm<sup>10</sup> soit 48% des financements totaux levés par l'IFFIm. Ce montant a représenté 17% des ressources totales de GAVI sur 2006-2019, avec des différences importantes selon les périodes ; la part de l'IFFIm dans les ressources de GAVI a atteint 53% sur la période 2006 à 2010, et 70,6% (524 millions de dollars) sur la seule année 2006, première année de fonctionnement de l'IFFIm.

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

La contribution de la France à l'IFFIm s'inscrit dans le cadre plus large de sa mobilisation en faveur des financements innovants et de la santé mondiale. Pour la période 2007-2026, l'engagement global de la France en faveur de l'IFFIm se

<sup>10</sup> Le différentiel entre le volume total des obligations émises et les versements à GAVI est principalement destiné à refinancer la dette de l'IFFIm dans l'attente des versements des engagements des États donateurs, les obligations émises sur les marchés devant être remboursées par l'IFFIm sur une base de 3 à 4 ans

monte à 1,39 milliard d'euros (1,7 milliards de dollars US<sup>11</sup>), plaçant celle-ci au 2<sup>e</sup> rang des contributeurs à l'IFFIm 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 (Fonds de Solidarité pour le Développement) lui-même financé par la taxe sur les billets d'avion pour la période 2006-2021<sup>12</sup> ;
- 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) accordée en 2015 pour un montant de 150 millions d'euros financée à travers le FSD pour la période 2022-2026.

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

Outre l'IFFIm, la France a financé GAVI par le biais de contributions directes sous la forme de dons (avant 2015)<sup>13</sup> et de prêt (depuis 2015), même si la contribution française à GAVI a jusqu'ici principalement transité via la Facilité.

<sup>11</sup> Contributions GAVI, 31 décembre 2019, date de change : 2016

<sup>12</sup> 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 etc).

<sup>13</sup> En 2015, la France, via l'AFD, a mis à disposition de GAVI 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. 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

# Principales conclusions de l'évaluation

## PERTINENCE ET COHÉRENCE

### D'un mécanisme de préalimentation à un outil de flexibilité et de garantie : un instrument resté pertinent pour GAVI depuis sa création

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

**Lors de la création de l'IFFIm en 2006, beaucoup de progrès restaient à faire dans le domaine de la couverture vaccinale**, devenue depuis les années 1990 l'une des interventions sanitaires considérées par l'OMS parmi les plus efficaces et à impact rapide. Elle a notamment constitué la clef de voute à la réussite de l'Objectif du Millénaire pour le Développement 4 (OMD 4) « *Réduire la mortalité infantile* » à l'horizon 2015, repris depuis au sein de l'Objectif de Développement Durable 3 (ODD 3) « *Permettre à tous de vivre en bonne santé et promouvoir le bien-être de tous à tout âge* » à l'horizon 2030. Malgré des efforts pour renforcer le déploiement du PEV (Programme Elargi de Vaccination) créé en 1974, le nombre de décès liés à la sous-utilisation de vaccins restait très élevé, tant pour des vaccins existants de longue date (rougeole, tétanos, coqueluche) que pour des vaccins plus récemment homologués et distribués (rotavirus, pneumocoques, hépatite). En 2006, 26,3 millions d'enfants de moins d'un an (79%) n'avaient pas été vaccinés par le DTC<sup>14</sup> dans le monde, et ces chiffres dissimulaient des disparités géographiques profondes.

**Dans ce contexte, la création de l'IFFIm et en particulier son mécanisme de « *frontloading* » (conversion des promesses de dons à long terme en ressources financières immédiates, dites ressources « *frontales* ») sont apparus particulièrement adaptés pour permettre une mobilisation rapide et massive des ressources nécessaires et pour financer le besoin de rattrapage et d'expansion accélérée de la couverture vaccinale** dans les pays en développement. Déjà identifiée comme l'un des vecteurs essentiels pour accompagner la mise en œuvre des OMD et ceux de la stratégie de l'OMS pour 2006-2015 dans les pays en développement, GAVI restait en 2006 une institution jeune, créée seulement six ans plus tôt, et dotée de ressources limitées provenant essentiellement de la Fondation Gates. La création de l'IFFIm était donc d'autant plus pertinente que GAVI avait besoin de financements importants pour mettre en œuvre son mandat à la hauteur des enjeux et appuyer de manière plus forte les programmes de vaccination dans ses pays d'intervention.

<sup>14</sup> Vaccin-étalon de l'époque afin d'évaluer la couverture vaccinale dans les pays – source : Données mondiales sur la vaccination, OMS/ UNICEF, janvier 2008

Un mécanisme dont les objectifs ont évolué depuis 2010, en réponse aux besoins changeants de GAVI

Positionné à sa création comme un mécanisme de marché permettant des levées de fonds massives et rapides, **le rôle de l'IFFIm a évolué depuis 2010 pour répondre à d'autres besoins de GAVI**, essentiellement de prévisibilité et de flexibilité pour le financement de vaccins sur le long terme. Cette évolution est le résultat combiné :

- D'une part, d'une évolution des ressources de GAVI : le succès des cycles de reconstitution et la forte augmentation des contributions directes 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 GAVI<sup>15</sup> ;
- D'autre part, l'émergence d'une autre forme d'utilité de l'IFFIm pour GAVI. En accord avec le comité des donateurs et les conseils d'administration de GAVI et de l'IFFIm, des « *initiatives stratégiques* » définies pour l'IFFIm depuis 2015 repositionnent l'instrument autour de deux axes principaux : (i) Un instrument de flexibilité financière, actif de long terme apportant la souplesse nécessaire pour répondre aux situations imprévues et aux besoins d'ajustements des ressources de GAVI ; et (ii) un outil de structuration du marché des vaccins, afin d'assurer un approvisionnement durable et la sécurisation de prix compétitifs, et pour inciter l'industrie pharmaceutique à investir dans le développement de nouveaux vaccins.

L'IFFIm reste ainsi totalement pertinente pour GAVI. Cependant l'utilisation actuelle de l'IFFIm, mécanisme de marché initialement créé pour l'émission d'obligations, pose la question de sa parfaite adaptation par rapport à ses objectifs : s'il n'existe pas d'alternative établie, il est probable que d'autres mécanismes (tels que des réserves de trésorerie, ou un instrument spécifique à la structuration du marché des vaccins) pourraient servir GAVI de façon égale si ce n'est mieux qu'un instrument créé spécifiquement dans un objectif de préalimentation.

### **Via l'IFFIm, un soutien à GAVI cohérent par rapport aux objectifs français en matière de santé mondiale, sans avantage clair par rapport à des contributions directes**

Une contribution française à l'IFFIm qui soutient la stratégie d'aide au développement de la France dans le secteur de la santé, portée entre autres par GAVI sur son volet multilatéral

Les engagements français à l'IFFIm ont été principalement motivés **par l'engagement plus global de la France en faveur de la santé mondiale, notamment dans le domaine de la vaccination, champ d'action principal de GAVI**. Alors que la Stratégie en santé mondiale de la France pour la période 2017-2021 affiche comme priorité centrale le « *renforcement des systèmes de santé* », et prévoit

<sup>15</sup> À 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).

une continuité de l'action « *concernant les grandes pandémies et la santé materno-infantile* », 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. Par ses différentes contributions financières (plus de 700M€ sont consacrés annuellement par la France à la santé mondiale), la France est effectivement un acteur majeur de la coordination de la réponse internationale en matière de santé, notamment grâce à sa présence au sein de trois grands partenariats, à savoir outre GAVI (dont elle est le 5ème contributeur), le Fonds mondial (2<sup>e</sup> contributeur historique) et UNITAID (premier bailleur).

Un moyen théorique de relayer des priorités françaises, mais une capacité de relais qui se joue au niveau des instances de GAVI

L'IFFIm répond aux besoins de financement de GAVI selon ses demandes : elle constitue, en tant que mécanisme financier spécialisé, un moyen de relayer les priorités françaises en matière sanitaire. Pour autant, l'objectif de l'IFFIm n'est pas de cibler les financements ; la capacité de l'instrument à relayer des objectifs plus spécifiques, géographiques ou thématiques<sup>16</sup>, reste indissociable de GAVI et de sa stratégie d'utilisation de l'IFFIm, et celle-ci n'a pas, jusqu'ici, répondu à une logique d'orientation vers des géographies données<sup>17</sup>. Par ailleurs, aucun document ne permet d'identifier de manière claire et univoque les intentions spécifiquement françaises lors des différents réengagements dans l'IFFIm, ni de confirmer les raisons pour lesquelles l'IFFIm a été privilégiée par rapport à des contributions directes à GAVI (notamment lors du dernier cycle de reconstitution pour la période 2016-2020). Il est difficile alors de s'interroger sur la capacité de l'IFFIm à servir des priorités spécifiquement françaises dans la mesure où les attendus à l'égard de l'instrument, indépendamment de GAVI, ne sont pas spécifiés. La capacité à relayer les priorités françaises, inexistante au niveau de l'IFFIm, se joue au niveau du Conseil d'administration de GAVI.

Un instrument dont la logique d'endettement de long terme peut être critiquée

L'IFFIm constitue une alternative aux contributions directes, en offrant à certains Etats donateurs la possibilité d'intégrer la communauté des bailleurs de GAVI via un mécanisme de marché permettant d'échelonner les versements, sans pour autant que leur engagement ne soit comptabilisé dans le calcul de la dette publique (conformément à la décision Eurostat datée d'août 2005<sup>18</sup>). En France, le versement des contributions à l'IFFIm passe par un financement via le FSD, fonds extrabudgétaire qui permet de sanctuariser les ressources nécessaires pour répondre aux engagements français. Ce caractère extrabudgétaire et cette logique d'endettement à long terme des contributions à l'IFFIm apparaissent d'autant plus contestés par certains acteurs institutionnels français, début 2020, qu'ils en limitent la capacité de pilotage politique et de contrôle par le parlement. En

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

**17** À noter que la Norvège, autre Etat donateur de l'IFFIm, a conditionné en 2019 une contribution à l'IFFIm à un soutien au CEPI (soutien initialement non prévu dans le programme d'action de GAVI, qui a fait l'objet d'une approbation de la part du Conseil d'administration de GAVI)).

**18** La décision Eurostat datée d'août 2005 reconnaît un caractère conditionnel aux engagements des États 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).



outre, la décision Eurostat de 2005, qui a validé le choix politique de la France et du Royaume-Uni pour faire face notamment à l'objectif européen d'une dette publique inférieure à 60 % du PIB, pose désormais 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 fortement critiquée par les acteurs français en 2020, notamment institutionnels, qui mettent en avant son caractère abusif (la dette étant quasi-certaine) et contraire aux règles de bonne gestion.

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

Un instrument unique, dont la création s'est inscrite dans la lignée des discussions sur le financement du développement, fortement soutenus et animés par la France

L'IFFIm constitue un instrument unique, considéré à ses débuts comme innovant à plusieurs titres : (i) au titre de ses modalités de financement, dont l'intérêt est d'accélérer la disponibilité des financements des États donateurs et garantir leur prévisibilité ; (ii) au titre du recours à des social bonds générant un impact social pour l'investisseur ; et (iii) au titre des ressources qui permettent de le financer, puisque la contribution de la France à l'IFFIm est notamment financée via une taxe sur les billets d'avion mise en place en parallèle de la création de l'instrument.

La participation de la France dans l'IFFIm lors de sa création est pertinente au regard de son engagement précoce et continu en faveur des financements innovants. Un groupe de travail portant sur « *les nouvelles contributions financières internationales* » établi en 2003 sur la demande du président de la République<sup>19</sup> faisait déjà 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. La France a été à l'initiative de la création en 2006 du Groupe pilote sur les financements innovants, dont elle assure depuis le secrétariat permanent, et elle joue un rôle moteur dans la réflexion et la promotion des financements innovants dans les enceintes internationales, en particulier au sein des Nations unies, du G20 et du G7 (dernièrement encore sous sa présidence du G7 en 2019).

... qui n'occupe pas une place de premier plan dans les positions françaises en faveur des financements innovants

La France a soutenu la mise sur pied de nombreux instruments innovants depuis la création de l'IFFIm tels 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. Dans ce contexte, **la contribution de la France à l'IFFIm**

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

**n'occupe plus une place aussi centrale qu'en 2006 au sein de la politique de la France en faveur des financements innovants.**

Par ailleurs, **bien qu'il n'existe pas de stratégie claire et formalisée de développement des financements innovants au niveau français, les réflexions semblent davantage axées vers la recherche de nouveaux leviers** au travers de ressources additionnelles et la mobilisation des acteurs privés. C'était d'ailleurs déjà en partie le cas lors des négociations avec le Royaume-Uni pour la création de l'IFFIm, qui ont été concomitantes à la mise en place d'une taxe sur les billets d'avion<sup>20</sup>.

À noter que l'IFFIm se positionne en outre dans un écosystème de plus en plus porteur de nouveautés et d'innovations financières. C'est le cas par exemple des Impact Bonds, particulièrement mis en avant dernièrement, notamment dans le cadre des dernières réflexions du Groupe pilote sur les financements innovants<sup>21</sup>. D'autres instruments dans le domaine de la santé ont également été créés tels que le PEF (Pandemic Emergency Financing Facility<sup>22</sup>) ou de l'Alliance CEPI (Coalition for Epidemic Preparedness Innovations)<sup>23</sup>, diversifiant les instruments auxquels peuvent contribuer les Etats donateurs.

## EFFICACITÉ

**Une concrétisation des avantages théoriques de l'IFFIm et un objectif démultiplicateur considéré comme atteint sur la période 2006-2010, mais un effet de levier resté en-deçà du potentiel offert par l'instrument, en déclin depuis 2011**

La réussite d'un effet de levier innovant en faveur de la vaccination : l'IFFIm a directement soutenu l'augmentation de la couverture vaccinale initiée via GAVI entre 2007 et 2011

**Les bénéfices de l'IFFIm en tant qu'instrument de préalimentation ont été importants à la création de l'instrument et jusqu'au début des années 2010** : à la fin 2011, près de trois fois plus de financements ont pu être mobilisés par GAVI par rapport aux

<sup>20</sup> Taxe de solidarité sur les billets d'avion, créée en 2005 pour financer l'organisme international Unitaid.

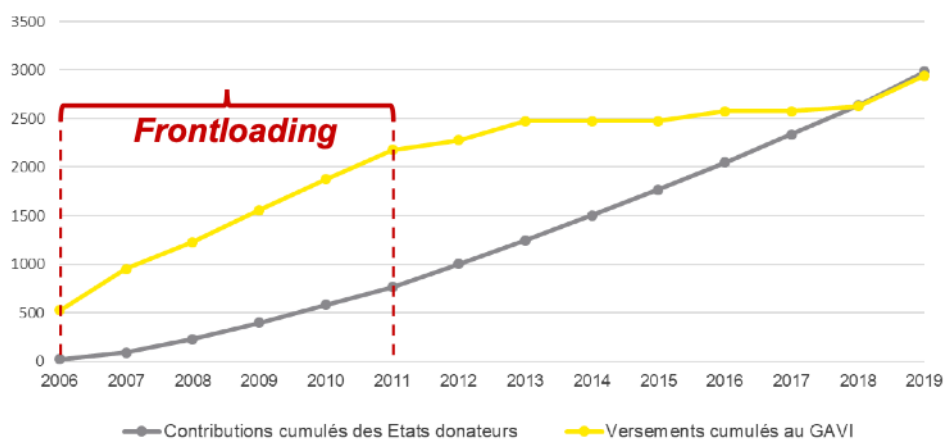
<sup>21</sup> Conclusions du G7 sur les financements pour le développement durable, Juillet 2019 : <http://www.leadinggroup.org/article1262.html>

<sup>22</sup> Instrument 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 : (i) 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.), et (ii) 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

<sup>23</sup> Nouvelle Alliance internationale pour les vaccins créée 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.

versements des États donateurs à l'IFFIm à la même date. Le mécanisme de frontloading de l'IFFIm a permis de gagner six ans sur la mise en œuvre des programmes de vaccination financés par GAVI dans les pays en développement : les versements échelonnés des États donateurs n'auraient en effet pas atteint le total versé à GAVI par l'IFFIm avant fin 2017.

FIGURE 3  
Évolutions des montants cumulés des contributions des états donateurs à l'iffim et des montants cumules mobilises par gavi via l'iffim (millions \$)



Source : Élaboration EY sur la base des données disponibles

Entre 2006 et le début des années 2010, l'IFFIm a été mobilisée par GAVI pour soutenir les programmes de vaccination dans les pays GAVI. Sur la période 2006-2010, 53% des ressources de GAVI provenaient de l'IFFIm, et ce pourcentage remonte à 70,6% (524 millions de dollars) pour la seule année 2006.

Sur cette période, des investissements importants ont été réalisés en faveur de l'introduction du vaccin pentavalent (866 millions US\$), du renforcement des systèmes de santé (225 millions US\$), et du soutien à des programmes d'investissement visant l'éradication de la poliomyélite, la lutte contre la rougeole, la constitution de stock de vaccin contre la fièvre jaune, l'élimination du tétanos maternel et infantile et encore l'éradication de la méningite (534 millions US\$). Plus indirectement, l'IFFIm aurait permis d'éviter entre 2,1 millions et 3,3 millions décès entre 2006 et 2011 grâce aux financements levés et versés à GAVI.

Un effet de levier resté en-deçà du potentiel offert par l'instrument Cette capacité de *frontloading* de l'IFFIm n'est plus utilisée depuis le début des années 2010. En effet, les financements demandés à l'IFFIm par GAVI ont fortement baissé depuis 2011. Alors que 1,9 milliard US\$ ont été versés à GAVI sur la période 2006-2010, ces versements ont été réduits à environ 1 milliard US\$ depuis 2011, et ont principalement couvert les années 2011 à 2013. Depuis 2014, les versements sont restés ponctuels, à des niveaux relativement faibles.

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. L'IFFIm représente moins de 10% de ces financements sur la période 2011-2015 et 6% sur la période 2016-2019<sup>24</sup>. Ce ralentissement s'explique par l'effet conjugué de la hausse des ressources directes de GAVI - grâce à la forte mobilisation des États donateurs lors des cycles de reconstitution, et de la baisse des dépenses de GAVI par rapport aux estimations budgétaires de ses programmes d'investissement - grâce à une baisse des prix des vaccins sur le marché 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) ainsi qu'une meilleure gestion des stocks.

**La capacité maximale d'émission d'obligations de l'IFFIm**, définie par le « *Gearing Ratio Limit* » et le « *risk management buffer* »<sup>25</sup>, **n'a jamais été atteinte sur toute la durée de vie de la Facilité** et s'est maintenue à des niveaux particulièrement bas ces dernières années. Le montant de l'encours en emprunts s'élève seulement à 886 millions US\$ à fin 2018<sup>26</sup>.

Alors qu'à sa création, l'IFFIm avait pour objectif de fournir un financement de 4 milliards de dollars à GAVI à l'horizon 2015<sup>27</sup>, 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 États 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 États donateurs ; en cumulé à fin 2019, les montants versés par les États donateurs à l'IFFIm sont égaux au montant des financements IFFIm mobilisés par GAVI.

### **Une flexibilité financière indéniable, et un impact probable sur le « market shaping », même s'il est difficile à mesurer**

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 besoins et de la disponibilité des ressources

<sup>24</sup> Source : Élaboration EY sur la base des données disponibles ("cash received by GAVI", au 30 septembre 2019)

<sup>25</sup> Le gearing, ou ratio d'endettement, apprécie la solidité de la structure financière du Fonds, au niveau de son bilan en évaluant le poids respectif de l'endettement financier net et des capitaux propres. Une limite d'émission a été définie au moment de la création de l'IFFIm (Gearing Ratio Limit) : la valeur de l'encours en obligations sur le marché ne doit pas, déduction faite des liquidités de l'IFFIm, dépasser 70% de la valeur actuelle des engagements. Depuis 2011, ce ratio a été abaissé à environ 58% (correspondant au gearing ratio limit diminué de 12% correspondant à la mise en place du « risk management buffer » par la Banque mondiale pour limiter les risques liés à la capacité de remboursement de l'IFFIm suite au déclasserement de la note de l'IFFIm).

<sup>26</sup> Les données à fin 2019 ne sont pas disponibles, le rapport annuel 2019 de l'IFFIm n'ayant pas encore été publié.

<sup>27</sup> IFFIm newsletter, 2007

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.

Cette flexibilité donnée par l'IFFIm, qui permet 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 offerte par l'IFFIm.

Cette flexibilité de l'instrument a permis de débloquent des financements pour des actions non identifiées initialement dans le programme stratégique de GAVI. Cela a par exemple été le cas de l'introduction du vaccin contre la fièvre typhoïde à partir de 2018 à la suite de la préselection d'un nouveau vaccin par l'OMS en 2017, ou pour répondre à des besoins ponctuels et ciblés, comme le renforcement des systèmes de santé au Népal à la suite du tremblement de terre de 2015, et la lutte contre l'épidémie de fièvre jaune au Nigéria en 2017. Cette flexibilité a également conduit l'IFFIm à émettre en 2019 l'équivalent de 600 millions de Nok (55 millions d'euros environ) pour appuyer et accélérer les activités de CEPI (Coalition for Epidemic Preparedness Innovations) sur la base d'une contribution de la Norvège.

L'IFFIm contribue aussi dans une certaine mesure à la politique de structuration du marché des vaccins (market shaping) de GAVI, bien que l'effet direct de l'instrument soit difficile à démontrer

Hormis le soutien au vaccin pentavalent de 2006 à 2011, pour lequel l'IFFIm a largement contribué à l'augmentation de la taille du marché et à la diminution du prix du vaccin, l'impact de l'IFFIm sur les évolutions constatées en termes de structuration du marché des vaccins est difficile à mesurer. Il est pourtant indéniable que 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 la capacité financière de l'Alliance. L'IFFIm est en effet intégré dans les comptes de GAVI et représente une part non négligeable des actifs de l'organisation (entre 32% et 46% sur les dernières années).

Cependant, l'impact de l'IFFIm et de l'utilisation stratégique de la prévisibilité de ses financements sur la structuration du marché des vaccins pourrait être renforcé et mieux suivi/ évalué dans le futur. La mise en place de garanties futures d'achat adossées aux ressources de l'IFFIm (qui constitue l'une des deux initiatives stratégiques suivies par l'IFFIm) est ainsi envisagée par GAVI pour renforcer son impact et renforcer l'utilité de l'IFFIm pour GAVI<sup>28</sup>.

**28** L'appui à ce système de garanties constitue l'une des quatre initiatives stratégiques de l'IFFIm définies en 2015. En cours de définition à la date de l'évaluation, elle consisterait à soutenir un outil financier standardisé visant l'émission de garanties au bénéfice de l'UNICEF ou de fabricants de vaccins pour couvrir les risques liés à des contrats d'achats de LT sous-jacents. Compte tenu du mandat de l'IFFIm, cet outil devrait être mis en œuvre par un tiers au nom de GAVI et soutenu par l'IFFIm (par exemple, via un programme spécifique de Gavi).

## Un instrument reconnu qui a pu avoir un effet d'entraînement sur la mobilisation de nouvelles ressources par GAVI et sur la création d'autres financements innovants

L'IFFIm est reconnue, dans le cercle restreint des bailleurs et acteurs financiers, comme une référence dans le domaine des financements innovants

L'IFFIm constitue un instrument qui n'a pour l'instant pas d'égal dans d'autres domaines, en termes de mécanisme et de volume des financements levés. Prise en exemple à ses débuts du fait de son caractère novateur par sa nature et son domaine d'application, l'IFFIm a depuis inspiré de nombreux acteurs et a été mise au programme d'un groupe de travail organisé 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.

Plusieurs atouts déjà identifiés dans les premières années de fonctionnement de l'IFFIm sont confirmés en 2020 : il constitue un modèle robuste et flexible, reposant sur une gouvernance solide, avec des personnes engagées au sein du Conseil d'administration et doté d'un statut supranational apprécié sur les marchés de capitaux.

L'IFFIm a de plus non seulement contribué à asseoir GAVI en tant qu'acteur central de l'aide au développement en santé en augmentant ses ressources dès 2007, mais il offre aussi des opportunités de plaidoyer en faveur de GAVI sur les marchés financiers et auprès d'autres donateurs.

L'engagement de la France aux côtés du Royaume-Uni au moment de la création de l'IFFIm a contribué à la crédibilité de l'instrument. Il a encouragé la participation d'autres Etats donateurs à contribuer à GAVI, en particulier l'Italie, pour qui l'IFFIm a été un vecteur déterminant pour soutenir GAVI dès 2006. Plus récemment l'IFFIm a permis au Brésil de s'engager pour GAVI en 2018. Cependant l'entraînement de nouveaux Etats donateurs dans le mécanisme de l'IFFIm est resté limité, avec une base de dix donateurs seulement en 2020. Cette situation s'explique par des politiques budgétaires nationales incompatibles avec des engagements de long terme, mais aussi par de possibles réserves, déjà mises en avant lors de l'évaluation externe menée en 2011, sur le concept de frontloading et sur l'articulation de l'IFFIm avec les besoins en financement de GAVI).

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

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 tels que l'IFFED (International Finance Facility for Education) ou le Water Finance Facility.

L'IFFIm demeure cependant un instrument dont le fonctionnement est considéré comme unique sur le marché des financements innovants en particulier du fait de son ampleur et de son adossement à une organisation telle que GAVI. La création d'un mécanisme en tout point identique à l'IFFIm aujourd'hui s'avèrerait particulièrement complexe du fait de la nécessité d'engagements des Etats donateurs sur le long terme ou encore de la possibilité de ne pas comptabiliser les engagements long terme dans le montant de la dette publique nationale (jugement Eurostat qui ne serait pas renouvelé).

Un rôle négligeable sur un marché des social bonds encore peu mature  
L'émission d'un « *vaccines bond* » par l'IFFIm en 2006 a constitué l'une des premières émissions de « *social bonds* » sur les marchés financiers, et l'IFFIm demeure le principal acteur du marché en termes de volume de social bonds émis. D'autres émetteurs sont apparus et le volume de social bonds émis ne cesse de croître au cours des dernières années. Le marché reste cependant d'une taille très restreinte par rapport au marché des obligations vertes en particulier du fait de la difficulté d'obtenir un modèle économique pérenne et autonome. Bien que l'IFFIm ait contribué à développer les social bonds, ce marché reste donc peu mature à l'échelle internationale.

### **Des retombées limitées pour la France**

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 par les experts des financements innovants (ICMA). 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.

L'effet retour positif pour la France est limité : absence d'émissions sur les marchés européens de la part de l'IFFIm, retombées limitées pour les industries pharmaceutiques. 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.

## **EFFICIENCE**

### **Des progrès importants de l'IFFIm pour améliorer la transparence de ses activités, mais un pilotage insuffisant par la France de sa propre contribution**

Des efforts de transparence et de pédagogie

Le rapport de la Cour des comptes de 2010 faisait état d'un manque de transparence global des activités de l'IFFIm et de « *comptes incompréhensibles pour le grand public* ». Des efforts importants ont été réalisés depuis pour améliorer la compréhension du mécanisme de l'IFFIm faciliter l'accès à ces informations. Le format des rapports annuels a par exemple été revu en 2010 pour les rendre plus complets et en faciliter la lecture. Des efforts de vulgarisation sont également réalisés par l'IFFIm, avec la mise à disposition de documents clairs et pédagogiques sur le mécanisme de l'IFFIm, tels que le « *IFFIm resource guide* » qui détaille le fonctionnement de l'instrument, y compris dans ses aspects les plus techniques. Ces efforts sont également conduits directement par les Conseils d'administration de l'IFFIm et de GAVI, via notamment des présentations

régulières du fonctionnement de l'IFFIm aux donateurs et l'intégration de points de suivi de l'IFFIm durant les comités de GAVI.

GAVI pourrait cependant renforcer sa communication sur la formalisation des impacts propres à l'IFFIm et sur la valeur ajoutée de l'instrument pour GAVI. Il n'existe notamment pas de suivi spécifique des impacts propres des actions financées par l'IFFIm dans les rapports d'activité de GAVI ni de suivi des choix stratégiques de mobilisation ou non de l'instrument.

La France participe aux instances de gouvernance de l'IFFIm...

En tant que donateur, la France est impliquée dans la gouvernance de GAVI et de l'IFFIm respectivement au travers d'un siège au Conseil d'administration de GAVI, partagé avec l'UE, l'Allemagne, le Luxembourg et l'Irlande, et d'un siège au comité des donateurs de l'IFFIm. 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. Les Etats donateurs ne disposent pas d'un poids important dans les décisions stratégiques prises au niveau de l'IFFIm. Le comité des donateurs ayant plutôt un rôle informatif sur la performance financière de l'instrument. La complexité du mécanisme, ainsi que la rotation des représentants des Etats donateurs étant également des freins dans leur implication.

... mais reste peu impliquée dans le suivi de sa contribution, dont le versement sur les ressources du FSD ne semble pas poser de problème particulier (au-delà du caractère extrabudgétaire des engagements pris)

Aucune évaluation indépendante de la contribution française à l'IFFIm n'avait été conduite jusqu'à présent (hormis le rapport sur la taxe sur les billets d'avion et l'utilisation des recettes, daté de novembre 2010). Au-delà de la réalisation d'évaluations approfondies, il apparaît que le suivi régulier de la contribution française à l'IFFIm est très limité.

Le pilotage de cette contribution côté français est de plus complexifiée par l'implication de deux ministères dans ce suivi : le ministère des Finances, à travers la DG Trésor, est impliqué dans le pilotage côté IFFIm via le comité des donateurs, tandis que le MEAE est en charge du pilotage côté GAVI via un siège partagé au CA de GAVI. La séparation du suivi entre les deux ministères ne facilite pas 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.

Enfin, c'est le FSD (Fonds de solidarité pour le développement) qui finance l'IFFIm, à travers deux taxes (taxe sur les billets d'avion et taxe sur les transactions financières). Les fonds disponibles via le FSD sont alloués au financement de l'aide au développement, dont l'IFFIm, ce qui permet d'assurer la disponibilité des financements sur le long terme. Aucune difficulté spécifique n'a été remontée durant les échanges menés dans le cadre de cette évaluation concernant la mobilisation de ces financements et son efficacité.



### Un mécanisme d'émissions obligataires efficient, malgré des conditions d'emprunt dégradées depuis 2016

L'IFFIm a procédé à 30 émissions de **vaccine bonds** sur la période de 2006 à 2018, 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, ...). 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.

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 amène plusieurs constats. Alors qu'entre 2006 et 2016, l'IFFIm avait un taux d'emprunt inférieur à la moyenne pondérée des pays donateurs, 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. **Cette évolution s'explique principalement par la dégradation de la note de l'IFFIm en 2013**, passée de AAA à AA/A1 consécutivement à la dégradation des notations des deux plus gros contributeurs à l'IFFIm que sont la France et le Royaume-Uni.

Un benchmark a également permis de mettre 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.

### 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 comme pour les autres donateurs

Les coûts de gestion de trésorerie (en moyenne 2 millions de dollars US par an) paraissent raisonnables et justifiés.

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 coutant.

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 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.

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. 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.**

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, 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. En effet, 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 particulière de *negative carry* : l'IFFIm place sa trésorerie disponible à un taux moyen supérieur à son coût d'emprunt. Concrètement les placements de l'IFFIm rapportent plus que le coût de ses dettes. Ce *negative carry* ainsi mis en évidence est la conséquence directe de la politique de gestion financière mis en place par la Banque Mondiale pour l'IFFIm, en particulier la détention de titres de notations inférieures à celle 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. 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).

**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. Sur cette base, on retient en particulier :

- 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 donné par les pays donateurs entre 2009 et 2037, 79 millions en moyenne revient 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.

# Prospective et recommandations

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

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. Nous notons cependant que plusieurs donateurs Gavi ont annoncé une contribution à l'IFFIm spécifiquement fléchée pour le vaccin contre la COVID-19. C'est le cas de la Norvège et de l'Italie.

## 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 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 (2016) et n'a pas encore fait l'objet de versements à fin 2019 (les versements futurs étant prévus pour 2022-2026), 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 2025<sup>29</sup>. 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).
- 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
- La pertinence de l'instrument ne semble plus avérée en tant qu'outil de frontloading, mais elle est confirmée en tant qu'outil de flexibilité financière pour GAVI.

Recommandations

Mise en œuvre

Priorité

<sup>29</sup> Source : Annual contributions and proceeds 31 Decembre 2019, disponible sur le site de GAVI : <https://www.gavi.org/investing-gavi/funding> - voir tableau 16 figurant en section 5.3.2

## Rappel des constats et conclusions

**1. Considérer les différents canaux possibles de soutien à GAVI et faire reposer la décision de réengagement de la France dans l'IFFIm sur la base de cette analyse** (contribution directe vs. IFFIm principalement) – et tenir compte de l'opportunité de s'engager dans une garantie de marché (Advance Market Commitment - AMC) pour les vaccins contre le COVID-19.

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. Ces critères – à prioriser / pondérer – incluent : (i) la réponse aux besoins de GAVI (préalimentation ? flexibilité ? structuration du marché des vaccins ?), (ii) la performance financière de l'instrument, (iii) le rôle dans la structuration des social bonds, (iv) la capacité à relayer des priorités géographiques ou thématiques de la France, (v) l'effet vitrine potentiel en faveur de la France sur le champ de la vaccination et des financements innovant, (vi) le besoin/ intérêt d'un endettement de long terme du point de vue des finances publiques de la France et le coût de transaction que représente une contribution à GAVI via l'IFFIm

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

Fin 2019, la France est le 5ème contributeur à l'Alliance sur la base de ses contributions cumulées versées à GAVI, qui s'élèvent à 1,062 milliards de dollars USD<sup>30</sup> (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 étant 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 envisager, 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, avec une troisième tranche d'engagement dont les versements démarreront en 2022. Le calendrier pourrait autoriser de décaler dans le temps un nouvel engagement français dans l'IFFIm afin d'étudier plus précisément l'évolution de l'instrument 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 du mécanisme.

DG Trésor, en lien avec le MEAE et la Direction du Budget	Elevé/ CT
---	-----------

<sup>30</sup>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

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

L'impact de la crise de COVID-19, qui nécessitera un effort financier de la part des donateurs, traité par GAVI de manière ad hoc et sans remise en question du programme d'investissement élaboré en décembre 2019 (via un nouvel appel de fonds). L'évaluation invite dans ce cadre à assurer un soutien des efforts nécessaires pour répondre à la crise en s'engageant via un mécanisme financier adapté.

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. D G Trésor, en lien avec le MEAE et la Direction du Budget Elevé/ CT

#### 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

La pérennité 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 de GAVI actuellement couverts par l'IFFIM (garantie, prévisibilité, flexibilité financière).

DG Trésor,  
en lien  
avec le  
MEAE  
et la  
Direction  
du Budget

Elevé/ LT

## CLARIFIER LES ATTENTES FRANÇAISES VIS-À-VIS DE L'IFFIm

### 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 à l'égard de l'instrument, sans possibilité de les objectiver puisque la pertinence et l'efficacité de l'IFFIm pour la France dépendent de ce qu'on en attend.
- Les besoins qui ont prévalu lors de la création du mécanisme ne sont plus aussi prégnants qu'en 2006. 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 – indépendamment de la crise COVID qui a permis d'apporter des arguments nouveaux en ce sens, et l'IFFIm est utilisée 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

Mise en œuvre

Priorité

### Rappel des constats et conclusions

#### 1. Harmoniser et prioriser les attentes françaises vis-à-vis de l'IFFIm en particulier dans le cas d'un réengagement dans l'instrument

La France devrait tenter d'aligner les positions. Les intérêts spécifiques de la France par rapport à l'IFFIm devraient être clarifiés. La réponse à des besoins de financements flexibles de GAVI et la volonté d'un soutien particulier et différencié par rapport à celui apporté via des contributions directes devraient être davantage assumés et portés parmi les acteurs français pour justifier un réengagement de la France dans l'IFFIm

#### 2. Relayer des priorités françaises et veiller à les valoriser à la fois au niveau de l'IFFIm et de GAVI

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 allant à l'encontre des principes d'efficacité du développement et du multilatéralisme

DG Trésor,  
et MEAE

Moyen/MT

## 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 ni formalisée des montants disponibles

## Rappel des constats et conclusions

### Recommandations

### Mise en œuvre Priorité

#### 1. Accompagner et suivre l'évolution des initiatives stratégiques de l'IFFIm et du rôle de l'instrument pour répondre aux besoins de GAVI

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.

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.

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.

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.

#### 2. Envisager éventuellement une évolution de l'instrument afin que le mécanisme soit le plus pertinent par rapport au rôle attendu

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 mise 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 ».

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.

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.

DG Trésor,  
et MEAE

Moyen/MT



## AMÉLIORER LE PILOTAGE DE LA CONTRIBUTION DE LA FRANCE À L'IFFIM PAR LES INSTITUTIONNELS FRANÇAIS

### 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 via l'IFFIù. 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

### Mise en œuvre Priorité

#### 1. S'assurer de la valorisation de l'engagement de long terme des donateurs à l'IFFIm dans le classement des donateurs à GAVI

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)

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 4<sup>e</sup> rang des Etats donateurs devant l'Italie.

#### 2. Renforcer le suivi et la valorisation de l'engagement français dans l'IFFIm

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 britannique<sup>31</sup> 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

DG Trésor, MEAE	Elevé/CT
--------------------	----------

## Rappel des constats et conclusions

### Exemple d'indicateurs :

- Valeur nominale des dépenses administratives sur le total des dépenses (cible définie par le DFID : < 10%)
- 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)
- 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
- Analyses et éléments qualitatifs concernant : l'efficacité, les risques, l'atteinte des objectifs de financements de GAVI, la gouvernance et le reporting

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.

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

DG Trésor,  
MEAE

Elevé/CT

# PARTIE 2

## **RÉPONSES** **de la direction** **générale du Trésor** **et du ministère** **de l'Europe et des** **Affaires étrangères** **aux recommandations** **du consultant**

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

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

## 1 Objectifs à rechercher et recommandations préconisées

Responsable  
DG Trésor, en lien  
avec le MEAE  
et DG Budget

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.*

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.

Une liste des principaux critères de décision à prendre en compte est proposée dans le présent rapport.

### Réponse de la Direction générale du Trésor

Lors de la conférence de reconstitution des ressources de GAVI qui s'est tenue à Londres les 3 et 4 juin 2020, la France a décidé de favoriser un financement sous forme de contribution directe à l'Alliance du Vaccin, plutôt que d'envisager un réengagement de la France dans une quatrième tranche pour l'IFFIm sur la période 2021-2025.

Cette décision a été nourrie par les conclusions du rapport d'évaluation de la contribution française à l'IFFIm, après considération des différents canaux de soutien possibles à GAVI, et s'est appuyée sur la liste des principaux critères de décision à prendre en compte proposée en section 6.3. du présent rapport.

### Réponse du Ministère de l'Europe et des Affaires Etrangères

La décision concernant le canal de financement à privilégier pour renouveler le soutien de la France à Gavi a été prise en prenant en compte les recommandations du rapport d'évaluation concernant les avantages et contraintes de l'IFFIm, les commentaires de la Direction Générale du Trésor et ceux du Ministère de l'Europe et des Affaires Etrangères. Ce rapport a fait ressortir les points forts de l'IFFIm vis-à-vis des enjeux de santé mondiale, en particulier la disponibilité de fonds importants pour faire face à des crises épidémiques imprévues, telle que la pandémie actuelle au coronavirus.

## 2 Objectifs à rechercher et recommandations préconisées

Responsable  
DG Trésor, en lien  
avec le MEAE  
et DG Budget

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

Fin 2019, la France est le 5ème contributeur à l'Alliance sur la base de ses contributions cumulées versées à GAVI, qui s'élèvent à 1,062 milliards de dollars USD<sup>32</sup> (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)

### Réponse de la Direction générale du Trésor

La DG Trésor confirme le souci de la France de conserver un rang significatif parmi les principaux donateurs de GAVI. Dans cette optique, à l'occasion de la conférence de reconstitution des ressources de GAVI, la France a annoncé maintenir sa contribution à l'Alliance du Vaccin, à hauteur de 500 millions d'euros sur la période 2021-2025 (250 M via l'IFFIm, 250 M sur crédits budgétaires), et sa volonté d'ajouter un montant de 100 millions d'euros lorsqu'un vaccin contre la COVID-19 sera disponible en faveur du dispositif COVAX.

Cette contribution permettra à la France de conserver son rang de 5è donateur souverain de GAVI.

### Réponse du Ministère de l'Europe et des Affaires Etrangères

Le MEAE confirme l'importance pour la France de conserver un rang significatif parmi les principaux donateurs de Gavi reflétant de façon appropriée son engagement en santé mondiale et l'importance des enjeux de vaccination sur le plan international.

Une discussion avec Gavi et possiblement les autres donateurs, dont ceux de la circonscription à laquelle la France appartient, sur la méthode de calcul du rang des donateurs sera initiée dès 2021 par le MEAE.

## 3 Objectifs à rechercher et recommandations préconisées

Responsable  
DG Trésor, en lien  
avec le MEAE  
et DG Budget

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

<sup>32</sup> 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.

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.

#### **Réponse de la Direction générale du Trésor**

Lors de la conférence de reconstitution des ressources de GAVI à Londres les 3 et 4 juin 2020, la France a décidé de favoriser un financement sous forme de contribution directe plutôt que d'envisager un réengagement dans une quatrième tranche pour l'IFFIm sur la période 2021-2025.

Cette décision a été prise après prise en compte des marges de manœuvre budgétaire de la France. Du fait de l'engagement existant de la France dans l'IFFIm sur la période 2020-2026, la DG Trésor a considéré qu'il n'était pas opportun de s'engager plus encore sur un endettement de long terme au sein de l'IFFIm, et privilégié de ce fait l'option de contributions directes. Les modalités de contribution à l'IFFIm posent en effet des enjeux de pilotage budgétaire et stratégique, du fait du caractère extrabudgétaire de cette contribution et de l'engagement à long terme de la France dans l'instrument. De plus, ce choix a été motivé par les évolutions de la stratégie d'utilisation de l'IFFIm par GAVI, qui ont conduit à une utilisation différée dans le temps 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.

#### **Réponse du Ministère de l'Europe et des Affaires Etrangères**

Les points forts de l'IFFIm mis en évidence par l'évaluation ont été soulignés. En particulier, même si sa performance financière pourrait se dégrader, l'IFFIm est aujourd'hui un mécanisme qui « *gagne de l'argent* » du fait d'un coût de portage négatif (« *negative carry* ») dans la gestion de ses fonds (le rendement des liquidités de l'IFFIm est supérieur au coût de sa dette). La valeur ajoutée de l'IFFIm pour Gavi, en particulier pour mettre rapidement des fonds à disposition en cas de crises épidémiques reste toujours pertinente.

Le choix de favoriser une contribution directe s'est principalement basé sur des éléments financiers et non pas sur ces critères programmatiques de santé publique. Cependant, ce choix est également porteur d'incertitudes dans un contexte de saturation du programme 209 et de grande contrainte pesant sur nos crédits budgétaires et dans notre relation avec GAVI (lisibilité moindre de notre engagement pluriannuel).

#### 4 Objectifs à rechercher et recommandations préconisées

Responsable  
DG Trésor, en lien  
avec le MEAE  
et DG Budget

##### **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 ; l'IFFIm pourrait constituer un mécanisme pertinent si GAVI le juge adapté, en cas de besoin confirmé de mobiliser des financements rapides et massifs, non disponibles par des contributions directes.

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.

##### **Réponse de la Direction générale du Trésor**

La DG Trésor confirme le souci de la France de soutenir GAVI dans le cadre de ses appuis spécifiques nécessaires en réponse à la crise du COVID-19. Néanmoins, la France n'a pas considéré, conformément aux conclusions de l'évaluation, que l'IFFIm constituerait un mécanisme pertinent afin de répondre à l'impact de la crise du COVID, et a privilégié la voie des contributions directes.

À l'occasion de la conférence de reconstitution des ressources de GAVI, la France a annoncé qu'un montant de 100 millions d'euros serait versé à GAVI lorsqu'un vaccin contre la COVID-19 sera disponible. Cette annonce répond à l'augmentation des besoins en financement de GAVI à la suite de la pandémie de COVID-19 pour permettre aux campagnes de vaccination de se réaliser et distribuer un futur vaccin dans les pays d'intervention de GAVI.

Ce choix du canal des contributions directes a également pris en compte la question des impacts que la pandémie de COVID-19 pourrait avoir sur les financements disponibles pour financer la contribution de la France à l'IFFIm, et notamment la question du rendement de la taxe sur les billets d'avion pour l'année 2020. Néanmoins, il est à noter que 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.

##### **Réponse du Ministère de l'Europe et des Affaires Etrangères**

Le Président de la République a confirmé l'engagement de la France en faveur de Gavi pour aider la distribution du vaccin contre la COVID-19 dans les pays Gavi, à hauteur de 100M€ lors du Forum de Paris pour la paix, en faveur du dispositif COVAX géré par Gavi. La France soutient de manière générale fortement Gavi et l'initiative ACT-A, à laquelle participe Gavi, pour faire face à la pandémie au niveau mondial.

## 5 Objectifs à rechercher et recommandations préconisées

Responsable  
DG Trésor, en lien  
avec le MEAE

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).

### Réponse de la Direction générale du Trésor

La DG Trésor souligne que le soutien de la France à GAVI (via entre autres l'IFFIm) s'inscrit pleinement dans les priorités françaises en matière de santé mondiale. Le soutien à GAVI n'est pas remis en cause.

La question du réengagement de la France dans l'IFFIm à partir de 2026 sera étudiée par la DG Trésor, en collaboration avec le MEAE et la Direction du Budget, et s'appuiera largement sur les conclusions du présent rapport, et notamment sur la liste des principaux critères de décision à prendre en compte proposée en section 6.3. du rapport. La nécessité de prise en charge des besoins actuellement couverts par l'IFFIm (instrument de flexibilité financière, garantie de marché, prévisibilité des financements), ainsi que leur pertinence, sera au cœur de cette réflexion.

### Réponse du Ministère de l'Europe et des Affaires Etrangères

La décision de ne pas renouveler l'engagement français auprès de l'IFFIm n'a pas eu d'impact majeur sur l'IFFIm pour le moment. Le ré-engagement de plusieurs donateurs auprès de l'IFFIm, en particulier le Royaume-Uni, cofondateur avec la France de cet instrument, garantit sa pérennité avec près de 900 millions de dollars d'engagés auprès de l'IFFIm pour le prochain cycle de financement de Gavi 5.0 pour 2021-2025.

Par ailleurs, une nouvelle levée de fonds a été initiée tout de suite après la conférence de reconstitution des ressources de Gavi pour mobiliser les fonds nécessaires pour la mise à disposition du vaccin contre la COVID-19. En tout, 7 milliards sont nécessaires. Fin décembre 2020, 2,4 milliards de dollars étaient sécurisés dont environ 842 millions via l'IFFIm<sup>33</sup> (28,8 millions de dollars de l'Australie, 110 millions de dollars de la Norvège, 58,8 millions de dollars de l'Espagne, et 645 millions de dollars pour le Royaume-Uni)

<sup>33</sup> <https://www.gavi.org/sites/default/files/covid/covax/COVAX-AMC-Donors-Table.pdf>



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

### 1 Objectifs à rechercher et recommandations préconisées

Responsable  
DG Trésor, en lien  
avec le MEAE

#### **Harmoniser et prioriser les attentes françaises vis-à-vis de l'IFFIm en particulier dans le cas d'un réengagement dans l'instrument**

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).

#### **Réponse de la Direction générale du Trésor**

La DG Trésor partage le souhait de consolider la vision partagée des objectifs de la contribution française à l'IFFIm, qui doit tenir compte des facteurs suivants : (i) l'objectif d'utilité pour GAVI ; (ii) le soutien aux priorités françaises en matière de santé mondiale ; (iii) les considérations budgétaires ; (iv) la performance financière par rapport à une contribution directe ; (v) la promotion des financements innovants pour le développement et la structuration du marché des social bonds (vi) le rôle de « vitrine internationale » pour la France en la matière et de retombées pour les industries pharmaceutiques françaises ; (vii) les mérites propres aux différentes utilisations de l'IFFIm (frontloading, market shaping, flexibilité financière) ; etc.

Ce travail d'harmonisation sera réalisé en collaboration avec le MEAE, afin d'aboutir à une position commune. La DG Trésor s'appuiera notamment sur les critères de décision présentés par le rapport, pour arbitrer notamment entre contributions directes ou via l'IFFIm.

#### **Réponse du Ministère de l'Europe et des Affaires Étrangères**

Le MEAE confirme l'importance de clarifier les attentes et priorités quant à l'utilisation de ce mécanisme.

Lors de sa création en 2006, l'IFFIm était une des premières expérimentations du principe de « facilité de financement » pour le développement durable et a permis à la France de jouer un rôle précurseur dans les financements innovants. L'IFFIm a également contribué au développement du marché des obligations sociales. Même s'il s'agit d'un marché encore relativement jeune, il a connu un véritable coup d'accélérateur avec la crise sanitaire.

Face à la pandémie du coronavirus, des besoins financiers importants doivent être mobilisés rapidement. L'IFFIm pourrait ainsi s'avérer un outil de financement pertinent dans la lutte pour mettre fin à la crise actuelle.

## 2 Objectifs à rechercher et recommandations préconisées

Responsable  
DG Trésor, en lien  
avec le MEAE

### Relayer des priorités françaises et veiller à les valoriser à la fois au niveau de l'IFFIm et de GAVI

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

### Réponse de la Direction générale du Trésor

L'IFFIm, en tant que mécanisme financier spécialisé répondant aux besoins de financement de GAVI, est un moyen de relayer les priorités françaises. Il faut néanmoins noter que la capacité de l'instrument à relayer des priorités plus spécifiques, thématiques ou géographiques, est liée à la stratégie d'utilisation de l'IFFIm par GAVI. L'IFFIm accompagne l'action de GAVI sur la base des demandes de financement qui lui sont transmises, mais ses ressources n'ont pas vocation à être fléchées vers des géographies ou thématiques propres.

Néanmoins, l'engagement de la France n'est pas exclusif d'une recherche d'influence dans l'utilisation et l'efficacité des contributions qu'elle verse, et justifie la définition de priorités qu'elle souhaite voir soutenues de manière spécifique. La DG Trésor continuera de relayer les positions françaises au sein du comité de donateurs de l'IFFIm, en coordination avec le MEAE et les positions soutenues au sein du Conseil d'administration de GAVI.

### Réponse du Ministère de l'Europe et des Affaires Etrangères

Le suivi des programmes de Gavi est assuré par le MEAE qui représente la France au sein du conseil d'administration de Gavi où les priorités françaises sont défendues.

Sur la base des recommandations, le MEAE et la DG Trésor pourront partager de façon régulière les éléments essentiels au suivi des priorités françaises afin de les valoriser davantage au sein de l'IFFIm et de Gavi tout en préservant les principes du multilatéralisme.

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

### 1 Objectifs à rechercher et recommandations préconisées

Responsable  
DG Trésor, en lien  
avec le MEAE

**Accompagner et suivre l'évolution des initiatives stratégiques de l'IFFIm et du rôle de l'instrument pour répondre aux besoins de GAVI**

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.

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.

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.

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.

### Réponse de la Direction générale du Trésor

La France est représentée au sein du CA de GAVI et du comité des donateurs de l'IFFIm. En coordination entre la DG Trésor et le MEAE, un suivi continuera à être effectué sur le déploiement des différentes initiatives prises par l'IFFIm. La DG Trésor profitera de sa place au comité des donateurs pour renforcer ses prises de position et influencer la stratégie d'utilisation des financements de l'IFFIm dans le cadre de ces nouvelles initiatives.

### Réponse du Ministère de l'Europe et des Affaires Etrangères

La France, donateur à l'AMC COVID-19, suivra avec attention le rôle de l'IFFIm dans ce dispositif mais aussi pour soutenir Gavi dans le cadre des appuis spécifiques nécessaires pour répondre à la crise du COVID-19, au-delà de l'AMC.

L'IFFIm pourrait constituer un mécanisme pertinent, si GAVI le juge adapté, pour mobiliser des financements rapides et massifs, non disponibles par des contributions directes. A titre d'illustration, l'AMC de COVAX a encore besoin de lever 5Mds\$ en 2021, seulement 2,4Mds\$ ont été récoltés à ce jour.

Comme rappelé par l'évaluation, le recours au mécanisme de préalimentation devient pertinent :

- (i) lorsqu'il y a un besoin financier urgent et massif
- (ii) et lorsqu'il ne peut pas être comblé par d'autres moyens plus directs ou immédiats

### 2 Objectifs à rechercher et recommandations préconisées

Responsable  
DG Trésor, en lien  
avec le MEAE

#### Envisager éventuellement une évolution de l'instrument afin d'assurer que le mécanisme utilisé est le plus pertinent par rapport au rôle attendu

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.

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.

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.

### Réponse de la Direction générale du Trésor

La DG Trésor partage les conclusions de l'évaluation sur le fait que l'instrument IFFIm a évolué d'un instrument de frontloading vers un outil de flexibilité financière et de market shaping pour GAVI, objectifs auxquels l'instrument n'était pas destiné lors de sa création. On peut donc s'interroger sur la pertinence de cet outil pour répondre à ces nouveaux besoins. L'IFFIm répond au besoin de flexibilité financière de GAVI, mais cette flexibilité aurait pu être apportée via d'autres instruments moins complexes, comme les réserves de trésorerie par exemple. Concernant le market shaping, un instrument exclusivement dédié aux garanties futures d'achat pourrait en effet servir GAVI de façon égale à un instrument créé initialement pour émettre des obligations.

La DG Trésor, en partenariat avec le MEAE, étudiera la question de savoir si des instruments spécifiques à ces deux objectifs pourraient être développés pour répondre à ces besoins particuliers en prenant une autre forme que l'IFFIm.

**Réponse du Ministère de l'Europe et des Affaires Etrangères**

Dans le contexte actuel, la France, en tant que l'un des principaux pays pionniers en matière de financement innovant et principaux donateurs à l'IFFIm pourra accompagner Gavi et l'IFFIm dans leur réflexion sur une possible révision voire extension de son mandat en tant que mécanisme de financement innovant pouvant contribuer à mobiliser d'importantes ressources nécessaires pour mettre fin à la pandémie de COVID-19.

## 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

**1 Objectifs à rechercher et recommandations préconisées**

Responsable  
DG Trésor, en lien  
avec le MEAE

**S'assurer de la valorisation de l'engagement de long terme des donateurs à l'IFFIm dans le classement des donateurs à GAVI**

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)

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 jusqu'en 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.

**Réponse de la Direction générale du Trésor**

La France reste engagée à verser près de 658 millions de dollars US à l'IFFIm entre 2021 et 2025. La DG Trésor est favorable à ce que ces engagements futurs soient pris en compte dans le calcul du rang français au niveau de GAVI et dans celui de l'ensemble des donateurs à l'IFFIm. En coordination avec le MEAE, cette proposition pourra être soulevée au sein du comité des donateurs de l'IFFIm et du CA de GAVI.

### Réponse du Ministère de l'Europe et des Affaires Etrangères

Le MEAE confirme l'importance pour la France de conserver un rang significatif parmi les principaux donateurs de Gavi reflétant de façon appropriée son engagement.

Une discussion avec Gavi et possiblement les autres donateurs, dont ceux de la circonscription à laquelle la France appartient ; sur la méthode de calcul du rang des donateurs sera initiée dès 2021 par le MEAE

## 2 Objectifs à rechercher et recommandations préconisées

Responsable  
DG Trésor, en lien  
avec le MEAE

### Renforcer le suivi et la valorisation de l'engagement français dans l'IFFIm

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 britannique<sup>34</sup> 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

#### Exemple d'indicateurs :

- Valeur nominale des dépenses administratives sur le total des dépenses (cible définie par le DFID : < 10%)
- 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)
- 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)

### Réponse de la Direction générale du Trésor

La DG Trésor soutient la nécessité de renforcer le suivi de la contribution française à l'IFFIm via une analyse de la performance de l'instrument et de ses impacts. Les revues annuelles réalisées par le DFID apparaissent comme un modèle pertinent de suivi, et les exemples d'indicateurs proposés par le rapport d'évaluation seront repris dans la réflexion sur un cadre de pilotage ad hoc. Cet exercice sera réalisé en partenariat avec le MEAE.

### Réponse du Ministère de l'Europe et des Affaires Etrangères

La définition d'indicateurs spécifiques pour le suivi et la valorisation de l'engagement français dans l'IFFIm pourra être discutée avec Gavi dans le cadre de la réflexion plus large à mener sur l'évolution possible de l'IFFIm et d'une éventuelle extension de son mandat actuel.

# PARTIE 3

## COMPOSITION DU GROUPE DE RÉFÉRENCE

### Président du groupe de référence

**Vincent Lidsky** IGF

### Comité technique

**Aurélien Roynard** DG Trésor – MF5

**Kahina Yazidi** DG Trésor - UEAD

**Philippe Ratouis** DG Trésor - UEAD

**Charlotte Gardes** DG Trésor – Finent 3

**Kenza Bennani** MEAE/DGM – Pôle Evaluation et performance

**Véronique Picard-Barreix** MEAE/DGM – Pôle Evaluation et performance

**Aurélié Jousse** MEAE/DGM – HUMA

**Gautier Uchiyama** MEAE/DGM – Financements Innovants

### Groupe de référence

**Pierre Besson** Direction du budget

**Sabrina Guerard** AFD – EVA

**Camille Laporte** AFD – EVA

**Perrine Bonvalet-Doring** AFD – Santé

**Margot Jaymond** Global Health Advocates

**Patrick Bertrand** Global Health Advocates

**Elise Rodriguez** Global Health Advocates

**Irène Basile** OCDE

**Julien Laroche** Autorité des Marchés Financiers (AMF)

**Bénédicte Peyrol** Parlementaire

**Valentin Framont** Assistant parlementaire



**GOVERNEMENT**

*Liberté  
Égalité  
Fraternité*

## **Contact**

Unité d'Évaluation des Activités de Développement de la DG Trésor  
Télédoc 577 – 139, rue de Bercy  
75572 Paris CEDEX 12  
<https://www.tresor.economie.gouv.fr/Ressources/evaluation>