

CHAIRE

Architecture internationale
du financement du développement

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

SOSSO FEINDOUNO, Patrick GUILLAUMONT

VERSION PROVISOIRE

↳ SOSSO FEINDOUNO, Chargé de recherche Ferdi

↳ PATRICK GUILLAUMONT, Président de la Ferdi

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.



Les auteurs remercient Andrea Dsouza pour la collecte des données et les calculs préliminaires.

.../... 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 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 TOSSD¹.

► 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 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 multilaté-

1. TOSSD: Total Official Support for Sustainable Development.

rale 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.

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'IDA² et le FAD³, mais aussi le PNUD⁴, les institutions européennes, ou de considérer globalement l'allocation par l'ensemble du système des Nations unies.

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.

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

3. FAD : Fonds africain de développement.

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

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 *World 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.

cation 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**. 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.

6

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

Donneur	Profil MVI du donneur i ($v_i = \sum (v_j \times w_{ij})$)	Profil FSVI du donneur i ($v_i = \sum (v_j \times w_{ij})$)	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

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 FIDA⁵ et le PNUD, montre également une grande similitude, bien que ces institutions se distinguent par un niveau moyen de vulnérabilité 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**).

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

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.

5. FIDA : Fonds international de développement agricole.

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 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.⁶

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 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.

6. 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.

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***

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 concessionnels 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 mul-

tidimensionnelle, 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'allo-

cation 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>.
- **OCDE** (2024) *Financement multilatéral du développement 2024* (version abrégée), Éditions OCDE, Paris. DOI : <https://doi.org/10.1787/42dc17c2-fr>.
- **Panel de haut niveau des Nations unies** (2024) *High level panel on the development of a multidimensional vulnerability index : final report*, Nations unies, 120 p.



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



Contact

www.ferdi.fr
contact@ferdi.fr

+33 (0)4 43 97 64 60
n° ISSN : 2275-5055

Directeur de la publication : Patrick Guillaumont

