

## CHAIRE

Architecture internationale  
du financement du développement

# Utiliser un indice multidimensionnel de vulnérabilité dans une allocation fondée sur la performance

## Principaux enjeux à traiter

Patrick GUILLAUMONT, Laurent WAGNER

 PATRICK GUILLAUMONT, Président de la Ferdi

 LAURENT WAGNER, Chercheur associé, Ferdi

## Contexte actuel d'une problématique ancienne

L'introduction d'un indicateur de vulnérabilité dans une formule d'allocation de l'aide, comme celle utilisée par plusieurs banques multilatérales de développement (BMD) dans le cadre des mécanismes dits d'allocation fondée sur la performance (Performance-Based Allocation – PBA), fait l'objet de discussions depuis longtemps. Plusieurs raisons invitent aujourd'hui à réexaminer cette question.

.../... Premièrement, il convient de donner suite à la « déclaration de vision des BMD (*MDBs vision statement*) » formulée lors du Sommet de Paris pour un nouveau pacte financier mondial en juin 2023, au cours duquel les banques multilatérales sont convenues d'examiner comment intégrer la vulnérabilité multidimensionnelle dans la finance concessionnelle, tout en tenant compte des travaux menés par les Nations unies. Deuxièmement, en juillet 2024, l'Assemblée générale des Nations unies a adopté une résolution promouvant un indice multidimensionnel de vulnérabilité (*Multidimensional Vulnerability Index – MVI*), et invité les institutions financières internationales à envisager son utilisation, « le cas échéant, en complément de leurs pratiques et politiques existantes », ce qui concerne principalement le financement concessionnel. Plus récemment, dans la perspective de la quatrième Conférence des Nations unies sur le financement du développement (FfD4) prévue pour juillet prochain, le Secrétariat du Pacte de Paris pour les peuples et la planète (*Paris Pact for People and Planet – 4P*), chargé du suivi du sommet de 2023, a réaffirmé sa volonté de voir cette proposition prise en compte pour orienter les financements vers les pays qui en ont le plus besoin. De plus, dans ce même cadre, de nombreux pays ainsi que plusieurs institutions internationales (le secrétariat du Commonwealth, l'Organisation internationale de la francophonie – OIF, l'Union africaine, etc.) ont exprimé leur intérêt pour une réforme intégrant la vulnérabilité dans l'allocation de l'aide au développement multilatérale.

Il existe certes plusieurs façons de prendre en compte la vulnérabilité structurelle des pays dans le financement du développement. Mais le recours à un indice multidimensionnel et structurel de vulnérabilité – éventuellement adapté aux objectifs et mandats de chaque organisation – devrait permettre de mettre en place une politique d'allocation préventive, transparente et fondée sur des critères *ex ante*. Cette approche

ne saurait évidemment se substituer aux instruments *ex post* destinés à répondre aux chocs les plus graves que les pays doivent affronter de manière inattendue.

La présente note s'appuie sur un ensemble de travaux menés par les auteurs au cours de la dernière décennie, publiés sous forme d'ouvrages ou d'articles dans des revues académiques (voir Guillaumont, Guillaumont Jeanneney et Wagner, 2017, 2020), ainsi que dans plusieurs notes brèves de la Ferdi (B246, B259, B278).

### ► Qu'est-ce que l'allocation fondée sur la performance ?

L'allocation fondée sur la performance (PBA) est une formule mathématique simple développée et utilisée par les banques multilatérales de développement (BMD) pour répartir les ressources concessionnelles multilatérales sur la base de la « performance ». Bien que les formules aient évolué au fil du temps, le principe central de la PBA a été maintenu en raison de sa capacité à mettre l'accent sur la performance de manière convaincante.

L'origine de la PBA remonte à la fin des années 1970, lorsqu'elle fut pour la première fois mise en œuvre par la Banque mondiale pour l'allocation des crédits de sa fenêtre concessionnelle, l'Association internationale de développement (IDA). Plutôt que de laisser à une appréciation discrétionnaire l'allocation géographique de l'aide au développement multilatérale, la PBA a facilité un consensus entre les membres du conseil d'administration grâce à la simplicité apparente d'une formule mathématique, dans laquelle, de manière schématique, le montant  $A_i$  alloué à un pays  $i$  est une fonction de la taille de la population, du revenu national brut par habitant (RNB/hab.) et d'une évaluation des politiques publiques et de la qualité des institutions qualifiée de performance:<sup>1</sup>

1. La distinction entre les prêts et les subventions repose ensuite sur d'autres critères.

$$Ai = f(\text{performance, revenu par habitant, population})$$

Même si la pratique actuelle, toujours fondée sur une formule, s'est complexifiée, le message central de la PBA reste le même depuis près de quarante ans. L'objectif est de récompenser les pays « performants » en leur allouant une aide plus importante, selon l'évaluation de leurs politiques et institutions (*Country Policy and Institutional Assessment* – CPIA), autrement dit selon leur engagement en faveur du développement. La performance est mesurée à partir du CPIA et de ses composantes.<sup>2</sup> Ainsi, dès le départ, PBA et CPIA ont été des produits joints.

Le véritable débat autour de la PBA et de sa vision implicite de l'efficacité de l'aide s'est intensifié à la fin des années 1990, notamment après la publication du rapport de la Banque mondiale *Assessing Aid* en 1998, reprenant les conclusions d'un article de David Dollar et Craig Burnside<sup>3</sup>, selon lequel l'aide est plus efficace dans les pays menant de meilleures politiques. Cet article, largement débattu dans la littérature académique, visait à fournir une justification économétrique en faveur de la PBA et à raviver l'intérêt pour la méthode d'allocation utilisée au sein des guichets concessionnels des BMD. Peu après, la plupart des BMD, ainsi que certaines autres agences multilatérales ayant adopté la PBA, se sont réunies dans une sorte de « club de la PBA » : en 1999 pour la Banque africaine de développement, en 2000 pour la Banque de développement des Caraïbes, en 2001 pour la Banque asiatique de développement, en 2002 pour la Banque interaméricaine de développement, et en 2005 pour le Fonds international de développement agricole.

Cependant, les différentes formules de PBA n'ont pas été figées dans le temps, ce qui s'explique naturellement par les limites d'une formule rigide. D'abord, la conception de la formule a évolué, que ce soit dans la manière de construire l'indicateur de performance ou dans les coefficients appliqués aux différentes variables. Ensuite, les formules de PBA sont apparues comme insuffisamment flexibles pour prendre en compte certains attributs spécifiques des pays bénéficiaires. Trop petits, trop grands, fortement endettés, fragiles, affectés par des conflits ou en sortie de conflit, ces pays nécessitaient un traitement particulier qui les faisait souvent échapper à la formule générale. Cela a conduit la plupart des BMD à ajouter de nombreuses exceptions et des guichets spécifiques à la PBA pour traiter ces cas particuliers, tout en maintenant – du moins en théorie – la performance comme principe directeur de l'allocation de l'aide.

Néanmoins, la logique derrière ce principe a évolué : au lieu de considérer la performance comme un facteur direct d'efficacité de l'aide, la PBA est devenue un instrument incitant à l'adopter de meilleures politiques. L'idée est que le fait d'accorder davantage d'aide aux pays considérés comme les « meilleurs élèves » incite les autres à suivre leur exemple. Cela marque une évolution importante par rapport à la philosophie initiale de la PBA, selon laquelle l'efficacité de l'aide dépendait de la qualité des politiques économiques, et non l'inverse. Puisque de meilleures politiques favorisent la croissance, les encourager peut ainsi devenir un levier indirect de développement.

Bien que l'impact de la gouvernance sur l'efficacité de l'aide ait été remis en question dans la littérature académique, un consensus s'est dégagé sur le fait que cette efficacité dépend aussi de certaines caractéristiques propres aux pays récipiendaires (voir Guillaumont & Wagner, 2013). Parmi ces caractéristiques, la vulnérabilité aux chocs

2. L'évaluation des politiques et des institutions nationales (CPIA) évalue les pays IDA, sur une échelle de 1 à 6 augmentant avec la qualité de la gouvernance, en fonction d'un ensemble de 16 critères regroupés en quatre catégories : la gestion économique, les politiques structurelles, les politiques d'inclusion sociale et d'équité, ainsi que la gestion et les institutions du secteur public.  
3. Il s'agissait initialement d'un document de travail de la Banque mondiale datant de 1997, publié ensuite dans *American Economic Review* en 2000.

exogènes a suscité un intérêt croissant. Ces chocs peuvent être de diverses natures : économiques (détérioration des termes de l'échange), climatiques (sécheresse), sécuritaires (violence en provenance de pays voisins), sanitaires (épidémies meurtrières). La vulnérabilité structurelle, liée à la récurrence de ces chocs, constitue un frein à la croissance et au développement, et engendre des besoins d'aide, tout comme un faible revenu. De plus, cette vulnérabilité améliore l'efficacité marginale de l'aide, au même titre que la bonne gouvernance. Dans ce cadre, l'aide peut avoir un impact macroéconomique sur la croissance en jouant un rôle de stabilisation. Plus largement, elle atténue les effets négatifs des chocs sur le développement.

#### 4 ► Pourquoi introduire la vulnérabilité dans une PBA ?

L'allocation des financements concessionnels implique un arbitrage entre critères de performance et critères de besoin, avec pour principale difficulté le fait que les pays ayant les besoins les plus importants (les plus pauvres et les plus vulnérables) sont souvent ceux qui sont jugés les moins performants. Pour surmonter cette difficulté, ainsi que pour répondre à d'autres enjeux non pris en compte par l'allocation fondée sur la performance (PBA), des dispositifs spécifiques ont été ajoutés au cadre général d'allocation. Toutefois, les guichets spécifiques destinés aux pays confrontés à une forme particulière de vulnérabilité (qu'elle soit liée au changement climatique ou à la fragilité des États, par exemple) ne reflètent pas les degrés de vulnérabilité de manière différenciée – que ce soit entre les pays désignés comme les plus vulnérables et bénéficiaires de ces guichets, ou entre d'autres pays également vulnérables mais à un degré moindre.

Plus précisément, les pays les plus vulnérables, notamment face aux catastrophes naturelles dont la récurrence limite fortement leur capa-

cité d'endettement, ne sont pas nécessairement les plus pauvres. De même, les pays particulièrement exposés aux effets du changement climatique ou à des dynamiques régionales défavorables (comme le terrorisme transfrontalier) ne sont pas identifiables à travers les trois indicateurs de la formule PBA (performance, revenu par habitant, population). C'est l'une des raisons pour lesquelles, comme mentionné plus haut, les principales banques de développement ont préféré multiplier les guichets spécifiques plutôt qu'intégrer directement dans la formule de la PBA des indicateurs reflétant simultanément ces nouveaux défis.

#### Une « Allocation basée sur la performance et la vulnérabilité » (PBVA)

Toutefois, une solution simple et cohérente consiste à reconnaître la vulnérabilité structurelle des pays – celle qui ne dépend pas de leurs politiques actuelles – comme critère d'allocation des ressources concessionnelles. Cela permet d'éviter le recours à des catégories de pays dont la pertinence est toujours sujette à débat, sans pour autant abandonner (tout en les améliorant) les critères traditionnels que sont la performance (ou la gouvernance) et le revenu par habitant.

De nombreux pays en développement étant freinés par des vulnérabilités aiguës et multidimensionnelles (économiques, environnementales, sociales), il est devenu essentiel de les aider à affronter ces vulnérabilités de manière préventive. En effet, la quasi-totalité d'entre eux – quoique à des degrés et sous des formes diverses – est vulnérable aux chocs et facteurs de stress exogènes.

Cela reviendrait à passer d'une « allocation basée sur la performance » à une « allocation basée sur la performance et la vulnérabilité » (*Performance and Vulnerability Based Allocation* – PVBA)<sup>4</sup>. Dans ce cas, le montant d'aide alloué au

4. Le même principe devrait guider l'analyse ex-post de la sélectivité des différents bailleurs de fonds pour juger de la qualité

pays  $i$  serait fonction d'une évaluation des politiques publiques et des institutions (la « performance ») et de la vulnérabilité structurelle, en plus du revenu par habitant et de la taille de la population, soit :

$$A_i = f(\text{Performance}, \text{Vulnérabilité}, \text{Revenu par habitant}, \text{Population}).$$

### ...Fondée sur des principes d'équité, d'efficacité et de transparence...

La prise en compte de la vulnérabilité structurelle dans l'allocation de l'aide repose sur des principes équitables, efficaces et transparents. Cette approche est équitable car la vulnérabilité structurelle, sous ses différentes formes, constitue un handicap au développement durable, et la justice internationale vise à égaliser les chances entre les pays. Elle est également efficace non seulement parce que, comme rappelé ci-dessus, l'aide affiche une efficacité marginale plus élevée en situation de vulnérabilité – contribuant ainsi à amortir les chocs –, mais aussi et surtout parce qu'elle conduit à un traitement préventif des vulnérabilités (renforcement de la résilience et limitation des coûts plus élevés associés à la gestion *ex post* des chocs).

Enfin, c'est un moyen d'améliorer la transparence des règles d'allocation définies dans les institutions multilatérales, où la prolifération d'exceptions à la règle de base de l'allocation basée sur la performance – adoptées pour répondre aux besoins spécifiques de certains pays – a rendu cette règle peu transparente dans la pratique, si bien qu'elle n'est de fait appliquée que de manière très partielle. La prise en compte de la vulnérabilité structurelle dans un cadre logique et simple, aux côtés de la performance, permet de mieux récompenser la véritable performance tout en prenant plus équitablement en compte les besoins des pays.

de l'allocation de leur aide entre les pays en fonction non seulement de leur gouvernance et de leur revenu par habitant, mais aussi de leur vulnérabilité structurelle.

### ...et permettant de dépasser le critère du revenu par habitant et les catégories de pays

Dans l'architecture actuelle du financement du développement, l'accès aux ressources concessionnelles est essentiellement fondé sur une catégorisation dichotomique des pays, généralement définie par un seuil de revenu par habitant. Cependant, la complexité des enjeux, combinée à la multiplication des objectifs de développement, a conduit à une prolifération d'instruments auxquels les pays sont éligibles ou non, sans aucune prise en compte de la nature continue et de la complexité de l'ensemble des interactions entre les handicaps structurels.

Ainsi, l'utilisation du seul revenu par habitant à des fins d'éligibilité masque une très grande hétérogénéité de vulnérabilité structurelle entre les pays. C'est notamment le cas de certains petits États insulaires qui, bien qu'ils comptent parmi les plus vulnérables, n'ont accès ni aux ressources concessionnelles ni aux mécanismes d'allègement de la dette. Dès lors, la prise en compte de la vulnérabilité non seulement comme critère d'allocation, mais aussi pour l'accès aux ressources concessionnelles (c'est-à-dire pour déterminer l'éligibilité) permettrait une politique plus équitable.

## ► Un indice de vulnérabilité pertinent

### Le défi : évaluer la vulnérabilité structurelle

Si l'on s'accorde sur le principe selon lequel une vulnérabilité élevée, combinée à un faible revenu moyen, justifie une aide relativement plus importante et doit guider son allocation entre pays, l'un des défis majeurs devient alors la définition du meilleur moyen de mesurer cette vulnérabilité. Un consensus sur un indicateur est possible, à condition que ses finalités et sa méthode soient bien établies, en particulier dans la perspective

de son utilisation comme critère d'allocation. Dans ce contexte, la construction d'un indice utilisable pour l'allocation de l'aide est d'une importance cruciale.

Un tel indice de vulnérabilité doit répondre à trois critères spécifiques (Guillaumont et Wagner, 2022), en plus des conditions usuelles requises pour tout indicateur composite : disponibilité et fiabilité des données, clarté et transparence. Les trois critères spécifiques, retenus pour l'élaboration du MVI des Nations unies, sont les suivants : l'indice doit être *multidimensionnel*, *universel* et *structurel* ou *séparable* (c'est-à-dire capable d'isoler la vulnérabilité structurelle de la vulnérabilité non structurelle).

### **L'indice doit être véritablement multidimensionnel**

S'il peut exister un débat sur le nombre et la portée des différentes dimensions d'un indice de vulnérabilité, trois grandes dimensions se sont imposées comme permettant un équilibre optimal entre diversité et simplicité : économique, environnementale et sociale. Ces trois dimensions correspondent à trois catégories de chocs clairement identifiables. L'essentiel est d'éviter les redondances entre composantes et d'évaluer séparément chacune des trois dimensions, tout en gardant à l'esprit qu'elles peuvent être interconnectées. Elles doivent ensuite être agrégées de manière à ce qu'une forte vulnérabilité dans une seule dimension soit correctement reflétée, même si la vulnérabilité apparaît faible dans une ou deux autres. Autrement dit, les trois dimensions ne sont pas parfaitement substituables, et l'indice doit en tenir compte dans sa méthode d'agrégation. C'est pourquoi la Ferdi a proposé l'usage d'une moyenne quadratique.

La première dimension est la vulnérabilité économique, qui correspond à la vulnérabilité macroéconomique traditionnelle et est illustrée par l'indice de vulnérabilité économique (*Economic Vulnerability Index* – EVI) utilisé

depuis 2000 par le Comité des politiques de développement des Nations unies comme critère d'identification des pays les moins avancés (PMA). Cet indice a été révisé à plusieurs reprises et récemment renommé « indice de vulnérabilité économique et environnementale » (*Environmental and Economic Vulnerability Index* – EEVI), car il est conçu pour capturer l'impact économique potentiel de différents types de chocs exogènes (économiques, environnementaux, sanitaires, etc.).

La deuxième dimension est la vulnérabilité environnementale, centrée sur la vulnérabilité au changement climatique, en raison de son importance majeure et croissante, notamment pour les petits États insulaires en développement (PEID). Il est ainsi logique et pertinent de la considérer séparément à travers des indicateurs purement physiques, tandis que l'impact d'autres formes de vulnérabilité environnementale peut être pris en compte via les dimensions économique et sociale.

Enfin, la troisième dimension est la vulnérabilité sociale ou sociétale, qui concerne les chocs sociaux récurrents et l'exposition des pays à ces chocs.

### **L'indice doit être universel**

La demande initiale de l'Assemblée générale des Nations unies concernait principalement la vulnérabilité des PEID, avec pour objectif de mettre en évidence leur forte vulnérabilité et d'utiliser l'indice comme argument en faveur d'un soutien particulier, notamment en matière de financement du développement. Pour que l'indice remplisse cette fonction, il est nécessaire que la vulnérabilité des PEID puisse être comparée de manière équitable à celle d'autres pays en développement, dont certains peuvent également présenter une forte vulnérabilité, bien que sous des formes différentes.

C'est dans cette optique que le Secrétariat du Commonwealth a proposé le concept et la

mesure d'un indice universel de vulnérabilité (*Universal Vulnerability Index* – UVI). C'est précisément parce que l'indice est multidimensionnel qu'il doit aussi être universel. Cela implique de réaffirmer l'importance de faire apparaître la vulnérabilité des pays dans leur(s) dimension(s) spécifique(s). Lorsque, dans un indice multidimensionnel de vulnérabilité (MVI), les différentes dimensions sont agrégées, une pondération plus forte doit être accordée aux composantes qui traduisent un niveau élevé de vulnérabilité – ce que permet l'usage d'une moyenne quadratique.

### **L'indice doit être « structurel », sans inclure les politiques actuelles**

La vulnérabilité d'un pays dépend, d'une part, de facteurs structurels ou exogènes, c'est-à-dire indépendants des décisions actuelles des gouvernements, et, d'autre part, de facteurs liés aux politiques qu'ils mènent à un moment donné. La vulnérabilité à prendre en compte pour justifier une allocation d'aide plus élevée (ou un traitement préférentiel comme celui accordé aux PMA) est uniquement celle qui ne résulte pas de la faiblesse des politiques actuelles. Ce principe est donc essentiel pour qu'un indice soit utilisé comme critère d'allocation de l'aide.

Distinguer les facteurs exogènes ou structurels de la vulnérabilité de ceux qui découlent des politiques actuelles n'est pas toujours aisé, mais demeure absolument nécessaire. La vulnérabilité structurelle ou exogène résulte à la fois de la récurrence des chocs, qui reflète leur probabilité, et de l'exposition à ces chocs, qui en détermine l'impact potentiel et renvoie à des caractéristiques structurelles héritées du passé. Quant à la résilience, c'est-à-dire la capacité à faire face aux chocs, elle dépend à la fois de facteurs structurels (ou hérités) et de facteurs liés aux politiques présentes. Pour orienter l'allocation, seule la (faible) résilience structurelle doit être prise en compte – soit en l'intégrant dans la vulnérabilité structurelle, soit en la considérant séparément.

### **Respecter ces principes avec le HLPMVI ou un MVI générique ?**

Ces trois principes fondamentaux ont été intégrés dans la feuille de route transmise par le président de l'Assemblée générale aux membres du groupe de haut niveau chargé d'élaborer un indice multidimensionnel de vulnérabilité, dont le rapport a été publié en février 2024. Cet indice est désigné ici sous le nom de HLPMVI (*High-Level Panel Multidimensional Vulnerability Index*).

Le HLPMVI repose sur un cadre conceptuel structuré autour de deux piliers de la vulnérabilité : (i) la vulnérabilité structurelle, liée à l'exposition d'un pays aux chocs et facteurs de stress externes, et (ii) le manque de résilience structurelle, c'est-à-dire l'insuffisance de la capacité du pays à faire face à ces chocs. Ce cadre reprend les trois dimensions du développement durable – économique, environnementale et sociale – tant pour la vulnérabilité structurelle que pour la résilience structurelle.

Bien que ce travail constitue une référence essentielle pour les chercheurs et décideurs soucieux de mieux appréhender la vulnérabilité structurelle des pays, il n'existe pas encore de consensus clair autour de la structure, du contenu et des résultats pays proposés par le HLPMVI, notamment de la part des principales banques multilatérales de développement. Cependant, comme le reconnaît la résolution de l'Assemblée générale des Nations unies, le HLPMVI doit être considéré comme un « instrument évolutif » (*living tool*), à partir duquel les BMD peuvent développer leurs propres indices de vulnérabilité, mieux adaptés, le cas échéant, à leurs mandats et à leurs sensibilités.

C'est pourquoi, dans la suite du texte, le terme MVI est utilisé dans un sens générique, pour désigner tout indice respectant les trois principes fondamentaux mentionnés précédemment – multidimensionnalité, universalité et exogénéité (ou séparabilité) – qu'il s'agisse du HLPMVI ou

d'un indice élaboré « dans l'esprit du MVI », spécifique à chaque BMD ou commun à plusieurs d'entre elles.<sup>56</sup>

## ► Choix d'une formule

Pour combiner les critères – généralement le revenu national brut par habitant (RNB/hab.), la taille de la population et la performance – et déterminer la part de chaque pays dans l'allocation totale, on peut utiliser une moyenne pondérée arithmétique ou géométrique. Historiquement, la formule utilisée pour la PBA donne, dans la plupart des cas, un score basé sur une moyenne géométrique:<sup>7</sup>

$$ScorePBA_i = Performance_i^\alpha \times RNB/hab_i^\beta \times Population_i^\varepsilon$$

Dans le cadre d'une PVBA (allocation fondée sur la performance et la vulnérabilité), la formule deviendrait :

$$ScorePBA_i = Performance_i^\alpha \times Vulnérabilité_i^\delta \times RNB/hab_i^\beta \times Population_i^\varepsilon$$

Les coefficients  $\alpha$ ,  $\beta$ ,  $\delta$  et  $\varepsilon$  représentent le poids attribué à chaque critère. Plus un coefficient est élevé, plus le critère correspondant a d'impact sur le score d'allocation du pays. La part du pays  $i$  dans l'allocation totale est alors calculée comme suit :

$$PartPBA_i = ScorePBA_i / \sum_i ScorePBA_i^8$$

5. Dans plusieurs travaux, la Ferdi utilise un indice appelé FSVI (Ferdí Structural Vulnerability Index), plus parcimonieux que le HLPVI et censé être plus cohérent avec les trois principes cités plus haut, en particulier celui de l'exogénéité.

6. Un autre exemple d'indice tentant de répondre aux trois principes est « l'Indice de vulnérabilité universelle » du Secrétariat du Commonwealth (2022).

7. Ou par une moyenne arithmétique. Si la moyenne arithmétique semble plus simple, la moyenne géométrique est préférable et plus proche des pratiques actuelles.

8. L'approche-programme génère des *allocations relatives*: cela signifie que pour le pays  $i$  n'est pas seulement une fonction des trois critères pour le pays  $i$ , mais aussi du rang relatif de ces critères par rapport à tous les autres pays éligibles.

Avec cette formule, l'élasticité de l'allocation par rapport à chaque critère (par exemple la vulnérabilité) est constante et indépendante du niveau des autres critères (par exemple la performance), mais la contribution marginale (ou dérivée partielle) d'un critère dépend à la fois de son propre niveau et de celui des autres critères (voir Guillaumont, Guillaumont Jeanneney et Wagner, 2020). Ce point a des implications importantes pour les politiques, comme cela sera expliqué ci-après.

En réalité, c'est l'équilibre entre les coefficients des différents critères qui détermine l'allocation. Dans le cadre de la PBA, la performance a historiquement été surpondérée. Toutefois, comme rappelé plus haut, cela a conduit à introduire une série d'exceptions et de mécanismes spéciaux pour rendre la PBA opérationnelle. Nous soutenons qu'une solution plus simple et plus cohérente consisterait à reconnaître la vulnérabilité structurelle des pays comme un critère supplémentaire d'allocation des ressources concessionnelles. Cela éviterait le recours à des catégories de pays toujours discutables, sans pour autant abandonner les critères traditionnels de performance (ou de gouvernance), qui peuvent être améliorés, ni le revenu par habitant. Cela reviendrait donc, comme mentionné plus haut, à passer d'une PBA à une PVBA, selon la formule suivante :

$$A > 0, \delta > 0, \beta < 0 \text{ and } \varepsilon > 0.$$

L'une des questions clés est alors de déterminer la valeur adéquate pour le poids  $\delta$ , attribué à la vulnérabilité dans la PVBA. Ce choix appartient évidemment à chaque BMD souhaitant intégrer un indice de vulnérabilité dans sa formule d'allocation.

Un autre choix politique important pour chaque BMD consiste à déterminer quels guichets ou arrangements spéciaux, introduits pour pallier les limites de la PBA, peuvent être en partie et progressivement supprimés. Deux raisons principales le justifient : la nécessité de transparence

et la volonté de différencier les pays en fonction de leur degré réel de vulnérabilité. Une question sensible porte notamment sur le niveau des allocations de base (IDA) ou des allocations minimales (Fonds africain de développement), mises en place (et augmentées) précisément pour avantager les petits pays – alors considérés comme vulnérables.<sup>9</sup>

## ► Répondre aux objections possibles

Trois principales objections sont parfois soulevées à l'encontre d'une réforme de la PBA intégrant un indice de vulnérabilité dans le processus d'allocation. Chacune de ces critiques appelle une réponse, fondée à la fois sur des arguments politiques et sur une lecture rigoureuse de la formule elle-même.

### La PVBA implique-t-elle d'affaiblir la prise en compte de la performance ?

Une PVBA permet de réorienter partiellement l'allocation relative des ressources, en faveur des pays les plus vulnérables au détriment des moins vulnérables. Cela peut-il se faire sans affaiblir réellement le rôle de la performance ? La réponse dépend, bien sûr, de la valeur moyenne attribuée aux coefficients des différentes variables de la formule. Il est toutefois important de souligner que, dans la formule PVBA telle qu'elle est définie ci-dessus, la vulnérabilité et la performance se renforcent mutuellement : l'impact marginal de la vulnérabilité sur l'allocation est d'autant plus élevé que le niveau de performance est élevé (et réciproquement, l'impact marginal de la performance augmente avec le niveau de vulnérabilité).

Par ailleurs, une simulation de la PVBA appliquée au Fonds africain de développement (voir Guillaumont, Guillaumont Jeanneney et Wagner,

2020) montre qu'il est possible de maintenir inchangée la part allouée aux pays les plus performants, en opérant une réallocation interne entre ces pays (des moins vulnérables vers les plus vulnérables), et de même au sein des pays moins performants. Ainsi, la composante incitative du modèle d'allocation est préservée, tout en le rendant plus équitable et plus transparent.

### La PVBA introduit-elle des incitations perverses ?

Une autre inquiétude, liée à la précédente, concerne le *risque moral* que pourrait induire l'introduction d'un indicateur de vulnérabilité dans la formule d'allocation, du fait que les pays bénéficiaires pourraient réduire leurs efforts afin de diminuer leur vulnérabilité. Cette objection n'est pas fondée dans la mesure où l'indice de vulnérabilité est conçu pour être indépendant des politiques actuelles – c'est le principe d'exogénéité déjà évoqué : il s'agit d'un indicateur structurel.

Pour aller plus loin et assurer la cohérence de la formule PVBA, il serait souhaitable que l'évaluation de la performance tienne compte de la qualité des politiques de résilience mises en œuvre dans le pays.

### L'introduction de la vulnérabilité risque-t-elle de pénaliser les pays à faible revenu ?

Une préoccupation souvent exprimée, notamment du fait que les PEID sont à l'origine de la réforme proposée, est que l'ajout du critère de vulnérabilité détourne une partie des ressources allouées vers des pays vulnérables à revenu intermédiaire, au détriment des pays les moins avancés (PMA) ou à faible revenu (PRFI). Deux réponses peuvent être apportées.

La première est que les pays à revenu intermédiaire les plus vulnérables sont souvent de très petits États, dont les allocations peuvent être augmentées par une meilleure éligibilité sans que cela affecte significativement le volume alloué aux autres.

9. L'allocation de base s'ajoute à la PBA, tandis que l'allocation minimale remplace la PBA lorsque celle-ci aboutit à un montant inférieur à ce minimum.

La seconde, plus fondamentale, est que si la PVBA est appliquée selon la formule actuelle de la PBA, l'impact marginal du critère de vulnérabilité est d'autant plus élevé que le revenu par habitant est faible. Ce point est conforme au texte de la résolution de l'Assemblée générale des Nations unies, qui souligne que le MVI n'est pas un substitut, mais un complément au revenu par habitant.

### Une question de politique : rythme et urgence de la réforme

Une réforme des règles d'allocation peut être politiquement difficile à mettre en œuvre à budget constant, car elle implique une baisse relative des parts pour certains pays. Le recours à des ressources supplémentaires peut faciliter cette transition, en permettant que la diminution de la part relative de certains pays ne se traduise pas par une baisse en valeur absolue, grâce à un soutien transitoire complémentaire est prévu.

Il semble que le moment soit opportun pour tirer parti de la dynamique actuelle de réforme de l'architecture internationale et de l'augmentation des ressources concessionnelles – pour autant que celle-ci ne soit pas remise en cause dans le contexte présent. La réforme ici proposée peut même apparaître comme modeste au regard des bouleversements imprévus que subit aujourd'hui l'architecture internationale du financement du développement et comme un moyen de renforcer le rôle des règles transparentes plutôt que celui des décisions discrétionnaires.

### ► Tester l'impact, une condition pour la réforme

En dépit d'un corpus académique solide, les parties prenantes doivent encore être convaincues de la pertinence d'une réforme reposant sur un indice adéquat de vulnérabilité structurelle, pris en compte à la fois pour l'éligibilité (au financement concessionnel) et, de façon plus déterminante

encore, pour l'allocation entre pays. Une étude récente de la Ferdi montre que l'aide publique au développement (APD) actuellement allouée par les banques multilatérales de développement aux pays pris individuellement n'est pas significativement corrélée à leur MVI ou à un indice similaire (voir Feindouno et Guillaumont, 2025a).

La réforme n'est pas seulement souhaitable : elle est aussi réalisable. Certaines banques multilatérales de développement, comme la Banque de développement des Caraïbes, utilisent déjà un indice dans leur formule d'allocation. L'Union européenne applique elle aussi un tel mécanisme depuis une dizaine d'années – même si ce n'est pas avec les meilleurs indices disponibles. Au niveau bilatéral, un pays comme la France, désireux d'établir une liste de pays prioritaires pour son aide, a décidé de retenir les PMA ainsi qu'une liste complémentaire de pays vulnérables, identifiés principalement à l'aide d'un indice proche du MVI (voir Feindouno et Guillaumont, 2025b).<sup>10</sup>

Les institutions qui utilisent déjà un indice de vulnérabilité dans leurs allocations, ou celles invitées à le faire, peuvent s'appuyer sur le MVI de manière flexible, comme un « instrument évolutif (*living tool*) », selon les termes de la résolution de l'Assemblée générale des Nations unies. Elles peuvent ainsi définir un indice « dans l'esprit du MVI », en fonction de leurs objectifs et de leur mandat, à condition qu'il respecte les trois principes fondamentaux : être multidimensionnel, universel et exogène, c'est-à-dire structurel.

La question est donc désormais de savoir comment les BMD désireuses d'améliorer leurs critères d'allocation peuvent s'accorder pour introduire un indice pertinent de vulnérabilité structurelle dans leur formule, transformant ainsi leur PBA en PVBA (*Performance and Vulnerability Based Allocation*). Un enjeu central sera de démontrer,

10. D'autres institutions, comme la Banque africaine de développement ou la Banque asiatique de développement, utilisent un indice de vulnérabilité dans leur cadre d'allocation, bien qu'en dehors de leur formule d'allocation principale, principalement pour mieux cibler les petits États.

à travers des simulations claires et transparentes, qu'une PVBA – dans laquelle les poids attribués à la performance, à la vulnérabilité et au revenu sont correctement équilibrés – peut aboutir à des allocations raisonnables, tout en mettant de manière directe, cohérente et transparente l'accent sur la vulnérabilité, dans ses diverses dimensions, là où elle constitue un véritable enjeu.

Un tel cadre amélioré permettrait d'élaborer des stratégies proactives et préventives pour accompagner les pays vulnérables dans la gestion des chocs externes. Si les interventions *ex post* et les dispositifs humanitaires restent des outils importants, la stratégie internationale de réponse à la vulnérabilité structurelle doit également s'appuyer sur des politiques visant à réduire l'exposition aux chocs et à renforcer la résilience. Un meilleur ciblage, plus transparent, de la vulnérabilité permettrait ainsi d'accroître l'efficacité de l'aide, en soutenant les pays dans le traitement des facteurs de vulnérabilité, la mesure de leurs impacts et le renforcement des capacités de résilience. La PVBA permettrait ainsi une claire complémentarité entre les allocations issues de la formule et les financements additionnels ciblant des enjeux spécifiques.

## ► Références

- **Feindouno S, Guillaumont P.** (2025a) « Définir une liste de pays 'prioritaires' pour l'aide bilatérale. Note méthodologique concernant l'aide française », Ferdi *Note brève* B279.
- **Feindouno S., Guillaumont P.** (2025b) « Les multilatéraux allouent-ils leurs ressources concessionnelles en fonction de la vulnérabilité des pays, ainsi que leur revenu? », Ferdi *Note brève* B278.
- **Guillaumont P.** (2023) « Sur les principes d'allocation des financements concessionnels, en particulier par les banques multilatérales de développement », Ferdi *Note brève* B259.
- **Guillaumont P.** (2023) « Prendre en compte la vulnérabilité dans la répartition mondiale des financements concessionnels », Ferdi *Note brève* B246.
- **Guillaumont P., Guillaumont Jeanneney S., Wagner L.** (2017) "How to Take into Account Vulnerability in Aid Allocation Criteria and Lack of Human Capital as Well: Improving the Performance Based Allocation", *World Development*, vol. 90, pp. 27-40.
- **Guillaumont P., Guillaumont Jeanneney S., Wagner L.** (2020) *Mesurer les vulnérabilités pour allouer l'aide au développement, en particulier en Afrique*, Ferdi, 156 p.
- **Guillaumont P., Wagner L.** (2013) "Aid effectiveness for poverty reduction: macroeconomic overview and emerging issues", *Revue d'économie du développement*, vol. 2 (issue 4), pp 115-164.
- **Guillaumont P., Wagner L.** (2022) « Trois critères que doit remplir un indice de vulnérabilité multidimensionnelle pour être utilisé efficacement », Ferdi *Note brève*, B234.
- **Nations unies** (2024) *High Level Panel on the Development of a Multidimensional Vulnerability Index: Final Report*, New York, Nations unies, 120 p.



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](http://www.ferdi.fr)

[contact@ferdi.fr](mailto:contact@ferdi.fr)

+33 (0)4 43 97 64 60

n° ISSN : 2275-5055

Directeur de la publication : Patrick Guillaumont

