



MINISTÈRE
DE L'EUROPE
ET DES AFFAIRES
ÉTRANGÈRES

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Synthèse

Évaluation de la contribution de la France à Unitaid (2006-2022)



Ce document est la synthèse d'un rapport final d'évaluation établi à la demande du ministère de l'Europe et des Affaires étrangères (MEAE). Le rapport final détaillé est accessible librement sur le site du ministère. Les propos contenus dans ce document n'engagent que leurs auteurs.

Auteurs

L'évaluation a été réalisée par une équipe EY Consulting composée des évaluateurs et experts suivants :

- **Arnauld Bertrand** (directeur de projet)
- **Christina Castella** (cheffe de projet)
- **Jérémie None** (manager, évaluateur senior expérimenté)
- **Soline Bouchacourt** (évaluatrice)
- **Dominique Kerouedan** (experte indépendante santé mondiale)
- **Aka Kakou** (expert indépendant santé mondiale)



Remerciements

L'équipe remercie l'ensemble des parties prenantes interrogées pour leur disponibilité et la qualité de leurs contributions qui ont grandement facilité la conduite de l'évaluation et l'élaboration de ses conclusions.

Des remerciements particuliers sont adressés aux membres du Groupe de référence et du Comité technique.

Évaluation commanditée par

Sous-direction du Développement humain (DGM/DDD/HUMA)
du ministère de l'Europe et des Affaires étrangères.

Ambassadrice pour la santé mondiale du ministère
de l'Europe et des Affaires étrangères.

Sous la coordination de

Natasha Butler, Véronique Picard-Barreix et Marguerite Salles.

Pôle de l'évaluation et de la performance, délégation des programmes et des opérateurs, direction générale de la mondialisation, de la culture, de l'enseignement et du développement international, ministère de l'Europe et des Affaires étrangères.

Groupe de référence de l'évaluation

Présidé par **François Dabis**, professeur d'Epidémiologie et Santé publique à l'Université de Bordeaux, ancien directeur de l'Agence nationale de recherche contre le sida.

Le Groupe de référence pluraliste a rassemblé des représentants des ministères (ministère de l'Europe et des Affaires étrangères, ministère de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique, ministère de la Santé et de la Prévention), de l'Agence française de développement (AFD), d'Unitaid, ainsi que de parlementaires français (Assemblée nationale, Sénat). Il s'est réuni trois fois au terme de chacune des trois phases de l'évaluation avec pour rôle d'enrichir et commenter les analyses produites, et a débattu des recommandations lors d'un atelier de co-construction des recommandations.

Table des matières

Chapitre 1	
Le mandat de l'évaluation	5
Chapitre 2	
Principaux résultats de l'évaluation	7
Unitaid, une organisation qui reflète une vision française en santé mondiale	7
Unitaid est une organisation performante, confrontée à des enjeux de visibilité et de mobilisation de ressources	11
Des retombées réelles et croissantes pour les opérateurs français et pour ceux issus de pays en développement, malgré des défis persistants	15
Chapitre 3	
Recommandations	19
Principaux sigles et acronymes	26

Chapitre 1

Le mandat de l'évaluation

Fondée en 2006 par cinq pays (France, Brésil, Chili, Norvège, Royaume-Uni), Unitaïd est une organisation mondiale atypique dans le paysage de la santé mondiale. Sa création s'inscrit dans le **sillage des réflexions sur les financements innovants pour le développement**, en réponse à l'insuffisance des financements traditionnels de l'aide publique au développement (APD).

Le cœur de métier d'Unitaid est axé principalement sur la **lutte contre les trois grandes pandémies** (VIH/sida, tuberculose et paludisme), avec pour mission d'« **accroître l'accès à de meilleurs produits de santé pour ceux qui en ont le plus besoin** »¹.

Unitaid conçoit « des approches innovantes et investit pour rendre des produits de santé de qualité disponibles et abordables dans les pays de faible et moyens revenus »². Elle encourage « les actions collectives et concertées avec les partenaires, pays et communautés, afin de renforcer l'accès aux outils, services et soins qui aident à répondre aux priorités de santé publique ». Unitaïd a également étendu son champ d'action à partir de 2015, notamment à la santé maternelle et infantile, et, plus récemment, à la lutte contre la Covid-19, puis plus largement aux urgences de santé mondiale.



↑ Lancement d'Unitaid, New York, 2006. De gauche à droite : Alejandro Foxley Rioseco, ministre des Affaires étrangères du Chili ; Bill Clinton, président des États-Unis ; Jacques Chirac, président de la France ; Luiz Inácio Lula da Silva, président du Brésil ; le secrétaire général Kofi Annan et Jens Stoltenberg, premier ministre de la Norvège. © UN Photo/ Paulo Filgueiras

¹ Source : [Unitaid - Stratégie Unitaid: 2023-2027](#) (page 7).

² Source précitée.

Depuis sa création, Unitaid a reçu près de 4 milliards de dollars américains (USD) de la part de ses contributeurs (21 au total)³. 95,5 % constituaient des contributions au modèle ordinaire⁴ et 4,5 % des contributions spécifiques associées au dispositif Accélérateur ACT⁵ lancé en avril 2020, afin d'accélérer l'accès aux outils de lutte contre la Covid-19.

La France a joué un rôle structurant dans la création et le développement d'Unitaid depuis 2006.

Reflète de son implication, elle est le premier contributeur d'Unitaid, à laquelle elle a accordé un financement cumulé de plus de 2 milliards d'USD entre 2006 et 2022, soit 56 % du total des financements reçus par Unitaid depuis sa création.

Dans ce contexte, le ministère de l'Europe et des Affaires étrangères (MEAE) a lancé **la première évaluation stratégique de la contribution française à Unitaid depuis sa création**. Cette évaluation comporte trois grands objectifs :

- **Réaliser un état des lieux**, à la fois quantitatif et qualitatif, de l'évolution d'Unitaid et de ses projets d'une part, et des priorités politiques, stratégiques et opérationnelles défendues par la France auprès d'Unitaid d'autre part ;
- **Porter un jugement évaluatif** sur la prise en compte des priorités françaises par Unitaid, sur sa capacité à relayer ces priorités, et sur les retombées de la contribution de la France à Unitaid pour les opérateurs français et pour ceux de pays en développement ;
- **Alimenter la réflexion sur le positionnement de la France** vis-à-vis d'Unitaid et contribuer à affiner les positions qu'elle y défend.

Les analyses ont porté sur l'ensemble de la période 2006-2022, avec une attention plus marquée depuis 2015. L'évaluation a été conduite entre janvier 2022 et juillet 2023 et a mobilisé les outils d'investigation suivants :

81 entretiens individuels ou groupés avec 124 acteurs : acteurs institutionnels français, employés d'Unitaid, membres du Conseil d'administration, organisations bénéficiaires des financements d'Unitaid, partenaires, organisations de la société civile (ONG), instituts de recherche, autres acteurs internationaux en santé mondiale, etc. ;

- Une collecte terrain dans deux pays (Cameroun⁶ et Côte d'Ivoire⁷) et des études de cas portant sur six projets⁸ financés par Unitaid, incluant des entretiens avec 69 acteurs complémentaires ;
- Des éclairages comparatifs avec le Royaume-Uni et le Brésil.

³ 3,92 milliards d'USD sur la période 2006-2022, d'après le document de suivi des contributions des donateurs Unitaid entre 2006 et 2022 (« *Donors commitments* »).

⁴ Ce modèle vise à mettre en œuvre les domaines prioritaires d'Unitaid en lien avec son mandat, sans distinction.

⁵ Initié fin avril 2020, ACT-A (ou en anglais *Access to Covid Tools Accelerator*) est une collaboration mondiale qui ambitionne d'accélérer la mise au point et la production de produits diagnostics, de traitements et de vaccins contre la Covid-19 et à en assurer un accès équitable grâce au renforcement des systèmes de santé. Il réunit des dirigeants de gouvernements d'organisations mondiales œuvrant dans le domaine de la santé, d'entreprises et d'organismes philanthropiques.

⁶ Incluant 26 entretiens avec 37 personnes interrogées.

⁷ Environ 25 entretiens avec 32 personnes interrogées.

⁸ CT-Namsal au Cameroun, OPP-ERA au Cameroun et en Côte d'Ivoire, TB Speed au Cameroun et en Côte d'Ivoire, ATLAS en Côte d'Ivoire, SUCCESS en Côte d'Ivoire, End-TB en Éthiopie.

Chapitre 2

Principaux résultats de l'évaluation

UNITAID, UNE ORGANISATION QUI REFLÈTE UNE VISION FRANÇAISE EN SANTÉ MONDIALE

Les priorités de la France auprès d'Unitaid sont cohérentes avec celles du cadre stratégique français en santé mondiale, sans être davantage précisées

La contribution de la France à Unitaid est pleinement ancrée dans le cadre stratégique français en santé mondiale, secteur dans lequel elle est **historiquement engagée** avec des volumes d'aide en forte croissance au cours de la dernière décennie (1,7 milliards d'euros en 2021⁹). Les priorités françaises vis-à-vis d'Unitaid découlent des stratégies françaises en santé mondiale successives (2005, 2012¹⁰, 2017-2021¹¹), elles-mêmes alimentées par les relevés de conclusions des Comités interministériels de la coopération internationale et du développement (CICID, jusqu'à celui de 2018¹²), et les lois françaises en matière de coopération et d'aide au développement¹³. Ce cadre stratégique et les orientations sous-jacentes soutiennent l'implication de la France auprès d'Unitaid en particulier **en faveur de la lutte contre les maladies et du renforcement des systèmes de santé**. Elles appuient aussi l'extension du champ d'intervention d'Unitaid, à partir de 2015, au secteur de la santé maternelle et infantile.

Les positions de la France vis-à-vis d'Unitaid sont exprimées principalement lors des réunions du Conseil d'administration et/ou des comités d'Unitaid, et rappelées de manière orale à l'occasion d'échanges réguliers entre les équipes du MEAE et d'Unitaid. Les attentes françaises à l'égard de l'organisation sont aussi succinctement mentionnées par écrit dans les courriers successifs accompagnant les annonces de contribution¹⁴. Ces courriers témoignent **d'attentes fortes en ce qui concerne la collaboration avec le Fonds mondial, la visibilité d'Unitaid, le renforcement de son modèle d'investissement et, plus récemment, l'impératif de diversification de ses ressources**.

Ces priorités françaises ont néanmoins souffert d'une certaine discontinuité dans leur expression formelle depuis la création d'Unitaid¹⁵ et de précision en ce qui concerne les géographies prioritaires pour la France. Les courriers accompagnant les contributions françaises évoquent à deux reprises¹⁶ « la place équitable » attendue pour les pays « francophones » dans le portefeuille de projets d'Unitaid, sans préciser le champ couvert par ces pays. D'après une revue de comptes-rendus publics du Conseil d'administration depuis 2015, la France a également peu exprimé auprès d'Unitaid l'attachement qu'elle porte aux pays les moins avancés¹⁷. Par ailleurs, les priorités ne se voient pas adossées de cibles

⁹ Sources : ([Système de notification des pays créanciers \(SNPC\) de l'OCDE](#) pour la donnée concernant l'APD Santé via le canal bilatéral et MEAE pour la donnée concernant l'APD santé via le canal multilatéral.

¹⁰ MEAE (2012), [La stratégie de la France pour la coopération internationale dans le domaine de la santé](#).

¹¹ MEAE (2017), [Stratégie de la France en santé mondiale 2017-2021](#)

¹² Source : MEAE (2018), [Relevé de conclusions du CICID 2018](#)

¹³ [Loi du 7 juillet 2014](#) d'orientation et de programmation relative à la politique de développement et de solidarité internationale [Loi du 4 août 2021](#) de programmation relative au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales

¹⁴ Cette analyse se fonde sur les courriers d'annonce de contributions françaises à Unitaid pour les années suivantes : 2010, 2011-2013, 2013, 2014, 2015, 2016-2017, puis pour les triennums 2017-2019, 2020-2022, 2023-2025 (documents internes du MEAE)

¹⁵ Aucune priorité n'a par exemple été exprimée au titre des contributions de 2010, de 2011-2013 et de 2016-2017 (documents internes du MEAE).

¹⁶ La mention des pays francophones n'apparaît qu'en 2015 et 2019.

¹⁷ Par exemple en 2016 : [Unitaid executive board meeting](#)

à atteindre, en lien avec la stratégie d'Unitaid ou la coopération entre la France et Unitaid, ce qui permettrait d'en assurer le suivi. En comparaison, le Royaume-Uni, deuxième contributeur à Unitaid, exprime des attentes de manière plus formelle et systématique via son dispositif de revue annuelle (*Annual Review*) de la performance des organisations multilatérales auxquelles il contribue. Ce pays s'appuie dans ce cadre sur un certain nombre d'indicateurs de performance (alignés avec les indicateurs clés de performance-KPIs d'Unitaid), reflétant ses propres priorités¹⁸, qui ne recouvrent pas de ciblage géographique.

Par ailleurs la formulation des positions françaises à Unitaid ne semble pas avoir reposé au fil des années sur des **mécanismes de coordination interministérielle ni sur une consultation large de l'écosystème français en santé mondiale**. Des évolutions récentes sont à signaler avec la mise en place d'une *task force* hebdomadaire santé mondiale (depuis juillet 2021) en interministériel, ainsi que des réunions de consultation de partenaires extérieurs et d'organisations de la société civile (ONG) par l'ambassadrice française pour la santé mondiale. D'après les entretiens conduits et la documentation recueillie, le cadre de ces instances n'exploite toutefois pas encore toutes les possibilités d'une concertation élargie en omettant d'y associer à date certaines institutions du monde de la recherche (l'Agence nationale de recherches sur le sida et les hépatites virales - ANRS, l'Agence nationale de la recherche - ANR, Institut Pasteur).

Les orientations stratégiques d'Unitaid convergent fortement avec les priorités de la France auprès d'Unitaid

Unitaid a fait évoluer ses priorités programmatiques depuis sa création, en ligne avec l'évolution des besoins et enjeux de santé mondiale. **À partir de 2015, Unitaid a réaffirmé l'accent mis sur les trois maladies tout en élargissant progressivement son champ d'action**, notamment à la santé maternelle et infantile et, plus récemment, à la lutte contre la Covid-19. **Cet élargissement stratégique a été soutenu par la France dans la mesure où il converge avec ses priorités**. Il s'accompagne toutefois aujourd'hui d'un

enjeu, pour Unitaid, de priorisation de ses investissements pour garantir la lisibilité de son action.

Cet enjeu émerge dans le sillage de l'adoption, en juin 2022, de la dernière stratégie d'Unitaid 2023-2027. Cette dernière est bâtie sur 6 thématiques, elles-mêmes déclinées en 16 priorités programmatiques. Outre l'attention forte

toujours portée aux trois pandémies (VIH/sida et ses co-infections, tuberculose, paludisme), la santé maternelle et infantile est désormais érigée explicitement comme l'une de ses priorités programmatiques, ainsi que la réponse aux urgences de santé mondiale.

Les géographies prioritaires de la France occupent une place équitable dans le portefeuille de projets d'Unitaid

Le modèle d'investissement d'Unitaid n'est pas guidé par une logique « pays »¹⁹ et ne repose pas sur une démarche d'allocation géographique prédéfinie. En effet, Unitaid a un positionnement universel en investissant d'abord dans des « produits » ou solutions susceptibles d'avoir un impact ultérieur sur les systèmes de santé à plus grande échelle. Unitaid a d'abord vocation à démontrer, à petite échelle, l'efficacité, la pertinence et/ou la rentabilité de solutions innovantes afin d'améliorer la disponibilité, l'accès ou la qualité des produits de santé, en travaillant avec les opérateurs, les gouvernements partenaires et les communautés pour identifier les meilleurs modèles de soins. L'enjeu d'Unitaid, au niveau des pays, est ensuite de soutenir l'introduction, l'adoption et la mise à l'échelle des produits et des solutions expérimentés grâce à ses financements. De ce fait, la France, à l'instar des autres contributeurs d'Unitaid, n'a pas établi de cibles particulières de prise en compte par Unitaid de ses priorités géographiques, au-delà de son « attention » à certains pays, signalée dans certaines de ses lettres de contribution (cf. partie en début de chapitre *Les priorités de la France auprès d'Unitaid*).

Néanmoins, les analyses menées dans le cadre de l'évaluation ont permis de confirmer que les priorités géographiques de la France, incluant les pays prioritaires

¹⁸ [Unitaid Annual Review 2022](#) - La revue annuelle de la performance porte sur 4 piliers : (i) une mise en œuvre efficace de la stratégie 2017-2021 d'Unitaid ; (ii) une mise en œuvre efficace et efficiente des subventions ; (iii) la gouvernance d'Unitaid, la direction et le travail opérationnel sont efficaces et efficaces d'un point de vue économique et adoptent l'équité conformément au nouveau modèle opérationnel ; (iv) des partenariats coordonnés pour assurer l'alignement et l'engagement.

¹⁹ Contrairement à d'autres organisations comme le Fonds mondial ou Gavi, l'Alliance du vaccin, ou plus largement des fonds concessionnels et verticaux de développement d'institutions financières internationales.



↑ Projet AIRE : « Améliorer l'identification des détresses Respiratoires chez l'Enfant » © ALIMA

de l'aide publique au développement française²⁰, sont relativement bien représentées dans le portefeuille de projets d'Unitaid. En effet, le poids de l'Afrique dans le modèle d'investissement d'Unitaid, tant en subventions (77 %) qu'en nombre de projets (62 %), dépasse les 50 % sur la période 2006-2021. Les investissements profitent en particulier à l'Afrique australe (29 % des financements d'Unitaid reçus) et de l'Est (22 %), plutôt que l'Afrique de l'Ouest (18 %). Cette répartition n'est cependant pas totalement en phase avec les besoins épidémiologiques reflétés par le nombre de cas identifiés dans ces sous-régions²¹, avec un effort relatif d'Unitaid plus important en Afrique de l'Est²².

Les pays les moins avancés (PMA) ont accueilli 58 projets pour un montant de 1 milliard d'USD de subventions d'Unitaid depuis 2006, soit 48 % du total. Ils sont globalement bien représentés au regard du montant moyen investi rapporté au nombre de cas, avec des montants supérieurs aux pays à revenu intermédiaire. De même, si la part la plus importante des investissements d'Unitaid est octroyée dans les pays en développement anglophones (1 milliard d'USD, 48 % du total), la part accordée aux pays francophones²³ (408 millions d'USD, soit 20 % du total) reste satisfaisante au regard de l'investissement d'Unitaid par cas²⁴. C'est également le cas de la part allouée aux pays prioritaires de l'APD française, relativement faible en volumes financiers absolus

²⁰ Définis dans l'annexe du [Relevé de conclusions du CICID du 8 février 2018](#) : Bénin, Burkina Faso, Burundi, Comores, Djibouti, Éthiopie, Gambie, Guinée, Haïti, Liberia, Madagascar, Mali, Mauritanie, Niger, République centrafricaine, République démocratique du Congo, Sénégal, Tchad, Togo.

²¹ Les données relatives au nombre de cas sont issues de la [base de données de l'OMS](#) (indicateurs « *People (all ages) living with HIV* », « *Estimated number of incident cases of Tuberculosis* », et « *Estimated number of malaria cases* »).

²² Respectivement en moyenne 60 USD, 74 USD et 3 USD investis par cas du VIH, de la tuberculose et du paludisme, contre un montant moyen de 47 USD, 31 USD et 2 USD en Afrique de l'Ouest sur la période 2006-2021. Calculs EY.

²³ L'analyse portant sur les pays francophones et anglophones a été effectuée à partir d'une classification. Les pays francophones (19) ont été identifiés sur la base de la liste des pays officiellement francophones et ceux pour lesquels le français est langue officielle. Les pays anglophones (17) ont été identifiés sur la base de la liste des pays ayant l'anglais pour langue officielle. Cette analyse a été menée notamment car la France a exprimé en 2015 et 2019 son souhait d'une « place équitable » pour les pays « francophones » (catégorisation non précisée dans les lettres de contribution). Il s'agit également d'une demande du commanditaire de l'évaluation.

²⁴ L'investissement d'Unitaid par cas correspond au rapport entre les montants des investissements d'Unitaid sur 2006-2021 par maladie et les personnes concernées par la maladie (moyenne du nombre de cas en 2006 et en 2021) concernant le VIH, la tuberculose et le paludisme. Cet investissement d'Unitaid par cas est respectivement de 60 USD, 51 USD et 2 USD pour les pays en développement francophones s'agissant respectivement du VIH, de la tuberculose et du paludisme. Il est de 59 USD, 43 USD et 2 USD pour les pays en développement anglophones s'agissant de ces maladies. Calculs EY.

(318 millions d'USD, soit 15 % du total), mais qui reste cohérente avec les montants moyens investis par Unitaid rapporté au nombre de cas.

La France est dotée d'une variété de leviers qu'elle mobilise de manière relativement efficace pour soutenir la prise en compte de ses priorités

La relation de proximité entre la France et Unitaid s'appuie sur un **partenariat financier inégalé, basé sur des mécanismes de financement innovant (taxe sur les billets d'avion, taxe sur les transactions financières)**, la France étant le principal contributeur d'Unitaid depuis sa création (56% du total des financements reçus par Unitaid depuis sa création). Pour mémoire, Unitaid a été portée par une initiative franco-brésilienne, sous l'impulsion des présidents Chirac et Lula.

La France, qui apporte à l'organisation un **soutien politique et institutionnel fort** depuis sa création, assume également

un rôle actif de représentation et de participation aux décisions stratégiques dans les instances de gouvernance (Conseil d'administration, comités). **La présence française est aussi particulièrement visible parmi les postes stratégiques** au sein du Conseil d'administration, de la direction et du secrétariat d'Unitaid (15 français en poste, soit 14 % des effectifs permanents). **Cette place privilégiée occupée par la France peut être à double-tranchant**, justifiant selon eux une certaine vigilance pour que cette position forte ne décourage pas certains bailleurs à investir dans l'organisation.

Le réseau diplomatique français en santé mondiale constitue également un levier inédit au service du partenariat entre la France et Unitaid, avec le déploiement de 11 conseillers régionaux en santé mondiale (CRSM). Or, ce réseau n'est à ce jour que partiellement activé pour valoriser les investissements en santé mondiale de la France s'agissant d'Unitaid, en raison d'enjeux de dimensionnement du portefeuille de suivi des CRSM et d'une nécessaire priorisation des sujets au sein de ce portefeuille.

Somme des contributions (USD) totale de 2006 à 2022, dont ACT-A

France	2 228 430	56 %
UK	854 236	22 %
Norvège	253 646	6 %
Fondation Bill & Melinda Gates	150 000	4 %
Brésil	130 890	3 %
Espagne	87 965	2 %
République de Corée	75 000	2 %
Allemagne*	39 320	1 %
Chili	36 543	1 %
Fonds mondial	33 000	1 %
Autres**	4 156	2 %

↑ Source : Elaboration EY d'après le document de suivi des donateurs 2006-2022 Unitaid (document interne)

* Contribution dans le cadre d'ACT-A. L'Allemagne n'est pas un contributeur officiel d'Unitaid.

** Île Maurice, Canada (contributions ACT-A), Japon, Wellcome Trust, Cameroun, République démocratique du Congo, Fondation du Millénaire, Chypre, Luxembourg, Italie, Mali, Niger, Portugal, Guinée, Madagascar. Chacune de leur contribution correspond à une part inférieure à 1%.

UNITAID EST UNE ORGANISATION PERFORMANTE, CONFRONTÉE À DES ENJEUX DE VISIBILITÉ ET DE MOBILISATION DE RESSOURCES

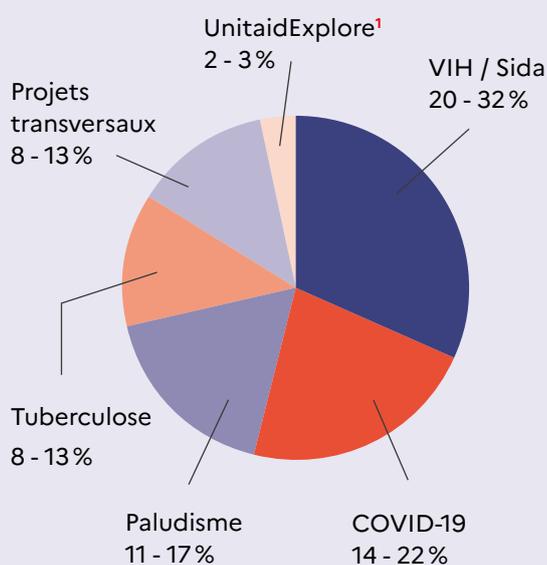
Unitaid, qui a rénové son modèle opérationnel depuis 2015, a démontré sa capacité à faire preuve d’agilité

Unitaid a modernisé en 2015 son modèle d’investissement pour le rendre plus transparent et plus prévisible, afin d’accompagner la montée en puissance et la mise à l’échelle des projets financés. Des processus et outils ont été mis en place pour mieux décliner ses priorités stratégiques dans les thématiques des appels à propositions, afin qu’ils répondent à des enjeux identifiés comme particulièrement centraux, et pour sélectionner les projets les plus pertinents pour y répondre. À cet égard, ces processus

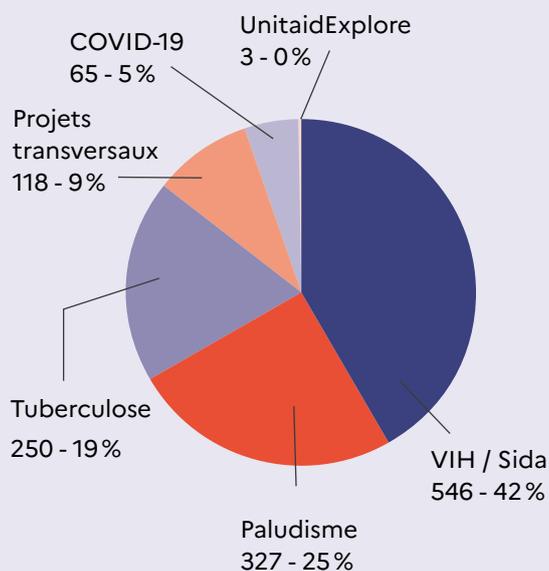
contribuent à assurer que les priorités exprimées par la France aux côtés d’autres membres au Conseil d’administration, bien reflétées dans la stratégie d’Unitaid, le soient aussi dans les thèmes des appels à propositions et au niveau des projets financés.

Le bilan des appels à propositions lancés par Unitaid depuis 2015 suggère une très bonne correspondance entre les priorités françaises et les thématiques ciblés par Unitaid à travers ses 30 appels à projets depuis 2015. En effet, en 2020, le portefeuille de l’organisation s’élevait à **1,3 milliard d’USD** et comptait 63 projets. Sur ces **63 projets, près de deux tiers (39) viennent en appui à la lutte contre les trois pandémies prioritaires, défendue par la France.** En effet, 20 projets concernent le VIH, soit 32 % du portefeuille ; 11 projets concernent le paludisme, soit 17 % du portefeuille ; et 8 projets concernent la tuberculose, soit 13 % du portefeuille.

Répartition des projets financés par Unitaid en 2020 (en nombre de projets et part en %)



Répartition des projets par thématique et par montants alloués à chaque thématique (en millions d’USD et part en %)



¹ UnitaidExplore est une nouvelle procédure d’adoption plus souple des propositions déployées en 2019 en parallèle de la procédure standard des appels à propositions.

↑ Source : Unitaid

Pour rendre le modèle plus stratégique, Unitaïd a également introduit un plan d'investissement depuis 2017 pour une meilleure prévisibilité et une transparence renforcée sur l'emploi des ressources.

Autre indicateur de sa performance, **Unitaid a démontré une agilité reconnue à l'occasion de la crise de la Covid-19**, en diversifiant son portefeuille pour intégrer des projets visant à lutter contre la Covid-19 et en témoignant de réactivité dans l'octroi de ces fonds (1,4 mois en moyenne contre environ 6 mois pour les projets traditionnels). Illustration de cette agilité, une idée de développer une série radio, du contenu numérique et du contenu pour les réseaux sociaux en Côte d'Ivoire au sujet de la Covid-19 a été proposée et financée en deux semaines.

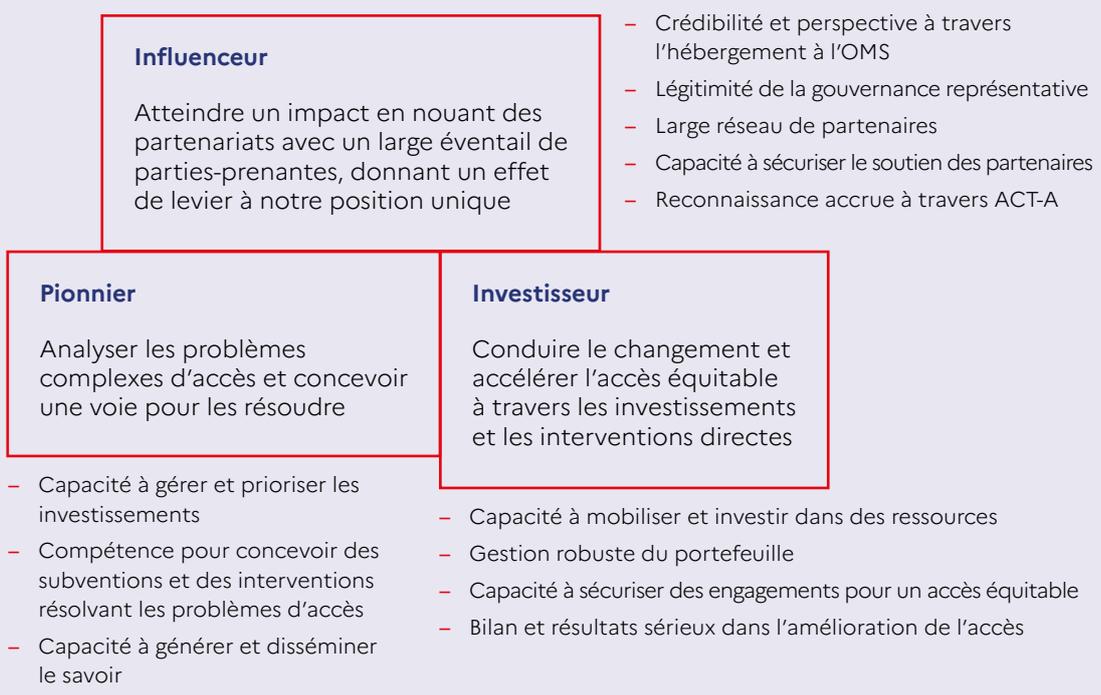
Sa politique partenariale constitue un enjeu clé pour permettre à Unitaïd d'affirmer son positionnement dans l'architecture de la santé mondiale

Unitaid a un positionnement atypique dans le paysage des organisations en santé mondiale, en tant qu'acteur visant à faire le lien entre la phase amont de la recherche et la production des produits de santé, et la phase aval de la distribution à grande échelle des traitements aux populations dans les pays les moins avancés (PMA) et pays à revenu intermédiaire (PRI).

Cette logique de niche **lui impose d'affiner et promouvoir son avantage comparatif, et de s'articuler** avec d'autres organisations, en particulier avec le Fonds mondial.

La France attend d'Unitaid et du Fonds mondial qu'ils collaborent pour que le Fonds appuie la visibilité et la mise à l'échelle des projets Unitaïd. Des progrès ont été accomplis en ce sens avec un nouveau cadre stratégique de collaboration signé en 2019 pour encourager cette mise à l'échelle et catalyser l'impact de la réponse mondiale aux maladies. Toutefois, toutes les conditions ne semblent pas encore réunies pour maximiser les synergies entre le Fonds mondial et Unitaïd. **La collaboration entre Unitaïd et le Fonds mondial souffre encore d'un manque de mécanisme formel de dialogue** pour structurer les efforts de mise à l'échelle lorsque le Fonds mondial est susceptible de prendre le relais. Par ailleurs, Unitaïd et ses projets ne sont pas suffisamment abordés au niveau local dans les pays d'intervention d'Unitaid, en particulier dans le cadre des Instances de coordination nationales du Fonds mondial. La phase de préparation des requêtes de financement du Fonds mondial n'inclut pas d'analyse systématique et de prise en compte des enjeux de passage à l'échelle des projets locaux d'Unitaid ayant fait leurs preuves pour les intégrer dans les programmes du Fonds Mondial. Enfin, il

L'avantage comparatif d'Unitaid résulte de la combinaison de trois rôles



existe une confusion entre les rôles respectifs d'Unitaid et du Fonds mondial en matière de façonnage de marché, avec l'intégration de l'initiative *NextGen Market Shaping*, qui vise à garantir un accès égalitaire aux produits de santé de qualité, dans le cadre de la Stratégie 2023-2028 du Fonds mondial.

Les articulations avec l'aide bilatérale française sont également peu développées, comme l'ont montré les deux visites de terrain au Cameroun et en Côte d'Ivoire ainsi que les études de cas de six projets²⁵ (à l'exception du projet ATLAS). **Peu de liens ont été développés entre Unitaid et l'Agence française de développement (AFD)**, opérateur de l'aide bilatérale française, mais également entre Unitaid et d'autres dispositifs et acteurs de la recherche comme l'Initiative et l'Agence nationale de recherches sur le sida et les hépatites virales | maladies infectieuses émergentes (ANRS | MIE). **Des perspectives de renforcement existent toutefois avec l'Initiative, mise en œuvre par Expertise France** (intégrée au Groupe AFD), qui a pour mandat de développer son partenariat avec Unitaid en 2023-2025, après un partenariat Expertise France-Unitaid *via* le projet SUCCESS.

Unitaid est confrontée au défi de la diversification de ses ressources

Unitaid ne dispose pas de cycle de reconstitution prédéfini, comme c'est le cas du Fonds mondial par exemple. Ainsi, chaque contributeur est libre de s'engager selon la périodicité et le montant qu'il souhaite. Cela entraîne une **volatilité annuelle importante des revenus** d'Unitaid. Cette vulnérabilité a été d'autant plus ressentie avec la diminution récente du niveau de contribution du Royaume-Uni (deuxième contributeur d'Unitaid).

Annoncé en 2020, ce repli représenterait un manque à gagner de 33 millions d'USD attendus de l'enveloppe britannique²⁶. Par ailleurs, le modèle ordinaire d'Unitaid se caractérise par une baisse des ressources collectées depuis 2019 et une **diminution des contributions moyennes par bailleur**. La cible de 300 millions d'USD de ressources à mobiliser chaque année, fixée à compter de 2023 par la dernière stratégie d'Unitaid, constituera un défi à atteindre au regard des ressources mobilisées au cours des dernières années²⁷.

Toutefois, ce modèle financier d'Unitaid a trouvé un nouvel élan dans le cadre de l'initiative ACT-A lancée en avril 2020 avec des contributions additionnelles reçues de 193 millions d'USD sur la période 2020 à 2022. Prenant la codirection du pilier « Traitement » avec le *Wellcome Trust*, la direction du groupe de travail « Accès au marché » du pilier « Diagnostics », et s'impliquant dans le pilier « Systèmes de santé », Unitaid s'est particulièrement investie dans le cadre d'ACT-A. **Cela a renforcé sa visibilité et sa légitimité tant au niveau des institutions internationales que des pays, donnant lieu à un élargissement de la base de donateurs d'Unitaid**, passée au total de 9 en 2019 à 14 en 2021.

²⁵ CT-Namsal, TB Speed, OPP-ERA, ATLAS, SUCCESS, endTB.

²⁶ Source : entretien avec Unitaid. Les engagements pluriannuels non-honorés demeurent toutefois très rares pour Unitaid qui n'a connu ce type d'événement qu'une fois dans son histoire, dans le cas de Chypre, qui n'avait pas honoré sa promesse de dons pour des raisons économiques.

²⁷ En 2022, 175 millions d'USD ont été sécurisés. En 2021, 193 millions d'USD de ressources ont été mobilisées et 224 millions d'USD en 2020. Source : données internes à Unitaid.

Répartition des volumes de ressources structurelles mobilisées et liées à ACT-A par Unitaid, en milliers d'USD

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Total contributions ordinaires	254 491	190 901	256 041	172 184	108 719	120 167
Total contributions ACT-A				52 554	84 872	55 259
% ACT-A du total				23 %	44 %	31 %
Nombre de donateurs	8	8	9	9	14	9

↑ Source : Élaboration EY d'après Unitaid

L'élargissement et la diversification de la base de donateurs constituent donc une préoccupation croissante d'Unitaid. En outre, le modèle financier d'Unitaid se caractérise aujourd'hui par sa dimension hybride, combinant mobilisation de ressources ordinaires et extraordinaires associées à l'initiative ACT-A. Dans un contexte post-Covid-19, **un enjeu se pose pour convertir les nouveaux donateurs d'Unitaid au modèle ACT-A vers le modèle ordinaire.** Il existe par ailleurs un risque de fléchage des contributions au profit de priorités thématiques d'un donateur ou d'un groupe de donateurs, ce risque ayant déjà pu être constaté dans le cadre de l'initiative ACT-A.

Un enjeu de moindre dépendance à la contribution française se pose également, cette dernière représentant 67 % des ressources dans le modèle financier d'Unitaid en 2022.

D'autres axes d'amélioration sur des efforts de diversification peuvent par ailleurs être étudiés. En la matière, **un travail de plaidoyer d'Unitaid, plus ciblé, reste à réaliser auprès de différents pays ne contribuant pas au modèle ordinaire d'Unitaid** : autres pays européens (notamment ceux assumant les présidences tournantes du Conseil de l'UE), du G20, autres pays émergents, etc. Par ailleurs, certains pays ne contribuant pas au modèle financier d'Unitaid (exemple : États-Unis et l'Afrique du Sud), bénéficient toutefois, à travers leurs opérateurs, de financements d'Unitaid.

Pour relever ces défis multiples, Unitaid a récemment accentué ses efforts de mobilisation de ressources dans le cadre

de la nouvelle stratégie *via* la mise en place d'actions en direction des donateurs actuels et potentiels, mais aussi dans le cadre de sa participation à des instances multilatérales et à des forums internationaux²⁸.

Unitaid a également élaboré en 2023 **une feuille de route de mobilisation de ressources** pour les deux prochaines années dans le cadre de la mise en œuvre de la nouvelle stratégie. Cette feuille de route devrait pouvoir aider la France et les autres contributeurs actuels à soutenir et à accompagner Unitaid dans la mobilisation des ressources tant au niveau multilatéral que bilatéral. Les opportunités politiques sont également perceptibles en 2023 (présidence brésilienne du G20 et retour du président Lula au pouvoir, qui avait co-fondé l'organisation en 2006).

Unitaid souffre d'une visibilité inégale et d'un manque de valorisation de son impact, malgré un cadre de suivi-évaluation qui a gagné progressivement en robustesse

Il existe un défi persistant de visibilité et d'explication de la mission unique et des impacts d'Unitaid, qui demeurent peu connus, comme constaté dans le cadre des entretiens avec les partenaires et des enquêtes de terrain. La vocation universelle d'Unitaid, dont l'ambition est d'avoir un impact global sur la santé publique des pays en développement après la mise à l'échelle des solutions innovantes qu'elle finance, n'est pas toujours clairement comprise.

Pour répondre à cet enjeu de visibilité, Unitaid a engagé des efforts de promotion²⁹

²⁸ Ces actions se matérialisent par du dialogue politique avec des ministères, des visites dans les capitales de pays donateurs de la présidente et du directeur exécutif, ou bien encore l'organisation d'événements, par exemple en marge de l'Assemblée générale des Nations-unies (AGNU).

²⁹ Par exemple sous forme de vidéos, stories, d'une présence active sur les réseaux sociaux.

à travers une communication croissante sur son mandat et sur les impacts de son action. Par ailleurs, Unitaïd accentue sa proximité avec les pays *via* des visites sur le terrain à haut-niveau plus régulières et la signature de protocoles d'accord (au Kenya, en cours de révision pour le Rwanda et l'Afrique du Sud). Ces partenariats restent toutefois peu nombreux et Unitaïd souffre de l'absence de points focaux responsables de l'engagement avec des pays ou régions. Des efforts restent à mener dans les rapports directs d'Unitaid avec les principales parties prenantes locales investies dans le domaine de la santé, à la fois pour valoriser son impact et faciliter la mise à l'échelle des projets.

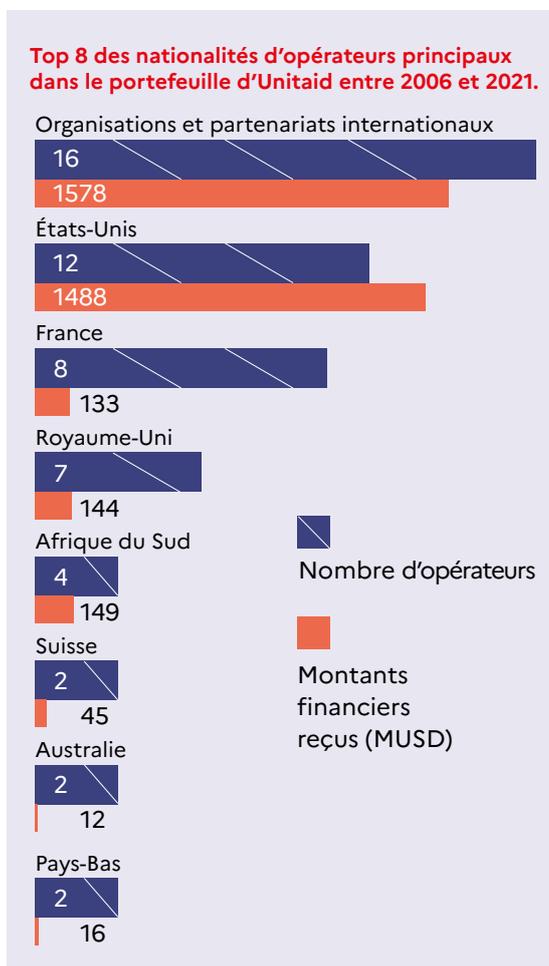
Par ailleurs, le cadre de suivi-évaluation d'Unitaid a gagné progressivement en robustesse, contribuant notamment à clarifier et valoriser son action. L'évolution du modèle opérationnel d'Unitaid s'est accompagnée d'une attention croissante portée par l'organisation aux enjeux relatifs à la mesure d'impacts, à son retour sur investissement et aux conditions de mise à l'échelle des projets. Alors que l'organisation a mis à jour son cadre d'évaluation pour l'aligner avec sa nouvelle stratégie 2023-2027, elle a aussi renforcé son dispositif de suivi-évaluation tout au long du cycle de projets³⁰, et prend part à des initiatives innovantes de modélisation d'impact, en liaison avec les équipes du Fonds mondial.

DES RETOMBÉES RÉELLES ET CROISSANTES POUR LES OPÉRATEURS FRANÇAIS ET POUR CEUX ISSUS DE PAYS EN DÉVELOPPEMENT, MALGRÉ DES DÉFIS PERSISTANTS

La place des opérateurs français a progressé à Unitaïd, mais ils bénéficient de retombées financières encore en retrait en comparaison d'opérateurs d'autres pays

Les opérateurs français se situent en deuxième position³¹ parmi les nationalités les plus représentées dans le portefeuille d'Unitaid sur la période 2006-2021. Sur les 106 projets mis en œuvre par 60 opérateurs

différents sur cette période, pour un montant total de subvention de 3,7 milliards d'USD, 10 projets (9% du total) ont été portés par 8 opérateurs français différents (13% du total) pour un volume financier total de 133 millions d'USD (4% du total).



↑ Source : Élaboration EY d'après les données Unitaïd

En intégrant les opérateurs secondaires³², au total, 17 opérateurs français différents, à la fois opérateurs de terrain et instituts de recherche, ont participé à 12 projets.

Depuis 2015, le positionnement des opérateurs français principaux s'est amélioré : la France a progressé d'un rang, tant en termes de projets (8 contre 2 auparavant) qu'en nombre d'opérateurs principaux (7 contre 2 sur la période précédente, dont 1 commun aux deux périodes). Cette évolution favorable aux opérateurs français se reflète également

³⁰ Allant des phases initiales à travers le ciblage des aires d'intervention et l'élaboration de propositions (estimation de l'impact des projets) à leur achèvement (évaluation externe), en passant par la phase d'élaboration de la subvention (élaboration d'un cadre logique, mesure du retour sur investissement), ou bien encore par la mise en œuvre de projets (fiche synthétique par projet).

³¹ Derrière les États-Unis.

³² Membres de consortium mais n'étant pas chef de file, comme le sont les opérateurs principaux

dans l'augmentation progressive, chaque année, du nombre de projets dans le portefeuille d'Unitaid dans lesquels ils sont impliqués, tant comme récipiendaires principaux que secondaires. Ils sont ainsi passés de 2 opérateurs impliqués sur des projets financés par Unitaid en 2013 à 15 opérateurs français différents impliqués simultanément dans 8 projets en 2020 et en 2021.

Toutefois, malgré leur nombre croissant dans le portefeuille de projets d'Unitaid, les opérateurs français captent une moindre part des ressources. Ils se situent en cinquième place³³ en termes de montants financiers reçus (quatrième place en termes de nationalité), et les projets qu'ils portent sont en moyenne plus petits que la moyenne générale. Leur montant moyen par projet s'élève à 13 millions d'USD contre 35 millions d'USD pour la moyenne générale.

La place des opérateurs des pays en développement a également progressé

La diversification du portefeuille d'Unitaid a profité notamment à **9 opérateurs de 5 pays en développement (Pakistan, Botswana, Inde, Afrique du Sud et Brésil), porteurs de 12 projets.** Ceci fait écho aux attentes du Conseil d'administration, dont la France. Un indicateur stratégique a en effet été introduit pour favoriser cette diversification du portefeuille au profit d'opérateurs de pays en développement avec comme objectif d'atteindre **40% de la base des opérateurs issus des pays en développement d'ici la fin de la période stratégique (2027).** Cette part était de 15% entre 2015 et 2021 (contre 12% entre 2006 et 2014).

Dans ce cadre, le poids grandissant de l'Afrique du Sud notamment (4^e position en termes de financements reçus) est en cohérence avec les besoins épidémiologiques de ces pays en développement : l'Afrique du Sud est le premier de ces pays touchés par le VIH et celui bénéficiant du plus haut niveau d'investissement d'Unitaid sur cette maladie (84 millions d'USD). Fortement touchée par le VIH, la tuberculose et le paludisme et grande bénéficiaire des investissements d'Unitaid, l'Inde pourrait à cet égard être mieux représentée parmi les opérateurs bénéficiaires (absence d'opérateurs depuis 2015). **En revanche, aucun opérateur issu d'un pays les moins avancés n'est représenté.**

Des retombées positives en matière de valorisation de l'expertise française

La collaboration des opérateurs français avec Unitaid est globalement bénéfique pour la valorisation et la reconnaissance de l'expertise française mobilisée dans le cadre des projets. Ces bénéfices sont perceptibles à différents stades du cycle du projet.

En amont des projets, l'avis et l'expertise scientifique et opérationnelle des ONG françaises sont régulièrement recueillis et écoutés par l'ambassadrice pour la santé mondiale et la sous-direction du développement humain du MEAE, de même que le directeur exécutif favorise la proximité entre Unitaid et les opérateurs français au moment de l'élaboration des aires d'intervention et des appels à projets. Toutefois, comme déjà mentionné en partie 2, le cadre de cette consultation omet d'associer certains acteurs clés, notamment du monde de la recherche et plus largement d'engager l'écosystème français en santé mondiale de manière systématique.

Lors de la mise en œuvre des projets, l'expertise des opérateurs est valorisée *via* leur intégration à des consortiums d'opérateurs internationaux, parfois dans des positions de direction. Expertise France pilote ainsi un consortium d'opérateurs internationaux composé notamment de Jhpiego³⁴ et l'Union Internationale pour le Contrôle du Cancer (UICC) dans le cadre du projet SUCCESS. De même, Médecins sans frontières (MSF) France a été choisi par *Partners in Health* (PIH) pour faire partie du consortium du projet « endTB » pour son expertise dans les projets de lutte contre la tuberculose. L'expertise française est aussi promue *via* la bonne couverture et diversité géographiques de leurs projets.

À posteriori, les conclusions scientifiques émanant d'études financées par Unitaid sont utilisées de manière récurrente par l'Organisation mondiale de la Santé (OMS). Les projets portés par des opérateurs français ont pu donner lieu à **l'évolution des directives internationales et nationales en matière de santé publique** *via* l'introduction de produits de santé innovants. Par exemple, le projet CT-NAMSAL au Cameroun, mené par l'Institut Bouisson Bertrand, a permis de faire évoluer les recommandations de l'OMS en prouvant l'efficacité du Dolutegravir comme traitement du VIH chez la femme

³³ Derrière respectivement les organisations et partenariats internationaux, les États-Unis, l'Afrique du Sud et le Royaume-Uni.

³⁴ Organisation à but non lucratif pour la santé internationale affiliée à l'Université Johns Hopkins.



↑ Autotest VIH en Côte d'Ivoire dans le cadre du projet ATLAS © Solthis

enceinte. Par ailleurs, le projet ATLAS porté par l'ONG Solthis au Sénégal, en Côte d'Ivoire et au Mali a aidé à mettre à jour la politique nationale sur l'autotest du VIH dans les trois pays en introduisant et généralisant les autotests auprès des populations.

Les projets d'Unitaid accroissent ainsi la capacité des opérateurs français à contribuer au renforcement des systèmes de santé des pays en développement.

Par exemple, le projet OPP-ERA porté par Expertise France en Côte d'Ivoire, au Cameroun, en Guinée et au Burundi a permis de renforcer les capacités des laboratoires dans ces pays *via* l'introduction de plateformes d'analyses des échantillons pour détecter la charge virale du VIH, et a permis la formation de personnels à cet outil innovant.

Les résultats des projets sont, pour les opérateurs, l'occasion de diffuser largement leurs constats et d'asseoir d'autant plus leur légitimité auprès de leurs pairs, des populations et de la communauté internationale investie dans la santé mondiale. Avec l'appui de la France, des opérateurs français sont conviés à présenter

des retours d'expériences de projets financés par Unitaid. Cela a été par exemple le cas dans le cadre de la 11^e conférence de l'Alliance francophone des acteurs de santé contre le VIH et les infections virales chroniques ou émergentes (AFRAVIH), qui s'est tenue en avril 2022 à Marseille. De la même manière, Solthis est intervenu pour le projet ATLAS³⁵ dans le cadre de la conférence internationale AIDS2022.

Enfin, **la collaboration des opérateurs français avec Unitaid leur apporte des moyens de se professionnaliser davantage,** notamment à travers les **apports financiers** que représentent les subventions d'Unitaid dans leurs modèles de fonctionnement. Ainsi, en 2021, Unitaid était le premier bailleur de l'ONG Solthis en termes d'apport financier de projet (projets ATLAS, AIRE et TB-Speed), et le troisième bailleur de l'ONG Alima à travers le soutien au projet AIRE. **La professionnalisation des opérateurs passe aussi par l'expertise gagnée par les ONG dans la réponse aux appels à projets.** Solthis, habituée aux appels à projets d'Unitaid, a ainsi accompagné ALIMA dans sa réponse à l'appel à projets d'Unitaid dans le cadre du projet AIRE.

³⁵ Source : [Retour sur la conférence AIDS 2022 - Solthis](#)

Des défis structurels et conjoncturels persistants

Dans le cadre des projets financés par Unitaid, la visibilité des opérateurs français est inégale d'un pays d'intervention à l'autre,

y compris parmi les pays prioritaires de l'APD française. Si les opérateurs français bénéficient d'une bonne visibilité dans les pays où ils déploient beaucoup de projets, comme au Cameroun et en Côte d'Ivoire, leur visibilité est logiquement moindre dans les pays où ils sont moins présents, et ceci d'autant plus lorsque des opérateurs d'autres nationalités y sont très présents. Par exemple, les opérateurs français sont peu nombreux à bénéficier de financements d'Unitaid au Sénégal, pays pourtant francophone et situé en Afrique de l'Ouest où plusieurs opérateurs français sont présents (un seul projet financé par Unitaid y est porté par un opérateur français : le projet ATLAS porté par Solthis). À l'inverse, le Sénégal fait partie des principaux pays d'intervention de projets portés par des opérateurs américains (17 portés par la CHAI et PATH).

Par ailleurs, les opérateurs français font face à des défis structurels qui limitent les possibilités de collaboration avec Unitaid.

Par rapport à leurs homologues anglosaxons,

les opérateurs français, et en particulier les instituts de recherche, sont confrontés à des enjeux d'abord d'accès à l'information relative aux appels à propositions, mais surtout de capacité et de taille critique : leurs moyens plus restreints limitent leur capacité à répondre aux appels à projets de grands bailleurs internationaux comme Unitaid et ainsi à accéder à des volumes financiers importants. L'absence de grande ONG française équivalente aux grandes ONG anglo-saxonnes (comme PIH, CHAI, PSI, EGPAF, *Save the Children*) est également à souligner, ces dernières bénéficiant d'une présence pays largement supérieure aux ONG françaises.

Enfin, **des facteurs conjoncturels limitent aussi les retombées pour les opérateurs français**. À titre d'exemple, le projet OPP-ERA porté par l'opérateur français Expertise France a obtenu des résultats contrastés du fait de retards liés à des enjeux concurrentiels. Les projets portés par des opérateurs français sont aussi, pour beaucoup, déployés dans des pays aux contextes socio-économiques difficiles et aux enjeux sécuritaires importants : ils représentent ainsi 50 % des projets Unitaid au Sierra Leone, 30 % des projets au Burundi ou encore 20 % des projets au Burkina Faso et au Niger.



↑ Déclaration commune du Chili et d'Unitaid sur l'importance de la santé maternelle et des enfants pour atteindre les ODD, septembre 2017. Mme Michelle Bachelet, présidente du Chili et M. Celso Amorim, président du Conseil d'administration d'Unitaid. © Albin Lohr-Jones/Unitaid

Chapitre 3

Recommandations

RECOMMANDATION 1

Encourager Unitaid à renforcer sa visibilité et à poursuivre ses efforts de valorisation de sa mission unique et de son modèle opérationnel

Rappel des constats

- Malgré des efforts engagés, il existe un défi persistant de visibilité et d'explication de la mission unique et des impacts d'Unitaid qui demeurent peu connus, ainsi que de mobilisation de moyens conséquents pour la recherche de financements. L'environnement concurrentiel en santé mondiale rend nécessaire d'affiner et de promouvoir l'avantage comparatif d'Unitaid en tenant compte de sa logique de niche.
- Le cadre de suivi-évaluation a gagné progressivement en robustesse en accordant une plus forte attention aux enjeux relatifs au retour sur investissement, à la mesure d'impacts et aux conditions de mise à l'échelle des projets ou bien encore en s'orientant de plus en plus vers des évaluations thématiques ou par grappe de projets. Certaines voies n'ont toutefois jusqu'ici pas été explorées ou que partiellement pour perfectionner ce cadre y compris à partir de bonnes pratiques tirées de standards internationaux.
- Unitaid accentue sa visibilité et sa proximité avec les pays via des visites terrain (présidente du Conseil d'administration, directeur exécutif, ateliers notamment) et la signature de premiers protocoles d'accord (au Kenya, en cours de révision pour le Rwanda et l'Afrique du Sud).

- Ces partenariats restent toutefois peu nombreux et Unitaid souffre encore d'un manque de visibilité sur le terrain, en l'absence de points focaux responsables de l'engagement avec des pays ou régions. Des efforts restent à mener dans les rapports directs d'Unitaid avec les principales parties prenantes locales investies dans le domaine de la santé, à la fois pour valoriser son impact et faciliter la mise à l'échelle des projets.

1. Continuer à appuyer les efforts de communication d'Unitaid pour valoriser sa mission unique, son modèle et son action

- **Soutenir Unitaid dans la construction d'un discours et d'un argumentaire synthétique** pour valoriser ses avantages comparatifs et son positionnement spécifique³⁶.
- **Maintenir les efforts destinés à renforcer la représentation et la visibilité d'Unitaid au niveau international** via la promotion d'Unitaid dans le cadre d'instances internationales et la valorisation de son rôle dans le cadre des réflexions menées sur l'évolution de l'architecture de la santé mondiale.
- **Valoriser les projets et rendre le financement des projets par Unitaid plus visible** via des événements dédiés et en encourageant Unitaid à renforcer ses exigences vis-à-vis de ses opérateurs tout en vérifiant le respect de ces exigences.
- **Encourager Unitaid à communiquer de façon ciblée** à destination des décideurs au sein des administrations à travers la valorisation des indicateurs de performances (KPI) sous forme d'infographies.

³⁶ En amont de recherche, de financement et de production des produits innovants de santé et pour créer les conditions favorables.

2. Encourager Unitaïd à accentuer sa proximité avec les gouvernements des pays bénéficiaires pour valoriser son action sur le terrain

– Encourager Unitaïd à poursuivre ses visites de terrain, notamment celles à haut-niveau sur une base périodique raisonnable.

– Accompagner des réflexions sur les moyens de renforcer l'engagement pays d'Unitaid, en particulier via l'appui d'acteurs régionaux et des CRSM (sous réserve de moyens additionnels alloués par la France)³⁷.



↑ Enfants tenant quelques-uns des premiers médicaments pédiatriques contre la tuberculose financés par Unitaïd et adaptés aux enfants - © TB Alliance

³⁷ Cela pourrait être expérimenté dans les quelques pays ayant noué un protocole d'accord avec Unitaïd (Kenya, Rwanda, Afrique du Sud) et/ou concentrant un nombre important de projets.

RECOMMANDATION 2

Accompagner Unitaid dans le renforcement de sa politique de partenariats

Rappel des constats

- Doté d'un positionnement atypique et d'une mission unique lui conférant une logique de niche, Unitaid s'appuie sur une politique partenariale riche et variée, qui manque néanmoins de lisibilité sur les complémentarités recherchées et les retombées attendues de ces partenariats.
- Malgré des progrès accomplis, la collaboration entre Unitaid et le Fonds mondial peut être améliorée, notamment pour favoriser le déploiement des projets d'Unitaid par le Fonds mondial. Il n'existe pas à ce stade de mécanisme formel de dialogue stratégique entre les deux organisations. Une confusion des rôles respectifs d'Unitaid et du Fonds mondial en matière de façonnage de marché existe également avec l'initiative NextGen Market Shaping du Fonds mondial, incluse dans sa Stratégie 2023-2028, qui vise à garantir un accès égalitaire aux produits de santé de qualité. Par ailleurs, Unitaid et ses projets ne sont pas suffisamment représentés dans les pays, en particulier dans le cadre des instances de coordination nationales du Fonds mondial.

1. Soutenir Unitaid dans l'opérationnalisation de sa politique partenariale

Au travers d'une feuille de route opérationnelle, mieux définir les besoins de collaborations, en particulier les partenariats ou typologies de partenariats prioritaires, et mettre davantage en évidence les avantages d'Unitaid et ses complémentarités avec d'autres organisations.

2. Soutenir le renforcement de la collaboration transversale entre Unitaid et le Fonds mondial au niveau des sièges

Depuis les sièges à Genève, encourager Unitaid et le Fonds mondial à renforcer le dialogue stratégique par la mise en place d'un mécanisme formel d'échange afin d'aligner les objectifs et les investissements, coordonner les actions et chercher des solutions en cas d'éventuels blocages entre les deux organisations. Ce dialogue stratégique viserait également à rechercher et souligner les complémentarités entre leurs actions respectives³⁸ et à travailler à la mise en place d'un continuum clair dans le mécanisme de transition des projets d'une organisation à l'autre.

3. Contribuer à renforcer la collaboration entre Unitaid et le Fonds mondial pour favoriser la mise à l'échelle des projets sur le terrain

Sur le terrain, aider et encourager Unitaid à se rendre plus visible dans le cadre des instances de coordination nationale (ICN) afin de favoriser le passage à l'échelle des projets locaux financés par Unitaid ayant fait leurs preuves. Un effort particulier sera à porter dans la phase de préparation des requêtes de financement du Fonds mondial et via un partenariat plus étroit avec l'Initiative.

³⁸ Par exemple dans le domaine du façonnage de marchés afin de limiter les éventuelles redondances avec l'initiative NextGen Market Shaping de la nouvelle stratégie du Fonds mondial

RECOMMANDATION 3

Continuer à soutenir les efforts de diversification des ressources d'Unitaid

Rappel des constats

- Unitaid a accentué ses efforts de mobilisation de ressources, notamment via la mise en place d'actions bilatérales en direction de certains donateurs et d'actions conduites via les instances multilatérales et forums internationaux. Ces efforts n'ont toutefois pas permis d'atténuer la dépendance vis-à-vis de la contribution financière française, ni d'atténuer la volatilité des contributions reçues. Le plan de mobilisation de ressources des prochaines années a été récemment finalisé dans le cadre de la mise en œuvre de la nouvelle stratégie.
- Un manque de volume est constaté dans la contribution de base des donateurs. Cependant, des opportunités sont à saisir : un momentum actuel existe au Brésil avec le retour du président Lula au pouvoir, sur lequel il conviendrait de capitaliser ; par ailleurs un travail de plaidoyer d'Unitaid plus périodique reste à réaliser auprès des pays assumant les présidences tournantes du Conseil de l'UE : ce plaidoyer n'a pas été mis en place, a priori, en amont de la formulation de la dernière stratégie d'Unitaid, à savoir concomitamment à la présidence portugaise (contributeur au modèle ACT-A d'Unitaid).

1. Appuyer et nourrir la mise en œuvre de la feuille de route de mobilisation des ressources d'Unitaid

- Assumer un rôle accru au Conseil d'administration dans le suivi de la politique de mobilisation des ressources d'Unitaid et fournir un appui à la mise en œuvre de la feuille de route de mobilisation des ressources d'Unitaid ainsi que les plans d'actions sous-jacents³⁹.
- Promouvoir une réflexion sur une évolution du modèle d'Unitaid⁴⁰, tout en plaidant pour que les contributions de fonctionnement restent la composante majoritaire du modèle financier d'Unitaid.
- Jouer un rôle de chef de file dans les réflexions sur le lien santé et climat/ODD et les financements innovants possibles, et accompagner Unitaid à être une organisation à l'avant-garde, notamment via l'élaboration d'une stratégie (ou d'un plan d'action) dédiée.

2. Poursuivre les efforts de conviction de plaidoyer auprès de pays contributeurs actuels ou potentiels

- Aider Unitaid à mener un travail de conviction plus systématique auprès des pays assumant les présidences tournantes du Conseil de l'UE.
- Soutenir Unitaid dans ses efforts de plaidoyer auprès des pays qui pourraient être sensibles à sa plus-value mais également auprès des pays avec qui la France entretient des relations bilatérales régulières, et qui sont contributeurs au Fonds mondial (ex : Qatar, Arabie Saoudite). Il serait également pertinent de cibler des pays déjà contributeurs, en portant, par exemple, une attention particulière au Brésil en l'encourageant à jouer un rôle d'Ambassadeur d'Unitaid dans certaines enceintes de concertation internationales (présidence du G20 en 2024 notamment).

³⁹ Pour ce faire, la France pourra mobiliser le réseau diplomatique français (CRSM ou Conseillers Enjeux globaux) en enrichissant/ actualisant l'analyse de contexte et les plans d'engagements d'Unitaid par bailleur.

⁴⁰ Plusieurs scénarios pourront être étudiés notamment la possibilité d'une reconstitution conjointe Unitaid – Fonds mondial en 2025 (annoncé par le président de la République en septembre dernier) ; le recours à des ressources provenant d'autres types de donateurs que les États ; l'introduction de fenêtres thématiques ou par aire programmatique, à l'image du modèle existant dans des fonds concessionnels de développement ; d'autres mécanismes de financements innovants (ex : émission obligatoire climat-santé, rôle des taxes).

RECOMMANDATION 4

Améliorer la définition, le processus d'élaboration et le suivi des priorités françaises exprimées à Unitaïd

Rappel des constats

- Les positions de la France vis-à-vis d'Unitaid sont exprimées principalement lors des réunions du Conseil d'administration d'Unitaid (et/ou de ses comités) et rappelées, de manière orale, à l'occasion d'échanges réguliers entre les équipes du MEAE et d'Unitaid. Elles sont aussi succinctement mentionnées dans les courriers successifs accompagnant les annonces de contribution. Ces priorités ont souffert d'une certaine discontinuité dans leur expression formelle depuis la création d'Unitaid. Plus largement, elles manquent de précision en particulier s'agissant des géographies prioritaires pour la France. En comparaison, le Royaume-Uni, deuxième contributeur à Unitaïd, exprime des attentes de manière plus formelle et systématique via sa revue annuelle d'Unitaid.
- La formulation des positions françaises à Unitaïd ne paraît pas avoir reposé au fil des années sur des mécanismes de coordination interministérielle, ni sur une consultation de l'écosystème français en santé mondiale. Toutefois, des évolutions récentes positives sont à signaler.
- La France est dotée d'une variété de leviers qu'elle mobilise de manière relativement efficace pour soutenir la prise en compte de ses priorités. Elle n'active toutefois que partiellement la mobilisation de son réseau diplomatique en santé mondiale dans son suivi d'Unitaid. Ceci peut s'expliquer en raison d'enjeux de dimensionnement et de nécessaire priorisation des sujets au sein du portefeuille de suivi des CRSM.

1. Amplifier la mobilisation de l'écosystème français pour alimenter la réflexion sur le positionnement d'Unitaid et sur les axes de coopération d'Unitaid avec la France

- **Au niveau interministériel, renforcer la coordination interservices/ interministérielle** (ministère de la Santé et de la Prévention, ministère de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique, ministère de la Transition écologique et de la cohésion des territoires, ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche, etc.) en vue de l'élaboration de positions françaises en amont de réunions du Conseil d'administration sur des sujets d'intérêt commun (ex : financements innovants, enjeux associés à l'évolution du modèle financier, lien Santé-climat/ODD, etc.).
- **Au niveau de la consultation des partenaires extérieurs, élargir le groupe de consultation** en y associant, en plus de la société civile et les opérateurs déjà présents, d'autres instituts de recherche importants (ex : ANRS | MIE, ANR, Institut Pasteur, etc.) et le monde scientifique.
- **Au niveau du réseau diplomatique en santé mondiale, mobiliser ce dernier de manière plus systématique** (concertations tous les deux mois, préparation d'une fiche synthétique sur l'activité d'Unitaid dans leurs zones d'intervention⁴¹), et étudier l'opportunité d'une création de poste(s) VIA Santé mondiale, *a minima* 1 ou 2 en Afrique⁴².

2. Clarifier et communiquer plus clairement les attentes françaises vis-à-vis d'Unitaid

- **En termes de priorités à définir, préciser davantage les attentes de la France vis-à-vis d'Unitaid lors de chaque contribution pluriannuelle** (au niveau thématique, institutionnel et opérationnel).
- **Définir des attentes opérationnelles** à prioriser s'agissant de l'évolution d'Unitaid et de la coopération de la France avec Unitaïd sur les trois années à venir.
- **Améliorer le suivi de la prise en compte des priorités** exprimées à Unitaïd et de sa coopération avec Unitaïd (cadre de redevabilité à définir).

⁴¹ *A minima* une fois tous les cinq ans en amont de l'élaboration de la stratégie d'Unitaid ou chaque deux ans et demi à l'occasion de la revue à mi-parcours.

⁴² Avec un mandat centré sur Unitaïd, en complément du mandat du CRSM axé sur le Fonds mondial et l'APD bilatérale par exemple

RECOMMANDATION 5

Renforcer les partenariats entre Unitaid et les acteurs français

Rappel des constats

- Les opérateurs français se situent en deuxième position parmi les opérateurs principaux les plus représentés dans le portefeuille d'Unitaid et en cinquième place en termes de montants financiers reçus sur la période 2006-2021. Bien que leur positionnement soit en progression depuis 2015, ces opérateurs paraissent encore relativement en recul en termes de montants financiers reçus, derrière par exemple des opérateurs de pays ne contribuant pas à Unitaid (États-Unis, Afrique du Sud).
- Par ailleurs, la valorisation de l'expertise française fait face à des défis pour ces opérateurs français. En effet, des facteurs⁴³ limitent la collaboration avec des opérateurs français, en particulier ceux issus du monde de la recherche.
- L'articulation d'Unitaid est perfectible avec l'aide bilatérale française et d'autres dispositifs/acteurs de la recherche comme l'AFD, l'Initiative et l'ANRS | MIE, du fait de liens encore peu développés.

1. Mobiliser des leviers au service de la valorisation de l'expertise et de la visibilité française

- **En termes de dispositifs et leviers d'accompagnement, renforcer l'écosystème d'opérateurs français, en s'appuyant sur des têtes de réseau,** via par exemple un accompagnement pédagogique à la compréhension de l'écosystème de santé mondiale.

- **Améliorer le partage et la diffusion d'informations** relatives aux appels à projets d'Unitaid auprès des opérateurs français, notamment issus du monde de la recherche. Il serait aussi utile d'**élaborer un guide de bonnes pratiques** pour favoriser cet accompagnement et de créer un événement annuel pour valoriser l'expertise française et favoriser le partage d'expériences.

2. Encourager Unitaid à renforcer les partenariats avec d'autres acteurs et dispositifs français

- **Au niveau des outils,** encourager la conclusion par Unitaid, de partenariats construits avec le Groupe AFD (incluant Expertise France), l'ANRS | MIE⁴⁴ et l'Institut Pasteur par exemple. Le travail avec l'AFD pourra s'orienter sur des questions comme le climat, le financement innovant et la production régionale de produits et technologies de santé. Plus de synergies seront également à rechercher avec L'Initiative.
- **Au niveau d'instances/mécanismes,** mettre en place un séminaire ou alternativement des réunions bilatérales à haut-niveau (Deep Dive)⁴⁵ associant Unitaid et les acteurs français (AFD, Expertise France, L'Initiative, monde de la recherche, société civile).

⁴³ Une connaissance variable des appels à projets d'Unitaid par des acteurs français, en particulier de la recherche ; des faiblesses structurelles des opérateurs français par rapport à ceux anglosaxons (enjeux budgétaires, de taille, de présence, d'équipée dédiée à la réponse aux propositions) ; une différence de conception du partenariat bailleur-opérateur entre Unitaid et les opérateurs français (Unitaid est très demandeur de justifications et d'itérations avec l'opérateur, ce qui peut s'interpréter comme un manque de confiance) ; une possible divergence de conception de la mesure du résultat et de l'impact (accent mis sur la dimension qualitative côté opérateurs français).

⁴⁴ L'ANRS | MIE pourrait jouer un rôle de tête de réseau pour le monde de la recherche.

⁴⁵ Sur une base périodique à définir : annuelle, tous les deux ans et demi à l'occasion de la revue à mi-parcours d'Unitaid, ou tous les cinq ans en amont de la formulation de la stratégie d'Unitaid.



↑ Autotest VIH - © PSI et Dogsontherunphotography

Principaux sigles et acronymes

ACT-A	Access to Covid Tools Accelerator (dispositif pour accélérer l'accès aux outils de lutte contre la Covid-19)
AFD	Agence française de développement
AGNU	Assemblée générale des Nations-unies
ANRS MIE	Agence nationale de recherches sur le sida et les hépatites virales Maladies infectieuses émergentes
APD	Aide publique au développement
CA	Conseil d'administration
CICID	Comité interministériel de la coopération internationale et du développement
CRSM	Conseillers régionaux en santé mondiale
DGM/HUMA	Sous-direction du Développement humain du ministère de l'Europe et des Affaires étrangères (MEAE)
FCDO	Ministère des affaires étrangères et du développement du Royaume-Uni
FM	Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme
ICN	Instance de coordination nationale
MEAE	Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères
MUSD	Millions de dollars américains
Mds d'USD	Milliards de dollars américains
MSP	Ministère de la Santé et de la Prévention
OCDE	Organisation de coopération et de développement économique
ODD	Objectif de Développement Durable
OMS	Organisation mondiale de la Santé
ONG	Organisation non gouvernementale
PMA	Pays les Moins Avancés
PTF	Partenaire technique et financier
UE	Union européenne
SM	Santé mondiale
VIA	Volontaire international en administration

Évaluation de la contribution de la France à Unitaïd

Fondée en 2006 par cinq pays (France, Brésil, Chili, Norvège, Royaume-Uni), Unitaïd est une organisation mondiale atypique dans le paysage de la santé mondiale. Sa création s'inscrit dans le sillage des réflexions sur les financements innovants pour le développement et son cœur de métier est principalement axé sur la lutte contre les trois grandes pandémies à savoir le VIH/sida, la tuberculose et le paludisme. Depuis sa création, Unitaïd a reçu près de 4 milliards de dollars américains de subventions, dont 2 milliards provenant de la France, son principal contributeur.

L'évaluation estime qu'Unitaid est une organisation qui reflète une vision française en santé mondiale. Bien qu'elles gagneraient à être plus précises, les priorités que la France relaie auprès d'Unitaid sont jugées cohérentes avec ses priorités stratégiques en santé mondiale. De plus, Unitaïd apparaît comme une organisation performante, bien qu'elle soit confrontée à des enjeux de visibilité et de mobilisation de ressources. Malgré des défis persistants, l'évaluation constate également des retombées réelles et croissantes au bénéfice des opérateurs français et de ceux issus de pays en développement.

Les évaluateurs recommandent à la France d'encourager Unitaïd à poursuivre ses efforts de visibilité et de valorisation de sa mission unique et de son modèle d'investissement. Ils préconisent d'accompagner le renforcement de la politique de partenariats d'Unitaid et de continuer à soutenir la diversification des ressources de l'organisation. Enfin, les évaluateurs proposent d'améliorer la définition et le suivi des priorités que la France relaie auprès d'Unitaid et de renforcer les partenariats avec les acteurs français.

Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères

Direction générale de la mondialisation, de la culture, de l'enseignement et du développement international

Délégation des programmes et des opérateurs

Cellule évaluation