

Différencier les partenariats pour le développement au regard de la vulnérabilité des pays

Matthieu Boussichas

Séminaire Banque de France

27 juin 2018



FDI

Plan

Graduation et différenciation au regard de la vulnérabilité des pays

- 1. Différencier les partenariats ?
- 2. Pratiques de différenciation
- 3. Questions qui se posent
- 4. Exemples : Zone franc, MADCs, pays vulnérables au changement climatique

1. Différencier les partenariats ?

- **Différencier les partenariats ?**

- Etablir des typologies de pays
- Application différenciée des objectifs de coopération selon les pays concernés. Des partenariats différenciés ont pour objectif d'adapter les moyens utilisés parmi la palette d'instruments du dispositif de coopération au développement aux spécificités de chaque type 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 politiques 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 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 prioritaires (*ex-PPP*, « pauvre » a disparu) 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 avantageuse : *Transition ? (PMA)*
 - Problème de la réversibilité
 - Ne permet pas de différencier les pays au sein et en dehors d'une catégorie

3. Questions qui se posent

- Catégorie : comment atténuer l'effet de seuil ?
 - PMA : l'ONU préconise une « Transition douce » en cas de graduation
 - *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

3. Questions qui se posent

- Catégorie : Comment limiter la réversibilité d'une graduation ?

→ Asymétries entre règles d'inclusion et de retrait des PMA

- **Différences entre critères d'inclusion et de graduation (marge)**
- **Différence de conditions** : 2 critères pour la graduation au lieu de trois pour l'inclusion
- **Différence de conditions (bis)** : Remplir ces conditions pour deux revues triennales pour la graduation au lieu d'une seule pour l'inclusion

(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)

3. Questions qui se posent

- Différencier par critères continus plutôt que par catégories discontinues :
 - APD et le financement du développement : des critères continus permettent une différenciation continue et donc plus fine
 - Des critères continus permettent d'éviter :
 - les effets de seuils : décisions plus équitables et moins discretionnaires
 - Le problème de réversibilité
 - Des critères continus permettent :
 - Une différenciation entre pays au sein ou en dehors d'une catégorie
 - À un pays dont les conditions s'améliorent de transiter doucement vers un régime où l'aide est moins importante
 - Limite : impossible pour les mesures binaires telles que certaines mesures commerciales (EBA), et plus généralement les mesures régies par une règle d'éligibilité (APD)

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.

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	
Zone UEMOA								
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
Zone CEMAC								
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
Comores								
	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	
Zone UEMOA									
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	
Zone CEMAC									
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
Zone UEMOA					
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
Zone CEMAC					
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 ?

4. Exemples : Débat à l'ONU sur l'opportunité de créer une catégorie spécifique pour les pays vulnérables au changement climatique

- Rapport du CDP Mars 2018
- Une option peu pertinente :
 - problèmes liés aux effets de seuils induits par une catégorie
 - difficulté de définir précisément quels pays seraient considérés comme vulnérables, et quels pays ne le seraient pas
 - overlapping partiel avec la catégorie PMA
 - incitation pour d'autres groupes de pays de demander la création ou la reconnaissance de catégories.
- Préférable de différencier les pays par des critères continus de vulnérabilité, notamment climatique comme le PVCCI (Ferdì), plutôt que par des catégories discontinues par nature
- Alternatives à la propositions du DCP
 - Evolution de l'EVI pour mieux prendre en compte le climat et l'environnement
 - Réunir EVI et HAI dans un seul indicateur "(Structural Vulnerability Index" (SVI) proposé par la Ferdì) pour éviter que les SIDS soient graduées alors que leur EVI reste élevé

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 as a thin line on the left and curves upwards and to the right, ending in a sharp point at the top right corner.

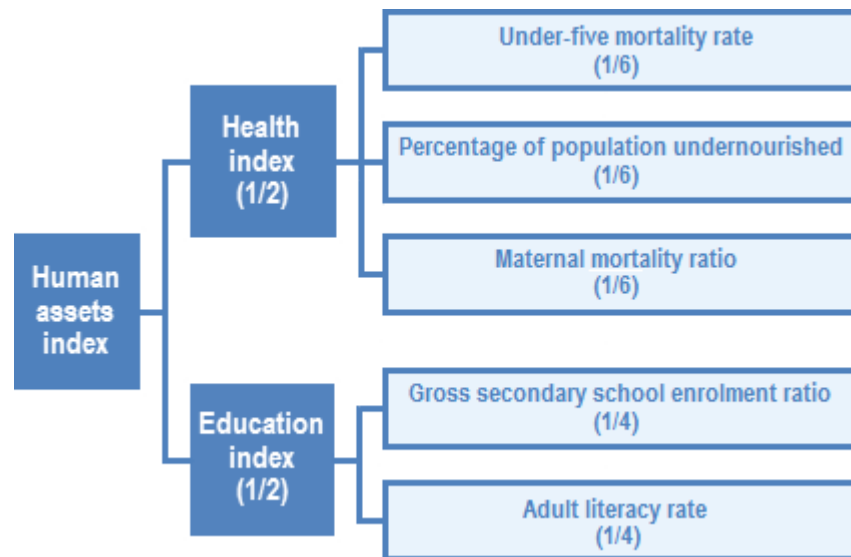
FDi

Annexe1. 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 ≤ 60**
 - Indice de vulnérabilité économique : **EVI ≥ 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**

Annexe1. 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)**

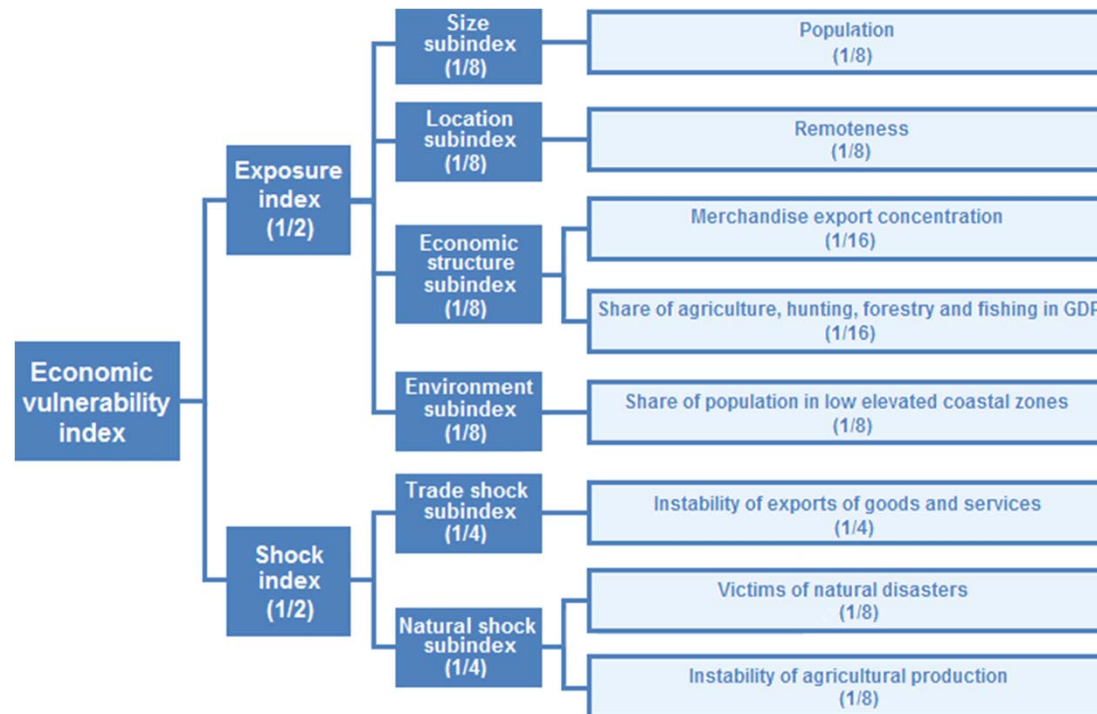


- Moyenne pondérée des 5 indicateurs
- Indicateurs mesurés de 0 à 100 et fondés sur les valeurs minimales et maximales pour un ensemble de pays de référence
- Un HAI bas représente un capital humain faible

Annexe1. 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



Annexe2. 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. $\text{RNB/h} > 2$ fois le seuil de retrait soit **$\text{RNB/h} > 2\,460$ US\$ en 2018**

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

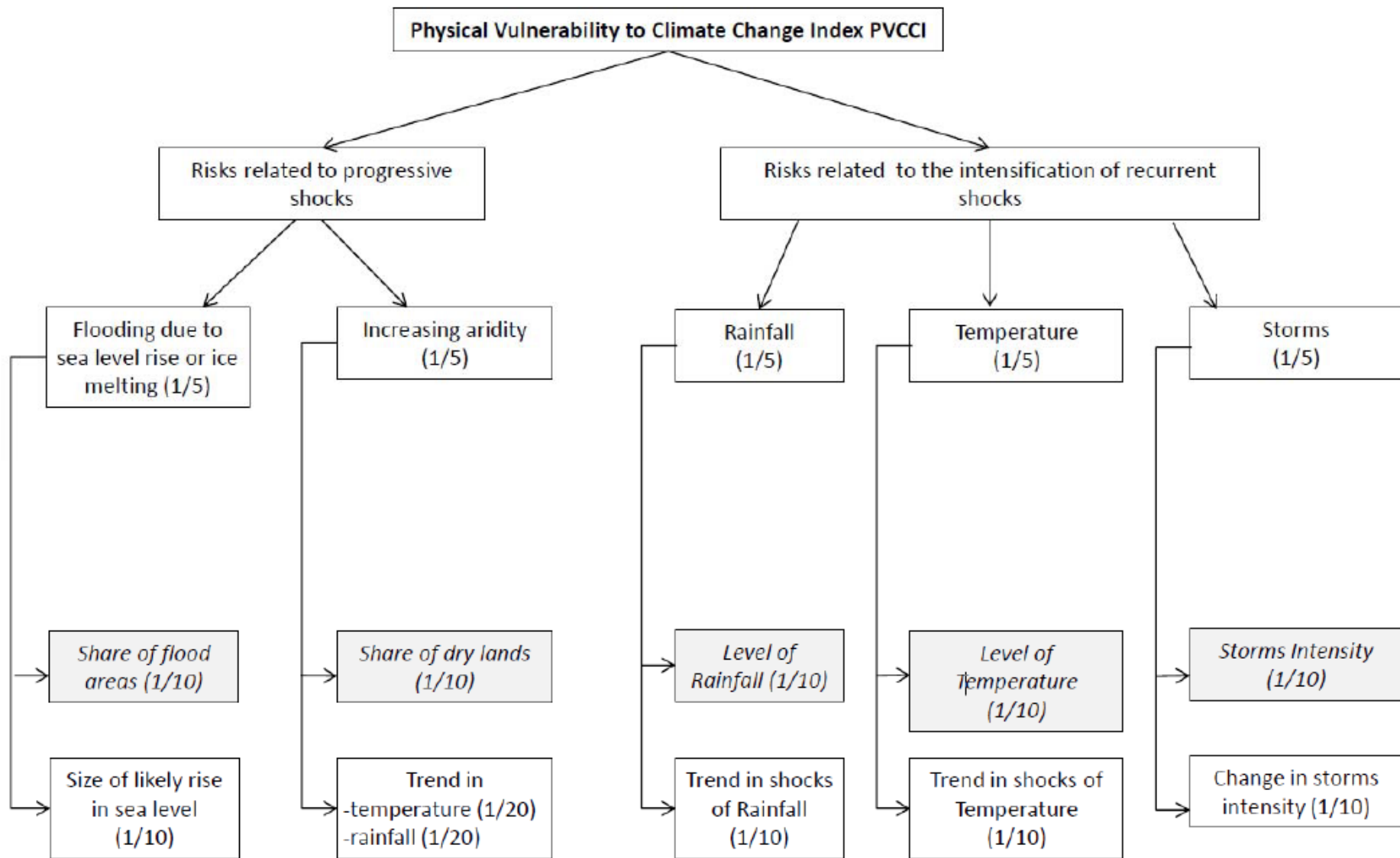
- **Les seuils actuels de retrait (graduation):**

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

Figure 3. Composition of the Physical Vulnerability to Climate Change Index



NB. The boxes corresponding to the two last rows of the graph respectively refer to exposure components (*in italics*) and to size of the shocks components