

En route vers la conférence des Nations unies sur les PMA : Que signifie COVID-19 pour les vulnérabilités des PMA et les mesures de soutien ?

21 OCTOBRE 2020

LA VULNÉRABILITÉ DES PMA FACE À LA COVID-19

1. La vulnérabilité, caractéristique structurelle des PMA

La vulnérabilité d'un pays est le risque qu'il soit affecté par des chocs exogènes. Elle peut résulter de facteurs structurels ou de choix politiques. Les PMA sont définis comme des pays pauvres souffrant de handicaps structurels élevés qui pénalisent leur développement durable. Cette catégorie regroupe ainsi des pays dont la spécificité est d'être structurellement plus vulnérables que les autres, pour des raisons indépendantes de leur volonté présente. C'est cette situation involontaire de faiblesse qui justifie en termes d'équité l'assistance de la communauté internationale. Pour cela, il est indispensable d'isoler les facteurs structurels de la vulnérabilité. C'est pourquoi l'analyse de la vulnérabilité structurelle des PMA se distingue des analyses plus générales de la vulnérabilité et de la fragilité qui considèrent tout aussi bien les facteurs dépendant de la politique présente des pays que les facteurs qui n'en dépendent pasⁱ. A cette fin, il est nécessaire de bien prendre en compte les différents types de vulnérabilité structurelle auxquelles les PMA font face.

L'appartenance à la catégorie était jusqu'à cette année établie en fonction du niveau de vulnérabilité économique et de capital humain et du revenu national brut par habitant.

L'indicateur de vulnérabilité considéré comme critère d'éligibilité à la catégorie PMA était l'EVI (*Economic Vulnerability Index*). Le caractère structurel de l'indice répondait bien à la nécessité de ne considérer que des facteurs exogènes et persistants (économiques ou naturels), c'est-à-dire qui ne dépendent pas des politiques en vigueur dans un pays. L'EVI, tel qu'il était construit depuis 2005 a été recomposé en 2020 de façon à distinguer ce qui était proprement économique et ce qui était plutôt environnemental de façon à apparaître comme un indice de vulnérabilité économique et environnementale. Il est important toutefois, afin d'appréhender complètement la vulnérabilité structurelle des PMA, de considérer aussi la vulnérabilité qui est spécifiquement liée au *changement climatique* et qui dépend des probabilités de chocs futurs, ainsi que la vulnérabilité qui est due aux facteurs structurels de la *fragilité politique*.

Pour mesurer la vulnérabilité au changement climatique dans ce qu'elle a de structurel il faut isoler les facteurs indépendants de la politique des pays et susceptibles d'affecter les pays à l'avenirⁱⁱ. Quant à la vulnérabilité ou fragilité politique, sa dimension structurelle peut aussi être reflétée par des indicateurs appropriésⁱⁱⁱ.

Ces trois composantes de la vulnérabilité structurelle, qui peuvent éventuellement être combinées en un indicateur synthétique, doivent être prises en compte dans une politique juste d'allocation des ressources concessionnelles^{iv}. L'Assemblée générale des Nations Unies a déjà invité les partenaires du développement à tenir compte des indicateurs correspondant aux trois critères d'identification des PMA, dont l'EVI, dans l'allocation de leur aide. Cette recommandation devrait normalement s'étendre aux diverses formes de vulnérabilité structurelle.

en partenariat avec



The Commonwealth



Evidence.
Ideas.
Change.



UNITED NATIONS
UNIVERSITY
UNU-WIDER



SOUTHERN VOICE



CIR
Le consensus pour le développement des PMA

2. Au regard des indicateurs existants les PMA apparaissent déjà très vulnérables

Les PMA sont aujourd'hui par définition caractérisés par un EVI élevé, un HAI (*Human Asset Index*) faible et un revenu national brut par habitant bas. Avant la crise de la Covid-19, lors de la dernière revue des PMA par le CDP (Committee for Development Policy) en 2018 (la réforme de l'EVI ne sera mise en œuvre que pour la prochaine revue en 2021) :

- Deux tiers des PMA (30) avaient un EVI supérieur au seuil d'inclusion dans la catégorie (36). Ces 30 PMA représentaient 53% des pays dont l'EVI est supérieur au seuil.
- 70% des PMA (33) avaient un HAI inférieur au seuil d'inclusion dans la catégorie (60). Ces 33 PMA représentaient 85% des pays dont le HAI est inférieur au seuil.
- Parmi les 30 pays à faible revenu (c'est-à-dire dont le RNB/h est inférieur à 1025US\$), 28 étaient des PMA.

Les PMA apparaissent aussi en moyenne physiquement plus vulnérables au changement climatique au regard de l'indicateur PVCCI, leur indice moyen étant significativement supérieur à celui des autres pays. Les 15 pays africains ayant le plus fort PVCCI sont tous des PMA.

Enfin, nombre de PMA s'avèrent politiquement fragiles et en conflit ou en situation de conflit. D'après la dernière liste des « situations fragiles et conflictuelles » de la Banque mondiale^v, deux tiers (25) des 39 pays concernés sont des PMA tandis que plus de la moitié des 47 PMA sont dans une telle situation. Ces chiffres illustrent le caractère « fragile » de nombreux PMA mais ne permettent pas de distinguer la partie structurelle de cette fragilité. Selon l'Indice de violence interne (IVI) qui est « structurel », parmi les 15 pays africains ayant le plus fort indice 11 sont des PMA.

3. L'impact de la Covid-19 sur les PMA sera considérable

Les données de l'Organisation mondiale de la Santé (OMS) semblent montrer que les contaminations et les décès dus à la Covid-19 sont significativement moins élevés dans les PMA (et d'une manière générale dans les pays les plus pauvres) que dans le reste du monde, même s'il existe un débat sur la fiabilité de ces données : au 5 octobre 2020, les PMA représentaient 14% de la population mondiale mais seulement 2,2% des cas détectés et 1,3% des décès dus à la Covid-19.

L'inquiétude pour les PMA vient surtout de l'impact socio-économique de la récession économique mondiale engendrée par la pandémie et les politiques de confinement dans les pays développés. Le commerce mondial s'est effondré au second trimestre (-14,3%)^{vi} et les conséquences directes et indirectes semblent considérables pour l'ensemble des pays. Les PMA, bien que moins intégrés à l'économie mondiale échappent d'autant moins au choc économique qu'ils sont souvent encore très dépendants du prix des matières premières, lequel a sensiblement baissé, du revenu des travailleurs migrants qui subit le contrecoup de la baisse d'activité dans les pays plus riches, et de la baisse des recettes touristiques, essentielles pour certains d'entre eux. Une indication de la chute de revenu attendue dans les PMA du fait de la pandémie ressort de la comparaison entre les estimations de croissance pour 2020 faites par le FMI avant le déclenchement de l'épidémie et les dernières estimations (septembre 2020). Pour 45 PMA, la moyenne attendue pour la croissance du revenu par tête avant la crise était de 4,7% et chute à -0,2%, ce qui traduit une perte de près de 5 points de croissance. Celle-ci risque de se poursuivre au-delà de 2020. Les PMA qui semblent menacés de la plus

forte chute de leur taux de croissance du revenu par tête sont dans l'ordre : Sao Tomé et Príncipe, le Cambodge, la Mauritanie, la Sierra Leone, l'Afghanistan, la Guinée-Bissau, le Vanuatu, le Burundi, le Laos et le Soudan (pour les petits Etats insulaires en développement *SIDS*, la perte est en moyenne de près de 9 points)^{vii}.

Certes, en moyenne, les chutes de croissance ainsi estimées dans les PMA ne sont pas plus importantes que dans d'autres groupes de pays en développement, mais leur impact social risque d'y être au moins aussi important. En effet, la réaction de la santé et de l'éducation face aux chutes de revenu est sans doute d'autant plus forte que le revenu est plus faible.

Au total, la principale vulnérabilité sanitaire des pays les plus pauvres n'est pas tant la surmortalité directement associée à la Covid-19, qu'une surmortalité due à la récession transmise par les pays du Nord^{viii}. Dans les PMA les chances d'atteindre les ODD risquent d'être particulièrement compromises.^{ix}

En provoquant un choc exogène majeur et global, la Covid-19 n'a fait que révéler la vulnérabilité des PMA et risque fort d'impacter ces derniers durablement, à la fois sur les plans économique, social et politique. Il est à craindre qu'avec la Covid-19, non seulement le revenu par tête baisse, mais aussi que l'EVI augmente à travers les composants « instabilité des exportations », « instabilité de la production agricole » et « nombre de personnes affectées par les désastres naturels » et surtout que le HAI décline fortement à travers les indicateurs de sous-nutrition, de mortalité et d'éducation (pour certains d'ailleurs redéfinis). Avec la détérioration de la situation reflétée dans la dégradation des trois critères d'identification, plusieurs pays qui s'acheminaient vers la graduation risquent de s'en éloigner.

4. Implications pour les politiques de coopération.

Les pays développés ont ainsi la responsabilité et un intérêt à aider les PMA à rebondir et s'engager sur une voie de développement plus forte et durable. En vue de faire face aux effets dévastateurs du Covid-19, le groupe des PMA aux Nations Unies a publié, le 28 avril 2020, une déclaration commune sur le Covid-19, intitulée "Défis émergents et plan de relance mondial pour les pays les moins avancés"^x. Parmi les réponses que la communauté internationale peut apporter et promouvoir lors de la Cinquième Conférence des Nations Unies sur les PMA prévue en janvier 2022 à Doha, le fait de considérer de manière plus large et exhaustive la vulnérabilité comme critère pertinent de l'allocation de l'aide au développement semble pouvoir être une recommandation.

Au-delà du montant de l'aide, son utilisation pour renforcer les systèmes de santé et d'éducation qui auront été fragilisés semble essentiel. D'une façon générale augmenter la résilience des pays selon les priorités qu'ils auront eux-mêmes choisies semble devoir s'imposer. Il est nécessaire d'investir davantage dans la transformation et la résilience économiques des PMA. Les gouvernements des PMA - et la communauté internationale - doivent redoubler d'efforts pour mettre en œuvre des stratégies et des politiques efficaces qui facilitent la mobilisation des investissements en faveur des objectifs de développement durable.

Les deux événements virtuels organisés par l'OCDE, la Ferdi et l'OHRLLS les 21 et 23 octobre, en collaboration avec sept autres partenaires, visent à apporter des éléments de réflexion quant aux moyens dont dispose la communauté internationale pour aider les PMA à surmonter les défis que la crise du Covid-19 a révélés et les tensions qu'elle va probablement exacerber.

Questions pour le débat :

- Dans quelle mesure la crise de la Covid-19 va-t-elle accentuer les conséquences des vulnérabilités des PMA ? Peut-on mesurer ses effets indirects, notamment sur le plan économique et social ?
- Comment la crise va-t-elle affecter la position des pays par rapport aux critères d'identification des PMA, avec quelles conséquences sur les perspectives de graduation ?
- Quelles en sont les implications pour le système multilatéral et pour les politiques de coopération au développement ?
- Comment mieux prendre en compte les multiples vulnérabilités auxquelles sont exposés les PMA pour adapter les réponses apportées par la communauté internationale ?
- Comment les choix politiques et institutionnels des PMA peuvent-ils atténuer l'exposition aux chocs exogènes et leur impact ?
- Quelles mesures de soutien concrètes peut-on attendre de la Conférence PMA-V pour renforcer la résilience des PMA ?

ⁱ Voir notamment les travaux de l'OCDE « Etats de fragilité » : OCDE (2020), States of Fragility 2020, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/ba7c22e7-en>.

^l L'indicateur de vulnérabilité physique au changement climatique (PVCCI) répond aux critères d'exogénéité des composantes, n'utilise pas de variables socioéconomiques et met l'accent sur l'impact du changement : cf. Feindouno S., Guillaumont P. et Simonet C. (2020,) "The Physical Vulnerability to Climate Change Index: An Index to Be Used for International Policy", Ecological Economics, vol. 176, October

ⁱⁱⁱ Comme la récurrence de conflits et d'évènements violents que la société ne peut conjurer. Des indicateurs de violence Interne (IVI) et de risque de violence donnent une image de cette « vulnérabilité sociétale » : cf. Feindouno, S., Goujon, M. and Wagner, L. (2016) "Indice de la Violence Interne : une mesure composite et quantitative de la violence et de la criminalité internes dans les pays en développement", Ferdi Document de travail P151, avril 2016.. Cf. Feindouno S., Wagner L. (2020). *Les conflits internes dans le monde: Estimer les risques pour cibler la prévention*. Ferdi, Fondation Prospective et Innovation (FPI), septembre, 102 p.

^{iv} Guillaumont P. Guillaumont Jeanneney S., Wagner L., *Mesurer les vulnérabilités pour allouer l'aide au développement, en particulier en Afrique*, Ferdi, 2020, 155p.

^v <https://www.worldbank.org/en/topic/fragilityconflictviolence/brief/harmonized-list-of-fragile-situations>

^{vi} Le 6 octobre 2020, les prévisions de l'OMC tablaient sur une baisse de 9,2 % du volume du commerce mondial de marchandises pour l'année 2020 : https://www.wto.org/english/news_e/pres20_e/pr862_e.htm

^{vii} Deux récentes études du Centre de développement de l'OCDE porte sur l'impact de la Covid-19 dans les SIDS, soulignant pour ces pays le sens des arguments précédemment avancés. La première (Mapping the Economic Consequences of Covid-19 in Small Island Developing States) montre que, face à la présente crise, les SIDS les « plus riches » ne sont pas nécessairement plus résilients que les SIDS les « plus pauvres » et recommande au CAD d'explorer plus largement des mécanismes d'alerte et des indicateurs multidimensionnels pour surveiller la « qualité » de la croissance. La deuxième (COVID-19: Understanding Health Risks in Small Island Developing States) montre que le niveau de risque sanitaire des SIDS-PMA n'est pas plus important que celui des SIDS non-PMA.

^{viii} Guillaumont P. (2020) "Comment le Nord a transféré au Sud son risque de surmortalité due au coronavirus : ébauche d'un modèle de transfert international de mortalité", Ferdi Note brève B205, juin 2020 ;

^{ix} Feindouno S. (2020) "Connait-on l'élasticité de la mortalité par rapport à une forte baisse du revenu dans les pays en développement ?", Ferdi Note brève B208.

^x Ce document a été publié en tant que document officiel des Nations unies A/74/843, voir : <https://undocs.org/A/74/843>

en partenariat avec



The Commonwealth



Evidence.
Ideas.
Change.



UNITED NATIONS
UNIVERSITY
UNU-WIDER



SOUTHERN VOICE



CIR
Le centre pour le développement des PMA