

Pour une utilisation efficace d'un indice de vulnérabilité multidimensionnelle dans le financement du développement

Patrick GUILLAUMONT

avec les contributions de Sosso FEINDOUNO,
Sylviane GUILLAUMONT JEANNENEY et Laurent WAGNER



Pour une utilisation efficace
d'un indice de vulnérabilité multidimensionnelle
dans le financement du développement

DANS LA MÊME COLLECTION

GUILLAUMONT Patrick, PLAZENET Laurence (éds.) (2024) *Pascal et l'économie du monde*

AREZKI Rabah (2024) *Climate Change, Natural Resources and Geopolitics*

FEINDOUNO Sosso (2024) *La mortalité due au Covid-19 en Afrique : prédominance des effets indirects*

BOUSSICHAS Matthieu, GUILLAUMONT Patrick (éds.) (2024) *Quel pacte financier mondial pour les pays pauvres et vulnérables ?* — English version: *A Global Financing Pact for Poor and Vulnerable Countries?*

KEEN Michael (2023) *La fiscalité et l'environnement : un aperçu des questions clés pour les pays en développement* — English version: *Taxation and the environment: an overview of key issues for developing countries*

CALDEIRA Émilie, GEOURJON Anne-Marie, LAPORTE Bertrand (2023) *L'évaluation de l'effet distributionnel des dépenses fiscales de TVA. Guide méthodologique*

GUILLAUMONT Patrick (2023) *Vers un indice de vulnérabilité multidimensionnelle : six notes d'appui* — English version: *Towards a Multidimensional Vulnerability Index: Six supporting note*

ZONGO Tertius (dir.) (2021) *Guide méthodologique de bonnes pratiques pour la mise en œuvre des projets et programmes de développement dans les pays membres du G5 Sahel et de la Côte d'Ivoire*

FEINDOUNO Sosso, WAGNER Laurent (2020) *Les conflits internes dans le monde: Estimer les risques pour cibler la prévention* — English version: *The determinants of internal conflict in the world: How to estimate the risks and better target prevention efforts*

GUILLAUMONT Patrick, GUILLAUMONT JEANNENEY Sylviane, WAGNER Laurent, (2020) *Mesurer les vulnérabilités pour allouer l'aide au développement, en particulier en Afrique* — English version: *Measuring vulnerabilities to improve aid allocation, especially in Africa*

FEINDOUNO Sosso, GUERINEAU Samuel, GUILLAUMONT Patrick, GUILLAUMONT JEANNENEY Sylviane, PLANE Patrick (2020) *Zone franc, croissance économique et réduction de la pauvreté*

BOUTERIGE Yannick, CALDEIRA Émilie, DE QUATREBARBES Céline, GEOURJON Anne-Marie, LAPORTE Bertrand (2018) *L'évaluation des dépenses fiscales : des principes à la pratique – Guide méthodologique* — English version: *Tax Expenditure Assessment: From Principles to Practice – Methodological guide*

DE JANVRY Alain, MACOURS Karen, SADOULET Elisabeth (dir.) (2017) *Learning for adopting: Technology adoption in developing country agriculture*

GUILLAUMONT JEANNENEY Sylviane (dir.) (2016) *Allier sécurité et développement. Plaidoyer pour le Sahel* — English version: *Linking security and development – A Plea for the Sahel*

SARRIS Alexandro (2016) *Commodity market instability and asymmetries in developing countries: Development impacts and policies*

CLARKE Daniel J., DE JANVRY Alain, SADOULET Elisabeth, SKOUFIAS Emmanuel (2015) *Disaster Risk Financing and Insurance: Issues and result*

Pour une utilisation efficace d'un indice de vulnérabilité multidimensionnelle dans le financement du développement

Patrick GUILLAUMONT

avec les contributions de Sosso FEINDOUNO,
Sylviane GUILLAUMONT JEANNENEY et Laurent WAGNER

FEEDi

***Pour une utilisation efficace d'un indice de vulnérabilité multidimensionnelle
dans le financement du développement***

Publié par la Fondation pour les études et recherches sur le développement international (Ferdî). Elle bénéficie d'une aide de l'État français au titre du plan d'investissement « France 2030 » portant la référence ANR-16-IDEX-0001.



Illustration de couverture : © Aude Guirauden, *Dimanche à Bassam*, encres sur papier, 2022.

Conception graphique : Morgane Dumazel

Impression : Groupe Chaumeil, Clermont-Ferrand

© Fondation pour les études et recherches
sur le développement international (Ferdî), mai 2025.

ISBN : 978-2-9586419-8-6

Sommaire

Avant-propos	7
Partie 1 Un indice et des catégories.....	9
• L'indice de vulnérabilité multidimensionnelle sous les projecteurs : pour quel usage ?	9
• Pourquoi il n'est pas opportun de créer une « catégorie générale » de pays vulnérables, mais... ..	19
• Définir une liste de pays « prioritaires » d'une aide bilatérale – avec la collaboration de Sosso Feindouno.....	25
Partie 2 Un indice pour l'allocation	37
• Prendre en compte la vulnérabilité dans la répartition mondiale des financements concessionnels	37
• Sur les principes d'allocation des financements concessionnels, en particulier par les banques multilatérales de développement	45
• Utiliser un indice multidimensionnel de vulnérabilité dans une allocation fondée sur la performance – avec la collaboration de Laurent Wagner	49
Partie 3 Un indice pour la redevabilité.....	65
• Évaluer la « sélectivité » de l'aide, en considérant la vulnérabilité des pays – avec la collaboration de Sylviane Guillaumont Jeanneney	65
• Les multilatéraux allouent-ils leurs ressources concessionnelles en fonction de la vulnérabilité des pays, ainsi que leur revenu ? – avec la collaboration de Sosso Feindouno.....	71
• Vulnérabilité et transformation structurelles : leurs liens et la cohérence du LDC5 Monitor	87
Annexe en guise de conclusion	93
• Allocution prononcée lors de la troisième réunion du Comité préparatoire de la 4 ^e Conférence des Nations unies sur le financement du développement (FfD4) – 10 février 2025	93

Avant-propos

Un précédent recueil de brèves de politique, intitulé *Vers un indice de vulnérabilité multidimensionnelle*, présentait des réflexions qui avaient précédé et accompagné l'élaboration d'un indice de vulnérabilité aux Nations unies. Cet indice, communément appelé MVI (*Multidimensional Vulnerability Index*), a été élaboré par un Panel de haut niveau constitué à cet effet¹. La Ferdi, qui avait publié de nombreux travaux sur le sujet et avait fourni les auteurs principaux du rapport des Nations unies ayant servi à guider les travaux du panel², a alors contribué de façon importante à l'élaboration du rapport lui-même à travers un appui technique apporté tout au long de sa préparation par les Drs Laurent Wagner et Sosso Feidouno, sans toutefois qu'ils soient responsables de la totalité du rapport. Ils se retrouvent ici l'un et l'autre associés aux réflexions contenues dans cet ouvrage, comme cela apparaît dans plusieurs chapitres dont ils sont co-auteurs.

Le problème est maintenant de savoir comment cet indice pourra servir efficacement à améliorer le financement international du développement, ce qui était le but principal initialement poursuivi. Depuis plusieurs années, la Ferdi a soutenu le plaidoyer en faveur de l'usage d'un indicateur de vulnérabilité structurelle dans l'allocation de l'aide. L'adoption du MVI par les Nations unies et l'invitation faite aux institutions financières d'aller en ce sens invitait la Ferdi à poursuivre sans attendre sa réflexion en ce domaine, afin de montrer comment l'indice adopté par l'Assemblée générale des Nations unies (AGNU) – à condition d'être adapté aux besoins des utilisateurs – pourrait alors cette fois être adopté par eux.

Le présent ouvrage réunit douze brèves de politique, couvrant de façon complémentaire trois thèmes.

La première partie porte sur l'indice lui-même : elle part d'un commentaire de l'indice présenté à l'approbation de l'AGNU qui montre comment il devrait être adapté pour être acceptable et utilisable par les institutions financières internationales (IFIs) ; elle souligne ensuite l'intérêt d'une approche « continue » où les apports

1. Nations unies (2021) *Possible Development and Uses of Multidimensional Vulnerability Indices, Analysis and Recommendations*, rapport préparé par UN-OHRLS sous la direction de Tishka Francis et Sai Navoti, avec Patrick Guillaumont et Laurent Wagner comme auteurs principaux.

2. Nations unies (2024) *High Level Panel on the Development of a Multidimensional Vulnerability Index: Final Report*, New York, Nations unies, 120 p.

financiers peuvent être modulés à travers celle (« discontinuée ») cherchant à définir directement des groupes ou catégories de pays selon leur niveau ou leur forme de vulnérabilité ; elle montre aussi quel usage peut toutefois être fait d'un tel indice (en l'occurrence adapté) par un pays donneur dans un cadre bilatéral pour définir une liste de « pays prioritaires ».

La seconde partie, qui constitue le cœur de l'ouvrage, explore les raisons d'équité, d'efficacité et de transparence pour lesquelles l'usage un indice de vulnérabilité structurelle permettrait d'améliorer l'accès aux financements concessionnels des banques multilatérales de développement, en modifiant non seulement les règles d'accès à ces financements, mais aussi et surtout leur allocation entre pays, et comment une PVBA (*Performance and Vulnerability Based Allocation*) pourrait remplacer la PBA (*Performance Based Allocation*).

Laissant la perspective *ex ante* de la partie précédente, la troisième partie s'attache à considérer comment un indice de vulnérabilité multidimensionnelle peut être utilisé *ex post* pour évaluer la sélectivité de l'aide, c'est-à-dire la mesure dans laquelle la vulnérabilité est effectivement prise en compte par les bailleurs de fonds dans la répartition des ressources. Elle propose notamment une méthode pour comparer le comportement effectif de bailleurs bilatéraux et des bailleurs multilatéraux, notamment les banques multilatérales de développement, faisant par là-même apparaître le manque d'un indice de vulnérabilité dans leur formule d'allocation. Une dernière note montre, quant à elle, l'usage qui peut être fait de l'indice de vulnérabilité structurelle dans l'analyse des processus de transformation structurelle des pays les moins avancés (PMA).

Enfin, une brève annexe reproduit le texte d'un discours prononcé récemment aux Nations unies, qui présente de manière synthétique les idées développées dans les chapitres précédents.

Partie 1

Un indice et des catégories

L'indice de vulnérabilité multidimensionnelle sous les projecteurs : pour quel usage ?¹

Il a fallu parcourir un long chemin pour arriver à l'indice de vulnérabilité multidimensionnelle, désigné maintenant sous son sigle MVI. Depuis plus de 30 ans les petits États insulaires en développement (SIDS), lors des réunions internationales qui leur étaient consacrées, notamment à Maurice en 2005 et à Samoa en 2014, demandaient que fût établi un indice qui montrerait leur vulnérabilité et pourrait être utilisé afin de canaliser vers eux plus de ressources. Le coup d'envoi pour l'élaboration d'un tel indice a été donné par la résolution 75/215 de l'Assemblée générale des Nations unies en décembre 2020 invitant son Secrétaire général à faire des recommandations pour établir un « indice de vulnérabilité multidimensionnelle pour les petits États insulaires, incluant sa finalisation potentielle et son utilisation ».

Le premier résultat de cette résolution a été l'élaboration et la publication d'un rapport préparé par UN-OHRLS dans le cadre de son mandat pour coordonner le SAMOA Pathway² et intitulé *Possible Development and Uses of Multidimensional Indices. Analysis and Recommendations* (Nations unies, 2021).

Ce rapport passait en revue les indicateurs existants s'apparentant à un MVI et établissait les critères que devrait remplir le MVI recherché. Outre les critères que doit remplir tout indicateur composite – à savoir la disponibilité et la fiabilité statistique de ses composants, d'une part ; sa clarté et sa transparence, d'autre part – trois critères essentiels et spécifiques étaient mis en avant : (i) être multidimensionnel en couvrant les trois dimensions, économique, environnementale et sociale ; (ii) être universel, c'est-à-dire concerner toutes les catégories de pays en développement et pas seulement les petits États insulaires, ce qui était la condition pour pouvoir comparer la vulnérabilité de ces pays à celle des autres ; (iii) être séparable dans ses

1. Ce texte, initialement paru comme note Ferdi, a bénéficié du concours de Sosso Feindouno. Voir : Guillaumont P. (2024) « L'indice de vulnérabilité multidimensionnelle sous les projecteurs : pour quel usage ? », Ferdi Note brève B270, juillet.

2. Comme indiqué dans le rapport : « Patrick Guillaumont and Laurent Wagner are the lead authors of this report under the direction of Tishka Fancis and Sai Navoti ».

composants entre ce qui se concerne les facteurs vraiment exogènes par rapport à la politique présente, facteurs dits aussi structurels, et ceux qui dépendent de cette politique, ce qui était à la condition pour que la partie exogène ou structurelle puisse être utilisée comme critère d'allocation de ressources extérieures, sans aléa moral³.

Ces trois principes essentiels qui fondent le MVI ont été retenus dans la feuille de route donnée par l'Assemblée générale au panel de haut niveau créé afin de développer un indice de vulnérabilité multidimensionnelle. Ce panel de 12 membres choisis parmi les noms proposés par les États s'est réuni pendant 18 mois dès le début de l'année 2022. Son rapport a été rendu public à l'automne 2023 et sa version finale publiée en février 2024 sous le titre *High-Level Panel on the Development of a Multidimensional Vulnerability Index* (Nations unies, 2024), désignée ici sous le sigle *HLPMVI*.

Il convient de féliciter le panel pour l'important et remarquable travail effectué tant sur le plan conceptuel que statistique. Ce travail constitue une référence incontournable pour les chercheurs et décideurs politiques qui se préoccupent de la vulnérabilité structurelle des pays et souhaitent la prendre en compte dans leurs travaux ou leurs décisions. Il ne semble pas, toutefois, que le résultat fasse l'objet d'un total consensus, ni qu'il puisse être utilisé tel quel pour allouer plus de ressources en fonction de la vulnérabilité des pays. Or le succès du *HLPMVI* se mesurera principalement à l'usage qui en sera fait pour allouer les ressources concessionnelles à l'échelle internationale.

Pour apprécier l'usage qui pourra être fait du *HLPMVI*, il convient d'abord de souligner que son analyse des facteurs de vulnérabilité répond aux critères ci-dessus énoncés tout en reconnaissant qu'il comporte aussi quelques choix discutables. Ces choix expliquent certaines anomalies trouvées dans le classement des pays, lesquelles ont suscité diverses critiques à la fois au sein des Nations unies et à l'extérieur, et risquent de compromettre l'utilisation de l'indice par les sources de financement internationales, du moins dans sa forme actuelle. C'est pourquoi il est important que la résolution de l'Assemblée générale des Nations unies qui adoptera le *HLPMVI* prévoie clairement la possibilité de l'amender, notamment pour le rendre acceptable par les institutions de financement du développement.

Dans cette perspective, comme le rapport repose sur une distinction entre les facteurs structurels de vulnérabilité et les facteurs structurels d'un manque de résilience, nous considérons successivement ces deux parties du rapport, avant de présenter quelques remarques sur ses résultats et l'usage qui peut en être fait.

3. Nous avons souligné avec Laurent Wagner la portée de ces trois critères (Guillaumont et Wagner, 2022), après les avoir présentés au Panel à sa séance d'ouverture.

► Des critères assez bien respectés pour la vulnérabilité structurelle

Le respect des trois critères de multidimensionalité, d'universalité et d'exogénéité semble bien avoir été un souci constant des auteurs lors de la rédaction du rapport. Le périmètre des trois dimensions (économique, environnementale et sociale) peut certes être défini de différentes façons. À une classification selon la source des chocs a été préféré un classement selon leur manifestation (économique, environnementale et sociale), ce qui s'est avéré pertinent.

Le principe d'universalité a été assez bien respecté, malgré le fait que l'indice était construit à la demande des petits États insulaires en développement. La pression exercée pour avoir un indice qui les concerne prioritairement a cédé devant l'évidence que, pour servir en priorité ces pays, il fallait que leur vulnérabilité puisse être comparée de façon équitable avec celle des autres pays. Toutefois, les PMA, peut-être insuffisamment associés à l'élaboration de l'indice, ont exprimé quelques réserves sur la fiabilité et le caractère véritablement universel de l'indice.

Le principe de *multidimensionalité* de l'indice a lui-même été bien respecté, même si les indicateurs de la dimension sociale ont manqué à intégrer la violence intérieure récurrente qui est une composante structurelle importante de la fragilité des États.

La cohérence des deux principes d'universalité et de multidimensionalité a été assurée grâce à l'usage pertinent, bien que parfois mal compris, d'une *moyenne quadratique* pour agréger les indices des diverses dimensions de la vulnérabilité⁴ : ce type de moyenne permet en effet de faire ressortir une vulnérabilité importante propre à un pays, par exemple insulaire ou au contraire semi-désertique, dans une dimension donnée, même si elle est faible les autres dimensions.

Le critère d'*exogénéité* était le plus difficile à respecter, la frontière pouvant parfois paraître incertaine entre ce qui relève de la politique présente et ce qui est dû à la politique passée, dont héritent les gouvernants actuels et constitue pour eux un facteur structurel. Mais c'est un critère essentiel pour que l'indice puisse être utilisé comme critère d'allocation internationale des ressources concessionnelles, sans créer un problème d'aléa moral (c'est-à-dire sans créer dans un pays receveur une incitation à accroître sa vulnérabilité) : en cas de doute le bon moyen logique d'établir la frontière entre ce qui devrait être considéré ou non comme structurel était de se demander s'il était acceptable qu'un accroissement du niveau de l'indicateur composant envisagé conduise à augmenter l'aide allouée à un pays. C'est pour cette raison, par exemple, qu'à juste titre l'inégalité des

4. Recommandé et appliqué par la Ferdi depuis plusieurs années (cf. Guillaumont, 2022a).

revenus ne devait pas être retenue⁵ (et non, comme il est dit dans le rapport, par manque de statistiques).

Un débat a eu lieu à cet égard sur l'opportunité d'inclure le taux d'exportation des biens et services comme composant de la vulnérabilité économique. Cette variable, incluse dans la version préliminaire, qui était ambiguë, car à la fois structurelle et l'expression d'une politique d'ouverture, a opportunément été enlevée de la version définitive, mais elle aurait pu tout aussi opportunément être maintenue comme variable multiplicative de l'instabilité des exportations de biens et services, facteur structurel incontesté de vulnérabilité, dont l'impact dépend de l'exposition des pays à ce type de choc, c'est-à-dire du taux d'exportation. Sur un sujet voisin, on peut s'étonner que l'instabilité dans les transferts des migrants, source majeure de recettes en devises pour certains pays, n'ait pas été considérée de la même façon que les exportations de services.

► Un traitement discutable de la résilience

Si l'analyse de la vulnérabilité structurelle dans ses trois dimensions est globalement satisfaisante, il n'en va pas de même en ce qui concerne la résilience, considérée dans le *HPLPMVI* sous l'aspect de résilience structurelle. Le traitement de la résilience dans le *HPLPMVI* soulève en effet plusieurs problèmes importants.

Le premier résulte de la symétrie artificielle que le rapport a voulu introduire entre les trois dimensions de la vulnérabilité structurelle et celles supposées du manque de résilience structurelle.

La résilience, qui est la capacité du pays à faire face aux chocs, est certes pour une part structurelle et pour une autre attribuable à la politique du pays. Pour ce qui concerne la part structurelle, il n'y a aucune raison de reprendre la distinction entre les trois dimensions retenues pour la vulnérabilité structurelle (économique, environnementale et sociale) et de leur faire correspondre trois dimensions similaires de résilience structurelle. Les principaux facteurs structurels de résilience (infrastructure et capital humain) sont en effet pour l'essentiel les mêmes, quelle que soit la catégorie de choc, et le partage des composants entre les trois dimensions ne repose pas sur une logique claire.

De plus, la façon d'agréger les composantes de la résilience structurelle a été opérée sur la base d'une moyenne quadratique, comme pour la moyenne des composants de la vulnérabilité structurelle, sans aucune raison d'opérer ainsi: la moyenne quadratique s'imposait pour la vulnérabilité structurelle car, comme on l'a rappelé,

5. Cf. Guillaumont 2022b.

ses différents composants ne sont qu'imparfaitement substituables l'un à l'autre, alors qu'ils le sont pour la résilience structurelle, d'autant que, comme on vient de l'indiquer, les frontières sont incertaines entre ses trois dimensions arbitrairement supposées. En bref, il aurait été plus judicieux, si un indicateur de résilience structurelle devait être introduit dans le MVI, que ce fût comme une quatrième dimension, ou comme coefficient multiplicatif de la vulnérabilité structurelle (deux solutions retenues dans l'indice universel de vulnérabilité du Commonwealth, qui de plus distingue clairement la résilience structurelle et la résilience « politique » et mesure celle-ci par un indice spécifique).

Un autre problème, lié à cette symétrie artificielle, tient au nombre d'indicateurs retenus du côté de la résilience, qui a été choisi égal à celui des indicateurs de vulnérabilité structurelle – à savoir 13, ce qui porte le nombre total d'indicateurs à manipuler pour construire l'indice égal à 26. On est bien loin de la recommandation de simplicité et de transparence qui figurait dans le rapport préalable à la constitution du *HLPMMVI*. La parcimonie d'un indicateur composite conditionne sa transparence. Et si l'objectif est d'avoir un indicateur utilisable dans une formule d'allocation des fonds concessionnels par des banques multilatérales, un nombre élevé de composants constitue un obstacle, comme déjà entendu du côté de ces institutions.

Dans ce souci de voir le MVI utilisé pour l'allocation, il conviendrait de réduire le nombre des composants que recouvre le manque de résilience structurelle en retirant d'abord ceux qui ne peuvent être considérés comme indépendants de la politique présente et ne seront jamais retenus comme arguments pour accroître l'allocation de financements. Le plus évident est naturellement la faible proportion de femmes dans les parlements (indicateur 26). Mais d'autres composants tombent sous le coup de la même critique : quelle institution acceptera d'allouer plus à un pays qui diminue sa couverture forestière (indicateur 20) ou même qui diminue son taux d'investissement (indicateur 16) ?

Finalement, le traitement de la résilience dans le *HLPMMVI* aurait pu être allégé non seulement en enlevant ce qui n'est vraiment pas exogène, mais aussi en intégrant dans la vulnérabilité structurelle des éléments qui pourraient y trouver leur place aussi bien que dans le manque de résilience. Il est traditionnel, dans l'analyse de la vulnérabilité, d'inclure, d'une part, l'ampleur et la probabilité des chocs et, d'autre part, l'exposition des pays à ces chocs, comme cela était fait dans l'indice de vulnérabilité économique et environnementale (EVI) du CDP (*Committee for Development Policy*) des Nations unies. Or il faut bien reconnaître que la distinction entre l'exposition aux chocs et le manque de résilience structurelle est parfois incertaine (notamment en ce qui concerne ce qui est qualifié de manque de résilience économique⁶). La proposition bienvenue faite dans le rapport de compléter l'indice par un profil

6. À titre d'exemple on peut noter que la concentration de la production figure parmi les indicateurs du manque de résilience, et la concentration des exportations parmi les indicateurs de vulnérabilité.

de vulnérabilité et résilience, comme cela est fait par le CDP pour les pays en voie de graduation de la catégorie PMA, pourrait permettre d'aller dans cette voie de simplification. Elle devrait aussi permettre d'identifier les facteurs politiques de résilience et de moindre vulnérabilité.

► Le test des résultats

Le classement par groupes de pays (SIDS, PMA, LLDCs⁷ et tous pays en développement, eux-mêmes classés par niveau de revenu par tête) est conforme à ce que l'on pouvait anticiper, comme le montre le tableau I du rapport p.43. Le groupe des SIDS est clairement le plus vulnérable, tant au regard de la médiane que de la moyenne, suivi par le groupe des pays à faible revenu ou celui des PMA, l'écart étant plus sensible pour la médiane que pour la moyenne.

Mais il existe des anomalies importantes au niveau des pays. Celles-ci ont provoqué des commentaires négatifs sur l'indice, qui, si elles ne sont pas corrigées à l'avenir, risquent de le décrédibiliser et par là-même d'affaiblir le principe d'utilisation d'un tel type d'indice dans une formule d'allocation des fonds concessionnels. Le panel a choisi de ne pas faire apparaître le rang des pays pour les différents indicateurs, craignant sans doute des réactions trop particulières et parce que les différences de rang correspondent dans certains cas à des très faibles différences dans la valeur des indicateurs. Mais si l'objectif est de voir le *HLPMVI* utilisé comme un des critères d'allocation des fonds concessionnels entre pays, c'est évidemment le niveau de l'indicateur dans chaque pays qui importe, et la transparence est alors requise.

Relevons à titre d'exemple d'anomalie le cas du Népal, trouvé (même si légèrement) « moins vulnérable que l'Inde » (au 110^e rang au lieu du 108^e pour l'Inde ! Si l'on n'avait retenu que la vulnérabilité structurelle (sans la résilience), le Népal aurait été jugé plus vulnérable (98^e rang et classé plus vulnérable que l'Inde, 137^e rang). Même corrigé, ce rang interroge pour le *HLPMVI*, comme naguère pour le niveau du EVI utilisé par le CDP pour considérer le Népal éligible à la graduation hors de la catégorie des PMA (cf. Guillaumont 2017, 2019) : ni les chocs très importants et susceptibles de se renouveler qu'a représenté dans ce pays la chute des transferts de migrants (première source de devises) lors des crises du Moyen-Orient, ni le terrible (et récurrent) tremblement de terre de 2015, ni le risque de rupture des lacs glaciaires dû au réchauffement climatique (qui aurait pu être intégré à l'indicateur de risque d'inondation des zones à basse altitude) n'ont eu un impact sensible sur le niveau du *HLPMVI*. Une chasse aux anomalies aurait permis ou permettra peut-être dans l'avenir d'améliorer les indicateurs.

7. Landlocked Developing Countries (pays enclavés).

Si les modifications mineures suggérées plus haut étaient appliquées, ceci suffirait à atténuer fortement les anomalies qui ont été relevées, mais un résultat encore plus convaincant et opérationnel pourrait être obtenu dans la perspective d'une utilisation pour l'allocation des fonds concessionnels de la seule partie du MVI consacrée à la vulnérabilité structurelle.

Il est à noter que le classement par groupes de pays ne serait pas fondamentalement modifié, mais les principales anomalies par pays pourraient être évitées, car la fragilité principale du *HLP*MVI tient à la façon dont y est traitée le manque de résilience structurelle, tout à fait inadéquate.

► Prochaines étapes

Plusieurs solutions se présentaient pour éviter un enlèvement dans le processus d'adoption et de mise en œuvre du MVI. Il s'agissait de trouver un véritable consensus sur le *HLP*MVI et la façon dont il peut contribuer efficacement à une meilleure allocation des ressources concessionnelles en faveur des pays pauvres et vulnérables.

Une solution, suggérée plus haut, aurait pu être de renoncer à présenter le *HLP*MVI complet comme un possible critère d'allocation et de n'en retenir, à cette fin, que la partie «vulnérabilité structurelle», en laissant de côté sa partie «résilience structurelle» qui servirait de complément d'information pour les profils de vulnérabilité et résilience qui sont, d'autre part, recommandés par le HLP. La partie «manque de résilience structurelle» est en effet trop discutable pour être incluse dans un critère d'allocation, et les éléments principaux de résilience structurelle (capital humain et infrastructure) peuvent être pris en compte autrement par les institutions financières dans leur modèle d'allocation. Mais il était difficile que l'UNGA s'accorde sur une critique profonde du contenu du *HLP*MVI.

Une solution aurait pu être de présenter le *HLP*MVI comme un simple exercice illustrant ce que pouvait être un indice de vulnérabilité multidimensionnelle en soulignant qu'il appartient aux différentes institutions financières acceptant de prendre en compte la vulnérabilité structurelle dans leur allocation d'établir leur propre indice «dans l'esprit du MVI», c'est-à-dire conformément aux principes qui sont à la base de son élaboration : multidimensionalité, universalité, exogénéité (cf. Guillaumont 2023a et 2023 b). Il aurait été simultanément recommandé d'affiner l'analyse de la résilience en distinguant la résilience structurelle et la résilience politique. Le complément normal de l'inclusion de la vulnérabilité structurelle (et du manque de résilience structurelle) dans leur formule d'allocation serait en effet de tenir compte de la politique de résilience dans l'évaluation de la «Performance», qui est une variable traditionnelle et importante d'une telle formule, qualifiée

précisément de *Performance Based Allocation* (PBA). La résilience politique n'y figure pas en tant que telle et elle n'est pas analysée dans le rapport du HLP.

Enfin, dans le prolongement de la proposition précédente et pour lui donner plus de contenu, il pourrait être opportun de se référer à la déclaration intitulée *MDBs Vision Statement* adoptée lors du Sommet de Paris de juin 2023 pour un nouveau pacte financier mondial⁸ et maintenant porté par le Partenariat de Paris pour les Peuples et la Planète (4P) qui énonce : « *MDBs could explore a common definition of vulnerability taking into account the UN workstream in that regard and to develop common guidelines for the targeted use of concessional finance to address vulnerabilities* » (para 4.c). Ainsi pourrait-il être recommandé que soit créé un groupe de travail commun aux principales banques multilatérales de développement et auquel les Nations unies, à travers OHRLLS et UN DESA, pourraient apporter leur concours. Les experts que ces institutions désigneraient seraient invités à se mettre d'accord pour choisir un indice commun susceptible d'être utilisé dans leur formule d'allocation par les institutions qui décideraient ou envisageraient de le faire.

Sans une flexibilité suffisante dans la définition et le contenu du MVI, il y a peu de chance que l'indice en tant que tel soit considéré par les banques multilatérales de développement pour conduire leur politique en matière d'allocation, sauf pour soutenir que l'usage d'un tel indice n'est pas approprié à cette fin.

Dans tous les cas, il faudrait évidemment prévoir que l'unité ayant en charge la mise en œuvre du MVI ait, sous le contrôle d'un groupe d'experts – sans doute le *Independent MVI Advisory Panel* prévu dans le rapport –, la pleine liberté de l'améliorer en fonction des critiques scientifiques qu'il aura suscitées, tout en respectant les principes fondateurs.

De nouveaux commentaires seront présentés aussitôt adoptée la résolution de l'Assemblée générale des Nations unies sur le MVI.

► Références

- **Guillaumont P.** (2017) « *Vulnerability and Resilience: A Conceptual Framework Applied to Three Asian Countries—Bhutan, Maldives, and Nepal* », Asian Development Bank, *South Asia Working Papers Serie*.
- **Guillaumont P.** (2019) *Out of the trap: Supporting the least developed countries*, Economica-Ferdi, 324 p.

8. <https://pactedeparis.org/pdf/multilateral-development-banks-vision-statement.pdf>.

- **Guillaumont P.** (2022a) « Averaging is Key to Build and Use a Multidimensional Vulnerability Index », *Ferdi Note brève* B238, juillet.
- **Guillaumont P.** (2022b) « Should inequality be a component of the multidimensional index ? », *Ferdi Note brève* B243, décembre.
- **Guillaumont P.** (2023a) « Taking into account vulnerability in the global distribution of concessional flows », *Ferdi Note brève* B246, avril.
- **Guillaumont P.** (2023b) « On the principles of allocation of concessional finance, in particular from Multilateral Development Banks », *Ferdi Note brève* B259, décembre.
- **Guillaumont P., Wagner L.** (2022) « Three criteria that a multidimensional vulnerability index should meet to be used effectively », *Ferdi Note brève* B234, mai.
- **Nations unies** (2024) *High-Level Panel on the Development of a Multidimensional Vulnerability Index*, Final report, février.
- **Nations unies** (2021) *Possible Development and Uses of Multidimensional Vulnerability Indices, Analysis and Recommendations*, prepared by UN-OHRLS per its mandate to coordinate the implementation of the SAMOA Pathway under the direction of Tishka Francis and Sai Navoti, with Patrick Guillaumont and Laurent Wagner as lead authors.

Pourquoi il n'est pas opportun de créer une « catégorie générale » de pays vulnérables, mais...⁹

Dans le cadre de la préparation du Sommet de juin sur le financement la question a été posée de savoir s'il ne faudrait pas créer ou recommander la création d'une catégorie de « pays vulnérables ». Il faudrait d'abord se demander qui aurait la responsabilité de créer cette catégorie pour qu'elle fasse autorité. Seules les Nations unies ont la légitimité pour le faire et une réponse négative a déjà été donnée quand la question y a été posée il y a cinq ans. On pourrait certes imaginer que cette position change. Mais pour en comprendre l'enjeu et examiner la question au fond, il convient de rappeler ce point d'histoire.

► Le rejet récent d'une catégorie générale

En 2018, le Comité des politiques de développement des Nations unies (CDP), rattaché à l'ECOSOC et en charge de suivre l'évolution de la catégorie des « pays les moins avancés »/« Least Developed Countries » (PMA/LDCs) en concevant les critères et en proposant les inclusions dans la liste et les sorties de celle-ci, avait suggéré de créer une catégorie de pays « *facing extreme vulnerability to climate change and other environmental shocks* », apparemment pour répondre aux critiques récurrentes qui lui étaient faites sur les conditions de sortie de la liste les pays gradués ou en voie de graduation : ceux-ci étaient généralement de petits pays ayant cessé d'être à revenu faible et ne se caractérisant plus par un niveau de capital humain lui-même particulièrement faible, mais demeuraient vulnérables au regard de l'indice de vulnérabilité que le Comité avait lui-même construit et qui est le troisième critère d'identification des PMA. Le besoin d'une nouvelle catégorie ne semblait alors se justifier que par la difficulté, sans doute surestimée, de modifier les critères de graduation de la catégorie PMA.

9. Ce texte est initialement paru comme note Ferdi : Guillaumont P. (2023) « Pourquoi il n'est pas opportun de créer une catégorie générale de pays vulnérables », Ferdi Note brève B247, avril.

En effet, ceci aurait pu être fait en agrégeant les critères d'identification des PMA en un critère synthétique, ce qui aurait impliqué de prendre toujours en compte la vulnérabilité. L'ECOSOC ayant clairement écarté l'éventualité de créer une nouvelle catégorie de pays vulnérables (E/RES/2018/27), la préoccupation des pays concernés, des petits États insulaires notamment, s'est exprimée à travers une Résolution de l'Assemblée générale des Nations unies demandant que soit établi un indicateur de vulnérabilité susceptible de servir à orienter les flux financiers vers les pays vulnérables.

Il existe au demeurant une quasi catégorie générale, définie par le Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE, en fait une liste de pays où les flux concessionnels reçus peuvent être comptabilisés comme de l'aide publique au développement (APD). Cette liste, qui inclut tous les pays en développement hormis ceux qui sont à haut revenu par tête, a elle-même été discutée : d'abord à l'occasion de la sortie d'un petit pays insulaire ayant atteint le seuil de haut revenu, mais resté vulnérable, puis à mesure que d'autres pays paraissaient à même de franchir le seuil qui sépare les hauts revenus des revenus intermédiaires, dont certains peuvent aussi être considérés comme vulnérables.

► Diverses catégories particulières pour l'éligibilité à des fonds concessionnels

20

Sans que soit créée une catégorie générale estampillée par les Nations unies, les institutions financières, qui ont des guichets spéciaux pour l'octroi de ressources concessionnelles, établissent des conditions d'éligibilité à ces guichets. Ces conditions aboutissent *de facto* à la création de catégories spécifiques aux institutions. L'éligibilité des pays est généralement soumise à l'existence d'un niveau de revenu par tête inférieure à un certain seuil. Aux pays ainsi identifiés peuvent être ajoutés discrétionnairement d'autres pays. Le critère de vulnérabilité n'est alors généralement pas utilisé comme condition d'éligibilité, mais pourrait l'être, comme nous l'indiquons *in fine*.

La question aujourd'hui posée est la création d'une nouvelle catégorie générale de pays vulnérables, qui pourrait servir de référence à l'ensemble des institutions financières.

► Les raisons d'écarter la création d'une catégorie générale de pays vulnérables

Il y a plusieurs raisons pour lesquelles la création d'une catégorie nouvelle et générale de pays vulnérables n'est pas souhaitable.

La première, hélas illustrée par l'expérience de la catégorie des PMA, seule catégorie officielle reconnue par les Nations unies, est que *l'usage d'une catégorie pose toujours des problèmes à ses frontières*, notamment lorsque l'appartenance à cette catégorie engendre des avantages spécifiques et qu'il s'agit d'en sortir. La catégorie des PMA est discutée précisément en raison du problème créé par la « graduation ». D'où la recherche laborieuse de mesures permettant une « transition douce ». Les institutions financières qui définissent les conditions d'éligibilité pour leurs fonds concessionnels ont-elles-mêmes dû recourir à des mesures transitoires pour les pays qui cessé de remplir ces conditions.

La seconde raison et la plus importante, également illustrée par le cas des PMA, est que *l'usage d'une catégorie tend à faire considérer les pays qui en sont membres comme un bloc et conduit à ne pas différencier entre eux*. Mieux vaut différencier les pays vulnérables à partir de critères de vulnérabilité que les considérer en bloc comme un ensemble homogène. Or ceci apparaît aujourd'hui mieux que naguère possible grâce au consensus émergeant sur un indicateur multidimensionnel de vulnérabilité, qui reflète une vulnérabilité exogène ou structurelle, susceptible de servir à côté d'autres critères à l'allocation entre pays des fonds concessionnels (et éventuellement aussi pour l'éligibilité à ces fonds).

Une troisième raison de ne pas proposer la création d'une nouvelle catégorie tient à la *confusion qui en résulterait par rapport à la catégorie des pays les moins avancés*, avec laquelle une catégorie de pays vulnérables se recouperait inévitablement et largement. Cette superposition contribuerait encore à la fragmentation des financements, dans la mesure où la création d'une nouvelle catégorie créerait une pression pour que lui soit associé un nouvel instrument financier en vue de répondre aux besoins spécifiques des pays vulnérables, que l'on aurait du mal à différencier des besoins des PMA, si ce n'est à travers des critères continus.

Ajoutons que, dans la mesure où la vulnérabilité est multidimensionnelle, le souhait de créer une nouvelle catégorie *pourrait se transformer en un souhait d'autant de catégories qu'il y a de dimensions dans la vulnérabilité*, ce qui engendrerait pour chacune les mêmes problèmes que pour une catégorie générale et risquerait d'aboutir à un chevauchement des catégories correspondant aux différentes formes de vulnérabilité. Au demeurant la dimension au regard de laquelle il serait le plus facile d'isoler selon des critères d'exogénéité une catégorie de pays particulièrement vulnérables est celle du changement climatique.

Pour les diverses raisons indiquées *l'usage de critères continus de vulnérabilité pour guider la répartition des financements concessionnels entre pays est hautement préférable à la création formelle d'une nouvelle catégorie*.¹⁰

10. Voir sur ce sujet: Guillaumont P. (2023) « Financer des politiques mondiales: mais pour qui ? » *Document de travail Ferdi P319* (Travaux de la chaire Architecture internationale du financement du développement) et « Prendre en compte la vulnérabilité dans la répartition mondiale des flux concessionnels », *Note brève Ferdi B246*.

► Si toutefois... Transformer la catégorie des PMA ?

Si toutefois il fallait vraiment disposer d'une catégorie accueillant les pays les plus vulnérables, la solution la plus raisonnable serait, plutôt que de créer une nouvelle catégorie, de réviser la catégorie des PMA pour en faire une catégorie des « pays les moins avancés et les plus vulnérables ». Ceci impliquerait une révision en profondeur, mais finalement assez simple, des critères d'identification des pays membres. Il suffirait en effet, comme indiqué plus haut, d'agréger les trois critères d'identification des pays de la catégorie des PMA en un critère synthétique où la vulnérabilité aurait à côté du revenu par tête et du niveau de capital humain (les deux autres critères) une place adéquate. Le Comité des politiques de développement ne pourrait s'y engager que s'il recevait un mandat précis en ce sens de l'ECOSOC, auquel ses propositions sont destinées.

Même si une réforme des critères d'identification des PMA dans le sens indiqué est en elle-même souhaitable¹¹, il n'est pas sûr qu'elle puisse aller jusqu'à un changement de nature de la catégorie, qui s'est progressivement imposée et autour de laquelle s'est établie une série d'organes internationaux dédiés.

22

► Faire reconnaître par divers donneurs la vulnérabilité dans les règles d'éligibilité à leurs financements concessionnels ?

Au demeurant, dès lors qu'un accord est obtenu sur les principes d'un critère de vulnérabilité utilisable à cette fin, chaque bailleur de fonds peut l'utiliser à sa guise (selon sa gouvernance), avec éventuellement d'autres critères, comme le revenu par tête, pour fixer les conditions d'éligibilité à des financements ou à des mesures spéciales. Il définit alors lui-même sa catégorie de pays prioritaires, certes sans que soit garantie la cohérence mondiale de l'allocation des financements. C'est la démarche adoptée par la France, comme on l'explique au chapitre suivant.

Cette démarche peut même prendre un caractère multilatéral si, comme en discute le Comité d'aide au développement de l'OCDE, la vulnérabilité est prise compte à côté du revenu par tête pour que les flux concessionnels reçus par un pays puissent être considérés comme APD. Il s'agit d'une éligibilité indicative puisque chaque donneur est évidemment libre d'accorder une aide concessionnelle à un pays ne figurant pas sur la liste des pays « éligibles » – qui ne sera pas alors comptée comme APD.

11. Voir Guillaumont P., « Réformer les critères d'identification des Pays les moins avancés selon la logique de la catégorie », *Note brève Ferdi*, B176, novembre 2018, et « La logique de la catégorie des Pays les moins avancés au cours d'un demi-siècle », *Note brève Ferdi*, B225, décembre 2021.

Dans tous les cas de figure, la vulnérabilité ne vient pas remplacer le revenu par tête. Et les deux critères peuvent être combinés de deux façons différentes : l'une que l'on peut qualifier de complémentaire (un pays est éligible au regard de l'un ou de l'autre, qui peut être la vulnérabilité, ce qui revient à créer une catégorie de pays vulnérables, ce qui n'est pas souhaitable, comme on l'a vu), l'autre, qui paraît plus souple et rationnelle, dans laquelle le critère d'éligibilité est une combinaison de la vulnérabilité et du revenu par tête (par exemple selon une moyenne géométrique, laquelle limite la substituabilité inhérente à la moyenne arithmétique). Voir sur cette question de l'éligibilité le chapitre suivant.

► Les catégories servent à l'éligibilité, non à l'allocation entre pays

En bref, pour que les financements concessionnels fassent l'objet d'une meilleure allocation entre les pays, l'usage effectif par les bailleurs de fonds, en particulier multilatéraux, de critères de vulnérabilité continus, si possible homogènes, et non exclusifs d'autres critères, est plus important que la création d'une nouvelle catégorie ou même que la transformation de la catégorie des PMA en une catégorie générale de pays les moins avancés et les plus vulnérables. Des catégories combinant revenu et vulnérabilité peuvent néanmoins être utiles pour définir l'éligibilité à tel ou tel type de financement.

Définir une liste de pays « prioritaires » d'une aide bilatérale

Note méthodologique en référence à l'aide française¹²

avec la collaboration de SOSSO FEINDOUNO

Le but de cette note est de fournir un cadre d'analyse permettant à un bailleur de fonds bilatéral, en l'occurrence la France, désirant établir de façon rationnelle une liste de pays prioritaires de son aide sur la base de choix politiques transparents. L'élaboration d'une liste des pays prioritaires pour l'aide française, destinée à compléter de manière cohérente les 44 pays les moins avancés (PMA) qui ont officiellement été déjà retenus, repose sur des choix à la fois techniques et politiques. Le principe consiste à ajouter un certain nombre de pays vulnérables, en visant éventuellement à obtenir un chiffre rond comme 16, ou 26, parmi les petits ou moyens pays particulièrement vulnérables.

Il est proposé de mener les simulations à partir de l'indice de vulnérabilité structurelle (FSVI) développé par l'Observatoire des vulnérabilités et de la résilience de la Ferdi. Cet indice, qui repose sur les mêmes principes que le *Multidimensional Vulnerability Index* (MVI) des Nations unies, tout en corrigeant certaines insuffisances méthodologiques, a été complété et ajusté selon deux critères majeurs : la faiblesse du revenu par tête, pour privilégier les pays les plus pauvres, et la petite taille démographique, afin d'accorder une priorité aux petits pays, dont beaucoup sont des petits États insulaires en développement (PEID). A aussi été examinée, s'agissant de la France, la possibilité de donner une certaine préférence aux pays francophones.

Deux options principales émergent parmi de nombreuses simulations effectuées, chacune reposant sur une logique distincte, le choix entre elles demeurant

12. Ce texte est initialement paru comme note Ferdi : Feindouno S., Guillaumont P. (2025) « Définir une liste de pays 'prioritaires' d'une aide bilatérale. Note méthodologique en référence à l'aide française », Ferdi Note brève B279, mars.

fondamentalement politique. La première option, qui correspond à des simulations qui diffèrent seulement par le seuil maximal de revenu par tête utilisé pour catégoriser cette variable (celui du Comité d'aide au développement (CAD) ou 1,5 fois sa valeur) fixe un plafond de population de 100 millions d'habitants, conformément au critère appliqué pour l'identification des PMA. La seconde option limite l'éligibilité aux pays de moins de 10 millions d'habitants. La première option conduit à une liste plus cohérente avec le groupe des PMA.

► Le contexte de l'étude

Le point de départ de cette étude a été donné par le souci d'un pays, en l'occurrence la France, d'établir une liste de pays prioritaires pour l'octroi de son aide publique au développement qui en remplacement d'un système antérieur prendrait explicitement en compte la vulnérabilité des pays receveurs.

En effet, lors de sa réunion du 18 juillet 2023 le Comité interministériel pour la coopération et le développement (CICID) du gouvernement français a adopté la résolution suivante, rendue publique en août 2023 :

26

« Une cible de concentration de l'effort financier de l'Etat est instaurée afin de permettre d'accroître progressivement l'APD française consacrée aux PMA sur la période 2024-2027 :

- Concernant l'aide bilatérale, le gouvernement s'assurera d'un effort financier de l'Etat d'au moins 50 % pour les PMA dès 2024, sur la base d'une prévision de recours approprié aux différents instruments (prêts, dons...). S'agissant de l'aide multilatérale, la France défendra également dans les enceintes concernées un effort financier bénéficiant aux PMA d'au moins 50 %.
- En lien avec les discussions et travaux internationaux, le gouvernement actualisera l'indicateur de concentration de l'effort financier de l'Etat en cas de révision de la définition des pays vulnérables et fragiles budgétairement à compter de 2025. D'ores et déjà, cette définition pourra inclure certains pays membres du groupe des PEID (petits États insulaires en développement). »¹³

En bref, le CICID demandait que fût établie une liste de pays auxquels seraient réservés au moins 50 % des financements concessionnels publics destinés à favoriser le développement. Le principe adopté pour cette liste est qu'elle devait inclure l'ensemble des PMA et une liste complémentaire d'autres pays particulièrement vulnérables, définis de façon appropriée.

13. Cf. CICID, 2023. Consulter le document complet : https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/orientations_cle017322.pdf.

Cette demande fournissait un excellent exemple de l'usage pouvant être fait d'un indice de vulnérabilité reconnu internationalement tel que le MVI par un bailleur de fonds bilatéral. C'est pourquoi la Ferdi a pris l'initiative d'élaborer cette note méthodologique n'engageant que sa responsabilité. Son éventuelle utilisation par le gouvernement français et les simulations qui ont été ensuite opérées par la Ferdi à sa demande sont d'un autre ordre et demeurent naturellement confidentielles puisqu'elles visent à l'informer en vue d'un choix politique. Mais la méthode exposée a une portée plus générale permettant d'illustrer l'usage fait d'un indicateur tel que le MVI dans le cadre d'une aide bilatérale.

► Sur le principe général d'une liste de pays prioritaires

Établir une liste de pays prioritaires pour les financements concessionnels (autrement dit une liste de pays éligibles à ces financements) sans définir clairement les critères sur lesquels elle se fonde ne saurait aboutir à un consensus. En l'absence de critères explicites, une telle liste risque même d'atténuer la portée de la priorité qu'elle est supposée exprimer en gommant les différences entre les pays qui y sont inclus. En revanche, une liste établie et ordonnée en fonction de critères transparents permet non seulement de distinguer les pays selon leur position à l'égard de ces critères, mais aussi de choisir un seuil pour clore la liste (condition d'éligibilité) à un niveau qui dépend du nombre de pays que l'on souhaite y inclure. L'utilisation de critères continus est préférable aux catégories, ces dernières ne trouvant leur justification que par rapport aux critères qui les fondent (Guillaumont, 2023)¹⁴.

Au demeurant un consensus entre pays n'est vraiment nécessaire que dans le cas de l'aide multilatérale, ce qui justifie l'usage d'une formule pour l'exprimer. Pour l'aide bilatérale, les préférences du donneur peuvent être discrétionnaires, mais elles peuvent aussi être résumées en une formule transparente, éventuellement alignée sur celle des institutions internationales, à supposer qu'un consensus soit entre elles établi. Il est aussi légitime qu'une aide bilatérale prenne ouvertement en compte, à côté des critères universels, d'autres critères spécifiques liés à l'histoire et à la géographie du donneur, par exemple les liens linguistiques ou culturels.

Une liste des pays prioritaires est l'expression d'une politique. Cette politique doit pouvoir s'exprimer en termes simples, voire tenir en une ligne ou une phrase, à laquelle il est ensuite relativement facile de faire correspondre une formule qui lui donne un fondement rigoureux.

14. Cf. Guillaumont, 2023a.

► Le principe retenu par les autorités françaises

Partons du principe, apparemment partagé par les autorités françaises, qu'une liste de pays prioritaires pour l'aide française inclut les 44 PMA¹⁵, complétée par une liste d'autres pays « particulièrement vulnérables ». La référence à la catégorie des PMA est en soi une reconnaissance notable d'un élément de gouvernance des Nations unies, ou du moins une reconnaissance de la validité de cette catégorie pour le financement du développement (non partagée actuellement par les institutions de Bretton Woods). La liste complémentaire, dont l'effectif doit faire l'objet d'un choix discrétionnaire, doit permettre d'inclure des pays qui, sans être sur la liste des PMA, présentent des besoins de financements concessionnels comparables. La cible des pays particulièrement vulnérables devrait logiquement marquer une continuité par rapport à la catégorie des PMA, eux-mêmes, rappelons-le, définis comme des pays pauvres faisant face à de forts handicaps structurels de croissance, notamment en raison de leur vulnérabilité. Rappelons également qu'un niveau élevé de vulnérabilité n'empêche pas la « graduation » d'un pays hors de cette catégorie, si ses niveaux de revenu par tête et de capital humain ne sont plus jugés faibles. L'élargissement de la liste des pays prioritaires au-delà des PMA permet ainsi d'ouvrir l'accès aux financements concessionnels à des pays qui ne sont pas ou ne sont plus PMA, mais sont encore assez fortement vulnérables. Aussi est-il justifié de vérifier la cohérence entre la liste des PMA et la liste complémentaire.

► Le choix d'un indice de vulnérabilité

Un choix clair doit être opéré quant à l'indice de vulnérabilité à retenir. Celui-ci doit être un indice de vulnérabilité structurelle, c'est-à-dire relativement stable et clairement indépendant de la volonté politique présente des pays (on dit encore qu'il s'agit d'une vulnérabilité exogène), ceci afin d'éviter tout aléa moral. La vulnérabilité structurelle se différencie de la vulnérabilité générale, qui inclut également des éléments liés à la politique présente. Ainsi l'indicateur choisi doit-il répondre à trois critères fondamentaux^{16,17} : (i) l'exogénéité : il doit refléter des caractéristiques indépendantes de la volonté politique présente des pays ; (ii) l'universalité : il doit pouvoir être appliqué à tous les pays en développement, et non pas uniquement à une catégorie spécifique ; (iii) la multidimensionnalité : il doit couvrir les trois principales dimensions de la vulnérabilité : économique, environnementale et sociale (ou sociétale).

15. Suite à la récente graduation de Sao Tomé-et-Principe, le 13 décembre 2024, le nombre de PMA s'élève désormais à 44.

16. Cf. Guillaumont et Wagner, 2022.

17. Cf. Nations unies, 2021.

La plupart des indices disponibles ne remplissent pas ces conditions, en particulier celle d'exogénéité, car ils ne sont pas strictement structurels, même si certains peuvent constituer d'intéressants indicateurs de vulnérabilité générale (l'indice ND-Gain).

À notre connaissance, seuls trois indicateurs composites (auxquels la Ferdi a d'ailleurs contribué) remplissent les trois conditions précitées : l'indicateur de vulnérabilité économique (EVI)¹⁸ utilisé depuis 2000 par le Comité des politiques de développement des Nations unies pour l'identification des PMA, modifié à plusieurs reprises, mais qui n'est que faiblement multidimensionnel ; l'indice de vulnérabilité universel (UVI) mis au point par le Secrétariat du Commonwealth¹⁹ en 2021 et enfin l'indice de vulnérabilité multidimensionnel (MVI) adopté récemment par les Nations unies.²⁰

Dans la continuité du choix fait par la France de partir de la liste des PMA – liste officielle des Nations unies –, il est assez logique que la liste complémentaire s'appuie sur le MVI des Nations unies²¹ ou sur un indice de son choix qui en serait dérivé. Une divergence pourrait toutefois apparaître si, pour établir cette liste complémentaire, la France voulait privilégier une dimension de la vulnérabilité, à savoir, comme cela est parfois évoqué, la vulnérabilité au changement climatique. La Ferdi dispose d'un indicateur utilisable à cette fin, le PVCCI²², qu'elle recommande comme un critère utile pour l'allocation des fonds d'adaptation au changement climatique, mais non pour établir une liste de pays structurellement vulnérables dans les différentes dimensions. D'ailleurs, suivant une recommandation de la Ferdi, le MVI agrège ses composantes à travers une moyenne quadratique de façon à donner pour chaque pays le plus d'impact à la ou les dimensions de la vulnérabilité où celle-ci est la plus forte, ce qui permet d'avoir un indice de vulnérabilité élevé pour des pays tels que les petits États insulaires qui ont une très forte vulnérabilité au changement climatique, sans avoir une forte vulnérabilité dans les deux autres dimensions.²³

Les calculs ont été faits à partir d'une version corrigée du MVI, en utilisant les données préliminaires de l'indice FSVI (Ferd Structural Vulnerability Index) élaboré par la Ferdi dans le cadre de son Observatoire des vulnérabilités et de la résilience. Basé sur les mêmes principes fondamentaux que le MVI des Nations unies, le FSVI apporte plusieurs améliorations à ce dernier. Ces corrections incluent

18. Voir : <https://www.un.org/development/desa/dpad/least-developed-country-category/evi-indicators-ldc.html>.

19. Voir : <https://sdgs.un.org/sites/default/files/2021-09/The%20Commonwealth%20Universal%20Vulnerability%20Index.pdf>.

20. Pour en savoir plus sur le MVI et sa méthodologie de construction, voir : https://www.un.org/ohrrls/sites/www.un.org.ohrrls/files/final_mvi_report.pdf.

21. Avant que le MVI soit officiellement disponible, des simulations avaient été effectuées en utilisant l'UVI du Commonwealth dont les fondements sont proches.

22. Cf. Feindouno, Guillaumont et Simonet, 2020.

23. Cf. Guillaumont, 2023b.

entre autres un meilleur traitement de la résilience, une méthode d'agrégation plus rigoureuse, associée à un choix plus parcimonieux du nombre de composants, ou encore la prise en compte de la violence exogène à la fois interne et régionale. Par ailleurs, il supprime certains indicateurs jugés moins pertinents, tels que la proportion de femmes au parlement, afin de renforcer son caractère structurel et exogène.²⁴

► Construction d'une liste d'autres pays vulnérables

Une fois l'indice de vulnérabilité choisi, deux solutions sont envisageables pour établir la liste des pays vulnérables en sus des PMA. La première consiste à se baser exclusivement sur l'indice de vulnérabilité retenu, tandis que la seconde prend également en compte le revenu par tête des pays. C'est cette seconde solution qui a été retenue pour une meilleure prise en compte des handicaps structurels des pays.

En effet, la première solution, où l'appartenance à la catégorie PMA et l'indice de vulnérabilité sont deux critères indépendants et complémentaires d'éligibilité pour l'inscription sur la liste des pays prioritaires, conduit à inclure des pays vulnérables quel que soit leur niveau de revenu par tête (ou leur niveau de développement humain), donc quels que soient les facteurs autres que la vulnérabilité qui déterminent les besoins de soutien pour ces pays. Or ces facteurs sont bien pris en considération, certes de manière imparfaite, dans l'identification des PMA.

C'est pourquoi, il a paru préférable pour le classement des non-PMA vulnérables, d'énoncer diverses formulations combinant dans un même indice à la fois la faiblesse du niveau de revenu par tête (ou de développement humain) et la vulnérabilité structurelle des pays, qui sont l'une et l'autre elles-mêmes incluses dans les critères d'identification des PMA.

À ces deux variables a été ajoutée une variable représentant la faible dimension démographique des pays, de façon à donner une préférence aux petits pays, la petite dimension étant elle-même une source de vulnérabilité, non nécessairement prise en compte parfaitement dans les indices disponibles.

Enfin, s'agissant d'une liste prioritaire de pays éligibles à l'aide française, une préférence « culturelle » peut être donnée aux pays francophones, préférence dont le degré est lui-même modulable.

24. Une annexe de Sosso Feindouno précise les principales différences entre le MVI proposé par le HLP et le FSVI.

L'indice servant à classer les pays sera donc une fonction des trois variables que sont la faiblesse du revenu par tête, le niveau de vulnérabilité structurelle, la faible population et d'un paramètre d'ajustement francophone. On pourrait obtenir ainsi plusieurs formulations : PMA + autres pays les plus pauvres et les plus vulnérables ; PMA + autres pays les plus pauvres et les plus vulnérables de petite ou moyenne dimension ; PMA + autres pays les plus pauvres et les plus vulnérables de petite ou moyenne dimension avec une préférence pour les pays francophones. Les pays retenus selon ces dernières formulations sont alors, en plus des PMA, les pays classés en fonction d'un « indice de vulnérabilité ajusté » (du niveau de revenu, de la dimension démographique et éventuellement d'une préférence francophone).

À ces expressions correspondent des formules, contenant les variables et paramètres suivants : la faiblesse du revenu par tête Y (exprimée à travers un indice), V l'indice de vulnérabilité structurelle, la faiblesse de la population P (elle-même exprimée à travers un indice²⁵), l'appartenance au groupe des pays francophones (introduite sous forme d'une pondération spécifique). Comme les variables de revenu par tête et de vulnérabilité (mais aussi celle de faible dimension) doivent être considérées comme interactives (multiplicatives) avec un impact de la vulnérabilité d'autant plus élevé que le revenu est plus faible, c'est une formule géométrique qui doit être retenue, telle que :

$$\text{Indice de vulnérabilité ajusté} = \sqrt[3]{Y * V * P} \quad (1)$$

$$\begin{aligned} & \text{Indice de vulnérabilité ajusté, corrigé d'un coefficient} \\ & \text{de préférence spécifique (francophonie)} \\ & = \alpha * \text{Indice de vulnérabilité ajusté} + \beta * \text{coefficient de préférence spécifique} \\ & \text{Avec } \alpha + \beta = 1 \end{aligned} \quad (2)$$

Cette formulation est cohérente avec la définition des PMA qu'elle vient compléter, car les critères d'identification des PMA sont complémentaires et non substituables, contrairement à ce qu'impliquerait une moyenne arithmétique.

Le résultat de ces formules donne un *indice de vulnérabilité ajusté qui sert d'indice de « statut prioritaire »*. Le classement des pays selon cet indice reflète leur besoin relatif de financement concessionnel, mais ne fournit nullement une estimation de la valeur absolue de ce besoin.²⁶

25. Il s'agit d'un indice qui est le complément à 100 de l'indice du log de la population, dont le chiffre a lui-même été borné entre 1 million et successivement 10 et 100 millions.

26. Un graphique peut illustrer la cohérence de la liste complémentaire ainsi établie avec la liste des PMA en classant les pays (les PMA comme pour les non PMA) selon leur indice par ordre décroissant.

Il est ensuite possible de retenir pour la liste complémentaire le nombre de pays que l'on souhaite avoir sur la liste complémentaire des 44 PMA, en fonction de l'objectif fixé.

► Les indices autres que la vulnérabilité retenus pour les simulations

S'agissant du revenu par tête, celui-ci est préféré à l'indice de développement humain (IDH) du PNUD²⁷, qui inclut le revenu par tête et le niveau de capital humain (éducation et santé)²⁸. En effet, l'indice de vulnérabilité retenu, le FSVI, tout comme le MVI d'ailleurs, inclut dans sa composante structurelle, et plus spécifiquement dans sa partie relative au manque de résilience structurelle, des éléments qui correspondent au niveau de capital humain. Le revenu par tête doit être exprimé en log et l'indice qui lui correspond établi selon la méthode du max-min. Le maximum initialement retenu correspond au seuil établi pour qu'un pays sorte du groupe des pays à revenu intermédiaire et passe dans celui des pays à revenu élevé, seuil utilisé par le Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE pour qu'un pays en développement ne soit plus considéré comme receveur d'APD²⁹ (fixé pour l'année fiscale 2024 à 13 845 \$). Toutefois, en réponse au souhait émis par certains pays à revenu élevé, mais fortement vulnérables, d'être considérés comme éligibles à l'APD, l'indice du revenu par tête peut également être calculé en utilisant un maximum équivalent à une fois et demie le seuil précédent, soit 20 767 \$. Les données sur le revenu par tête proviennent de la Banque mondiale et sont calculées selon la méthode Atlas. Elles correspondent à une moyenne sur trois ans (2021-2023).

En ce qui concerne le chiffre de la population, c'est-à-dire la dimension du pays, il doit également être exprimé en log (en raison de la grande dispersion de la variable) et en prenant comme un indice de faible population le complément à 100 de l'indice du log de la population. Cet indice a lui-même été calculé en prenant pour maximum successivement une population de 100 millions et une population de 10 millions. Le premier seuil se justifie par la volonté d'exclure de la liste les grands pays ayant plus de 100 millions d'habitants, de façon cohérente avec la pratique du CDP³⁰ qui, depuis 30 ans, exclut les pays de plus de 100 millions d'habitants pour l'inclusion dans la catégorie des PMA. Le second seuil, de 10 millions, se justifie si l'on veut au contraire donner une priorité absolue aux petits pays qui se trouvent

27. PNUD: Programme des Nations unies pour le développement.

28. Des simulations ont également été opérées avec l'UVI du Secrétariat du Commonwealth, en utilisant alternativement le revenu par tête et l'indice de développement humain et en adaptant la composition de l'indice UVI des pays en conséquence.

29. APD: Aide publique au développement.

30. CDP: Committee for Development Policy – Comité des politiques de développement.

en dessous de ce seuil.³¹ Les données de population utilisées correspondent à une moyenne sur trois ans (2021-2023) calculée à partir des statistiques de la Division de la population du Département des affaires économiques et sociales (DESA) des Nations unies.

Quant à la préférence francophone, que l'État français peut légitimement vouloir introduire, elle n'a pas été intégrée comme une quatrième variable dans la formule (qui utilise une moyenne géométrique), mais comme un coefficient appliqué à celle-ci pour tous les pays concernés, de manière additive. Plusieurs coefficients peuvent être utilisés par exemple de 15 %, 20 % et 25 %... Le critère de la francophonie inclut les 56 membres de plein droit de l'OIF.³²

Il est ensuite possible d'opérer un certain nombre de simulations combinant les différentes hypothèses indiquées ci-dessus et en privilégiant bien sûr celles pour lesquelles des préférences politiques ont été exprimées par l'État.

Afin de voir la cohérence entre la liste des non PMA ainsi retenus et celle des 44 PMA, il est possible de comparer la distribution de l'indice entre les PMA et les non PMA retenus, selon l'une ou l'autre formule, et de voir si elles diffèrent significativement.

► Annexe

33

En quoi le FSVI diffère-t-il du MVI ?

Avant d'aborder les différences entre ces deux indices, il convient de mettre en évidence leurs points communs. Le MVI et le FSVI sont des indices de vulnérabilité structurelle reposant sur des principes communs que sont l'exogénéité des composantes, la multidimensionnalité et l'universalité. Tous deux visent à capturer la vulnérabilité structurelle des pays de manière indépendante de leurs politiques actuelles. En raison de leurs caractéristiques, ces indices sont destinés à orienter l'allocation des ressources en faveur des pays les plus vulnérables. Ils sont fondés sur des données quantitatives provenant de sources fiables et reconnues. Contrairement à de nombreux autres indices, le MVI et le FSVI adoptent une méthodologie de calcul transparente, facilitant leur réplique. Les résultats globaux des deux indices sont similaires : les pays les moins avancés (PMA) et les petits États insulaires en développement (PEID) figurent parmi les pays les plus vulnérables. Cependant, les différences apparaissent dans les classements des pays, où le FSVI offre des résultats cohérents, plus robustes et moins contestables.

31. On rappelle qu'en raison du caractère multiplicatif de la formule un pays qui atteint le chiffre de 10 millions a pour indice de faible dimension une valeur nulle qui entraîne une valeur elle-même nulle de l'indice composite de vulnérabilité ajustée.

32. Voir : <https://www.francophonie.org/93-etats-et-gouvernements-125>.

Malgré ces similitudes, le MVI présente certaines limites techniques et méthodologiques que le FSVI corrige. Ces ajustements portent sur plusieurs aspects. Tout d'abord, le MVI adopte une symétrie entre la vulnérabilité et la résilience, ce qui peut poser un problème méthodologique. En effet, les éléments de résilience, qu'ils soient structurels ou non, ont un caractère transversal et permettent d'atténuer ou d'absorber divers chocs. À l'inverse, le FSVI adopte une approche plus parcimonieuse en utilisant un nombre réduit de concepts, facilité par la suppression de la symétrie entre la vulnérabilité et la résilience.

Ensuite, alors que le MVI utilise systématiquement la moyenne quadratique, le FSVI combine plusieurs types de moyennes selon leur pertinence dans chaque cas. Il recourt à la moyenne quadratique pour la vulnérabilité afin de mieux prendre en compte la dispersion des risques, à la moyenne géométrique pour la résilience, en raison de son caractère transversal, et à la moyenne arithmétique pour la combinaison globale, garantissant une cohérence entre les piliers.

Au niveau de la dimension environnementale de la vulnérabilité, le FSVI intègre, en plus des risques présents dans le MVI, des risques spécifiques tels que les ruptures de lacs glaciaires (GLOF), absents du MVI. Cette inclusion renforce l'universalité de l'indice. En matière de vulnérabilité sociale et sociétale, alors que le MVI se limite à la violence régionale ou de voisinage, le FSVI prend également en compte la violence interne, reconnaissant ainsi son caractère structurel.³³ De même, en ce qui concerne la vulnérabilité économique, contrairement au MVI qui considère uniquement la concentration des produits d'exportation, le FSVI intègre également la concentration des marchés, offrant ainsi une évaluation plus complète des risques économiques.

Enfin, par souci de parcimonie et afin de respecter pleinement le principe d'exogénéité des composantes, le FSVI exclut l'indicateur de la représentation des femmes au parlement. Cet indicateur, bien qu'important en soi, ne reflète pas directement la vulnérabilité structurelle et pourrait introduire un risque d'aléa moral ou des incitations perverses dans l'allocation des ressources.

En somme, le FSVI corrige certaines limites du MVI en proposant une approche plus robuste et adaptée aux réalités structurelles des pays vulnérables. Il apporte des améliorations méthodologiques et conceptuelles qui renforcent la cohérence de l'indice et sa pertinence pour l'allocation des ressources internationales.

33. Comme cela a été montré dans Feindouno et Wagner, 2020.

▶ Références

- **CICID** (2023) « Orientations de la politique de coopération internationale et de l'aide publique au développement ». En ligne : https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/orientations_cleo17322.pdf.
- **Commonwealth Secretariat** (2021) *The Commonwealth Universal Vulnerability Index. For a Global Consensus on the Definition and Measurement of Vulnerability*, 80p.
- **Feindouno S., Guillaumont P., Simonet C.** (2020) "The physical vulnerability to climate change index: An index to be used for international policy", *Ecological Economics*, vol. 176, 106752.
- **Feindouno S., Wagner L.** (2020) *Les conflits internes dans le monde: Estimer les risques pour cibler la prévention*, Ferdi, Fondation Prospective et Innovation (FPI), 102 p.
- **Guillaumont P.** (2023a) « Pourquoi il n'est pas opportun de créer une catégorie générale de pays vulnérables », *Ferdi Note brève B247*, avril.
- **Guillaumont P.** (2023b) *Vers un indice de vulnérabilité multidimensionnelle : six notes d'appui*, Ferdi, 38 p.
- **Guillaumont P., Wagner L.** (2022) « Trois critères que doit remplir un indice de vulnérabilité multidimensionnelle pour être utilisé efficacement », *Ferdi Note brève B234*, mai.
- **Nations unies** (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.
- **Nations unies** (2024) *High-level panel on the development of a multidimensional vulnerability indices : final report*, United Nations, 120 p.

Partie 2

Un indice pour l'allocation

Prendre en compte la vulnérabilité dans la répartition mondiale des financements concessionnels³⁴

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.

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

34. Ce texte est initialement paru comme note Ferdi : Guillaumont P. (2023) « Prendre en compte la vulnérabilité dans la répartition mondiale des financements concessionnels », Ferdi Note brève B246, avril.

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.

38

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 de 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 compatibles³⁵ et que la PBA peut efficacement être transformée en « Performance and Vulnerability Based Allocation » (PVBA).

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.

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

► 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.

42

► 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.

43

► Références

- **Banque mondiale** (2021) *Stratégie du Groupe de la Banque mondiale Fragilité, conflits, violence, 2020-2025*, Septembre.
- **Boussichas M., Guillaumont P.** (dir.) (2015) *Financer le développement durable - Réduire les vulnérabilités* (In English : *Financing Sustainable Development - Addressing Vulnerabilities*), Ferdi, *Economica*, 528 p.
- **Cabrillac B., Guillaumont Jeanneney S.** (2021) « Les défis de la réallocation des DTS en faveur des pays vulnérables », *Ferdi Note brève B223*, octobre.
- **Feindouno S., Guillaumont P., Simonet C.** (2020) « Measuring physical vulnerability to climate change : The PVCCI, An Index to Be Used for International Policy » *Ecological Economics*, vol. 176, octobre.
- **Guillaumont P.** (2009) « An Economic Vulnerability Index : Its Design and Use for International Development Policy », *Oxford Development Studies*, vol. 37 (issue 3), pp. 193-228.

- **Guillaumont P.** (2015) « 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) *Vers une politique du climat réaliste et efficace*, Economica, 456 p.
- **Guillaumont P.** (2023a) *Vers un indice de vulnérabilité multidimensionnelle : six notes d'appui*, Ferdi, 36 p.
- **Guillaumont P.** (2023b) « Financer des politiques mondiales : mais pour qui ? Prendre en compte la vulnérabilité des pays », Ferdi *Document de travail* P319, mars.
- **Guillaumont P., Guillaumont 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, 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, 148 p.
- **Guillaumont P., Guillaumont 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 », Ferdi *Note brève* B217, avril.
- **Guillaumont P. Wagner L.** (2015) « Performance-based allocation (PBA) of foreign aid : still alive ? » dans Mak Arvin B. and Lew B. (eds) *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 », Ferdi *Note brève* B234, mai.
- **Nations unies** (2021) *Possible Development and Uses of Multidimensional Vulnerability Indices*. Analyse et recommandations préparées par l'UN-OHRLLS sous la direction de Tishka Francis et Sai Navoti, avec Patrick Guillaumont et Laurent Wagner comme auteurs principaux.
- **Secrétariat du Commonwealth** (2021) *The Commonwealth Universal Vulnerability Index. For a Global Consensus on the Definition and Measurement of Vulnerability*, 80 p. Rapport préparé par le secrétariat du Commonwealth en coopération avec la Ferdi.
- **Severino J.-M., Guillaumont Jeanneney S.** (2023) « Financer des politiques mondiales : mais pourquoi donc ? », Ferdi *Document de travail* P317, mars.

Sur les principes d'allocation des financements concessionnels, en particulier par les banques multilatérales de développement³⁶

L'allocation est ici comprise comme une allocation entre pays, alors qu'elle est parfois considérée comme une allocation entre projets ou opérations. L'allocation entre pays des ressources concessionnelles, qui sont rares, est un problème essentiel. Cette note présente quelques remarques sur l'allocation de ces ressources, sujet qui a été jusqu'à présent plutôt négligé par rapport à celui de leur mobilisation, bien que les deux soient liés². Étant donné que les banques multilatérales de développement (BMD) sont le principal fournisseur de ressources concessionnelles aux pays et qu'en tant qu'institutions multilatérales elles doivent avoir des règles d'allocation convenues et transparentes, les remarques suivantes s'appliquent principalement à elles.

45

► Les règles d'allocation devraient différer selon les objectifs assignés aux ressources à allouer, financement du développement ou biens publics mondiaux

Tout système d'allocation internationale de financements concessionnels devrait en effet combiner des considérations de justice (besoins) et d'efficacité (ou de performance), d'une manière qui dépend de l'objectif poursuivi : chaque système d'allocation devrait être adapté à l'objectif poursuivi. Les critères d'allocation ne peuvent être les mêmes lorsque l'objectif principal est le développement des pays bénéficiaires et lorsqu'il s'agit de préserver ou de promouvoir un bien public mondial (BPM). En ce qui concerne les BPM, le besoin est d'abord mondial, de sorte que

36. Ce texte est initialement paru comme note Ferdi : Guillaumont P. (2023) « Sur les principes d'allocation des financements concessionnels, en particulier par les banques multilatérales de développement », *Note brève Ferdi B259*. Il s'agit d'une version étendue d'une courte intervention lors d'un atelier organisé dans le cadre du Forum de Paris sur la paix, le 10 novembre 2023.

le critère d'efficacité de l'allocation doit être prédominant par rapport aux besoins des pays. Les critères d'allocation pour l'atténuation du changement climatique ne peuvent donc pas être les mêmes que les critères pour l'aide au développement ou pour l'adaptation au changement climatique. Par voie de conséquence, les enveloppes des fonds concessionnels consacrées aux BPM devraient être distinctes de celles des fonds concessionnels principalement axés sur le développement des pays. Dans ce qui suit, nous considérons essentiellement ce dernier type des fonds concessionnels.

► Le revenu par habitant et la vulnérabilité structurelle devraient être considérés conjointement comme des critères d'accès aux fonds concessionnels

46 Pour l'accès aux fonds concessionnels visant le développement des pays bénéficiaires, afin de répondre aux besoins des pays, le revenu par habitant ne devrait pas être le seul critère de besoin pour l'éligibilité et l'allocation. En ce qui concerne les besoins liés au handicap sévère résultant de la récurrence des chocs exogènes et de l'exposition à ces chocs, et comme cela a été préconisé à maintes reprises par un large éventail de pays en développement, le revenu par habitant devrait être complété par un critère de vulnérabilité structurelle des pays (c'est-à-dire la vulnérabilité des pays qui est indépendante de leur volonté présente). Cette vulnérabilité doit être mesurée selon ses trois dimensions principales : économique, environnementale/climatique et sociale (fragilité). Des indices de vulnérabilité multidimensionnelle ont été mis à disposition récemment, susceptibles d'être affinés et révisés par les BMD, à condition qu'ils restent structurels (ou exogènes). Néanmoins, lorsque les fonds concessionnels sont spécifiquement consacrés à l'adaptation, seule la vulnérabilité physique au changement climatique devrait éventuellement être prise en compte (ainsi que le revenu par habitant).

► La vulnérabilité structurelle doit être prise en compte pour l'allocation, et pas seulement pour l'éligibilité

Prendre pleinement en compte la vulnérabilité structurelle pour l'accès aux fonds concessionnels (FC) consacrés au développement des pays implique qu'elle devienne un *critère d'allocation* de ces fonds entre les pays et pas seulement un *critère d'éligibilité* (l'éligibilité seule engendrerait un risque de captation des FC par les pays vulnérables à revenu moyen). Pour s'assurer que, dans l'allocation des ressources concessionnelles entre les pays, le critère de vulnérabilité structurelle bénéficie aux pays pauvres, ce critère doit être considéré conjointement avec le revenu par habitant. Dans le choix de la formule à utiliser, l'impact du critère de vulnérabilité

structurelle devrait être d'autant plus fort que le revenu par habitant est faible (en d'autres termes, plus le revenu par habitant est élevé, plus l'impact sur l'allocation de la vulnérabilité structurelle devrait être faible). Cela peut être facilement obtenu avec les formules d'allocation habituelles.

► La vulnérabilité dans les règles d'allocation correspond à une approche préventive

La prise en compte de la vulnérabilité dans les règles d'allocation transformerait l'habituelle « allocation basée sur la performance (PBA) » en une « *allocation basée sur la performance et la vulnérabilité (PVBA)* ». Cela soulignerait le rôle des financements concessionnels dans le renforcement de la résilience des pays pauvres et vulnérables, ce qui n'est pas le cas des divers programmes d'aide ex post mobilisables après les chocs. Par rapport à ces programmes, il s'agit d'un *traitement plus préventif de la vulnérabilité*. Il répond également à la volonté, souvent exprimée, que le financement concessionnel soit utilisé pour « dé-risquer » l'investissement privé : plus les pays sont vulnérables, plus ils ont besoin d'être « dé-risqués ».

► Un cadre d'allocation commun aux BMD est nécessaire

47

Pour assurer la cohérence globale de l'allocation des fonds concessionnels en faveur du développement, il serait utile que les BMD (qui en sont la principale source) adoptent un cadre commun d'allocation reposant sur le revenu par habitant et la vulnérabilité structurelle (ainsi que sur la « performance »), même s'il peut y avoir des différences ou spécificités dans leur propre définition des critères, en particulier pour la vulnérabilité structurelle (comme c'est déjà le cas pour la performance). La Banque mondiale pourrait jouer un rôle moteur dans cette voie.

En ce qui concerne l'affectation du FC aux BPM, le besoin de coordination est encore plus grand. Elle peut impliquer de forts accords institutionnels entre les donateurs.

En attendant cette coordination et ces arrangements, rendre compte de la répartition de l'aide multilatérale au développement entre les pays en fonction de leur revenu par habitant et de leur vulnérabilité structurelle est immédiatement possible³⁷.

37. La note brève B261 de la Ferdi en précise la méthode, appliquée dans un travail en cours. Cf. Guillaumont P., Guillaumont Jeanneney S. (2024) « Évaluer la "sélectivité" de l'aide, en considérant la vulnérabilité des pays », Ferdi Note brève B261, janvier.

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

Principaux enjeux à traiter³⁸

avec la collaboration de Laurent WAGNER

► 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,

38. Ce texte est initialement paru comme note Ferdi: Guillaumont P., Wagner L. (2025) « Utiliser un indice multidimensionnel de vulnérabilité dans une allocation fondée sur la performance. Principaux enjeux à traiter », Ferdi Note brève B280, mars.

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).

50

► 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:³⁹

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

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

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.⁴⁰ 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 Burnside⁴¹, 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

40. 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.

41. Il s'agissait initialement d'un document de travail de la Banque mondiale datant de 1997, publié ensuite dans *American Economic Review* en 2000.

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 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.

52

► 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 capacité 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*)⁴². Dans ce cas, le montant d'aide alloué au 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

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

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.

...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.

54

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.

56

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.^{43 44}

► 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.⁴⁵

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

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

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

$$ScorePBA_i = Performance_i^\alpha \times RNB/hab._i^\beta \times Population_i^\varepsilon$$

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 α , β , δ et ε représentent le poids attribué à chaque critère. Plus un coefficient est élevé, plus le critère correspondant a d'impact sur le score d'allocation des pays. La part du pays i dans l'allocation totale est alors calculée comme suit :

$$PartPBA_i = ScorePBA_i / \sum_i ScorePBA_i^{46}$$

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 δ , 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.

46. 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.

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.⁴⁷

► Répondre aux objections éventuelles

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).

De façon empirique, 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. De plus, la PVBA conduit simplement à une meilleure évaluation de la performance puisque comme il est montré dans Guillaumont, McGillivray et Wagner 2017, la mesure de la performance est elle-même influencée par la vulnérabilité. Ainsi, la composante incitative du modèle d'allocation est préservée, tout en le rendant plus équitable et plus transparent.

47. 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 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.

60

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.

La seconde, plus fondamentale, est que si la PVBA est appliquée selon la formule courante (géométrique) 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.

De plus, si le MVI est utilisé dans son sens générique et flexible, comme expliqué ci-dessus, et si son contenu est rendu plus conforme à ses principes de base, comme ce devrait être le cas, il doit conduire à une évaluation plus juste de la vulnérabilité structurelle des PMA. C'est ainsi qu'avec l'indice de vulnérabilité structurelle construit par la Ferdi le niveau moyen des PMA comparé aux autres pays en développement est significativement supérieur à celui qui résulte du HLP MVI.

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).⁴⁸

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.

48. 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.

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, 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., McGillivray M., Wagner L.** (2017) "Performance Assessment, Vulnerability, Human Capital, and the Allocation of Aid Among Developing Countries", *World Development*, vol. 90, pp. 17-26.
- **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.

Partie 3

Un indice pour la redevabilité et l'analyse

Évaluer la « sélectivité » de l'aide, en considérant la vulnérabilité des pays⁴⁹

avec la collaboration de Sylviane GUILLAUMONT JEANNENEY

Le Sommet de Paris pour un *Nouveau Pacte financier mondial* de juin 2023 avait été initialement annoncé comme devant répondre à la situation des pays vulnérables ou, dit autrement, aux situations de vulnérabilité, en particulier à la vulnérabilité au changement climatique. Le soutien aux pays vulnérables demeure l'un des quatre principes du *Pacte de Paris pour les peuples et la planète (4P)* issu de ce sommet⁵⁰. Quels que soient les affectations sectorielles ou les instruments financiers préconisés, il est nécessaire de s'assurer que les financements mobilisés, s'ajoutant à ceux existants, vont bien bénéficier aux pays vulnérables ou répondre aux situations de vulnérabilité.

Lorsqu'au début des années 2000 l'on voulait s'assurer, selon les idées alors en vogue, que l'allocation de l'aide favorisait les pays qui étaient les mieux gouvernés, le concept est apparu de « sélectivité de l'aide », qui visait à évaluer la mesure dans laquelle, pour chaque source d'aide, les flux étaient bien orientés vers ces pays. Cette définition de la sélectivité résultait de la thèse de Burnside et Dollar (1997, 2000a et b, 2004a et b) selon laquelle l'aide ne serait efficace pour promouvoir la croissance (et réduire ainsi la pauvreté) que dans les pays bien gouvernés. Elle a été utilisée par de nombreux auteurs dans les années 2000 (Banque Mondiale, *Assessing Aid* (1998) and the *Global Monitoring Report* (2004)⁵¹, Dollar et Levin (2004) et par Roodman

49. Ce texte est initialement paru comme note brève Ferdi : Guillaumont P., Guillaumont Jeanneney S. (2024) « Évaluer la "sélectivité" de l'aide, en considérant la vulnérabilité des pays », Ferdi *Note brève* B261, janvier.

50. Les quatre principes sont les suivants :

- aucun pays ne devrait avoir à choisir entre la lutte contre la pauvreté et la préservation de la planète ;
- chaque pays adopte une stratégie qui lui est propre en matière de transition, tenant compte de ses besoins et de ses contraintes pour atteindre les objectifs de l'Accord de Paris ;
- un choc de financements publics est nécessaire pour aider les économies vulnérables à sortir leurs populations de la pauvreté, tout en protégeant la planète ;
- un bien plus grand effet de levier doit être opéré pour démultiplier les financements privés sur nos enjeux planétaires.

51. Le *Global Monitoring Report* divisait les pays receveurs d'aide en deux catégories de taille égale sur la seule base du CPIA, ceux avec de « bonnes politiques et institutions » et ceux avec de « mauvaises ».

(2004)). Elle se retrouve dans des travaux célèbres sur la relation entre aide et réduction de la pauvreté (Collier et Dollar, 2001 et 2002). Depuis 2003, le Center for Global Development (CGDEV) publie le « Commitment to Development Index » qui vise à classer les pays développés en fonction de la contribution de leurs politiques économiques au développement des pays pauvres (aide, commerce, migration, investissement, sécurité, technologie et politique environnementale). La composante aide faisait jusqu'en 2021 une place à la gouvernance des pays aidés comme critère de sélectivité de l'aide (parmi 30 indicateurs) (Nancy Birdsall *et al.* 2010).

Ce concept de sélectivité entachée de sa connotation « bonne gouvernance » a été depuis critiqué et n'est plus guère utilisé⁵². D'une part, la définition même d'une « bonne gouvernance » qui serait identique partout a été remise en cause. Et surtout, il est reconnu maintenant que la croissance économique n'est qu'une des finalités de l'aide, même si on y lie la réduction de la pauvreté, et l'efficacité de l'aide ne dépend pas seulement ni peut-être principalement de la qualité de la politique économique. Elle dépend aussi (et principalement) des handicaps que subissent les pays les plus pauvres, qui servent d'ailleurs aux Nations unies pour définir la catégorie des pays les moins avancés (PMA). Il s'agit de la faiblesse du capital humain et de la vulnérabilité des pays. L'importance de la vulnérabilité dans l'efficacité de l'aide est maintenant bien identifiée (Guillaumont et Chauvet, 2001⁵³; Collier et Dehn, 2001; Collier et Hoeffler, 2004 dans les situations de post conflit).

Nous avons, dans un article publié en 2007 dans *Word Economy* (Amprou *et al.*), proposé une nouvelle mesure de la sélectivité qui, sans abandonner le critère de gouvernance, mais en montrant ses limites, utilisait simultanément d'autres critères permettant de juger de la qualité dans l'orientation géographique des flux d'aide. Ces critères incluaient non seulement le faible niveau du revenu par tête et du capital humain, mais aussi le niveau de la vulnérabilité économique, mesuré alors à travers l'indicateur calculé par le Comité des politiques de développement (CDP) des Nations unies pour l'identification des PMA. Des travaux publiés par la Ferdi dans le prolongement de l'article précité ont permis de mettre à jour, au début des années 2010, les résultats initialement présentés dans l'article de *Word Economy* (Guillaumont Jeanneney et Le Velly 2010, 2011). Ils n'ont malheureusement pas été poursuivis. Il serait opportun aujourd'hui que la sélectivité au regard d'un critère de

52. Ainsi selon le « Commitment Development Index » publié en 2021, toujours destiné à comparer les efforts des pays à haut revenu en faveur des pays plus pauvres, la composante financement du développement de cet indice pour sa partie qualité du financement est mesurée par six indicateurs : le degré de liaison des flux, la transparence de la politique d'aide, la part de l'aide passant par un canal multilatéral, la part des projets correspondant aux objectifs des pays récipiendaires, la part des pays à faible revenu dans l'aide bilatérale, la part des pays classés par la Banque mondiale comme fragiles. La gouvernance des pays aidés ne figure plus dans la qualité de l'aide (Robinson *et al.* 2021).

53. Il s'agissait dans cet article des chocs auxquels sont exposés de nombreux pays en développement en raison soit de la variabilité des prix des matières premières, soit des incidents climatiques et désastres naturels ; dans ces situations l'aide est plus efficace en évitant la rupture des importations et la baisse cumulative de la croissance, cad qu'elle réduit l'impact négatif de la vulnérabilité.

vulnérabilité soit considérée comme un moyen d'évaluer la qualité des politiques de financement public en fonction de ce critère et de rendre compte à cet égard des progrès éventuellement réalisés à la suite du Sommet.

Cette nouvelle conception de la sélectivité bénéficierait des réflexions approfondies dont la vulnérabilité des pays en développement a été l'objet, particulièrement au cours des dernières années. La vulnérabilité d'un pays est le risque pour celui-ci de voir son développement compromis par des chocs de nature exogène, qu'ils soient externes ou naturels. Une distinction essentielle pour l'usage d'un indice de vulnérabilité dans le calcul d'un indicateur de sélectivité est entre ce qui est exogène, c'est-à-dire indépendant de la volonté présente des pays, et ce qui dépend de leur volonté, c'est-à-dire de leur politique présente. Financer des pays en fonction de leur vulnérabilité ne se justifie que si cette vulnérabilité est vraiment structurelle et non liée à la politique présente des pays⁵⁴. Il convient aussi que l'indicateur de vulnérabilité soit multidimensionnel. Trois dimensions de la vulnérabilité sont maintenant couramment distinguées, selon des périmètres au demeurant variés. Par exemple, en regardant la façon dont se manifestent les chocs, on distinguera (i) la vulnérabilité économique⁵⁵, susceptible de capter l'impact économique de diverses sortes de chocs exogènes (économique, environnementaux, sanitaires...); (ii) la vulnérabilité au changement climatique : en raison de l'importance majeure et croissante de cette vulnérabilité, notamment pour les SIDA, il peut être logique et commode de la considérer séparément, à travers des indicateurs purement physiques⁵⁶, l'impact des autres formes de vulnérabilité environnementale étant alors saisi à travers la dimension économique; (iii) la vulnérabilité sociale ou socio-politique : il s'agit de cibler les chocs sociaux récurrents qui reflètent la fragilité des États : cette vulnérabilité peut être spécifiquement captée par les événements violents, qui se produisent soit à l'intérieur du pays, soit à ses frontières.

La méthode que nous proposons pour mesurer la « sélectivité » relative des donateurs est simple. Il s'agit pour chaque source d'aide et pour chaque critère retenu, dont naturellement les critères de vulnérabilité, de calculer un indicateur moyen pondéré des pays receveurs, comparable d'une source d'aide à l'autre. Comme il

54. Refuser d'isoler dans la vulnérabilité ce qui est vraiment exogène risquerait de générer un aléa moral, correspondant à l'incitation que les pays auraient de ne pas améliorer leur politique pour faire face à la vulnérabilité. Cette distinction entre la vulnérabilité structurelle et la vulnérabilité générale a été systématiquement faite dans les travaux de la Ferdi, notamment dans la construction d'un indice pour la Banque africaine de développement, puis dans sa contribution à l'élaboration d'un « indice universel de vulnérabilité » pour le Secrétariat du Commonwealth et enfin dans sa contribution à l'élaboration d'un « indice multidimensionnel de vulnérabilité » pour les Nations unies.

55. La vulnérabilité économique est utilisée depuis 2000 par le Comité des politiques de développement des Nations unies comme critères d'identification des PMA et l'indice EVI élaboré à cette occasion a été plusieurs fois révisé. Sa dernière appellation est Vulnérabilité économique et environnementale.

56. La Ferdi a construit un indicateur de vulnérabilité *physique* au changement climatique ; il prend en compte deux risques dus au changement climatique : ceux liés à des chocs tendanciels tels que l'élévation du niveau des mers, l'accroissement des températures et la diminution des précipitations, et ceux liés à l'intensification des chocs récurrents thermiques, pluviométriques et cycloniques.

n'est pas possible de considérer la vulnérabilité indépendamment du niveau de revenu par tête, le calcul doit combiner l'indicateur de vulnérabilité avec un indicateur de faiblesse du revenu (en fait de son log) ou encore si l'on veut prendre en compte une mesure multidimensionnelle de la pauvreté des pays receveurs, incluant la faiblesse de leur capital humain, il sera possible de retenir la faiblesse de l'indice de développement humain, qui combine des indicateurs de revenu par tête, d'éducation et de santé.

Il convient bien entendu pour le calcul de connaître la répartition géographique des flux en provenance de chaque source d'aide, ce dont normalement l'OCDE doit disposer, les parts relatives de chaque bénéficiaire devant servir de coefficient de pondération pour le calcul du niveau moyen de revenu (ou d'IDH) et du niveau moyen de vulnérabilité des receveurs d'aide en provenance de telle ou telle source bilatérale ou multilatérale.

La mesure de la vulnérabilité retenue comme critère devra bénéficier des progrès réalisés à cet égard depuis une quinzaine d'années que nous avons mentionnés ci-dessus. Ainsi, le Comité des politiques de développement des Nations unies (CDP) a redéfini son indice de vulnérabilité, et le Secrétariat du Commonwealth puis les Nations unies ont composé de nouvelles mesures multidimensionnelles de la vulnérabilité. Ces nouveaux indices répondent bien aux critères exigés pour le calcul de la sélectivité, à savoir notamment une mesure de la vulnérabilité structurelle ou exogène, indépendante de la volonté présente des pays, afin d'éviter tout aléa moral : c'est bien la vulnérabilité structurelle ou exogène du pays receveur qui correspond à un besoin d'aide, cependant que la vulnérabilité liée à une mauvaise politique présente révèle une mauvaise gouvernance, laquelle peut rester un critère négatif d'allocation.

Il est naturellement possible d'ajouter aux deux critères précédents un critère de gouvernance ou de performance, ce qui était à la base de la mesure initiale de la sélectivité. Mais comme son évaluation reste contestée et peu conforme à l'objectif d'alignement sur les choix politiques des pays, qui était un des principes de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide, on peut imaginer de mesurer la sélectivité selon deux versions, l'une incluant ce troisième critère et l'autre non.

Que l'on s'en tienne aux deux critères de faible niveau de développement et de forte vulnérabilité ou que l'on y ajoute un troisième critère de gouvernance/performance, il est facile de les combiner, en utilisant le type de moyenne le plus approprié, ainsi que la pondération la plus adéquate. Il est même concevable de laisser à chaque utilisateur (pour son usage propre, sinon pour les comparaisons internationales le choix du type de moyenne qu'il préfère, comme de la pondération entre les différents critères, voire entre les composants de chaque indicateur multidimensionnel. Le programme en a été mis au point à la Ferdi appelé « Build your

own index». Toutefois, si dans le prolongement du Sommet de juin, puisque celui-ci avait été initialement conçu comme un Sommet pour les pays vulnérables, on voulait s'assurer de la redevabilité des partenaires du développement dans cette perspective initiale, il serait pertinent de simplement évaluer l'orientation des flux concessionnels en fonction d'un indicateur multidimensionnel de vulnérabilité. À chaque type ou chaque source de financement un indicateur moyen de vulnérabilité des pays receveurs serait ainsi attribué. Et de même, puisque la vulnérabilité ne saurait être le seul critère d'allocation de l'aide, devrait-on mesurer et comparer le niveau moyen de revenu par tête ou de développement humain des pays receveurs ou encore leur niveau moyen de « performance ». De la même façon il serait possible de surveiller au niveau mondial comme pour chaque source d'aide le niveau moyen de vulnérabilité des pays receveurs dans ses différentes dimensions, ou de toute autre variable retenue comme critère.

Ajoutons qu'alors, comme les variables retenues comme critères sont partiellement corrélées entre elles, on peut aussi vouloir mesurer non plus l'impact moyen, mais l'impact marginal de chacune d'elles (en l'occurrence ici la vulnérabilité) en estimant économétriquement l'élasticité de chaque type de flux par rapport aux diverses variables (dont la vulnérabilité) retenues comme critères d'allocation et de sélectivité. En calculant la vulnérabilité moyenne des pays receveurs, on observe dans quelle mesure chaque source de financement s'est de fait plus ou moins tournée vers les pays vulnérables selon leur niveau de vulnérabilité, alors que l'impact marginal de la vulnérabilité (ou l'élasticité) tente de faire apparaître dans quelle mesure chaque source dans ses choix d'allocation selon différents critères a été spécifiquement sensible au degré de vulnérabilité des pays receveurs. Cette seconde mesure, dépendante de la méthode d'estimation, ne peut être que complémentaire de la précédente, dont le sens est plus clair et sur laquelle la communication politique est plus simple (voir la comparaison des deux méthodes in Amprou *et al.*, 2017 ; des travaux en cours de la Ferdi permettront d'illustrer la portée respective des deux méthodes).

La méthode préconisée est facilement applicable aux flux d'APD. Elle devrait aussi, selon les disponibilités statistiques, pouvoir l'être de façon séparée aux autres catégories de flux à destination des pays auxquels ils sont destinés : TOSSD et composantes, IDE, ainsi que, de façon complémentaire et moyennant des aménagements spécifiques, aux flux destinés à la promotion des divers types de biens publics globaux.

► Références

- **Amprou J., Guillaumont P., Guillaumont Jeanneney S.** (2007) « Aid Selectivity According to Augmented Criteria », *The World Economy*, vol. 30 (issue 5), pp. 733-763.

- **Banque mondiale** (1998) *Assessing Aid: What Works, What Doesn't and Why?*, New York, Oxford University Press.
- **Banque mondiale, IMF** (2004 and 2005) *Global Monitoring Report*, Washington DC.
- **Birdsall N., Mahgoub H. K. A., Perakis R.** (2010) «Quality of Official Development Assistance Assessment, QuODA», Center for Global Development.
- **Burnside C., Dollar D.** (1997) «Aid, Policies and Growth», World Bank *Policy Research Working Paper* No. 1777, Washington DC.
- **Burnside C., Dollar D.** (2000a) «Aid, Policy and Growth», *American Economic Review*, vol. 90 (issue 4), pp. 847-868.
- **Burnside C., Dollar D.** (2000b) «Aid, Growth, the Incentive Regime, and Poverty Reduction» in Gilbert C. L. and Viner D. (eds.), *The World Bank: Structure and Policies*, Cambridge, Cambridge University Press.
- **Burnside C., Dollar D.** (2004a) «Aid, Policies and Growth: Revisiting the Evidence», World Bank *Policy Research Working Paper* WPS 3251, Washington DC.
- **Burnside C., Dollar D.** (2004b) «Aid, Policies and Growth: a Reply», *American Economic Review*, vol. 90 (issue 4), pp. 847-868.
- **Collier P., Dehn J.** (2001) «Aid, Shocks and Growth», World Bank *Policy Research Working Paper* No. 2688, Washington DC.
- **Collier P., Dollar D.** (2001) «Can the World Cut Poverty in Half? How Policy Reform and Effective Aid Can Meet International Development Goals», *World Development*, vol. 29 (issue 11), pp.1787-1802.
- **Collier P., Dollar D.** (2002) «Aid, Allocation and Poverty Reduction», *European Economic Review*, vol. 46 (issue 8), pp. 1475-1500.
- **Collier P., Hoeffler A.** (2004) «Aid, Policy and Growth in Post-Conflicts Countries», *The European Economic Review*, vol. 48, pp. 1125-1145.
- **Dollar D., Levin V.** (2004) «The Increasing Selectivity of Foreign Aid, 1984-2002», World Bank *Policy Research Working Paper* No. 3299, Washington DC.
- **Guillaumont Jeanneney S., Le Velly G.** (2010) «Les indicateurs de sélectivité de l'aide», Ferdi, *Document de travail* P106, avril.
- **Guillaumont Jeanneney S., Le Velly G.** (2011) «Les indicateurs de sélectivité de l'aide», Ferdi, *Note brève* B40, septembre.
- **Robinson L., Beata Cichocka B., Ritchie E., Mitchell I.** (2021) «The Commitment to Development Index: 2021 Edition», CGDEV Methodological Overview Paper, September.
- **Roodman D.** (2004) «An Index of Donor Performance», CGD *Working Paper* No.42, Washington DC, Center for Global Development.

Les multilatéraux allouent-ils leurs ressources concessionnelles en fonction de la vulnérabilité des pays, ainsi que leur revenu ?

Comparaison avec les bilatéraux à travers une nouvelle mesure de la sélectivité⁵⁷

avec la collaboration de SOSSO FEINDOUNO

De différents côtés (Sommet de Paris pour un nouveau pacte financier mondial, résolution des Nations unies pour l'adoption et l'usage d'un indicateur de vulnérabilité multidimensionnelle – MVI), il a été demandé aux banques multilatérales de développement (BMD) de prendre en compte la vulnérabilité structurelle des pays dans l'allocation de leurs ressources concessionnelles. Évaluer leur engagement et leur redevabilité ne saurait se limiter à l'examen des outils adoptés et des règles d'allocation ; il convient aussi d'examiner *a posteriori* dans quelle mesure les flux financiers ont effectivement été orientés en fonction de la vulnérabilité structurelle des pays.

Pour cela, nous reprenons et révisons une mesure de la « sélectivité » par rapport à la vulnérabilité proposée par la Ferdi, en utilisant le nouvel indice de vulnérabilité multidimensionnelle adopté par les Nations unies, ainsi qu'une version améliorée de celui-ci. Il est ainsi possible de comparer le comportement effectif des banques multilatérales de développement dans l'octroi de flux concessionnels, à la fois par rapport à d'autres institutions multilatérales et par rapport à des sources d'aide publique au développement (APD) bilatérale. Cette première analyse exploratoire révèle que si les pays receveurs d'APD de la part des banques multilatérales sont

57. Ce texte est initialement paru comme note brève Ferdi : Feindouno S., Guillaumont P. (2025) « Les multilatéraux allouent-ils leurs ressources concessionnelles en fonction de la vulnérabilité des pays, ainsi que leur revenu ? Comparaison avec les bilatéraux à travers une nouvelle mesure de la sélectivité », Ferdi Note brève B278.

en moyenne relativement vulnérables (et davantage que ceux bénéficiant de l'APD bilatérale), les principales BMD ne différencient pas leurs allocations selon le degré de vulnérabilité des pays. La méthode présentée est susceptible d'améliorations méthodologiques et, ici appliquée aux flux répertoriés en APD, pourra être ensuite étendue à un périmètre plus large ou différent, en particulier selon les progrès attendus dans la mesure du TOSSD⁵⁸.

► Contexte actuel du problème

Le Sommet pour un nouveau pacte financier mondial, qui avait initialement pour but le financement des pays vulnérables, a vu son objet progressivement s'élargir jusqu'à devenir dans son prolongement le « Pacte de Paris pour les peuples et la planète » (le 4P). Néanmoins, la question de savoir comment la vulnérabilité pouvait être prise en compte dans l'agenda du financement du développement est restée très présente. L'importance de cette question y a été renforcée par les débats qui ont accompagné la préparation, puis l'adoption par l'Assemblée générale des Nations unies, d'un indice de vulnérabilité multidimensionnelle (MVI), accompagnée d'une invitation faite aux banques multilatérales de développement de l'utiliser pour allouer leurs ressources concessionnelles. Pour voir la portée potentielle d'une telle réforme, il convient préalablement d'examiner si, dans leur pratique actuelle, ces institutions prennent effectivement en compte la vulnérabilité, en même temps que le niveau de pauvreté, pour l'allocation de leurs ressources concessionnelles. Et puisqu'elles ont un rôle spécifique à jouer en ce domaine, il est utile de comparer leurs pratiques à celle des financements bilatéraux.

Le débat est ainsi porté à deux niveaux : celui de la réforme des règles d'allocation par les BMD, que l'on peut qualifier de perspective *ex ante* ; et celui de leur redevabilité *ex post* quant à leurs pratiques, incluant la mise en œuvre des règles qu'elles sont supposées avoir adoptées. Nous nous situons ici dans cette seconde perspective, celle de la redevabilité en matière d'allocation, ce qui était il y a une vingtaine d'années examiné sous le terme de « sélectivité », mais par rapport à d'autres objectifs que celui de s'attaquer à la vulnérabilité. Il se trouve que cette perspective a été beaucoup moins suivie que celle des critères d'allocation *ex ante*, notamment pour ce qui concerne la vulnérabilité.

Une illustration en est donnée par le rapport de l'OCDE sur la coopération multilatérale : *Financement multilatéral du développement 2024*. Celui-ci fournit une analyse riche et détaillée de l'évolution de cette coopération, ce qui en fait une référence incontournable. Il met en lumière l'impact des crises récentes ainsi que le mouvement engagé pour la réforme de l'architecture internationale du financement du

58. TOSSD: Total Official Support for Sustainable Development.

développement, auxquels sont consacrés deux chapitres principaux, distinguant bien le financement reçu par les institutions multilatérales et le financement effectué par elles. Or la question cruciale de l'allocation de ces financements entre pays, essentielle pour juger de leur stratégie, n'est qu'à peine évoquée.

Plus particulièrement, la question de savoir dans quelle mesure la coopération multilatérale privilégie les pays vulnérables, qui était au cœur de l'agenda de l'année 2023, n'est pas directement traitée. Le rapport 2024 de l'OCDE sur la coopération multilatérale distingue deux usages du terme « pays vulnérables ». Le premier usage a servi à souligner qu'il est logique que les fonds verticaux apportent largement un soutien concessionnel aux « pays les plus pauvres et les plus vulnérables ». Ce propos est illustré en considérant la corrélation entre les engagements de ces fonds et, d'une part, le coefficient de Gini, et d'autre part, le ratio de pauvreté des pays receveurs. Ces corrélations sont ensuite comparées à celles que l'on trouve pour le Groupe de la Banque mondiale, les Nations unies et les BMD. Il n'est donc nullement question de vulnérabilité, et la corrélation avec le coefficient de Gini est fondamentalement ambiguë (doit-elle être forte ou faible ?) (cf. Guillaumont, 2023). Le second usage du terme « pays vulnérables » apparaît en tête des recommandations. Il y est suggéré de préserver la capacité du système (multilatéral) à soutenir les pays les plus pauvres et les plus vulnérables, mais sans que soit établi un diagnostic sur la contribution actuelle du système en la matière. Aussi les auteurs suggèrent-ils que soit commandée « *une évaluation à travers le G20 ou tout autre forum mondial pertinent pour comprendre les impacts des réformes récentes et en cours sur l'allocation de l'aide* ». Cette suggestion pose opportunément la question de savoir comment doit être assurée la redevabilité des engagements pris pour la réforme du système international de financement du développement, notamment en ce qui concerne l'intention affichée de répondre aux attentes des pays vulnérables (Guillaumont et Guillaumont Jeanneney, 2024).

La présente note constitue une première contribution en la matière. Elle examine dans quelle mesure les sources de financement multilatérales, et par comparaison les sources bilatérales, prennent en compte la vulnérabilité des pays, ainsi que leur niveau de pauvreté, dans l'allocation de leurs ressources concessionnelles.

Pour y répondre, il convient de fournir un certain nombre de précisions méthodologiques qui conditionnent la pertinence de l'analyse.

► Méthodologie

Quelles mesures de vulnérabilité utilise-t-on ?

Puisque l'on effectue une analyse quantitative du comportement des bailleurs de fonds bilatéraux et multilatéraux, il convient de prendre en compte les différentes dimensions de la vulnérabilité et donc de se référer à un *indice de vulnérabilité*

multidimensionnelle, sans oublier qu'il existe des facteurs non quantifiables de vulnérabilité, non strictement comparables, tels qu'ils sont ou devraient être saisis dans les profils de vulnérabilité. Dans ce cadre, la vulnérabilité à prendre en compte comme critère d'allocation est une *vulnérabilité structurelle*, c'est-à-dire indépendante de la politique présente et mesurée par des indicateurs ayant cette caractéristique.

L'indice le plus en vogue aujourd'hui est celui qui vient d'être produit par le Panel de haut niveau constitué aux Nations unies à la demande de l'Assemblée générale, et qui a été adopté en août 2024 : le MVI (*Multidimensional Vulnerability Index*). Toutefois, cet indice présente quelques défauts, notamment pour guider une bonne allocation des ressources (cf. Guillaumont, 2024). C'est pourquoi nous utilisons aussi parallèlement l'indice construit par la Ferdi dans le cadre de son Observatoire des vulnérabilités et de la résilience, fondé sur les mêmes principes que le MVI, mais corrigé de ses principales lacunes. Cet indice est désigné ici sous le sigle FSVI (*Ferdi Structural Vulnerability Index*).

Qu'il s'agisse du MVI ou du FSVI, on n'imagine évidemment pas que les sources de financement aient pris en compte de tels indices dans leur décision, mais l'on cherche à révéler leur comportement en fonction de leur propre perception de la vulnérabilité des pays.

74

De quels flux s'agit-il ?

L'analyse qui suit s'applique d'abord et principalement aux flux de ressources concessionnelles (répertoriés sous le nom d'aide publique au développement). En effet, ce sont ces flux qui font l'objet d'une politique explicite ou implicite de la part des bailleurs de fonds pour répartir les ressources rares dont ils disposent à cet effet et pour lesquelles les banques multilatérales utilisent souvent une formule d'allocation. Il ne serait pas inintéressant, toutefois, de regarder ultérieurement comment, *de facto*, ces sources de financement allouent leurs ressources non concessionnelles et s'il y a une complémentarité entre l'allocation des deux catégories de flux.

L'analyse est faite dans un premier temps au niveau global : tous les flux multilatéraux comparés à tous les flux bilatéraux, selon les statistiques de versements produites par l'OCDE. Mais comme ces deux catégories regroupent des flux et des comportements hétérogènes, il convient ensuite de les décomposer en portant une attention particulière aux principales sources de financement multilatéral, à commencer par les guichets concessionnels des banques multilatérales de développement tels que l'IDA⁵⁹ et le FAD⁶⁰, mais aussi le PNUD⁶¹, les institutions européennes, ou de considérer globalement l'allocation par l'ensemble du système des Nations unies.

59. IDA : Association internationale de développement. En anglais : International Development Association.

60. FAD : Fonds africain de développement.

61. PNUD : Programme des Nations unies pour le développement.

Pour éviter que les résultats ne dépendent trop des fluctuations interannuelles des versements, et afin de mieux refléter un comportement régulier, il est préférable d'utiliser pour chaque donneur/receveur les flux cumulés ou moyens sur une période de trois ans. On utilise ici les données disponibles sur la période 2020-2022, mais on pourra aussi ultérieurement, à des fins de comparaison dans le temps, retenir une période de trois ans située 10 ou 15 ans plus tôt pour identifier d'éventuelles évolutions dans les pratiques d'allocation.

Quelle méthode ?

La méthode d'analyse utilisée est une mesure de ce que nous avons appelé une « nouvelle sélectivité », c'est-à-dire une sélectivité de l'aide en fonction de la vulnérabilité et du revenu par tête, décrite dans plusieurs travaux – initialement dans un article de *Word Economy* (Amprou, Guillaumont P. et Guillaumont Jeanneney, 2007) et, plus récemment, dans des publications de la Ferdi (voir *Note brève* B261, reproduite dans : Boussichas et Guillaumont, 2024). Cette méthode est double et il importe de préciser la signification de chacune des deux modalités pour caractériser l'allocation de chaque « donneur ». La première repose sur l'analyse du « profil moyen » des pays receveurs, c'est-à-dire le niveau moyen de vulnérabilité et de pauvreté des bénéficiaires des financements d'un donneur ou d'un groupe de donneurs. Pour cela, on calcule la vulnérabilité moyenne des bénéficiaires, pondérée par l'importance relative des flux alloués par ce bailleur à chaque pays. Cette mesure permet de comparer la sélectivité des différents bailleurs, mais ne renseigne pas sur la manière dont chaque bailleur différencie ses allocations en fonction de la vulnérabilité ou de la pauvreté de chaque pays. Le niveau moyen de vulnérabilité des receveurs est ainsi calculé indépendamment du niveau moyen de pauvreté.

La seconde approche s'intéresse à « l'impact marginal » de la vulnérabilité et de la pauvreté sur l'allocation des ressources. Elle examine dans quelle mesure chaque bailleur différencie ses allocations en fonction de la vulnérabilité et du revenu des pays bénéficiaires. Cette méthode pourrait être qualifiée de « sélectivité différentielle », par opposition à la première approche qui correspond à une « sélectivité moyenne » basée sur les profils des receveurs.

Ces deux approches sont complémentaires : la première donne une vision globale du profil des bénéficiaires, tandis que la seconde permet de comprendre le degré de différenciation dans l'allocation des fonds en fonction de la vulnérabilité et de la pauvreté.

Le profil moyen de vulnérabilité v_i du bailleur ou groupe de bailleurs i est donné par :

$$v_i = \sum (V_j * \omega_{ij})$$

Où V_j est le score du MVI ou du FVI du pays receveur j , ω_{ij} la part de flux alloués par le bailleur ou groupe de bailleurs i vers le pays receveur j .

De manière analogue, le profil de revenu par tête Y_i du bailleur ou groupe de bailleurs i est donné par :

$$y_i = \sum (Y_j * \omega_{ij})$$

Où Y_j est le niveau du revenu par tête (GNI pc) du pays receveur j , ω_{ij} la part de flux alloués par le bailleur ou groupe de bailleurs i vers le pays receveur j .

Il est à noter ici que l'indicateur retenu pour prendre en compte la pauvreté du pays est le revenu par tête, et non le taux de pauvreté. Ce choix s'explique par le fait que le taux de pauvreté dépend à la fois du revenu moyen et de l'inégalité des revenus. Or, l'inégalité en tant que telle ne constitue pas un critère justifiant une allocation accrue d'aide à un pays. Cette distinction a déjà été discutée dans l'analyse des indices de vulnérabilité (cf. Guillaumont, 2023).

Pour la seconde méthode, où l'objectif est de mesurer l'impact différentiel (ou marginal) de la vulnérabilité et du revenu sur l'allocation des ressources entre pays par un bailleur ou un groupe de bailleurs, on estime une fonction dans laquelle le montant d'aide par habitant reçu par chaque pays en provenance d'un bailleur dépend à la fois du revenu par tête et de la vulnérabilité. Ce modèle s'écrit sous la forme :

$$\log (A_{ij} / P_j) = \alpha V_j + \beta \log Y_j + \varepsilon_{ij}$$

Où A_{ij} représente le montant total d'aide alloué par le bailleur i au pays j , P_j la population du pays j , V_j le score de vulnérabilité (MVI ou FSVI), Y_j le revenu par tête du pays j , et ε_{ij} le terme d'erreur.

Les coefficients α et β permettent alors d'interpréter l'impact marginal des variables explicatives sur l'allocation de l'aide. Lorsque la fonction est estimée en logarithmes, les coefficients correspondent à des élasticités, ce qui est le cas pour la variation relative de l'aide par rapport à une variation relative du revenu. Dans le cas d'une estimation en semi-logarithme, ils prennent la forme de semi-élasticités, ce qui est le cas pour la variation relative de l'aide pour une variation absolue de la vulnérabilité, qui est un indice dont les valeurs sont bornées.

Cette seconde méthode permet d'analyser le comportement de chaque bailleur indépendamment des autres, tout en offrant la possibilité de comparer leurs comportements à travers le niveau des élasticités estimées. De plus, elle permet de confronter

les résultats obtenus à un modèle normatif d'allocation, dans lequel des coefficients cibles seraient fixés comme objectifs en fonction du revenu ou de la vulnérabilité.

Pour décrire le comportement réel des sources de financement, la première méthode peut paraître plus simple et plus robuste, car elle repose uniquement sur des statistiques descriptives permettant des comparaisons entre bailleurs de fonds. Cependant, elle ne permet pas de démêler l'impact respectif du revenu et de la vulnérabilité, deux variables partiellement corrélées, ce que permet la seconde méthode, qui fait appel à une estimation économétrique, dont les résultats sont certes plus ou moins significatifs. Surtout, les deux méthodes n'ont pas le même objet. La première met en évidence une sélectivité ou préférence moyenne pour les pays vulnérables, tandis que la seconde mesure une sélectivité ou préférence différentielle, c'est-à-dire la manière dont, *de facto*, un bailleur module ses allocations en fonction du degré de vulnérabilité des pays bénéficiaires. D'une certaine manière, la seconde méthode fournit une autre forme de statistique descriptive, mais elle se distingue des modèles explicatifs d'allocation de l'aide, qui cherchent à identifier l'ensemble des facteurs influençant les décisions des bailleurs. Ici, seuls les facteurs correspondant à des objectifs partagés et relevant d'une obligation de redevabilité pour les bailleurs de fonds sont retenus. Cette distinction entre différentes approches de l'analyse de l'allocation de l'aide a été soulignée dans plusieurs travaux (voir McGillivray, 2000; Guillaumont, 2020).

► Présentation des résultats

Profils moyens de vulnérabilité et de pauvreté par donneur

Les principaux résultats sont présentés dans le **tableau 1** (ci-après). Le profil MVI (FSVI, *Ferdi Structural Vulnerability Index*) reflète la vulnérabilité moyenne des pays bénéficiaires, pondérée par la part relative des flux qu'ils reçoivent de chaque donneur (ou groupe de donneurs); il exprime la préférence moyenne de chaque bailleur en matière de vulnérabilité. De manière similaire, le profil pauvreté mesure le niveau moyen de revenu par tête des pays bénéficiaires, toujours pondéré par les parts relatives des allocations; il reflète la préférence moyenne de chaque bailleur en matière de pauvreté.

Le premier constat est qu'il n'y a, en moyenne, aucune différence significative entre l'ensemble des bilatéraux et l'ensemble des multilatéraux en ce qui concerne le profil moyen de vulnérabilité des pays receveurs, que l'on utilise le MVI ou le FSVI. L'analyse plus détaillée des profils moyens de vulnérabilité des pays receveurs pour l'IDA, le FAD, le FIDA⁶² et le PNUD, montre également une grande similitude, bien que ces institutions se distinguent par un niveau moyen de vulnérabilité

62. FIDA: Fonds international de développement agricole.

Tableau 1. Profil moyen de vulnérabilité et revenu des receveurs selon les donateurs

Donneur	Profil MVI du donneur i ($v_i = \sum (v_j \times w_{ij})$)	Profil FSVI du donneur i ($vi = \sum (v_j \times w_{ij})$)	Profil pauvreté i ($y_i = \sum (y_j \times w_{ij})$)
Donneurs multilatéraux	46.45	42.48	2413.32
IDA	55.2	51.08	1042.9
FAD	54.72	52.14	1013.02
Banque asiatique de développement	52.57	45.71	1453.51
Banque de développement des Caraïbes	59.46	56.66	8727.43
Banque interaméricaine de développement	48.83	54.16	2890.68
Nations unies	48.65	44.41	2313.05
PNUD	53.53	50.29	1633.51
FIDA	54.99	49.66	721.44
Institutions européennes	32.86	28.21	4013.95
Donneurs bilatéraux	46.43	42.21	2950.94
France	46.79	42.22	4245.66
Allemagne	45.22	39.9	3642.88
Japon	48.54	40.8	2217.19
Suède	46.45	45.27	2298.98
Royaume-Uni	51.45	46.26	2401.87
États-Unis	46.97	43.42	2701.29

relativement plus élevé que celui de l'ensemble des bailleurs multilatéraux. Cette différence s'explique notamment par le fait que l'ensemble du système des Nations unies inclut des organismes dont l'objectif n'est pas exclusivement orienté vers le développement et qui accordent des subventions à des pays qui ne sont pas nécessairement très vulnérables. Comme on le verra par la suite, ces mêmes pays ne présentent pas nécessairement un revenu faible.

Les résultats obtenus pour les principales BMD contrastent avec ceux de l'Union européenne (UE), qui affiche un niveau de vulnérabilité moyen des bénéficiaires relativement plus faible. À première vue, ce constat peut sembler paradoxal, dans la mesure où l'Union européenne est, avec la Banque de développement des Caraïbes, l'une des rares institutions à intégrer explicitement un indicateur de vulnérabilité dans ses critères d'allocation. Toutefois, cette apparente contradiction peut s'expliquer par plusieurs facteurs, qui seront détaillés plus loin (voir **encadré 1**).

Encadré 1. Comment expliquer le profil des institutions européennes ?

Au début des années 2010, l'Union européenne a manifesté un engagement clair pour prendre en compte la vulnérabilité dans l'allocation de ses flux d'aide. Or, d'après les résultats présentés dans le texte, l'UE tend à concentrer son aide sur des pays en moyenne moins vulnérables que ne le fait l'ensemble de l'aide multilatérale, et avec un revenu moyen par habitant plus élevé. Ce résultat paradoxal s'explique par plusieurs facteurs.

D'abord, d'autres variables que le revenu et la vulnérabilité interviennent dans la formule d'allocation, dont la gouvernance, mais c'est aussi le cas des BMD, avec IDA ou FAD. De plus, lorsque l'on passe de la formule d'allocation potentielle aux versements, les décisions d'allocation de l'aide sont souvent influencées par des considérations géopolitiques et les intérêts stratégiques de ses États membres. En conséquence, des pays présentant une importance économique ou géopolitique pour l'Europe, notamment ceux situés à proximité (comme les pays des Balkans ou de la Méditerranée) ou entretenant des liens historiques forts avec certains États membres, peuvent recevoir une part d'aide, supérieure à celle que la formule peut laisser attendre, même si leur vulnérabilité est moindre.

Un autre facteur explicatif réside dans les conditions d'éligibilité aux financements concessionnels. Du fait de ces conditions, les bénéficiaires de l'aide européenne présentent en moyenne un niveau de vulnérabilité plus faible que ceux des autres sources d'aide multilatérale. En revanche, comme cela sera montré plus loin, l'UE semble faire preuve d'une réelle différenciation dans l'allocation de son aide entre pays éligibles, en fonction de leur niveau relatif de vulnérabilité. Cette sensibilité aux écarts de vulnérabilité contraste avec l'allocation des guichets concessionnels des banques multilatérales de développement, qui, comme l'indiquent les résultats de la seconde méthode, ne montrent pas une prise en compte systématique de la vulnérabilité dans la répartition effective des ressources.

L'écart entre la préférence moyenne pour les pays à faible revenu de l'ensemble des multilatéraux (profil moyen de 2 415 dollars), et celle des institutions majeures précitées (autour de 1 000 dollars pour IDA et le FAD) est encore plus important. En parallèle, cette préférence moyenne des multilatéraux pour les pays à faible revenu reste légèrement plus forte que celle des bailleurs bilatéraux, ces derniers affichant un profil moyen de revenu par tête de 2 953 dollars, voire d'environ 4 000 dollars pour les institutions européennes. Cela suggère que, si les bailleurs bilatéraux orientent leur aide vers des pays présentant en moyenne un niveau de vulnérabilité similaire à celui des bénéficiaires de l'aide multilatérale, ils privilégient toutefois des pays à revenu plus élevé. Les différences observées peuvent être interprétées comme le reflet de choix d'arbitrage distincts de la part des bailleurs entre vulnérabilité et pauvreté. Elles résultent également des seuils de revenu appliqués pour l'éligibilité aux fonds concessionnels, qui sont en général plus bas pour les banques multilatérales de développement que pour les institutions européennes. Une fois

Tableau 2. Impacts marginaux de la vulnérabilité et du revenu par tête sur les ressources allouées

Donneur	Indice de vulnérabilité	MVI & log du revenu par tête	
		MVI - Score	Log du revenu par tête
Donneurs multilatéraux	MVI	0.0413***	-0.236**
IDA	MVI	0.0123	0.165
FAD	MVI	0.0183*	-0.277
Banque asiatique de développement	MVI	0.143***	-1.936***
Banque de développement des Caraïbes	MVI	0.00177	0.289
Banque interaméricaine de développement	MVI	0.0925**	-1.154**
Nations unies	MVI	0.0369***	-0.480***
PNUD	MVI	0.0361***	-0.793***
FIDA	MVI	0.0365***	-0.801***
Institutions européennes	MVI	0.0296***	-0.284***
Donneurs bilatéraux	MVI	0.0249***	0.0344
France	MVI	0.000594	0.0245
Allemagne	MVI	0.00703	-0.0672
Japon	MVI	0.00876	-0.0358
Suède	MVI	0.0268***	-0.631***
Royaume Uni	MVI	0.012	-0.296**
Etats-Unis	MVI	0.0317***	-0.289**

Donneur	Indice de vulnérabilité	FSVI & log du revenu par tête	
		FSVI - Score	Log du revenu par tête
Donneurs multilatéraux	FSVI	0.0379***	-0.140*
IDA	FSVI	0.0115	0.193
FAD	FSVI	0.00776	-0.0795
Banque asiatique de développement	FSVI	0.127***	-1.530***
Banque de développement des Caraïbes	FSVI	-0.0476	0.996
Banque interaméricaine de développement	FSVI	0.0867***	-1.142***
Nations unies	FSVI	0.0346***	-0.402***
PNUD	FSVI	0.0325***	-0.719***
FIDA	FSVI	0.0271***	-0.612***
Institutions européennes	FSVI	0.0267***	-0.208**
Donneurs bilatéraux	FSVI	0.0254***	0.0572
France	FSVI	-0.00102	0.0469
Allemagne	FSVI	0.00457	-0.0252
Japon	FSVI	0.0083	-0.019
Suède	FSVI	0.0266***	-0.594***
Royaume-Uni	FSVI	0.00463	-0.182*
Etats-Unis	FSVI	0.0324***	-0.260***

ces seuils dépassés, les BMD interviennent par le biais d'autres guichets qui ne relèvent pas de l'APD au sens strict. L'analyse du profil moyen des donateurs sur la période 2020-2022 met ainsi en évidence que des institutions comme le PNUD, l'IDA et la BAD dirigent une part importante de leurs ressources vers les pays les plus vulnérables et les plus pauvres. Toutefois, en moyenne, l'ensemble des bailleurs multilatéraux, dont les BMD ne constituent qu'une fraction, ne se distingue pas significativement des bailleurs bilatéraux en ce qui concerne la vulnérabilité moyenne des pays bénéficiaires. En revanche, ils s'en différencient de manière plus marquée en ce qui concerne le revenu moyen des pays bénéficiaires, celui-ci étant plus faible dans le cas des financements multilatéraux. Quant aux institutions européennes, elles semblent orienter leur APD vers des pays ayant un revenu relativement plus élevé et un niveau de vulnérabilité moindre. Cela ne signifie pas pour autant qu'elles ne différencient pas leurs allocations en fonction de la vulnérabilité, comme on le voit après dans l'encadré et les résultats de la seconde méthode.

Impacts différenciés (entre pays) ou marginaux de la vulnérabilité et du revenu per capita

Les moyennes observées ci-dessus ne renseignent pas sur la sensibilité des allocations aux différences de vulnérabilité entre pays éligibles.

Le **tableau 2** présente, d'une part, les résultats des régressions utilisant le MVI comme indicateur de vulnérabilité et, d'autre part, ceux obtenus avec le FSVI. Le choix de l'un ou l'autre des deux indicateurs de vulnérabilité n'affecte pas les conclusions principales concernant l'allocation de l'aide. Les tendances observées avec les deux indicateurs sont largement similaires.⁶³

S'agissant du coefficient de l'indice de vulnérabilité, pour l'ensemble des donateurs multilatéraux comme pour l'ensemble des bilatéraux, les résultats montrent que le score MVI (ou FVI) est significativement positif, avec un impact plus marqué pour les multilatéraux que les bilatéraux. Quant à l'élasticité par rapport au revenu par tête, elle se différencie encore plus nettement entre l'ensemble des multilatéraux pour lesquels elle est significativement négative et l'ensemble des bilatéraux pour lesquels elle n'est pas significative. Notre objectif étant ici de caractériser les comportements des différents acteurs multilatéraux (mais aussi bilatéraux), il convient d'examiner le comportement d'institutions spécifiques en-deçà des flux d'ensemble. Deux cas de figure se présentent.

Les deux grands fonds concessionnels que sont l'IDA et le FAD, alors même qu'ils accordent en moyenne une plus forte préférence aux pays vulnérables que les

63. Dans les deux cas, le fait d'introduire le log de la population modifie les résultats en raison de la relation existante entre vulnérabilité et log de la population, dont le coefficient est toujours très significatif et négatif.

autres bailleurs, ne différencient pas de fait leur soutien en APD selon le degré de vulnérabilité des pays receveurs. Ce constat peut être attribué au fait qu'ils n'utilisent pas dans leur formule d'allocation un indice de vulnérabilité permettant d'opérer cette différenciation. Un constat similaire s'applique à la Banque de développement des Caraïbes, qui utilise un indice propre, mais très différent des indices multidimensionnels de vulnérabilité considérés ici. De plus, les résultats obtenus pour cette institution reposent sur un échantillon restreint de pays, ce qui peut limiter leur robustesse.

À l'opposé, les allocations du PNUD et du FIDA, qui marquent chacune une préférence moyenne pour les pays vulnérables, apparaissent sensibles au degré de vulnérabilité respectif des pays receveurs. Le contraste est encore plus net avec la situation de l'Union européenne, dont on a vu la faible préférence moyenne pour les pays vulnérables, mais qui marque en revanche une sensibilité très significative par rapport au degré de vulnérabilité des différents pays receveurs. Cette sensibilité peut s'expliquer par le recours à des indices de vulnérabilité dans la formule d'allocation des fonds concessionnels.

Du côté des bailleurs bilatéraux, la prise en compte de la vulnérabilité et du revenu par tête dans l'allocation de l'aide varie considérablement selon les pays. L'aide bilatérale ne semble pas répondre à une logique systématique et linéaire fondée sur ces critères, ce qui souligne l'importance des cadres institutionnels et des choix stratégiques propres à chaque donneur. Toutefois, une analyse approfondie des périmètres institutionnels dans lesquels l'APD est allouée serait nécessaire pour mieux interpréter ces disparités, ce qui dépasse le cadre de cette étude.

Au total, l'analyse met en évidence qu'il ne suffit pas pour une institution de mettre en place des dispositifs visant à prendre en compte la vulnérabilité des pays pour que, de fait, son allocation soit proportionnellement adaptée au degré de vulnérabilité des bénéficiaires. C'est apparemment le cas des guichets concessionnels de la Banque mondiale et de la Banque africaine de développement qui, bien qu'orientant une part importante de leur aide vers des pays vulnérables, ne modulent pas leur allocation en fonction du niveau de vulnérabilité des différents bénéficiaires.

► Commentaires méthodologiques

L'analyse précédente présente un outil de redevabilité des politiques suivies par les BMD par rapport aux objectifs qui leur ont été assignés, en tout cas pour leurs guichets concessionnels, de s'attaquer à la vulnérabilité et à la pauvreté des pays. Cet outil que la Ferdi entend promouvoir et appliquer à différentes sources de financement fait toutefois face à une série de questions, ici seulement énoncées,

et auxquelles il conviendra de répondre. Ces questions ont trait simultanément à la nature des flux considérés, aux objectifs poursuivis ainsi qu'aux indices utilisés selon ces objectifs.

Périmètre des flux

Les flux considérés ci-dessus, qu'il s'agisse des flux multilatéraux ou bilatéraux, sont des flux confessionnels ou d'APD. Or, le problème de l'allocation entre pays ne se pose pas seulement pour les guichets concessionnels des BMD, lesquels sont clairement régis par des règles d'allocation. Pour les autres flux qu'elles versent, bien qu'il n'existe pas de règles d'allocation prédéfinies, on peut tout de même observer, *ex post*, une répartition effective des ressources entre les pays bénéficiaires. Il serait donc pertinent d'élargir l'analyse aux flux non concessionnels afin d'évaluer s'ils suivent des logiques similaires ou s'ils traduisent d'autres types de préférences des bailleurs.

Objectifs et indices

Une différenciation doit sans doute être aussi effectuée en fonction des objectifs poursuivis. Nous nous sommes placés ici dans le cas de l'APD en nous référant à l'indice multidimensionnel de vulnérabilité. Mais si l'on considère, par exemple, le cas des flux d'adaptation au changement climatique, la question, au demeurant débattue, se pose d'utiliser plutôt un indice de vulnérabilité au changement climatique et, s'il s'agit de flux à finalité d'atténuation du changement climatique, la référence à la vulnérabilité des pays, fût-elle multidimensionnelle, ne s'impose plus. L'extension de la méthode aux flux couverts par le TOSSD implique alors d'avoir une ventilation géographique et par objet des financements répertoriés sous cet indicateur, information qui n'est pas encore disponible de manière détaillée.

La question de la performance

Enfin, la sélectivité à l'égard de la pauvreté et de la vulnérabilité doit-elle être complétée par une sélectivité en fonction de la performance, celle qui était dominante dans les analyses et jugements d'il y a 20 ans ? La perspective adoptée ici a été celle d'une sélectivité en fonction des besoins des pays (pauvreté et vulnérabilité). La référence à la performance qui demeure très présente dans les règles d'allocation *ex ante* peut être très facilement introduite dans la première méthode utilisée ici, celle du profil moyen, quelles que soient les réserves qui peuvent être formulées sur l'indicateur de performance utilisée et sa capacité à représenter un critère d'efficacité dans l'allocation. Mais son introduction dans une fonction d'allocation (seconde méthode) risque de modifier la nature des résultats, en raison de la corrélation qui peut exister entre l'indicateur de performance, l'indicateur de vulnérabilité ainsi que de celui de revenu. En bref, si l'objectif est d'évaluer la sélectivité en fonction des besoins des pays tels que définis par la communauté

internationale, les élasticités par rapport au revenu et à la vulnérabilité structurelle suffisent. Si, en revanche, l'on souhaite élaborer un modèle optimal d'allocation intégrant à la fois les besoins des pays en financements extérieurs et l'efficacité de leur utilisation, la question devient plus complexe et plus controversée. Il est donc essentiel de bien définir l'objet de l'exercice.

La forme fonctionnelle

Ceci étant, la définition des élasticités ou des coefficients caractéristiques du comportement des sources d'aide, notamment multilatérales, peut faire l'objet de discussions et d'améliorations. Par exemple, notamment sur le point de savoir si la relation caractérisant le besoin en fonction du revenu ou de la vulnérabilité est pleinement linéaire, comme il est supposé ici ou doit revêtir une autre forme.

► Conclusions provisoires et implications

Cette note, portant sur la période 2020-2022, montre que dans leur ensemble les donateurs multilatéraux, notamment les BMD, ont alloué sur cette période relativement plus de ressources concessionnelles aux pays pauvres et structurellement vulnérables que les donateurs bilatéraux. Toutefois, si cette orientation est bien observable, la différence en termes de vulnérabilité des bénéficiaires reste parfois limitée et variable selon les institutions considérées.

En revanche, ces mêmes BMD ne semblent pas différencier leurs allocations entre les pays qu'elles soutiennent selon leur degré respectif de vulnérabilité. Cette constatation traduit le fait que leur modèle d'allocation mis en œuvre, ne prend pas en compte de façon continue et explicite, les écarts de vulnérabilité structurelle entre pays, alors même que ces écarts peuvent désormais être mesurés à travers des indices tels que le MVI récemment adopté par les Nations unies, ou une version améliorée de celui-ci. Cette constatation peut constituer un argument pour que ces institutions intègrent plus systématiquement la vulnérabilité structurelle dans leurs règles d'allocation.

Les résultats basés sur les profils moyens de revenu et de vulnérabilité des pays receveurs révèlent plutôt des différences d'éligibilité aux fonds considérés ; les impacts marginaux résultant de l'estimation d'une fonction à deux variables révèlent au contraire des différences dans les comportements d'allocation entre pays. Ces conclusions ne sont valables que pour la période d'analyse étudiée. Il serait pertinent d'étendre cette analyse sur une période plus longue afin d'identifier d'éventuelles évolutions dans les stratégies d'allocation des bailleurs. Une telle approche permettrait de mieux capter les dynamiques temporelles et d'obtenir une vision plus robuste et complète des tendances d'allocation des ressources concessionnelles en fonction des critères de vulnérabilité et de pauvreté.

▶ Références

- **Amprou J., Guillaumont P., Guillaumont Jeanneney S.** (2007) "Aid Selectivity According to Augmented Criteria", *World Economy*, vol. 30 (issue 5), pp. 733-763. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1467-9701.2007.01021.x>.
- **Boussichas M., Guillaumont P.** (dir.) (2024) *Quel pacte financier mondial pour les pays pauvres et vulnérables ?* [English version: *A Global Financing Pact for Poor and Vulnerable Countries ?*], Ferdi, 172 p.
- **Guillaumont P.** (2019) ["*The political economy of aid allocation: from positive to prescriptive, or how the positive and the prescriptive intertwine*"], *FERDI Policy Brief B192*, July.
- **Guillaumont P.** (2023) *Vers un indice de vulnérabilité multidimensionnelle: six notes d'appui* [English version: *Towards a Multidimensional Vulnerability Index: Six Supporting Notes*], Ferdi, 38 p.
- **Guillaumont P.** (2024) « L'indice de vulnérabilité multidimensionnelle sous les projecteurs: pour quel usage? », *Ferdi Note brève B270*. Consulter le document: <https://ferdi.fr/dl/df-398BQ8MFdDkWAuvbry5MzoML/ferdi-b270-the-multidimensional-vulnerability-index-under-the-lights-for.pdf>.
- **Guillaumont P., Guillaumont Jeanneney S.** (2024) « Évaluer la "sélectivité de l'aide", en considérant la vulnérabilité des pays », *Ferdi Note brève B261*. Consulter le document: <https://ferdi.fr/dl/df-wK4CGxANNb5ynLhjwp3kM5EC/ferdi-b261-evaluer-la-selectivite-de-l-aide-en-considerant-la-vulnerabilite.pdf>.
- **McGillivray M.** (2002) "Aid and Public Sector Behavior in Developing Countries", *Review of Development Economics*, vol. 4 (issue 2), pp. 156-163. DOI: <https://doi.org/10.1111/1467-9361.00084>.
- **Nations unies** (2024) *High level panel on the development of a multidimensional vulnerability index: final report*, Nations unies, 120 p.
- **OCDE** (2024) *Financement multilatéral du développement 2024* (version abrégée), Éditions OCDE, Paris. DOI: <https://doi.org/10.1787/42dc17c2-fr>.

Vulnérabilité et transformation structurelles : leurs liens et la cohérence du LDC5 Monitor⁶⁴

L'objet thématique du LDC5 Monitor est double : d'une part, évaluer la vulnérabilité des PMA et les moyens mis en œuvre pour y faire face et, d'autre part, examiner la transformation structurelle des PMA dans la ligne du Programme de Doha pour le développement. Vulnérabilité et transformation structurelles : aucun des deux termes, bien qu'utilisés depuis les débuts de l'économie du développement, n'est utilisé de façon parfaitement claire et univoque, cependant que leur importance est reconnue par tous. Quant au lien entre les deux, il doit lui-même être clarifié.

► De la vulnérabilité structurelle

Le concept de vulnérabilité désigne le risque que le développement d'un pays soit compromis par des chocs d'origine exogène. Ce concept et les moyens de le mesurer, pour les PMA comme pour d'autres groupes de pays en développement, ont connu des progrès importants au cours des dernières années. Il semble qu'il y ait maintenant un consensus pour considérer que la mesure de la vulnérabilité doit être universelle (applicable à différentes catégories de pays et comparables entre eux), multidimensionnelle (économique, environnementale et sociale) et déclinable en deux versions – l'une, purement structurelle, et l'autre, plus générale (cf. Guillaumont et Wagner, 2022). Dans le cadre du Monitor, nous nous intéressons d'abord à la vulnérabilité structurelle, c'est-à-dire celle qui est indépendante de la volonté présente des gouvernements ou dont ils ont en quelque sorte hérité en raison de l'histoire ou de la géographie ; en bref, une vulnérabilité exogène. C'est

64. Ce texte a d'abord été préparé pour la réunion organisée par OECD Development Centre, la Ferdi et UNU-WIDER, « LDC5 Monitor : Defining its scope and uses » (7 March 2024, Helsinki), faisant suite au « Second LDC Future Forum : Innovation for structural transformation in LDCs » (4-6 March 2024, Helsinki) organisé par UN-OHRLS et le ministère des Affaires étrangères de Finlande, en partenariat avec l'UNICEF, la Ferdi, UNU-WIDER et OECD Development Centre.

Cf. Guillaumont P. (2024) « Vulnérabilité et transformation structurelles : leurs liens et la cohérence du LDC5 Monitor », Ferdi *Note brève* B265, mars.

bien dans cet esprit qu'a été construit et proposé au président de l'Assemblée générale des Nations unies le *Multidimensional Vulnerability Index* (MVI), préparé sous l'égide de UN OHRLLS et UNDESA par un panel de haut niveau, réuni à cette fin de 2022 à 2023, et publié sous sa forme finale en février 2024 (United Nations, 2024).

Si l'on s'accorde à considérer que l'indice de vulnérabilité souhaité doit avoir les trois caractéristiques indiquées ci-dessus (universalité, multidimensionnalité, exogénéité), il peut certes y avoir des divergences d'appréciation dans le choix des composants les plus pertinents⁶⁵ et dans la façon de les mesurer. Il est souhaitable d'aller vers un indice consensuel, mais on imagine bien que chaque institution amenée à utiliser un tel type d'indice puisse le configurer à sa façon dès lors que les trois caractéristiques indiquées sont retenues. Il est à noter, d'ailleurs, qu'il existe deux autres indices qui revendiquent d'avoir les caractéristiques souhaitées : celui établi par le secrétariat du Commonwealth (UVI, *Universal Vulnerability Index*) (2021) et celui utilisé par le Comité des politiques de développement des Nations unies pour l'identification des PMA, bien que ce dernier soit beaucoup moins multidimensionnel que les deux autres (indice introduit en 2000 et transformé à plusieurs reprises). Pour suivre l'évolution de la vulnérabilité structurelle des PMA au cours du Programme de Doha, il semblerait logique d'utiliser un indice répondant aux principes de base du MVI, mais révisé en fonction des principales critiques qu'il soulève. La Ferdi pourra ajuster et mettre à jour régulièrement un tel indice pour le Monitor.

► De la transformation structurelle

La notion de transformation structurelle a elle-même une longue histoire. Très à la mode aujourd'hui, souvent présentée comme nouvelle et la condition essentielle du développement durable, elle est en fait aussi ancienne que l'économie du développement. À ses débuts, il y a 70 ans, un auteur particulièrement renommé comme François Perroux soulignait à maintes reprises qu'il n'y avait pas de développement sans transformation structurelle. Et l'on pourrait trouver des propos voisins chez bien d'autres « pionniers » de l'économie du développement, ainsi que dans les grands textes qui ont nourri l'évolution de cette discipline. L'expression est aujourd'hui, pour certains économistes, le sésame du développement durable. Mais pour d'autres, c'est une auberge espagnole – au sens où chacun y trouve ce qu'il y apporte ou souhaite y mettre. Sous cette expression, il est certes possible d'inclure toutes sortes de transformations (économiques, environnementales, sociales) multidimensionnelles, comme l'est la vulnérabilité. L'on sous-entend évidemment que la transformation structurelle ne peut être qu'une bonne transformation, c'est-à-dire une transformation favorable à la croissance, en oubliant parfois peut-être

65. En raison de divergences d'appréciation sur le MVI entre les pays membres des Nations unies, deux facilitateurs ont été désignés pour trouver un consensus sur ce qui sera présenté à l'Assemblée générale.

que ce qui est jugé bon peut varier au cours du temps ou selon le positionnement idéologique (par exemple, spécialisation selon l'avantage comparatif contre diversification). Il faut ajouter que la bonne transformation structurelle est aujourd'hui une « transformation verte », ce qui la rapproche de la notion de transition énergétique, mais là encore surgit une ambiguïté : alors qu'au Nord, on pense à une croissance conduisant à la neutralité carbone (donc tournée vers l'atténuation), on envisage plus spontanément, au Sud, une croissance résiliente aux chocs climatiques (donc tournée vers l'adaptation).

Pour les économistes épris de rigueur, la notion de changement structurel a cependant un sens précis. C'est une réallocation des facteurs de production des secteurs les moins productifs vers les secteurs les plus productifs. Il est ainsi possible d'imputer une partie de la croissance économique à ce changement structurel, l'autre partie résultant de la croissance de la productivité dans chaque secteur (ce qui est rapidement qualifié de progrès technique). Ce type de mesure peut aboutir à des résultats apparemment curieux, notamment pour les PMA, comme cela a été mis en lumière par Alassane Drabo dans l'ouvrage *Out of the Trap* (Guillaumont, 2019) : la croissance observée dans les PMA depuis le début du siècle serait plus due au progrès de la productivité dans chaque secteur qu'au changement structurel, entendu au sens de réallocation des facteurs entre les secteurs. À vrai dire, cette définition traditionnelle du changement structurel comme facteur de croissance pêche par son caractère un peu trop horizontal et lié à la segmentation très large des secteurs retenus. Dans une perspective moins horizontale, plus fine sectoriellement et plus dynamique, le changement structurel implique tout aussi bien, sinon d'abord, un accroissement de productivité dans les secteurs présentement les moins productifs, mais ayant un potentiel élevé d'accroissement. Prenons le cas du développement agricole, essentiel dans de nombreux PMA. L'accroissement de la productivité du secteur agricole est évidemment nécessaire à la fois pour nourrir la population du pays sans qu'il soit trop dépendant de l'extérieur, pour assurer l'emploi des jeunes que l'expansion des villes ne parvient pas à fournir et pour la réduction de la pauvreté, laquelle est plus forte dans les zones rurales. Cet accroissement de la productivité dans l'agriculture implique évidemment un véritable changement structurel (dans l'infrastructure et les services ruraux ; dans l'accès à l'énergie et au crédit). Ceci vaut naturellement aussi pour les activités agroindustrielles, l'industrialisation à laquelle est parfois assimilée la transformation structurelle étant un changement dans le mode de production tout autant que l'expansion d'un secteur. Nous ne pouvons donc nous limiter à une approche « intersectorielle » du changement structurel.

La transformation structurelle (verte) des PMA, telle que retenue ici, c'est donc l'ensemble des transformations qui affectent la productivité globale de l'économie, que ce soit par migration intersectorielle de la main d'œuvre ou par accroissement intra sectoriel de la productivité (et qui répondent aux défis du changement climatique, par une contribution à l'atténuation et/ou par une stratégie d'adaptation).

Comme il existe diverses modalités de transformation structurelle pour que cette transformation soit vraiment durable, il faut qu'elle corresponde aux préférences des pays – condition d'une appropriation qui ne soit pas fictive – soit, dit autrement, qu'elle soit endogène.

► Quels liens entre la vulnérabilité et la transformation structurelles ?

Les liens entre la vulnérabilité et la transformation structurelles sont fondamentaux et s'exercent dans les deux sens.

La vulnérabilité, dans ses différentes dimensions, est clairement défavorable à la transformation structurelle et à la croissance pour deux raisons, qui depuis longtemps sont au cœur de l'analyse des effets de l'instabilité (notamment celle des exportations) sur le développement. La première est qu'elle accroît l'incertitude, augmente le sentiment de risque et freine l'investissement, en particulier dans les zones rurales et dans les zones fragiles où les risques sont particulièrement élevés, et qui sont considérables dans les PMA. La seconde raison est liée à l'effet durable des chocs dû à l'asymétrie des effets des chocs positifs et des chocs négatifs : ceci a maintes fois été mis en évidence sur des variables telles que la scolarisation, la survie des enfants ou sur le plan macro-économique de l'endettement et du déficit budgétaire (Guillaumont, 1985, 2009, 2023). En bref, l'effet d'asymétrie des chocs tient à ce que les chocs négatifs non seulement diminuent le revenu courant (ils pourraient alors, dans certains cas, être compensés par des chocs positifs), mais aussi, et surtout, affectent le capital humain et matériel de façon irréversible.

En sens inverse, une transformation structurelle est nécessaire à la réduction de la vulnérabilité et à l'accroissement de la résilience. Pas n'importe quelle transformation structurelle, bien sûr, comme souligné plus haut. Une bonne définition de la transformation structurelle serait sans doute la transformation qui réduit la vulnérabilité structurelle – handicap majeur pour le développement. C'est d'ailleurs pour cette raison que la vulnérabilité (structurelle) a été introduite en 2000 par le CDP comme l'un des trois critères d'identification des PMA. Certes, la vulnérabilité telle qu'elle fut mesurée alors l'était de façon imparfaite (Guillaumont, 2009) et l'est restée malgré les améliorations apportées, mais l'important était que cette vulnérabilité ait été identifiée comme un obstacle structurel au développement. Il en résulte que la plupart des composants de l'indice de vulnérabilité structurelle, l'actuel indice du CDP ou mieux le MVI, peuvent être considérés comme des éléments dont la modification correspond à une transformation structurelle favorable au développement. Certes, ils ne se prêtent pas tous à une action ou à une diminution immédiate, précisément parce

qu'ils sont structurels, mais ils sont bien des cibles de moyen ou long terme : par exemple, diminuer la concentration des exportations ou bien agir sur les autres facteurs d'instabilité (des exportations, de la production agricole...) ou de fragilité politique structurelle (ce qui diminue la violence récurrente). De même, améliorer les facteurs de résilience (en particulier le capital humain et les infrastructures) correspond, pour une large part, à une transformation structurelle, puisque ce sont aussi des facteurs d'accroissement de la productivité (Guillaumont, 2023b). Enfin, le lien entre vulnérabilité et transformation structurelle doit être évalué dans son contexte régional puisque, en particulier pour de petits pays, l'intégration régionale peut être à la fois un facteur puissant de réduction de la vulnérabilité et de transformation structurelle.

► Quelle est alors la tâche du LDC5 Monitor ?

On voit ainsi, par ces deux types de liaison, que les deux axes proposés pour le LDC5 Monitor sont étroitement liés et complémentaires. Les travaux qui seront conduits par celui-ci, avec bien sûr un partage des tâches, permettront de jeter un regard nouveau sur la mise en œuvre des mesures d'appui au programme d'action de Doha en s'interrogeant sur le point de savoir si elles contribuent à réduire la vulnérabilité structurelle, à accroître la résilience et à permettre ainsi une transformation structurelle conduisant à une accélération du développement durable dans les PMA.

Il est important d'examiner comment les mesures internationales de soutien agissent sur cette double interaction.

Il est évident que le Monitor ne peut traiter de tous les aspects qui concernent la vulnérabilité et la transformation structurelles dans l'ensemble des PMA, ce qui implique quasiment un examen de tous les aspects du développement. Il existe d'autres institutions qui ont pour mandat de le faire et en ont toutes les capacités (UN-OHRLS, UN CDP, UN DESA, UNCTAD...). La tâche du Monitor est de se concentrer sur les indicateurs qui s'attachent aux liens entre vulnérabilité et transformation structurelles et sur les politiques qui s'y rapportent. Sa spécificité est de le faire en association étroite avec des centres de réflexion localisés dans les PMA, ce que permet sa composition. Ainsi, à titre d'exemple, dans le cadre du LDC5 Monitor et à la suite des travaux conduits pour le MVI, sera-t-il possible d'établir, pour l'ensemble des PMA, des indicateurs de sélectivité des flux financiers prenant en compte la vulnérabilité des pays receveurs, comme a prévu de le faire la Ferdi (Guillaumont et Guillaumont Jeaneney, 2024), mais aussi à l'échelle de quelques PMA de contribuer à établir des profils dynamiques de vulnérabilité et transformation structurelles.

▶ Références

- **Guillaumont P.** (1985) *Économie du développement*, Presses universitaires de France, 3 vol.
- **Guillaumont P.** (2009) *Caught in a Trap, Identifying the Least Developed Countries*, *Economica*, 386 p.
- **Guillaumont P.** (2019) *Out of the Trap, Supporting the least developed countries*, *Economica-Ferdi*, 324 p.
- **Guillaumont P.** (2023) *Vers un indice de vulnérabilité multidimensionnelle : six notes d'appui*, *Ferdi*, 38 p.
- **Guillaumont P., Guillaumont Jeanneney S.** (2024) « Évaluer la "sélectivité" de l'aide, en considérant la vulnérabilité des pays », *Ferdi Note brève B261*, janvier.
- **Guillaumont P., Wagner L.** (2022) « Trois critères que doit remplir un indice de vulnérabilité multidimensionnelle pour être utilisé efficacement », *Ferdi Note brève B234*, mai – reproduit dans Guillaumont (2023).
- **Nations unies** (2023) *High Level Panel on the Development of a Multidimensional Index, Final Report*, septembre.

Annexe en guise de conclusion

Utilisation de l'indice de vulnérabilité multidimensionnelle (MVI) pour le FfD4

Allocution au troisième comité préparatoire du FfD4 des Nations unies, 10 février 2025

Les *objectifs clés* de cette réunion sont importants, tout comme les questions clés que nous sommes invités à aborder. La promotion de l'indice de vulnérabilité multidimensionnelle (MVI) est un moyen bienvenu d'intégrer les besoins des pays vulnérables dans l'agenda de la 4^e Conférence Internationale sur le Financement du Développement (FfD4).

Il y a 10 ans, lors de la conférence d'Addis-Abeba, la question de savoir comment le financement du développement pouvait contribuer à la lutte contre les vulnérabilités a été clairement posée. En fait, les institutions financières internationales ont introduit diverses modalités ou innovations pour traiter la vulnérabilité dans leurs mécanismes de financement (y compris des guichets spéciaux pour les États fragiles ou en transition, comme le Groupe Fragilité, Conflits et Violence (FCV) de la Banque Mondiale; des facilités pour compenser les chocs, comme le Mécanisme de réponse aux crises (*Crisis Response Window* – CRW), etc.).

Ce qui caractérise l'ensemble de ces mesures, qui sont dispersées et probablement peu transparentes pour les pays concernés, c'est que :

- elles sont *plus curatives que préventives*,
- elles ne s'attaquent pas de manière cohérente à la vulnérabilité structurelle des pays dans ses différentes dimensions (économique, environnementale, sociétale),
- et elles ne différencient pas le soutien apporté aux pays en fonction de leur degré de vulnérabilité respectif.

C'est la raison pour laquelle ils n'utilisent pas un indice tel que le MVI et qu'une approche plus globale et préventive doit l'utiliser. Ce qui manque (dans l'architecture du financement du développement international), c'est la prise en compte

quantitative de la vulnérabilité structurelle dans l'accès au financement concessionnel grâce à un indice approprié.

L'adoption du MVI par l'AGNU, qui recommande son utilisation par les institutions financières, marque une étape importante dans la volonté de combler les lacunes. Elle s'inscrit dans le droit fil de la « déclaration de vision des BMD » adoptée en 2023, à Paris, lors du Sommet pour un nouveau pacte financier mondial, qui invite notamment les banques multilatérales de développement (BMD) à envisager la vulnérabilité pour l'accès aux financements concessionnels, tout en tenant compte des travaux des Nations unies.

Mais il reste encore un long chemin à parcourir pour rapprocher la pratique des institutions financières internationales des souhaits exprimés dans la résolution de l'AG de l'ONU. La préparation de la Conférence FfD4 devrait permettre d'avancer dans cette direction en s'appuyant sur le dialogue déjà engagé. Je rappelle qu'en octobre 2023, lors des Assemblées annuelles à Marrakech (et en même temps que la publication du rapport du panel de haut niveau sur le MVI), deux directeurs exécutifs de la Banque mondiale et deux vice-présidents de BMD en charge des fonds concessionnels, l'USG de UN-OHRLS et d'autres représentants d'institutions internationales (Commonwealth) ont accepté de discuter de la prise en compte de la vulnérabilité dans l'accès aux financements concessionnels. C'est ce dialogue qui doit maintenant être poursuivi et approfondi à un niveau opérationnel.

Il y a plusieurs raisons d'avancer efficacement et rapidement dans cette direction :

- 1) Outre l'opportunité offerte par la préparation du FfD4 (et le débat parallèle sur la réforme de l'architecture financière internationale), *le risque récent d'une réduction drastique du volume des financements concessionnels, pose plus que jamais le problème de leur allocation entre pays*, qui a été jusqu'à présent moins abordé que celui de leur mobilisation.
- 2) En dépit d'un travail académique solide, les parties prenantes doivent encore être convaincues du *bien-fondé* d'une réforme reposant sur un indice approprié et consistant à prendre en compte la vulnérabilité structurelle, *à la fois pour l'éligibilité au financement concessionnel et, plus encore, pour sa répartition entre les pays*. Une étude récente de la Ferdi montre que l'APD actuellement allouée par les BMD aux différents pays n'est pas significativement corrélée à leur MVI ou à un indice similaire.
- 3) La réforme n'est pas seulement souhaitable, *elle est aussi possible*, comme le montre le fait que certaines banques multilatérales, comme les Caraïbes, utilisent déjà un indice dans leur formule d'allocation, que l'Union européenne

elle-même le fait depuis 10 ans, même si ce n'est pas avec les meilleurs indices, (et qu'au niveau bilatéral un pays comme la France a décidé de considérer comme pays prioritaires les PMA et une liste complémentaire de pays vulnérables identifiés notamment grâce à un indice MVI).

- 4) Les institutions qui utilisent déjà un indice de vulnérabilité à des fins d'allocation, et plus encore celles qui sont invitées à le faire, si elles se réfèrent au MVI, le feront sans doute de manière flexible, comme un « outil vivant », en fonction de leur objectif et de leur mandat, c'est-à-dire pour utiliser un indice « dans l'esprit du MVI », sur la base de ses trois principes fondamentaux : la multidimensionnalité, l'universalité et l'exogénéité, c'est-à-dire le caractère structurel.

La question est donc maintenant de savoir comment les BMD qui ne le font pas encore peuvent accepter d'introduire un indice de vulnérabilité structurelle dans leur formule d'allocation, qui est la PBA – "Performance-Based Allocation" – pour en faire une allocation fondée sur la performance et la vulnérabilité.

Il s'agit ici de faire face à trois objections, souvent entendues et susceptibles d'être encore plus soulevées dans la situation actuelle, et auxquelles une formulation adéquate du PBA doit permettre de répondre :

- 1) La première est le fort attachement des bailleurs au critère de performance. Nous ne discutons pas ici du bien-fondé du critère de performance censé être corrélé à l'efficacité dans une formule d'allocation, car il est clair qu'elle ne sera pas remise en cause aujourd'hui. Ce qu'il est important de montrer, c'est que l'ajout de la vulnérabilité dans la formule ne réduira pas nécessairement l'impact pertinent de la performance sur l'allocation, comme on l'a montré par le passé dans le cas du Fonds africain de développement (sans que la réforme soit adoptée à l'époque).
- 2) Une autre crainte est que l'ajout de l'indicateur de vulnérabilité conduise à détourner une partie de l'allocation au profit de pays à revenu intermédiaire vulnérables et au détriment des pays les moins avancés (PMA) et des pays à faible revenu (PFR). Il y a deux réponses à cela : la première est que les pays à revenu intermédiaire les plus vulnérables sont de très petits pays dont l'allocation peut être augmentée par l'élargissement de l'éligibilité sans impact significatif sur le reste des allocations. L'autre réponse, plus importante, est que si la PBA est appliquée dans sa formulation actuelle, l'impact marginal du critère de vulnérabilité est d'autant plus élevé que le revenu par habitant est faible. Le texte de la résolution souligne bien que le MVI n'est pas un substitut mais un complément du revenu par habitant.
- 3) La troisième objection est celle de l'*aléa moral* qui résulterait de l'inclusion d'un indicateur de vulnérabilité dans la formule d'allocation, à savoir le risque que les pays bénéficiaires relâchent leur effort pour réduire leur vulnérabilité.

Cette objection n'est pas fondée dans la mesure où l'indice de vulnérabilité est bien construit comme étant clairement indépendant de la politique actuelle (principe d'exogénéité, il s'agit d'un indicateur structurel). *Pour aller plus loin* et assurer une bonne cohérence de la formule par rapport à la vulnérabilité, nous suggérons que l'indicateur de performance intègre lui-même la politique de résilience menée par le pays.

Ces questions soulèvent le problème des critères d'allocation des fonds concessionnels, dont on doit souhaiter qu'il soit abordé dans la déclaration de Séville. Sur ce point, il convient de prendre en compte la position des pays membres, en particulier des pays bénéficiaires, qui l'ont déjà exprimée dans diverses enceintes (Doha PMA5, Sommet de Paris, réunions de Marrakech, et ici au précédent comité préparatoire), avec l'appui de la Ferdi.

Pour une utilisation efficace d'un indice de vulnérabilité multidimensionnelle dans le financement du développement

Un précédent recueil de brèves avait accompagné les travaux du Panel de haut niveau mandaté par les Nations unies pour élaborer un indice de vulnérabilité multidimensionnelle. Cet indice, désormais adopté par l'Assemblée générale des Nations unies, suscite aujourd'hui un intérêt renouvelé. Il est plus que jamais nécessaire de s'interroger sur sa portée, sa capacité d'évolution et ses usages potentiels dans le domaine du financement du développement.

Les brèves réunies dans le présent recueil explorent ce que peut apporter un indice multidimensionnel et structurel de vulnérabilité, à la fois pour la définition éventuelle de catégories de pays et surtout pour une allocation efficace et équitable des financements concessionnels multilatéraux. Elles visent également à éclairer les bases d'une nouvelle « sélectivité » des bailleurs de fonds, fondée sur des critères transparents et rationnels.

Dans un contexte où les menaces pesant sur les volumes de financement se multiplient, la question de leur allocation devient cruciale.

Illustration de couverture : © Aude Guirauden, *Dimanche à Bassam*, encres sur papier, 2022.

ISBN : 978-2-9586419-8-6



FERDI

63, boulevard François-Mitterrand
CS 50320
63009 Clermont-Ferrand Cedex
www.ferdi.fr
+33 (0)4 43 97 64 60