

TRAVAUX DE LA CHAIRE ARCHITECTURE INTERNATIONALE
DU FINANCEMENT DU DÉVELOPPEMENT

Prendre en compte la vulnérabilité dans la répartition mondiale des financements concessionnels*

Patrick GUILLAUMONT

 Patrick GUILLAUMONT, Président de la Ferdi.

Dans la préparation du Sommet de Paris de juin 2023 la question de la mobilisation de nouvelles ressources pour le financement du développement et des biens publics mondiaux retient beaucoup plus l'attention que la façon dont ces fonds nouveaux, comme les anciens, sont alloués entre les pays.

S'il doit y avoir un *pacte financier* c'est bien avec des pays pour qui compte ce qui leur sera alloué. Sont visés en priorité les pays qui à des degrés variés sont vulnérables aux chocs exogènes, externes ou naturels chocs dont l'ampleur et les conséquences sont de plus en plus importantes.



* Ce document correspond à l'intervention de Patrick Guillaumeont (Ferdi) le 16 mars 2023 au Groupe de travail n°1 « Améliorer l'offre des institutions financières internationales et l'architecture financière internationale » pour le Sommet de Paris juin 2023.

... /... Comment donc atteindre les pays vulnérables ou plus généralement comment traiter de la vulnérabilité dans la répartition des financements concessionnels et comment le faire de façon équitable, efficace et transparente ?

► Pourquoi la vulnérabilité importe-t-elle ?

La vulnérabilité est le risque pour un pays d'être durablement affecté par des chocs d'origine exogène. Elle dépend de l'importance probable des chocs, de l'exposition du pays à ces chocs et de sa capacité à y faire face, ce que l'on appelle la résilience. La vulnérabilité peut rendre diverses formes selon l'origine des chocs (externe, naturelle ou liée à la politique)...

L'impact négatif de ces chocs, qu'ils soient liés à l'instabilité du cours des matières premières, à la récurrence des sécheresses, aux désastres naturels ou aux conflits a depuis longtemps été mis en évidence dans les travaux académiques. Cet impact a été montré non seulement sur la croissance économique, mais aussi sur divers aspects du développement durable (la pauvreté, l'inégalité, la mauvaise gouvernance ou qualité des politiques, la corruption,...).

Les chocs et la vulnérabilité qui lui sont liées sont perçus comme étant d'importance croissante, en particulier eu égard au changement climatique, ce qui a accru la pression internationale pour qu'ils soient mieux pris en compte, mais aussi en matière d'insécurité.

► Trois raisons pour prendre en compte la vulnérabilité dans les politiques de financement : justice, efficacité, transparence

La justice d'abord : la vulnérabilité est vue comme un *handicap structurel* ce qui justifie

pour des raisons de justice ou d'égalisation des chances un soutien de la communauté internationale. C'est dans cet esprit que la vulnérabilité a été introduite comme un des critères d'identification des PMA.

La seconde raison est relative à l'efficacité de l'aide. Les travaux de recherche font apparaître que l'aide au développement est marginalement plus efficace dans les pays qui font face à des chocs, parce qu'elle agit ex post comme un stabilisateur macro-économique. Et *ex ante* elle peut ou devrait même être une sorte de mécanisme d'assurance ou filet de sécurité, particulièrement utile dans les pays pauvres et risqués, menacés de tomber dans un piège à pauvreté. Au niveau microéconomique ce pourrait bien être aussi le rôle de l'aide de soutenir des mécanismes d'assurance pertinents dans les pays vulnérables.

Une troisième raison est clairement prendre en compte la vulnérabilité dans la définition dans la conception des politiques d'aide et qu'elle peut rendre celles-ci *plus transparentes* et éviter la prolifération d'exceptions et guichets spécifiques, qui contribue à la fragmentation de l'aide. La spécificité des pays et de leurs besoins peut être pris en compte autrement, dans le choix et la gestion des opérations.

► Comment clairement tenir compte de la vulnérabilité dans l'orientation des flux vers les pays

Il est possible de faire de la vulnérabilité un concept opérationnel pour la répartition des ressources concessionnelles de deux façons : ce peut-être à travers les règles d'éligibilité de ces fonds ou par les règles de leur *allocation* entre pays. Les catégories de pays sont nécessaires à l'éligibilité, les critères continus, à l'allocation.

En fait il n'y a pas de catégorie satisfaisante de

pays pour traiter de la vulnérabilité.

Les PMA, seule catégorie officielle NU, inclut certes la vulnérabilité à côté du revenu et du capital humain, parmi ses trois critères d'identification, mais ceci n'empêche pas que bien des pays non PMA, en particulier ceux qui sont gradués de la catégorie, soient fortement vulnérables. Transformer la catégorie en l'étendant aux pays les plus vulnérables pour en faire une catégorie de pays « les moins avancés et les plus vulnérables » (LDMVC) ne serait concevable que si les règles d'identification étaient modifiées.

Les banques multilatérales de développement (BMD) ont certes elles-mêmes défini les pays éligibles à leurs financements concessionnels (IDA, FAD). Elles l'ont fait sur la base d'un groupe de pays à faible *revenu par tête* (« PFR »), auxquels elles ont ajouté de façon ad hoc une liste complémentaire de pays, généralement petits, qui correspond partiellement à des situations de vulnérabilité.

Elles ont de plus identifié un groupe d'*États fragiles*, aux dénominations et périmètres variables, qui a ainsi constitué pour elles un moyen de prendre en compte une forme de vulnérabilité, qui est la fragilité de l'Etat, en ouvrant pour ces pays une fenêtre spécifique d'allocation : FVC (Fragility, Violence and Conflict) pour IDA, TSF (Transition State Facility) pour le FAD.

Mais, même si appliquée à d'autres formes de vulnérabilité (climat) avec des facilités spécifiques, la création de nouveaux groupes de pays constitue une réponse insuffisante pour prendre en compte la vulnérabilité dans l'allocation du financement.

D'abord elle soulève la question des seuils respectifs d'accès et de sortie (tout pays est soit à l'intérieur, soit à l'extérieur), ce à quoi il peut

certes être répondu en prévoyant des zones intermédiaires ou des mesures transitoires. Ensuite l'addition ou la superposition de diverses *sous-catégories* accentue le risque de manque de cohérence, avec des effets inévitables.

Enfin et surtout, la création de nouveaux groupes laisse entier le problème de l'*allocation entre pays* (qui au sein du groupe créé ou des sous-groupes sont inégalement vulnérables).

Bref même si les catégories restent utiles pour l'éligibilité à certains mécanismes de financement (comme à des mesures commerciales), *des critères continus d'allocation entre pays, incluant notamment la vulnérabilité, sont indispensables.*

► De mauvaises raisons pour ne pas utiliser des critères de vulnérabilité dans l'allocation

Cependant jusqu'à présent les BMD ont manifesté une réticence évidente pour introduire la vulnérabilité dans la Performance Based Allocation (PBA), leur formule d'allocation (sauf la Banque caribéenne de développement, une exception voisine étant celle de la Commission européenne depuis 2014 pour ses fonds de développement). Pourquoi cette réticence ? Plusieurs mauvaises raisons en ont été données.

L'une est la crainte que l'introduction de critères de vulnérabilité se fasse au détriment du critère de performance. Il doit être rappelé que la vulnérabilité retenue est la vulnérabilité exogène (indépendante de la volonté présente des pays). De plus il a été montré que les deux critères peuvent être rendus parfaitement compatibles¹ et que la PBA peut efficacement être transformée en « Performance and Vulnerability Based Allocation » (PVBA).

1. La formule peut être construite sans que soit abaissée la part allant aux pays les plus performants.

Une autre raison est de dire que l'allocation n'est souvent que partiellement utilisée, en raison de la faible capacité d'absorption, dont la responsabilité est imputée aux pays receveurs, alors qu'elle est toujours pour le moins partagée, ce qui questionne sur le mode opératoire des financeurs et leur aversion au risque. L'argument et le scepticisme à l'égard d'une formule transparente et claire d'allocation conforte le pouvoir des bureaucraties.

Une troisième raison parfois avancée est que l'affichage d'un critère de vulnérabilité pourrait affecter négativement la notation des pays vulnérables par les agences. En fait celles-ci sont parfaitement au courant de la vulnérabilité des pays et le fait que la vulnérabilité soit prise en compte dans une formule d'allocation devrait au contraire montrer qu'il existe une sorte de mécanisme d'assurance susceptible d'en atténuer l'impact.

Enfin une raison pratique semble liée à la crainte de ne pouvoir établir de façon robuste et consensuelle un indicateur de vulnérabilité, crainte qui devrait se dissiper au regard de nombreux travaux réalisés pour définir une vulnérabilité vraiment exogène (sans risque d'aléa moral) pour l'allocation des financements.

► Comment mesurer la vulnérabilité de façon qu'elle soit un critère pertinent d'allocation ?

Un large processus d'élaboration est en cours aux Nations unies initié par les petits États insulaires afin de promouvoir un « indicateur multidimensionnel de vulnérabilité » (MVI). Celui-ci, après consultation des pays membres, devrait être disponible vers la tenue du Sommet de Paris sur le « Pacte financier » avec les pays vulnérables. À noter que le Secrétariat du Commonwealth a produit auparavant (2021) un travail similaire, appelé « Universal Vulnerability Index ».

À côté des caractéristiques habituellement requises pour tout indice composite (disponibilité de données fiables et relativement simples), cet indice composite doit présenter trois traits spécifiques.

(i) Il doit bien sûr être « exogène ou structurel », reflétant des facteurs hors de la volonté des pays, de façon à pouvoir être utilisé efficacement comme critère de financement (sans hasard moral).

(ii) Il doit être « universel », c'est-à-dire être pertinent pour les différents types de pays vulnérables.

(iii) Il doit être « multidimensionnel », c'est-à-dire comprendre une dimension économique, identifiée et analysée depuis longtemps, mais aussi une dimension environnementale et plus particulièrement la vulnérabilité au changement climatique, et enfin une dimension sociale ou fragilité socio-politique exogène (telle qu'elle est par exemple révélée par les violences ou l'insécurité aux frontières, ou par la récurrence des épidémies).

L'indice en voie de finalisation aux Nations unies devrait répondre à ces trois principes et pourrait servir de référence pour le Sommet de Paris. Il convient de noter que la vulnérabilité au changement climatique a été le principal facteur pour que soit considéré de façon nouvelle la vulnérabilité (le Sommet a été annoncé à la fin de la COP 27), mais il a rapidement été admis que pour être pertinent l'indice à construire ne devait pas être limité à cette dimension.

Il n'est pas apparu nécessaire d'avoir une dimension de la vulnérabilité spécifiquement liée à la santé, car la vulnérabilité liée à la santé est captée de différentes façons à travers les trois dimensions notées précédemment (ou à travers les indicateurs de faible résilience structurelle).

► Les critères d'allocation (et les indices de vulnérabilité) doivent être adaptés aux objectifs des différents instruments financiers

C'est ce qui est paraît évident pour les financements climat.

S'il s'agit d'*atténuation*, les critères d'allocation doivent d'abord viser l'efficacité. Mais les crédits destinés à l'atténuation doivent aussi financer de façon concessionnelle les surcoûts liés à l'usage des technologies à faible empreinte carbone dans les pays pauvres.

Pour l'allocation des crédits d'*adaptation* le critère de vulnérabilité physique au changement climatique, totalement exogène et qui en capte les principales manifestations, est particulièrement important.

Pour la *compensation* des pertes et dommages, l'évaluation de celles-ci est quasiment impossible tant il est difficile de distinguer ce qui résulte du changement climatique (dont les pays du Nord sont responsables) et ce qui tient au climat dans sa composante historique et tant il est difficile de distinguer dans les pertes et dommages ce qui est vraiment exogène et ce qui tient à la gestion des risques par les pays. La prévention est aussi importante que l'action curative, d'où l'intérêt de se référer encore (pour partie) à la vulnérabilité physique au changement climatique.

► Conclusion et recommandations

L'allocation finale entre pays des nouvelles ressources mobilisées, comme d'ailleurs des anciennes, doit être au cœur d'un Sommet destiné au financement des « pays vulnérables ».

Ceci implique un consensus international non seulement sur les règles d'accès ou d'éligibilité à ces ressources, mais aussi et surtout sur les critères continus de leur allocation.

À côté du revenu par tête, qui ne doit pas être le seul critère de différenciation, des critères de vulnérabilité doivent alors être pris en compte. Ils doivent refléter une vulnérabilité structurelle, indépendante de la politique présente. La vulnérabilité liée à une mauvaise politique présente doit au contraire diminuer la mesure de la performance/gouvernance et agir en sens inverse sur le niveau de l'allocation.

Les critères de vulnérabilité doivent prendre en compte les diverses formes de vulnérabilité auxquelles les pays font face, indépendamment de leur volonté présente : vulnérabilité économique, vulnérabilité au changement climatique, vulnérabilité sociopolitique ou fragilité liée à l'insécurité exogène. Les indices spécifiques à chaque type de vulnérabilité peuvent être agrégés en un indice multidimensionnel, comme celui qui est en voie de finalisation aux Nations unies.

Ces principes d'allocation pour être pleinement cohérents devraient s'appliquer à l'ensemble des financements concessionnels, existants ou nouveaux. Il devrait en résulter des changements importants dans les modalités et formules d'allocation des BMD, où la vulnérabilité n'a pas encore été intégrée de façon claire et transparente. Ce pourrait être une condition pour qu'elles soient légitimes à gérer tout ou partie des nouveaux fonds qui auront été mobilisés. La perspective d'un consensus sur un nouvel indicateur de vulnérabilité multidimensionnelle (MVI) ou du moins sur les principes de sa construction devrait contribuer à cette cohérence.

Pour éclairer la communauté internationale sur les pratiques actuelles et suivre la mise en œuvre des principes énoncés, un *indice de la qualité de*

l'allocation au regard du critère de vulnérabilité multidimensionnelle devrait être annuellement établi. Ce pourrait être pour chaque bailleur de fonds (multilatéral et bilatéral) le niveau moyen pondéré de l'indice de vulnérabilité dans chaque pays financé. Le calcul s'inscrirait dans une nouvelle mesure de la « sélectivité » des flux concessionnels.

S'il devait y avoir un « pacte financier » entre pays dans cet esprit, que ce soit sur une base universelle ou plus facilement entre pays volontaires, les engagements sur les montants mobilisés et les instruments mis en œuvre devraient s'accompagner d'engagements sur les règles de leur répartition entre pays.

► Références

- **Banque mondiale (2021)** *Stratégie du Groupe de la Banque mondiale Fragilité, conflits, violence, 2020-2025*, Septembre.
- **Boussichas M., Guillaume P.** (dir.) (2015) *Financer le développement durable - Réduire les vulnérabilités* (In English: *Financing Sustainable Development - Addressing Vulnerabilities*), Ferdi, *Economica*, 528 p.
- **Cabrillac B. et Guillaume Jeanneney S.** (2021) "Les défis de la réallocation des DTS en faveur des pays vulnérables" *Ferdi Note brève B223*, octobre.
- **Commonwealth Secretariat (2021)** *The Commonwealth Universal Vulnerability Index. For a Global Consensus on the Definition and Measurement of Vulnerability*. A report prepared by the Commonwealth Secretariat in cooperation with Ferdi, 80 pages.
- **Feindouno S., Guillaume P., Simonet C.** (2020) "Measuring physical vulnerability to climate change: The PVCCI, An Index to Be Used for International Policy" *Ecological Economics*, vol. 176, October.
- **Guillaume P. (2009)** "An Economic Vulnerability Index: Its Design and Use for International Development Policy" *Oxford Development Studies*, vol. 37, n° 3, September, P. 193-228.
- **Guillaume P. (2015 a)** "Mesurer la vulnérabilité au changement climatique pour allouer le financement de l'adaptation" dans De Melo J., Barrett S., Carraro C. (sous la direction de) (2015) *Vers une politique du climat réaliste et efficace*, *Economica*, 456 p. (in English: "Measuring vulnerability to climate change for allocating funds to adaptation" in Barrett S., Carraro C., de Melo J. Edrs, *Towards a Workable and Effective Climate Regime*, E book CEPR, Ferdi, Vox.eu, 548 p).
- **Guillaume P. (2023)** *Vers un indice de vulnérabilité multidimensionnelle : six notes d'appui*, in English: *Toward a Multidimensional Vulnerability Index: Six supporting notes*), Ferdi, février, 36 pages.
- **Guillaume P., Guillaume Jeanneney S., Wagner L. (2017)** "How to Take in Account Vulnerability in Aid Allocation and Lack of Human Capital as Well: Improving the Performance Based Allocation" *World Development, Special Section: Reforming Performance-Based Aid Allocation Practice*, vol. 90, p. 27-40.
- **Guillaume P. Guillaume Jeanneney S., Wagner L. (2020)** *Mesurer les vulnérabilités pour allouer l'aide au développement, en particulier en Afrique*), Ferdi, 148 p.
- **Guillaume P. Guillaume Jeanneney S., Wagner L. (2021)** "Comment allouer les financements externes aux pays africains ? Le défi de la vulnérabilité. Propositions pour le Sommet sur le financement des économies africaines" (in English: "How to Allocate New External Financing to African Countries? The Vulnerability Challenge, A Briefing in Response to the Paris Summit on Financing African Economies"), *Ferdi Note brève B217*, avril.
- **Guillaume P. Wagner L. (2015)** "Performance-based allocation (PBA) of foreign aid : still alive?" in Mak Arvin B. and Lew B. (Edr.) *Handbook on the Economics of Foreign Aid*, Elgar, Cheltenham UK.

- **Guillaumont P., Wagner L. (2022)** “Trois critères que doit remplir un indice de vulnérabilité multidimensionnelle pour être utilisé efficacement”, (in English: “Three criteria that a multidimensional vulnerability index should meet to be used effectively”), *Ferdi Note brève* B234, mai.
- **Guillaumont P.** (2023) “Financer des politiques mondiales : mais pour qui ? Prendre en compte la vulnérabilité des pays”, (in English: “Financing global policies: but for whom? Taking into account countries vulnerability”), *Ferdi Document de travail* P319, mars.
- **Severino J-M et Guillaumont Jeanneney S. (2023)** “Financer des politiques mondiales : mais pourquoi donc ?” (in English: “Financing global policies: but why?”), *Ferdi Document de travail* P317, mars.
- **United Nations (2021)** *Possible Development and Uses of Multidimensional Vulnerability Indices, Analysis and Recommendations*, prepared by UN- OHRLLS under the direction of Tishka Francis and Sai Navoti, with Patrick Guillaumont and Laurent Wagner as lead authors.



Créée en 2003, la **Fondation pour les études et recherches sur le développement international** vise à favoriser la compréhension du développement économique international et des politiques qui l'influencent.



Contact

www.ferdi.fr

contact@ferdi.fr

+33 (0)4 73 17 75 30

n° ISSN : 2275-5055

Directeur de la publication : Patrick Guillaumont

