



GOUVERNEMENT

*Liberté
Égalité
Fraternité*

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



Synthèse en français et en anglais

Conception et rédaction

Direction générale du Trésor et ministère
de l'Europe et des Affaires étrangères

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

Et un appui de [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	3
Partie 1	
Évaluation de la dotation de la France à l'International Finance Facility for Immunisation (IFFIm)	4
Evaluation of the French contribution to International Finance Facility for Immunisation (IFFIm)	34
Partie 2	
Réponses aux recommandations	63
Partie 3	
Composition du groupe de référence	75

Avertissement

Les évaluations publiées par le ministère de l'Économie, des Finances et de la Relance 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

PARTIE 1 : Évaluation de la dotation de la France à l'International Finance Facility for Immunisation (IFFIm)	4
Synthèse de rapport final	6
Mandat de l'évaluation	7
Contexte de l'évaluation	8
Principales conclusions de l'évaluation	12
Pertinence et cohérence	12
Efficacité	16
Efficiences	21
Prospective et recommandations	26
Inscrire la décision de réengagement de la France dans l'IFFIm dans une stratégie globale de soutien à GAVI	26
Clarifier les attentes françaises vis-à-vis de l'IFFIm	28
Accompagner les réflexions initiées au sein de GAVI/ IFFIm pour renforcer la pertinence et l'efficacité du mécanisme	29
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 2006¹ ;
- Tirer des enseignements utiles pour alimenter les positions de la France vis-à-vis de l'IFFIm en tant que mécanisme et source de financement pour GAVI (Alliance du Vaccin)² ;
- Nourrir la réflexion stratégique de la France dans la perspective de la conférence de reconstitution des ressources de GAVI organisée en juin 2020 afin de recueillir des fonds pour financer le programme de GAVI pour la période 2021-2025³.

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.

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

² « Global Alliance for Vaccines and Immunization », organisation internationale créée en 2000 afin d'assurer aux enfants vivant dans les pays les plus pauvres un meilleur accès aux vaccins nouveaux ou sous-utilisés. L'abréviation GAVI est privilégiée dans la suite du présent document pour désigner cette organisation.

³ 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 2030⁴. **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-Uni⁵.

Statutairement, l'IFFIm est **une entreprise commerciale anglaise à responsabilité limitée**, sans capital, également enregistrée comme une organisation caritative au Royaume-Uni (« *Charity* »)⁶. 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.

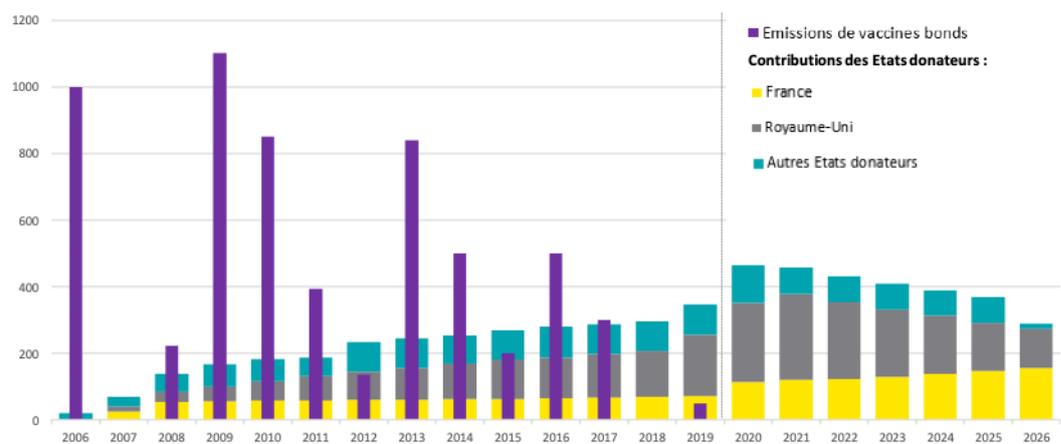
⁴ Plusieurs milliers de milliards de dollars seront nécessaires annuellement pour atteindre les ODD d'ici 2030, tandis que l'APD mondiale ne s'élevait qu'à environ 140 Mds \$ (CNUCED- Conférence des Nations Unies sur le Développement et le Commerce, 2014).

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

⁶ 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 États donateurs qui se sont engagés à verser un total de 6,55 milliards de dollars entre 2006 et 2037⁷, selon un calendrier prédéfini qui court entre 10 et 23 ans selon les États et les tranches d'engagement.

Figure 1
Calendrier de versement des pays donateurs et des émissions de vaccine bonds⁸



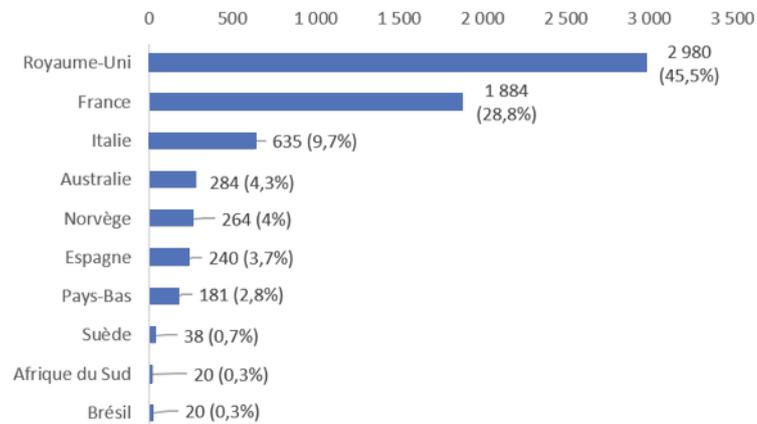
Source : Élaboration EY sur la base des données au 30 septembre 2019 (Document Contributions and Proceeds to GAVI)

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.

⁷ 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

⁸ Les engagements des États 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 milliards⁹ de dollars ont été mobilisés par GAVI sur l'ensemble des financements levés via l'IFFIm¹⁰ 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

10 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 US¹¹), plaçant celle-ci au 2^e 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 2006-2021¹² ;
- 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^{er} 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)¹³ et de prêt (depuis 2015), même si la contribution française à GAVI a jusqu'ici principalement transité via la Facilité.

¹¹ Contributions GAVI, 31 décembre 2019, date de change : 2016

¹² 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).

¹³ 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 DTC¹⁴ 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.

¹⁴ 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 GAVI¹⁵ ;
- 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

¹⁵ 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^e 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 thématiques¹⁶, 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 données¹⁷. 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 2005¹⁸). 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 République¹⁹ 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**

¹⁹ 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'avion²⁰.

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 innovants²¹. D'autres instruments dans le domaine de la santé ont également été créés tels que le PEF (Pandemic Emergency Financing Facility²²) ou de l'Alliance CEPI (Coalition for Epidemic Preparedness Innovations)²³, 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

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

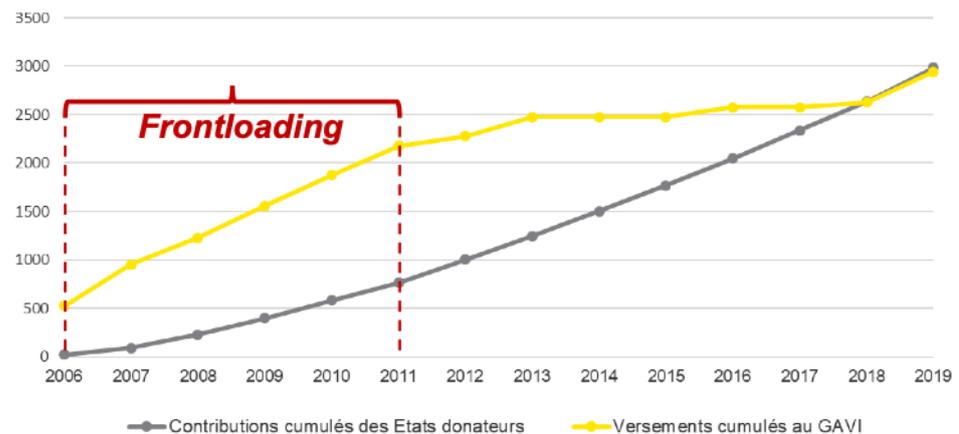
²¹ Conclusions du G7 sur les financements pour le développement durable, Juillet 2019 : <http://www.leadinggroup.org/article1262.html>

²² 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

²³ 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 cumulés mobilisés 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 de 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 2016-2019²⁴. 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 »²⁵, 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 2018²⁶.

Alors qu'à sa création, l'IFFIm avait pour objectif de fournir un financement de 4 milliards de dollars à GAVI à l'horizon 2015²⁷, 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

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

²⁵ 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).

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

²⁷ 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 débloquer 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 GAVI²⁸.

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 2025²⁹. 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

²⁹ 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 USD³⁰ (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
---	-----------

³⁰Ce 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^e 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 britannique³¹ 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

PART 1

EVALUATION OF THE FRENCH CONTRIBUTION TO IFFIM

**(INTERNATIONAL
FINANCE FACILITY FOR
IMMUNISATION)**

SUMMARY

PART 1 :	
Evaluation of the French contribution to IFFIm	35
Final report summary	36
Terms of reference	37
Context of the evaluation	38
Main conclusions of the evaluation	42
Relevance and coherence	42
Efficacy	46
Efficiency	51
Prospects et recommendations	55
Integrating France's decision to re-engage in IFFIm into an overall GAVI support strategy	55
Clarifying French expectations of IFFIm	57
Supporting the discussions initiated within GAVI/IFFIm to strengthen the relevance and efficacy of the mechanism	58
Improving the monitoring of the French contribution to IFFIm by French institutional services	60

Final report summary

October 2020

Acknowledgments

The EY team members would like to thank all the stakeholders they met for their availability and the quality of their contributions which helped the conduct of this mission and the elaboration of this evaluation along.

Special thanks go to the representatives met at GAVI and IFFIm, who were particularly available and responsive, as well as to the members of the Reference Group for their comments and useful contributions to improving the recommendations of the evaluation.

Caution EY

This document has been drawn up on the basis of the needs and information that you have communicated to us, by reference to your context and in accordance with the current legal and economic environment. The conclusions stated therein are based on our methods, processes, techniques and expertise. Therefore, they are, as well as the medium, our property. The decision to implement these conclusions or not, as well as the modalities of implementation are your sole responsibility. This document is reserved for the use of the Ministry of Economy and the Ministry of Europe and Foreign Affairs, it being specified that in any case EY denies all responsibility towards third parties.

Terms of reference

The International Finance Facility for Immunisation (IFFIm) is an innovative financing mechanism set up by the United Kingdom and France in 2006, following discussions on the Millennium Development Goals (Millennium Summit, 2000) and their financing.

The French Treasury of the Ministry of Economy and Finance, together with the Ministry of Europe and Foreign Affairs (MEAE) has launched an evaluation of France's contribution to IFFIm in order to assess its effectiveness and efficiency.

More specifically, this evaluation had the following objectives:

- Report on French contribution to IFFIm, as it has not yet been evaluated by the supervisory administration since the creation of IFFIm in 2006³² ;
- Draw useful lessons to feed France's positions towards IFFIm as a mechanism and source of funding for GAVI³³ ;
- Feed France's strategic reflections in view of the GAVI replenishment conference organised in June 2020 to raise funds to finance the GAVI program for the period 2021-2025³⁴ .

Following a scoping phase of the study, the data collection work took place between February and April 2020. It included an in-depth documentary review of strategic, financial and operational documents, and more than 50 interviews conducted with various stakeholders (French institutions, representatives of other donors, members of the Board of Directors of IFFIm, GAVI, World Bank, financial stakeholders, representatives of the civil society, representatives of the pharmaceutical industry in France, etc.). Some of these interviews took place during a visit to London on March 2-3, 2020 (IFFIm Board, representatives of DFID, representatives of Slaughter and May as well as an independent member of the GAVI Board of Directors) as well as during interviews organised with GAVI by videoconference (given the health crisis related to COVID-19) on March 12 and 13, 2020.

32 An assessment had been carried out by the Cour des Comptes in 2010 concerning the tax on airline tickets and the use of its revenues and had issued recommendations relating to the functioning of IFFIm, the monitoring of which is carried out within the framework of this study

33 « Global Alliance for Vaccines and Immunisation », international organisation created in 2000 to provide children living in the poorest countries with better access to new or underused vaccines. The abbreviation GAVI is used in the remainder of this document to designate this organisation

34 The Global Vaccine Summit was organized in London on June 5, 2020 and took place by videoconference.

Context of the evaluation

IFFIm, created in 2006: a first large-scale experiment of the concept of financing facility for development

Following the Millennium Summit (2000), the idea of innovative financing was mentioned by the Monterrey Consensus on Development Financing (2002) as a possible response to the insufficiency of traditional financing to meet the challenges of development, in the past for the MDGs, or today the Sustainable Development Goals (SDGs) until 2030³⁵. The notion of innovative financing has since been increasingly recognised in international debates, from the creation of the Leading Group on Innovative Financing in 2006, to the Doha Declaration of 2008, through the United Nations resolution 65/146 in 2010, or even the Rio Declaration of 2012, then the achievements of the Addis Ababa Action Program in 2015.

It is within the framework of these reflections that the IFFIm was set up by the United Kingdom and France: the decision to create the IFFIm was taken in 2004, via an agreement between the services of Gordon Brown (United Kingdom) and Nicolas Sarkozy (then Minister of Finance). Negotiations continued in 2005 around the ECOFIN Council and were formalised in a joint declaration between France and the United Kingdom³⁶.

IFFIm is statutorily a **UK limited liability company**, without capital, also registered as a UK Charity³⁷. The IFFIm mechanism allows IFFIm to raise funds on the international capital markets by issuing bonds ("**Vaccine bonds**") **backed by long-term and legally binding commitments from States donors**. These bonds fall into the category of «*social bonds*», as they aim to finance social initiatives through support for vaccination campaigns.

The purpose of IFFIm funding is to support GAVI ("Global Alliance for Vaccines and Immunisation"), a foundation established in 2000 to promote sustainable and equitable access to immunisation, improvement of health systems and regulation of the vaccines markets. GAVI is a public-private partnership whose objective is to increase vaccination coverage in the poorest countries (access to existing underused vaccines, promoting the introduction of new vaccines and strengthening national health systems linked to vaccination, response to epidemics, etc.). GAVI brings together donor and recipient countries, the World Bank, WHO, UNICEF, private organisations such as the Bill & Melinda Gates Foundation, as well as stakeholders from civil society and private pharmaceutical sector.

³⁵ Several trillion dollars will be needed annually to reach the SDGs by 2030, while global ODA only amounted to about \$140 billion (United Nations Conference on Development and Trade, 2014)

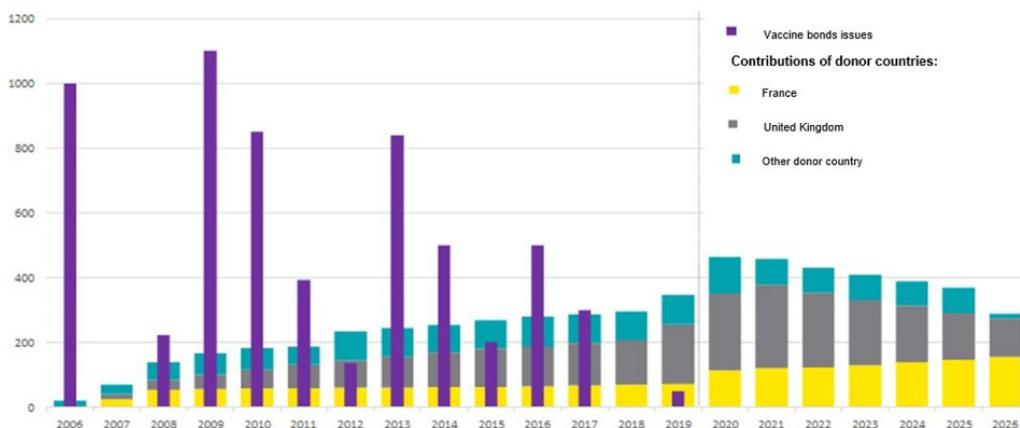
³⁷ Cour des Comptes, Report 58-2 on the airline ticket tax and the use of benefits, 2010

³⁶ DG TRESOR, Report for the Minister in bilateral meeting with Gordon Brown, 2005

Donor countries have pledged US\$6.55 billion to IFFIm and the instrument has provided up to US\$2.9 billion in funding to GAVI

As of the date of this evaluation, IFFIm has 10 donor countries that have pledged a total of US\$6.55 billion between 2006 and 2037, according to a predefined timetable that ranges from 10 to 23 years, depending on the state and the commitment instalments ³⁸.

FIGURE 4
Disbursement schedule of donor countries and vaccine bonds issues³⁹



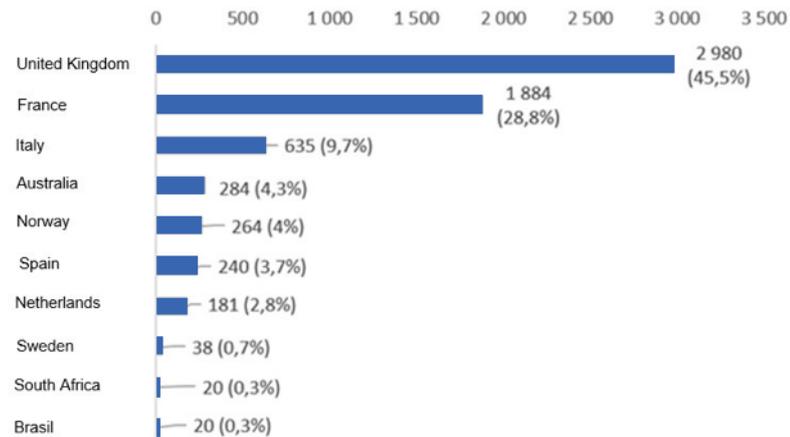
Source: EY production based on the data of September 30th, 2019 (Contributions and Proceeds to GAVI document)

Following its creation by France and the United Kingdom, other countries have pledged to contribute to IFFIm: Italy, Spain, Sweden and Norway in 2005, then South Africa in 2007, the Netherlands in 2009, and Australia in 2011, and more recently Brazil in 2018.

³⁸The dollar value varies with exchange rates: it was just over US\$5 billion at the end of 2018 according to the 2018 annual financial report of IFFIm

³⁹Commitments from donor states decrease sharply after 2016 (only the United Kingdom continues these commitments to a lesser extent until 2019, Norway until 2030 and Brazil until 2037).

FIGURE 5
Allocation of the contribution to IFFIm by share of financial commitments by country
(us\$ millions)



Source: IFFIm website –EY production (amount in millions of dollars, based on exchange rates in force on the date of signature of the grant agreements)

By the end of 2019, donor states had disbursed US\$ 2.9 billion (about half of the total planned commitments up to 2037). The schedule of future disbursements runs until 2037, with a significant decrease from 2027 onwards (mainly due to the end of French commitments in 2026 and a significant decrease in the United Kingdom's commitments that same year).

Based on commitments from donor countries, US\$ 6.1 billion of «vaccine bonds» have been issued since 2006 by IFFIm through 30 issues on different markets (uridashi, kangaroo, eurobond, sukuk and global benchmark).

Over the period 2006 to 2019, US\$ 2.9 billion⁴⁰ was mobilised by GAVI out of the total funding raised through IFFIm (48% of the total financing raised by IFFIm⁴¹). This amount represented 17% of GAVI's total resources over 2006-2019, with significant differences between periods; IFFIm's share of GAVI's resources reached 53% over the period 2006 to 2010, and 70.6% (US\$ 524 million) in 2006 alone, IFFIm's first year of operation.

A global commitment from France of 1.39 billion euros to IFFIm

France's contribution to IFFIm is part of its broader mobilisation in favour of innovative financing and global health. For the period 2007-2026, France's overall commitment to IFFIm amounts to 1.39 billion euros (US \$ 1.7 billion⁴²) making it the second largest contributor to IFFIm after the United Kingdom (US \$ 2.6 billion). This financial commitment is divided into three instalments:

⁴⁰ IFFIm 3Q2019 Quarterly report

⁴¹ The difference between the total volume of bonds issued and disbursements to GAVI is primarily to refinance IFFIm's debt pending disbursement of donor governments' commitments, with bonds issued in the markets to be repaid by IFFIm on a 3-4 year basis.

⁴² GAVI contributions, December 31st, 2019

- An instalment of 372.8 million euros financed by the FSD (Solidarity Fund for Development), itself financed by the tax on airline tickets for the 2006-2021 period⁴³ ;
- A second instalment of 867.16 million euros initially financed by the “110 budget program” relating to economic and financial development assistance from the French Treasury, then by the FSD from 2016 for the 2007-2026 period;
- An additional instalment (third instalment) granted in 2015 for an amount of 150 million euros financed through the FSD for the 2022-2026 period.
- Of these various commitments, France had paid 685.31 million euros to IFFIm by January 1st, 2020, and 704.65 million euros remained to be disbursed at that date.
- In addition to IFFIm, France has funded GAVI through direct contributions in the form of grants (before 2015)⁴⁴ and loans (since 2015) , although France’s contribution to GAVI has so far mainly been channelled through the Facility.

43The FSD is implemented on behalf of the French government by the AFD (French Development Agency) which manages the financial part of the agreement (payment to the organizations concerned, etc.).

44In 2015, France, via AFD, made a 100-million-euro long-term concessional loan available to GAVI to help increase vaccination coverage in six French-speaking countries in the Sahelian zone. This loan was the subject of a tripartite agreement signed between AFD, GAVI and the Bill & Melinda Gates Foundation, the latter committing to reimburse the loan allocated by AFD.

Main conclusions of the evaluation

RELEVANCE AND COHERENCE

From a frontloading mechanism to a flexibility and guarantee tool: a financial instrument that has remained relevant for GAVI since its creation

A relevant instrument for GAVI when it was created to accelerate immunisation coverage in developing countries

When IFFIm was created in 2006, much progress was still to be made in the area of immunisation coverage, which since the 1990s has become one of the health interventions considered by the WHO to be among the most effective and of rapid impact. It was the keystone to achieving Millennium Development Goal 4 (MDG 4) "Reduce child mortality" by 2015, which has since been taken up within Sustainable Development Goal 3 (SDG 3) "Enable everyone to live in good health and promote the well-being of all at all ages" by 2030. Despite efforts to strengthen the deployment of the EPI (Expanded Program on Immunisation) created in 1974, the number of deaths linked to the under-use of vaccines remained very high, both for long-standing vaccines (measles, tetanus, pertussis) and for more recently approved and distributed vaccines (rotavirus, pneumococci, hepatitis). In 2006, 26.3 million children under one year old (79%) had not been immunised with DTP3⁴⁵ worldwide and these figures concealed deep geographical disparities.

In this context, the creation of IFFIm and its frontloading mechanism (consisting in converting long-term pledges into immediate financial resources, known as "frontloading" resources) appeared **particularly suited to enable rapid and massive mobilisation of the necessary resources to finance accelerated catching up and expansion of immunisation coverage** in developing countries. Already identified as one of the essential vectors for supporting the implementation of the MDGs and those of the WHO strategy for 2006-2015 in developing countries, GAVI was still in 2006 a young institution, created only six years earlier, and endowed with limited resources mainly from the Gates Foundation. The creation of IFFIm was therefore all the more relevant that GAVI needed significant funding to implement its mandate and provide stronger support for vaccination programs in its countries of intervention.

⁴⁵ Standard vaccine at this date to assess the immunisation coverage in the countries – source: global data on immunisation, WHO/ UNICEF, January 2008

A mechanism whose objectives have evolved since 2010, in response to GAVI's changing needs

Positioned at its inception as a market mechanism for massive and rapid fundraising, **IFFIm's role has evolved since 2010 to address other GAVI's needs**, primarily those of predictability and flexibility for long term vaccine financing. This development is the combined result of:

- On the one hand, **a shift in GAVI's resources**: successful replenishment cycles and the sharp increase in direct contributions from 2011 have limited the need to use vaccine bonds issues to implement GAVI's investment plan⁴⁶ ;
- On the other hand, **the emergence of another form of IFFIm utility for GAVI**. In agreement with the donor committee and the boards of directors of GAVI and IFFIm, **"strategic initiatives" defined for IFFIm from 2015 reposition the instrument around two main axes**: (i) A long-term, active financial flexibility instrument providing the flexibility to respond to unforeseen situations and needs for adjustments to GAVI's resources; and (ii) A tool for structuring the vaccine market to ensure sustainable supply and competitive prices, and to provide incentives for the pharmaceutical industry to invest in the development of new vaccines.

IFFIm thus remains fully relevant for GAVI. However, the current use of IFFIm (a market mechanism originally created for bonds issuance) raises the question of whether it is fully relevant to its initial purpose: despite no established alternative, it is likely that other mechanisms (such as cash reserves, or a specific instrument for structuring the vaccine market) could serve GAVI equally if not better than an instrument created specifically for frontloading purposes.

A GAVI support through IFFIm that is consistent with the French global health objectives, but with no clear advantage over direct contributions

A French contribution to IFFIm which supports France's development aid strategy in the health sector, driven among others by GAVI on its multilateral component

France's commitments to IFFIm were mainly motivated **by France's broader commitment to global health, particularly in the area of immunisation, GAVI's main field of action**. While France's Global Health Strategy for the period 2017-2021 identifies "strengthening health systems" as a central priority and provides for continued action "concerning major pandemics and mother and child health", France appears to be at the forefront of international cooperation in the fight against communicable diseases, particularly in terms of access to vaccines against preventable disease. Through its various financial contributions (more than 700 million euros are devoted annually by France to global health), France is indeed a major player in the coordination of the international response in the field of health, notably thanks to its presence within three major partnerships, i.e. in addition to GAVI (to which it is the 5th largest contributor), the Global Fund (2nd largest historical contributor) and UNITAID (first donor).

⁴⁶It should be noted that according to GAVI, its positioning on strengthening vaccination coverage for the most strategic vaccines rather than on the introduction of new vaccines (in particular over the period 2016-2020) could also explain the lower use of funding from "vaccines bonds" (in addition to the main argument consisting in piloting resources by prioritizing subsidies over IFFIm funding).

A theoretical means of relaying French priorities, but a relay capacity which is played out at the level of GAVI bodies

IFFIm meets GAVI's financing needs according to its requests: as a specialised financial mechanism, it is a means of relaying French health priorities. However, IFFIm's objective is not to target funding; its ability to support more specific geographical or thematic objectives⁴⁷ remains inseparable from GAVI and its strategy for using IFFIm, which has not, to date, been based on a logic of focusing on specific geographical areas⁴⁸. Furthermore, no document clearly and unambiguously identifies the specific French intentions during the various re-commitments in IFFIm, nor does it confirm the reasons why IFFIm was favoured over direct contributions to GAVI (especially during the last replenishment cycle for the period 2016-2020). It is therefore difficult to question the ability of IFFIm to serve specifically French priorities, since expectations for the instrument, independently of GAVI, are not specified. The ability to relay French priorities, which does not exist at the IFFIm level, is played out at the level of the GAVI Board of Directors.

An instrument whose long-term debt logic can be criticised

IFFIm is an alternative to direct contributions by offering some donor countries the possibility of joining the GAVI donor community via a market mechanism allowing payments to be staggered without their commitment being counted in the calculation of the public debt (in accordance with the Eurostat decision of August 2005⁴⁹). In France, contributions to IFFIm are paid to IFFIm through funding via the FSD, an extra-budgetary fund that provides the necessary resources to meet French commitments. This extra-budgetary nature and the long-term indebtedness of contributions to the IFFIm appear to be even more contested by some French institutional players in early 2020, as they limit the capacity for political steering and parliamentary oversight. In addition, the Eurostat decision of 2005, which validated the political choice of France and the United Kingdom to meet the European objective of a public debt of less than 60% of GDP, is now questionable because of the growing inflexibility of the budgetary context (sovereign debt crisis, etc.). This characteristic (still put forward by GAVI and certain other donors as a specific asset of IFFIm) is strongly criticised by French actors in 2020, particularly institutional ones, who emphasise its abusive nature (the debt being almost certain) and contrary to the rules of good management.

⁴⁷ Question asked to the evaluator as part of this evaluation

⁴⁸ It should be noted that Norway, another IFFIm donor country, made a contribution to IFFIm in 2019 conditional on CEPI support (support initially not provided for in the GAVI program of action, which was approved by the GAVI Board).

⁴⁹ The Eurostat decision of August 2005 recognises the conditional nature of States' commitments to IFFIm. These are in fact conditional on GAVI beneficiary countries' compliance with the payment of repayment arrears to the IMF (High-Level Financing Conditions).

An innovative financing environment in which IFFIm seems to play a less prominent role than when it was created

A unique instrument, whose creation was in line with the discussions on financing for development, strongly supported and led by France

IFFIm is a unique instrument, considered in its early days to be innovative in several ways: (i) in terms of its funding modalities, whose interest is to accelerate the availability of funding from donor states and guarantee its predictability; (ii) in terms of the use of social bonds that generate a social impact for the investor; and (iii) in terms of the resources that make it possible to finance it, since France's contribution to IFFIm is notably financed through a tax on airline tickets set up in parallel with the creation of the instrument.

France's participation in IFFIm at its creation is relevant in view of its early and ongoing commitment to innovative financing. A working group on «*new international financial contributions*» established in 2003 at the request of the President of the Republic⁵⁰ already identified the need to **find new international contributions and new sources of funding to meet the needs of developing countries, to ensure aid predictability and to improve the performance of current development aid systems**. France initiated the creation in 2006 of the Leading Group on Innovative Financing, which it has since provided with a permanent secretariat, and plays a leading role in the reflection and promotion of innovative financing in international fora, particularly within the United Nations, the G20 and the G7 (most recently under his G7 presidency in 2019).

... which does not occupy a leading place in French positions in favour of innovative financing

France has supported the establishment of many innovative instruments since the creation of IFFIm such as UNITAID, the debt conversion mechanism («*Debt-to-health*»), the financial transaction tax (FTT) or the issuance of green bonds. In this context, **France's contribution to IFFIm is no longer as central as it was in 2006 within France's policy in favour of innovative financing**.

Moreover, **although there is no clear and formalised strategy for the development of innovative financing at the French level, discussions seem to be more focused on finding new levers** through additional resources and the mobilisation of private stakeholders. This was already partly the case during negotiations with the United Kingdom for the creation of IFFIm, which were concomitant with the introduction of a tax on airline tickets⁵¹.

It should be noted that IFFIm is also positioned in an ecosystem that is becoming more and more conducive to new products and financial innovations. This is the case, for example, with Impact Bonds, which have been particularly highlighted recently, especially in the context of the Leading Group's latest thinking on

⁵⁰Report to the President of the Republic, new international financial contributions, Work group led by Jean-Pierre Landau, 2004

⁵¹Solidarity tax on airline tickets, created in 2005 to fund UNITAID

innovative financing⁵². Other instruments in the field of health have also been created such as the PEF (Pandemic Emergency Financing Facility)⁵³ or the CEPI Alliance (Coalition for Epidemic Preparedness Innovations)⁵⁴, diversifying the instruments to which donor countries can contribute.

EFFICACY

A realisation of IFFIm's theoretical advantages and a multiplier objective considered to have been achieved over the 2006-2010 period, but a leverage effect that has remained below the potential offered by the instrument which has been declining since 2011

The success of an innovative leverage effect in favour of immunisation: IFFIm directly supported the increase in vaccination coverage initiated by GAVI between 2007 and 2011.

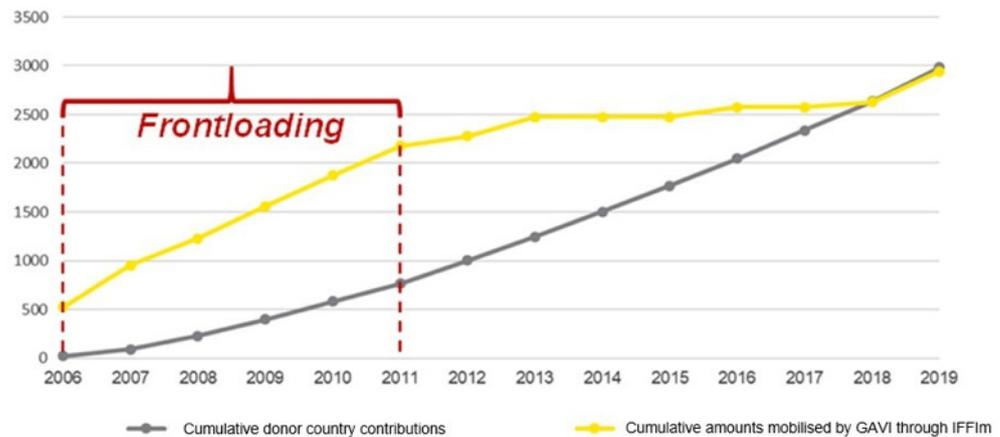
The benefits of IFFIm as a frontloading instrument were significant from the creation of the instrument until the beginning of the 2010s: by the end of 2011, GAVI was able to mobilise almost three times as much funding as donor governments had contributed to IFFIm by the same date. IFFIm's frontloading mechanism saved six years of implementation of GAVI-funded immunisation programs in developing countries, as donor governments' instalments would not have reached the total amount paid to GAVI by IFFIm until the end of 2017.

53 PEF is an instrument created in the wake of the Ebola epidemic in 2014 by the World Bank in partnership with the WHO and private companies to provide an additional emergency financial response to pandemics in poor countries through two distinct channels: (i) an insurance window, with US\$425 million available in 2015 to cover the onset of pandemics for 9 diseases and capable of being released within days if certain criteria are met (speed of spread, number of deaths, etc.), and (ii) a liquidity window of US\$50 million to cover the onset of pandemics that do not meet the criteria of the insurance window.

52 Conclusions of G7 on financing for sustainable development, July 2019: <http://www.leadinggroup.org/article1262.html>

54 CEPI is a new International Vaccine Alliance created in 2017 to stimulate and accelerate the development of vaccines against

FIGURE 6
Trends in cumulative donor country contributions to IFFIm and cumulative amounts mobilised by GAVI through IFFIm (us\$ millions)



Source: EY production on the basis of available data

Between 2006 and early 2010, IFFIm was mobilised by GAVI to support immunisation programs in GAVI countries. Over the 2006-2010 period, 53% of GAVI's resources came from IFFIm, rising to 70.6% (US\$ 524 million) in 2006 alone. During this period, significant investments were made in pentavalent vaccine introduction (US\$ 866 million), health systems strengthening (US\$ 225 million), and support for investment programs aimed at polio eradication, measles control, yellow fever vaccine stockpiling, maternal and child tetanus elimination and meningitis eradication (US\$ 534 million). More indirectly, IFFIm is estimated to have averted between 2.1 million and 3.3 million of deaths between 2006 and 2011 as a result of funding raised and disbursed to GAVI.

A leverage effect that remained below the potential offered by the instrument

IFFIm's frontloading capacity has not been used since the beginning of the 2010's. In fact, the funding requested from IFFIm by GAVI has dropped sharply since 2011. While US\$ 1.9 billion was disbursed to GAVI over the 2006-2010 period, these disbursements have been reduced to about US\$ 1 billion since 2011 and have mainly covered the years 2011 to 2013. Since 2014, payments have remained ad hoc, at relatively low levels.

The decline in IFFIm approvals and disbursements to GAVI has been accompanied since 2011 by a sharp decrease in the share of IFFIm funding in GAVI resources.

IFFIm accounts for less than 10% of GAVI's funding over the 2011-2015 period and 6% over the 2016-2019 period⁵⁵. This slowdown is explained by the combined effect of an increase in GAVI's direct resources - thanks to the strong mobilisation of donor States during the replenishment cycles, and a drop in GAVI's spending compared to the budget estimates for its investment programs - through lower market prices for vaccines compared to GAVI's initial estimates (likely, at least in part, in response to GAVI's market-shaping efforts, as highlighted by the Alliance in its various reports) as well as better stockpile management.

IFFIm's maximum bond issuance capacity, defined by the "Gearing Ratio Limit" and the "risk management buffer"⁵⁶, **has never been reached over the entire life of the Facility** and has been maintained at particularly low levels in recent years. Outstanding borrowings only amount to US\$ 886 million at the end of 2018⁵⁷.

While IFFIm's original goal was to provide GAVI with US\$4 billion in by 2015⁵⁸, only US\$ 2.5 billion has been disbursed (just over 60% of the original target), and 88% of this was disbursed between 2006 and 2010.

By 2018, the overall leverage effect (calculated as the ratio of total donor country contributions to IFFIm to cumulative GAVI disbursements by a given date), which peaked in 2011 (approximately x3), was erased by successive donor country disbursements; by the end of 2019, cumulative donor country disbursements to IFFIm are equal to the amount of IFFIm funding mobilised by GAVI.

An undeniable financial flexibility and a probable impact on the market shaping, even if it is difficult to measure it

IFFIm provides another added value for GAVI: as a tool for financial flexibility made up of certain and predictable resources, it allows GAVI to adjust its programs according to needs and the availability of resources

GAVI's objective was to have flexible funding for the period 2016-2020, as the need for frontloading was not clearly identified in the strategy.

This flexibility, which allows funding to be shifted over time according to needs and contextual factors is particularly highlighted by GAVI as an advantage offered by IFFIm over direct contributions. GAVI therefore favours the use of direct contributions in line with its program to maximise IFFIm's capacity for flexibility.

⁵⁵Source: EY production on the basis on available data ("cash received by GAVI, September 30, 2019)

⁵⁶The gearing, or debt ratio, assesses the soundness of the Fund's financial structure, at the level of its balance sheet, by assessing the respective weight of net financial debt and shareholders' equity. An issue limit was defined when the IFFIm was created (Gearing Ratio Limit): the value of the outstanding bonds on the market must not, after deduction of the IFFIm's cash, exceed 70% of the present value of the commitments. Since 2011, this ratio has been reduced to around 58% (corresponding to the gearing ratio limit reduced by 12% corresponding to the implementation of the "risk management buffer" by the World Bank to limit the risks related to the repayment capacity of IFFIm following the downgrading of the IFFIm rating).

⁵⁷Data at the end of 2019 are not available, since the 2019 Annual report has not yet been published.

⁵⁸IFFIm newsletter, 2007

This flexibility of the instrument has made it possible to release funding for actions not initially identified in GAVI's strategic program. This was the case, for example, for the introduction of the typhoid fever vaccine from 2018 following the WHO's pre-selection of a new vaccine in 2017, or to respond to specific, targeted needs, such as the strengthening of health systems in Nepal following the earthquake of 2015, and the fight against the yellow fever epidemic in Nigeria in 2017. This flexibility has also led IFFIm to issue in 2019 the equivalent of 600 million Nok (approximately 55 million euros) to support and accelerate the activities of CEPI (Coalition for Epidemic Preparedness Innovations) based on a contribution from Norway.

IFFIm also contributes to some extent to GAVI's market shaping policy for vaccines, although the direct effect of the instrument is difficult to demonstrate. Apart from the support for the pentavalent vaccine from 2006 to 2011, for which IFFIm largely contributed to the increase in the market size and the decrease in the price of the vaccine, IFFIm's impact on the changes in vaccine market structure is difficult to measure. However, it is undeniable that IFFIm makes a significant contribution to the implementation of GAVI's vaccine market strategy by providing a long-term source of funding to reassure the pharmaceutical industry of the Alliance's financial capacity. IFFIm is in fact included into GAVI's accounts and represents a significant portion of the organisation's assets (between 32% and 46% in recent years).

However, the impact of IFFIm and the strategic use of the predictability of its funding on the structuring of the vaccine market could be strengthened and better monitored / evaluated in the future. The introduction of future purchase guarantees backed by IFFIm resources (which is one of the two strategic initiatives monitored by IFFIm) is therefore being considered by GAVI to enhance its impact and strengthen IFFIm's usefulness to GAVI⁵⁹.

A recognised instrument which may have had a spillover effect on the mobilisation of new resources by GAVI and on the creation of other innovative financing tools

IFFIm is recognised, within the limited circle of donors and financial players, as a reference in the field of innovative financing

IFFIm is an instrument that is so far unequalled in other areas in terms of mechanism and volume of funding raised. Taken as an example at the outset due to its innovative nature and its field of application, IFFIm has since inspired many players and was the focus of a working group organised in March 2020 to explore the possibilities of creating a forum that would bring together public and private players of innovative financing in the field of development aid.

⁵⁹ Supporting this guarantee system is one of IFFIm's four strategic initiatives defined in 2015. Being defined at the date of this assessment, it would consist of supporting a standardized financial tool aimed at issuing guarantees for the benefit of UNICEF or vaccine manufacturers to cover the risks associated with underlying LT purchasing contracts. Given IFFIm's mandate, this tool should be implemented by a third party on behalf of GAVI and supported by IFFIm (for example, through a specific GAVI program).

Several strengths already identified in the early years of IFFIm's operation are confirmed in 2020: it is a robust and flexible model, based on strong governance, with committed individuals on the Board of Directors and with a supranational status that is appreciated in the capital markets.

In addition, IFFIm has not only helped to establish GAVI as a central player in development aid in health sector by increasing its resources as early as 2007, but also provides opportunities for advocacy for GAVI in the capital markets and with other donors.

France's commitment alongside the United Kingdom when IFFIm was established contributed to the credibility of the instrument. It encouraged the participation of other donor states to contribute to GAVI, particularly Italy, for which IFFIm was a key vehicle for supporting GAVI from 2006 onwards. More recently, IFFIm enabled Brazil to commit to GAVI in 2018. However, the uptake of new donor countries into the IFFIm mechanism has been limited, with a base of only ten donors in 2020. This is due to national budgetary policies that are incompatible with long-term commitments, but also to possible reservations, already highlighted in the external evaluation conducted in 2011 about the concept of frontloading and on the linkage of IFFIm with GAVI's funding needs.

[An IFFIm model that inspires the creation of other innovative financing solutions](#)

As a result of IFFIm's recognition in the field of innovative financing and its scale, other instruments are beginning to emerge inspired by the IFFIm model such as the IFFED (International Finance Facility for Education) or the Water Finance Facility.

However, IFFIm remains an instrument that is considered unique in the innovative financing market, in particular because of its scale and its affiliation with an organisation such as GAVI. The creation of a mechanism identical to IFFIm today would prove to be particularly complex because of the need for long-term commitments from donor countries and the possibility of not counting long-term commitments as part of national public debt (the Eurostat judgment would not be renewed).

[A negligible role in a still immature social bond market](#)

IFFIm's issuance of a "vaccine bond" in 2006 was one of the first "social bond" issues in the financial markets, and IFFIm remains the leading market player in terms of the volume of social bonds issued. Other issuers have emerged, and the volume of social bonds issued has grown steadily in recent years. However, the market remains very small compared to the green bond market, in particular due to the difficulty of obtaining a sustainable and autonomous business model. Although IFFIm has contributed to the development of social bonds, this market remains immature on an international scale.

Limited benefits for France

France, as a founding state of IFFIm with the United Kingdom, and more generally because of its historical commitment to innovative financing, is recognised as an important and particularly active player in this field by the other IFFIm donor states or by experts in innovative financing (ICMA). However, France has not carried out specific actions to promote innovative instruments explicitly based on its contribution to IFFIm, and its commitment to IFFIm does not constitute a significant showcase effect at the international level. Outside the field of actors specialised in innovative financing, this commitment to IFFIm is little known among global health actors.

The positive return effect for France is limited: no emissions on European markets by IFFIm, limited spin-offs for the pharmaceutical industry. However, it should be stressed that the search for a return effect for France has not guided France's commitment to this type of instrument.

EFFICIENCY

IFFIm has made significant progress in improving the transparency of its activities, but France's monitoring of its own contribution has been insufficient

Transparency and educational efforts

The Court of Auditors' 2010 report noted an overall lack of transparency in IFFIm's activities and «*accounts that are incomprehensible to the general public*». Significant efforts have since been made to improve understanding of IFFIm's mechanism and facilitate access to this information. For example, the format of the annual reports was revised in 2010 to make them more comprehensive and easier to read. IFFIm has also made efforts to make the IFFIm mechanism more accessible to the general public by providing clear and educational materials on the IFFIm mechanism, such as the «*IFFIm resource guide*», which details how the instrument works, including its technical aspects. These efforts are also led directly by the IFFIm and GAVI Boards, including regular presentations to donors on how IFFIm works and the inclusion of IFFIm monitoring points during GAVI committees.

However, GAVI could strengthen its communication on formalising IFFIm's own impacts and the added value of the instrument for GAVI. In particular, there is no monitoring of the specific impacts of IFFIm-funded actions in GAVI's progress reports and no follow-up of strategic choices on whether to mobilise the instrument or not.

France participates in IFFIm's governance bodies...

As a donor, France is involved in the governance of GAVI and IFFIm respectively through a seat on the GAVI Board, shared with the EU, Germany, Luxembourg and Ireland, and a seat on the IFFIm Donor Committee. In general, communication with donor states is more likely to be via GAVI, and France is thus to some extent involved as a donor in the Alliance's strategic decisions. Donor countries do not have a strong voice in IFFIm's strategic decisions. The Donor Committee has rather an informative role in the financial performance of the instrument. The complexity of the mechanism, as well as the rotation of donor state representatives, also hinders their involvement.

... but remains little involved in the monitoring of its contribution, the payment of which from FSD resources does not seem to pose any problem (beyond the extra-budgetary nature of the commitments made).

No independent evaluation of France's contribution to IFFIm has been conducted to date (apart from the report on the tax on airline tickets and the use of revenues, dated November 2010). Beyond the conduct of in-depth evaluations, it appears that regular monitoring of France's contribution to IFFIm is very limited.

The monitoring of this contribution on the French side is further complicated by the involvement of two ministries in this monitoring: the Ministry of Finance, through the French Treasury, is involved in steering on the IFFIm side via the donors' committee, while the MEAE is in charge of steering on the GAVI side via a shared seat on the GAVI Board. The separation of monitoring between the two ministries does not facilitate a clear strategic vision of how IFFIm is used by GAVI and the challenges that may arise for France in the use of funding.

Finally, it is the FSD (Fonds de Solidarité pour le Développement) that finances IFFIm through two taxes (tax on airline tickets and tax on financial transactions). The funds available through the FSD are allocated to the financing of development aid, including IFFIm, thus ensuring the availability of funding over the long term. No specific difficulties were raised during the exchanges conducted for this evaluation regarding the mobilisation of this funding and its efficiency.

An efficient bond issue mechanism, despite deteriorating borrowing conditions since 2016

IFFIm has issued 30 vaccine bond issues over the 2006-2018 period, listed on the Luxembourg Stock Exchange. The choice of this institution seems relevant in view of the number of 17 social bonds listed on the Luxembourg Stock Exchange since July 2017 issued by various international institutions (The European Bank for Reconstruction, African Development Bank, ...). Out of the 30 issues carried out, 27 were fixed-rate and in 7 different currencies (USD, ZAR, AUD, NZD, GBP, BRL and TRY). This range of currencies is consistent with the search for a diversified

investor base. Each currency issue has been priced at a level of interest rates corresponding to the rates for issues of the same quality in that currency.

A study of IFFIm's borrowing rate and the borrowing rate of donor countries in relation to a single benchmark, US 3-month LIBOR, leads to several observations. While between 2006 and 2016, IFFIm's borrowing rate was below the weighted average donor country borrowing rate, this trend reversed from 2017 onwards, and the donor country borrowing rate is now lower than IFFIm's borrowing rate.

This is mainly due to the downgrading of IFFIm's rating in 2013 from AAA to AA/A1 following the downgrades of the two largest contributors to IFFIm, France and the United Kingdom.

A benchmark also highlighted IFFIm's higher borrowing rate compared to other supranational development banks. As with the difference in borrowing rates with donor countries, the decline in IFFIm's rating is also a major cause here. Finally, IFFIm was also confronted in 2019 with cyclical challenges, especially the prospect of a Brexit that could further impact borrowing costs in the financial markets.

Overall monitoring and operating costs under control, and a cash flow optimization that limits the opportunity cost for France as well as for other donors

Cash management costs (on average US\$2 million per year) appear reasonable and justified.

These costs are the result of an initial call for tenders launched at the creation of the Facility. A study and a tender process were conducted to minimize cash flow costs, and **the World Bank made the best bid, which IFFIm Board members still describe as «very reasonable» in 2020.** In addition, it should be noted that most financial institutions of sufficient size and expertise to carry out this cash management activity are private for-profit financial institutions, which would likely require remuneration that includes a high level of margin, which would inevitably imply a higher price level than the World Bank's current cost-based pricing.

Finally, **the quality of the service provided by the World Bank** is valued by all the stakeholders interviewed (IFFIm, financial players, etc.). The advantages offered by the Bank include its know-how, its knowledge of the health development aid sector, but also its notoriety and image in the service of the public interest. The World Bank is also considered responsive and attentive to IFFIm's specific needs.

Several funding organisations comparable to IFFIm have been identified to conduct an analysis of IFFIm's administrative burdens. Administrative costs include cash management costs, activity costs, and GAVI services that can be equated with activity costs. An analysis of 18 funds managed by the World Bank and the Asian Development Bank shows that **IFFIm's level of operating expenses is consistent with that of comparable funding mechanisms.**

Optimizing cash flow to limit the opportunity cost for France and donors

IFFIm's cash management, although constrained by the rigorous framework established with the World Bank for its overall financial management, appears efficient. It meets legitimate security and liquidity objectives. In addition, it shows a negative carry due to a policy of measured diversification of investments. Indeed, the very favourable borrowing conditions observed, particularly until 2015, combined with the investment diversification policy implemented by the World Bank have led to a negative carry situation: IFFIm invests its available cash at an average rate that is higher than its borrowing cost. In practical terms, IFFIm's investments yield more than the cost of its debt. This negative carry is a direct consequence of the financial management policy implemented by the World Bank for IFFIm, in particular the holding of securities with lower ratings than those of IFFIm.

IFFIm has financed itself on the bond market at very advantageous rates since its creation and until 2016. Since 2016, IFFIm's borrowing conditions have deteriorated due to the combined effects of its rating downgrade in 2013 (from AAA to AA+ according to S&P) and the increase in rates observed in the US dollar environment since 2016. As a result, IFFIm now borrows at higher rates than those obtained by its main donor countries, notably France, but also by other government and supranational bodies borrowing on the bond markets (benchmark).

IFFIm represents a net cost of approximately 3% of commitments for the entire period

A projection of the overall cost of IFFIm was made from its inception to 2037, IFFIm's theoretical end date. The construction of the projection takes as its starting point and guideline the evolution of government contributions and the projected payments to GAVI. On this basis, we note in particular:

- The weight of the various expenses (net of interest income from cash investments) in relation to the donations made by the States to IFFIm represent approximately 3.3% of the amount of the States' commitments.
- Of the US\$100 million donated by donor countries between 2009 and 2037, an average of US\$79 million goes to GAVI, about US\$2 million is used to operate IFFIm (cash management, services and governance expenses) and US\$4 million is interest expenses, largely offset by investment income received from IFFIm. The difference corresponds to residual liquidity.

Prospects and recommendations

The recommendations set out below are made by the evaluator and are not binding on the supervisory authorities.

The report was finalised during the coronavirus pandemic. As data collection was carried out before the start of the pandemic, it was not possible to include specific elements related to COVID-19 in the recommendations. We note, however, that several GAVI donors have pledged a specifically earmarked contribution to IFFIm for the COVID-19 vaccine. This is the case for Norway and Italy.

INTEGRATING FRANCE'S DECISION TO RE-ENGAGE IN IFFIM INTO AN OVERALL GAVI SUPPORT STRATEGY

Reminder of findings and conclusions

- France's support for GAVI is fully in line with France's global health priorities, with major challenges in terms of France's visibility on the international stage
- France's last re-commitment to IFFIm is relatively recent (2016) and has not yet been disbursed by the end of 2019 (with future disbursements planned for 2022-2026), which gives France a certain «*advance*» on the next programming period (the third instalment dates from 2015). France remains committed to paying nearly US\$658 million to IFFIm between 2021 and 2025. These payments will represent 33% of IFFIm's expected contributions over the period 2021-2025⁶⁰. In addition, while GAVI expects to receive US\$1,474 billion from IFFIm to fund its 2021-2025 investment plan, US\$ 529 million, or about 36% of these payments were expected to be covered by French commitments (including carryovers from GAVI funding applications approved by IFFIm over the current period).
- GAVI's funding needs will be increased as a result of the COVID crisis to enable immunisation campaigns to take place and to distribute a possible vaccine in GAVI countries.
- The relevance of the instrument no longer seems to be proved as a frontloading tool, but it is confirmed as a financial flexibility tool for GAVI.

⁶⁰Source: Annual contributions and proceeds December 31, 2019, available on GAVI website: <https://www.gavi.org/investing-gavi/funding> - see Figure 16 in section 5.3.2.

Reminder of findings and conclusions

Recommendations	Implementation	Priority
<p>1. Consider the different possible channels of support to GAVI and base France's decision to re-engage in IFFIm on this analysis (mainly direct contributions VS IFFIm) – and consider the opportunity to engage in an Advance Market (Advance Market Commitment - AMC) for vaccines against COVID-19.</p> <p>The evaluation is not intended to question France's support for GAVI, but only the funding channel used. It therefore appears necessary to define decision criteria for analysing the different funding channels in order to choose the most relevant channel for France. These criteria - to be prioritised/weighted - include : (i) the response to GAVI's needs (frontloading? flexibility? structuring the vaccine market?), (ii) the financial performance of the instrument, (iii) the role in structuring social bonds, (iv) the capacity to relay France's geographical or thematic priorities, (v) the potential showcase effect in favour of France in the field of immunisation and innovative financing, (vi) the need/interest of a long-term debt from the point of view of France's public finances and the transaction cost of a contribution to GAVI via the IFFIm</p> <p>2. Ensure that France maintains a significant position as a major donor to GAVI.</p> <p>At the end of 2019, France is the 5th largest contributor to the Alliance based on its cumulative contributions to GAVI, which amount to US\$ 1.062 billion⁶¹ (about 5% of all contributions received by GAVI). To maintain this ranking and assuming that donors respond to GAVI's call for funds for the period 2021-2025 in similar proportions to the period 2016-2020 (GAVI's total envelope for its next program being US\$9.4 billion), France will need to mobilise US\$511 million for GAVI (all funding vectors combined).</p> <p>3. Consider the budgetary rooms for manoeuvre available to France, and consider, if the budgetary situation allows it, a commitment via direct contributions for the period 2021-2025 (a re-commitment to IFFIm being relevant only if France wishes to make a commitment via long-term debt).</p> <p>Re-committing to IFFIm (fourth instalment) should not necessarily be a first-choice option, as France is already heavily committed to IFFIm for the coming years, with a third tranche of commitments starting in 2022. The timetable could allow for a new French commitment to IFFIm to be staggered over time in order to study more closely the evolution of the instrument over the coming years, both in terms of relevance and usefulness to GAVI, and to analyse the positions of other donors vis-à-vis the mechanism.</p>	<p>French Treasury, in connection with the MEAE and the Budget Directorate</p>	<p>High/ ST</p>

⁶¹This amount takes into account both direct contributions and French payments to GAVI via IFFIm – calculated using a key defined according to the total commitments of donor countries. It does not, however, take into account future French payments, although these are certain payments linked to France's total commitment.

4. Support GAVI as part of the specific support needed in response to the COVID-19 crisis

The impact of the COVID-19 crisis, which will require a financial effort on the part of donors, will be dealt with by GAVI on an ad hoc basis and without calling into question the investment program drawn up in December 2019 (via a new call for funds). In this context, the evaluation calls for support to be provided for the efforts needed to respond to the crisis by committing to an appropriate financial mechanism.

The COVID crisis could also have an impact on the funding currently available to finance France's contribution to IFFIm (tax on airline tickets suspended for the year 2020, which partly feeds the FSD), which must also be considered in the context of a re-engagement with IFFIm.

5. Ensure the impact of France's non-reengagement after 2025, while at the same time ensuring that GAVI's needs for financial flexibility are met in the long term

IFFIm's sustainability without immediate French re-commitment from 2020 is not challenged. However, it will be necessary to monitor the impact of France's non-reengagement after 2025; recreating an instrument such as IFFIm if it were to disappear would indeed be long and costly. Any definitive withdrawal will have to be accompanied by a reflection on how to continue to meet GAVI's needs currently covered by IFFIM (guarantee, predictability, financial flexibility).

French Treasury, in connection with the MEAE	High/LT
--	---------

CLARIFYING FRENCH EXPECTATIONS OF IFFIM

Reminder of findings and conclusions

- The evaluation found a lack of shared vision regarding the objectives of the French contribution to IFFIm. Views on the instrument differed widely, with no possibility to objectify them, as the relevance and effectiveness of IFFIm for France depends on what is expected of it.
- The needs that prevailed when the mechanism was created are no longer as strong as they were in 2006. The need for a massive and rapid increase in available funding for global immunisation, while still a GAVI argument, is less compelling - regardless of the COVID crisis, which has provided new arguments for this, and IFFIm is being used as a financial flexibility instrument.
- From a specifically French point of view, the need to «test» new so-called «innovative» financing methods and to respond to a political challenge linked to the concomitant introduction of the tax on airline tickets and the desire to establish a financial mechanism supported by the United Kingdom advanced at the time of the creation of IFFIm are no longer relevant.

Reminder of findings and conclusions

Recommendations	Implementation	Priority
<p>1. Harmonise and prioritise French expectations of IFFIm, particularly in the case of a re-engagement in the instrument</p> <p>France should try to align positions. France's specific interests in relation to IFFIm should be clarified. France's response to GAVI's need for flexible funding and its desire for special and differentiated support compared to that provided through direct contributions should be more widely accepted and promoted among French stakeholders to justify France's re-engagement in IFFIm.</p> <p>2. Relay French priorities and ensure that they are promoted at both IFFIm and GAVI levels</p> <p>The French positions are carried via the GAVI Board. They could also be relayed to the IFFIm bodies (donors' committee) in order to increase France's capacity to influence and strengthen the convergence of positions towards priority issues for France (Sahel...). The positioning of France's reengagement via IFFIm on French priorities (programs or defined geographies) could also be addressed in discussions with GAVI, but care should be taken to avoid any dispersion that runs counter to the principles of development effectiveness and multilateralism.</p>	<p>French Treasury, and MEAE</p>	<p>Medium/MT</p>

SUPPORTING THE DISCUSSIONS INITIATED WITHIN GAVI/IFFIM TO STRENGTHEN THE RELEVANCE AND EFFICACY OF THE MECHANISM

Reminder of findings and conclusions

- IFFIm's theoretical objectives and benefits for GAVI have evolved since its inception. In 2015, the IFFIm Donor Committee initiated a process of reflection to strengthen IFFIm's role and remain relevant to GAVI. Four «*initiatives*» have been identified to better support GAVI's mandate and to evolve the instrument. The first two of these «*initiatives*» endorse the two main roles now assumed by IFFIm, namely:
 - A role as a long-term financial asset providing flexibility and predictability for GAVI to implement its investment program and to mobilise funding quickly in case of urgent need (Initiative 1, which is intended to use IFFIm as an instrument of financial flexibility to support the implementation of GAVI's strategy);
 - A role as a long-term financial guarantee to strengthen GAVI's capacity to shape the vaccine market. In the short term, IFFIm plans to establish a revolving guarantee facility for structuring the vaccine market to ensure sustainable supply and competitive prices (initiative 2).
- Donor countries' contributions provide part of IFFIm's cash flow without any direct or formalised use of the amounts available.

Reminder of findings and conclusions

Recommendations	Implementation	Priority
<p>1. Supporting and monitoring the development of IFFIm’s strategic initiatives and the role of IFFIm in meeting GAVI’s needs</p> <p>France needs to closely monitor and support (within the GAVI Board and the IFFIm Donor Committee) the roll-out of the two main initiatives taken by IFFIm in order to be able to assess and confirm their relevance to GAVI.</p> <p>The establishment of a long-term guarantee with the pharmaceutical industry, based on funding available at IFFIm level, should be particularly monitored by France to ensure that it is accompanied by the necessary transparency.</p> <p>Two other initiatives had initially been envisaged (Platform for the optimisation of cold chain equipment and the response to pandemics) and could be brought back to the forefront in view of the current crisis. France must therefore monitor the evolution of IFFIm’s involvement in these directions, or even accompany them if they are directions that France wishes to promote.</p> <p>Finally, initial discussions have been initiated to integrate private donors into IFFIm. These discussions should also be pursued and could be supported by France.</p> <p>2. Consider possible evolution of the instrument so that the mechanism is most relevant to the expected role</p> <p>It would be useful to initiate - internally at the French Treasury and the MEAE - a reflection on possible alternatives to better address (within IFFIm or through existing or non-existing ad hoc instruments) the need for long-term assets, predictability and guarantees to structure the vaccine market. Given that IFFIm was established as a frontloading mechanism, it will be useful to see over the next few years whether its structure, governance and operations remain appropriate for its new «<i>functions</i>».</p> <p>This reflection must be carried out according to the orientations of French policy in terms of innovative financing and the willingness to experiment with certain mechanisms.</p> <p>It should also be conducted in partnership with other donor/potential donor States in order to ensure their reengagement in the instrument following these developments.</p>	<p>French Treasury, and MEAE</p>	<p>Medium/MT</p>

IMPROVING THE MONITORING OF THE FRENCH CONTRIBUTION TO IFFIM BY FRENCH INSTITUTIONAL SERVICES

Reminder of findings and conclusions

- France’s commitment to IFFIm is little known and its impact in terms of image and France’s «rank» among the main financiers of global immunisation is not commensurate with the promises of payments via IFFIm. Indeed, the amount used to value the rank of the various donors does not consider future disbursements, even though these are almost certain disbursements linked to total commitments.
- The value created by IFFIm for GAVI does not specifically serve French priorities in the field of global health (Health strengthening systems, geographic orientations towards priority aid areas and countries, etc.). France also does not get any particular benefit from IFFIm in terms of innovative financing, and support for GAVI via IFFIm is not used to promote a financing method that is attractive from a French perspective.

Recommendations

Implementation Priority

1. Ensure that long-term donor commitment to IFFIm is valued in GAVI donor rankings

The aim is to make better use of our commitment by valuing future commitments in the calculation of France’s rank in GAVI (and in that of all donors to IFFIm).

Indeed, France’s rank is calculated based on the sum of direct contributions and contributions to IFFIm for the period 2000-2020 (US\$1,139 billion) but does not include France’s long-term commitments (US\$814 million remaining to be paid until 2026). As these commitments can be frontloaded through IFFIm and therefore be immediately available to GAVI, it seems they could be taken into account in the calculation of France’s rank. By applying this method to all donor countries, France would move up to 4th place among donor countries, ahead of Italy.

2. Strengthen the monitoring and promotion of French involvement in IFFIm

France must improve the monitoring and steering of the French contribution via indicators that make it possible to assess the cost/benefit ratio of this contribution in terms of performance and taking into account French objectives and interests (on the model of the annual reviews carried out by the British cooperation agency⁶², which assess the «value for money» of its contribution to IFFIm by placing it in the more global framework of its strategy vis-à-vis GAVI) but also by defining monitoring indicators adapted according to France’s specific objectives with regard to its commitment to IFFIm.

French
Treasury,
and
MEAE

Higth/ST

Example of indicators:

- Nominal value of administrative expenditure out of total expenditure (DFID target: < 10%)
- Surplus/ loss: financial income from investments, less financial and operating expenses (annual and cumulative) (DFID target: positive result over the last three years)
- Transaction cost: ratio of total costs (net of financial income) / total commitments (and total disbursements, and total funding paid to GAVI) (%) - annual, cumulative and prospective to 2026
- Analyses and qualitative elements concerning efficiency, risks, achievement of GAVI's funding objectives, governance and reporting
- It must also monitor GAVI's use of the funding available through IFFIm over time and cross-check information between supervisory administrations (French Treasury and MEAE) in order to better guide French positions within the IFFIm donor committee.
- In light of the conclusions of the study and the position of other donor countries, it seems necessary to ensure that GAVI makes optimal use of IFFIm funding. The Donor Committee is an appropriate forum for questioning GAVI and IFFIm on this subject, provided that the participants in this committee have a detailed knowledge of the issues at stake in immunisation and GAVI's actions.

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 USD⁶³ (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

⁶³Ce 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'IFFIm⁶⁴ (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)

⁶⁴<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

Responsable
DG Trésor, en lien
avec le MEAE

Objectifs à rechercher et recommandations préconisées**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 britannique⁶⁵ 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

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>