

Dani Rodrik,

Professeur d'économie politique internationale, Titulaire de la chaire Fondation Ford, Faculté d'administration John F. Kennedy, Université de Harvard, États-Unis.

Politique industrielle, innovation et règles mondiales

La politique industrielle revient en force. La pandémie de COVID-19 a mis en avant le besoin pour de nombreux pays de mettre en place des chaînes d'approvisionnement nationales (ou au moins régionales) efficaces pour les produits médicaux. La crise de l'emploi qui a accompagné les confinements a aussi accentué les difficultés que rencontraient déjà la plupart des pays pour assurer des emplois de qualité (de « bons emplois »). L'essor de la Chine en tant que leader technologique dans de nombreux domaines a poussé les gouvernements aux États-Unis et en Europe à adopter des stratégies industrielles et d'innovation plus actives. Comme l'indique à juste titre le présent rapport, « [l]'une des caractéristiques essentielles des nouvelles politiques industrielles est l'accent mis sur l'innovation et le développement et la modernisation technologiques, ainsi que le rôle de l'investissement dans leur promotion » (voir la section B.2 c)).

Les accords fondateurs de l'actuel régime commercial mondial – et l'Organisation mondiale du commerce elle-même – sont le produit d'un héritage intellectuel qui est de moins en moins adapté aux besoins de l'économie mondiale. Selon le discours qui prédominait dans les années 1990 et 2000, le rôle des pouvoirs publics dans l'orientation des activités économiques était limité, la prospérité économique passait

par une profonde intégration et des restrictions concernant les mesures pouvant être adoptées à l'intérieur des frontières, et la plupart des grandes économies convergeaient vers une économie de marché. Aucune de ces hypothèses n'est convaincante dans le monde actuel.

Dans un monde où les politiques économiques divergent, et où les crises sanitaires et les mutations technologiques ont des conséquences majeures sur le marché du travail et donc sur la paix sociale, l'économie mondiale doit s'appuyer sur des principes différents. Plus particulièrement, il faut respecter la souveraineté nationale, et investir le capital politique limité dont jouit la coopération internationale dans des domaines où l'établissement de régimes mondiaux confère des avantages véritablement importants. Comme je l'ai fait valoir précédemment (Rodrik, 2020), il s'agit des domaines liés aux notions de biens publics mondiaux (par exemple, les efforts visant à lutter contre les changements climatiques ou les pandémies ou de « chacun pour soi » (par exemple, l'exercice d'un pouvoir monopolistique ou les paradis fiscaux).

Comme le soutient le présent rapport, la diffusion des technologies numériques crée toutes sortes de nouvelles possibilités pour que les politiques d'une nation aient des retombées dans d'autres. Après tout,

le savoir est par excellence un bien public qui ne connaît pas de frontières. Néanmoins, il n'est pas évident que cela renforce les arguments en faveur de plus de règles mondiales. En effet, les marchés technologiques sont intrinsèquement imparfaits, leurs imperfections demandent une intervention accrue des pouvoirs publics, et les désaccords se creusent entre les pays sur la question de savoir quelles interventions sont légitimes et souhaitables.

Si le dialogue au niveau international est toujours utile pour régler certains désaccords et faire en sorte que les gouvernements comprennent les motivations de leurs homologues, rien ne garantit que ce dialogue aboutisse à un accord sur des règles. Dans ces circonstances, nous devons peut-être accepter la réalité plutôt que d'exiger l'impossible (ou de signer des accords inefficaces).

De ce point de vue, les disciplines de l'OMC existantes dans les domaines des subventions, des règles relatives à la teneur en éléments locaux, des ADPIC et des marchés publics soulèvent toutes des problèmes.

Imaginons qu'un gouvernement considère qu'une activité à forte intensité de données est une source d'externalités importantes pour l'économie nationale, et encourage cette activité par le biais de subventions, de prescriptions relatives à la teneur en éléments locaux ou de

marchés publics, sans respecter les règles commerciales internationales. Un partenaire commercial ou une organisation internationale a-t-il le droit de remettre en cause le fait a) que ces politiques sont justifiées du point de vue économique (c'est-à-dire qu'il y a une externalité positive plausible), et b) que le gouvernement a pris les bonnes mesures compte tenu des réalités administratives et politiques sur le terrain? Je dirais que non, dans la mesure où il ne s'agit pas de véritables politiques « du chacun pour soi ». Si le gouvernement a fait les bons choix, sa politique devrait pouvoir être maintenue, même si elle a des retombées négatives

qui peuvent affecter d'autres nations. Et si le gouvernement se trompe, ce sont majoritairement les contribuables et les consommateurs de son pays qui en payeront le prix.

Un autre cas dans lequel les arguments en faveur de règles mondiales pourraient être plus convaincants est celui de l'abus de position dominante sur les marchés internationaux. Supposons qu'un gouvernement limite les exportations d'une technologie avancée sur laquelle il exerce un quasi-monopole au niveau international, et qu'il le fasse pour augmenter les prix sur les marchés mondiaux (et non pas pour des raisons de sécurité nationale). Il

s'agirait d'un exemple clair de politique « du chacun pour soi ». Il conviendrait alors d'avoir des règles internationales condamnant cette pratique (une sorte de législation antitrust mondiale).

En somme, on ne peut pas partir du principe que parce qu'il y a plus de retombées internationales, il faut nécessairement plus de règles internationales. La leçon à retenir de l'engouement pour l'hypermondialisation après les années 1990 est que les règles internationales peuvent aller trop loin. Nous ne devons pas répéter cette erreur à une époque où la souveraineté nationale, pour de bonnes et de mauvaises raisons, ne fait qu'accroître la polarisation.

en la matière, on observe que certains pays en développement ont enregistré des taux de croissance spectaculaires qui leur ont permis de peser plus lourd dans l'économie mondiale.

Il existe aussi un risque que les pays instaurent des politiques nationales additionnelles pour se protéger des retombées internationales des politiques d'autres pays. Cela pourrait entraîner une montée du protectionnisme et donc limiter la circulation des marchandises, des services et des capitaux. En fait, des mesures de ce type ont déjà été prises ou sont actuellement à l'examen. On peut citer deux exemples. Premièrement, certains pays envisagent de réformer les politiques relatives à la concurrence et aux fusions en vue de maintenir la compétitivité par rapport aux pays appliquant des politiques industrielles proactives (Jenny et Neven, 2019). Autrement dit, il faudrait adapter les politiques relatives aux fusions pour tenir compte des retombées des politiques industrielles, comme les subventions accordées par d'autres pays. Deuxièmement, de nombreux pays commencent à filtrer de manière plus intensive les investissements étrangers (CNUCED, 2019), en partie pour répondre aux politiques industrielles de leurs partenaires commerciaux.

(b) Penser à long terme la coopération en matière d'innovation

Compte tenu de l'évolution des politiques d'innovation et des effets liés à l'essor du numérique, ainsi que du fait que les règles multilatérales et, dans une

grande mesure, les règles régionales existantes ont été négociées avant l'ère numérique, la présente sous-section pose la question de savoir si le système commercial multilatéral actuel soutient de manière adéquate l'innovation et s'il permet de contrer la tentation d'établir des mesures discriminatoires.

(i) Mesures de soutien

Dans l'économie numérique, le soutien financier à la R-D est l'instrument de choix des politiques d'innovation (voir la section B). Les éléments dont on dispose indiquent que ce soutien financier favorise effectivement l'innovation, qui pourrait être insuffisante sans l'intervention des pouvoirs publics. Ils montrent aussi que les effets transfrontières de l'innovation sont amenés à augmenter à l'ère numérique (voir la section C). Dans le même temps, les subventions à la R-D sont visées par les disciplines de l'Accord SMC (voir la section D.1) et par les dispositions des ACR relatives aux subventions, qui reproduisent en général celles de l'Accord SMC. La question des subventions dans le contexte du commerce numérique n'est pas traitée de manière explicite dans les ACR.

Un aspect qui pourrait éventuellement faire l'objet de réformes pour soutenir l'innovation en obtenant des retombées internationales positives serait l'expansion de la flexibilité ménagée aux gouvernements pour répondre à des objectifs convenus et ciblés de politique publique mondiale (Curtis, 2016). Comme cela est expliqué dans la section D.2, l'Accord SMC incluait certaines subventions à la R-D dans la catégorie des subventions ne donnant pas lieu à