

OUVERTURE, CONCURRENCE ET MULTILATÉRALISME

Les cycles successifs de négociations multilatérales menées au sein du GATT ont permis de réduire fortement les barrières tarifaires à l'accès aux marchés des pays industrialisés. Le bénéfice que ces pays peuvent attendre d'une suppression de la protection essentiellement non-tarifaire qui demeure est modéré. En s'étendant, l'ouverture des économies déplace les enjeux multilatéraux. L'activité de plus en plus internationale des firmes met en porte-à-faux les juridictions nationales. Les conflits récurrents quant aux règles de concurrence en sont un bon exemple. La politique de la concurrence, complémentaire de la politique commerciale, ne peut plus être définie dans le seul cadre national. Pour autant, il n'existe pas de consensus pour inscrire à l'agenda du cycle du millénaire des discussions sur les règles de base à établir en ce domaine.

■ Évaluer les gains de la libéralisation commerciale

L'approche traditionnelle du commerce international, fondée sur le principe des avantages comparatifs, montre qu'il est dans l'intérêt de chaque pays de démanteler ses propres barrières aux échanges. C'est de la meilleure efficacité de l'allocation des ressources dans l'économie ouverte que proviennent les gains de l'échange. La conquête de nouveaux marchés, que met en avant l'approche mercantiliste du commerce international, n'a d'importance que dans la mesure où elle participe à l'approfondissement de la spécialisation. Les négociations internationales obéissent cependant au principe de réciprocité : chacun veille à obtenir des concessions équitables de ses partenaires en échange de ses propres offres d'ouverture.

En cinquante ans, les cycles successifs de négociations commerciales ont permis une baisse importante des tarifs douaniers des pays développés. Supérieurs, en moyenne, à 40% en 1951 dans l'industrie et l'agriculture, ces tarifs sont aujourd'hui inférieurs à 5%. Cependant, les mesures non tarifaires de toutes sortes, et en particulier les mesures anti-dumping, qui limitent l'accès aux marchés augmentent le niveau global de la protection. Pour l'Union européenne, celui-ci peut être évalué à environ 14% de la valeur des

biens échangés¹. Quels seraient pour l'Union les gains à attendre de l'achèvement de la libéralisation ? Le CEPII a réalisé une évaluation des gains statiques de ce processus.

La méthode est reprise de l'étude réalisée par H.J. Wall sur le cas des États-Unis². La démarche, qui porte ici sur le commerce extérieur de l'Union européenne à 12 pour les années 1994 à 1996, est la suivante. On estime une équation expliquant les flux commerciaux bilatéraux à partir d'un modèle gravitationnel comprenant un indicateur d'obstacles aux échanges (encadré 1)³. Cette équation est ensuite utilisée pour simuler ce que seraient les importations de l'Union européenne si ces obstacles étaient supprimés. Enfin, de l'écart entre importations en libre-échange et importations avec protection, on déduit les pertes de bien-être qui résultent de la protection ou, autrement dit, les gains à attendre du libre-échange.

Des gains modérés en Europe pour les échanges de biens ...

En libre-échange, le niveau des importations européennes serait de 9,6% plus élevé. Étant donné le degré d'ouverture de l'Union européenne, ceci correspond à 0,74% du PIB⁴. En termes de bien-être, ceci se traduit par des gains d'efficacité : les importations supplémentaires permettent une meilleure allocation des ressources productives ainsi que des dépenses de consommation. Par ailleurs, le bien-

1. P. Messerlin in **Le cycle du millénaire** Rapport de P. Jacquet, P. Messerlin et L. Tubania, Conseil d'Analyse Economique, n°20, La Documentation française, 1999.

2. H.J. Wall, "Using the Gravity Model to Estimate the Costs of Protection", **Review of the Federal Reserve Bank of St. Louis** janvier-février 1999.

3. L'Heritage Foundation publie depuis 1993 un rapport sur les libertés économiques dans le monde. L'indice de liberté économique comprend une partie politique commerciale que, suivant H.J. Wall, nous reprenons ici. Le degré de restriction de la politique commerciale de chaque pays est noté de 1 (libre-échange) à 5 (barrières tarifaires et non-tarifaires très importantes). Les États-Unis comme l'UE obtiennent une note de 2. Pour simuler le libre-échange, on fait passer l'indice de 2 à 1.

4. Le taux d'ouverture aux importations de biens de l'Union européenne en 1996 est de 7,7%, comparé à 10,8% pour les États-Unis (source CHELEM-CEPII).

ENCADRÉ 1 - ESTIMATIONS DU MODÈLE GRAVITATIONNEL

L'équation estimée pour l'Union européenne (avec 79 partenaires de 1994 à 1996) est la suivante :

$$\log(M_{i,j}) = 0.33\log(PIB_{i,t}) + 0.36\log(PIB_{j,t}) - 0.092 \text{ protec}_{i,t} + \text{effets fixes}_{i,j} + \text{résidu}_{i,j,t}$$

[5,46] [5,94] [-3,89]

M est le niveau des importations, **protec** l'indice de protection de l'Heritage Foundation, les effets fixes sont spécifiques à chaque couple de partenaires, **i** et **j** indiquant respectivement le pays importateur et le pays exportateur (l'un des deux étant nécessairement l'Union européenne). Les statistiques de Student sont indiquées entre crochets.

Pour les États-Unis (85 partenaires de 1994 à 1996), Wall obtient le résultat suivant :

$$\log(M_{i,j}) = 0.42\log(PIB_{i,t}) + 0.45\log(PIB_{j,t}) - 0.154 \text{ protec}_{i,t} + \text{effets fixes}_{i,j} + \text{résidu}_{i,j,t}$$

[1,83] [1,94] [-4,01]

Notes : 1/ Les effets fixes permettent de capter un ensemble de facteurs explicatifs des flux bilatéraux dont les coûts de transport et les relations privilégiées pour des motifs historiques, linguistiques ou culturels.

2/ Les deux estimations ne sont pas strictement comparables, car elles n'ont pas été estimées sur les mêmes base de données.

être est augmenté grâce à l'élimination des rentes dont disposaient les producteurs étrangers sur le marché précédemment protégé par des barrières non-tarifaires (encadré 2). Pour évaluer le gain total en bien-être à partir du résultat que nous avons obtenu sur les importations, il faut préciser les conditions d'offre et de demande ainsi que le montant de ces rentes. Ces informations sont reprises des travaux effectués par G. Hufbauer et K. Elliot sur l'économie américaine⁵. Au total, on parvient à un gain pour l'Europe de 0,65% du PIB.

Ce gain est inférieur à celui obtenu par H.J. Wall dans le cas des États-Unis (1,45%). Le passage au libre-échange augmenterait davantage les importations américaines. Ceci s'explique sans doute par l'existence de pics tarifaires plus importants aux États-Unis ainsi que par une composition sectorielle différente des importations.

Pour l'Union européenne comme pour les États-Unis, ces résultats peuvent apparaître faibles. Ils se situent cependant dans le haut de la fourchette des estimations existantes. La plupart des évaluations réalisées pour les pays de l'OCDE chiffrent en effet le coût de la protection dans les secteurs traditionnels des négociations multilatérales (industrie et agriculture) à moins de 1% du PIB.

... et pour les échanges de services

Qu'en serait-il des effets de la libéralisation dans le secteur des services qui représente près de 70% du PIB et de l'emploi des pays de l'OCDE et qui constituera un volet essentiel des négociations à venir ? Dans ce domaine, il n'existe pas d'information statistique similaire à celle disponible pour les biens ; l'ampleur de la protection est

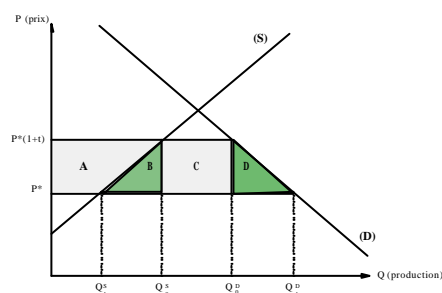
particulièrement difficile à évaluer puisqu'elle revêt des formes peu quantifiables liées aux spécificités des modes d'échanges de services⁶. Cependant, ces échanges étant environ quatre fois moins importants que les échanges de biens⁷, il faudrait supposer une protection très élevée des activités de services pour que la libéralisation dans ce domaine puisse produire un gain de l'ordre de 1% du PIB. Ce serait le cas si on retenait les estimations de B. Hoekman. Celui-ci évalue en effet l'équivalent tarifaire de la protection des services dans l'Union européenne à 10% dans la distribution, à 182% dans les transports et les télécommunications et à 27% dans les services financiers et les services aux entreprises⁸ ; soit, étant donné les poids relatifs de chacune de ces activités, une protection

ENCADRÉ 2 - LE GAIN NET DE LA LIBÉRALISATION

La décomposition standard, en équilibre partiel, des effets de la protection en termes de bien-être est illustrée ci-après dans le cas simple de l'élimination de barrières tarifaires.

S et D sont les courbes d'offre et de demande nationales. Dans l'économie protégée, le bien est importé au prix $P^*(1+t)$, c'est-à-dire au prix international auquel s'ajoute un droit de douane **ad-valorem t**. Pour ce prix, le pays consomme la quantité Q^d_1 et produit la quantité Q^s_1 , la différence étant importée. La suppression de la protection aboutit à un prix sur le marché national de P^* provoquant une hausse de la consommation en Q^d_2 et une baisse de la production en Q^s_2 . Ainsi les importations atteignent $Q^d_2 - Q^s_2$. Les consommateurs sont gagnants : ils consomment désormais une quantité supérieure à un prix inférieur (leur gain est la surface A+B+C+D). Les producteurs subissent une perte (A) de même que l'État puisque les recettes douanières (C) disparaissent. Finalement il demeure un gain net égal aux surfaces B et D, B représentant le gain lié à une meilleure efficacité productive, D le gain provenant d'une meilleure allocation des dépenses de consommation.

Dans le cas de l'élimination de barrières non-tarifaires, l'économie nationale bénéficie de la disparition des rentes dont disposaient les producteurs étrangers, qui vendaient sur le marché national à un prix supérieur au prix mondial*. Le gain en bien-être est alors augmenté de la part de la surface C correspondant à ces rentes.



*cf A. Bouët, *Le protectionnisme*, Vuibert, 1998.

5. G. Hufbauer et K. Elliot, *Measuring the Costs of Protection in the United States*, Institute for International Economics, 1994. On fait ici l'hypothèse que leurs résultats peuvent être, en première approximation, appliqués à l'Europe.

6. On ne traite ici que du commerce international de services en laissant de côté d'autres formes d'échanges telles que l'investissement direct étranger. Pour une description plus détaillée des enjeux de la libéralisation dans le secteur des services voir B. Chane-Kune et N. Mulder, "L'ouverture internationale des services" in *L'économie mondiale 2000* La Découverte, 1999.

7. Les importations de services aux États-Unis, pays considéré comme l'un des plus ouverts dans ce secteur, s'élèvent à 152 milliards de dollars en 1997, soit 1,95% du PIB. Les exportations atteignent environ 3% du PIB. Sources : CHELEM-CEPII et OMC, *Rapport annuel*, Vol.2, 1998.

8. Voir B. Hoekman, "Tentative Steps: An Assessment of the Uruguay Round Agreement on Services", CEPR *Discussion Paper Series* n°1150, 1995.

moyenne des services d'environ 50% (contre 35% pour les États-Unis). En revanche, P. Messerlin considère que la protection dans les services en Europe ne dépasse que très légèrement celle du reste de l'économie⁹. Dans ce cas, les gains à attendre de la libéralisation seraient nettement plus faibles.

Si le gain statique permis par l'achèvement de la libéralisation commerciale dans les pays de l'OCDE est relativement modéré, l'ouverture est également une source potentielle de gains dynamiques, autrement dit de hausse durable du taux de croissance. Cependant, au regard de la revue critique de la littérature empirique proposée par F. Rodriguez et D. Rodrik¹⁰, la taille de ces effets reste controversée. Comme le souligne J.L. Guérin¹¹, la difficulté à disposer d'une variable représentative de l'ouverture, la multiplicité des stratégies possibles et des conditions nécessaires à la réalisation de ces gains sont autant de facteurs de l'incertitude empirique. En revanche, il y a un large consensus sur le fait que des politiques d'accompagnement sont nécessaires pour maximiser les gains de l'ouverture¹². Les rapports entre ouverture commerciale et concurrence en fournissent une bonne illustration.

■ Le rôle des politiques de la concurrence

On attend de l'ouverture qu'elle incite les firmes exposées à la concurrence mondiale à améliorer leur efficacité économique. Cependant, les structures de marché peuvent empêcher que cette pression s'exerce. C'est le cas lorsque des pratiques anticoncurrentielles limitent l'accès au marché. L'exemple le plus célèbre de ces pratiques est celui du système de distribution japonais, largement entre les mains des grands groupes industriels, qui a récemment été à l'origine d'un conflit commercial opposant Kodak à Fuji. Par ailleurs, notamment dans les secteurs à rendements d'échelle croissants, l'ouverture commerciale favorise la concentration ou l'apparition d'oligopoles mondiaux. L'exemple de l'automobile est, de ce point de vue, particulièrement éclairant : il y avait plus de soixante-dix grands producteurs indépendants dans le monde en 1950, il n'y en a plus aujourd'hui qu'une dizaine, dont sept réellement mondiaux. De même, la fusion Boeing-Mc Donnell-Douglas a-t-elle conduit à une situation de duopole mondial. Si ces concentrations peuvent être efficaces grâce aux économies d'échelle réalisées, elles peuvent aussi avoir

des effets défavorables, dès lors que les firmes sont en position de prélever une rente dépassant le gain d'efficacité. De plus, durant le processus de concentration, on peut observer des phénomènes d'exacerbation de la concurrence qui conduisent à la guerre des prix et à la suraccumulation. C'est ce que l'on a observé dans le cas des semi-conducteurs, notamment lors de la dernière crise de l'électronique de 1996-1998 où de nouvelles unités de production japonaises et coréennes n'ont jamais été mises en service.

Les politiques nationales de la concurrence sont censées répondre à ces problèmes. Tandis que les politiques commerciales règlent les conditions de la concurrence entre les nations, les politiques de la concurrence s'attachent à protéger les agents économiques - consommateurs et entreprises concurrentes- des pratiques abusives de certaines firmes¹³. Les États-Unis, qui ont une longue tradition en la matière, ont donné de nombreux exemples célèbres de décisions conduisant au démantèlement d'entreprises qui avaient acquis des positions dominantes (Exxon au début du siècle ou ATT au début des années quatre-vingt). Une autre illustration a été récemment fournie par la procédure engagée contre le comportement anticoncurrentiel de Microsoft. Ces exemples tendent à prouver que les politiques nationales sont efficaces pour lutter contre ce type de comportement.

Cependant ces politiques connaissent certaines limites. Elles n'existent en général que dans les pays développés. Elles n'ont qu'une compétence territoriale et ne disposent que de moyens d'intervention réduits, hors de leurs frontières, sur les firmes étrangères. Par ailleurs, ces règles s'attachent avant tout aux effets internes des pratiques non-concurrentielles et non à leurs effets sur les pays partenaires. Par exemple, dans le cas de la fusion Elf-Total-Petrofina, les autorités françaises se sont seulement soucies du problème posé par la concentration du réseau de distribution qui faisait apparaître un risque de position dominante dans certaines régions françaises. En revanche, la politique européenne de concurrence intègre parfois des préoccupations dépassant le cadre du marché unique. La Commission s'est notamment opposée avec succès à la fusion de De Havilland (entreprise canadienne) avec Aerospatiale-Alenia, au motif que le groupe ainsi constitué aurait disposé d'une position dominante sur le marché mondial, et pas seulement européen¹⁴.

Au niveau international, il existe des accords bilatéraux, tel que celui conclu en 1991 entre l'Europe et les États-Unis.

9. Pour l'Union européenne, P. Messerlin (in CAE, *op. cit.*) évalue la protection tarifaire et non tarifaire à 15% (de la valeur des importations) contre 14% pour l'industrie et l'agriculture.

10. F. Rodriguez et D. Rodrik, "Trade Policy and Economic Growth: a Skeptic's Guide to the Cross-National Evidence", NBER *Working Paper* 7081, 1999.

11. J.L. Guérin, "Quel cadre pour l'ouverture ?", *La Lettre du CEPII*, n°181, juillet-août 1999.

12. L. Fontagné et J.L. Guérin, "L'ouverture, catalyseur de la croissance", *Economie internationale* n°71, 1997.

13. J.M. Siroën, "Mondialisation, innovations institutionnelles et politiques de la concurrence", *Cahiers du CERESA-CERDO*, Université de Paris-Dauphine, 1999, n°2.

14. Depuis décembre 1989, la Commission peut contrôler les fusions aboutissant à la création d'un groupe dont le chiffre d'affaires dépasse 5 milliards d'euros sur le marché mondial ou 250 millions sur le marché européen.

TABLEAU - L'AGENDA DE L'OMC

PROGRAMME INCORPORÉ : LES SUJETS OBLIGATOIRES DÉCIDÉS À L'ISSUE DE L'URUGUAY ROUND	LES NOUVEAUX SUJETS
Libéralisation des échanges agricoles Libéralisation des services Obstacles techniques au commerce Réexamen des accords sur l'investissement (TRIMs) Réexamen des accords sur les droits de propriété intellectuelle (TRIPs) Procédures d'examen des politiques commerciales.	Politique de la concurrence (groupe de travail lancé en 1996) Transparence des marchés publics (groupe de travail lancé en 1996) Commerce et investissement (groupe de travail lancé en 1996) Commerce et environnement Pays les moins avancés Sécurité alimentaire et sanitaire Normes de travail Accords régionaux et OMC Facilitation des échanges Pics tarifaires dans l'industrie.

Source : Informations disponibles sur le site de l'OMC (www.wto.org).

Ce dernier autorise chacune des deux parties à engager des actions en cas de pratiques anticoncurrentielles des entreprises de l'autre partie et prévoit la coopération des juridictions concernées. Pour autant, la Commission n'a pu, par exemple, empêcher la fusion Boeing-Mac Donnell-Douglas ; elle a néanmoins obtenu l'annulation des accords de fourniture exclusifs passés entre le groupe américain et certaines compagnies aériennes.

L'OMC, quant à elle, ne peut sanctionner les pratiques non concurrentielles limitant l'accès au marché que lorsque celles-ci résultent de l'intervention des autorités nationales ; ainsi elle n'intervient pas dans les cas de fusion-acquisition. En revanche, des accords sectoriels ayant des implications en termes de concurrence ont été conclus dans le cadre de l'OMC en 1997. Dans les télécommunications de base, l'accord inclut un aspect de politique de la concurrence en reconnaissant un droit d'accès pour toutes les entreprises aux réseaux publics, à des prix équitables. De nombreuses discussions, à l'instar de celles relatives au commerce électronique, aux services professionnels ou aux disciplines sur les subventions et modes de régulation sont en cours.

Ces accords sectoriels laissent une question en suspens : faut-il poursuivre une approche au cas par cas des problèmes de concurrence ou tenter de définir des principes plus généraux ? Au sein de l'OMC, un groupe de travail a été lancé en 1996 sur les interactions entre le commerce et la politique de concurrence. Ce sujet ne fait toutefois pas partie des thèmes de négociations obligatoires du cycle du millénaire (tableau). La Commission européenne souhaite qu'il soit inscrit à l'agenda et que soit défini un cadre multilatéral de règles de base contraignantes. Les États-Unis y sont peu favorables. Ils

estiment que leur législation est souvent suffisante et que les accords bilatéraux qu'ils ont conclus, notamment avec les Européens, la complètent utilement. Enfin le Japon, suivi en cela par les pays d'Asie, considère qu'un accord dans ce domaine devrait inclure une réglementation limitant le recours à des politiques antidumping, particulièrement arbitraires, ce que refusent les Américains et les Européens.

Les pays industrialisés sont aujourd'hui suffisamment ouverts pour que les gains qu'ils peuvent attendre d'une libéralisation plus complète de leurs marchés n'apparaissent pas d'une ampleur décisive. Même si l'ouverture accrue de l'agriculture et des services offre de nouvelles perspectives de gains -mais aussi de conflits entre et au sein des nations- les principaux défis sont ailleurs. Dans beaucoup de domaines, il s'agit désormais de définir des règles permettant la pleine réalisation des gains potentiels de l'ouverture, pour l'ensemble des participants à l'échange. Les règles concernant la concurrence sont, à cet égard, particulièrement importantes, mais sont également en cause la politique en matière d'investissement étranger, la propriété intellectuelle, les normes sociales ou la situation particulière des pays les moins avancés. Il serait dommageable pour tous que l'occasion du nouveau cycle ne permette pas d'aborder ces questions, ce qui reviendrait en fin de compte à laisser faire les entreprises les plus fortes ou les pays les plus puissants.

Michel Fouquin,
FOUQUIN@CEPII.FR
Guillaume Gaulier
GAULIER@CEPII.FR

LA LETTRE DU CEPII

© CEPII, PARIS, 1999
 REDACTION
 Centre d'études prospectives
 et d'informations internationales,
 9, rue Georges-Pitard
 75015 Paris.
 Tél. : 33 (0)1 53 68 55 14
 Fax : 33 (0)1 53 68 55 03

DIRECTEUR DE LA
 PUBLICATION :
 Jean-Claude Berthélemy
 REDACTION EN CHEF :
 Agnès Chevallier
 Stéphanie Guichard

CONCEPTION GRAPHIQUE :
 Pierre Dusser
 REALISATION :
 Annick Hutteau
 DIFFUSION
 La Documentation française.

ABONNEMENT (11 numéros)
 France 301,74 F TTC (46 € TTC)
 Europe 311,58 F TTC (47,50 € TTC)
 DOM-TOM (HT, avion éco.)
 308,30 F HT (47 € HT)
 Autres pays (HT, avion éco.)
 311,58 F HT (47,50 € HT)
 Supl. avion rapide 5,25 F (0,80 €)
 Adresser votre commande à :
La Documentation française,
 124, rue Henri Barbusse
 93308 Aubervilliers Cedex
 Tél. : 01 48 39 56 00.

Le CEPII est sur le WEB
 son adresse : www.cepii.fr

ISSN 0243-1947
 CCP n° 1462 AD
 4^{ème} trimestre 1999
 Novembre 1999
 Imp. ROBERT-PARIS
 Imprimé en France.

*Cette lettre est publiée sous la
 responsabilité de la direction du
 CEPII. Les opinions qui y sont
 exprimées sont celles des auteurs.*