



Le Financement international répond-il à la vulnérabilité des pays?

Adama Diaw

Professeur, Université Gaston Berger de Saint-Louis

Introduction

La question du développement économique des pays relativement plus exposés aux chocs aussi bien internes qu'externes a toujours occupé une place centrale dans l'agenda international pour le développement. La création en 1971 de la catégorie des « pays les moins avancés » (PMA) par les Nations Unies en a été une des manifestations. Cette classification regroupe les Etats présentant un certain nombre de handicaps, aux plans économique et géographique, qui freinent le décollage économique et empêche ces pays d'atteindre une croissance soutenue et durable de l'activité. A l'occasion de la conférence Nations Unies sur l'environnement et le développement tenue à Rio de Janeiro en 1992, la communauté internationale reconnaissait la spécificité des défis majeurs entravant le développement de certains Etats insulaires, et cette conférence marquait la création du groupe des « petits Etats insulaires en développement » (SIDS). Ces Etats insulaires se caractérisent par une croissance continue de la population dans un environnement géographique assez limité, ajouté à cela l'exposition à un certain nombre d'aléas climatiques (par exemple pour le cas des îles Maldives la menace que constitue son bas niveau par rapport à l'océan). Il faut cependant noter que la notion de vulnérabilité n'est pas une spécificité des pays à faible revenu (ou insulaires) mais peut aussi concerner les économies émergentes. Bien entendu la vulnérabilité va revêtir un sens différent selon que l'on considère les économies les moins avancées ou les pays émergents.

La vulnérabilité se définit comme étant un état dans lequel le sujet est exposé à un certain nombre de chocs sévères, bien au-delà d'une fluctuation normale et raisonnable. Elle a d'abord été mesurée au niveau des ménages, et il s'agissait principalement de voir dans quelle mesure (en termes de risques) un ménage était vulnérable à la pauvreté (Naudet 2009). Au niveau macroéconomique la vulnérabilité se définit usuellement (e.g. Nations Unies 1999, Guillaumont & Guillaumont-Jeanneney 2009) comme étant le risque pour les pays pauvres de voir leur développement entravé par les chocs exogènes qu'ils subissent, chocs à la fois naturels et externes (Guillaumont, 2009). Ces chocs peuvent être d'ordre environnemental ou naturel (tremblement de terre, typhon, réchauffement climatique, tsunami etc.) et/ou externes (chute de la demande extérieure, crise de change, choc de termes de l'échange etc.). Dans la même lancée, la vulnérabilité peut également être (e.g. Guillaumont 2009, Gallopín, 2006) considérée comme le risque que la croissance économique d'un pays soit nettement et durablement réduite par des chocs. Pour les pays les plus pauvres, la sévérité de leur vulnérabilité est la combinaison de trois éléments principaux (Essers, 2013): la nature des chocs eux-mêmes, l'exposition des pays à ces chocs et, la capacité de réaction appropriée face aux chocs (la résilience).

Ainsi les différentes propositions pour mesurer quantitativement la vulnérabilité ont essayé, à des degrés différents, d'inclure les trois composantes citées ci-dessus (chocs, exposition et résilience).

L'idée de mesurer la vulnérabilité structurelle a pour la première fois été émise par la République de Malte en Juin 1990 lors d'une rencontre organisée par la CNUCED et qui réunissait les experts des petits pays insulaires en développement ainsi que les bailleurs de fonds (bilatéraux et multilatéraux). A la demande de la CNUCED, Briguglio (1995) a proposé un premier indice composite de la vulnérabilité des SIDS. L'indice composite de Briguglio (1995) prend en compte

trois aspects essentiels de la vulnérabilité que sont : l'exposition à l'environnement économique extérieur, l'insularité et l'enclavement et une mesure des prédispositions aux désastres naturels.

L'identification des PMA a, depuis 1971, reposé sur deux critères : le premier a été celui d'avoir un revenu par tête faible (le seuil de radiation étant de 900\$) et, la seconde condition étant un indice de capital humain faible (calculé à partir des indicateurs suivants : taux de mortalité infanto-juvénile, pourcentage de la population souffrant de malnutrition, taux brut de scolarisation et taux d'alphabétisation des adultes). Comme dans le cas des SIDS, il est apparu que cet indice (pour sélectionner les PMA) était plus lié à des aspects de politiques économiques et sectorielles dans les pays alors qu'il existe des obstacles structurels empêchant certaines économies de connaître une croissance économique soutenable. Ces aspects structurels et surtout exogènes appelaient alors une mise à jour des mécanismes de l'aide internationale afin de réduire le gap entre les objectifs de développement et les résultats dans les pays concernés. En 1999, le Comité des Politiques de Développement (CPD-ONU) adopte alors un premier indice de vulnérabilité appelé « Indice de Vulnérabilité Economique ». Cet indice est assez simple et est la moyenne arithmétique de l'exposition (e.g. concentration des exportations), l'indicateur de choc (instabilité des exportations), la taille du pays (taille population), la part du secteur primaire dans le PIB, le nombre de sinistrés après une catastrophe naturelle, le degré d'enclavement etc. Seulement ce mode de calcul du EVI (moyenne accordant un poids identique à tous les indicateurs utilisés dans le calcul) a soulevé un certain nombre de critiques. C'est pourquoi en 2005, le Comité de Politiques Développement (CPD) a adopté un amendement dans le mode de calcul du EVI. A la différence du EVI (1^{ère} version), la version de 2006 (**EVI-révisé**) accorde un poids identique aux chocs commerciaux et aux chocs naturels, la nouveauté se trouvant dans le calcul de l'indice d'exposition. La moitié du poids est attribuée à la dimension de la population et l'autre moitié est partagée entre le degré d'enclavement et la structure économique (e.g. part du secteur primaire, celle du secteur forestier etc.).

Parmi les autres propositions de mesure de la vulnérabilité il y a lieu de noter celle, récente, du FMI. L'objectif poursuivi par le FMI est juste d'identifier les sources implicites de vulnérabilité qui prédisposent les économies à faible revenu à de fortes fluctuations au moindre choc externe. L'indicateur VE-LIC (Vulnerability Exercise for Low Income Countries) se subdivise en trois sous indices de vulnérabilité : un indicateur de vulnérabilité aux crises de croissance économique, un indicateur de vulnérabilité aux crises bancaires et enfin un dernier indice de vulnérabilité censé capter les risques de contagion de crises extérieures aux pays à faible revenu. Malgré le foisonnement grandissant d'indicateurs de mesure de la vulnérabilité (Essers, 2013), le EVI reste le plus communément utilisé dans les analyses, à cause certainement de la disponibilité des données.

Plus récemment la notion d'Etats fragiles a vu le jour au sein principalement d'organismes de financement du développement (Banque Mondiale, Banque Africaine de Développement, OCDE). L'idée reste identique à celle qui a conduit à la création de la catégorie des PMA, dans la mesure où il s'agit d'essayer d'apporter une réponse, la plus adéquate possible, à des pays en convalescence d'une situation de conflit civil, avec de faibles niveaux en termes de PIB/tête et de capacités institutionnelles. Dès lors les pays fragiles restent hautement vulnérables aussi bien aux chocs externes qu'internes en plus de souffrir d'institutions et de politiques économiques très peu

performantes. La déclaration de Paris en 2005 ainsi que l'agenda de Accra de 2008 insistent sur la nécessité d'apporter un appui significatif au renforcement des institutions et à la fourniture de services de base aux populations, notamment à ce groupe de pays fragiles. Cette notion d'Etats fragiles est la conséquence indirecte de la nouvelle tendance qui veut que les pays en développement qui pratiquent de bonnes politiques (et disposent de relatives bonnes institutions) soient privilégiés dans l'allocation de l'aide au développement (critère de performance – Guillaumont & Guillaumont Jeanneney, 2010). D'ailleurs la plupart des banques multilatérales de développement (Banque mondiale, Banque Africaine de Développement,) réservent un traitement spécial aux Etats fragiles qui bénéficient d'un appui particulier et important .

Cet article a pour objectif de tenter d'apporter des réponses aux deux questions suivantes :

-dans quelle mesure la communauté des bailleurs partenaires au développement prend-elle en considération le niveau de vulnérabilité des pays dans ses programmes d'appui au développement ?

-la distinction entre « Etats fragiles » et « économies vulnérables » pourrait- elle servir de nouveau critère d'allocation de l'aide ?

Les deux sections constituant cet article essaient de répondre à ces deux questions

Les mécanismes internationaux de financement des pays à faible revenu vulnérables

Au niveau international, l'une des premières initiatives dans le domaine de la lutte contre la fluctuation des prix des produits de base a vu le jour avec les accords « Afrique Caraïbes Pacifique » (ACP) en 1975 avec la naissance du Stabex et du Sysmin. Les mécanismes Stabex et Sysmin (respectivement pour les produits agricoles et miniers) constituaient un système international de subvention aux pays en cas de baisse (indépendante de leur volonté) du prix à l'exportation des produits agricoles (et miniers). Cependant ces deux fonds de stabilisation n'ont pas pu atteindre les objectifs fixés à cause de certaines inefficiences. Ces inefficiences tenaient principalement aux difficultés d'identification des chocs et aux délais de versements des compensations financières. Dès lors le système *STABEX & SYSMIN* devenait par nature procyclique au lieu d'aider à contenir les fluctuations, ils prendront fin en 2003.

La suite de cet article s'attellera à montrer les initiatives internationales récentes en faveur des pays vulnérables.

Le financement international en réponse à l'exposition aux chocs environnementaux et climatiques

Pour un certain nombre de PMA, la vulnérabilité structurelle tient essentiellement à leur exposition aux aléas climatiques et environnementaux. Ces aléas peuvent significativement et durablement baisser la croissance économique notamment à cause de la faible diversification des économies PMA. Une étude récente attire l'attention des décideurs (décideurs politiques et partenaires au

développement) sur le cas d'un PMA comme le Sénégal. Le danger du changement climatique pour le Sénégal, c'est le réchauffement climatique dans le moyen terme qui se traduira par une hausse d'environ 2 à 4°C en moyenne avec la conséquence directe de voir une baisse de 5 à 25% de la pluviométrie (Malou & al. 1999). Si cette tendance venait à se confirmer, le secteur agricole du Sénégal, largement dépendant de la pluviométrie verrait sa production fortement menacée. Pour répondre à ces sources importantes de vulnérabilité pour les PMA, il a été lancé un fonds spécial sous les auspices des Nations Unies pour appuyer ces économies dans leurs stratégies de lutte (et d'adaptation) au changement climatique.

L'initiative Fonds pour les PMA (FPMA) créée en 2001 (à Marrakech), à l'initiative de la Convention cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC), est pilotée par le Fonds mondial pour l'Environnement et assure le financement d'actions visant à réduire les effets négatifs liés à l'exposition de certains PMA au changement climatique. Ce fonds appuie les PMA dans leurs propres stratégies d'adaptation au changement climatique et est alimenté par des contributions volontaires de donateurs. En 2010 le FPMA avait pu mobiliser 169,1 millions USD et 66 millions ont été effectivement affectés au financement de projets (World Bank, 2010). Afin d'être éligibles au FPMA, les pays rédigent au préalable leur document de « programme national d'action pour l'adaptation au changement climatique » (PANA) qui identifie les vulnérabilités ainsi que les actions nécessaires à l'accroissement de la capacité d'adaptation des PMA aux chocs climatiques. Dans ce cadre le fonds a accordé une aide financière de 10,6 millions USD aux pays pour préparer leur PANA et à la fin 2009, 31 PMA avaient présenté leur document PANA. Au 31 Août 2009, 32 projets ont été approuvés pour un montant de 100 millions USD. La cartographie des projets financés par le FPMA se présentait comme suit: 20 % concernaient la sécurité alimentaire, 16 % les écosystèmes territoriaux, 14 % les ressources en eau et 9 % les zones côtières et les écosystèmes marins (CNUCED, 2010).

Par exemple pour un PMA tel que le Bénin, le FPMA a permis, dans le cadre d'un financement à hauteur de 11 millions USD, de financer l'adaptation progressive des variétés agricoles au changement climatique d'une part, et d'autre part de soutenir des actions en faveur d'une plus grande sécurité alimentaire. Le FPMA Bénin est en cours d'exécution (jusqu'en fin 2014) mais les derniers éléments montrent que les cultures les plus vulnérables au changement climatique ont été identifiées et les tests sur de nouvelles cultures plus résistantes sont en cours (« Fonds pour les PMA », 2009).

Le FPMA est d'un apport important dans le traitement de la vulnérabilité liée au changement climatique car, avant sa mise en place un tel cadre n'existait pas. Comme le souligne dans son rapport de 2009 le Fonds pour l'environnement mondial, au vu des premiers résultats, le FPMA, permet aux PMA bénéficiaires de réellement réduire leur vulnérabilité au changement climatique. Il présente aussi l'avantage de permettre une appropriation des politiques par les pays dans la mesure où ce sont eux-mêmes qui les définissent et les mettent en œuvre (avec l'appui technique des experts du Fonds pour l'environnement mondial).

Cependant cette initiative ne peut être considérée comme pleinement effective car le Fonds souffre d'un certain nombre de problèmes: au premier rang desquels se trouve la question des décaissements qui conduit à s'interroger sur les capacités d'absorption des pays. En effet pour

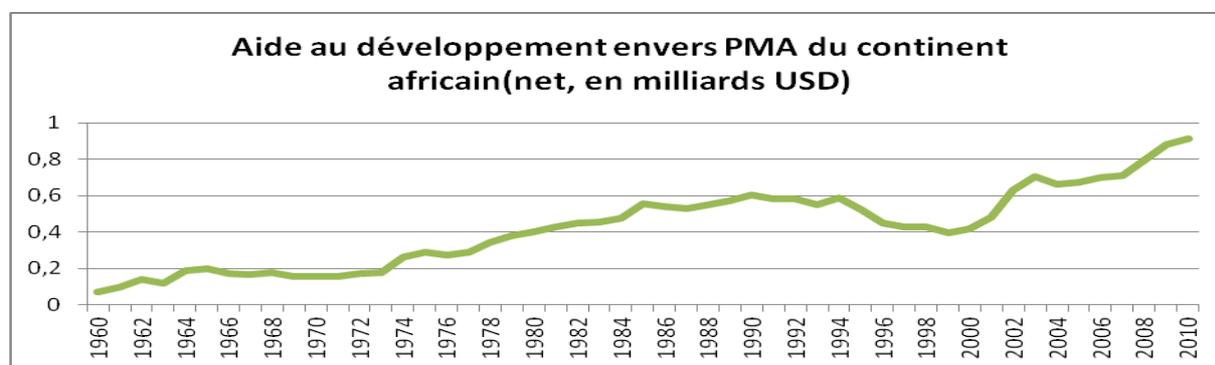
l'année 2010 sur un total de 169,1 millions USD mobilisés, le FPMA s'était engagé sur 76 millions USD et au final 24 millions USD seulement ont pu effectivement être dépensés. Cette situation laisse à penser qu'un accent particulier devrait être accordé à l'assistance technique aux PMA dans la formulation de leur document PANA. Un autre problème est que l'approche projet et la dépendance vis à vis de l'assistance technique importée font que le FPMA contourne les circuits des finances publiques des pays et ne permet pas le développement des capacités locales. Une approche de type appui budgétaire (priviliégiant les schémas intra-gouvernementaux) et en s'appuyant davantage sur les compétences (à renforcer bien entendu) du secteur public ne ferait que renforcer la viabilité et l'appropriation des projets (CNUCED, 2012). En définitive le FPMA apporte une réponse à la vulnérabilité des pays au changement climatique, mais les éléments cités plus haut montrent que le projet souffre de certaines vulnérabilités intrinsèques qui limitent son efficacité.

La suite de l'analyse mettra davantage l'accent sur le financement international apporté aux autres secteurs économiques des PMA.

Les flux d'aide publique au développement vers les PMA

Depuis l'année 1996 l'APD a connu une croissance régulière et ininterrompue. Cette hausse a surtout concerné les économies à faibles revenus notamment la catégorie des PMA, ce que les données récentes confirment. En effet les versements d'aide au développement cumulés aux différentes initiatives d'allègement de dette ont atteint 44,8 milliards USD en 2010. Comme le souligne la CNUCED (CNUCED, 2010) le flux d'aide vers les PMA en 2010 a plus que triplé son niveau de 2000. La CNUCED a observé que cette aide a joué un important rôle contra-cyclique surtout au début de la crise mondiale de 2008. Ainsi l'APD aux PMA a pu se substituer à la baisse des flux financiers privés (CNUCED, 2012). Le graphique-1 corrobore ce fait en montrant une évolution croissante de l'aide au développement envers les PMA d'Afrique subsaharienne. La création du groupe des PMA (milieu des années 1970) va coïncider avec un bond significatif et continu des flux d'aide vers les pays les plus vulnérables.

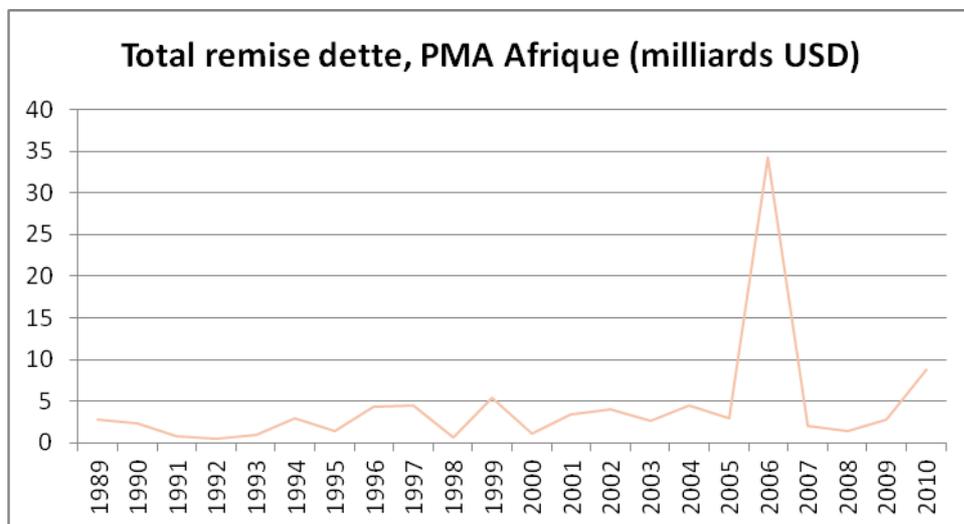
Graphique-1



Source : African development indicators, World Bank.

Les différentes initiatives de réduction de la dette ont également joué un rôle important dans les résultats atteints par les PMA (voir infra). Les programmes PPTE (pays pauvre très endetté) et le MDRI (initiative d'allègement de la dette multilatérale) lancés respectivement en 1996 et 2005 ont pour objectif de permettre aux économies à faibles revenus de ramener leur stock de dette extérieure à des niveaux plus soutenables et d'accélérer la convergence vers les OMD. Ces différents mécanismes d'allègement de la dette (conduits par le FMI, la BM et la Banque Africaine de Développement) ont permis pour les pays atteignant le point d'achèvement une remise pouvant aller jusqu'à 100% de la dette. En septembre de l'année 2013, tous les PMA d'Afrique avaient atteint le point d'achèvement et étaient donc éligibles aux programmes (PPTE & MDRI). Seuls le Tchad, le Soudan, l'Erythrée, la Somalie n'avaient pas complété toutes les étapes des programmes (IMF, 2013). Le **graphique-2** montre l'évolution des montants de remise de dette pour les PMA du continent africain. On observe clairement un boom en 2006 qui correspond à l'année où presque tous les pays atteignent leur point d'achèvement mais aussi à l'année de lancement de la seconde initiative MDRI, et ce montant a été estimé à 75 milliards USD de dette effacée pour les pays bénéficiaires. Pour les PMA, entre 2001 et 2012 la baisse en termes de service de la dette a représenté environ 1.5 de point de pourcentage de PIB, et le supplément de ressources ainsi dégagé a pu stimuler les dépenses sociales ainsi que le renforcement des capacités dans la fonction publique des Etats. Dès lors se pose la question de savoir si ces appuis financiers internationaux ont permis de stimuler les économies des PMA.

Graphique-2



Source : African development indicators, World Bank.

La situation macroéconomique des PMA dans leur ensemble a connu une nette amélioration durant la dernière décennie. Entre 2000 et 2007 le groupe des PMA (y compris les PMA-insulaires) a connu sa plus forte croissance économique depuis la décennie 1970 avec un PIB réel qui a progressé de 7% par an (CNUCED, 2010). Malgré certaines disparités au sein du groupe des PMA¹,

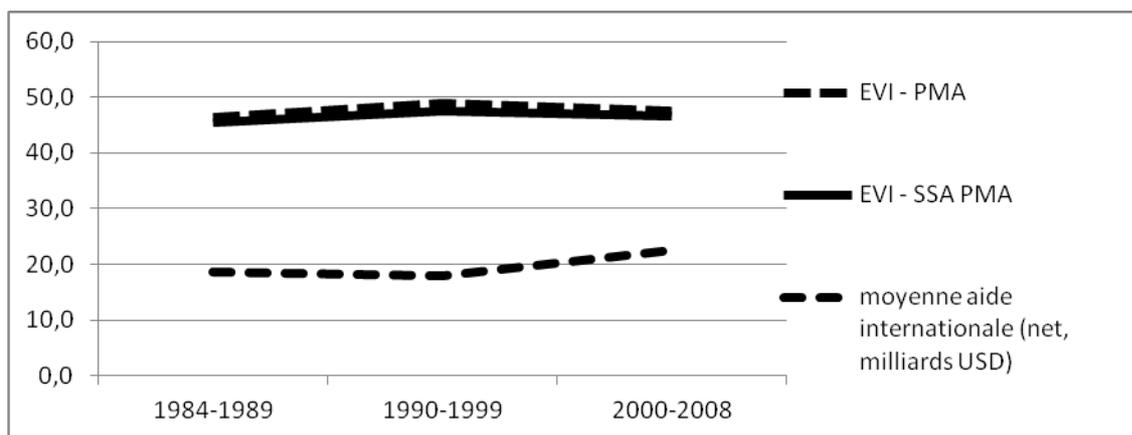
¹ Il est à noter que certains PMA notamment la Mauritanie n'ont pu atteindre l'objectif des 7% de croissance réelle par an durant la période 2001-2007. Pour la Mauritanie ce taux de croissance a été d'environ 4,3%; ces contre performances sont dues à certaines fragilités sectorielles (insuffisance de ressources pour l'investissement, relâchement dans les réformes macroéconomiques et contexte politique défavorable) « Evaluation du programme d'actions en faveur des PMA pour la décennie 2001-2010 », Ministère des affaires économiques et du développement, RIM).

dans l'ensemble ils ont pu atteindre l'objectif de croissance économique (7% par an) fixé par le « Programme d'action de Bruxelles pour les PMA ». Ces performances tiennent pour la plupart, comme souligné plus haut, à un accroissement des ressources extérieures mises à la disposition des pays à forte vulnérabilité structurelle (décaissements nets d'aide au développement d'environ 37milliards USD en 2008 d'après données CNUCED). Concomitamment à cela les initiatives d'allègement de la dette (voir supra) ont permis de dégager des ressources pour couvrir certaines dépenses sociales et d'investissement. Parallèlement au financement international, les PMA ont pu compter sur un contexte interne favorable. au cours de la période 2000-2008(la demande mondiale et les prix des produits de base ont fortement augmenté ; cette demande a tout simplement doublé selon les estimations de la CNUCED). Les investissements directs étrangers (multipliés par six entre 2000 et 2008) ont atteint 32milliards USD en 2008 et les envois des migrants ont quadruplé (CNUCED, 2010).

Il semble se dégager de cette situation des pays les plus vulnérables, que l'appui financier international ainsi que les accords de réduction de l'encours de la dette ont un lien direct avec cette situation économique prospère.

Une analyse statistique simple (**Graphique 3**) prouverait un effet positif de la hausse du transfert international net de ressources (et de réduction de la dette) sur la baisse du niveau de vulnérabilité aussi bien des PMA dans leur ensemble que des PMA d'Afrique (SSA-PMA). Le EVI est resté stable (et relativement croissant) sur les périodes1984-1989 et 1990-1999, dénotant une forte vulnérabilité de ces économies aux chocs. Dans la période suivante, entre 1999 et 2008, la hausse de l'aide au développement semble coïncider avec une moindre vulnérabilité des PMA.

Graphique-3 : Evolution comparée aide internationale et EVI (indicateur de vulnérabilité structurelle).



Données EVI tirées de Cariolle, 2010 & African development indicators (World Bank)

Sur ce point une analyse empirique multi-variée serait nécessaire pour approfondir cette observation et en affiner les déterminants.

Des économies vulnérables aux Etats fragiles: un nouveau critère d'allocation du financement international?

La notion d'Etat fragile apparaît de plus en plus comme un critère supplémentaire d'allocation de l'aide vers certaines économies connaissant des difficultés particulières. Ce concept d'Etat fragile essaie d'aller plus loin dans sa définition (relativement à la notion de vulnérabilité simple) et repose sur deux socles principaux: «la vulnérabilité économique» et la «vulnérabilité institutionnelle». Il a été observé plus haut que par exemple dans l'identification des PMA, le critère de vulnérabilité ne considère que les éléments exogènes c'est-à-dire ceux qui ne dépendent ni de la qualité des institutions ni des politiques économiques du pays considéré (la notion de vulnérabilité structurelle). Les débats récents sur l'efficacité de l'aide dans un contexte de raréfaction des ressources dans les pays donateurs, ont vu émerger l'idée que les pays en développement appliquant les bonnes politiques devraient recevoir proportionnellement plus d'aide. L'aide devrait alors se baser aussi bien sur le niveau de revenu par tête que sur les performances «institutionnelles» du pays. Ces performances sont mesurées principalement à travers le niveau de CPIA (Country Policy and Institutional Assessment), et les institutions multilatérales de développement pour l'essentiel accordent leur aide en fonction de ce niveau de performance (Guillaumont, P., Guillaumont Jeanneney, 2010). Donc plus le niveau de CPIA est faible moins d'aide sera accordée au pays. Cependant ce critère conduisant à exclure un nombre de pays avec des CPIA très faibles du fait d'une situation de conflit civil, constituait une double peine pour les populations de ces pays (qui vivent un dénuement total en plus d'être exclues de l'aide). Afin d'éviter cette double peine contre ces pays, cette catégorisation permet de leur apporter une réponse spécifique en leur accordant une aide financière et technique malgré la faible qualité de leurs institutions.

De façon pratique, la Banque Africaine de Développement (BAD) considère comme étant fragiles les Etats avec de faibles scores de EVI (inférieur ou égal à 0,351) et de CPIA capturant la qualité des institutions (CPIA inférieur à 3). Cette catégorie regroupe principalement les pays à forte vulnérabilité structurelle dans une situation de détérioration sévère des institutions politiques de telle sorte que l'on retrouve essentiellement des pays en conflit ou convalescents d'un conflit civil armé. Selon la Banque Mondiale, les Etats classés fragiles ne représentent que 19% du total de la population des pays éligibles au fonds IDA (International Development Association) mais ces pays concentrent plus du tiers de l'extrême pauvreté, deux cinquièmes de la mortalité infanto-juvénile et les taux d'illettrisme les plus élevés. De plus, les conflits (en cours ou potentiels) induisent une baisse annuelle d'environ 12% du PIB.

Un certain nombre d'arguments explique le choix de la fragilité comme nouvel indicateur supplémentaire d'allocation de l'aide internationale. Ainsi le financement international tel que fourni aux autres pays en développement (hors Etats fragiles) pourrait être difficilement efficace dans les Etats fragiles à cause de l'environnement institutionnel assez défavorable et. De plus la

situation d'extrême pauvreté et d'abandon des secteurs sociaux fait paradoxalement augmenter l'efficacité de toute intervention dans ces secteurs (World Bank, 2007); en d'autres termes l'efficacité marginale de l'aide au développement est particulièrement élevée dans les Etats fragiles. Enfin, intervenir dans les Etats fragiles permet de contenir tout risque de contagion (des crises) vers les pays limitrophes. Dans ce cadre, en 2008 la Banque Africaine de Développement a mis en place le mécanisme de « facilité aux Etats fragiles » qui est un fonds de 888 millions USD (Fragile States policy brief, AFDB, 2009). Ce fonds vise le financement de la reconstruction dans les pays post-conflit, et le soutien à des projets d'infrastructure et de gouvernance. Un accent est également mis sur les secteurs sociaux notamment la santé et la protection des couches vulnérables de la population.

La question qui se pose est celle de l'efficacité d'une allocation de l'aide internationale suivant le critère de « fragilité » pour pallier la limite imposée par l'utilisation seule du critère de performance. La CNUCED a récemment essayé d'apporter une réponse à cette question en comparant les performances des deux groupes de pays. Elle observe que la plupart des PMA qui ont eu de médiocres résultats économiques entre 2001 et 2007 étaient classés comme Etats fragiles dans la grille de la Banque mondiale. Paradoxalement, les PMA ayant obtenu les meilleurs résultats et qui ont pu atteindre l'objectif des 7% (fixé dans le plan d'action de Bruxelles, voir supra) sont également classés comme Etats fragiles (CNUCED, 2010). Il apparaît alors que la catégorie des Etats fragiles ne correspond pas forcément aux membres les moins performants des PMA et ne justifie pas ainsi une approche spécifique pour ces pays. D'ailleurs cette catégorie n'est pas reprise dans les analyses de la CNUCED, qui invoque la polémique (entre praticiens du développement) liée à ce concept de « fragilité ». Sur le plan analytique, la catégorie des « Etats fragiles » pose également un problème d'équité. Les pays avec un CPIA certes faible mais juste au dessus du seuil seront exclus de cette catégorie et des avantages y afférents. Comme le soulignent Guillaumont & al., 2009, les fonds dédiés aux Etats fragiles n'ont qu'un effet curatif, avec un risque de volatilité voire de pro-cyclicité élevé. Le critère CPIA étant calculé sur une fréquence annuelle, on peut observer pour un pays à un effet « yoyo » sur le montant d'aide qu'il reçoit.

Une autre approche, serait la mise en place d'un nouveau critère d'allocation de l'aide qui prendrait en compte le degré de vulnérabilité élargi aux risques de chocs endogènes notamment les risques liés à la faiblesse des institutions et des politiques. A ce niveau l'indicateur VE-LIC pourrait servir de base à la réflexion sur ce nouvel indice de vulnérabilité économique (élargi). Ce concept global de vulnérabilité économique permettrait un versement ex-ante de l'aide au développement et aussi et surtout rendrait les flux de financement internationaux moins volatiles et plus prévisibles. Une telle approche éviterait d'avoir un financement international du développement purement curatif et pas assez préventif (e.g. CNUCED 2012, Guillaumont & al., 2009).

Conclusion

Cette brève analyse a pu souligner le regain d'intérêt des partenaires au développement pour les pays connaissant une forte vulnérabilité structurelle qui constitue un frein à leur développement économique. Depuis le début de la décennie 2000, les flux nets d'aide ont évolué de façon nettement croissante. De même, d'importantes initiatives de réduction de la dette des pays en développement ont été prises. Ce contexte favorable a permis aux PMA de réaliser dans leur

ensemble des performances notables en termes de croissance économique et de réduire leur indice de vulnérabilité structurelle (EVI). Pour l'essentiel, le financement international a montré une certaine efficacité sur la période 2000-2008 pour les PMA, bien entendu dans un contexte international (notamment le commerce international), hautement favorable pour ces économies.

La tendance post-2008 suscite des inquiétudes car ces performances réalisées par les économies PMA semblent s'essouffler. D'abord la période de forte croissance économique dans les PMA (2000-2007) n'a pas été inclusive dans le sens où la pauvreté n'a que timidement baissé restant à des niveaux élevés : la population vivant dans l'extrême pauvreté a augmenté de 3 millions par an depuis l'année 2000 (Karshenas, 2009). La croissance économique de 7% par an en moyenne des PMA cache en réalité une vulnérabilité aux chocs externes toujours importante. Les premières analyses de l'impact de la crise financière de 2008 dans les PMA montrent qu'avec cette crise économique mondiale le nombre de personnes vivant avec moins de 1,25USD par jour a augmenté de 64 millions et la mort de 30000 enfants en Afrique subsaharienne a été déplorée (Essers, 2013). A la suite de la crise, en 2011 les PMA ont enregistré une croissance économique de 4,2% (soit une baisse de 1,4 point par rapport à 2010), les PMA exportateurs de produits de base et miniers (surtout les PMA exportateurs de pétrole) étant plus touchés que les autres (un recul de la croissance de 1,6%). Ces quelques chiffres montrent que les PMA demeurent plus que jamais vulnérables tant qu'ils restent fortement dépendants de l'aide internationale et de l'exportation des produits de base (minier et pétrole). Dès lors se pose la question de savoir si réellement l'aide, dont on a salué l'augmentation pendant la première décennie du 21^{ème} siècle, a réellement atteint ses objectifs de départ. Les PMA restent plus vulnérables que jamais, et ont des performances économiques qui dépendent du financement international. La situation persistante de concentration des exportations demeure encore aujourd'hui un élément de fragilité pour ces pays.

Cette analyse a permis également d'aborder la question de l'allocation de l'aide, qui tend à se faire, à côté du critère de performance déjà existant, sur la base du degré de fragilité du pays. Il est tout à fait compréhensible qu'une attention particulière soit accordée à des pays à faible niveau de développement économique qui en plus (ou risquent de) vivent une situation de conflit civil armé. Cependant les premiers résultats d'institutions comme la CNUCED ne démontrent pas la nécessité de créer des guichets particuliers (dans les banques de développement) pour ces Etats (voir supra l'exemple de la « facilité aux Etats fragiles » de la Banque Africaine de Développement). Une réponse dans le cadre des PMA, sur la base d'un de « vulnérabilité élargie » serait envisageable ; cela aura l'avantage à la fois de simplifier les critères d'allocation de l'aide et d'assurer une équité entre pays éligibles.

En définitive une réflexion devra également se porter sur la nature et la forme de l'aide telle qu'elle est actuellement conçue. Le meilleur financement international qui répondrait à la vulnérabilité ne serait-il pas celui qui permettrait un changement dans les structures de production des PMA ? Un changement optimal dans leurs structures de production serait de nature à permettre aux PMA d'être moins dépendants de l'aide au développement et être en mesure de recourir au financement privé comme le font la plupart des autres PED.

Bibliographie

African Development Bank, 2009. African Development Bank's Experience in Fragile States. AfDB, Policy briefs on fragile States, No. 1/2010.

Araujo, B. J. C., Bousard, J. M., 1999. La stabilisation des prix aux producteurs agricoles : approches microéconomiques. *Etudes sur la pauvreté, prix agricoles, filières intégrés ; Tiers Monde* 1999 Tome 40 No. 160, pp. 901 – 928.

Atkins, J.P., Mazzi, S., Easter, C.D., 2000. A commonwealth vulnerability index for developing countries: the position of small states. Commonwealth Secretariat, London, Economic Paper Series No. 40.

Barrios, S., Bertinelli, L., Strobl, E., 2010. Trends in Rainfall and Economic Growth in Africa: A Neglected Cause of the African Growth Tragedy. *The review of Economics and Statistics*, Vol. 92, No. 2, pp. 350 – 366.

Becker, T., Mauro, P., 2006. Output drops and the shocks that matter. IMF Working Paper 06/127. International Monetary Fund, Washington, DC.

Brückner, M. & Gradstein, M., 2011. Government Spending Cyclicity: Evidence from Rainfall Shocks as an Instrument for Cyclical Income. C.E.P.R. Discussion Papers, CEPR Discussion Papers No. 8622.

Briguglio, L., 1995. Small island developing states and their economic vulnerabilities. *World Development* vol. 23, No. 9, pp. 1615 – 1632.

Briguglio, L., Cordina, G., Farrugia, N., Vella, S., 2009. Economic vulnerability and resilience. *Oxford Development Studies* 37 (3), pp. 229–247.

Cariolle, J., 2013. The Economic vulnerability index – 2010 update. Fondations pour les Etudes et la Recherche en Développement International, Clermont-Ferrand.

Guillaumont, P., & Combes, J. L., 2000. "Volatilité des prix des produits primaires, vulnérabilité et développement," Working Papers 2000/14, CERDI.

Dell, M., Jones, B., Olken, B., 2012. Temperature shocks and economic growth: evidence from the last half century. *American Economic Journal: Macroeconomics*. 4, pp. 66 – 95.

Essers, D., 2013. Developing country vulnerability in light of the global financial crisis: shock therapy. *Review of Development Finance* vol. 3, pp. 61 – 83.

Fonds pour l'environnement mondial, 2009. Rapport sur le Fonds pour les Pays les moins avancés.

Gallopín, G.C., 2006. Linkages between vulnerability, resilience, and adaptive capacity. *Global Environmental Change* 16 (3), 293–303.

Guillaumont P., 1987. From Export Instability Effects to International Stabilization Policies. *World Development*, vol. 15, n°5, pp. 633 – 643.

Guillaumont P., 1994. Politique d'ouverture et croissance économique : les effets de la croissance et de l'instabilité des exportations. *Revue d'Economie du Développement*, n°1, pp. 91 – 114.

Guillaumont, P., 2008. An Economic Vulnerability Index: Its Design and Use for International Development Policy. United Nations University World Institute of Development Economics Research, Research Paper No. 2008/99.

Guillaumont, P., 2009. An economic vulnerability index: its design and use for international development policy. *Oxford Development Studies* 37 (3), 193–228.

Guillaumont, P., 2011. The concept of structural economic vulnerability and its relevance for the identification of the Least Developed Countries and other purposes (Nature, measurement, and evolution). United Nations Development Policy and Analysis Division, CDP Background Paper No. 12

Guillaumont, P., Guillaumont Jeanney, S., 2009. State fragility and economic vulnerability: what is measured and why? Centre d'Etudes et de Recherches sur le Développement International, Etudes et Documents, E 2009.18.

Guillaumont, P., Guillaumont Jeanney, S., Vencatachellum, D., 2009. L'allocation par pays de l'aide au développement du Fonds Africain de Développement : pourrait-elle être améliorée ? Centre d'Etudes et de recherches sur le Développement International, Etudes et Documents No. E 2009.36.

Guillaumont, P., Guillaumont Jeanney, 2010. Pourquoi rester sur des principes erronés en ce qui concerne l'allocation de l'aide entre pays? Fondation pour les Etudes et la Recherche en Développement International, Note brève, No. 06/2010.

IMF, 2009. Crisis and recovery. World Economic Outlook, International Monetary Fund, April 2009.

IMF, 2011. Managing Volatility: A Vulnerability Exercise for Low-income Countries. International Monetary Fund, Washington, DC.

IMF, 2013. Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative and Multilateral Debt Relief Initiative (MDRI) – Statistical update. International Monetary Fund, Statistical update, Washington, DC.

Karshenas, M., 2009. The Impact of the Global Financial and Economic Crisis on LDC Economies. United Nations Office of the High Representative for the Least Developed Countries, Landlocked Developed Countries and Small Island Developing States, Report.

Kinetic Analysis Corp., 2013. The economic cost of Typhoon Haiyan. Economist Intelligence Unit, *in* Financial times November 13.

Lam, N.V., 1980. Export instability, expansion and market concentration: A methodological interpretation. Journal of Development Economics No12, pp. 99 – 115.

Malou, R., & al., 1999. Etude de la vulnérabilité des ressources en eau aux changements climatiques. Direction de l'Environnement et des Etablissements classés, No. 89.

Miguel, E., Satyanath, S., Sergent, E., 2004. Economic shocks and civil conflicts: an instrumental variables approach. Journal of Political Economy, vol. 112, No. 4.

Nations Unies, 1999. Vulnerability and poverty in a global economy. Rapport du Comité de Politique de Développement. Rapport du *Committee for Development Policy on the First Session*, United Nations, New York.

Naudé, W., 2009. The financial crisis of 2008 and the developing countries. United Nations University World Institute of Development Economics Research, Discussion Paper 2009/01. Helsinki.

Naudé, W., 2010. Africa and the global economic crisis: a risk assessment and action guide. European University Institute, San Domenico di Fiesole, EUI-Working Paper RSCAS 2010/27.

Noy, I., 2009. The macroeconomic consequences of disasters. Journal of Development Economics, Vol. 88, Issue 2, pp. 221 – 231.

Perry, G., 2009. Beyond Lending: How Multilateral Banks can Help Developing Countries Manage Volatility. Center for Global Development, Washington, DC.

Ramey, G., Ramey, V.A., 1995. Cross-country evidence on the link between volatility and growth. American Economic Review 85 (5), pp. 1138 – 1151.

Tan, G., 1981. Export instability, export growth and GDP growth. *Journal of development economics*, vol.12, pp. 219-227.

Villagrán De León, J.C., 2006. Vulnerability: a conceptual and methodological review. United Nations University Institute for Environment and Human Security. Source No.4/2006, Bonn.

World Bank, 2007. Operational approaches and financing in Fragile States. International Development Association, Operational Policy and Country Services (OPCS) and Resource Mobilization Department (FRM), Washington DC.

World Bank, 2010. Status report on the Least Developed Countries Fund and the Special Climate Fund. World Bank publication, Doc. no. GEF/LDCF.SCCF.8/Inf.2/Rev.1. Washington, DC.