


Les pays vulnérables dans l'agenda post-2015*

Patrick GUILLAUMONT

 Patrick GUILLAUMONT est Président de la Fondation pour les études et recherches sur le développement international (Ferdi). Il est également Professeur émérite à l'Université d'Auvergne.

Il semble acquis que l'agenda international du développement pour après 2015 sera formulé de façon universelle et en intégrant deux types d'objectifs, les Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) et les Objectifs de Développement Durable (ODD). C'est en tout cas dans cet esprit qu'a été rédigé le rapport du Panel de haut niveau nommé par le Secrétaire général des Nations unies. Cette double orientation ne doit pas faire oublier la situation et les besoins spécifiques des pays pauvres les plus vulnérables. Elle doit au contraire trouver sa légitimité et sa cohérence en prenant clairement en compte cette situation et ces besoins.



* À paraître dans *L'Engagement*, Media Global, Nations Unies.

► Cohérence entre universalisme et différenciation

Partons du principe d'universalité des objectifs. On vise à travers lui à promouvoir l'équité entre les citoyens du monde. Tous les pauvres sont concernés. Il faut alors se souvenir que la justice signifie l'égalisation des chances et que les chances offertes à chaque citoyen diffèrent selon le pays où ils vivent, selon la probabilité de développement de ce pays. Dans les pays pauvres faisant face à des handicaps structurels de croissance, en particulier à une vulnérabilité structurelle, la probabilité pour un individu de ne pas être pauvre dans le futur est significativement plus faible que dans les autres pays. Les pays les moins avancés (PMA) sont précisément définis comme des pays pauvres souffrant de handicaps structurels de croissance, risquant ainsi plus que d'autres de rester pauvres. Les pays enclavés et les petits Etats insulaires en développement (PEID) font aussi face à d'importantes vulnérabilités structurelles.

Un indice de vulnérabilité économique (EVI) a été mis au point par le Comité pour les politiques de développement pour l'identification des PMA. Indice de vulnérabilité structurelle, reposant sur des indicateurs de chocs (externes et naturels) et d'exposition aux chocs, il fait apparaître la forte vulnérabilité des PMA (indice moyen de 45.7 en 2012 contre 33 pour les autres pays en développement), ainsi que celle des PEID (indice moyen de 46.2, les indices les plus élevés étant pour les PEID-PMA. Estimée rétrospectivement sur trente ans par la Ferdi, l'évolution de l'indice fait apparaître une moindre diminution de la vulnérabilité dans les PMA que dans les autres pays en développement.

EVI est seulement un des deux indicateurs de handicap structurel utilisés pour l'identification des PMA, l'autre étant l'indice de capital humain (HAI). L'indice HAI peut lui-même être vu comme reflétant un aspect important de la résilience structurelle vis-à-vis des chocs. Ainsi en combinant

HAI et EVI peut-on obtenir un indice de handicap structurel (SHI) : qui met encore mieux en lumière la vulnérabilité structurelle des PMA .

Leurs handicaps expliquent pourquoi les PMA ont accumulé un retard par rapport aux autres PED dans la réalisation des OMD. Par exemple pour l'OMD 1, par rapport à la cible de diminution de moitié du pourcentage de personnes vivant en-dessous de la ligne de pauvreté, le taux moyen de diminution entre 1990 et 2010 a été 29% contre 48% dans les autres PED¹. On montre aussi qu'il faut dans les PMA plus de croissance économique que dans les autres PED pour obtenir une réduction donnée de pauvreté, donc pour atteindre le premier OMD.

► Cohérence entre élargissement des objectifs et priorité aux pays vulnérables

Les objectifs de développement durable ne peuvent être définis et poursuivis sans que soient prises en compte les vulnérabilités correspondantes : la vulnérabilité est un risque de non-durabilité. Il est donc normal qu'un agenda universel de développement durable s'attache à traiter la vulnérabilité dans ses diverses composantes (économique, sociale, environnementale) et prête attention aux pays qui pour ces diverses raisons sont particulièrement vulnérables, comme les PMA, PEID et pays en développement enclavés. La vulnérabilité économique menace la durabilité de la croissance économique et son caractère « inclusif », comme le fait la fragilité étatique ou politique, qui elle-même résulte dans une large mesure de la vulnérabilité économique structurelle ; en matière d'environnement, la vul-

1. Ou encore par rapport à la cible de diminution de moitié du pourcentage de personnes souffrant de la faim, la baisse a été de 29% dans les PMA et de 41% dans les autres PED. Il est vrai que les objectifs et les cibles avaient été définis indépendamment des niveaux initiaux des indicateurs... et qu'ils étaient plus difficiles à atteindre à partir d'un bas niveau lorsqu'ils étaient mesurés comme un pourcentage de diminution d'un indicateur de nature défavorable (ex. pauvreté) que comme un pourcentage d'amélioration d'un indicateur de nature favorable (ex. scolarisation).

néralité est l'opposé de la durabilité environnementale, comme cela apparaît clairement avec le changement climatique.

Comme la vulnérabilité économique avec EVI, la vulnérabilité au changement climatique peut être évaluée au niveau de chaque pays en tant que vulnérabilité structurelle, dépendant non de la politique présente et future, mais de facteurs reflétant à la fois l'ampleur probable des chocs (élévation du niveau de la mer, désertification) et l'intensification des chocs récurrents (de température et pluviométrie). Selon l'indice de vulnérabilité physique au changement climatique de la Ferdi (PVCCI), les PMA, ainsi que les PEID, apparaissent clairement plus vulnérables que les autres pays².

Certes l'OMD 7, bien que limité dans son objet, portait déjà sur la durabilité environnementale. Les progrès enregistrés à cet égard dans les PMA ont été importants, mais moindres que dans les autres PED, comme l'illustrent les résultats par rapport à la cible de diminution « de moitié, d'ici à 2015, du pourcentage de la population qui n'a pas d'accès de façon durable à un approvisionnement en eau potable ni à des services d'assainissement de base », la réduction obtenue dans les PMA ayant été de 33%, pour 45% dans les autres pays en développement³.

En bref l'élargissement de l'agenda vers le développement durable devrait conduire à mettre plus encore l'accent sur la spécificité des pays vulnérables, en particulier les PMA.

► Cohérence inter-temporelle entre agenda post-2015 et engagements antérieurs

Quelle serait la crédibilité de l'agenda du développement après 2015 si les engagements pris par la communauté internationale à l'égard des pays vulnérables étaient oubliés ? L'énoncé so-

lennel d'un nouveau partenariat serait d'emblée suspect.

En mai 2011 la Quatrième Conférence des Nations unies sur les pays les moins avancés a adopté le Plan d'action d'Istanbul (IPoA), incluant un large ensemble de « zones d'action prioritaires » dans un « partenariat renouvelé et renforcé pour le développement ». Ce plan, même si certains de ses objectifs peuvent ne pas sembler parfaitement réalistes (en particulier la diminution de moitié du nombre de PMA remplissant les critères de graduation d'ici 2020), réunit un grand nombre d'actions à entreprendre par les PMA, ainsi que par leurs partenaires dans les dix années qui suivent⁴.

De la même façon des engagements seront pris à l'occasion des prochaines Conférences sur les pays en développement enclavés et sur les PEID. Il est important que le processus en cours pour la définition du futur agenda en intègre les conclusions et recommandations. Pour l'heure les cibles du « 8ème OMD » relatives aux PMA, PDE et PEID restent valides, en particulier celle d'une aide publique au développement pour les PMA de 0.15 à 0.2% du revenu national des pays développés⁵.

► Les critères plus importants que les catégories

Souligner la nécessité de prendre en compte la spécificité des pays vulnérables dans l'agenda 2015 ne doit pas apparaître comme une défense de « catégories ». Il s'agit au contraire d'une défense de principes d'efficacité et d'équité : l'équité au niveau mondial implique de traiter les handicaps structurels au développement durable des pays.

4. Déjà le « nouveau partenariat pour le développement » adopté à Busan à la fin de la même année omettait toute référence aux PMA, focalisant au contraire l'attention sur les Etats fragiles...

5. Cette cible doit être considérée aujourd'hui comme plus importante que la cible globale de 0.7% pour tous les PED au sein de laquelle elle se situe et qui risque de se diluer dans un nouveau cadre sur le financement du développement : les pays pauvres et vulnérables sont ceux pour lesquels l'APD reste le plus pertinent. Or le taux d'aide aux PMA, qui avait augmenté entre 2005 et 2011 à la différence du taux d'aide global, a diminué en 2012, et plus que le taux d'aide global.

2. 38 pour les PMA, 35 pour les autres PED, et 38 pour les PIED, là encore les plus vulnérables étant les PEID-PMA.

3. Mais l'augmentation relative de la population ayant accès a été de 30% dans les PMA, pour 10% dans les autres PED.

Souvent les critères continus de handicaps structurels peuvent être utilisés pour guider la politique internationale, mieux que des catégories variées, dont le contenu risque d'être discuté et qui ne peuvent servir qu'à des mesures « binaires ». Un progrès important a été fait dans cette direction à travers la résolution de l'Assemblée générale du 3 décembre 2012 sur la transition douce des PMA en voie de graduation. Le paragraphe 23 « invite les pays partenaires à considérer les indicateurs des pays les moins développés, le revenu par tête, l'indice de capital humain et

l'indice de vulnérabilité économique comme faisant partie de leurs critères d'allocation de l'aide publique au développement ».

L'application d'un tel principe améliorerait considérablement l'allocation de l'APD. Un principe similaire pourrait être appliqué pour l'allocation des ressources destinées à l'adaptation au changement climatique, changement dont les pays pauvres ne sont en rien responsables. Il s'agirait alors de considérer comme critère d'allocation la vulnérabilité physique au changement climatique.



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 73 17 75 30

