ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of
ZBW
Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Guillaumont, Patrick

Research Report

Pourquoi il n'est pas opportun de créer une catégorie générale de pays vulnérables

FERDI Note brève, No. B247

Provided in Cooperation with:
Fondation pour les études et recherches sur le développement international (FERDI), Clermont-Ferrand

Suggested Citation: Guillaumont, Patrick (2023) : Pourquoi il n'est pas opportun de créer une catégorie générale de pays vulnérables, FERDI Note brève, No. B247, Fondation pour les études et recherches sur le développement international (FERDI), Clermont-Ferrand

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/276992

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

FERDI
FONDATION POUR LES ÉTUDES ET RECHERCHES SUR LE DÉVELOPPEMENT INTERNATIONAL

Travaux de la Chaire Architecture internationale du financement du développement

Pourquoi il n'est pas opportun de créer une catégorie générale de pays vulnérables

Patrick Guillaumont

Patrick Guillaumont, Président de la Ferdi.

LA FERDI EST UNE FONDATION RECONNUE D'UTILITÉ PUBLIQUE.
ELLE MET EN ŒUVRE AVEC L'IDDRI L'INITIATIVE POUR LE DÉVELOPPEMENT ET LA GOUVERNANCE MONDIALE (IDGM).
ELLE COORDONNE LE LABEX IDGM+ QUI L'ASSOCIE AU CERDI ET À L'IDDRI. CETTE PUBLICATION A BÉNÉFICIÉ D'UNE AIDE DE L'ÉTAT FRANÇAIS GÉRÉE PAR L'ANR AU TITRE DU PROGRAMME « INVESTISSEMENTS D'AVENIR » PORTANT LA RÉFÉRENCE « ANR-10-LABX-14-01 »

Dans le cadre de la préparation du Sommet de juin sur le financement la question a été posée de savoir s'il ne faudrait pas créer ou recommander la création d'une catégorie de « pays vulnérables ». Il faudrait d'abord se demander qui aurait la responsabilité de créer cette catégorie pour qu'elle fasse autorité. Seules les Nations unies ont la légitimité pour le faire et une réponse négative a déjà été donnée quand la question y a été posée il y a cinq ans. On pourrait certes imaginer que cette position change. Mais pour en comprendre l'enjeu et examiner la question au fond, il convient de rappeler ce point d'histoire.

note brève
247
avril
2023
policy brief

Le rejet récent d'une catégorie générale

En 2018 le Comité des politiques de développement des Nations unies (CDP), rattaché à l'ECOSOC et en charge de suivre l'évolution de la catégorie des « Pays les moins avancés »/« Least Developed Countries » (PMA/LDCs) en en concevant les critères et en proposant les inclusions dans la liste et les sorties de celle-ci, avait suggéré de créer une catégorie de pays « facing extreme vulnerability to climate change and other environmental shocks », apparemment pour répondre aux critiques récurrentes qui lui étaient faites sur les conditions de sortie de la liste les pays gradués ou en voie de graduation : ceux-ci étaient généralement de petits pays ayant cessé d'être à revenu faible et ne se caractérisant plus par un niveau de capital humain lui-même particulièrement faible, mais demeuraient vulnérables au regard de l'indice de vulnérabilité que le Comité avait lui-même construit et qui est le troisième critère d'identification des PMA. Le besoin d'une nouvelle catégorie ne semblait alors se justifier que par la difficulté, sans doute surestimée, de modifier les critères de graduation de la catégorie PMA.

En effet, ceci aurait pu être fait en agrégeant les critères d'identification des PMA en un critère synthétique, ce qui aurait impliqué de prendre toujours en compte la vulnérabilité. L'ECOSOC ayant clairement écarté l'éventualité de créer une nouvelle catégorie de pays vulnérables (E/RES/2018/27), la préoccupation des pays concernés, des petits États insulaires notamment, s'est exprimée à travers une Résolution de l'Assemblée générale des Nations unies demandant que soit établi un indicateur de vulnérabilité susceptible de servir à orienter les flux financiers vers les pays vulnérables.

Il existe au demeurant une quasi catégorie générale, définie par le Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE, en fait une liste de pays où les flux concessionnels reçus peuvent être comptabilisés comme de l'APD. Cette liste, qui inclut tous les pays en développement hormis ceux qui sont à haut revenu par tête, a elle-même été discutée à l'occasion de la sortie d'un petit pays insulaire ayant atteint le seuil de haut revenu mais resté vulnérable

Diverses catégories particulières pour l'éligibilité à des fonds concessionnels

Sans que soit créée une catégorie générale, estampillée par les Nations unies, les institutions financières qui ont des guichets spéciaux pour l'octroi de ressources concessionnelles, établissent des conditions d'éligibilité à ces guichets. Ces conditions aboutissent de facto à la création de catégories spécifiques aux institutions. L'éligibilité des pays est généralement soumise à l'existence d'un niveau de revenu par tête inférieure à un certain seuil. Aux pays ainsi identifiés peuvent être ajoutés discrétionnairement d'autres pays. Le critère de vulnérabilité n'est alors généralement pas utilisé comme condition d'éligibilité.

Ce qui est en cause aujourd'hui est la création d'une nouvelle catégorie générale de pays vulnérables, qui pourrait servir de référence à l'ensemble des institutions financières.

Les raisons d'écarter la création d'une catégorie générale de pays vulnérables

Il y a plusieurs raisons pour lesquelles la création d'une catégorie nouvelle et générale de pays vulnérables n'est pas souhaitable.

La première, hélas illustrée par l'expérience de la catégorie des PMA, seule catégorie officielle reconnue par les Nations unies, est que *l'usage*

d'une catégorie pose toujours des problèmes à ses frontières, notamment lorsque l'appartenance à cette catégorie engendre des avantages spécifiques et qu'il s'agit d'en sortir. La catégorie des PMA est discutée précisément en raison du problème créé par la « graduation. D'où la recherche laborieuse de mesures permettant une « transition douce ». Les institutions financières qui définissent les conditions d'éligibilité pour leurs fonds concessionnels ont-elles-mêmes dû recourir à des mesures transitoires pour les pays qui cessé de remplir ces conditions.

La seconde raison et la plus importante, également illustrée par le cas des PMA, est que *l'usage d'une catégorie tend à faire considérer les pays qui en sont membres comme un bloc et conduit à ne pas différencier entre eux.* Mieux vaut différencier les pays vulnérables à partir de critères de vulnérabilité que les considérer en bloc comme un ensemble homogène. Or ceci apparaît aujourd'hui mieux que naguère possible grâce au consensus émergeant sur un indicateur multidimensionnel de vulnérabilité, qui reflète une vulnérabilité exogène ou structurelle, susceptible de servir à côté d'autres critères à l'allocation entre pays des fonds concessionnels (et éventuellement aussi pour l'éligibilité à ces fonds).

Une troisième raison de ne pas proposer la création d'une nouvelle catégorie tient à la *confusion qui en résulterait par rapport à la catégorie des pays les moins avancés*, avec laquelle une catégorie de pays vulnérables se recouperait inévitablement et largement. Cette superposition contribuerait encore à la fragmentation des financements, dans la mesure où la création d'une nouvelle catégorie créerait une pression pour que lui soit associé un nouvel instrument financier en vue de répondre aux besoins spécifiques des pays vulnérables, que l'on aurait du mal à différencier des besoins des PMA, si ce n'est à travers des critères continus.

Ajoutons que, dans la mesure où la vulnérabilité est multidimensionnelle, le souhait de créer une nouvelle catégorie *pourrait se transformer en un souhait d'autant de catégories qu'il y a de dimensions dans la vulnérabilité*, ce qui engendrerait pour chacune les mêmes problèmes que pour une catégorie générale et risquerait d'aboutir à un chevauchement des catégories correspondant aux différentes formes de vulnérabilité. Au demeurant la dimension au regard de laquelle il serait le plus facile d'isoler selon des critères d'exogénéité une catégorie de pays particulièrement vulnérables est celle du changement climatique.

Pour les diverses raisons indiquées *l'usage de critères continus de vulnérabilité pouvant guider la répartition des financements concessionnels entre pays est hautement préférable à la création formelle d'une nouvelle catégorie.*[1]

Si toutefois...

Si toutefois il fallait vraiment disposer d'une catégorie accueillant les pays les plus vulnérables, la solution la plus raisonnable serait, plutôt que de créer une nouvelle catégorie, de réviser la catégorie des PMA pour en faire une catégorie des « pays les moins avancés et les plus vulnérables ». Ceci impliquerait une révision en profondeur, mais finalement assez simple, des critères d'identification des pays membres. Il suffirait en effet, comme indiqué plus haut, d'agréger les trois critères d'identification des pays de la catégorie des PMA en un critère synthétique où la vulnérabilité aurait à côté du revenu par tête et du niveau de capital humain (les deux autres critères) une place adéquate. Le Comité des politiques de développement ne pourrait s'y engager que s'il recevait un mandat

1. Voir sur ce sujet P. Guillaumont, « Financer des politiques mondiales : mais pour qui ? » *Document de travail Ferdi* P319 (Travaux de la Chaire Architecture internationale du financement du développement), mars 2023 et « Prendre en compte la vulnérabilité dans la répartition mondiale des flux concessionnels », *Note brève Ferdi*, B246, mars 2023.

précis en ce sens de l'ECOSOC, auquel ses propositions sont destinées.

Même si une réforme des critères d'identification des PMA dans le sens indiqué est en elle-même souhaitable[2], il n'est pas sûr qu'elle doive ou puisse aller jusqu'à un changement de nature de la catégorie, qui s'est progressivement imposée et autour de laquelle s'est établie une série d'organes internationaux dédiés.

Au demeurant, dès lors qu'un accord est obtenu sur un critère général de vulnérabilité, chaque bailleur de fonds peut l'utiliser à sa guise (selon sa gouvernance), avec éventuellement d'autres critères comme le revenu par tête, pour fixer un seuil conditionnant l'éligibilité à des financements ou des mesures spéciales. Il définit alors lui-même sa catégorie de pays prioritaires, certes sans que soit garantie la cohérence mondiale de l'allocation des financements.

En bref, pour que les financements concessionnels fassent l'objet d'une meilleure allocation entre les pays, l'usage effectif par les bailleurs de fonds, en particulier multilatéraux, de critères de vulnérabilité continus, si possible homogènes, et non exclusifs d'autres critères, est plus important que la création d'une nouvelle catégorie ou même que la transformation de la catégorie des PMA en une catégorie de pays les moins avancés et les plus vulnérables.

2. Voir P.Guillaumont, « Réformer les critères d'identification des Pays les moins avancés selon la logique de la catégorie », *Note brève Ferdi*, B176, novembre 2018, et « La logique de la catégorie des Pays les moins avancés au cours d'un demi-siècle », *Note brève Ferdi*, B225, décembre 2021.

FERDI

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

n° ISSN : 2275-5055

Directeur de la publication : Patrick Guillaumont

note brève 247 avril 2023 policy brief