

Note sur l'économie du terrorisme, d'après les attentats du 11 septembre 2001

Pierre Tabatoni, de l'Institut

Extrait de la communication présentée à

Académie de la Paix et de la Sécurité Internationale
« Après le 11 septembre 2001 »
Monaco, 8 mars 2002

L'intention du terrorisme est de « semer la terreur », par des avertissements et des actes, en vue de certains objectifs. Une situation terroriste implique un risque, ressenti comme endémique, d'attaques ciblées et renouvelables, contre les personnes et des biens non militaires, leurs pouvoirs et leurs rôles, contre le fonctionnement de systèmes vitaux pour la société, et qui comportent souvent des manipulations psychologiques. Les formes les plus graves de « cybercrimes » qui attaquent les systèmes d'information, constituent des agressions proches du terrorisme lorsque leurs motivations sont destructives.

En diffusant immédiatement et largement tout « événement » terroriste, nos médias et nos systèmes de communication interactive, lui donnent un très large écho, tout en soulignant les incertitudes sur les actes terroristes eux-mêmes, comme sur l'efficacité des politiques de prévention ou de répression. Chacun se sent concerné. L'impact sur les mentalités et les normes sociales est un effet indirect majeur.

La dimension économique du terrorisme

Les motivations des terroristes sont diverses, politiques, religieuses, idéologiques le plus souvent, et toujours *contextuelles*. Elles s'expriment dans des contextes qui incitent à l'action directe, et la facilitent. Les motivations d'ordre économique sont le plus souvent secondaires. Mais un système économique très déficient et inéquitable, et le contexte social et politique qu'il engendre, fournissent des motivations, des prétextes et des contextes. Il est fréquent que les cibles économiques soient visées comme symboles du « pouvoir » contesté : par exemple le 11 septembre à New York.

Dans toutes les actions terroristes la *dimension économique* est présente ; elle l'est aussi dans les stratégies de protection ou de lutte contre le terrorisme. Ces actions mobilisent et redistribuent en effet des ressources qui ont un coût direct et d'opportunité. Leur usage influence les motivations et les incitations au risque, les méthodes de prévention, les processus économiques, leur organisation et leur productivité.

Certaines stratégies économiques (économie de la drogue, graves trafics..) comportent souvent des méthodes terroristes d'intimidation. Au contraire on observe que la solidarité des Etats face au terrorisme peut les inciter à rechercher de nouvelles formes de *coopération* et de

coordination, engendrent des alliances nouvelles, notamment dans le domaine économique et social international.

Le terrorisme ne met pas seulement en causes des modes d'exploitation des ressources économiques. Ses effets sur le plan *psychologique*, imputables à l'*impact symbolique* toujours très fort de cette violence « sans cause », influencent les motivations économiques. Ceux qui craignent de devenir des victimes, peuvent se décourager, se protéger, attendant que des compensations, ou, au contraire, lutter, reconstruire, relancer l'activité, innover, comme un défi civilisé à la barbarie. La reprise économique attendue, aux Etats-Unis, dès mars 2002, serait un bon exemple de réaction positive.

Enfin toute activité économique associe risque et rendement, et elle inclut un mode de gestion des risques qui fait partie du management *sécuritaire* au sens large. En dramatisant largement le sentiment d'insécurité, le terrorisme et le contre-terrorisme élèvent le « niveau d'aspiration » à la sécurité. Ils incitent les acteurs à adopter des *stratégies sécuritaires*, de nouvelles formes de prévention et de couverture des risques, et à évaluer de manière plus critique les politiques de prévention. Ils induisent ainsi de nouvelles stratégies économiques des producteurs, consommateurs et régulateurs.

Coûts économiques

Il s'agit du coût pour ses auteurs et pour la collectivité : *coût financier* (dépenses), et *coût d'opportunité*. Ce dernier s'évalue par la perte alternative de revenu, de potentiel économique, de « bien-être », qui, directement ou non, est imputable aux stratégies terroristes et anti-terroristes ; il s'établit dans le plus long terme. Les *coûts psychologiques*, nous l'avons dit, influencent les autres coûts.

Charge économique du 11 septembre

Il semble bien que la spectaculaire attaque de septembre dernier n'ait impliqué, pour les terroristes, que des « coûts variables » faibles, leur arme essentielle étant une préparation soignée en micro-réseaux d'action, et le sacrifice planifié de la vie. Encore est-il difficile d'apprécier quels ont été les coûts fixes de la mise en place du réseau international (camps terroristes et armes peut-être sophistiquées, entretien de « terroristes dormants », stratégies de financement, de communication, d'acquisitions de complicités..). On peut penser que le financement du terrorisme utilise de l'« argent sale » et qu'il incite à, ou facilite, le développement de circuits frauduleux.

D'après le « World Economic Report » du Fonds Monétaire International de décembre 2001, aux Etats-Unis les destructions et les dépenses qui leur sont directement liées ont été évaluées à 21,4 Milliards de dollars (\$ 21,4), par le « US National Income and Product Accounts », décomposées ainsi : 1) Coûts de remplacement des bâtiments, équipements, et logiciels : 16 \$ M. (dont 14 pour le secteur privé) ; les dommages à la propriété créés par les tremblements de terre de Californie en 1994 et par le cyclone de Andrew de 1992, étaient plus importants. 2) Autres coûts d'assurance : 5,2 \$ M. (dont 2,6 d'assurance-vie, et 1,8 M. de compensations versées aux salariés). Ces 21,4 \$.M représentent environ _ de 1% du Produit National annuel. On peut y ajouter 4,8 \$ M pour la nouvelle prise en charge de la sécurité des aéroports par une agence fédérale, qui donne une charge de 26,2 \$ M. C'est environ 7 % des

379 \$ M du budget militaire, dans le projet de budget 2002-2003, qui prévoit par ailleurs une augmentation de 48 \$ M.

Nous reviendrons sur la redistribution « sectorielle » des charges. Par exemple les dommages à régler sont estimés par les compagnies d'assurance à environ 50 \$.M, mais ce sont des transferts de revenus qui n'affectent pas le produit net.

Les effets financiers sur les marchés de capitaux ont été sensibles en septembre. Du 11 au 21 septembre l'indice S and P 500 a perdu 11,6 %, le NASDAQ 16,1%, l'Euro-Stock 17,3%. Mais la « reprise » s'est affirmée dès la fin septembre avec des hausses significatives (NASDAQ, 36% ; SP 19%, Euro-Stock 27,6 %..). En ce qui concerne le crédit, c'est une forte augmentation immédiate du volume de la monnaie fournie par la Banque centrale (SFR), d'environ 100 \$ M. qui a atténué la brutalité du choc. La quantité de monnaie (MZM) a augmenté de 20% au 4^{ème} trimestre 2001, contre 7,5 % à la même période 2000. La baisse spectaculaire des taux d'intérêt à court terme, pendant l'attaque s'est poursuivie en novembre atteignant à la fin du mois le niveau de 1 _ %.

Effets réels macroéconomiques

Au total, en 2001, les USA ont enregistré 256 \$ M de faillites, soit deux fois plus que pendant la dépression de 1991, et de nombreuses concentrations et restructurations industrielles sont intervenues; avec des effets divers sur la croissance. On peut admettre que le choc du 11 septembre a pesé sur les performances du troisième trimestre 2001, mais finalement la baisse d'activité américaine de 2001, incluant une brève récession depuis mars, aura été moins sévère que celles de 1974-76, 1980-82, et même de 1992-93 ; sauf dans les secteurs sinistrés de la technologie des communications qui sont surchargés de dettes et de stocks. Mais une étude plus fine des *indicateurs d'anticipation* de la conjoncture montre une brusque baisse en septembre-octobre 2001, qui a été rapidement compensée. Le soutien de l'opinion interne et externe, l'annonce rapide des soutiens publics aux victimes, comme la couverture fédérale forfaitaire des valeurs des pertes humaines (250 000 dollars par victime), les nouvelles politiques monétaires, militaires et sécuritaires, les stratégies de relance par les entreprises, et la réouverture des marchés financiers après 4 jours, ont assagi les craintes en deux mois.

A ce jour, il est difficile de spécifier de manière fine l'effet de l'attaque de septembre par rapport à ceux de baisse conjoncturelle de l'activité de 2001. Pour les Etats-Unis *le taux annuel de croissance du Produit National Domestique, en termes réels*, qui était de 4% au troisième trimestre 2000, et de 1% au second trimestre 2001, a baissé à 0,5 % au 3^{ème} trimestre, mais il est remonté à 1 % au dernier trimestre 2001. L'indice de la production industrielle, dont la croissance était à peine positive au premier trimestre 2001, baissait de 4, 5% en novembre 2001. L'emploi qui avait augmenté de 1 % au quatrième trimestre 2000 a baissé d'autant au dernier trimestre 2001. Le taux de chômage, de 4 % de la population active fin 2000, était à 5,5 % fin octobre 2001. Quant au « taux réel de change du dollar », en forte hausse depuis fin 1999, il n'a subi qu'une très faible baisse au 3^{ème} trimestre 2001.

Dans les économies avancées, les exportations et importations, qui avaient augmenté de 11,6% en 2000 ont baissé de 0,3 %.en 2001. L'indice « IMF » des prix non-pétroliers a baissé de 6% entre septembre et fin novembre, soit 14% depuis le début de 2000, qui est variable selon les produits. Le prix du pétrole, de \$ 30 en 2000, et \$ 25 avant l'attaque,

baissait à \$ 18 fin septembre. *En Europe*, dans la zone Euro, le taux de croissance du « GDP réel » est passé de 1,6 % au second trimestre 2001 à 1,3 %, environ, au troisième trimestre.

Pour l'ensemble des pays en développement, la hausse du produit réel de 5,8 % en 2000, s'est transformée en baisse de 4% en 2001, par suite de la baisse des importations des pays avancés. Mais l'économie des « pays émergents » a moins souffert, en tous cas, en 2001. En Europe Centrale par exemple les taux réels de croissance sont passés de 3,8% en 2000 à 3% en 2001. La Russie a été plus affectée (de 8,5% à 5,8%.)

La redistribution sectorielle des ressources

On sait que certains secteurs ont été particulièrement frappés par l'attaque du 11 septembre, à la fois par la nécessité de remplacer leurs actifs détruits, des pertes irremplaçables, et par le fait d'une demande accrue de sécurité de leurs clients qui a chargé leur coût et réduit la demande de leurs services. Les plus directement atteints, aux Etats-Unis, ont été les transports aériens, le tourisme et la publicité, la restauration et l'hôtellerie, le secteur financier de New York (banques, courtiers et sociétés d'investissement, et les assurances). Le coup du 11 septembre, et le choc de la faillite d'ENRON, ont incité les entreprises à clarifier leurs risques et leurs résultats. Les banques et institutions financières ont du, début 2002, « éponger » leurs déficits, en réduisant leurs résultats.

Les assurances doivent assumer des engagements qu'elles évaluent à 50 \$ M, réduisant fortement leurs résultats, sous réserve des déductions pour réassurance mondiale.. Elles devront augmenter substantiellement leurs primes, ou refuser d'assurer le risque de terrorisme, ce qui forcerait l'Etat Fédéral à le prendre pour tout ou partie en charge, avec des effets fiscaux. Quant aux compagnies aériennes, en octobre et novembre, elles ont réduit leurs effectifs de 80 000 salariés (8% de leur emploi). La consommation, après sa chute en 2000, malgré une forte mais brève baisse de confiance en septembre, a résisté pendant toute l'année 2001, comme par l'effet d'un sursaut vitaliste, ou d'une crainte de l'avenir.

La redistribution sectorielle sera réalisée par les effets des dépenses de reconstruction, les transferts publics, les attitudes de consommation et d'investissement risqué. Leurs effets de relance de la demande (multiplicateur), d'innovation, de hausse de la productivité seront différenciés. Les secteurs fournissant de nouveaux services de sécurité, très sollicités, profiteront de marchés accrus.

Stratégies sécuritaires

Les risques sécuritaires, au sens large, engagent les responsables à appliquer plus rigoureusement et plus rapidement des « principes de précaution », dont les effets économiques sont encore mal appréciés. Dans le secteur public la prévention a provoqué une hausse des budgets militaires et de sécurité nationale, de 48 \$ M, financées partiellement en déficit. Sur le plan international cet effort militaire américain directement imputable au projet de guerre contre le terrorisme, creuse l'écart, notamment sur le plan technologique, avec les capacités de défense de leurs alliés, tout en les incitant à renoncer rapidement à la distribution des « dividendes de la paix ».

Par ailleurs les nouvelles lois sécuritaires américaines, et celles des autres pays, permettent un contrôle, coûteux, des communications privées, et un renforcement de contrôle

des flux financiers qui accroît les contraintes du secteur financier. Ces contrôles devraient cependant faciliter la lutte contre le risque de cyber-crime. En revanche les risques d'intrusion publique dans la vie privée sont sensiblement accrus, avec de possibles effets négatifs sur la confiance des consommateurs et leur engagement dans les transactions et communications électroniques. Les entreprises devront renforcer leurs méthodes électroniques de protection de la sécurité et de la vie privée (1)

(1) : v. *Cahiers des sciences morales et politiques, publiés en 2000-2002, sous la direction de Pierre Tabatoni, par les Presses Universitaires de France : « La protection de la vie privée dans la société d'information ».*

Elles seront de toutes façons conduites à accroître sensiblement, et à intégrer plus systématiquement, les *coûts de sécurité* dans leurs stratégies, leur organisation, leur management. C'est l'ensemble des méthodes de *gestion de leurs risques*, y compris les communications à leur sujet, qui peut devoir être reconsidéré. Ces charges nouvelles, et compétitives, devraient inciter les firmes à se rationaliser, accroître leur productivité, rechercher des innovations, et éventuellement à réévaluer leurs stratégies de globalisation. En tous cas au dernier trimestre 2001 la hausse de la productivité du travail, en moyenne de 2,2 % a dépassé 3%.

Stratégies internationales

Dans notre monde interdépendant, les soucis de sécurité à l'égard du terrorisme devraient conduire à plus de concertation et de coordination entre divers agents publics et privés. La solidarité entre les acteurs peut aussi remodeler les alliances internationales, leurs fondements, leurs formes. Le 11 septembre a réuni d'un coup, sur ce plan, la Chine, la Russie, l'Inde et le Pakistan, l'Iran, la Turquie et le monde arabe, aux alliances euro-américaines traditionnelles. Il a provoqué une réflexion critique sur la portée des relations internationales, en termes de sécurité à court et long terme.

Paradoxalement, la supériorité accrue du potentiel économique et sécuritaire des Etats-Unis pourrait les inciter à des actions plus unilatérales d'«intérêt national». Le contexte de risque terroriste pourrait renforcer des tendances protectionnistes en cours aux Etats-Unis, et justifier leur désir de mieux contrôler les investissements étrangers chez eux, comme le font d'ailleurs les autres grands pays.

La réorganisation des alliances politiques ne peut manquer d'entraîner des effets économiques à l'échelle mondiale. Par exemple, la refondation diplomatique en cours entre l'Occident et la Russie, teintée de quelque façon par l'exploitation du pétrole de l'Asie Centrale, pose évidemment le problème des relations économiques de long terme entre Etats-Unis, Europe, Russie et Asie. La Russie manifeste clairement, depuis le 11 septembre, son désir d'une plus forte interaction avec l'économie européenne et internationale, souhaitant profiter de nouveaux transferts technologiques privés, en vue d'exploiter de manière plus productive ses immenses ressources physiques et humaines, et de renforcer sa position internationale.

Sécurité, pauvreté et développement

Vis à vis des pays en développement, et en transition, les relations entre *sécurité et pauvreté* ont été dramatisées. De nouveaux modèles de développement sont apparus. Ils

misent sur des réformes internes (gouvernance) et sur des investissements privés étrangers, dans un contexte de plus grande ouverture commerciale et de pratiques de régulation économique internationale plus « participantes ». C'est précisément le projet du NEPAD (*New partnership for african development*), et des initiatives privées pour faciliter la reprise d'investissements privés d'infrastructure . Le rôle des investissements privés internationaux, avec leurs effets de transfert de technologie et d'apprentissage, est mieux reconnu. De 126 \$ M. en 1999, et de 118 \$ M en 2000, ils ont été de 135 \$ M en 2001, malgré la récession, alors que l'aide publique « officielle » internationale, de 48 \$ M en 2001, serait de 31 \$ M en 2002. La pression internationale pour une reprise de l'aide publique internationale devrait rapidement aboutir.

Ainsi, l'accroissement du terrorisme, et l'enchaînement des réactions sécuritaires internationales, ont orienté les débats et propositions vers une inclusion de la sécurité dans le « développement durable », et sur le sens et les exigences d'une sécurité économique à long terme pour les diverses parties à l'échange. Il appelle des politiques mieux raisonnées et concertées entre les acteurs publics et privés du développement.