

DÉCOUPLAGE À L'ÈRE NUMÉRIQUE

En l'absence de coopération multilatérale, l'économie numérique mondiale pourrait voler en éclats et nous en paierions tous le prix

Daniel Garcia-Macia et Rishi Goyal

Les guerres technologiques sont les nouvelles guerres commerciales.

Dans la course pour dominer les technologies du futur, la concurrence entre les États-Unis et la Chine a conduit de nombreux pays à interdire l'importation et l'exportation de technologies de la 5G, de semi-conducteurs, de plateformes de réseaux sociaux et d'applications de sécurité basées sur les données. Les pays restreignent aussi l'accès au marché financier des entreprises de technologie étrangères jugées poser des risques pour la sécurité. La libéralisation des échanges dans les services numériques cède la place à des restrictions croissantes (voir le graphique).

D'un point de vue économique classique, cette escalade n'a guère de sens. Dans les secteurs traditionnels, les barrières au commerce diminuent le bien-être dans tous les pays concernés, car elles empêchent une spécialisation efficace et limitent la diversité des produits disponibles.

Mais à l'ère numérique, une position dominante dans les technologies émergentes est synonyme de profits considérables, de parts de marché mondiales et de capacité à fixer les règles. Les nouveaux services basés sur les données comme l'intelligence artificielle, les réseaux 5G de

prochaine génération ou l'Internet des objets, et l'informatique quantique ont ouvert la voie à de nouveaux moteurs de croissance qui promettent de transformer des secteurs tout entiers et d'accroître la productivité. La pandémie de COVID-19 n'a fait qu'accélérer cette tendance vers un monde de plus en plus numérisé et interconnecté.

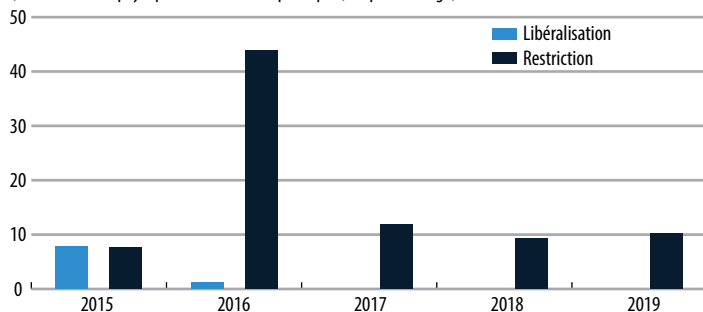
Sachant que le gagnant rafle presque toute la mise (grâce aux économies d'échelle et d'envergure), la suprématie technologique mondiale est extrêmement prisée. Les *Perspectives de l'économie mondiale* du FMI ont montré qu'en 20 ans, une poignée d'entreprises très productives et innovantes ont acquis une position dominante et dégagé des bénéfices élevés (FMI, 2019). Ce phénomène concerne aussi bien les secteurs que les économies, mais il est particulièrement marqué dans le secteur numérique.

Cependant, la course à la première place dans les technologies numériques fait fi des frontières et des protections de la propriété intellectuelle traditionnelles. L'économie en réseau permet en effet d'atteindre tout endroit du monde sans rupture pour collecter des informations et prendre des décisions, ce qui renforce l'efficacité économique. Mais elle peut aussi permettre aux voleurs, aux saboteurs

Un mur commercial numérique

Les mesures de restriction des échanges dans le domaine des services numériques ont remplacé la libéralisation des échanges au cours des dernières années.

(Part du PIB des pays qui modifient leurs politiques, en pourcentage)



Sources : Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) ; calculs des auteurs.

Note : L'échantillon comprend les pays membres de l'OCDE et huit grands pays non membres de l'OCDE.

et aux espions de voler, de copier, de manipuler ou de détruire. La transformation numérique et la connectivité ont accéléré la diffusion des connaissances tout en apportant de nouvelles menaces pour la sécurité.

Vers un nouvel ordre technologique

Les macroéconomistes estiment généralement que les questions de sécurité sont intrinsèquement différentes des questions économiques, excepté lorsque les conflits et la criminalité dominent. Pour la plupart, ils considèrent que les bases institutionnelles visant à protéger les droits de propriété et les questions militaires sont indépendantes de l'analyse des politiques économiques. Mais dans le cyberspace, ces distinctions n'ont pas cours ; il n'y a pas de normes nationales efficaces ou d'organismes publics pour veiller à la sécurité comme une « e-police » ou un système de justice en ligne, et il n'y a pas non plus de mécanismes internationaux de désescalade ou de maintien de la paix.

Les interconnexions de l'ère numérique brouillent les distinctions traditionnellement opérées entre les questions économiques et les questions sécuritaires. À la fois moteurs de croissance économique et canaux de risques pour la sécurité, elles lient les outils de politique économique comme les politiques commerciales et industrielles et encouragent leur utilisation pour des gains sécuritaires et géopolitiques plus larges.

Nous sommes donc confrontés à des questions nouvelles. Dans quelles circonstances un pays a-t-il intérêt à restreindre les échanges numériques ? Quels sont les effets d'une telle restriction sur les autres pays et comment ceux-ci doivent-ils réagir ? Quelles sont les politiques et les institutions capables de prévenir les conflits ?

Dans un récent document de travail des services du FMI, nous montrons qu'une partie des réponses-types ne s'appliquent plus à l'ère numérique (Garcia-Macia et Goyal, 2020). Dès lors que l'on tient compte des caractéristiques clés des secteurs numériques (grande puissance de marché portée par les économies d'échelle, flux technologiques et risques sécuritaires), il est possible de rationaliser les

interdictions d'importations et d'exportations du point de vue d'un pays. Cependant, ces interdictions ont un coût délétère pour le reste du monde.

Dans notre analyse, la motivation essentielle de l'interdiction des importations de technologies — si un pays héberge un fournisseur potentiellement viable — est de rapatrier les profits monopolistiques qui reviendraient autrement à des entreprises étrangères. La présence de failles dans la cybersécurité ne fait qu'accroître l'attrait de l'interdiction des importations de technologies étrangères. Cependant, l'interdiction des importations pourrait interrompre les entrées de savoirs technologiques et elle n'est peut-être souhaitable que pour un pays possédant des capacités technologiques et un savoir-faire suffisants. Cette idée n'est pas

entièrement nouvelle. En effet, les économistes du commerce soulignent depuis longtemps que l'interdiction des importations peut être bénéfique dans les secteurs monopolistiques.

Ce qui est plus frappant et nouveau en revanche, c'est le constat qu'un pays peut avoir intérêt à interdire les *exportations* dans l'économie numérique. L'explication réside dans la dynamique de la concurrence technologique entre les pays. Un pays challenger peut réussir à déloger une puissance de son rang de producteur mondial et capter des rentes de monopole du fait de la diffusion internationale des technologies et des économies d'échelle nationales. Pour prévenir cette situation et réduire les cybervulnérabilités connexes, le leader d'une certaine technologie peut chercher à interdire ses exportations.

Des interdictions au commerce peuvent entraîner des représailles. Une interdiction pesant sur les importations peut aider une puissance technologique à obtenir un avantage sur les marchés mondiaux, mais un concurrent pourrait lui aussi prononcer la même interdiction, ce qui aggraverait la situation pour les deux pays. Dans bien des cas, l'anticipation de cette réciprocité peut être un puissant dissuasif.

Contrairement aux interdictions d'importation, il n'est pas possible de décourager les interdictions d'exportation par des mesures de politiques commerciales. Un leader technologique les imposerait indépendamment de la riposte du challenger. Elles peuvent donc être plus difficiles à désamorcer dans un monde où la concurrence internationale est décentralisée.

La coopération comme remède

Ces constats donnent à réfléchir. Les interdictions commerciales peuvent avantager un pays par rapport à la situation qui résulterait du libre-échange, mais elles privent les autres d'accès aux technologies numériques ou entraînent un découplage inefficace en sphères économiques distinctes. Les coûts sont amplifiés lorsque les alliés suivent l'exemple. Les pays dominants doivent être invités à instaurer des cadres de coopération dans plusieurs domaines.

La protection internationale des droits de propriété intellectuelle doit être une priorité. Des normes minimales

respectées profiteraient à tous. Elles réduiraient les préoccupations relatives au détournement, aux transferts forcés ou au vol et diminueraient ainsi les incitations qu'aurait le leader technologique à interdire les exportations, ce qui prolongerait les périodes de diffusion et accroîtrait le bien-être mondial. Les mesures tendant à définir des normes mondiales doivent commencer par encourager la coopération dans des domaines spécifiques, à l'instar de la norme internationale en matière d'échange de données électroniques entre les établissements financiers, qui facilite les paiements.

Des règles claires, transparentes et uniformes peuvent être également nécessaires pour les interactions entre le secteur public et le secteur privé. Les partenariats des pouvoirs publics avec les entreprises nationales de cyber-technologies à de prétendues fins de sécurité nationale, y compris de surveillance, doivent être clairement délimités.

La cybersécurité est un domaine connexe. L'avènement d'Internet a facilité l'explosion de la criminalité en ligne transfrontalière, contre laquelle il n'existe pas encore d'outils, de normes et d'organismes nationaux et internationaux solidement établis. Les efforts de coopération en matière de cybersécurité se sont heurtés aux intérêts opposés des participants, à des considérations de sécurité nationale, aux différences dans les systèmes judiciaires et pénaux et à des craintes de détournement opéré par les États.

Faciliter la détention et le contrôle par des associés étrangers des entreprises monopolistiques de produits numériques élargirait aussi le partage des rentes, alignerait les incitations pour de meilleurs résultats mondiaux et découragerait les conflits commerciaux. Il faudrait au préalable des comptes de capital et d'opérations financières ouverts, des dispositifs de gouvernance pour faciliter le contrôle, la protection des droits de propriété étrangers et la délimitation étroite des domaines soumis aux arguments de sécurité nationale.

En ce qui concerne la politique réglementaire, si l'on envisage de morceler de grandes entreprises nationales de technologie pour réduire leurs profits monopolistiques ou pour réguler les prix, ces mesures doivent idéalement être prises de concert par toutes les nations, car l'absence d'effort concerté pourrait décourager un pays à poursuivre son action dans ce domaine. Si un seul pays ou une seule région adopte une réglementation stricte tandis que les détenteurs de monopoles travaillent librement, ce domaine pourrait risquer de prendre du retard dans la course aux technologies et aux marchés.

Des initiatives coordonnées visant à mettre en place une fiscalité numérique seraient de même beaucoup plus efficaces et apparaîtraient plus justes. Les géants de la technologie ont l'avantage de pouvoir vendre leurs biens et services dans le monde entier avec une présence physique très limitée et peu d'obligations au

titre de l'impôt sur le revenu dans l'État de l'acheteur en vertu des dispositifs fiscaux internationaux existants. Cela favorise les arbitrages fiscaux et crée des conditions de concurrence inéquitables.

Un nouveau Bretton Woods

La difficulté posée par la coopération internationale dans un contexte de méfiance et de concurrence a conduit à appeler à un nouveau moment Bretton Woods pour l'ère du numérique. Sur le modèle des accords de Bretton Woods, qui ont amené les nations à un nouvel ordre monétaire après deux guerres mondiales, un protectionnisme endémique et la Grande Dépression, la coopération internationale sur les questions numériques pourrait de même rechercher un consensus sur des principes généraux et des institutions communes pour résoudre les problèmes, notamment dans les domaines décrits plus haut, et aiderait à instaurer un cadre ouvert et prévisible pour le commerce international.

Une autre proposition concrète serait d'établir un conseil de stabilité numérique (à l'image du Conseil de stabilité financière) chargé d'élaborer des normes, une réglementation et des politiques communes, de partager les meilleures pratiques et de surveiller les risques (Medhora, 2021). Cela pourrait aider à protéger la stabilité financière contre les cyberattaques et permettre des progrès dans des domaines tels qu'une charte des droits technologiques, des statistiques uniformes pour l'économie numérique et des fonds fiduciaires internationaux pour collecter et conserver les données personnelles à des fins désignées, telles que la recherche médicale.

Si, comme on l'anticipe, les rentes de monopole restent élevées et la cyberguerre est vue comme la sphère cruciale pour les conflits de sécurité à l'avenir, la collaboration se heurtera à de fortes résistances nationales. Dans ce cas, la poursuite des conflits technologiques et, partant, le risque d'une rupture mondiale et les effets néfastes associés sont inéluctables. La collaboration réduirait les incitations au conflit et conduirait à de meilleurs résultats potentiels, mais elle demandera des efforts soutenus et une restauration de la confiance. **FD**

DANIEL GARCIA-MACIA est économiste au département Europe du FMI et **RISHI GOYAL** est directeur adjoint du département Hémisphère occidental du FMI.

Bibliographie :

Garcia-Macia, Daniel, and Rishi Goyal. 2020. "Technological and Economic Decoupling in the Cyber Era." IMF Working Paper 20/257.

International Monetary Fund (IMF). 2019. "The Rise of Corporate Market Power and Its Macroeconomic Effects." World Economic Outlook, Chapter 2. Washington, DC, April.

Medhora, Rohinton P. 2021. "We Need a New Era of International Data Diplomacy." *Financial Times*, January 17.