

IV. CONSÉQUENCES ÉCONOMIQUES DU TERRORISME

Introduction et résumé

Dans la matinée du mardi 11 septembre 2001, les États-Unis ont été frappés par une série d'attaques terroristes sans précédent, conçues pour provoquer des pertes massives, civiles et matérielles. Quatre avions commerciaux détournés se sont écrasés : deux sur les tours du World Trade Center, à Manhattan, qui se sont effondrées peu après, l'un sur le Pentagone, à Washington, et le dernier en Pennsylvanie. Plus de 3 000 personnes ont été tuées, dont des centaines de sauveteurs. Le Président des États-Unis a déclaré qu'il s'agissait d'un acte de guerre et, début octobre, une action militaire a été engagée en Afghanistan. Ce n'était pas la première attaque terroriste perpétrée aux États-Unis, mais l'horreur des destructions et la détermination des terroristes font qu'une ère de plus grande incertitude s'est ouverte. Néanmoins, six mois plus tard, les effets économiques directs semblent s'être largement estompés. La première phase des opérations militaires en Afghanistan a été menée à bien en quelques semaines. La confiance s'est raffermie rapidement, de même que les cours des actions. La consommation et l'activité se sont mieux tenues qu'on ne le pensait au départ, en particulier grâce à une réaction vigoureuse des responsables économiques et du secteur privé. Même si l'impact macroéconomique de court terme s'est largement dissipé, les attentats et la réaction qu'ils ont suscitée pourraient toutefois avoir des conséquences durables. En outre, le risque de nouvelles attaques terroristes demeure très élevé, comme en témoignent plusieurs tentatives ultérieures avortées.

Les attentats du 11 septembre ont ouvert une période de plus grande incertitude...

Ce chapitre analyse les conséquences économiques du terrorisme sous deux angles : la réaction immédiate après les attentats et l'incidence à moyen terme sur la politique réglementaire, commerciale et budgétaire. La première section s'attache à l'impact de court terme des attentats et aux décisions qui ont été prises en situation de crise par les autorités pour limiter les effets économiques négatifs directs ou y remédier. La deuxième section montre comment le secteur de l'assurance a réagi à la menace accrue de terrorisme et examine si les pouvoirs publics doivent intervenir lorsque le secteur privé de l'assurance ne prend pas en charge les risques liés au terrorisme. La troisième section passe en revue les obstacles aux échanges internationaux qui pourraient résulter d'un renforcement des contrôles de sécurité aux frontières. La quatrième section est consacrée à la hausse des dépenses pour la défense nationale et la sûreté intérieure, qui sont susceptibles d'absorber des ressources au détriment d'utilisations plus directement productives et de contribuer à une dégradation des finances publiques.

... qui pourrait avoir des conséquences économiques à moyen terme

Le premier message essentiel du présent document est que la réaction vigoureuse des autorités après les attentats a joué un rôle crucial pour éviter un impact économique négatif à court terme. Le deuxième message est qu'il faut concevoir soigneusement les mesures à long terme visant à une meilleure protection contre la menace terroriste. Les éléments suivants sont à souligner :

- La gestion de crise a joué un grand rôle après le 11 septembre pour rétablir la confiance, sauvegarder le système financier et éviter une dépression auto-réalisatrice. Les décisions qu'ont prises la Réserve fédérale, les autres banques centrales et les gouvernements se sont révélées déterminantes à cet

Une bonne gestion de crise a contribué à restaurer la confiance rapidement

égard. L'un des enseignements à tirer de cette crise est que lorsque les responsables doivent prendre rapidement des décisions dans un environnement de grande incertitude et d'information imparfaite, la priorité doit être la gestion de la liquidité. Le soutien financier apporté à un secteur ou une activité doit consister surtout en prêts ou garanties à court terme, plutôt qu'en subventions et autres dépenses budgétaires directes. Une fois passée la réaction immédiate à la crise, on peut davantage se consacrer aux mesures à plus long terme, si nécessaire.

*De nouveaux dispositifs
d'assurance fondés sur les
mécanismes du marché se
mettent en place*

- En réaction aux attentats, le secteur de l'assurance a augmenté ses primes, réduit ses garanties et demandé aux pouvoirs publics d'intervenir afin de couvrir les risques jugés trop élevés pour le secteur privé. De fait, il est difficile de tarifier les risques liés au terrorisme, notamment parce que plusieurs catastrophes peuvent se produire simultanément (risque corrélé). Néanmoins, on assiste actuellement à des initiatives du secteur privé tout spécialement adaptées à ce type de risque. Il existe en outre des instruments de marché comme les obligations catastrophe, mais ils ne sont pas encore très développés. La garantie de certains types de risques terroristes par le secteur privé pourrait donc réapparaître à l'avenir. L'intervention des pouvoirs publics pour pallier les lacunes dans l'intervalle doit être envisagée avec prudence et être limitée dans le temps et dans son champ d'application. Les risques de l'hyperterrorisme sont tels que le secteur privé ne peut y faire totalement face à lui seul et que des initiatives internationales pourraient être nécessaires.

*Le renforcement des contrôles
aux frontières pourrait avoir
des conséquences
économiques néfastes*

- La désorganisation des systèmes de transport qui a suivi les attentats illustre toute l'importance de frontières qui soient ouvertes et qui fonctionnent correctement pour l'activité quotidienne des entreprises. La gestion à flux tendus des stocks, de plus en plus courante dans l'industrie, est grandement tributaire d'un passage efficace aux frontières. L'extrême durcissement des contrôles frontaliers après les attentats de septembre s'est traduit par de longues files d'attente qui ont désorganisé l'activité des entreprises manufacturières, surtout à la frontière entre les États-Unis et le Canada. Les contrôles aux frontières ont maintenant été assouplis, et l'attente est moins longue, mais certains observateurs craignent que la perméabilité des frontières ne crée un risque pour la sécurité. Vouloir rétablir des contrôles minutieux aux frontières aurait des conséquences négatives durables pour la croissance économique. Selon certaines sources privées, les mesures de sécurité envisagées pourraient accroître le coût *ad valorem* du commerce international de 1 à 3 pour cent. L'élasticité des flux d'échanges par rapport aux coûts de transaction étant sans doute de l'ordre de -2 à -3 , il pourrait en résulter une nette contraction du commerce international, qui nuirait à l'ouverture des échanges, à la productivité et à la croissance de la production à moyen terme. Il faut donc instaurer un juste équilibre entre l'efficacité et la sécurité aux frontières, de préférence en accord avec les partenaires commerciaux et dans des conditions non discriminatoires.

*Les dépenses publiques au titre
de la sécurité menacent
l'assainissement budgétaire*

- Pour lutter contre le terrorisme, les dépenses publiques pour la sûreté intérieure et les opérations militaires ont été fortement augmentées aux États-Unis et, à un moindre degré, dans d'autres pays de l'OCDE. De même, les dépenses du secteur privé pour améliorer la sécurité des installations, des salariés et de l'information sont probablement en voie d'accroissement. Cela pourrait évincer la création de capacités directement productives, renchérir le capital, augmenter les salaires et détourner des activités de recherche-développement au profit de projets militaires. Les effets bénéfiques du dividende de la paix pourraient donc s'amoindrir. En première analyse, une

hausse des dépenses publiques pour la défense et la sûreté intérieure à hauteur de 1 pour cent du PIB, se doublant d'une hausse des dépenses privées de sécurité à hauteur de 0.5 pour cent du PIB, réduirait la production de 0.7 pour cent environ au bout de cinq ans. Dès lors, il faudrait que la forte augmentation des dépenses pour la lutte contre le terrorisme s'accompagne d'un examen approfondi des coûts et avantages des autres programmes militaires, du type de celui qu'on s'efforce de réaliser d'une façon plus générale pour le budget des dépenses civiles. De plus, un renforcement des mesures de sécurité peut réduire le niveau de productivité compte tenu de l'allongement des temps d'attente aux aéroports et aux frontières, par exemple. Les aides publiques aux industries stratégiques (comme l'aéronautique) et les dispositifs protectionnistes pourraient également fausser la concurrence et ralentir la croissance de la productivité. Il faut faire preuve de prudence dans ce domaine, quand bien même ces effets devraient rester faibles à en juger par les mesures actuellement annoncées.

Impact à court terme et gestion de crise

Les attentats du 11 septembre ont provoqué des pertes humaines et matérielles bien supérieures à celles de toute autre attaque terroriste de l'histoire contemporaine. La destruction de biens matériels a été estimée dans les comptes nationaux à 14 milliards de dollars pour les entreprises privées, 1.5 milliard de dollars pour les entités relevant de l'État et des collectivités locales et 0.7 milliard pour l'État fédéral¹. Les dépenses de sauvetage et de déblaiement ainsi que les frais connexes ont été estimés à au moins 11 milliards de dollars. Le point de Manhattan a perdu environ 30 pour cent de ses superficies de bureau et de très nombreuses entreprises ont disparu. Près de 200 000 emplois ont été anéantis ou délocalisés hors de New York City, au moins temporairement². Quelques semaines après les attentats, le bioterrorisme est entré en scène. Des spores d'anthrax mortelles ont contaminé le courrier et provoqué plusieurs décès. Dans le même temps, on a davantage pris conscience de plusieurs autres sources de menace. On s'est préoccupé de la vulnérabilité d'infrastructures essentielles (centrales électriques, installations nucléaires, usines chimiques, barrages, ponts, pipelines et réseaux d'adduction d'eau). La menace d'hyperterrorisme n'était plus une simple fiction (encadré IV.1).

L'échelle et l'impact des attentats sont sans commune mesure avec ceux qui les ont précédés

Les effets négatifs sur la conjoncture ont été très marqués, mais temporaires

Au début de septembre 2001, la confiance des ménages et des entreprises aux États-Unis et dans la plupart des autres pays de l'OCDE s'était déjà affaiblie très nettement par rapport aux sommets de 2000 (graphique IV.1). Les attentats l'ont encore entamée. Aux États-Unis, les enquêtes auprès des consommateurs et des entreprises ont fait apparaître une baisse des indicateurs globaux de confiance similaire

La confiance a été ébranlée...

1. Ces pertes matérielles se traduisent dans les comptes nationaux par une hausse de la consommation de capital fixe et donc par une diminution du produit intérieur net, mais elles n'apparaissent pas dans le PIB, qui mesure la production de biens et services.

2. Voir DRI-WEPA (2002).

Encadré IV.1. Comment se préparer au risque d'hyperterrorisme

On a vu apparaître ces dernières décennies des dizaines de mouvements subversifs à idéologie nationaliste, fondamentaliste religieuse, fasciste ou millénariste apocalyptique. Les menaces et actes terroristes ont pris de nombreuses formes, notamment des détournements d'avion dans les années 70, les attentats suicides de 1983 perpétrés contre les contingents américain et français de la force multinationale de maintien de la paix stationnée à Beyrouth, l'attentat de 1993 contre le World Trade Center, l'explosion à la bombe de 1993 à Londres, dans la City, l'attaque au gaz sarin dans le métro de Tokyo en 1995 et l'attentat à la bombe en 1996 contre une base militaire en Arabie saoudite, qui a placé le terrorisme au premier plan du sommet du G7 qui a suivi. Les attaques terroristes récentes (Oklahoma, tours Khobar, ambassade des États-Unis au Kenya et en Tanzanie) ont été de plus en plus destructrices et ont provoqué de plus en plus de pertes humaines (Lake, 2000).

Les attentats du 11 septembre sont d'une échelle et d'une audace sans précédent. Or des attentats de plus grande ampleur pourraient encore se produire. Le gouvernement, les services de renseignement et les responsables militaires des États-Unis ont averti que de nouveaux attentats pourraient avoir lieu dans un proche avenir. Les spécialistes de la sécurité n'excluent pas des attaques mettant en œuvre des armes de destruction massive, même si leur probabilité est assez faible. Le gouvernement des États-Unis prend ce risque très au sérieux ; il aurait lancé, immédiatement après les attentats du 11 septembre, un plan d'urgence (plan de continuité des opérations) comportant le déplacement de hauts fonctionnaires dans des abris antinucléaires¹. Le vice-président des États-Unis est également soumis à des procédures spéciales de sécurité.

Selon les spécialistes de la sécurité, des terroristes pourraient à un moment ou à un autre tenter de faire exploser un engin nucléaire ou de disséminer un virus contagieux dans une grande métropole². Durant la guerre froide, l'Union soviétique a mis au point des bombes nucléaires transportables dans une valise. Les autorités russes ont pris des mesures pour protéger les matières nucléaires contre le vol, mais on ne sait pas très bien si toutes ces bombes transportables peuvent être localisées³. Même une bombe nucléaire artisanale pourrait provoquer une explosion équivalente à 20 000 tonnes de TNT et détruire une zone de plus de sept kilomètres carrés. Si une telle bombe explosait dans la pointe

de Manhattan, la totalité de Wall Street et du quartier financier serait détruite, avec des milliers de victimes.

Il est quasiment impossible d'évaluer l'impact économique d'un tel attentat. Malgré tout, des ordres de grandeur peuvent être utiles pour déterminer l'ampleur des dommages auxquels les pouvoirs publics auraient à faire face. Par exemple, en cas d'attentat nucléaire contre New York, la ville serait en majeure partie inhabitable pendant des années. L'effet direct serait de réduire le potentiel de production du pays de 3 pour cent environ⁴, c'est-à-dire l'équivalent du PIB d'un petit pays de l'OCDE. C'est le secteur financier, représentant l'essentiel de l'économie de la ville, qui subirait le plus gros de l'impact direct. Wall Street serait fermée pendant une longue période et la reprise des opérations financières serait fonction de la disponibilité d'équipements de secours et de duplication des données. Dans ces conditions, il pourrait être souhaitable de mettre en place un dispositif pour assurer la continuité des opérations après un attentat de grande ampleur⁵. Une autre conséquence lourde serait la désorganisation des transports. Le port et les aéroports de New York seraient fermés pour longtemps et les autres moyens de transport seraient soumis à de strictes mesures de sécurité, ce qui ralentirait les livraisons et les rendrait plus aléatoires.

À l'échelle de l'ensemble du pays, la confiance des ménages et des entreprises serait gravement ébranlée, de même que la crédibilité de l'aptitude du gouvernement à protéger le pays. Le déplacement des survivants dans les zones non contaminées nécessiterait la construction de nouveaux logements. Les polices d'assurance standards excluant les attentats nucléaires, le coût de reconstruction serait supporté par le budget et les perspectives d'évolution des finances publiques se dégraderaient considérablement. Du fait de la réduction actuelle de l'assurance des risques liés au terrorisme, la plupart des entreprises resteraient gravement exposées à ces risques. À plus long terme, les personnes et les entreprises seraient bien moins disposées à se localiser dans les grandes zones urbaines⁶. On observerait donc une tendance à l'installation dans des zones moins peuplées, ce qui pourrait avoir un impact négatif sur l'innovation et les gains de productivité. Au total, une deuxième attaque terroriste pourrait avoir des effets plus durables, surtout en cas d'utilisation d'armes de destruction massive. C'est pourquoi il est indispensable de se préparer à une telle éventualité, même si sa probabilité est jugée faible.

1. *Washington Post*, 3 mars 2002.

2. Voir Stern (1999).

3. Voir Allison (2001).

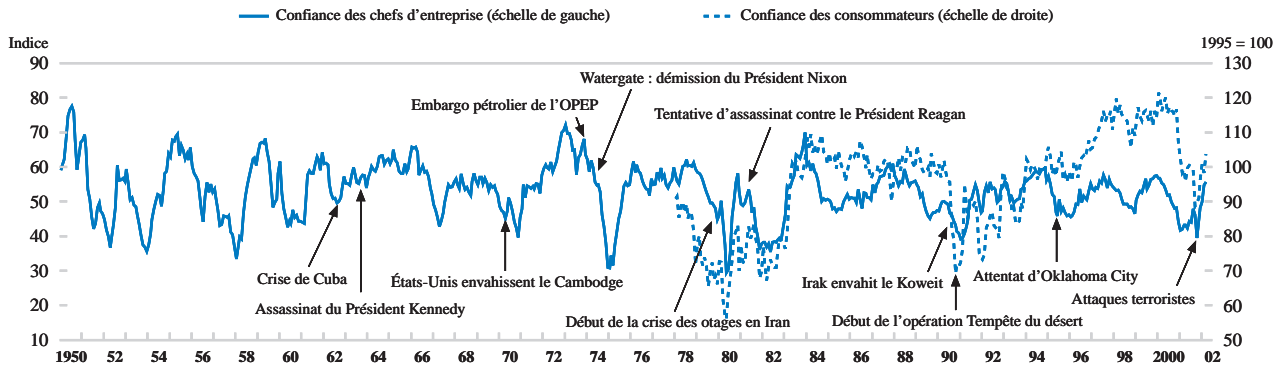
4. Le produit intérieur brut de l'État de New York était de 755 milliards de dollars en 1999, soit environ 8 pour cent du PIB du pays. La ville de New York représente environ 40 pour cent de la population active de l'État de New York. Par conséquent, on peut estimer que la ville de New York représente quelque 3 pour cent de la production totale du pays.

5. Voir Ferguson (2002).

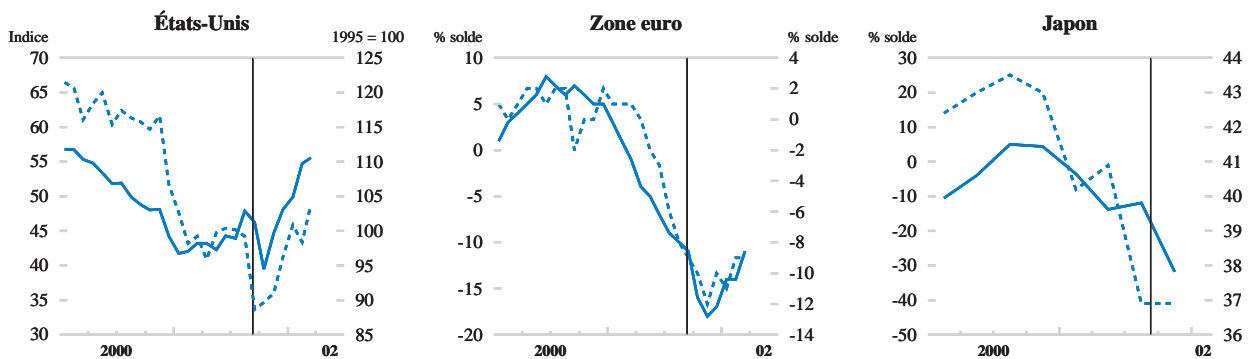
6. Voir Shapiro (2001).

Graphique IV.1. La confiance

A. Les États-Unis sur longue période



B. Depuis janvier 2000



Source : OCDE, Principaux indicateurs économiques.

à celle observée à la suite de l'invasion du Koweït par l'Irak en 1990, et bien plus prononcée qu'après les attentats des années 90. En Europe et au Japon, la confiance s'est également dégradée, mais moins nettement. Les prévisionnistes ont réagi par la plus forte révision collective à la baisse qu'on ait jamais vue dans l'histoire récente. La prévision de consensus pour la croissance du PIB réel des États-Unis a été diminuée instantanément de 0.5 point pour 2001 et de 1.2 point pour 2002 (graphique IV.2). La perte cumulée prévue pour le revenu national jusqu'à la fin de 2003 atteignait 5 points de PIB annuel, soit 500 milliards de dollars³.

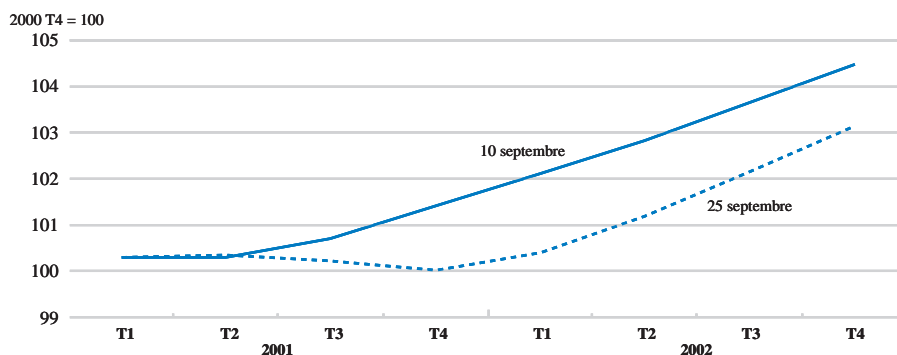
La production étant très perturbée et les consommateurs limitant temporairement leurs déplacements dans les magasins, le PIB réel a diminué au troisième trimestre. Mais la demande, contrairement aux craintes initiales, s'est mieux comportée au dernier trimestre et le PIB a augmenté. L'investissement fixe du secteur privé s'est fortement contracté et les stocks ont fondu. Toutefois, deux éléments ont joué un rôle compensateur : la consommation des ménages, à la faveur d'une baisse des prix de l'énergie, et les dépenses publiques. Les dépenses au titre de la défense, en particulier,

... mais, finalement, l'activité s'est assez bien tenue...

3. Il faut néanmoins garder à l'esprit qu'en septembre 2001 les prévisionnistes allaient très probablement, de toute façon, réviser leurs prévisions à la baisse. C'est pourquoi on ne peut attribuer clairement aux attentats l'intégralité de cette révision.

Graphique IV.2. Forte révision des prévisions

Niveau du PIB réel des États-Unis



Source : Consensus Forecasts, numéros divers, Consensus Economics Inc.

ont accusé une hausse de 9½ pour cent environ en termes réels au quatrième trimestre, en rythme annualisé corrigé des variations saisonnières.

*... même si plusieurs secteurs
et certains pays ont été
durement touchés*

Malgré la bonne tenue de la demande globale, plusieurs secteurs ont été durement touchés. Les compagnies aériennes, dont bon nombre étaient déjà dans une situation financière médiocre avant les attentats, ont subi de fortes moins-values et ont vu leur demande décroître, aussi bien aux États-Unis que dans un grand nombre d'autres pays de l'OCDE. Les constructeurs d'avions ont presque immédiatement enregistré une diminution des commandes. Le secteur des assurances s'est trouvé confronté à une catastrophe d'une gravité sans précédent. La demande a fortement baissé dans l'hôtellerie-restauration, les agences de voyages et les autres entreprises du secteur touristique, aussi bien aux États-Unis que dans un grand nombre d'autres pays, en particulier dans les Caraïbes et au Moyen-Orient. La demande a néanmoins augmenté pour certains secteurs ou certaines entreprises, surtout dans le domaine de la sécurité et de la technologie de l'information.

*Après une brève chute, les
marchés d'actifs se sont
redressés*

La première réaction des marchés financiers a été de se réfugier dans la qualité. Les cours des actions ont chuté. L'écart de rendement entre obligations publiques et obligations de sociétés s'est creusé, de même que celui entre obligations des économies émergentes et des États-Unis. La volatilité implicite – pour les options négociées sur indices d'actions, cours des obligations publiques, taux d'intérêt à court terme, taux de change et prix des produits de base – a fortement augmenté. Ces indicateurs révélaient à la fois une moindre propension au risque et la perception de risques accrus⁴. Mais, comme cela s'est produit lors de conflits passés (tableau IV.1), les cours des actions ont rapidement remonté, souvent bien au-dessus de leur niveau du 10 septembre. De plus, les écarts de rendement se sont généralement resserrés et la volatilité a nettement diminué. Au total, le choc subi par les marchés financiers paraît donc avoir été largement transitoire.

4. Il est difficile de dissocier ces deux éléments ; pour une tentative récente, voir Kumar et Persaud (2001).

Tableau IV.1. Redressement du cours des actions

S&P 500, variation en pourcentage

	Période de réaction	Réaction	Un an plus tard ^a
Pearl Harbor	7 au 29 déc. 1941	-10.2	15.3
Guerre de Corée	23 juin au 17 juillet 1950	-12.9	31.4
Crise de Cuba	23 août au 26 oct. 1961	-8.8	36.6
Offensive du Tet, guerre de Vietnam	31 jan. au 5 mars 1968	-5.6	13.7
Invasion du Koweït par l'Irak	2 août 1990 au 16 jan. 1991	-11.1	32.3
11 septembre, 2001	11 au 19 sep. 2001 ^b	-7.0	15.0

a) 6 mois plus tard dans le cas des attentats du 11 septembre.

b) La période de réaction se termine lorsque débute la concentration des forces militaires américaines.

Sources: Bank of England, *Financial Stability Review*, décembre 2001 et OCDE.

La forte injection temporaire de liquidités par la Réserve fédérale a permis de préserver le système financier

Les attentats ont détruit ou rendu inopérantes des parties entières de l'infrastructure financière de New York, ce qui aurait pu avoir des conséquences nationales et internationales dévastatrices. Les marchés financiers ont été fermés et n'ont rouvert que le lundi 17 septembre. La Réserve fédérale a fait immédiatement savoir qu'elle était prête à injecter des montants pratiquement illimités de liquidités pour éviter les incidents et cessations de paiement⁵. Dans ces conditions, le taux effectif des fonds fédéraux est tombé à des niveaux qu'on n'avait pas vus depuis le début des années 1960, avec un point bas de 1.2 pour cent le 19 septembre. Sur le plan international, la Réserve fédérale a mis en place ou élargi des lignes de swap à 30 jours avec la Banque centrale européenne, la Banque d'Angleterre et la Banque du Canada, pour un montant record de 90 milliards de dollars, de manière à ce que ces banques centrales puissent approvisionner en dollars leurs institutions financières. Par ailleurs, les grandes banques centrales, dont celles qui viennent d'être citées, ont fourni des liquidités supplémentaires à leurs opérateurs.

Dans les jours qui ont suivi les attentats, d'importants efforts ont été faits pour remettre en état les réseaux de communication et les lignes électriques et pour assurer le plus rapidement possible la réouverture des marchés dans de bonnes conditions. A mesure que la situation redevenait normale du côté des marchés financiers et des infrastructures de paiement, les prêts ont été remboursés et le bilan de la Réserve fédérale, temporairement gonflé, s'est de nouveau contracté. Les deux jours suivants, le taux effectif des fonds fédéraux est remonté à environ 3 pour cent. Comme lors des périodes précédentes de crise financière – notamment le krach boursier de 1987, le défaut de paiement de la Russie et la débâcle de Long Term Capital Management de 1998 ainsi que l'alerte pour le passage à l'an 2000 – la Réserve fédérale a réussi à préserver l'intégrité du système financier⁶.

Un volume sans précédent de liquidités a été injecté

Il y a eu rapidement retour à la normale pour les règlements

5. La salle de marché de la Réserve fédérale de New York, opérant à partir de son site de secours, a procédé à des opérations massives de prises en pension. La Réserve fédérale a également prêté directement aux banques par son guichet d'escompte, mécanisme habituellement jugé stigmatisant. Elle a aussi crédité les banques pour les chèques déposés en compensation dans ses livres avant que les montants soient déduits des comptes des autres banques. Enfin, elle a laissé ouvert tard dans la nuit son système de transfert des paiements pour faciliter l'exécution des opérations.

6. Le fait qu'en général les banques et les maisons de titres étaient bien capitalisées et suffisamment liquides a également contribué à éviter un effondrement systémique après les attentats.

La réaction de politique macroéconomique a été vigoureuse et rapide

La politique monétaire a été assouplie et des dépenses d'urgence ont été autorisées

La politique monétaire a été considérablement assouplie, les banques centrales du monde entier baissant nettement leurs taux d'intérêt dans les semaines qui ont suivi les attentats. Aux États-Unis, les autorités budgétaires ont également vite réagi. Le 14 septembre, trois jours seulement après les attentats, le Congrès a adopté un ensemble de dépenses d'urgence pour un montant de 40 milliards de dollars⁷. Quelques jours plus tard, le Congrès a autorisé 5 milliards de subventions directes et 10 milliards de garanties de prêts fédéraux en faveur des compagnies aériennes américaines⁸. Les autres pays de l'OCDE ont pris des mesures discrétionnaires limitées de relance budgétaire, beaucoup d'entre eux ayant une moindre marge de manœuvre. Des aides d'État de moindre ampleur ont été accordées aux compagnies aériennes dans l'Union européenne pour compenser les pertes directes résultant de la fermeture de l'espace aérien américain durant quatre jours⁹.

Des mesures réglementaires ont été prises

Les autorités américaines ont pris en outre rapidement une série de mesures réglementaires. Les contrôles aux frontières ont été renforcés. Un décret a gelé les avoirs détenus aux États-Unis par les terroristes, les organisations terroristes ainsi que leurs financiers et associés et interdit les opérations financières avec ces personnes et organisations. Au niveau international, le mandat du Groupe d'action financière (GAFI) a été élargi¹⁰. Dans la plupart des pays de l'OCDE, des restrictions ont été instaurées ou renforcées pour des raisons de sécurité. Les gouvernements sont également intervenus pour accorder une assurance temporaire en dernier ressort du risque terroriste, bien qu'aux États-Unis les initiatives plus ambitieuses à cet effet n'aient pas été approuvées par le Congrès.

Au total, une bonne gestion de crise a réduit l'impact économique

Au total, les attentats ont eu bien moins d'effets négatifs à court terme qu'on pouvait le craindre au départ, pour une large part grâce à une bonne gestion économique de la crise. La Réserve fédérale, de même que le gouvernement et le Congrès des États-Unis, ont agi rapidement pour rétablir la confiance, en injectant des liquidités et en fournissant les ressources nécessaires pour faire face aux conséquences des attentats. La baisse du prix du crédit et l'injection temporaire d'un très gros volume de liquidités ont contribué à préserver l'intégrité du système financier et à éviter des faillites d'entreprises ; ces mesures ont sans doute été plus importantes que les renflouements au moyen de ressources budgétaires. La coopération internationale, notamment entre autorités monétaires, a joué également un rôle positif.

7. Au moins la moitié de ce montant devait être utilisée pour les secours liés aux destructions à Manhattan, au Pentagone et en Pennsylvanie.

8. Les subventions ont été rapidement versées, mais une seule compagnie a demandé une garantie de prêt. Ces garanties ne sont pas très attrayantes, car le bénéficiaire doit accorder à l'État des options sur ses actions.

9. Par exemple, la France a accordé 55 millions d'euros. Des financements ont été mis en place pour le sauvetage de Swissair et Sabena, compagnies en faillite.

10. Le 31 octobre 2001, le GAFI a adopté un ensemble de recommandations spéciales sur le financement du terrorisme, qui engagent les membres à : prendre des mesures immédiates pour ratifier et mettre en œuvre les instruments appropriés des Nations Unies ; incriminer le financement du terrorisme, des actes terroristes et des organisations terroristes ; geler et confisquer les avoirs des terroristes ; déclarer les transactions suspectes liées au terrorisme ; fournir la gamme la plus vaste possible d'assistance aux autorités opérationnelles et réglementaires aux autres pays dans les enquêtes sur le financement du terrorisme ; imposer des obligations de lutte contre le blanchiment de capitaux aux systèmes alternatifs de paiement ; renforcer les mesures d'identification dans les transferts électroniques de fonds, internationaux et nationaux ; s'assurer que les personnes morales, en particulier les organisations à but non lucratif, ne peuvent pas être utilisées abusivement pour financer le terrorisme.

Les conséquences économiques à moyen terme

Même si la réponse rapide et vigoureuse des autorités a atténué l'impact direct à court terme, il ne faut pas sous-estimer les conséquences à moyen terme des attentats. De façon générale, les recherches sont rares sur l'impact à long terme du terrorisme. Une étude de cas consacrée à une région sujette au terrorisme, le Pays basque espagnol, conclut à une diminution permanente de la production¹¹, mais cela est dû pour beaucoup au déplacement d'activités économiques vers des régions plus sûres et ne vaut pas pour une grande économie nationale. Quoi qu'il en soit, six mois après les attentats, il apparaît clairement que trois conséquences importantes seront durables : il est plus difficile de s'assurer contre les actes terroristes et les primes ont très fortement augmenté ; les pressions s'intensifient pour renforcer la sécurité aux frontières et mieux contrôler les énormes flux de marchandises qui entrent dans les pays de l'OCDE ; les dépenses publiques pour la sécurité et les opérations militaires sont en hausse. On examinera ci-après ces trois aspects.

Il ne faut pas sous-estimer les conséquences à moyen terme

De moindres disponibilités d'assurance à un tarif abordable : les gouvernements doivent-ils intervenir ?

Le sinistre dû aux attentats est estimé, pour le secteur de l'assurance (y compris la réassurance), à un chiffre qui se situe entre 30 et 58 milliards de dollars, le principal élément d'incertitude tenant aux versements au titre de l'assurance responsabilité civile. Les attentats du 11 septembre constituent le plus gros sinistre assuré de notre histoire ; ils dépassent de loin les dommages de 21 milliards de dollars subis du fait du passage de l'ouragan Andrew en Floride en 1992¹². Même si, en définitive, le coût est proche de l'estimation la plus faible, le sinistre subi en 2001 sera probablement le plus gros jamais enregistré (graphique IV.3).

Il n'y a jamais eu d'aussi gros sinistre assuré...

Malgré ces paiements considérables, il n'y a pas eu de faillite de grande ampleur dans le secteur de l'assurance, essentiellement parce que le risque était étalé sur un grand nombre de sociétés d'assurance et de pays. On estime que les réassureurs, pour la plupart européens, subiront plus de la moitié des pertes. La capitalisation d'un grand nombre de sociétés d'assurance et de réassurance a été fortement entamée, car les attentats du 11 septembre sont venus s'ajouter à toute une série d'autres catastrophes récentes (notamment plusieurs grandes tempêtes) et aux moins-values dues à la baisse des marchés d'actions. En conséquence, plusieurs sociétés d'assurance ne pourraient pas résister à un nouveau choc d'intensité similaire¹³.

... mais il n'y a pas eu de faillite de grande ampleur

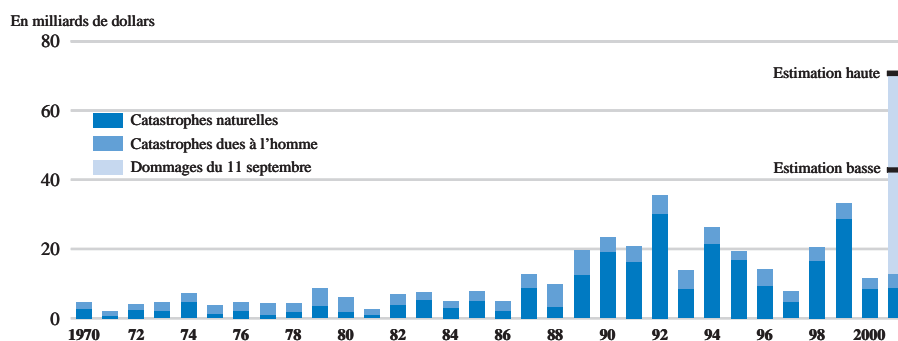
11. Voir Abadie et Gardeazabal (2001).

12. A la fin de janvier 2002, les demandes d'indemnisation atteignaient 27.4 milliards de dollars, essentiellement au titre de polices d'assurance commerciales. Le sinistre dû à l'attentat à la bombe de 1993 contre le World Trade Center a atteint un montant de 0.5 milliard de dollars. Les émeutes de 1992 de Los Angeles représentaient jusqu'à présent le plus gros sinistre dû à des actes humains (0.8 milliard de dollars). Il s'agissait en quasi-totalité d'indemnisations au titre de l'assurance de biens. En revanche, les indemnisations pour les attentats du 11 septembre concernent toute une série d'assurances : vie, biens, automobile, avions, rémunération et interruption de l'activité.

13. Voir Cummins et autres (2002).

Graphique IV.3. Sinistres remboursés par les assurances

Prix 2001



Source : Swiss Re, Economic Research & Consulting et OCDE.

Les primes d'assurance ont augmenté à partir d'un faible niveau

Après les attentats, les assureurs et réassureurs ont fortement augmenté leurs primes et ont réduit ou refusé la couverture du risque terroriste¹⁴. La hausse des primes d'assurance a touché plusieurs secteurs. C'est l'aviation qui l'a été le plus durement, mais d'autres activités comme les transports, la construction, le tourisme et la production d'énergie en ont également pâti. Au total, on estime que les primes pour les biens commerciaux et la responsabilité civile ont subi en moyenne une augmentation de 30 pour cent, avec des hausses plus fortes pour les installations susceptibles de servir de cible comme les usines chimiques et les centrales électriques ; tel a été également le cas pour les immeubles de bureau à caractère emblématique. Cette hausse est intervenue dans le contexte de la forte baisse des primes des années 90, qui n'avait commencé à s'inverser qu'en 2000 dans le cas de la réassurance (graphique IV.4). Même avec les hausses projetées, les primes de réassurance devraient rester nettement inférieures aux points hauts de 1993, en particulier parce que la concurrence s'est intensifiée dans ce secteur, ce qui limite les possibilités de majoration.

La garantie a été réduite

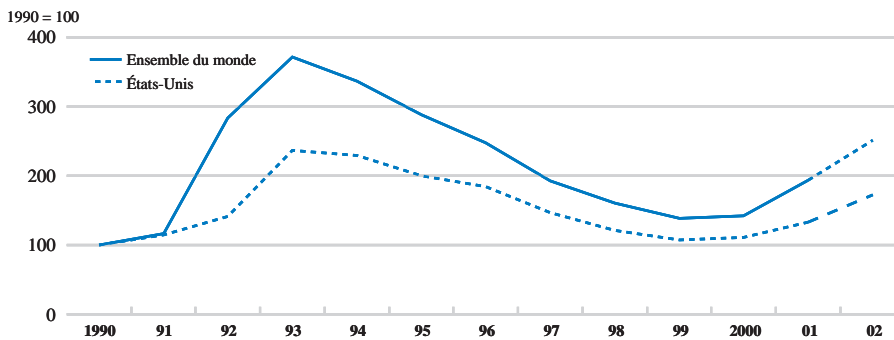
La réduction de la garantie est un autre élément qui pourrait avoir des effets dans l'ensemble de l'économie. L'incertitude est nuisible à l'accumulation du capital et, souvent, l'existence d'instruments de mutualisation et de limitation des risques – qui permet d'atténuer l'incertitude – se traduit par une augmentation de l'investissement¹⁵. Parmi ces instruments, apparus au fil des années, on citera la création de structures sociétaires à responsabilité limitée, le développement des instruments de couverture sur les marchés de capitaux et la croissance du secteur des assurances, dont la taille est en corrélation positive avec le PIB. Dans la mesure où elle amplifie l'incertitude qui entoure les décisions d'investissement, la réduction de la garantie peut donc avoir un impact négatif sur la croissance.

Les sociétés d'assurance finiront par tarifier le risque lié au terrorisme...

La réduction de la garantie tient pour une large part aux difficultés que rencontrent les sociétés d'assurance pour tarifier les risques en cas d'attentat de grande ampleur. Jusqu'au 11 septembre, l'hyper-risque était jugé faible et rarement intégré en bonne et due forme dans les taux de prime. Les assureurs primaires et les réassureurs se trouvent aujourd'hui confrontés à une tâche très complexe : tarifier les

14. Voir United States General Accounting Office (2002).

15. Voir Bassanini et Scarpetta (2001), Dixit et Pyndick (1994), Hartman (1972) et Leahy *et al.* (2001).

Graphique IV.4. Primes de réassurance¹

1. Il s'agit des taux qui, multipliés par la garantie, donnent la prime. La partie en pointillés pour 2002 correspond à des estimations du Secrétariat, l'hypothèse étant une hausse de 30 pour cent.

Source : Guy Carpenter (www.guycarp.com) et OCDE.

risques liés au terrorisme, la difficulté tenant surtout au phénomène de risque corrélé, c'est-à-dire l'éventualité de plusieurs catastrophes simultanées. Au fil du temps, les sociétés d'assurance seront néanmoins de mieux en mieux équipées pour établir des typologies et modéliser les risques liés au terrorisme, comme elles le font déjà actuellement pour les catastrophes naturelles. De fait, un groupe de sociétés européennes d'assurance et de réassurance a fait connaître récemment son intention de constituer un pool pour couvrir certains types de risques terroristes. Aux États-Unis, les compagnies aériennes sont en passe de créer une société mutuelle, Equitime, dont l'objectif est similaire ; toutefois, dans le dispositif envisagé, c'est l'État qui sera réassureur en dernier ressort¹⁶. Enfin, l'utilisation de mécanismes de transfert des risques d'assurance aux marchés financiers pourrait jouer également un grand rôle dans l'élargissement de la garantie du risque terroriste. Le marché obligataire dans le secteur de l'assurance – ce qu'on appelle parfois les « obligations catastrophe » – qui est apparu en 1996 reste étroit, car la crainte d'une asymétrie de l'information a réduit la demande, et l'existence de sources moins onéreuses de financement a découragé l'émission de ce type de titres par les sociétés d'assurance¹⁷. On peut néanmoins imaginer que l'accroissement des besoins de financement du secteur et les efforts permanents de reconditionnement des obligations d'assurance sous une forme plus familière aux marchés financiers parviendront à augmenter la liquidité et à faire jouer à l'avenir un plus grand rôle aux marchés financiers dans la création d'autres mécanismes de transfert de risques¹⁸.

Une modélisation typologique efficace, la mise en place de capacités adéquates d'assurance privée et le développement de mécanismes de transfert de risques pour l'assurance contre le terrorisme prendront probablement plusieurs années. Dans l'intervalle, on pourra voir une défaillance des marchés dans l'existence de marchés incomplets pour le partage des risques, ce qui pourrait théoriquement justifier l'intervention des

... de sorte qu'une intervention durable des pouvoirs publics n'est pas toujours justifiée...

16. Depuis les attentats, plusieurs sociétés d'assurance ou de réassurance spécialisées dans le risque terroriste ou l'assurance aviation ont également été créées aux Bermudes.

17. Voir Niehaus (2002). Les obligations « catastrophe » sont des instruments obligataires qui comportent une prime correspondant au fait que si une catastrophe déterminée se produit, les investisseurs renonceront au remboursement d'une partie du principal et/ou au paiement d'une partie des intérêts.

18. Voir A.M. Best's Review, février 2002. Depuis 1996, environ 13 milliards de dollars d'obligations d'assurance ont été émis, ce qui représente un montant relativement faible.

pouvoirs publics. De fait, plusieurs pays de l'OCDE ont instauré depuis longtemps des dispositifs couvrant les risques liés au terrorisme (encadré IV.2). Un grand nombre de ces dispositifs ont été créés pour faire face à des événements politiques spécifiques ayant entraîné une réévaluation des risques et une réduction de la garantie. Souvent, on les a considérés comme une réponse temporaire de l'État à une défaillance des marchés, dans l'espoir qu'avec le temps les capacités du secteur de l'assurance se développeraient et des modalités efficaces de partage des risques seraient rétablies. Le maintien de ces dispositifs au-delà de leur durée initiale signifie que soit la défaillance du marché n'était pas temporaire, soit l'intervention des pouvoirs publics a évincé l'initiative privée. Enfin, la mise sur pied de ce type de mécanisme est nécessairement tributaire des particularités du système judiciaire national. Par exemple, le modèle du *Pool Re* du Royaume-Uni, qui ne réassure pas la responsabilité civile, serait moins valable aux États-Unis, où le système judiciaire ouvre beaucoup plus de possibilités de procès en responsabilité civile. Ces divergences compliquent également les efforts de mise en commun des risques au niveau international.

... et devrait être de portée limitée

En définitive, même s'il n'a jamais indemnisé autant, le secteur des assurances a évité la faillite et certains grands réassureurs peuvent même encore distribuer des dividendes à leurs actionnaires. En réaction aux frappes terroristes, les primes des

Encadré IV.2. Mécanismes mis en place par l'État pour l'assurance ou la réassurance du risque terroriste

Plusieurs pays de l'OCDE exposés durablement à des actes terroristes ont mis en place des mécanismes d'assurance sous l'égide des pouvoirs publics.

Au Royaume-Uni, un pool de réassurance, *Pool Re*, a été créé en 1993 pour continuer de couvrir les dommages dus aux actes terroristes, cette assurance étant devenue rare après une série d'attentats perpétrés par l'IRA. *Pool Re* fonctionne comme une société de réassurance pour ses membres (l'adhésion n'étant pas obligatoire) et l'État réassure *Pool Re*. Les premières 100 000 livres sont à la charge de l'assureur primaire, *Pool Re* n'intervenant qu'au-delà de ce montant. Les pertes d'assurance sont couvertes par les primes accumulées ou, si nécessaire, par un appel supplémentaire de primes pour les adhérents (limité à 10 pour cent de la prime annuelle). Au-delà, les sinistres sont à la charge de l'État. Ce dispositif permet aux assureurs de couvrir le risque terroriste sans avoir à limiter les montants assurés, mais il ne prend pas en compte l'assurance responsabilité civile.

En Espagne le Fonds public d'indemnisation du secteur de l'assurance (CCS, *Consorcio de Compensación de Seguros*) a été créé en 1928 et il assure aujourd'hui un large éventail de risques « extraordinaires », dont le terrorisme. Les primes sont financées par une surprime pour les polices relevant de certaines catégories de risques. Traditionnellement, le CCS intervenait à titre subsidiaire et comme garant si l'assureur primaire tombait en faillite. Autrement dit, il ne s'agissait pas techniquement d'une réassurance. Mais, depuis les attentats du 11 septembre, le CCS a commencé de réassurer les

transports aériens contre le risque de guerre et de terrorisme (uniquement pour la responsabilité civile).

En France, depuis décembre 2001, la *Caisse centrale de réassurance*, organisme à capitaux publics qui bénéficie de la garantie de l'État, assure les dommages aux biens et aux personnes dus au terrorisme au-delà d'un plafond annuel de 1,5 milliard d'euros. En deçà de ce montant, ce sont les sociétés d'assurance et de réassurance qui couvrent les risques. D'autres pays ont mis en place des mécanismes spécifiques pour les risques liés au terrorisme, notamment l'Afrique du Sud (où la *SASRIA*, la *South African Special Insurance Association*, créée en 1979, assure les risques politiques) et Israël (où le Fonds pour l'impôt sur les biens et l'indemnisation, financé par un impôt immobilier national, indemnise les dommages et biens aux personnes liés au terrorisme). Plusieurs pays, dont la Suisse et le Japon, ont un dispositif public d'assurance contre les catastrophes, mais qui ne couvre pas spécifiquement le terrorisme.

Aux États-Unis, à la suite des attentats du 11 septembre, le gouvernement a proposé un programme transitoire sur trois ans de mutualisation des pertes pour remédier au risque de diminution des possibilités d'assurance à des prix abordables. Dans le cadre de ce programme, qui n'a pas encore été approuvé par le Congrès, la quote-part des assureurs serait plafonnée (en pourcentage des dommages totaux), les pouvoirs publics intervenant au-delà de ce plafond. Le plafond aurait été relevé progressivement jusqu'en 2004, les pouvoirs publics cessant alors d'intervenir.

polices d'assurance commerciales ont été nettement relevées, mais cela ne fait que compenser en partie la baisse enregistrée depuis dix ans. Cette maîtrise des prix favorise l'entrée de capitaux dans le secteur des assurances, ce qui stimulera la concurrence et contribuera à limiter les nouvelles hausses. En revanche, la réduction de la garantie pour les biens commerciaux jugés trop risqués et l'exclusion du risque de terrorisme sont plus préoccupantes. Le secteur privé de l'assurance pourrait finalement décider de revenir sur le marché de certains risques liés au terrorisme, mais on ne sait pas très bien à quel moment, surtout parce qu'il ne serait sans doute pas en mesure de faire face à un sinistre d'une ampleur analogue à celui du 11 septembre. Il convient par conséquent de suivre de près l'évolution dans ce domaine. Si une intervention des pouvoirs publics se révèle justifiée, sa portée devra être limitée et elle devra être conçue en partenariat avec le secteur privé et s'accompagner de la mise en place de redevances d'utilisation, sous une forme ou sous une autre. A cet égard, les mécanismes de mutualisation des risques à plusieurs piliers, avec participation des assureurs, des réassureurs, de pools, des marchés financiers et, le cas échéant, des pouvoirs publics en tant qu'assureur en dernier ressort peuvent offrir une solution valable. L'intervention des pouvoirs publics se justifiera sans doute tout particulièrement dans le cas des dommages pouvant résulter d'actes d'hyperterrorisme (notamment un attentat nucléaire), généralement exclus des polices d'assurance standards. On pourrait également envisager dans ce domaine des solutions internationales.

Renchérissement des transports : peut-on établir un juste équilibre entre l'efficacité et la sécurité ?

Après les frappes terroristes du 11 septembre, les transports aériens n'ont pas fonctionné pendant quatre jours et l'autorité portuaire de New York et du New Jersey a suspendu ses activités durant quarante-huit heures. Plus généralement, le système de transport aux États-Unis a subi de graves perturbations dues essentiellement au renforcement des mesures de sécurité. Ces perturbations se sont fait le plus sentir à la frontière entre les États-Unis et le Canada, qui enregistre, chaque jour, en moyenne, le passage de 500 000 véhicules et de marchandises représentant un montant de 1.4 milliard de dollars. Outre le coût d'opportunité lié aux longues files d'attente, le ralentissement du franchissement de cette frontière a eu de lourdes conséquences pour l'activité des entreprises, surtout dans l'industrie automobile, où la rupture des approvisionnements en flux tendus s'est traduite par la fermeture de plusieurs usines aussi bien aux États-Unis qu'au Canada¹⁹. Les mesures de sécurité ayant été progressivement levées tandis que le personnel de sécurité était renforcé, on en est revenu à une situation à peu près normale pour le trafic transfrontalier de camions, le temps de passage à la frontière ne s'étant que légèrement allongé par rapport à la période antérieure aux attentats. Un élément a joué également à cet égard : la signature, en décembre 2001, de la déclaration américano-canadienne relative à la « frontière intelligente », qui a pour but de faciliter les échanges grâce à des améliorations technologiques et à des mesures de coordination et d'échange d'informations²⁰.

Les attentats ont brièvement désorganisé les transports

19. Voir Andrea et Smith (2002).

20. Une initiative similaire a été rendue publique en mars 2002 pour la frontière entre les États-Unis et le Mexique.

De nouvelles mesures de sécurité ont été mises en place dans les transports aériens et maritimes

Au-delà des effets à court terme, les mesures renforcées de sécurité et une série de coûts supplémentaires ont également renchéri le transport de marchandises par voie maritime et aérienne. Dans le cas des transports maritimes internationaux, des obligations de notification ont été instaurées, les inspections par les garde-côtes sont plus fréquentes et les interventions de remorqueurs d'escorte se multiplient, ce qui s'est traduit par un alourdissement des coûts et une plus longue attente. Pour les transports aériens, les coûts supplémentaires liés aux mesures de sécurité aux aéroports ont entraîné la perception de redevances à ce titre, une augmentation des primes des polices d'assurance commerciales et l'application de surtaxes pour risque de guerre dans certaines régions sensibles²¹.

Les coûts sous-jacents de transport pourraient avoir augmenté

Malgré les nouvelles mesures de sécurité, les indices disponibles ne font guère apparaître, six mois après les attentats, une augmentation des coûts de transport, certains ayant même diminué. Les taux de fret maritime ont accusé une hausse de 5 à 10 pour cent en moyenne dans les deux semaines qui ont suivi le 11 septembre, mais cette hausse s'est rapidement inversée. Les taux de fret aérien, en revanche, étaient supérieurs de 10 pour cent environ à la fin de 2001 par rapport à leur niveau d'avant les attentats²². Vu le net ralentissement de la demande globale depuis 2000 et la baisse du prix des carburants après les attentats²³, on aurait dû observer un recul plus marqué des coûts de transport (graphique IV.5). La relative fermeté des taux de fret malgré la baisse du prix des carburants et la sous-utilisation des capacités de transport maritime donne à penser que les coûts de transport hors énergie et corrigés des influences conjoncturelles pourraient avoir augmenté.

De nouvelles mesures de sécurité sont réclamées...

Même si les contrôles de sécurité ont été renforcés dans les transports depuis les attentats, surtout pour le trafic aérien, certains observateurs considèrent que les frontières américaines restent trop perméables et que, par conséquent, les États-Unis demeurent vulnérables à de nouvelles frappes terroristes²⁴. Ils préconisent de ce fait un renforcement permanent des mesures de sécurité. C'est ainsi que la Garde côtière américaine a proposé à l'Organisation maritime internationale une série de mesures visant à prévenir et éliminer les actes de terrorisme contre les transports maritimes, et les douanes américaines ont recommandé de renforcer la sécurité des conteneurs, qui représentent 60 pour cent environ du volume des échanges mondiaux. Il a été proposé à cet effet une concertation avec les autorités responsables des dix plus grands ports représentant près de la moitié des conteneurs transportés aux États-Unis²⁵. Il faudrait pour cela améliorer les procédures et les technologies et procéder à de lourds

21. Les redevances de sécurité pour le fret aérien ont été majorées de 0.10 à 0.15 dollar par kg en Amérique du Nord, en Europe et en Asie. Les primes des polices d'assurance commerciales ont été relevées pour les transports maritimes et aériens, à hauteur de 0.03-0.05 pour cent *ad valorem*. Des surtaxes pour risque de guerre sont perçues sur le trafic maritime de marchandises transitant au Moyen-Orient, en mer Rouge, dans le canal de Suez et en Méditerranée orientale. Ces mesures ont touché non seulement les pays voisins, mais aussi d'importants couloirs d'échanges entre l'Europe et l'Extrême-Orient (OCDE, 2002).

22. La Banque du Japon estime que l'indice du coût des transports aériens internationaux était en hausse en décembre 2001 de 11.2 pour cent par rapport aux chiffres observés trois mois auparavant. Les taux de fret maritime avaient en revanche baissé de 1.2 pour cent au cours de la même période (Banque du Japon, rapport mensuel sur l'indice des prix des services aux entreprises, décembre 2001).

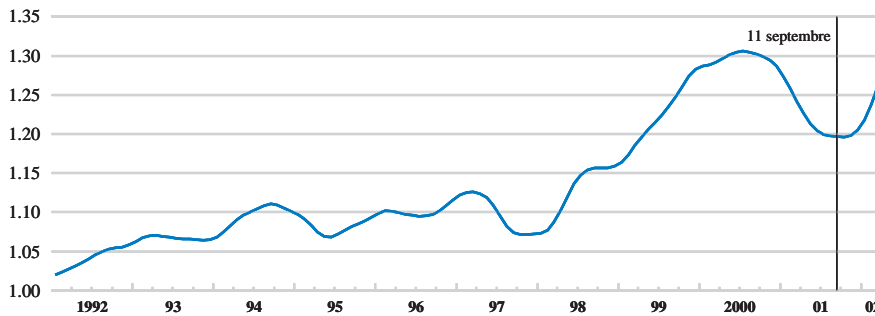
23. Selon l'Air Transport Association, le prix moyen des carburants utilisés par les compagnies aériennes des États-Unis est tombé de près de 92.2 cents le gallon en décembre 2000 à 79.6 cents en septembre 2001 et à 60.1 cents en décembre 2001. Les carburants représentent entre 10 à 15 pour cent des coûts totaux d'exploitation des compagnies aériennes américaines, contre 0.3 à 0.6 pour cent pour les assurances et 1.8 à 2 pour cent pour les taxes d'atterrissage.

24. Voir Flynn (2002).

25. Ces dix ports sont Bremerhaven, Gênes, Hong-Kong, Kaohsiung, Pusan, Rotterdam, Shanghai, Singapour, Tokyo et Yantian.

Graphique IV.5. Coûts de transport¹

Indice de Cass



1. On entend par « coûts effectifs de transport » un indice implicite des prix fondé sur l'indice de Cass Information Systems pour le secteur des transports aux États-Unis (voir www.cassinfo.com/frtindex.html). Cet indice est obtenu en rapportant les frais de transport aux volumes transportés ; il est corrigé des variations saisonnières et légèrement lissé.

Source : Cass Information Systems et OCDE.

investissements concernant aussi bien les ports que les navires et les conteneurs. Les marchandises originaires de ces ports bénéficieraient de procédures douanières plus rapides lors de l'entrée aux États-Unis, grâce à la mise en place d'une « voie express ».

Les nouvelles mesures de sécurité ainsi envisagées sont de nature à renchérir les transports transfrontaliers de marchandises, en augmentant les coûts directs et en allongeant les délais de livraison. Le niveau abordable des taux de fret aérien et la baisse globale des frais de transport ont joué un grand rôle ces dix dernières années dans la configuration des chaînes d'approvisionnement²⁶. De nombreux secteurs ont internationalisé leur chaîne d'approvisionnement et mis en place des flux tendus, généralement très tributaires de la rapidité et de la fiabilité des livraisons dans le cadre d'un système efficace de transport. Cela a multiplié les possibilités de spécialisation mondiale de la production, tout en réduisant les stocks des entreprises et les coûts qui en résultent (encadré IV.3). Cette plus grande ouverture au commerce international a contribué à l'amélioration de la productivité depuis une dizaine d'années et a donc concouru à l'augmentation de la production potentielle²⁷. Elle a en outre largement stimulé la croissance dans les économies émergentes et fait reculer la pauvreté dans de nombreuses régions du monde en développement. Si la tendance à des coûts de transport plus abordables devait s'inverser et si les contrôles aux frontières devaient être renforcés sans discernement, c'est l'ouverture aux échanges qui en pâtirait, avec toutes les conséquences négatives que cela pourrait avoir durablement sur la croissance des pays Membres de l'OCDE et des pays non membres.

... mais cela augmentera probablement les coûts

Peu après les attentats, les spécialistes ont estimé que le coût total des mesures de sécurité pourrait atteindre 1 à 3 pour cent *ad valorem*²⁸. A première vue, cette fourchette paraît faible par rapport aux autres éléments de coût du commerce international (encadré IV.4). L'impact direct sur le coût du commerce international est néanmoins du même ordre que la réduction des droits de douane consolidés applicables à l'importation de biens industriels dans les pays développés qui a été convenue lors du

Une augmentation même faible des coûts peut avoir de lourdes conséquences pour les échanges

26. Voir Bovet et Sheffi (1998).

27. Voir Bassanini et Scarpetta (2001).

28. Voir Leonard (2001).

Encadré IV.3. Quel avenir pour le transport et la logistique après les attentats ?

Les perturbations dues aux attentats ont remis en question l'approche logistique de plus en plus utilisée par les entreprises des pays de l'OCDE pour la gestion de leurs transports et leurs stocks. Après le 11 septembre, les autorités américaines ont renforcé les règles de sécurité. Les contrôles approfondis se sont multipliés pour les camions, les obligations d'escorte par des remorqueurs sont plus strictes dans les ports, le transport des marchandises par avion a été limité et le transport de produits dangereux est plus sévèrement réglementé. Les primes d'assurance ont augmenté et des surtaxes de sécurité ont été introduites. Toutes ces mesures de sécurité alourdissent les coûts et peuvent rendre moins prévisible la durée du transport. Même si ces effets sont faibles à l'heure actuelle, ils peuvent être suffisants pour inciter les entreprises à reconsidérer la gestion en flux tendus et à mettre en place des stocks tampons pour parer à toute éventualité. Cela pourrait avoir un impact sur le coût de stockage¹.

La logistique (c'est-à-dire la gestion des entrées de matières premières et de biens intermédiaires et des sorties de produits) représente une fraction très substantielle, quoiqu'en baisse, du coût total de production. Selon les spécialistes de ce secteur, les dépenses annuelles de logistique étaient de l'ordre de 1 000 milliards de dollars aux États-Unis en 2000². Les coûts de transport – essentiellement par camion et avion – entrent pour 590 milliards de dollars dans ce montant³. Les coûts annuels de stockage sont estimés à 380 milliards de dollars (coût du capital, gestion des stocks, assurance, dépréciation des stocks et installations d'entreposage). Les coûts administratifs représentent le reste du coût total.

On estime que le coût de la logistique est tombé de 16 à 10 pour cent du PIB ces vingt dernières années, et ce essentiellement pour deux raisons. *Premièrement*, de meilleurs modèles de gestion de la chaîne d'approvisionnement ont permis aux entreprises de réduire leurs stocks et donc de diminuer leurs coûts à ce titre. Certaines entreprises du secteur de l'automobile ou des ordinateurs fonctionnaient avec seulement 1 ou 2 jours de stocks pour leurs approvisionnements. Par conséquent, la forte baisse du coût global des stocks, qui est tombée de 25 à 15 pour cent du PIB ces 20 dernières années, tient probablement au plus large recours à la gestion en flux tendus. *Deuxièmement*, le coût des services de transport a baissé par rapport aux autres prix à la production depuis la déréglementation du début des années 1980.

Les attentats pourraient inciter les entreprises à augmenter leurs stocks pour se prémunir contre une éventuelle désorganisation de la chaîne d'approvisionnement. Il est malgré tout difficile de déterminer quel serait le niveau de stocks satisfaisant pour les entreprises. A titre d'exemple, si l'on en revenait au niveau de stocks de 1990 par rapport au PIB, il faudrait un fonds de roulement de l'ordre de 300 milliards de dollars et le coût de stockage serait égal à quelque 75 milliards de dollars par an (0,7 pour cent du PIB). Certaines sociétés ont fait savoir qu'elles augmenteraient le niveau de leurs stocks d'approvisionnements pour se prémunir contre les aléas des livraisons. Il faudra donc suivre de près l'évolution des stocks des entreprises privées, étant entendu qu'un certain temps sera nécessaire pour distinguer les fluctuations conjoncturelles à court terme et les changements structurels.

1. Voir MIT Center for Transportation Studies (2001).

2. Voir Delaney et Wilson (2001).

3. Il est difficile de mesurer la production du secteur des transports. Aux États-Unis, le Bureau d'analyse économique et le Bureau d'étude des transports établissent des comptes satellites pour les transports, qui ont pour but d'évaluer la part des transports dans la production totale. Pour 1996, on estime à 379 milliards de dollars la valeur ajoutée du secteur des transports, soit l'équivalent de 4,8 pour cent du PIB ; l'évaluation des spécialistes du secteur des transports est bien plus élevée, peut-être à cause de différences dans les définitions et la méthodologie.

cycle d'Uruguay²⁹, cette réduction étant de 2,5 pour cent. Dans la mesure où ce coût supplémentaire ne touche que le commerce international, il renchérit les marchandises étrangères par rapport aux marchandises nationales. Une différence, même faible, entre le coût du commerce international et le coût du commerce intérieur peut suffire à expliquer un biais national marqué dans les achats de marchandises. C'est pourquoi l'on considère que les coûts d'échange liés aux transactions internationales expliquent en grande partie la segmentation observée du marché international³⁰. Il ne

29. Bien que l'impact direct sur le coût du commerce international soit d'un ordre de grandeur similaire, les effets en termes de bien-être de modifications des droits de douane sont différents, car il faut prendre en compte les effets dynamiques (secondaires), notamment sur les recettes publiques. Les droits de douane consolidés sur les importations de produits industriels dans les pays développés ont été ramenés de 6,3 à 3,8 pour cent en moyenne lors des négociations commerciales multilatérales du cycle d'Uruguay.

30. Voir Frankel (2000), Obstfeld et Rogoff (2001) et Parsley et Wei (2000). Obstfeld et Rogoff examinent le rôle des coûts des échanges internationaux dans l'existence d'un biais national marqué dans les achats de marchandises, la détention d'actifs et le financement des investissements.

faut donc pas exclure la possibilité que les mesures de sécurité se répercutent fortement sur les flux d'échanges. On estime que l'élasticité des flux d'échanges par rapport aux coûts de transaction est de l'ordre de -2 à -3 ; autrement dit, une hausse du coût des échanges internationaux, même relativement faible – de l'ordre de 1 pour cent – aboutirait à une diminution des flux d'échanges se situant entre 2 et 3 pour cent³¹.

Bien qu'on ne puisse pas totalement éviter dans l'immédiat un arbitrage entre la sécurité et l'efficacité pour le passage aux frontières, on peut s'attendre à ce que cet arbitrage n'ait plus à être opéré à moyen terme. Les nouvelles mesures de sécurité peuvent être conçues de manière à ne pas nuire à l'efficacité des transports transfrontaliers de marchandises. Il faudrait par exemple soumettre les nouvelles réglementations à une analyse de gestion des risques pour faire en sorte qu'elles remédient aux risques les plus critiques. On peut également réduire les coûts supplémentaires grâce à une coopération entre le secteur privé et le secteur public au stade de la conception et de l'exécution. Il faudra mettre en place les mesures de sécurité en ménageant un délai de mise en œuvre suffisamment long et assez de souplesse, de façon que les entreprises puissent trouver les solutions les moins coûteuses pour se conformer à leurs nouvelles obligations. Le régime de sécurité du fret aérien qu'a instauré le Royaume-Uni à la suite de la catastrophe de Lockerbie de 1988 est un bon exemple dans ce domaine. Il convient en outre de prendre soigneusement en compte l'impact

*Une coopération
est indispensable*

Encadré IV.4. Coût des échanges internationaux

Malgré la baisse des coûts de transport et de transaction sur longue période, il ne fait guère de doute que les frontières nationales et les facteurs géographiques continuent d'entraver les échanges et les investissements internationaux. On estime qu'en moyenne le coût des échanges internationaux est supérieur de 10 à 25 pour cent à celui des échanges intérieurs¹. Cela est le résultat de plusieurs facteurs, notamment les droits de douane, les obstacles non tarifaires, les frais de conversion des monnaies, les différences entre les systèmes juridiques et les systèmes de paiement ainsi que les coûts de transport.

- Les droits de douane moyens dans les pays de l'OCDE (pondérés en fonction de la production intérieure) varient entre 3 et 10 pour cent. On estime que les obstacles non tarifaires ont un effet du même ordre de grandeur (Anderson et Neary, 2001). Ces obstacles peuvent toutefois être plus marqués pour les produits « sensibles », notamment l'acier, les textiles, les chaussures et les produits agricoles.
- Le coût du dédouanement (collecte, production, transmission et traitement des informations et documents

nécessaires) peut également être élevé. Ces coûts de respect de la réglementation sont estimés de 2 à 7 pour cent *ad valorem*, mais ils peuvent être bien plus élevés dans certains pays en développement². Si l'on y ajoute les retards qui en résultent, le dédouanement peut coûter entre 5 et 13 pour cent de la valeur des biens échangés³.

- Les coûts de transport sont très variables. Ils dépendent, entre autres, de la nature du bien transporté, de son origine et de sa destination. La part des frais de transport et d'assurance dans la valeur en douane des biens échangés par les États-Unis reste relativement stable (environ 3½ pour cent) depuis quelques années, les assurances représentant généralement à elles seules entre 0.10 et 0.15 pour cent *ad valorem*. Les différences sont très prononcées, par exemple, entre les échanges de biens médicaux et pharmaceutiques (CTCI 54) et ceux de fruits et légumes (CTCI 05), les frais de transport étant respectivement 1 et 15 pour cent de la valeur en douane en 2000. Les coûts moyens sont généralement plus élevés pour les pays dont les installations portuaires sont moins efficaces et qui dégagent de plus faibles économies d'échelle et de gamme dans les transports.

1. Voir Obstfeld et Rogoff (2001).

2. Voir OCDE (2002), Ernst & Whinney (1987) et Commission européenne (1999).

3. On estime que chaque jour supplémentaire de transport a en moyenne un coût de 0.5 pour cent *ad valorem* (Hummels, 2001).

31. Voir Limão et Venables (2001).

des mesures de sécurité à l'échelle mondiale. Les accords bilatéraux entre autorités douanières visant à mettre en place des voies rapides pour les conteneurs originaires de ports jugés sûrs paraissent être, au premier abord, une solution efficace, mais ils pourraient se révéler discriminatoires, en particulier à l'égard des pays en développement (encadré IV.5). Une coopération internationale et la recherche d'un consensus contribueraient à rendre plus efficaces les nouvelles mesures de sécurité tout en atténuant les conséquences négatives qu'elles pourraient avoir pour les flux d'échanges.

Encadré IV.5. L'impact sur les pays en développement

L'impact économique limité qu'ont eu dans l'immédiat les attentats sur les économies développées a contribué à apaiser les craintes de retombées pour les pays en développement. L'élargissement des écarts entre les taux de rendement des obligations, la baisse des prix des produits de base et l'affaiblissement des monnaies qu'ont connus un grand nombre de marchés émergents peu après les attentats se sont rapidement inversés, même si, parfois, cette évolution n'a été que partielle. Si, comme on s'y attend, la demande intérieure se redresse dans les pays de l'OCDE, les perspectives devraient encore s'améliorer pour les économies émergentes.

Cependant, à plus long terme, l'impact total des attentats sur les pays en développement pourrait être assez marqué. Cet impact pourrait intervenir sur trois plans : les coûts de transport, le secteur du tourisme et les transferts de fonds des travailleurs émigrés :

- Le renforcement envisagé des mesures de sécurité aura probablement un effet asymétrique sur le coût des échanges internationaux. Les exportations des pays en développement supportent souvent des frais de transport plus élevés *ad valorem* (en particulier pour les marchandises en vrac et pour les produits périssables qui sont transportés par avion), de sorte que les conséquences seraient disproportionnées pour ces exportations. Une procédure de « certification » de certains ports étrangers pourrait être discriminatoire si les ports des pays en développement ne parvenaient pas à obtenir la certification. Les mesures reposant sur la connaissance du co-contractant, grâce auxquelles des intermédiaires agréés bénéficient de procédures douanières simplifiées, peuvent également favoriser les grandes sociétés de négoce par rapport aux petites entreprises basées dans les pays en développement. Les initiatives ainsi envisagées risquent de créer une « voie lente » pour les exportations des pays en développement, en augmentant comparativement les coûts de mise en œuvre des réglementations et en érodant leur compétitivité.

- L'appréhension des voyages due aux attentats s'est traduite par de nombreuses annulations et une baisse des réservations, qui ont diminué dans le monde selon les estimations de 12 à 15 pour cent en octobre 2001 par rapport à l'année précédente et qui, d'après l'Organisation mondiale du tourisme, n'avaient pas encore rattrapé leurs niveaux antérieurs au début de 2002. Dans les pays en développement, les services de voyage représentent en moyenne 7 pour cent environ des exportations totales de biens et de services et 2 à 3 pour cent du PIB. Ce pourcentage est bien plus élevé pour les Caraïbes, le Pacifique Sud et certains pays du Moyen-Orient et d'Afrique du Nord (Égypte, Jordanie, Maroc et Tunisie) ainsi que pour l'Asie du Sud et du Sud-Est (Népal, Sri Lanka, Thaïlande et Viêt-nam). La chute du trafic touristique a été également différenciée, certains des pays les plus tributaires du tourisme enregistrant le plus grand nombre d'annulations. Bien que le tourisme soit appelé à se redresser à mesure que les consommateurs en reviendront à une attitude normale à l'égard des voyages, le sentiment de risque aggravé pour certaines destinations devrait se révéler plus durable.
- Pour des raisons de sécurité, l'obligation de visa et le contrôle de l'immigration clandestine ont commencé à être renforcés dans les pays développés¹. Cela pourrait diminuer le nombre des travailleurs des pays en développement employés à l'étranger et donc se répercuter sur les envois de fonds. Ces transferts pourraient également se contracter du fait qu'une forte proportion de travailleurs immigrés exercent leurs activités dans le tourisme (en particulier l'hôtellerie). Les transferts des émigrés sont une source importante de revenu pour la plupart des pays d'Amérique centrale, des Caraïbes et d'Asie du Sud, de même que pour certains pays du Pacifique et d'Asie du Sud-Est. Il est difficile de déterminer avec exactitude le niveau de ces transferts, puisqu'ils empruntent en partie des voies non officielles, mais, dans le cas de plusieurs pays, les envois de fonds des travailleurs migrants sont supérieurs aux exportations².

1. Voir Human Rights Watch (2001).

2. Voir Puri et Ritzema (1999).

L'impact du gonflement des dépenses pour la sécurité et la défense : est-ce la fin du « dividende de la paix » ?

Immédiatement après les attentats, le gouvernement des États-Unis et (dans une moindre mesure) les gouvernements des autres pays de l'OCDE ont accru les dépenses publiques pour la reconstruction, le renforcement de la sûreté intérieure et la lutte contre le terrorisme. Ces crédits supplémentaires ont entraîné au dernier trimestre de 2001 une forte hausse des dépenses des administrations publiques, qui a soutenu la demande globale et évité un recul de la production intérieure. Une telle progression temporaire des dépenses n'est pas inhabituelle après des catastrophes de grande ampleur (tableau IV.2) comme le tremblement de terre de Kobe ou les tempêtes qui ont frappé une partie de l'Europe en décembre 1999.

Les dépenses publiques ont fortement augmenté aux États-Unis

En plus de ces crédits supplémentaires, le Président des États-Unis a demandé au Congrès, dans le cadre du budget pour l'exercice 2003, un renforcement des programmes ayant trait à la sécurité. Des dépenses supplémentaires de 48 milliards de dollars ont été proposées pour la défense nationale (hausse de 14 pour cent par rapport à l'année précédente). De plus, le Président a demandé au Congrès des crédits de 38 milliards de dollars pour améliorer la « sûreté intérieure ». En 2001, ces crédits n'avaient atteint que 20 milliards de dollars. Le but est une meilleure préparation des premiers intervenants (pompiers, police, sauveteurs), une protection plus efficace contre les attaques biologiques, une sécurisation des frontières et une amélioration de l'échange de renseignements, 8 milliards de dollars étant affectés à la défense intérieure³².

De nouvelles hausses des dépenses sont programmées...

Tableau IV.2. Soutien budgétaire à la demande intérieure à la suite de diverses catastrophes

En pourcentage, corrigé des variations saisonnières

		Dépenses publiques le trimestre suivant	
	Événement	Variation d'un trimestre sur l'autre	Contribution au PIB
Italie	Tremblement de terre, nov. 1980	4.1	0.9
Espagne	Inondations, août 1983	3.1	0.5
États-Unis	Ouragan Andrew, août 1992	2.1	0.4
États-Unis ^a	Tremblement de terre de Los Angeles, jan. 1994	0.7	0.1
Japon ^b	Tremblement de terre de Kobe, jan. 1995	3.5	0.8
Turquie ^c	Tremblement de terre, août 1999	13.1	1.1
France	Tempêtes, décembre 1999	3.6	0.9
États-Unis	Attentats du 11 septembre 2001	10.2	1.8 ^d

a) La hausse deux trimestres plus tard a été bien plus importante (+8%).

b) La hausse deux trimestres plus tard a été bien plus importante (+15%).

c) Uniquement dépenses de consommation publique.

d) Dont 0.7 points de pourcentage au niveau fédéral, dont la moitié pour la défense nationale.

Sources: Base de données analytique de l'OCDE; Comptes nationaux trimestriels.

32. En mars 2002 une demande supplémentaire de crédits d'urgence, de 27 milliards de dollars, a été soumise en vue de crédits additionnels pour l'exercice 2002 (19 milliards de dollars étant consacrés à la défense et à la sûreté intérieure).

*... et elles nécessiteront
des emprunts publics
supplémentaires*

Les dépenses supplémentaires sont financées par l'emprunt. Il n'y a pour le moment guère d'éléments allant dans le sens d'un relèvement des impôts pour financer ces mesures. Le gouvernement a proposé de plafonner à 2 pour cent, en termes nominaux, la hausse des autres dépenses non discrétionnaires. Il faudrait pour cela une maîtrise extrêmement stricte de ces dépenses, que le Congrès pourrait ne pas accepter.

*Les dépenses augmenteront
moins dans les autres pays*

Les autres pays Membres ne paraissent pas avoir augmenté autant leurs dépenses budgétaires consacrées à la sécurité, mais ils ont néanmoins redéployé des ressources au sein des budgets actuels pour mieux se préparer en cas d'acte de terrorisme et financer le contre-terrorisme. C'est ainsi que, dans plusieurs cas, des ressources supplémentaires sont actuellement affectées à l'armée et à la police (tableau IV.3). Le Canada a commencé d'appliquer un programme quinquennal de lutte contre le terrorisme, qui représente 0.7 pour cent de son PIB. L'Allemagne a adopté des mesures antiterroristes qui équivalent à 0.1 pour cent de son PIB. Au Royaume-Uni, les forces armées ont demandé des crédits supplémentaires à hauteur de 0.7 pour cent du PIB pour répondre aux besoins de la guerre antiterroriste. On ne dispose pour le moment que d'informations limitées sur les mesures qui ont été prises par les autres pays de l'OCDE. On aura une idée plus précise lorsque les projets de budget pour 2003 seront soumis. Sur la base d'informations fragmentaires, il semble que les dépenses devraient s'accroître pour les forces armées et la sûreté intérieure, mais moins qu'aux États-Unis.

*Ces dépenses supplémentaires
n'annulent pas entièrement
le dividende de la paix*

La hausse récente des dépenses pour la sécurité intervient à partir d'un niveau relativement faible, la plupart des pays de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord ayant réduit leurs dépenses militaires depuis les années 1980. Aux États-Unis, les dépenses pour la défense étaient tombées à 3 pour cent du PIB en 2000, bien au-dessous du point haut de plus de 6 pour cent du PIB au milieu des années 80, à l'apogée de la guerre froide. Avec la hausse envisagée des dépenses de défense nationale et de sûreté intérieure aux États-Unis, ces dépenses resteraient inférieures à 4 pour cent du PIB, c'est-à-dire qu'elles n'atteindraient pas les niveaux observés jusqu'au milieu des années 90 (graphique IV.6). En fait, la progression des dépenses

Tableau IV.3. **Dépenses pour la défense et la police dans certains pays**

En pourcentage du PIB

	2000			2001			2002		
	Défense	Police	Total	Défense	Police	Total	Défense	Police	Total
États-Unis ^a	3.0	0.1	3.1	3.0	0.1	3.1	3.3	0.1	3.4
Japon ^a	1.0	0.1	1.0	1.0	0.1	1.0	1.0	0.1	1.1
Allemagne ^b	..	..	1.3	..	..	1.3	..	..	1.3
France	2.6	0.3	3.0	2.6	0.3	2.9	2.5	0.3	2.8
Italie ^c	1.1	1.5	2.6	1.2	1.5	2.8	1.3	1.6	2.8
Royaume Uni ^a	1.9	0.8	2.7	1.9	0.9	2.7	1.8	0.9	2.7
Canada ^a	..	..	1.3	..	..	1.5	..	..	1.5

Note : Les chiffres de ce tableau sont calculés à partir des budgets nationaux (et non pas des comptes nationaux) ; ils ne sont donc pas tout à fait comparables d'un pays à l'autre.

a) Exercice budgétaire, uniquement État fédéral ou administration centrale.

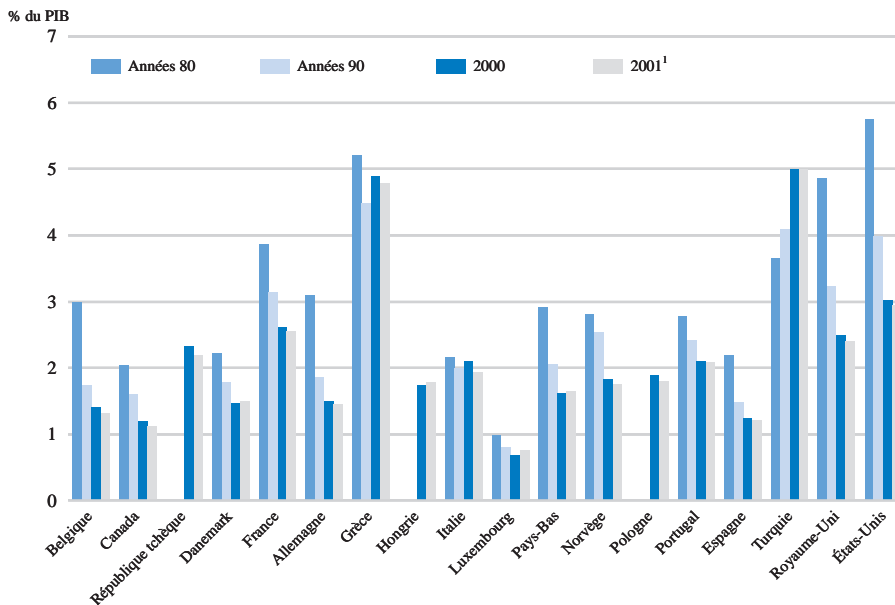
b) Dont des mesures antiterroristes équivalent à 0.07 pour cent du PIB pour 2002, figurant à un chapitre autre que ceux de la défense et du maintien de l'ordre. Les définitions budgétaires fonctionnelles ont été modifiées pour la défense entre 2000 et 2001.

c) Secteur de l'État (administration centrale).

Source : Budgets nationaux.

Graphique IV.6. Dépenses militaires dans les pays de l'OTAN

Dépenses courantes en pourcentage du PIB



1. Estimations.
Source : OTAN.

militaires a commencé avant les dernières frappes terroristes. Les dépenses militaires au niveau mondial³³ sont tombées à un point bas en 1998, avant de remonter. Tout cela montre que l'ère du « dividende de la paix » touche à sa fin et que les économies de la zone de l'OCDE sont entrées dans une nouvelle ère d'accroissement des dépenses pour les opérations militaires et la sûreté intérieure. Si l'on établit un parallèle avec les époques précédentes de renforcement des capacités militaires, on peut considérer que cette hausse des dépenses publiques est susceptible de remettre en cause la tendance à l'assainissement des finances publiques.

L'impact des dépenses militaires sur la croissance économique a fait l'objet d'études théoriques et empiriques, le « dividende de la paix » résultant de la fin de la guerre froide étant censé apporter un gain de bien-être. Les analyses effectuées montrent que les dépenses militaires ont des effets négatifs sur la croissance à moyen terme, *via* plusieurs facteurs (une moindre accumulation du capital, une population active civile en diminution, les pertes résultant du redéploiement de capitaux). Les études empiriques ont néanmoins donné des résultats ambigus. Les études économétriques éprouvent généralement des difficultés à prouver l'existence d'un impact des dépenses militaires sur la croissance, car ces dépenses stimulent la croissance à court terme, même si elles l'amputent après un certain délai. Des recherches antérieures concluent à un impact substantiel des dépenses militaires sur la croissance, à partir d'une estimation sur données de panel, mais des travaux plus récents

Le gonflement des dépenses pourrait réduire les ressources disponibles pour des usages productifs

33. Il existe dans le monde plusieurs bases de données bien connues sur les dépenses militaires : on considère que les données établies par l'International Peace Research Institute de Stockholm (SIPRI) sont les meilleures pour l'analyse économique, parce qu'elles appliquent une définition systématique des dépenses pour les différents pays (SIPRI, 2002) ; l'OTAN et le FMI ont constitué d'autres bases de données internationales d'accès public.

n'observent aucune relation nette entre les dépenses militaires et l'investissement ou la croissance³⁴. Au total, l'opinion qui prévaut est que le renforcement des capacités militaires aura probablement un effet négatif à long terme sur la croissance économique, mais que cet impact sera probablement faible et, en tout cas, bien moins marqué que celui des autres déterminants traditionnels de la croissance³⁵.

*Les dépenses du secteur privé
pour la sécurité progressent
également*

En dehors de l'augmentation des dépenses publiques, il est probable que les dépenses du secteur privé au titre de la sécurité sont également en hausse. On ne dispose que de données limitées en ce qui concerne ces dépenses du secteur privé, mais elles pourraient atteindre 40 milliards de dollars par an aux États-Unis³⁶. Près de la moitié des dépenses totales du secteur privé pour la sécurité correspond à une seule rubrique, les agents de sécurité et les autres salariés des services de protection. Le reste des dépenses concerne diverses catégories : systèmes d'alarme, sécurité informatique, serrures et coffres-forts, clôtures, vidéosurveillance, éclairages de sécurité et chiens de garde. Ce montant élevé est comparable à ce que dépensent la police fédérale, la police des États et la police locale, abstraction faite des forces armées. Une augmentation des dépenses privées de sécurité signifie qu'on recrute davantage de personnel affecté à ces tâches, notamment des spécialistes des technologies de l'information et des communications et des agents de sécurité chargés de la protection des locaux industriels et commerciaux, ce qui peut réduire la productivité du travail. Tout comme les dépenses de lutte contre la pollution, les mesures prises par le secteur privé pour améliorer la sécurité accroissent le bien-être, mais n'augmentent pas la production telle qu'on la mesure traditionnellement. D'autres mesures de sécurité comme les contrôles aux aéroports et aux frontières, qui engendrent des pertes de temps, se traduisent elles aussi par une baisse de la productivité. Malgré tout, on juge généralement faible l'impact à moyen terme d'une forte hausse des dépenses privées de sécurité. Un doublement de ces dépenses pourrait réduire le niveau de la production potentielle de 0.6 pour cent au bout de 6 ans et le niveau de productivité dans le secteur privé de 0.8 pour cent³⁷.

*La hausse des dépenses
de sécurité pourrait avoir des
effets négatifs à long terme*

La hausse des dépenses publiques et privées pour la sécurité intérieure et les forces armées, même si elle n'annule pas le dividende de la paix, ne saurait être considérée comme totalement négligeable. Pour évaluer l'impact économique possible, on a utilisé la partie États-Unis du modèle Interlink de l'OCDE pour simuler une hausse permanente des dépenses militaires de 1 pour cent du PIB et une augmentation de l'emploi public de 0.5 pour cent de la population active, étalées entre 2001 et 2003 et financées par l'emprunt public. Les dépenses privées de sécurité sont censées accuser une hausse permanente de 0.5 pour cent du PIB. La stimulation à court terme de la demande globale entraînerait une augmentation de la production par rapport au niveau de référence, durant trois ans. Mais, par la suite, la montée des taux d'intérêt réels à long terme, qui dépasseraient de 30 points de base leur niveau de référence, freinerait l'accumulation de capital. Le niveau de productivité du travail serait amputé de 0.5 pour cent sur trois ans et le taux de change réel augmenterait d'environ 3 pour cent. Par conséquent, à partir de la quatrième année, la production commencerait à descendre au-dessous du niveau de référence. Au bout de cinq ans, le PIB réel serait inférieur de 0.7 pour cent environ à

34. Voir Knight *et al.* (1996), Ramey et Shapiro (1998) et Smith et Dunne (2001).

35. Smith et Dunne (2001), par exemple, ont calculé que, si l'on s'en tient aux paramètres généralement acceptés, une hausse des dépenses militaires d'un point de PIB devrait amputer la croissance potentielle de la production de 0.25 pour cent durant une période transitoire.

36. Voir Anderson (1999).

37. Voir US Council of Economic Advisors (2002), Hobbins (2002).

son niveau de référence³⁸. On peut tirer de cette simulation un enseignement: il faut rigoureusement maîtriser les dépenses publiques pour qu'un niveau élevé d'emprunt public ne sape pas la croissance potentielle et que la productivité du travail ne diminue pas excessivement³⁹.

Au total, même si la reprise à court terme après les attentats a été plus rapide que prévu, on ne saurait exclure une série de conséquences négatives à moyen terme par diverses voies indirectes. Comme on l'a indiqué, la hausse des dépenses publiques et privées de sécurité ne devrait avoir qu'un faible effet négatif permanent sur les facteurs de production et le niveau de productivité. La réduction de la garantie assurée en cas d'actes de terrorisme pourrait nuire à l'investissement, les prêteurs se montrant plus circonspects face à l'aggravation des risques potentiels, mais rien n'indique qu'un tel schéma se mette en place actuellement. Le système commercial international est dangereusement exposé, les répercussions pouvant être très marquées pour la gestion de la chaîne d'approvisionnement. De nouvelles frappes terroristes de grande ampleur accentueraient ces tendances. En définitive, il convient de se montrer extrêmement attentif aux conséquences à moyen terme du terrorisme. Il faut que les mesures destinées à réduire le risque de nouveaux attentats et leurs conséquences économiques soient à la fois efficaces sur le plan de la sécurité et respectueuses de la croissance.

En résumé

38. La diminution du bien-être due à l'aggravation des risques pour la sécurité devrait être supérieure à ce chiffre. Mais on ne peut facilement la déterminer dans le cadre de ce type d'exercice.

39. Voir Bailly (2001).

BIBLIOGRAPHIE

- ABADIE, A. et J. GARDEAZABAL (2001),
« The economic costs of conflict: a case-control study for the Basque country », *NBER Working Paper*, n° 8478.
- ALLISON, G. (2001),
« Could worse be yet to come? », *The Economist*, 1^{er} novembre.
- ANDERSON, D. (1999),
« The aggregate burden of crime », *Journal of Law and Economics*, vol. 42, n° 2.
- ANDERSON, J. et J. NEARY (2001),
« The mercantilist index of trade policy », *mimeo*, Boston University and University College, Dublin, juillet.
- ANDREA, D. et B. SMITH (2002),
« The Canada-US border: an automotive case study », Center for Automation Research, Ann Arbor, Michigan, janvier.
- BAILY, M. (2001),
« Economic policy following the terrorist attacks », *International Economic Policy Briefs*, Institute for International Economics, octobre.
- BASSANINI, A. et S. SCARPETTA (2001),
« The driving forces of economic growth: panel data evidence for the OECD countries », *Études économiques de l'OCDE*, n° 33, 2001/2.
- BOVET, D. et Y. SHEFFI (1998),
« The brave new world of supply chain management », *Supply Chain Management Review*, Spring.
- CUMMINS, J., N. DOHERTY et A. LO (2002),
« Can insurers pay for the “big one”? Measuring the capacity of the insurance market to respond to catastrophic losses », *Journal of Banking and Finance*, vol. 26, n° 2-3.
- DELANEY, R. et R. WILSON (2001),
« Managing logistics in a perfect storm » ; présentation du 12^e rapport annuel « State of Logistics », National Press Club, Washington DC.
- DIXIT, A. et R. PYNDICK (1994),
Investment under Uncertainty, Princeton University Press, Princeton.
- DRI-WEFA (2002),
Financial Impact of World Trade Center Attack, préparé pour le New York State Senate Finance Committee, janvier.
- ERNST et WHINNEY (1987),
« The cost of “Non-Europe”: border related controls and administrative formalities », in *Research on the Cost of “Non-Europe” – Basic Findings*, vol. 1 (Commission des Communautés européennes).
- COMMISSION EUROPÉENNE(1999),
« Trade facilitation in relation to development », soumission des Communautés européennes à l'Organisation mondiale du commerce, G/C/W/143 et WT/COMTD/W/60.
- FERGUSON, R. (2002),
A supervisory perspective on disaster recovery and business continuity, Remarks delivered before the Institute of International Bankers, 4 mars, Washington DC.
- FLYNN, S. (2002),
« America the vulnerable », *Foreign Affairs*, vol. 81, n° 1.
- FRANKEL, J. (2000),
« Globalization of the economy », in *Governance in a Globalizing World*, J. Nye et J. Donahue (éds.), Brookings Institution Press, Washington DC.

- GLAESER, E. et J. SHAPIRO (2001),
« Cities and warfare: the impact of terrorism on urban form », *NBER Working Paper*, n° 8696.
- HARTMAN, R. (1972),
« The effects of price and cost uncertainty on investment », *Journal of Economic Theory*, vol. 5, n° 2.
- HOBIIJN, B. (2002),
« What will homeland security cost? », Federal Reserve Bank of New York, *mimeo*, février.
- HUMAN RIGHTS WATCH (2001),
« No safe refuge: the impact of the September 11 attacks on refugees, asylum seekers and migrants in the Afghanistan region and worldwide », *Human Rights Watch Backgrounder*, 18 octobre.
- HUMMELS, D. (2001),
« Time as a trade barrier », Purdue University, *mimeo*, juillet.
- KNIGHT, M., N. LOAYZA, et D. VILLANUEVA (1996),
« The peace dividend: military spending cuts and economic growth », *IMF Staff Papers*, vol. 43, n° 1.
- KUMAR, M. et A. PERSAUD (2001),
« Pure contagion and investors' shifting risk appetite: analytical issues and empirical evidence », *IMF Working Paper*, n° 01/134.
- LAKE, A. (2000),
6 Nightmares, Little, Brown and Company, New York.
- LEAHY, M., S. SCHICH, G. WEHINGER, F. PELGRIN et T. THORGEIRSSON (2001),
« Contributions of financial systems to growth in OECD countries », *OECD Economics Department Working Papers*, n° 280, Paris.
- LEONARD, J. (2001),
Impact of the September 11, 2001 terrorist attacks on North American trade flows, Manufacturers Alliance/MAPI e-Alerts, octobre, Arlington, Virginie.
- LIMAO, N. et A. VENABLES (2001),
« Infrastructure, geographical disadvantage, transport costs and trade », *World Bank Economic Review*, vol. 15, n° 3.
- MIT CENTER FOR TRANSPORTATION STUDIES (2001),
« Global Terrorism and its impact on supply chain management », Audio Conference (<http://web.mit.edu/cts/www/news/current/terrorism.htm#jitna>).
- NIEHAUS, G. (2002),
« The allocation of catastrophe risk », *Journal of Banking and Finance*, vol. 26, n° 2-3.
- OBSTFELD, M. et K. ROGOFF (2001),
« The six major puzzles in international macroeconomics: is there a common cause? », *NBER Macroeconomics Annual 2000*, MIT Press, Massachusetts.
- OCDE (2002),
« Conséquences des attentats du 11 septembre 2001 pour les transports et les échanges internationaux », Groupe de travail du Comité des échanges, mars, TD/TC/WP(2002)9/FINAL.
- PARSLEY, D. et J. WEI (2000),
« Explaining the border effect: The role of exchange rate variability, shipping costs, and geography », *NBER Working Paper*, n° 7836.
- PURI, S. et T. RITZEMA (1999),
« Migrant worker remittances, micro-finance and the informal economy: prospects and issues », *International Labour Organization Social Finance Unit Working Paper*, n° 21.

- RAMEY, V. et M. SHAPIRO (1998),
« Costly capital reallocation and the effects of government spending », *Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy*, vol. 48, n° 1.
- SMITH, R. et P. DUNNE (2001),
« Military expenditure growth and investment », *mimeo*, Birbeck College and Middlesex University Business School, avril.
- STERN, J. (1999),
The ultimate terrorists, Harvard University Press, Cambridge.
- STOCKHOLM INTERNATIONAL PEACE RESEARCH INSTITUTE (2002),
Recent Trends in Military Expenditure, www.sipri.org/.
- UNITED STATES GENERAL ACCOUNTING OFFICE (2002),
Terrorism Insurance: Rising Uninsured Exposure to Attacks Heightens Potential Economic Vulnerabilities, GAO-02-472T, Washington DC.
- UNITED STATES COUNCIL OF ECONOMIC ADVISORS (2002),
Economic Report of the President, Washington DC.