

Les insaisissables dividendes de la paix

Comment conflits armés et terrorisme pèsent sur les résultats économiques.

*Sanjeev Gupta, Benedict Clements,
Rina Bhattacharya et Shamit Chakravarti*

LA FIN de la guerre froide devait être porteuse de dividendes de paix qui libéreraient des ressources à des fins plus productives. En fait, les conflits se multiplient un peu partout dans le monde, tandis que les groupes terroristes se font plus destructeurs et sophistiqués. Entre 1989 et 2000, plus de 4 millions de personnes seraient mortes au cours de conflits violents, tandis que les attaques terroristes internationales sont passées d'environ 342 par an entre 1995 et 1999 à 387 entre 2000 et 2001. Les pays à revenu faible ou moyen ont été les principales victimes : près de 70 % des conflits majeurs et plus de 20 % des attaques ter-

roristes internationales entre 1996 et 2000 ont eu lieu en Asie ou en Afrique.

Les perspectives de croissance des pays à court et à moyen terme ne manquent pas de souffrir des conflits et des actes terroristes, comme le suggèrent cet article et plusieurs études de cas :

- Le coût économique du conflit à Sri Lanka entre 1983 et 1996 avoisine 4,2 milliards de dollars, soit le double du PIB du pays en 1996.

- Le PIB par habitant du Pays basque a diminué de 10 % environ par rapport à une région comparable sans violence, l'écart s'élargissant lors des flambées de terrorisme.

- Les économies de la Grèce, d'Israël et de la Turquie ont fort souffert d'actes terroristes et leurs parts du marché touristique ont également fléchi, avec des effets de contagion notables dans d'autres pays méditerranéens.

- Les actes terroristes et la violence à grande échelle entre 1960 et 1993 ont entravé les échanges commerciaux bilatéraux d'un grand nombre de pays.

- Le coût du renforcement des mesures de sécurité après les attaques terroristes du 11 septembre 2001 est estimé à 75 milliards de dollars. Selon l'édition de décembre 2001 des *Perspectives de l'économie mondiale*, le coût à long terme pourrait s'élever à non moins de 0,75 % du PIB mondial.

Toutefois, on n'a guère analysé jusqu'ici comment les conflits et le terrorisme influent sur les résultats macroéconomiques et les finances publiques au niveau *national* et *international*. C'est ce que nous avons cherché à faire. Tout d'abord, nous avons évalué les effets des conflits armés au niveau national en examinant l'évolution de variables macroéconomiques et budgétaires (croissance, inflation, recettes et dépenses publiques, soldes budgétaires) avant (trois ans en moyenne), pendant et après (trois ans en moyenne) 22 conflits dans 20 pays — 6 en Afrique, 3 en Amérique latine, 2 en Asie, 2 au Moyen-Orient et 7 en Europe de l'Est et dans l'ex-URSS — entre 1985 et 1999. Puis, pour examiner plus rigoureusement les effets des conflits et du terrorisme, nous utilisons un système d'équations interdépendantes qui couvrent un plus large éventail de 45 pays, incluant des pays non touchés par des conflits ou des actes terroristes. Nos résultats confirment que les conflits armés et le terrorisme nuisent à la croissance et aux finances publiques, ce qui soulève des questions importantes pour les décideurs.

Définir conflit armé et terrorisme

Il n'existe aucune définition universelle d'un conflit, ni du terrorisme. Dans notre analyse «avant, pendant et après» un conflit, nous utilisons les données rassemblées par l'Institut international de recherche sur la paix de Stockholm (SIPRI) pour identifier les pays touchés par des conflits et la ou les périodes de conflit. Le SIPRI juge qu'un pays est touché par un conflit armé majeur si le bilan total des combats est d'au moins 1.000 morts et que les conflits font au moins 25 autres victimes dans le courant de l'année.

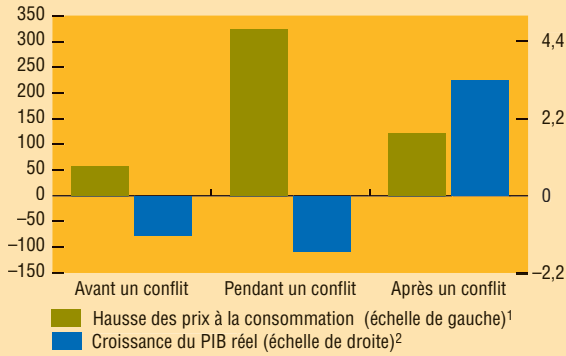
Pour notre analyse économétrique, nous utilisons l'indice du SIPRI pour les conflits et la note du Guide international des risques-pays (ICRG) sur les conflits comme valeur approximative du risque combiné du terrorisme et des conflits. L'indice du SIPRI indique la part de chaque période de cinq ans pendant laquelle il y a eu un conflit armé majeur dans le pays. La note de l'ICRG donne une évaluation globale de la violence due à une guerre civile, au terrorisme et aux troubles civils; malheureusement, il n'existe pas de note distincte pour le terrorisme. La note la plus élevée est attribuée aux pays «où il n'existe aucune opposition armée au gouvernement et où celui-ci n'exerce aucune violence arbitraire, directe ou indirecte, à l'encontre de sa propre population». La note de l'ICRG permet donc d'analyser les effets des conflits et du terrorisme sur un large éventail de pays et pas seulement sur ceux qui ont souffert d'un conflit armé majeur tel que défini par le SIPRI.

Graphique 1

Retombées économiques d'un conflit

L'inflation augmente sensiblement pendant un conflit, puis fléchit. La croissance du PIB réel ralentit juste avant et pendant un conflit, puis s'accélère notablement après la fin de celui-ci.

(Variation annuelle moyenne en pourcentage)



Source : FMI, base de données des *Perspectives de l'économie mondiale*.

¹Sur la base d'un échantillon de 9 pays.

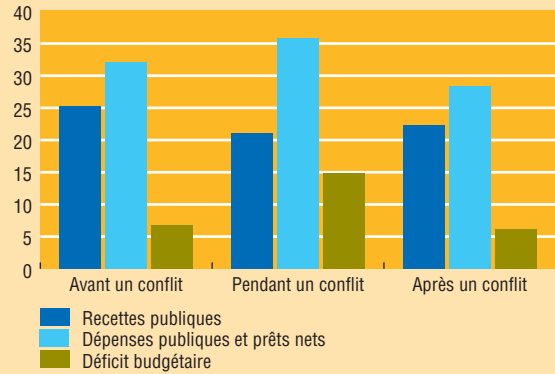
²Sur la base d'un échantillon de 12 pays.

Graphique 2

Répercussions sur le budget

Les conflits ont un effet notable sur les recettes, les dépenses et les déficits budgétaires¹.

(Pourcentage du PIB)



Sources : FMI, base de données des *Perspectives de l'économie mondiale*;

Banque mondiale, *World Development Indicators 2001*; calculs des services du FMI.

¹Sur la base d'un échantillon de 14 pays.

Comment les pays sont-ils touchés?

Les conflits armés et le terrorisme peuvent peser sur les comptes budgétaires en perturbant l'activité économique, en entravant l'efficacité de l'administration des impôts et en influant sur la composition des dépenses publiques d'une manière qui fait ralentir la croissance.

En général, les dépenses militaires augmentent en réponse aux conflits et au terrorisme et restent élevées même après la fin de la violence. Une hausse des dépenses militaires peut entraîner une baisse des dépenses consacrées à l'éducation, à la santé et à d'autres activités productives. En outre, la destruction des infrastructures physiques, l'interruption des services d'éducation et de santé, ainsi que les effets indirects sur le commerce, le tourisme et la confiance des entreprises pèsent sur la situation budgétaire et freinent la croissance. D'aucuns avancent que les dépenses militaires peuvent stimuler la croissance en assurant la sécurité intérieure et extérieure, ce qui encourage l'investissement et l'épargne privés et attire les investissements étrangers. Toutefois, il ressort de la plupart des ouvrages spécialisés que la majorité des pays peuvent stimuler la croissance par une réduction des dépenses militaires qui permet de libérer des ressources pour la formation de capital.

Les effets des conflits

Quel impact les conflits ont-ils sur la croissance? En fait, nous notons que la croissance du PIB s'accélère sensiblement au cours des années qui suivent immédiatement la fin d'un conflit. L'inflation monte en flèche pendant les conflits et chute brutalement après (graphique 1; la taille de l'échantillon varie selon les graphiques en fonction des don-

nées disponibles). Par ailleurs, la part de la formation brute de capital fixe dans le PIB s'accroît notablement dès la fin d'une crise.

Pour ce qui est des recettes et des dépenses publiques, les données indiquent que la part des recettes dans le PIB tend à baisser pendant un conflit et à remonter quelque peu juste après la fin d'un conflit (graphique 2). Le ratio des dépenses et prêts nets au PIB semble augmenter notablement lorsqu'un conflit éclate et chuter sensiblement à son issue. Une augmentation des dépenses militaires durant un conflit et dans les années qui le précèdent immédiatement déstabilise généralement la situation macroéconomique — comme en témoigne, par exemple, la hausse des déficits budgétaires et de l'inflation — mais n'entraîne pas une baisse de la part des dépenses d'éducation et de santé dans le PIB (graphique 3). Néanmoins, le niveau réel des dépenses d'éducation et de santé baisse pendant un conflit, parallèlement au déclin de l'activité économique (voir tableau). Lorsque l'insécurité ou

Qualité de la vie

Les indicateurs sociaux sont moins bons dans les pays en proie à des conflits armés¹.

	Avant un conflit	Pendant un conflit	Après un conflit	Nombre de pays fournissant des données
	(Taux annuels moyens de variation)			
Espérance de vie à la naissance, total (années)	0,4	-0,5	0,4	5
Taux de mortalité infantile (pour 1000 naissances vivantes) ²	3,8	0,6	0,0	7
Taux brut de scolarisation primaire	...	2,6	3,2	9
Taux brut de scolarisation secondaire	...	1,1	2,1	9
Taux brut de scolarisation post-secondaire	...	-1,5	2,1	9
<i>Pour mémoire</i>				
Dépenses d'éducation (croissance réelle par habitant, médiane)	...	-4,3	5,4	8
Dépenses de santé (croissance réelle par habitant, médiane)	...	-8,6	5,1	8

Note : ... signifie qu'aucune donnée n'est disponible.

¹Combine tous les pays à faible revenu et les pays à revenu intermédiaire (tranches inférieure et supérieure) touchés par des conflits armés, comme noté dans l'article. Les catégories de revenu sont fondées sur les critères de la Banque mondiale. Référence : PNB par habitant en 1998. Pour les pays à faible revenu, 760 dollars ou moins; pour les pays à revenu intermédiaire (tranche inférieure), 761 à 3.030 dollars, et pour les pays à revenu intermédiaire (tranche supérieure), 3.031 à 9.360 dollars.

²Un taux positif signifie une amélioration.

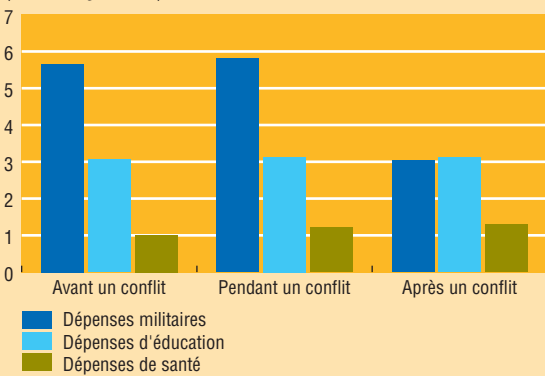
Sources : FMI, base de données des *Perspectives de l'économie mondiale*; Banque mondiale, *World Development Indicators 2001*; autorités nationales; estimations des services du FMI.

Graphique 3

Des armes, pas des écoles ni des centres sanitaires

Les dépenses militaires montent en flèche juste avant un conflit et restent élevées jusqu'à ce qu'il prenne fin¹.

(Pourcentage du PIB)



Sources : FMI, base de données des *Perspectives de l'économie mondiale*; Banque mondiale, *World Development Indicators 2001*; calculs des services du FMI.
¹Sur la base d'un échantillon de 14 pays pour les dépenses militaires et de 6 pays tant pour les dépenses d'éducation que de santé.

la violence provoquent un ralentissement économique, les recettes fiscales diminuent. Les conflits armés — surtout s'ils se prolongent — peuvent aussi réduire l'assiette de l'impôt, par exemple en détruisant des entreprises.

Comme prévu, les conflits aggravent les indicateurs socioéconomiques, du moins au début. La progression de l'espérance de vie à la naissance ralentit sensiblement pendant un conflit, mais s'accélère de nouveau dès qu'il prend fin. Les taux bruts de scolarisation augmentent nettement à tous les niveaux dès la fin d'un conflit armé. Toutefois, la baisse du taux de mortalité infantile ralentit notablement durant un conflit et continue de ralentir juste après la fin des combats.

Validation des résultats

Ces résultats doivent toutefois être interprétés avec prudence. L'analyse ci-dessus ne prend pas en compte des variables autres que les conflits armés qui peuvent aussi influencer sur les résultats budgétaires et macroéconomiques. Afin d'isoler les effets des conflits et du terrorisme, nous utilisons un modèle plus rigoureux conçu pour montrer les divers canaux par lesquels ces événements peuvent influencer sur la croissance d'un pays et ses finances publiques. Nous posons simultanément des équations pour la croissance, les recettes fiscales et la composition des dépenses publiques, et nous incluons non seulement nos mesures des conflits et du terrorisme, mais aussi d'autres variables explicatives pertinentes. L'analyse est fondée sur une série de données concernant 45 pays, dont deux tiers environ n'ont été touchés par aucun conflit ou acte de terrorisme, et en utilisant des moyennes annuelles sur cinq ans, de 1980 à 1999.

Afin de vérifier ce modèle, nous examinons tout d'abord si la croissance est sensible aux variables qui mesurent les conflits et le terrorisme. Nous utilisons un indice établi par le Guide international des risques-pays (ICRG) pour les conflits et le terrorisme et un indice établi par l'Institut international de recherche sur la paix de Stockholm (SIPRI) pour les conflits uniquement (voir encadré). Nous incluons aussi d'autres variables dont on sait qu'elles influent sur la crois-

sance, telles que le revenu initial par habitant, le niveau d'instruction initial, le rapport de dépendance (enfants et personnes âgées/population d'âge actif) et une variable représentative de la composition des dépenses publiques. Deuxièmement, nous examinons les recettes fiscales en utilisant le revenu réel par habitant et le ratio exportations non agricoles/production totale comme variables explicatives, ainsi que les variables représentant les conflits et le terrorisme, pour saisir à la fois les effets directs des conflits et du terrorisme sur les recettes et leurs effets indirects sur l'activité économique. Troisièmement, nous analysons les déterminants de la part des dépenses militaires dans les dépenses publiques en utilisant les indicateurs des conflits et du terrorisme comme variables explicatives, ainsi que les dépenses militaires des pays voisins. Nous vérifions ainsi les effets des conflits et du terrorisme sur la croissance via la composition des dépenses publiques.

Les résultats statistiques du modèle confirment ceux de notre analyse «avant, pendant et après». Selon nos indicateurs, les conflits et le terrorisme combinés, ainsi que les conflits uniquement, ont un effet statistiquement significatif sur la part des dépenses militaires dans le total des dépenses publiques, ce qui tend à ralentir la croissance économique. Les recettes publiques sont aussi touchées indirectement par les conflits et le terrorisme via leurs effets négatifs sur la croissance, bien qu'aucune donnée statistique n'indique que les conflits et le terrorisme influent directement sur les recettes. Les conflits exercent aussi un effet direct sur la croissance, alors que les indicateurs des conflits et du terrorisme combinés ne font apparaître aucun effet statistiquement significatif.

Implications pour l'action des pouvoirs publics

Il ressort de ces résultats que les pays qui mettent fin aux conflits et combattent le terrorisme réaliseront des gains notables en matière de croissance, de stabilité macroéconomique et de recettes fiscales. L'arrêt des conflits et du terrorisme ainsi que le rétablissement de la sécurité peuvent générer de substantiels dividendes de la paix, en libérant des ressources budgétaires qu'un pays peut utiliser afin de réduire son déficit, d'abaisser les impôts ou d'augmenter les dépenses favorables aux pauvres.

Après un conflit, la reconstruction passe par une remise en état des institutions et des infrastructures, un long processus qui nécessite souvent la participation de donateurs et de la communauté internationale. Depuis 1995, le FMI accorde des prêts à des pays sortant d'un conflit dans le cadre de son mécanisme d'aide d'urgence. Entre 1995 et 2000, il a prêté 300 millions de dollars à sept de ces pays. **F&D**

Tous les auteurs de cet article travaillent au Département des finances publiques du FMI. Sanjeev Gupta est Sous-Directeur, Benedict Clements Chef de division adjoint, Rina Bhattacharya économiste et Shamit Chakravarti agent principal de recherche.

Cet article est fondé sur le document de travail du FMI n° 02/142, intitulé "Fiscal Consequences of Armed Conflict and Terrorism in Low- and Middle-Income Countries," de Sanjeev Gupta, Benedict Clements, Rina Bhattacharya et Shamit Chakravarti (Washington).