

LES ACTIONS DU FMI, DE LA BANQUE MONDIALE ET DE L'OMC, FACTEURS DE REDUCTION DES CONFLITS INTERNES OU INTERNATIONAUX?

PAR

MAYEUL KAUFFMANN¹

Les grandes théories économiques des XVIII^e et XIX^e siècles ont conduit à des visions contrastées des effets politiques de l'internationalisation des échanges économiques. Selon les (néo-)classiques, cette dernière est censée restreindre le rôle de l'Etat et apporter la paix, tandis que, pour les marxistes, elle est la dernière étape du capitalisme et les violences qu'elle suscite doivent conduire à la révolution. Cette inconciliabilité théorique, combinée aux effets de la crise des années 1930 – qui a facilité l'arrivée d'Hitler au pouvoir –, a donné lieu à une recherche pragmatique de la paix : les principales organisations économiques internationales (OEI), dont la conception, durant la Seconde Guerre mondiale, a été influencée par des praticiens des relations économiques internationales – notamment H. White et D. Mitrany –, devaient, par une coordination accrue, se contenter de corriger les principaux effets négatifs du libéralisme, afin d'obtenir une croissance économique durable. La paix universelle devait en résulter spontanément. De cette vision technicienne a découlé une répartition stricte des tâches entre chacune des OEI. La Banque mondiale devait faciliter le financement de la reconstruction et du développement économique, le FMI assurer la stabilité du système financier international et le GATT – devenu organisation à part entière avec l'OMC, en 1995 – favoriser la libéralisation du commerce international. L'ensemble n'était que théoriquement chapeauté par l'ONU, créée après les institutions financières internationales – FMI et Banque mondiale.

Pourquoi alors se pencher sur la relation OEI-dépenses et sécurité militaires? Nous verrons que les actions des OEI concernent bel et bien les questions liées à la guerre et à la paix, même si on se limite à la dimension la plus essentielle de ces deux notions : la sécurité militaire, que l'on définit comme l'absence de menace sur la vie des personnes résultant de l'utilisation massive et organisée d'armes létales. Sans sécurité militaire, aucune autre dimension de la sécurité – sociale, économique, intérieure... – ne peut être obtenue de manière satisfaisante. Une autre raison d'étudier ici cette question est que cela n'aurait pu être fait au sein même des OEI : les dépenses et la sécurité militaires ont été ignorées par les institutions financières internationales durant la Guerre froide et, aujourd'hui, les conflits sont vus par les chercheurs de ces institutions comme des phénomènes non économiques exogènes. De manière générale, les OEI ont été jusqu'ici assez imperméables aux économistes s'intéressant à la sécurité militaire.

L'argument central de cet article est que le projet de mise en place des OEI élaboré pendant la Seconde Guerre mondiale aurait pu apporter une contribution économique au maintien de la sécurité militaire – mais il fut incomplet aussi bien sur le plan théorique que dans sa réalisation, ce qui peut s'analyser en deux volets.

D'une part, du fait de leur mandat initial spécialisé, de l'interprétation qui en a été faite et du contexte politique de la Guerre froide, les OEI ont exclu de leur champ d'action les dépenses militaires et le commerce des armes. Elles ont été de ce fait incapables de favoriser le désarmement. Malgré les discours en apparence volontaristes de leurs représentants à la fin de la Guerre froide, l'absence d'engagement des institutions financières internationales sur la question des dépenses militaires a perduré. Organisée par le GATT puis l'OMC, la libéralisation des échanges a été différenciée entre les domaines civils et militaires, encourageant ainsi l'instrumentalisation du secteur militaire dans la poursuite d'objectifs économiques civils. D'autre part, la mondialisation économique, du fait de ses conséquences désastreuses en l'absence de coordination internationale, a été perçue par les participants à la conférence de Bretton Woods comme devant être encadrée par des OEI, afin de sauvegarder la sécurité militaire, mais cet encadrement a été insuffisant : il n'a pris en compte ni les relations de pouvoir, mêlées aux relations économiques et sources de conflits internationaux, ni la dimension sociale des politiques économiques, susceptible d'aggraver les risques de guerres civiles.

L'INCAPACITE DES OEI A FAVORISER LE DESARMEMENT

Jusqu'à la fin des années 1980, les OEI ont été écartées de la question des effets économiques des dépenses militaires, en raison notamment de la rivalité entre les deux blocs. Cependant, les mandats et

¹ Chargé de mission au Consortium des pôles européens Jean Monnet.

moyens d'action sont assez différents entre, d'une part, les institutions financières internationales et, d'autre part, le GATT et l'OMC. Dans les faits, l'incapacité des OEI à favoriser le désarmement s'est traduite de deux manières différentes.

En ce qui concerne la Banque mondiale et le FMI, leur principal moyen d'action passe par la conditionnalité de leurs prêts. Jusqu'en 1989, l'absence de lien entre cette dernière et les dépenses militaires n'avait pas été mise en cause. Au début des années 1990, le sujet a cessé d'être «tabou», sans que cela sorte les institutions financières internationales de leur immobilisme sur le sujet.

La portée des accords du GATT, puis de l'OMC, vient de ce qu'ils ont maintenu les armements et les marchandises à usage militaire dans une situation d'exception, contrastant fortement avec la libéralisation de grande ampleur du commerce de marchandises à usage civil. Cette libéralisation à deux vitesses, combinée à un statut particulier pour le commerce des biens à usage dual, a conduit à l'émergence d'un «pseudo-mercantilisme». Par un mécanisme complexe, les règles fixées par les accords du GATT et de l'OMC ont contribué au maintien de dépenses militaires élevées et d'un commerce des armes important.

L'absence d'engagement concret des institutions financières internationales sur la question des dépenses militaires

Pour des raisons épistémologiques et politiques, les institutions financières internationales ne se sont jamais concrètement engagées sur la question des dépenses militaires – même après la fin de la Guerre froide. Or, de nombreux progrès sont à la fois possibles et souhaitables, notamment au FMI. La prise en compte des dépenses militaires dans l'attribution des aides des différents donateurs nécessiterait une action multilatérale, incluant la participation des institutions financières internationales.

Les institutions financières internationales ont une perception tronquée des causes et conséquences des dépenses militaires et une vision optimiste du désarmement et des effets de leur propre conditionnalité. Dans leurs analyses des causes et conséquences des dépenses militaires, les chercheurs des institutions financières internationales ont eu une approche partielle, essentiellement financière. Si la Banque mondiale a montré une capacité d'évolution sur ce point supérieure à celle du FMI, aucune de ces deux institutions n'a tenté une approche alternative fondée sur la notion de développement humain et les travaux d'Amartya Sen notamment. Nous avons montré² la faisabilité d'une telle approche en construisant d'abord un indicateur de «déficit en développement humain», mesurant la différence entre l'IDH effectif – indicateur de développement humain du PNUD – et un «IDH potentiel» – pour un niveau de PIB donné. Pour les pays du Proche et Moyen-Orient³ qui n'ont pas connu de conflit durant la période 1986-1994, on montre que le niveau moyen des dépenses militaires – en% du PNB – sur cette période explique la majeure partie du déficit en développement humain de 1995 – $R^2=0,78$. Un modèle économétrique simple sur 115 pays en paix confirme cette analyse des déterminants du niveau de l'IDH : les dépenses militaires tendent à réduire le niveau de développement humain, mais les analyses des institutions financières internationales centrées sur la croissance économique ne peuvent qu'ignorer cette réalité.

En outre, les institutions financières internationales ont perçu le désarmement comme un processus économique facile, des hypothèses inspirées des «Nouveaux Classiques» conduisant à sous-estimer les difficultés économiques liées à la baisse des dépenses militaires et les problèmes de sécurité étant écartés. Les institutions financières internationales ont aussi eu une vision optimiste des effets de leurs programmes d'ajustement sur les dépenses militaires, la propension à la baisse – ou «élasticité» – de ces dépenses lors de la contraction des dépenses publiques étant surestimée, la fongibilité des aides financières mal définie et sous-estimée. Enfin, les importations d'armes ont été ignorées, alors que l'analyse statistique des sources de leur variance semble montrer qu'elles «résistent» lors d'ajustements de la balance des paiements opérés sous contrôle des institutions financières internationales⁴.

Ces causes épistémologiques du traitement incomplet de la question des dépenses militaires ont été accompagnées de facteurs politiques. L'influence des Etats-Unis sur les institutions financières internationales durant la Guerre froide a été majeure, les critères d'attribution des prêts de cette superpuissance ayant largement conditionné ceux des institutions financières internationales, ainsi que le montrent les subventions des dépenses militaires aux alliés des Etats-Unis, dictatures incluses. Depuis 1989, les institutions financières internationales ont revendiqué un «apolitisme» concernant la question des dépenses militaires – malgré quelques déclarations prudentes de certains de leurs dirigeants en faveur d'une

² Mayeul KAUFFMANN, *Les Organisations économiques internationales face aux dépenses et à la sécurité militaires (Banque mondiale, FMI et GATT/OMC)*, L'Harmattan, Paris, 2006.

³ Région écartée des modèles du FMI relatifs aux effets économiques des dépenses militaires.

⁴ Mayeul KAUFFMANN, *op. cit.*

prise en compte de cette question. Cette prudence peut s'expliquer au moins en partie par le poids, considérable dans les institutions financières internationales, des pays utilisateurs et vendeurs d'armes. Dans ce contexte, la responsabilité du FMI est aggravée, car il n'a pas rempli la mission qui lui a été officiellement attribuée d'améliorer la mesure des dépenses militaires et aurait pu profiter de son rôle dans la structuration des aides internationales. Au contraire, la Banque mondiale, reconnaissant l'insuffisance de la seule démobilisation des soldats, a contribué au désarmement, à la réinsertion économique et à la réintégration sociale des anciens combattants – notamment au Mozambique, au Rwanda et en Ouganda. Enfin, les difficultés de coordination entre les divers donateurs sont réelles, des conditionnalités différentes – liées à des objectifs géopolitiques et commerciaux pour les donateurs bilatéraux – réduisant l'efficacité de chacune d'entre elles, comme le montre la théorie des jeux. D'où l'intérêt de la participation des institutions financières internationales à des actions d'encouragement à la réduction des dépenses militaires, ce qui facilite une coordination nécessaire sur le plan sécuritaire et économique, une plus grande neutralité des conditions de prêt et une transparence accrue des dépenses militaires – source d'efficacité collective en présence d'aversion au risque. Si la définition d'une conditionnalité des aides prenant en compte les dépenses militaires reste délicate du fait du caractère arbitraire des indicateurs de base existants, certains indicateurs composites et dynamiques ouvrent des perspectives.

Une libéralisation des échanges différenciée entre les domaines civils et militaires

Le GATT et l'OMC ont eux aussi contribué à un niveau de dépenses militaires relativement élevé, mais par un mécanisme beaucoup plus indirect que les institutions financières internationales. Le secteur militaire ayant été exclu des accords du GATT – puis de l'OMC –, la dualité civilo-militaire des industries, combinée à la «préférence nationale» et aux subventions, a permis le développement d'une politique commerciale stratégique

Le développement sans précédent de la technologie militaire a rendu de moins en moins acceptable, aux yeux des stratèges militaires, la libéralisation du secteur militaire recommandée par certains économistes classiques – notamment Ricardo –, tandis que les guerres sont devenues «totales» au XX^e siècle. Ce phénomène, associé au contexte politique du début de la Guerre froide, a conduit à l'exclusion de ces domaines du champ d'application du GATT de 1947 et des accords suivants (OMC, ADPIC, AGCS...), au nom du secret-défense et de l'autonomie des approvisionnements. Cependant, une définition très large du secteur militaire a été utilisée pour délimiter le champ de cette exclusion.

Or, la dualité civilo-militaire des industries militaires est multiforme. Elle est présente dans les usages des biens finals et dans les structures financières et de production. Cette situation, du fait de la «préférence nationale» en matière d'armement permise par les accords commerciaux, a créé un canal permettant de subventionner les industries civiles par le biais des industries militaires. La France, championne de ces pratiques – également courantes aux Etats-Unis –, a presque réussi à imposer son modèle au niveau européen, les Traités de la construction européenne reproduisant les exclusions du GATT et l'OCCAR (Organisation conjointe de coopération en matière d'armement) permettant l'émergence d'une préférence communautaire et d'un «juste retour global» – réminiscence de cette préférence nationale – dans les programmes d'armement européens.

Un rappel théorique permet de montrer certaines implications de ces subventions. Les théories de la politique commerciale stratégique, nées des limites des approches en termes d'avantages comparatifs – modèles de Ricardo et de Heckscher-Ohlin-Samuelson –, ont donné naissance à une nouvelle théorie du commerce international. Les travaux de Brander et Krugman ont permis d'explicitier le jeu stratégique d'un duopole mondial – typiquement le marché des gros transporteurs avec Airbus et Boeing – dans lequel il n'y a de place que pour un producteur – jeu «de la poule mouillée» ou *chicken game*. Toute subvention à l'industrie aéronautique d'un des deux blocs commerciaux peut lui donner un avantage stratégique conséquent, en lui permettant d'atteindre le seuil de rentabilité quel que soit le choix – produire ou pas – de l'autre bloc⁵.

Dans ce cadre théorique, les obstacles aux commerces, économies d'échelles externes et systèmes nationaux d'innovation sont des formes de subventions complémentaires de celles permises par la dualité des industries de l'armement. Les soutiens publics aux industries de l'armement deviennent un facteur de compétitivité important pour les industries civiles. Sur le plan purement économique, ces stratégies risquent bien d'être sous-optimales au niveau global.

⁵ Le fait qu'une subvention relativement faible suffise à infléchir fortement la rentabilité escomptée donne un levier important aux Etats, qui espèrent récupérer leur mise grâce aux emplois créés.

Ces politiques stratégiques montrent la dichotomie entre les moyens mis en œuvre et les objectifs poursuivis. Les programmes de coopération au niveau européen révèlent que le principe de sécurité d'approvisionnement – qu'ils ne respectent pas – n'est qu'un prétexte pour la préférence nationale ou communautaire, ainsi que l'illustre la notion de «juste retour» pluriannuel et multiprogramme.

Cette stratégie est source de coûts de défense accrus, liés aux rentes de monopole, à la duplication des frais fixes – R&D et investissements productifs –, à la faiblesse des effets d'apprentissage, à l'opacité de la passation des marchés, à l'intérêt financier limité des exportations d'armes et aux faibles retombées civiles des technologies duales. Pour amortir les coûts fixes de la défense et soutenir les industries duales, les Etats – notamment la France – ont recherché des clients à leurs industries d'armements, entretenant une course aux armements dangereuse et coûteuse, d'autant que ces exportations d'armes ont été accompagnées de transferts de technologie souvent sous-estimés. La prolifération d'armes conventionnelles a conduit à une impasse économique et stratégique, les principales puissances devant sans cesse moderniser leurs armées face à des ennemis potentiels qui ont des armes de plus en plus modernes... grâce à leurs propres exportations. Cette modernisation implique des coûts fixes importants – R&D et investissements – que l'on a tenté d'amortir grâce à... des ventes d'armes – d'où un cercle vicieux. Une coopération transatlantique accrue contribuerait à rompre cette logique, source d'un «dilemme du prisonnier» entre l'Europe et les Etats-Unis.

Les organisations économiques internationales ont donc plus ou moins directement contribué au surarmement qui a prévalu durant la Guerre froide. En particulier, elles n'ont pas empêché qu'une part importante des faibles ressources des Etats les moins développés soit utilisée à des fins qualifiées d'«*improductives*» – pour reprendre leurs propres termes. Après la fin de la Guerre froide, elles n'ont pas non plus permis que se concrétisent les «dividendes du désarmement» tant attendus. Elles n'ont donc pas eu le rôle qu'on aurait pu attendre d'elles, consistant à diminuer les moyens permettant à leurs membres de se faire la guerre. Elles n'ont donc pas eu les effets escomptés sur les motifs des conflits armés, ainsi que nous allons le montrer ci-dessous.

LA MONDIALISATION ENCADRÉE PAR LES OEI, UN FACTEUR DE PAIX?

Les conséquences du libéralisme non coordonné des années 1930 ont conduit à la création d'OEI censées assurer «*la prospérité mondiale [et, par suite,] la paix et la bonne volonté entre les hommes*» (J. M. Keynes, septembre 1945). Cependant, face à la simultanéité du triomphe du marché et à la multiplication des conflits civils et internationaux durant la dernière décennie, force est de constater l'incongruité de cet espoir. D'une part, la mission des OEI, imparfaitement définie, d'être les instruments d'une mondialisation économique pacifiante au plan international n'a pas été remplie. D'autre part, la libéralisation à marche forcée, telle qu'elle est souvent promue par les OEI, a eu des conséquences socio-économiques désastreuses pour les populations concernées et les troubles politiques générés ont parfois eu l'ampleur de guerres civiles.

Les OEI, instruments d'une mondialisation pacifiante au plan international?

Le rôle des OEI comme instruments d'une mondialisation pacifiante au plan international se présente sous la forme de deux volets interdépendants. La première contribution potentielle ou «contribution directe» des OEI est de mettre en relation les individus – représentés par les Etats – afin de les aider à définir les modalités d'un système économique mondial mutuellement bénéfique. Leur seconde contribution est de mettre en place cet ordre économique censé assurer la paix internationale, notamment grâce aux effets supposés pacifiants du commerce international. Le bilan des OEI dans ces deux domaines est mitigé.

Les OEI sont souvent perçues comme servant les intérêts des pays développés, ce qui va à l'encontre de la contribution directe des OEI à la paix internationale. De fait, les institutions financières internationales, centrales pour toutes les questions liées au développement – surtout depuis la crise de la dette –, sont marquées par une répartition inégale des quotas et des droits de vote, une surreprésentation des intérêts financiers en leur sein, une origine géographique inégale de leurs personnels et le manque de représentation locale, autant d'éléments qui entretiennent cette perception. De leur côté, le GATT puis l'OMC constituent un forum multilatéral de négociation et un mécanisme de règlement des différends, ce qui est un réel progrès par rapport à la situation des années 1930, mais ce cadre n'est égalitaire qu'en apparence, le jeu des rapports de force continuant à prédominer.

La participation des OEI à l'émergence d'une communauté mondiale, voire d'une «*société des individus*»⁶ propre à endiguer le «*choc des civilisations*» (Samuel Huntington), est mitigée. Les contacts humains au sein des OEI sont facilités à tous les niveaux, mais certains employés du FMI ont été soupçonnés de racisme dans un rapport interne. Les progrès en matière de transparence permis par les OEI sont un facteur de paix, mais les OEI elles-mêmes restent opaques. Les OEI semblent ainsi cristalliser les oppositions au niveau mondial plutôt que de les atténuer.

La théorie de la «*stabilité hégémonique*» (inspirée par Kindleberger⁷) est même parfois utilisée pour justifier l'instrumentalisation des OEI par les Etats-Unis, ainsi que la place du dollar dans le système monétaire international et dans la géopolitique. L'euro pourrait remettre en cause ce «système» selon Allégret et Sandretto⁸. Il demeure néanmoins que les OEI n'ont pas réussi à déconnecter les questions touchant à la sécurité militaire de celles concernant la santé économique et financière de l'«*hegémon*», comme l'illustre la diplomatie pétrolière américaine.

A en croire les nombreuses études économétriques du lien entre commerce et paix, les OEI ont participé à la sécurité militaire de manière indirecte, en contribuant à l'expansion du commerce international. Les études qui avancent cette idée reposent sur l'hypothèse que deux pays ou «*dyade*» qui commercent n'entrent pas en guerre l'un contre l'autre car cela romprait leurs relations économiques et donc réduirait le bien-être de leurs populations. L'opérationnalisation de ce modèle théorique fait cependant débat. S'il existe un consensus relatif sur les méthodes statistiques à utiliser, il y a un désaccord sur la mesure de l'interdépendance commerciale, certains indicateurs permettant d'inférer que le commerce aboutit à la guerre⁹.

Les conclusions les plus optimistes, celles du modèle d'Oneal et Russett¹⁰ pour la période 1950-1992, sont au cœur du paradigme dominant des effets pacifiants du commerce international. Elles sont très souvent citées, bien que leur pouvoir explicatif soit faible. Une réplique et une analyse¹¹ de leurs résultats montre en effet que si le commerce réduit «significativement» le risque de conflit – car la variance de l'estimateur est relativement faible –, cette réduction demeure très faible – le coefficient estimé est quasi nul –, cette apparente contradiction s'expliquant par un nombre très important d'observations – 293 000 [*sic*] années-dyades. De plus, les variables ayant trait aux grandes «puissances» – notion à l'opposé du paradigme défendu par Oneal et Russett – jouent un rôle central dans le modèle proposé par les deux auteurs.

On peut élargir le modèle d'Oneal et Russett en incluant une variable indicatrice pour les Etats-Unis et une autre mesurant l'appartenance conjointe au GATT des deux pays d'une dyade¹². Seul le commerce avec les Etats-Unis continue alors à être un facteur de paix dans ce modèle modifié, à condition qu'il soit encadré par le GATT. En résumé, les Etats-Unis ont de bonnes relations avec les pays avec lesquels ils commercent fortement et qui leur offrent des conditions tarifaires intéressantes... Si on exclut les alliés militaires directs des Etats-Unis – les membres de l'OTAN, qui ne risquent pas d'entrer en guerre contre les Etats-Unis –, la seule conclusion fiable qu'on peut statistiquement en tirer est que les liens commerciaux étroits entre Etats-Unis et Japon s'accompagnent d'une absence de conflit militarisé entre ces deux pays sur la période. Pour les 11 000 autres dyades, le niveau du commerce bilatéral n'est pas un facteur contribuant significativement à expliquer la présence ou l'absence de conflits internationaux. Cette conclusion ne signifie pas que le commerce n'a aucune influence sur le commerce international, mais que les outils employés ne permettent pas d'avoir une confiance suffisante dans cette relation.

Les OEI susceptibles d'aggraver le risque de guerre civile

Nombre des critiques formulées à l'encontre des OEI concernent les conséquences sociales de leurs recommandations et de l'ordre économique mondial – ou, selon certains, du «désordre» – qu'elles ont contribué à instaurer. Les programmes d'ajustement structurel des institutions financières internationales sont parfois considérés comme un facteur de déstabilisation des Etats et on peut se demander s'ils ne contribuent pas dans certains cas au déclenchement de guerres civiles. De même, les accords du GATT puis

⁶ Norbert ELIAS, *La Société des individus*, Fayard, Paris, 1999.

⁷ Charles KINDLEBERGER, *The World in Depression*, University of California Press, Berkeley, 1973.

⁸ Jean-Pierre ALLEGRET / René SANDRETTO, «L'euro, stabilisateur des relations monétaires internationales : fondements analytiques et perspectives d'avenir», *Cahiers du CUREI*, vol. XVI, janv. 2002.

⁹ Katherine BARBIERI, *The Liberal Illusion : does Trade Promote Peace?*, University of Michigan Press, Ann Arbor, 2002.

¹⁰ John R. ONEAL / Bruce RUSSETT, «Assessing the liberal peace with alternative specifications : trade still reduces conflict». *Journal of Peace Research*, vol. XXXVI, n° 4, juil. 1999.

¹¹ Mayeul KAUFFMANN, *op. cit.*

¹² La date de signature du GATT pour un pays donné étant très proche de ses dates d'entrée au FMI et à la Banque mondiale, on a de surcroît une mesure de l'influence des OEI.

l'OMC ont poussé de nombreux Etats dans une forte dépendance vis-à-vis de l'économie mondiale. Cette dernière étant instable du fait du manque d'efficacité des OEI, nombre d'économies nationales se sont révélées vulnérables, ce qui a pu accroître le risque d'instabilité sociale et politique.

Pour étudier ces questions, nous proposons ici un modèle empirique englobant les éléments disparates de l'analyse. Nos travaux reposent sur la notion d'*entitlements* (A. Sen), qui renvoie à la faculté d'obtenir des biens et donne la capacité (*capability*) de mener une vie digne. A la différence des rapports réalisés au sein des institutions financières internationales, qui se limitent le plus souvent au long terme, nous prenons également en compte les conséquences politiques à court terme des difficultés économiques.

L'analyse approfondie – mais uniquement littéraire – de Adekanye¹³ pour l'Afrique montre que les programmes d'ajustement des institutions financières internationales ont fragilisé les Etats et permis aux tensions ethniques de s'exprimer : ces programmes ont en effet souvent accru les inégalités entre ethnies, encouragé l'instrumentalisation politique des divisions ethniques et réduit la légitimité des Etats. Les conséquences des recommandations des OEI sur les droits économiques – notamment à court terme – sont multiples. L'ouverture des économies à la mondialisation libérale a fragilisé les économies nationales et restreint les marges de manœuvre des Etats.

Quelques exemples illustrent différents aspects de ce constat. Les recommandations des OEI ont aggravé les conséquences sociales – et donc politiques – des crises financières – cas de l'Indonésie et du Timor oriental. Dans le cadre d'un fédéralisme budgétaire, l'austérité et l'ouverture au marché mondial exigées par les institutions financières internationales ont fortement contribué à accroître les tensions entre le pouvoir central et des Etats fédérés – ex-Yougoslavie. Des problèmes socio-économiques liés à une libéralisation à marche forcée ont encouragé une diversion nationaliste par les dirigeants – Russie et Tchétchénie. Les inégalités sociales et le manque de moyens du système scolaire ont formé le terreau pour les pépinières de miliciens ou révolutionnaires armés – Colombie. Les dégradations environnementales ont réduit les *capabilities* de certains groupes ethniques, aggravant les tensions – Nigeria. Dans les pays post-conflit, la reconstruction – coordonnée par la Banque mondiale – a été un moyen permettant d'imposer les recettes économiques libérales traditionnelles, plutôt que de prévenir le retour des combats – El Salvador, Bosnie-Herzégovine, Ouganda, Guatemala....

Quelques travaux économétriques abordent – de manière morcelée – certains de ces problèmes. Des études de l'OCDE montrent ainsi que, à situation économique initiale identique, les ajustements opérés avec l'aide du FMI produisent des grèves et des manifestations plus intenses que sans l'aide du FMI, ce dernier ayant tendance à préconiser des mesures de politique économique qui ont un coût social à court terme élevé, à en demander l'application rapide et à accorder peu d'attention à la mise en place de systèmes de protection sociale pour contrecarrer ce coût social¹⁴. Blomberg et Hess montrent, au moyen d'un processus de Markov annuel, que les pays en récession économique ont un risque d'entrer en guerre civile plus élevé que les autres¹⁵. Selon Hegre *et al.*, il existerait une relation en «U inversé» entre le niveau de développement et le risque de guerre civile¹⁶. Les sociétés primitives, agraires seraient plus robustes que les sociétés ayant un niveau de développement intermédiaire et dont la stabilité politique serait menacée par l'industrialisation et l'urbanisation – ce qui n'est pas sans rappeler la relation de Kuznets¹⁷ sur le lien entre développement et inégalités.

Cette discussion permet de réduire le nombre de variables à inclure dans un modèle du risque de déclenchement des guerres civiles, le manque de disponibilité de certaines données – par exemple celles concernant les inégalités sociales ou l'abondance en biens primaires – ayant conduit à en exclure certaines et à limiter l'étude à la période 1962-1997. Une sélection de variables a finalement été effectuée par le critère BIC¹⁸. Les variables suivantes sont finalement écartées car peu ou pas significatives : indicateurs

¹³ J. Bayo ADEKANYE, «Structural adjustment, democratization and rising ethnic tensions in Africa», *Development and Change*, vol. XXVI, n° 2, avr. 1995.

¹⁴ Stephan HAGGARD / Jean-Dominique LAFAY / Christian MORRISSON, *La Faisabilité politique de l'ajustement dans les pays en développement*, Centre de développement de l'OCDE, Paris, 1995.

¹⁵ S. Brock BLOMBERG / Gregory D. HESS, «The temporal links between conflict and economic activity», *Journal of Conflict Resolution*, vol. XLVI, n° 1, fév. 2002. Cet article a reçu un financement du projet «The Economics of Political Violence» du DECRG (Banque mondiale).

¹⁶ Håvard HEGRE / Tanja ELLINGSEN / Scott GATES / Nils Petter GLEDITSCH, «Toward a democratic civil peace? Democracy, political change, and civil war, 1816-1992», *American Political Science Review*, vol. XCV, n° 1, mars 2001.

¹⁷ Simon S. KUZNETS, «Economic growth and income inequality», *American Economic Review*, vol. XLV, n° 1, 1955, pp. 1-28.

¹⁸ Le *Bayesian Information Criterion* (BIC) combiné à un *stepwise* nous a permis de sélectionner nos variables parmi la quinzaine de variables candidates restantes. Cf. Mayeul KAUFFMANN, *op. cit.*

spatiaux – guerre civile dans un pays voisin, région –; appartenance au GATT ou à l'OMC; ouverture au commerce international – droits de douane –; taux d'ouverture¹⁹.

On conserve ainsi des variables politiques : type de régime politique, ancienneté de certains événements – changement de régime politique, indépendance nationale, guerre civile précédente –, la taille de la population. On construit également un nouvel indicateur de polarisation identitaire prenant en compte les dimensions ethniques, linguistiques et religieuses de l'identité²⁰. Les variables économiques sont le PIB par habitant, le taux de croissance économique et l'existence de programmes d'ajustement des institutions financières internationales.

Les variables économiques sont mesurées annuellement et retardées d'un an – pour «s'assurer» du sens de la causalité. Les variables politiques sont mesurées avec une précision potentiellement journalière, ce qui fait une bonne partie de l'originalité du modèle développé. Aux modèles *logit* et *probit* traditionnellement utilisés, mais nécessitant des observations de longueur fixes – généralement un an ou cinq ans –, on préfère un modèle GLM avec un lien Poisson et des intervalles de temps variables – ce qui rend techniquement gérable une précision journalière là où elle est requise. On prend en compte de manière précise la dépendance temporelle entre les différents événements politiques grâce à des indicateurs de proximité des événements ayant une précision journalière. Ces caractéristiques techniques permettent de ne pas se contenter de relations à moyen ou long terme, à la différence des modèles des guerres civiles estimés à la Banque mondiale sur des données groupées par tranches de cinq ans.

Les conclusions sont les suivantes²¹. En ce qui la concerne la politique commerciale, l'appartenance au GATT ou à l'OMC, le niveau des droits de douane ou le taux d'ouverture ne semblent pas influencer significativement le risque de guerre civile. Il n'est donc pas possible d'affirmer que la libéralisation du commerce international est ou n'est pas un facteur agissant directement sur le risque de guerre civile, de manière positive ou négative. Cela n'exclut pas une action indirecte sur le risque de guerre civile. Si cette libéralisation favorise le développement économique, alors elle favorise la paix civile. Au contraire, si elle cause des difficultés économiques ou rend instables certains régimes politiques, la libéralisation du commerce international est susceptible d'aggraver indirectement le risque de guerre civile.

La proximité d'un changement de régime, de l'indépendance ou de la dernière guerre civile est un facteur qui augmente le risque de guerre civile. La mémoire historique des événements politiques est donc un élément important à prendre en compte. De même les pays fortement peuplés, peu développés²², à croissance économique faible ou négative ou ayant un régime politique intermédiaire ont plus de risque d'entrer en guerre civile que les autres. L'influence des indicateurs spatiaux n'est pas significative, ce qui écarte peut-être des explications liées aux particularismes locaux : une fois pris en compte un certain nombre de variables, tous les pays aux caractéristiques similaires se comportent de la même manière, tous continents confondus.

Un modèle de travail montre que, prise isolément, l'influence des programmes d'ajustement des institutions financières internationales sur le risque de guerre civile paraît peu significative, *ceteris paribus*. Cependant, cela masque un effet différencié de ces programmes selon les pays : les pays fortement polarisés – sur le plan identitaire –, qui suivent un programme d'ajustement des institutions financières internationales, ont un risque annuel de guerre civile très significativement accru, tandis que les pays polarisés sans programme d'ajustement ont un risque comparable aux pays non polarisés.

Par exemple, parmi les pays sans programme d'ajustement, les pays les plus polarisés sur le plan identitaire – ethnique, religieux ou linguistique – ont un risque annuel de guerre civile 1,6 fois plus élevé que ceux qui

¹⁹ Sources des données brutes : Banque mondiale (2003); *World Development Indicators 2003*; Tanja ELLINGSEN, «Colorful community or ethnic witches' brew? Multiethnicity and domestic conflict during and after the Cold War», *Journal of Conflict Resolution*, vol. II, n° 44, 2000, pp. 228-249; FMI, *Statistiques financières internationales*, 2004; Kristian S. GLEDITSCH, *Modified Polity P4 and P4D Data, Version 1.0.*, 2003 [Données journalières]; Sara McLAUGHLIN / Scott GATES / Håvard HEGRE / Ranveig GISSINGER / Nils Petter GLEDITSCH, «Timing the changes in political structures : a new polity database», *Journal of Conflict Resolution*, vol. XLII, n° 2, 1998, pp. 231-242; Meredith Reid SARKEES, «The correlates of war data on war : an update to 1997», *Conflict Management and Peace Science*, vol. XVIII, n° 1, 2000, pp. 123-144 [Données journalières]; J. David SINGER, *Correlates of War Project : International and Civil War Data, 1816-1992*, ICPSR, Ann Arbor, 1994 [Données journalières].

²⁰ Notre indicateur est fondé sur le poids du groupe ethnique dominant dans un pays, le poids du premier groupe linguistique et celui du premier groupe religieux. Nous appelons «poids du premier groupe identitaire» la plus faible de ces trois valeurs. En effet, si, par exemple, un pays est homogène à 100% sur les plans ethniques et linguistiques, mais que le premier groupe religieux ne fait que 75% de la population, un conflit identitaire ne semble possible que sur la dimension religieuse de l'identité et ce pays peut être considéré comme homogène à 75%. Statistiquement, les pays très homogènes sont les plus stables, les pays très hétérogènes sont moyennement stables – aucun groupe n'est assez fort pour s'imposer face aux autres – et les pays pour lesquels ce pourcentage est compris entre 60 et 85% sont ceux qui sont les plus instables. Nous appelons ces derniers pays les pays «polarisés sur le plan identitaire».

²¹ Cf. Mayeul KAUFFMANN, *op. cit.*, pour les détails techniques du modèle et les méthodes d'estimation.

²² La relation en «U inversé» de Hegre *et al.* (2001, *op. cit.*), inspirée de Kuznets (1955, *op. cit.*), apparaît comme peu robuste et dépend fortement de la spécification choisie.

sont homogènes²³ sur les plans ethnique, religieux et linguistique. Pour ces pays, l'influence de la structure identitaire est donc assez modeste – dans cet exemple, elle augmente le risque de moitié environ. En revanche, parmi les pays avec programme d'ajustement, les pays les plus polarisés sur le plan identitaire ont un risque annuel de guerre civile 10,9 fois plus élevé que ceux qui sont homogènes sur le plan identitaire. Dans ce cas, l'influence de la structure identitaire est capitale. Il semble que les difficultés financières – qu'elles soient causées ou simplement révélées par les programmes d'ajustement – agissent comme un catalyseur des problèmes de cohésion ethnique, religieuse et linguistique. Sur 52 guerres civiles commencées entre 1962 et 1997, 30 ont eu lieu dans des pays avec programme d'ajustement structurel et le modèle estimé parvient correctement à prévoir ces conflits²⁴. Les programmes d'ajustement structurel des institutions financières internationales, s'ils ne sont pas à l'origine des troubles ethniques – ou autres –, sont donc peut-être des facteurs qui aggravent le risque de guerre civile, attisant les tensions ethniques, religieuses et linguistiques latentes.

* *
*

Le bilan de la contribution des OEI à la paix est donc mitigé. Si les organisations économiques internationales ont limité l'ampleur des crises économiques et leurs conséquences politiques internationales – mesurées à l'aune de la crise des années 1930 et de la Seconde Guerre mondiale –, elles n'ont que partiellement contribué à pacifier les retombées de la mondialisation économique, notamment si on considère les causes économiques des guerres civiles.

La raison principale semble en être leur mauvaise prise en compte des relations de pouvoir et de la dimension sociale de l'économie. La «division du travail» opérée au lendemain de la Seconde Guerre mondiale – principalement entre organisations politiques, d'une part, et organisations économiques, d'autre part –, division renforcée par la Guerre froide, a conduit à une spécialisation relativement efficace sur le plan technique, mais a été une source d'incohérences entre les objectifs politiques et économiques poursuivis et les moyens mis en œuvre. Ainsi, les OEI n'ont abordé la sécurité militaire et les dépenses militaires que de manière incidente, faisant preuve d'une inertie certaine dans leur prise en compte des spécificités des pays souffrant de tensions ethniques ou sortants de conflits armés et se montrant incapables de favoriser le désarmement.

²³ Sont ici considérés comme homogènes les pays homogènes à 95% et comme polarisés les pays homogènes à 73%. Cette estimation est faite grâce à une courbe lissée (non paramétrique, de type spline cubique) et on pourrait donner les ratios de risque pour chaque niveau d'homogénéité identitaire.

²⁴ La valeur AUC (*Area Under Curve* ou «surface sous la courbe ROC»), qui mesure le pouvoir de prédiction du modèle, est de 86%. Les résultats des meilleurs modèles comparables sont compris généralement entre 75% et 84%. Cf. Mayeul KAUFFMANN, *op. cit.*