

L'indice de vulnérabilité multidimensionnelle sous les projecteurs : pour quel usage ? *

Patrick GUILLAUMONT



PATRICK GUILLAUMONT, Président de la Ferdi

Il a fallu parcourir un long chemin pour arriver à l'indice de vulnérabilité multidimensionnelle, désigné maintenant sous son sigle MVI. Depuis plus de 30 ans les petits États insulaires en développement (SIDS), lors des réunions internationales qui leur étaient consacrées, notamment à Maurice en 2005 et à Samoa en 2014, demandaient que fût établi un indice qui montrerait leur vulnérabilité et pourrait être utilisé afin de canaliser vers eux plus de ressources. Le coup d'envoi pour l'élaboration d'un tel indice a été donné par la résolution 75/215 de l'Assemblée générale des Nations unies en décembre 2020 invitant son Secrétaire général à faire des recommandations pour établir un « indice de vulnérabilité multidimensionnelle pour les petits États insulaires, incluant sa finalisation potentielle et son utilisation ».



* Ce texte a bénéficié du concours de Sosso Feindouno, sans pouvoir engager sa responsabilité.

.../... Le premier résultat de cette résolution a été l'élaboration et la publication d'un rapport préparé par UN-OHRLS dans le cadre de son mandat pour coordonner le SAMOA Pathway¹ et intitulé *Possible Development and Uses of Multidimensional Indices. Analysis and Recommendations* (Nations unies, 2021).

Ce rapport passait en revue les indicateurs existants s'apparentant à un MVI et établissait les critères que devrait remplir le MVI recherché. Outre les critères que doit remplir tout indicateur composite – à savoir la disponibilité et la fiabilité statistique de ses composants, d'une part; sa clarté et sa transparence, d'autre part – trois critères essentiels et spécifiques étaient mis en avant : (i) être multidimensionnel en couvrant les trois dimensions, économique, environnementale et sociale; (ii) être universel, c'est-à-dire concerner toutes les catégories de pays en développement et pas seulement les petits États insulaires, ce qui était la condition pour pouvoir comparer la vulnérabilité de ces pays à celle des autres; (iii) être séparable dans ses composants entre ce qui se concerne les facteurs vraiment exogènes par rapport à la politique présente, facteurs dits aussi structurels, et ceux qui dépendent de cette politique, ce qui était à la condition pour que la partie exogène ou structurelle puisse être utilisée comme critère d'allocation de ressources extérieures, sans aléa moral².

Ces trois principes essentiels qui fondent le MVI ont été retenus dans la feuille de route donnée par l'Assemblée générale au panel de haut niveau créé afin de développer un indice de vulnérabilité multidimensionnelle. Ce panel de 12 membres choisis parmi les noms proposés par les États s'est réuni pendant 18 mois dès le début de l'année 2022. Son rapport a été rendu public à l'automne 2023 et sa version finale publiée en février 2024 sous le titre *High-Level*

Panel on the Development of a Multidimensional Vulnerability Index (Nations unies, 2024), désignée ici sous le sigle *HLPMVI*.

Il convient de féliciter le panel pour l'important et remarquable travail effectué tant sur le plan conceptuel que statistique. Ce travail constitue une référence incontournable pour les chercheurs et décideurs politiques qui se préoccupent de la vulnérabilité structurelle des pays et souhaitent la prendre en compte dans leurs travaux ou leurs décisions. Il ne semble pas, toutefois, que le résultat fasse l'objet d'un total consensus, ni qu'il puisse être utilisé tel quel pour allouer plus de ressources en fonction de la vulnérabilité des pays. Or le succès du *HLPMVI* se mesurera principalement à l'usage qui en sera fait pour allouer les ressources concessionnelles à l'échelle internationale.

Pour apprécier l'usage qui pourra être fait du *HLPMVI*, il convient d'abord de souligner que son analyse des facteurs de vulnérabilité répond aux critères ci-dessus énoncés tout en reconnaissant qu'il comporte aussi quelques choix discutables. Ces choix expliquent certaines anomalies trouvées dans le classement des pays, lesquelles ont suscité diverses critiques à la fois au sein des Nations unies et à l'extérieur, et risquent de compromettre l'utilisation de l'indice par les sources de financement internationales, du moins dans sa forme actuelle. C'est pourquoi il est important que la résolution de l'Assemblée générale des Nations unies qui adoptera le *HLPMVI* prévoie clairement la possibilité de l'amender, notamment pour le rendre acceptable par les institutions de financement du développement.

Dans cette perspective, comme le rapport repose sur une distinction entre les facteurs structurels de vulnérabilité et les facteurs structurels d'un manque de résilience, nous considérons successivement ces deux parties du rapport, avant de présenter quelques remarques sur ses résultats et l'usage qui peut en être fait.

1. Comme indiqué dans le rapport : « Patrick Guillaumont and Laurent Wagner are the lead authors of this report under the direction of Tishka Fancis and Sai Navoti ».

2. Nous avons souligné avec Laurent Wagner la portée de ces trois critères (Guillaumont et Wagner, 2022), après les avoir présentés au Panel à sa séance d'ouverture.

► Des critères assez bien respectés pour la vulnérabilité structurelle

Le respect des trois critères de multidimensionalité, d'universalité et d'exogénéité semble bien avoir été un souci constant des auteurs lors de la rédaction du rapport. Le périmètre des trois dimensions (économique, environnementale et sociale) peut certes être défini de différentes façons. À une classification selon la source des chocs a été préféré un classement selon leur manifestation (économique, environnementale et sociale), ce qui s'est avéré pertinent.

Le principe d'universalité a été assez bien respecté, malgré le fait que l'indice était construit à la demande des petits États insulaires en développement. La pression exercée pour avoir un indice qui les concerne prioritairement a cédé devant l'évidence que, pour servir en priorité ces pays, il fallait que leur vulnérabilité puisse être comparée de façon équitable avec celle des autres pays. Toutefois, les PMA, peut-être insuffisamment associés à l'élaboration de l'indice, ont exprimé quelques réserves sur la fiabilité et le caractère véritablement universel de l'indice.

Le principe de *multidimensionalité* de l'indice a lui-même été bien respecté, même si les indicateurs de la dimension sociale ont manqué à intégrer la violence intérieure récurrente qui est une composante structurelle importante de la fragilité des États.

La cohérence des deux principes d'universalité et de multidimensionalité a été assurée grâce à l'usage pertinent, bien que parfois mal compris, d'une *moyenne quadratique* pour agréger les indices des diverses dimensions de la vulnérabilité³ : ce type de moyenne permet en effet de faire ressortir une vulnérabilité importante propre à un pays, par exemple insulaire ou au contraire semi-désertique, dans une dimension donnée, même si elle est faible les autres dimensions.

Le critère d'*exogénéité* était le plus difficile à respecter, la frontière pouvant parfois paraître incertaine entre ce qui relève de la politique présente et ce qui est dû à la politique passée, dont héritent les gouvernants actuels et constitue pour eux un facteur structurel. Mais c'est un critère essentiel pour que l'indice puisse être utilisé comme critère d'allocation internationale des ressources concessionnelles, sans créer un problème d'aléa moral (c'est-à-dire sans créer dans un pays receveur une incitation à accroître sa vulnérabilité) : en cas de doute le bon moyen logique d'établir la frontière entre ce qui devrait être considéré ou non comme structurel était de se demander s'il était acceptable qu'un accroissement du niveau de l'indicateur composant envisagé conduise à augmenter l'aide allouée à un pays. C'est pour cette raison, par exemple, qu'à juste titre l'inégalité des revenus ne devait pas être retenue⁴ (et non, comme il est dit dans le rapport, par manque de statistiques).

Un débat a eu lieu à cet égard sur l'opportunité d'inclure le taux d'exportation des biens et services comme composant de la vulnérabilité économique. Cette variable, incluse dans la version préliminaire, qui était ambiguë, car à la fois structurelle et l'expression d'une politique d'ouverture, a opportunément été enlevée de la version définitive, mais elle aurait pu tout aussi opportunément être maintenue comme variable multiplicative de l'instabilité des exportations de biens et services, facteur structurel incontesté de vulnérabilité, dont l'impact dépend de l'exposition des pays à ce type de choc, c'est-à-dire du taux d'exportation. Sur un sujet voisin, on peut s'étonner que l'instabilité dans les transferts des migrants, source majeure de recettes en devises pour certains pays, n'ait pas été considérée de la même façon que les exportations de services.

3. Recommandé et appliqué par la Ferdi depuis plusieurs années (cf. Guillaumont, 2022a).

4. Cf. Guillaumont 2022b

► Un traitement discutable de la résilience

Si l'analyse de la vulnérabilité structurelle dans ses trois dimensions est globalement satisfaisante, il n'en va pas de même en ce qui concerne la résilience, considérée dans le *HPLPMVI* sous l'aspect de résilience structurelle. Le traitement de la résilience dans le *HPLPMVI* soulève en effet plusieurs problèmes importants.

Le premier résulte de la symétrie artificielle que le rapport a voulu introduire entre les trois dimensions de la vulnérabilité structurelle et celles supposées du manque de résilience structurelle.

La résilience, qui est la capacité du pays à faire face aux chocs, est certes pour une part structurelle et pour une autre attribuable à la politique du pays. Pour ce qui concerne la part structurelle, il n'y a aucune raison de reprendre la distinction entre les trois dimensions retenues pour la vulnérabilité structurelle (économique, environnementale et sociale) et de leur faire correspondre trois dimensions similaires de résilience structurelle. Les principaux facteurs structurels de résilience (infrastructure et capital humain) sont en effet pour l'essentiel les mêmes, quelle que soit la catégorie de choc, et le partage des composants entre les trois dimensions ne repose pas sur une logique claire.

De plus, la façon d'agrèger les composantes de la résilience structurelle a été opérée sur la base d'une moyenne quadratique, comme pour la moyenne des composants de la vulnérabilité structurelle, sans aucune raison d'opérer ainsi : la moyenne quadratique s'imposait pour la vulnérabilité structurelle car, comme on l'a rappelé, ses différents composants ne sont qu'imparfaitement substituables l'un à l'autre, alors qu'ils le sont pour la résilience structurelle, d'autant que, comme on vient de l'indiquer, les frontières sont incertaines entre ses trois dimensions arbitrairement supposées. En bref, il aurait été plus judicieux, si un indicateur de résilience structurelle devait être introduit dans le MVI, que ce fût comme une quatrième dimension, ou comme coeffi-

cient multiplicatif de la vulnérabilité structurelle (deux solutions retenues dans l'indice universel de vulnérabilité du Commonwealth, qui de plus distingue clairement la résilience structurelle et la résilience « politique » et mesure celle-ci par un indice spécifique).

Un autre problème, lié à cette symétrie artificielle, tient au nombre d'indicateurs retenus du côté de la résilience, qui a été choisi égal à celui des indicateurs de vulnérabilité structurelle – à savoir 13, ce qui porte le nombre total d'indicateurs à manipuler pour construire l'indice égal à 26. On est bien loin de la recommandation de simplicité et de transparence qui figurait dans le rapport préalable à la constitution du *HPLPMVI*. La parcimonie d'un indicateur composite conditionne sa transparence. Et si l'objectif est d'avoir un indicateur utilisable dans une formule d'allocation des fonds concessionnels par des banques multilatérales, un nombre élevé de composants constitue un obstacle, comme déjà entendu du côté de ces institutions.

Dans ce souci de voir le MVI utilisé pour l'allocation, il conviendrait de réduire le nombre des composants que recouvre le manque de résilience structurelle en retirant d'abord ceux qui ne peuvent être considérés comme indépendants de la politique présente et ne seront jamais retenus comme arguments pour accroître l'allocation de financements. Le plus évident est naturellement la faible proportion de femmes dans les parlements (indicateur 26). Mais d'autres composants tombent sous le coup de la même critique : quelle institution acceptera d'allouer plus à un pays qui diminue sa couverture forestière (indicateur 20) ou même qui diminue son taux d'investissement (indicateur 16) ?

Finalement, le traitement de la résilience dans le *HPLPMVI* aurait pu être allégé non seulement en enlevant ce qui n'est vraiment pas exogène, mais aussi en intégrant dans la vulnérabilité structurelle des éléments qui pourraient y trouver leur place aussi bien que dans le manque de résilience. Il est traditionnel, dans l'analyse de la vulnérabilité, d'inclure, d'une part, l'ampleur et la probabilité

des chocs et, d'autre part, l'exposition des pays à ces chocs, comme cela était fait dans l'indice de vulnérabilité économique et environnementale (EVI) du CDP (*Committee for Development Policy*) des Nations unies. Or il faut bien reconnaître que la distinction entre l'exposition aux chocs et le manque de résilience structurelle est parfois incertaine (notamment en ce qui concerne ce qui est qualifié de manque de résilience économique⁵).

La proposition bienvenue faite dans le rapport de compléter l'indice par un profil de vulnérabilité et résilience, comme cela est fait par le CDP pour les pays en voie de graduation de la catégorie PMA, pourrait permettre d'aller dans cette voie de simplification. Elle devrait aussi permettre d'identifier les facteurs politiques de résilience et de moindre vulnérabilité.

► Le test des résultats

Le classement par groupes de pays (SIDS, PMA, LLDCs⁶ et tous pays en développement, eux-mêmes classés par niveau de revenu par tête) est conforme à ce que l'on pouvait anticiper, comme le montre le tableau I du rapport p.43. Le groupe des SIDS est clairement le plus vulnérable, tant au regard de la médiane que de la moyenne, suivi par le groupe des pays à faible revenu ou celui des PMA, l'écart étant plus sensible pour la médiane que pour la moyenne.

Mais il existe des anomalies importantes au niveau des pays. Celles-ci ont provoqué des commentaires négatifs sur l'indice, qui, si elles ne sont pas corrigées à l'avenir, risquent de le décrédibiliser et par là-même d'affaiblir le principe d'utilisation d'un tel type d'indice dans une formule d'allocation des fonds concessionnels. Le panel a choisi de ne pas faire apparaître le rang des pays pour les différents indicateurs, craignant sans doute des réactions trop particu-

lières et parce que les différences de rang correspondent dans certains cas à des très faibles différences dans la valeur des indicateurs. Mais si l'objectif est de voir le *HLPMTI* utilisé comme un des critères d'allocation des fonds concessionnels entre pays, c'est évidemment le niveau de l'indicateur dans chaque pays qui importe, et la transparence est alors requise.

Relevons à titre d'exemple d'anomalie le cas du Népal, trouvé (même si légèrement) « moins vulnérable que l'Inde » (au 110^e rang au lieu du 108^e pour l'Inde ! Si l'on n'avait retenu que la vulnérabilité structurelle (sans la résilience), le Népal aurait été jugé plus vulnérable (98^e rang et classé plus vulnérable que l'Inde, 137^e rang). Même corrigé, ce rang interroge pour le *HLPMTI*, comme naguère pour le niveau du EVI utilisé par le CDP pour considérer le Népal éligible à la graduation hors de la catégorie des PMA (cf. Guillaumont 2017, 2019) : ni les chocs très importants et susceptibles de se renouveler qu'a représenté dans ce pays la chute des transferts de migrants (première source de devises) lors des crises du Moyen-Orient, ni le terrible (et récurrent) tremblement de terre de 2015, ni le risque de rupture des lacs glaciaires dû au réchauffement climatique (qui aurait pu être intégré à l'indicateur de risque d'inondation des zones à basse altitude) n'ont eu un impact sensible sur le niveau du *HLPMTI*. Une chasse aux anomalies aurait permis ou permettra peut-être dans l'avenir d'améliorer les indicateurs.

Si les modifications mineures suggérées plus haut étaient appliquées, ceci suffirait à atténuer fortement les anomalies qui ont été relevées, mais un résultat encore plus convaincant et opérationnel pourrait être obtenu dans la perspective d'une utilisation pour l'allocation des fonds concessionnels de la seule partie du *MVI* consacrée à la vulnérabilité structurelle.

Il est à noter que le classement par groupes de pays ne serait pas fondamentalement modifié, mais les principales anomalies par pays pourraient être évitées, car la fragilité principale

5. A titre d'exemple on peut noter que la concentration de la production figure parmi les indicateurs du manque de résilience, et la concentration des exportations parmi les indicateurs de vulnérabilité.

6. Landlocked Developing Countries (pays enclavés).

du *HLPMVI* tient à la façon dont y est traitée le manque de résilience structurelle, tout à fait inadéquate.

► Prochaines étapes

Plusieurs solutions se présentent pour éviter un enlisement dans le processus d'adoption et de mise en œuvre du MVI. Il s'agit de trouver un véritable consensus sur le *HLPMVI* et la façon dont il peut contribuer efficacement à une meilleure allocation des ressources concessionnelles en faveur des pays pauvres et vulnérables.

Une solution, suggérée plus haut, pourrait être de renoncer à présenter le *HLPMVI* complet comme un possible critère d'allocation et de n'en retenir, à cette fin, que la partie « vulnérabilité structurelle », en laissant de côté sa partie « résilience structurelle » qui servirait de complément d'information pour les profils de vulnérabilité et résilience qui sont, d'autre part, recommandés par le HLP. La partie « manque de résilience structurelle » est en effet trop discutable pour être incluse dans un critère d'allocation, et les éléments principaux de résilience structurelle (capital humain et infrastructure) peuvent être pris en compte autrement par les institutions financières dans leur modèle d'allocation. Mais on imagine mal que l'UNGA s'accorde sur une critique profonde du contenu du *HLPMVI*.

La solution serait de présenter le *HLPMVI* comme un simple exercice illustrant ce que peut être un indice de vulnérabilité multidimensionnelle en soulignant qu'il appartient aux différentes institutions financières acceptant de prendre en compte la vulnérabilité structurelle dans leur allocation d'établir leur propre indice « dans l'esprit du MVI », c'est-à-dire conformément aux principes qui sont à la base de son élaboration : multidimensionalité, universalité, exogénéité (cf. Guillaumont 2023a et 2023 b). Il leur serait simultanément recommandé d'affiner l'analyse de la résilience en distinguant la ré-

silience structurelle et la résilience politique. Le complément normal de l'inclusion de la vulnérabilité structurelle (et du manque de résilience structurelle) dans leur formule d'allocation serait en effet de tenir compte de la politique de résilience dans l'évaluation de la « Performance », qui est une variable traditionnelle et importante d'une telle formule, qualifiée précisément de *Performance Based Allocation* (PBA). La résilience politique n'y figure pas en tant que telle et elle n'est pas analysée dans le rapport du HLP.

Enfin, dans le prolongement de la proposition précédente et pour lui donner plus de contenu il serait opportun de se référer à la déclaration intitulée *MDBs Vision Statement* adoptée lors du Sommet de Paris de juin 2023 pour un nouveau pacte financier mondial⁷ et maintenant porté par le Partenariat de Paris pour les Peuples et la Planète (4P) qui énonce : « *MDBs could explore a common definition of vulnerability taking into account the UN workstream in that regard and to develop common guidelines for the targeted use of concessional finance to address vulnerabilities* » (para 4.c). Ainsi pourrait-il être recommandé que soit créé un groupe de travail commun aux principales banques multilatérales de développement et auquel les Nations unies, à travers OHRRLLS et UN DESA, pourraient apporter leur concours. Les experts que ces institutions désigneraient seraient invités à se mettre d'accord pour choisir un indice commun susceptible d'être utilisé dans leur formule d'allocation par les institutions qui décideraient ou envisageraient de le faire.

Sans une flexibilité suffisante dans la définition et le contenu du MVI, il y a peu de chance que l'indice en tant que tel soit considéré par les banques multilatérales de développement pour conduire leur politique en matière d'allocation, sauf pour soutenir que l'usage d'un tel indice n'est pas approprié à cette fin.

Dans tous les cas, il faudrait évidemment prévoir que l'unité ayant en charge la mise

7. <https://pactedeparis.org/pdf/multilateral-development-banks-vision-statement.pdf>.

en œuvre du MVI ait, sous le contrôle d'un groupe d'experts – sans doute le *Independent MVI Advisory Panel* prévu dans le rapport –, la pleine liberté de l'améliorer en fonction des critiques scientifiques qu'il aura suscitées, tout en respectant les principes fondateurs.

► Références

- **Guillaumont P.** (2017) « Vulnerability and Resilience: A Conceptual Framework Applied to Three Asian Countries—Bhutan, Maldives, and Nepal », Asian Development Bank, South Asia *Working Papers Serie*.
- **Guillaumont P.** (2019) *Out of the trap: Supporting the least developed countries*, Economica-Ferdi, 324 p.
- **Guillaumont P.** (2022a) « Averaging is Key to Build and Use a Multidimensional Vulnerability Index », Ferdi *Note brève* B238, juillet.
- **Guillaumont P.** (2022b) « Should inequality be a component of the multidimensional index? », Ferdi *Note brève* B243, décembre.
- **Guillaumont P.** (2023a) « Taking into account vulnerability in the global distribution of concessional flows », Ferdi *Note brève* B246, avril.
- **Guillaumont P.** (2023b) « On the principles of allocation of concessional finance, in particular from Multilateral Development Banks », Ferdi *Note brève* B259, décembre.
- **Guillaumont P., Wagner L.** (2022) « Three criteria that a multidimensional vulnerability index should meet to be used effectively », Ferdi *Note brève* B234, mai.
- **Nations unies** (2021) *Possible Development and Uses of Multidimensional Vulnerability Indices, Analysis and Recommendations*, prepared by UN-OHRLS per its mandate to coordinate the implementation of the SAMOA Pathway under the direction of Tishka Francis and Sai Navoti, with Patrick Guillaumont and Laurent Wagner as lead authors.
- **Nations unies** (2024) *High-Level Panel on the Development of a Multidimensional Vulnerability Index*, Final report, février.



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

