

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

Patrick GUILLAUMONT



PATRICK GUILLAUMONT, Président de la Ferdi

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.

Brève préparée 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.

► 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 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 pertinents¹ 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.

1. 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.

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 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-OHRLLS, 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).
- **United Nations** (2023) *High Level Panel on the Development of a Multidimensional Index, Final Report*, September.



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



Contact

www.ferdi.fr

contact@ferdi.fr

+33 (0)4 43 97 64 60

n° ISSN : 2275-5055

Directeur de la publication : Patrick Guillaumont

