

# Graduation et différenciation des pays

*Implications de l'appartenance à une catégorie,  
le cas des PMA*

Alassane Drabo et Matthieu Boussichas

*Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères*

*19 juin 2018*

FDI

# Plan

## **Graduation et différenciation des pays**

- 1. Différencier les partenariats
- 2. Pratiques de différenciation
- 3. Questions qui se posent
- 4. Exemples : Zone franc, MADCs

## **Le cas des PMA**

- 5. Rappels sur la catégorie PMA
- 6. Pourquoi si peu de graduations ?

# 1. Différencier les partenariats ?

- Etablir des typologies de pays
- **Pourquoi ?**
  - Permettre de définir des politiques publiques tenant compte de la grande hétérogénéité des pays
  - Répondre aux besoins spécifiques des partenaires et adapter le plus finement les politique de coopération
  - Commission européenne, 2005, 2011 (Agenda for change)
  - France, 2011 : Adoption d'une logique de partenariats différenciés
- **Comment ?**
  - Catégories : la façon la plus fréquente de différencier
    - par géographie, par population, par revenu, par enjeux, etc.
  - Critères continus : ex. = nombreux modèles d'allocation

## 2. Pratiques de différenciation

- Revenu national brut par habitant (RNB/h) : la plus commune
  - Banque mondiale, 4 catégories
  - $\text{RNB/h} \leq 1\ 005$  US\$ : *pays à revenu faible (PFR)*
  - $1\ 005$  US\$ <  $\text{RNB/h} \leq 3\ 955$  US\$ : *pays à revenu intermédiaire tranche inférieure (PRITI)*
  - $3\ 956$  US\$ <  $\text{RNB/h} \leq 12\ 235$  US\$ : *pays à revenu intermédiaire tranche supérieure (PRITS)*
  - $12\ 236$  US\$  $\leq$   $\text{RNB/h}$  : *pays à revenu élevé*
  - Le CAD de l'OCDE se base sur cette classification pour établir sa liste des pays éligibles à l'aide publique au développement
- Nations unies:
  - 3 Catégories principales selon le PIB par habitant
  - Economies développées, économies en transition et économies en développement (*3 sous-catégories*)
  - PMA

## 2. Pratiques de différenciation

- Autres catégories reconnues par une majorité d'institutions :
  - Situations particulières : « *Etats fragiles* » (différentes terminologies)
  - Initiatives internationales spécifiques : « *pays pauvres très endettés* »
  - Caractéristiques communes :
    - économiques : « *pays exportateurs de pétrole* »
    - géographiques : « *petits Etats insulaires en développement* », « *pays en développement sans littoral* »
- Banques de développement : selon leurs guichets
  - Banque mondiale :
    - IDA : PFR qui n'ont pas la capacité financière d'emprunter à la BIRD
    - BIRD : Pays qui peuvent emprunter à la BIRD
    - BLEND : Pays éligibles à la fois aux prêts IDA et aux prêts BIRD en raison de leur solvabilité

## 2. Pratiques de différenciation

- Banque africaine de développement : même principe
  - Pays « FAD » n'ayant accès qu'aux ressources concessionnelles du Fonds africain de développement
  - Pays ayant accès aux prêts de la BAD
  - Pays « BLEND » ayant accès aux deux types de ressources
- Commission européenne : 2 niveaux de différenciation
  - 1. Des critères géographiques et thématiques déterminent l'éligibilité de chaque pays à chaque instrument
  - 2. Selon instrument  
Exemple : FED et ICD : modèle paramétré d'allocation basé sur des critères de revenu, de vulnérabilité, de gouvernance et de capital humain
- France : Liste de 19 pays pauvres prioritaires (PPP) pour l'octroi de ses ressources très concessionnelles
- Cas particulier : Pays émergents

### 3. Questions qui se posent

- Différenciation automatique ou discrétionnaire ?
  - Automatique : *exemple = Eligibilité à l'APD*
  - Discrétionnaire : *exemples = Liste des 19 PPP de la France, PMA*
- Critères ou catégories ?
  - Catégories : courant car très pratique
  - Mais plusieurs écueils :
    - Génère des effets de seuils
    - Implique potentiellement un choc négatif lié à la perte d'avantages pour un pays sortant d'une catégorie privilégiée : *Transition ? (PMA)*
    - Problème de la réversibilité
    - Ne permet pas de différencier les pays au sein d'une catégorie
- Comment limiter la réversibilité d'une graduation ?
  - Délai entre l'atteinte des critères et la graduation
  - Asymétrie entre seuils d'inclusion et de graduation
  - Cas des PMA

### 3. Questions qui se posent

- Indicateurs ?
  - Le développement est un processus complexe
  - L'hétérogénéité des pays ne peut pas être traduite uniquement via un indicateur unique
  - Le RNB/h est une mesure imparfaite du développement , même si il l'est probablement moins que les autres indicateurs
    - Besoin d'indicateurs complémentaires
  - Les options sont multiples et dépendent de l'objectif de la différenciation:
    - Indice synthétique de mesure du développement comme l'Indice de développement humain (IDH) du PNUD.
    - Approche multicritères : par ex, identification des PMA = 3 critères, dont un critère de vulnérabilité.
  - Critères de vulnérabilité : adapté au caractère continu du dévpt.
  - Introduire la vulnérabilité (économique, environnementale ou politique) dans les modèles d'allocation d'aide permet d'affiner le partenariat au développement avec chaque pays.

### 3. Questions qui se posent

- Différencier les Nations ou les individus ?
  - Débat important pour l'allocation de l'aide
  - Sachant que :
    - Nombre de pauvres :  $PRI > PFR$
    - APD limitée et que APD aux PFR reste inférieure aux besoins
  - 3 arguments discutables en faveur de l'APD aux PRI :
    - “*Nobody left behind*” : Qui en est responsable ? La communauté internationale ou l'Etat-Nation, sous la condition qu'aucune Nation ne doit être laissée de côté ?
    - “*De nombreux pauvres résident dans les PRI*” : Ce qui importe dans l'allocation de l'aide est surtout la probabilité de rester pauvre, ce qui dépend :
      - du ratio de pauvreté
      - mais aussi des handicaps structurels, moins élevés dans les PRI que les PFR
    - “*Trappe à PRI*” : Pas de théorie robuste ni de preuve empirique
  - 2 arguments acceptables en faveur de l'APD aux PRI :
    - Promotion et préservation des biens publics mondiaux
    - Lutte contre les vulnérabilités exogènes des PRI

## 4. Exemples : Pays de la Zone franc

	RNB/h 2015	Type d'économie	IDH	Etats fragiles				PPTE*
	Banque mondiale	Nations unies	Nations unies	Banque mondiale	PMA	PDSL	PEID	
<b>Zone UEMOA</b>								
Côte d'Ivoire	3	C2	4	X				X
Bénin	4	C3	4		X			X
Burkina Faso	4	C3	4		X	X		X
Guinée-Bissau	4	C3	4	X	X		X	X
Mali	4	C3	4	X	X	X		X
Niger	4	C3	4		X	X		X
Sénégal	4	C3	4		X			X
Togo	4	C3	4	X	X			X
<b>Zone CEMAC</b>								
Gabon	2	C1	3					
Guinée équatoriale	2	C1	3					
Congo, Rep.	3	C2	3	X				X
Cameroun	3	C2	4					X
République centrafricaine	4	C3	4	X	X	X		X
Tchad	4	C3	4	X	X	X		X
<b>Comores</b>								
	4	C3	4	X	X		X	X

### Revenu

1=Pays à revenu élevé

2=PRITS

3=PRITI

4=PFR

### Nations Unies

A=Economie développée

B=Economie en transition

C1=Economie en développement à revenu élevé

C2=Economie en développement à revenu intermédiaire

C3=Economie en développement à revenu faible

### IDH

1=Très élevé

2=Elevé

3=Moyen

4=Faible

\* Tous les PPTE de la Zone franc ont atteint le point d'achèvement

## 4. Exemples : Pays de la Zone franc

	IDA	BLEND	BIRD	FAD	BLEND	BAD	PPP	Pays ACP	Exportateurs de pétrole
	Banque mondiale			Banque africaine de développement			France	FED Commission européenne	
<b>Zone UEMOA</b>									
Côte d'Ivoire	X			X				X	
Bénin	X			X			X	X	
Burkina Faso	X			X			X	X	
Guinée-Bissau	X			X				X	
Mali	X			X			X	X	
Niger	X			X			X	X	
Sénégal	X				X		X	X	
Togo	X			X			X	X	
<b>Zone CEMAC</b>									
Gabon			X			X		X	X
Guinée équatoriale			X			X		X	X
Congo, Rep.		X				X		X	X
Cameroun		X			X			X	
République centrafricaine	X			X			X	X	
Tchad	X			X			X	X	X
Comores	X			X			X	X	

## 4. Exemples : Pays de la Zone franc

Sources	Vulnérabilités				
	EVI (2018 Review)	PVCCI (2016)	IVI (2016)	HAI (2018 Review)	GNIPC (Atlas Method 2014-2016)
	Nations Unies	Ferdi	Ferdi	Nations Unies	Nations Unies
	Seuil d'inclusion PMA ≥ 36	Médiane des pays africains = 43,9	Médiane des pays africains = 19,5	Seuil d'inclusion PMA ≤ 60	PRITS PRITI PFR
<b>Zone UEMOA</b>					
Côte d'Ivoire	16,7		38,7	45,6	1 483
Sénégal	33,4	58,9	27,0	57,1	1 004
Bénin	34,3	50,7	5,5	49,8	882
Mali	36,8	51,7	53,3	43,1	801
Burkina Faso	38,2	53,6	21,6	42,9	643
Guinée-Bissau	52,4	44,4	21,2	41,7	595
Togo	28,3	43,6	17,8	61,8	555
Niger	35,3	46,3	42,6	35,4	393
<b>Zone CEMAC</b>					
Guinée équatoriale	27,8	34,1	5,3	58,4	9 665
Gabon	32,8	37,3	10,3	72,7	8 001
Congo, Rep.	31,8	34,9	37,7	63,5	2 180
Cameroun	19,1	39,0	48,1	62,7	1 464
Tchad	52,4	40,6	36,7	22,1	921
République centrafricaine	33,6	35,5	51,8	17,4	370
Comores	52,4	45,3	5,3	49,4	1 595

EVI : Indice de vulnérabilité économique

HAI : Human asset index

GNIPC : Revenu national brut par habitant (selon la méthode de l'Atlas de la Banque mondiale)

PVCCI : Indice de vulnérabilité physique au changement climatique

IVI : Indice de violence interne

EVI, PVCCI, IVI : Les scores de performance sont distribués de 0 à 100. Le score le plus **faible** traduit la meilleure situation

HAI : Les scores de performance sont distribués de 0 à 100. Le score le plus **élevé** traduit la meilleure situation

## 4. Exemples : Comment considérer les Pays en développement les plus avancés (MADCs) ?

- Rapport Ferdi pour la Commission européenne (2017)
- Enjeux ?
  - Débat important pour l'allocation de l'aide
  - Certains PRITS ne nécessitent plus ou peu de financements concessionnels
  - Mais ceux-là ont néanmoins besoin d'une coopération spécifique pour les aider à faire face à des défis propres (*vulnérabilités, gap technologique, poches de pauvreté, etc.*)
  - Rôle important à jouer : BPM, politique régionale, nouveaux donneurs
- Quels pays ?
  - Emergents ?
  - Pays dont RNB/h proche du seuil PRI/Pays développés ?
  - PRITS dont les vulnérabilités restent élevées
  - Pays dont l'influence globale est importante ?

## 4. Exemples : Comment considérer les Pays en développement les plus avancés (MADCs) ?

- Quel partenariat ?
  - Allocation : Intégrer vulnérabilités dans modèle d'allocation d'aide
  - BPM : Instrument spécifique ?
  - Inégalités : Propre responsabilité des MADCs et HIC – La coopération peut les aider à élaborer des politiques publiques adaptées
- Quels instruments ?
  - Vulnérabilités persistantes => ↓ Attractivité pour les Investisseurs  
Besoin d'instruments qui réduisent les risques ←┘  
└─→ *Blending, garanties, assistance technique*
  - Facilités financières pour MADCs ? : Risque de duplication, risque d'incohérences liées à une catégorie, risque de fragmentation
  - Adapter les instruments de financement existants (DCI et/ou PI dans le cas de la CE par ex.)
  - Quelle part des dons réserver pour le blending et les garanties aux MADCs ?
  - Champs de la coopération ? Dialogue politique ?

# Le cas des PMA

A large, solid red shape that curves upwards from the bottom left towards the top right, resembling a stylized 'C' or a partial arc. It is positioned in the lower right quadrant of the slide.

FDI

- **5. Rappels sur la catégorie PMA**
  - Identification des PMA
  - Conditions d'inclusion et de retrait (graduation) ?
  - Processus d'inclusion et de retrait et transition douce
- **6. Pourquoi peu de graduations ?**

# 5. Rappels sur la catégorie PMA

## 5.1 Création de la catégorie

- Idée de création d'abord soulevée par l'OCDE à la première session de la CNUCED (CNUCED I), organisée à Genève en 1964
- But: prendre en compte la grande différence entre les pays en développement dans le système de préférence commerciale et accorder une attention spéciale aux plus désavantagés d'entre eux.
- En 1970, le comité pour les politiques de développement (CDP) présente la méthodologie pour l'identification des PMA, et propose une liste provisoire de 25 PMA
- Cette liste a été approuvée en 1971, créant ainsi officiellement la catégorie PMA

## 5. 2. Identification des PMA en 1971

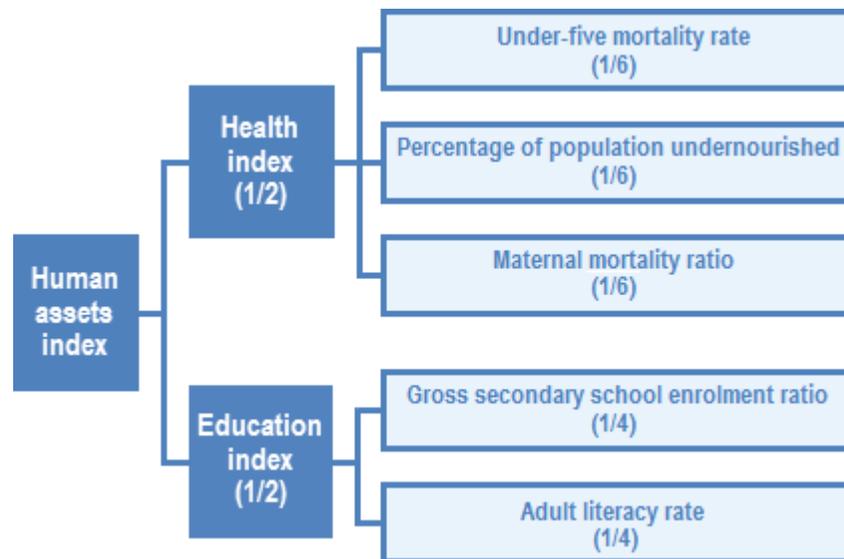
- La catégorie PMA devait être constituée de pays qui font face à de sévères handicaps structurels qui pénalisent leur croissance et leur développement
- Les PMA sont donc identifiés en 1971 comme des pays ayant :
  - un faible niveau de PIB : **PIB par tête  $\leq$  100\$**
  - une faible part de biens manufacturiers dans le PIB : **Part  $\leq$  10%**
  - un faible niveau de capital humain : **Taux d'alphabétisation (Pop 15+)  $\leq$  20%**

## 5. 2. Identification des PMA aujourd'hui

- **3 Critères d'identification + une règle liée à la taille de la population**
  - $\text{RNB/h} \leq \text{Seuil d'identification des PFR (1025 US\$ en 2018)}$
  - Indice de Capital Humain : **HAI  $\leq 60$**
  - Indice de vulnérabilité économique : **EVI  $\geq 36$** 
    - Mesure la vulnérabilité structurelle de l'économie par la fréquence et l'ampleur des chocs externes
  - Depuis 1991, pour être identifié comme PMA, la population ne doit **pas excéder 75 millions d'habitants**
- **Inclusion si un pays satisfait chacun de ces 3 critères lors d'une seule revue triennale**

## 5. 2. Identification des PMA aujourd'hui

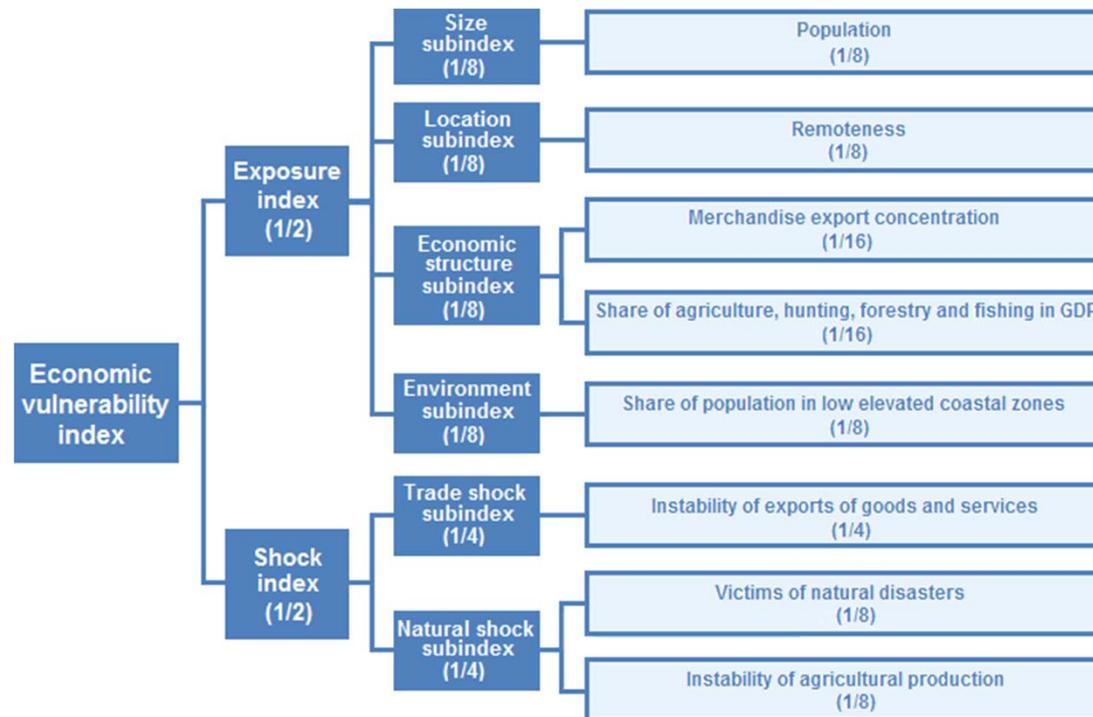
- **Le revenu national brut par habitant**
  - Dollars US, calculé selon la méthode de l'Atlas de la Banque mondiale :
    - Pour réduire les effets des fluctuations à court terme des niveaux de l'inflation et des taux de change réels
  - Moyenne des niveaux de RNB par habitant établis sur trois ans
- **Indice de capital humain (HAI)**



- Moyenne pondérée des 5 indicateurs
- Indicateurs mesurés de 0 à 100 et fondés sur les valeurs minimales et maximales pour un ensemble de pays de référence
- Un HAI bas représente un capital humain faible

## 5. 2. Identification des PMA aujourd'hui

- **Indice de vulnérabilité économique (EVI)**
  - L'EVI est une mesure de la vulnérabilité structurelle aux chocs économiques et environnementaux
  - Une vulnérabilité importante indique des obstacles structurels au développement durable
  - Un EVI élevé représente une vulnérabilité forte



## 5. 3. Retrait de la catégorie des PMA (Graduation)

- **2 conditions de retrait (graduation):**

- i. Satisfaire aux seuils déterminés pour le retrait pour au moins 2 des 3 critères

Ou

- ii.  $RNB/h > 2$  fois le seuil de retrait soit  **$RNB/h > 2\,460$  US\$ en 2018**

*(la probabilité du maintien d'un tel niveau doit être jugée comme étant durable)*

- **Les seuils actuels de retrait (graduation):**

- $RNB/h$  : 20 % au-dessus du seuil d'inclusion, soit  **$RNB/h > 1\,230$  US\$**

- HAI : 10% supérieure à celle du seuil d'inscription, soit **HAI > 66**

- EVI : 10 % inférieure à celle du seuil d'inscription, soit **EVI < 32**

## 5.4. Revue triennale et transition douce

- **Processus de révision de la liste**
  - Examen de la liste des PMA par le CDP tous les trois ans
    - Analyse des conditions économiques et sociales de l'ensemble des pays à faible revenu
    - Détermination des niveaux des seuils de chacun des trois critères établis afin d'identifier les pays à ajouter ou à retirer de la catégorie des PMA
    - Liste provisoire des pays identifiés comme étant admissibles à l'inscription et au retrait
  - Puis recommandations au Conseil économique et social (ECOSOC)
- **Que préconise l'ONU en cas de graduation ? : « Transition douce »**
  - Résolutions 59/209 et 67/221 de l'AGNU (2004 et 2012) recommandent :
    - d'éviter toute **réduction soudaine de l'APD** fournie au pays retiré
    - de continuer d'accorder au pays retiré les **préférences commerciales** qui lui étaient précédemment consenties du fait de son statut de PMA ou de limiter celles-ci de manière progressive afin d'éviter de les réduire trop brusquement.
    - aux pays membres de l'OMC d'accorder à un PMA retiré, le **traitement spécial et différencié** et les **dérogations** dont bénéficient les PMA sur une période adaptée à la situation du pays.
    - De poursuivre la mise en œuvre des **programmes d'assistance technique liée au commerce** aux PMA retiré sur une période adaptée

## 5.5. Evolution de la catégorie PMA

Année	Inscription	Retrait
2021		Angola
2020		Vanuatu
2017		Guinée équatoriale
2014		Samoa
2012	Soudan du Sud	
2011		Maldives
2007		Cap Vert
2003	Timor-Leste	
2000	Sénégal	
1994	Angola, Érythrée	Botswana
1991	Cambodge, Îles Salomon, Madagascar, République démocratique du Congo, Zambie	
1990	Libéria	
1988	Mozambique	
1987	Myanmar	
1986	Kiribati, Mauritanie, Tuvalu	
1985	Vanuatu	
1982	Djibouti, Guinée équatoriale, Sao Tomé-et-Principe, Sierra Leone, Togo	
1981	Guinée-Bissau	
1977	Cap Vert, Comores	
1975	Bangladesh, Gambie, République centrafricaine	
1971	Afghanistan, Bénin, Bhoutan, Botswana, Burkina Faso, Burundi, Éthiopie, Guinée, Haïti, Lesotho, Malawi, Maldives, Mali, Népal, Niger, Ouganda, République démocratique populaire lao, République-Unie de Tanzanie, Rwanda, Samoa, Somalie, Soudan, Tchad, Yémen	

## 5.5. Evolution de la catégorie PMA

- **Pays retirés et ceux en cours de retrait :**
  - Depuis la création de la catégorie seulement **5 pays retirés**: Botswana en 1994, Cap vert en 2007, Les Maldives en 2011, Samoa en 2014 et Guinée Equatoriale en 2017.
  - Le **retrait est décidé pour 2 autres pays** : Vanuatu pour 2020 et Angola pour 2021
  - **5 pays** remplissent les conditions de retrait et leur **sortie est recommandée** par le CDP en 2018: Tuvalu, Kiribati, Bhoutan, Sao Tome et Principe et Îles Salomon.
  - **2 pays** remplissent les conditions de retrait mais la **sortie n'est pas recommandée** par le CDP: Népal et Timor-Leste.
  - **3 pays éligibles pour la première fois** en 2018: Bangladesh, Myanmar (Birmanie) et Laos.

# 6. Les raisons du faible nombre de pays retirés de la liste (1)

- **Raisons techniques**

- Asymétries entre règles d'inclusion et de retrait

- **Différences entre critères d'inclusion et de graduation (marge)**

- (5 pays supplémentaires remplissant les conditions de graduation en 2015, 4 en 1994, 3 en 1991, 2009, 2012 et 2018, 2 en 1997 et 2000, et 1 en 2003)*

- **Différence de conditions** : 2 critères à atteindre pour la graduation au lieu d'un seul

- (baisse de 13 à 5 PMA ne remplissant pas les conditions d'inclusion à la revue triennal de 1991, de 33 à 12 en 2015 et de 31 à 14 en 2018. En 2006, 2009 et 2012 le nombre a été divisé par au moins 3)*

- **Différence de conditions (bis)** : Remplir ces conditions pour deux revues triennales pour la graduation au lieu d'une seule

- (sans cette condition Vanuatu devrait sortir de la liste en 1994, Maldives, Samoa et Cap Vert en 1997, Samoa en 2003, Kiribati et Guinée Equatoriale en 2006, Tuvalu et Angola en 2012, Bhoutan, Sao Tome and Principe, Iles Salomon, Timor-Leste et Népal in 2015, et Bangladesh, Myanmar et Laos en 2018)*

- Evolution des critères et les seuils relatifs

- Les changements dans le calcul des indices influencent les résultats

- Jusqu'en 2015, les seuils étaient déterminés en fonction de la performance des PMA et d'une dizaine de non PMA au RNB/h les plus faibles

## 6. Les raisons du faible nombre de pays retirés de la liste (2)

- **Les résistances au retrait et importance de la transition douce**
  - Craintes de l'après PMA: Certains pays ont plus ou moins influencé ou dénoncé les décisions de graduation.
  - Importance de la transition douce: prise de confiance des PMA et bonne tendance à la sortie depuis 2012
- **Application flexible des conditions**
  - Certains pays remplissant les conditions graduation n'ont pas été retenus à cause de leur situation économique

## 6. Les raisons du faible nombre de pays retirés de la liste (3)

- **Les pays ne profitent pas de façon optimale des avantages**
  - La faible capacité de production des PMA (manque d'infrastructures, faible base de production, faibles institutions) les empêche de mieux profiter des avantages commerciaux.
  - Faible connaissance des administrations et du secteur privé des PMA des avantages disponibles (Kim and Mollerus (2016) en Ouganda, Cortez et al. (2014) en Gambie). Les barrières non-tarifaires.
  - Les stratégies nationales des PMA surestiment l'importance des mesures de soutien (accès préférentiel aux marchés par exemple.
  - Les avantages sont nécessaires mais pas suffisants, et d'autres facteurs devraient être pris en compte

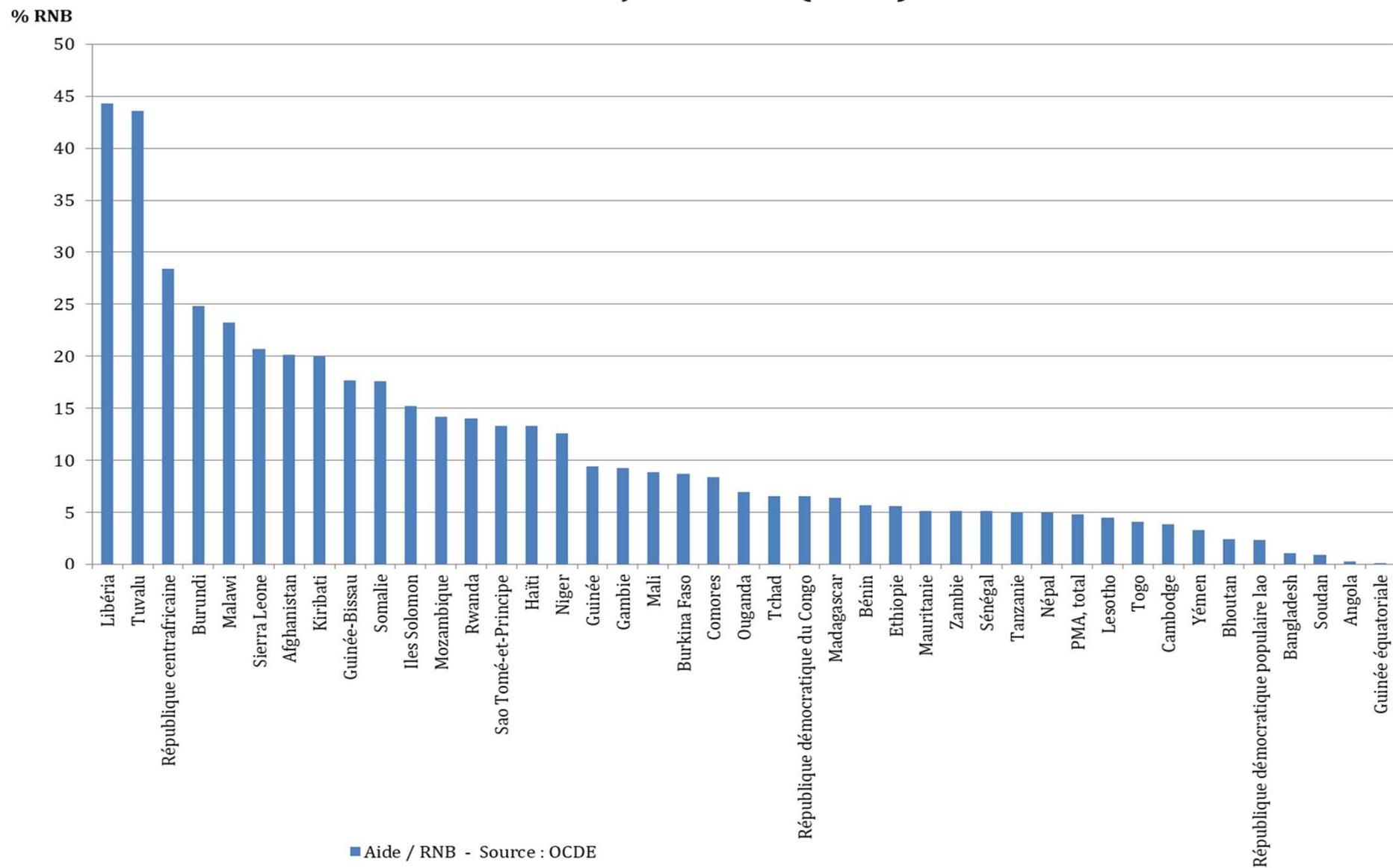
**MERCI POUR VOTRE ATTENTION**

A large, solid red graphic element in the bottom right corner of the slide. It is a curved shape that starts wide at the bottom and tapers to a point at the top right, resembling a stylized 'C' or a decorative flourish.

**F&D**

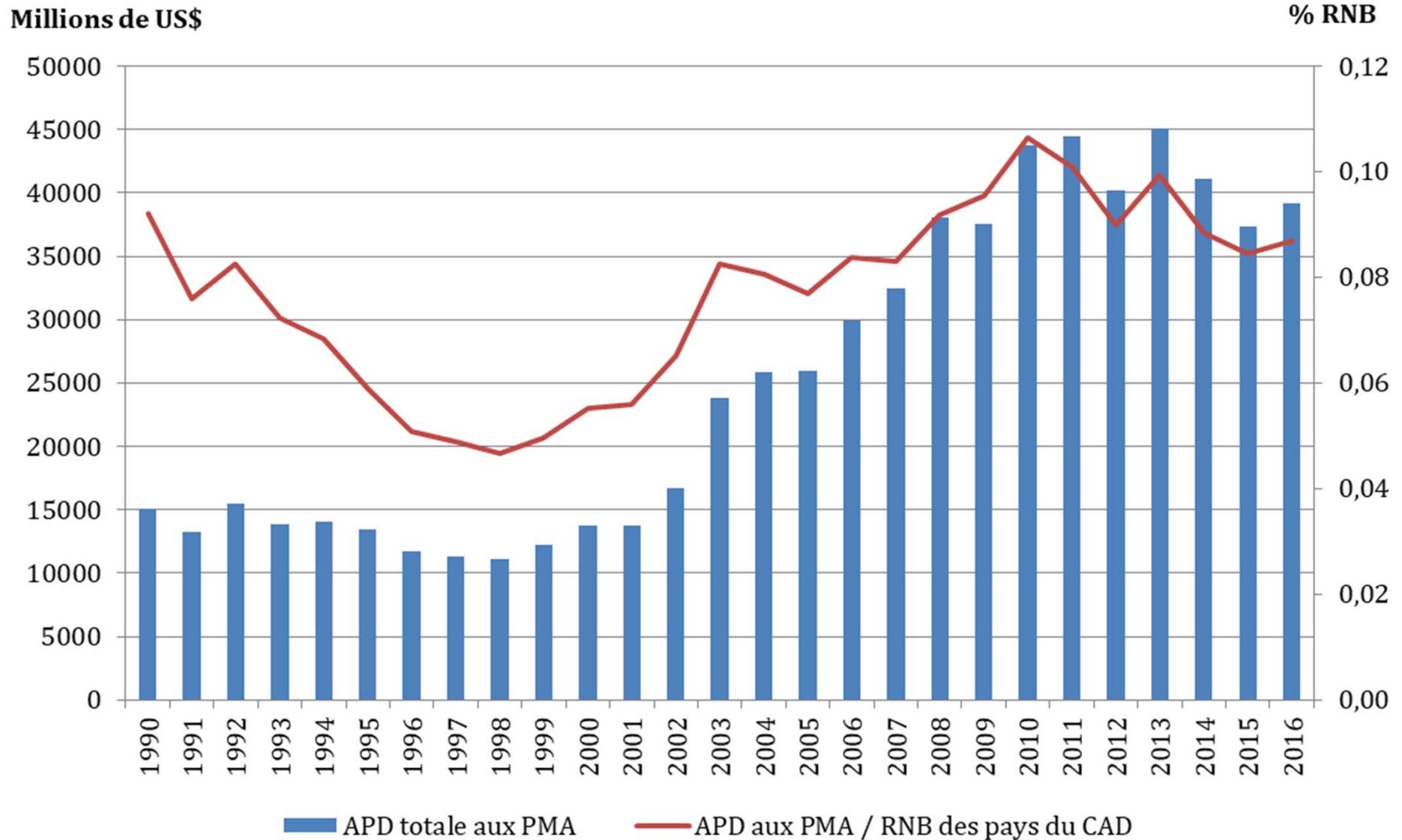
## 2. L'aide publique au développement

### Aide reçue % RNB (2016)



## 2. L'aide publique au développement

### APD des pays du CAD aux PMA



## 2. L'aide publique au développement

### Aide des pays du CAD aux PMA (2016)

