

Non classifié

DAF/COMP/GF(2013)10/FINAL

Organisation de Coopération et de Développement Économiques
Organisation for Economic Co-operation and Development

01-Oct-2013

Français - Or. Anglais

**DIRECTION DES AFFAIRES FINANCIÈRES ET DES ENTREPRISES
COMITÉ DE LA CONCURRENCE**

Forum mondial sur la concurrence

CONCURRENCE ET RÉDUCTION DE LA PAUVRETÉ

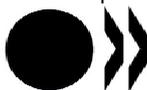
-- Synthèse --

28 février - 1er mars 2013

JT03345308

Document complet disponible sur OLIS dans son format d'origine

Ce document et toute carte qu'il peut comprendre sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région.



DAF/COMP/GF(2013)10/FINAL
Non classifié

Français - Or. Anglais

SYNTHESE

*Par le Secrétariat**

1. À la lumière des débats qui ont eu lieu durant le Forum, des contributions écrites soumises par les délégués et de la note de référence du Secrétariat, les principaux points suivants peuvent être dégagés :

1. La pauvreté a de multiples facettes et ne peut pas se définir uniquement par rapport à un niveau arbitraire de revenu

2. Les mesures simples de la pauvreté telles que le nombre de personnes vivant sous un certain seuil de revenu exprimé par rapport au revenu médian ou par rapport à une valeur absolue, par exemple 1.25 USD par jour, sont trompeuses. Elles ne donnent aucune information sur la distance qui sépare en moyenne les pauvres du seuil retenu.

3. Outre un revenu monétaire très faible (ou nul), la pauvreté absolue se caractérise par l'absence d'accès aux services sociaux indispensables tels que soins médicaux et éducation, et par une situation de privation en termes d'alimentation, de logement et de communication. À cela s'ajoutent l'absence de choix et de possibilités, l'insécurité physique et la précarité économique. Beaucoup de ceux qui entrent dans cette catégorie, comme les petits paysans pratiquant une agriculture de subsistance dans des zones rurales reculées, vivent largement en dehors de l'économie de marché, de sorte que les politiques de la concurrence ont peu de chances d'avoir un impact sur leur existence.

4. Cependant, comme l'ont fait remarquer les délégués, à côté des situations extrêmes, il y a des populations bien plus nombreuses dont le revenu est légèrement supérieur au seuil de pauvreté absolue mais qui ne sont encore pas bien intégrées dans l'économie mondiale ou dans les économies nationales et que le moindre problème médical ou financier suffirait à faire basculer dans la misère. Toutes ces personnes sont directement concernées par la vigueur de la concurrence, car elle retentit sur leur niveau de vie.

2. La concurrence est à même d'accélérer la croissance et de faire baisser les prix, mais cela n'est pas suffisant pour éliminer la pauvreté

5. De l'avis général, une concurrence plus vive se traduit par une baisse des prix au bénéfice des consommateurs, y compris les pauvres. Plusieurs délégués ont également souligné les retombées positives de la concurrence sur la croissance économique. Une étude effectuée par McKinsey, les pays qui ont pris des mesures en faveur de la concurrence affichent de meilleurs résultats en termes d'innovation, de compétitivité à l'exportation et de croissance du PIB. C'est ainsi que des millions d'individus ont pu sortir de la pauvreté, particulièrement en Chine, à mesure que les possibilités d'emploi et de création d'entreprises se développaient. L'accélération de la croissance permet en outre de dégager des ressources qui peuvent être utilisées pour financer des politiques sociales aux objectifs ambitieux.

* La présente synthèse ne reflète pas nécessairement l'opinion unanime des participants au Forum mondial sur la concurrence. Elle résume simplement les principaux points soulevés lors de la table ronde ou abordés dans les contributions écrites des délégués et dans la note de référence du Secrétariat.

6. Toutefois, les délégués ont également reconnu que la croissance et la baisse des prix ne sont pas des conditions suffisantes à elles seules pour éradiquer la pauvreté. Même dans les pays dotés d'une économie florissante et de marchés concurrentiels pour les biens et les services essentiels, la répartition du revenu peut être telle qu'une fraction de la population se trouvera quand même en situation de pauvreté absolue, s'il s'agit d'un pays en développement, ou de pauvreté relative, s'il s'agit d'un pays développé. D'autres politiques, dans le domaine des échanges, de la corruption et de la fiscalité, par exemple, sont également indispensables pour lutter contre la pauvreté.

3. En outre, l'intensification de la concurrence fait des perdants et des gagnants

7. Un certain nombre de délégués ont attiré l'attention sur les effets aggravants que des mesures en faveur de la concurrence peuvent avoir sur la pauvreté. Si ces mesures consistent à lever le contrôle des prix sur les produits alimentaires de base, l'énergie ou les loyers, à supprimer les subventions dont ceux-ci bénéficient ou celles qui maintiennent les prix des produits agricoles à des niveaux artificiellement élevés, il est probable que les couches les plus pauvres de la population en pâtiront de façon disproportionnée, au moins dans un premier temps. Ce résultat n'est toutefois pas considéré comme une raison de conserver ou de renforcer ces contrôles, puisque les mesures de libéralisation ont par ailleurs des effets bénéfiques pour des catégories plus aisées.

8. La fin du partage des rentes économiques avec les salariés ou des sureffectifs, en cas de sanctions contre des ententes et des monopoles ou de démantèlement de ces derniers, est un autre effet potentiellement négatif pour les pauvres d'une intensification de la concurrence. Pour certains participants plutôt sceptiques, reste à savoir, cependant, dans quelle mesure les entreprises qui dégagent des rentes partagent effectivement celles-ci avec leurs salariés.

9. De façon plus générale, les intervenants ont insisté sur le fait que la concurrence fait des perdants et des gagnants, surtout pendant une période de transition, et que certaines catégories de pauvres peuvent se trouver du côté des perdants. Le renforcement de la concurrence n'a pas seulement pour effet de faire baisser les prix, il détruit aussi des emplois tout en en créant d'autres. De plus, des prix plus bas n'ont pas toujours une incidence déterminante sur les possibilités de consommation des individus ou des ménages, tandis que la perte d'un emploi, elle, peut être catastrophique. Compte tenu de ces divers aspects, les populations de nombreux pays en développement expriment parfois un certain scepticisme quant aux bienfaits de la concurrence et craignent qu'elle ne contribue à aggraver les inégalités, chez elles comme au plan mondial. C'est pourquoi il est utile de prévoir des mesures d'accompagnement destinées à remédier directement à la pauvreté, par exemple en matière de reconversion professionnelle ou d'aide à la mobilité géographique. En outre, il faudrait être honnête lorsqu'on fait la promotion de la concurrence, et ne pas cacher les conséquences négatives qui peuvent en découler à court terme pour certaines catégories de personnes.

4. La mise en œuvre du droit de la concurrence aide les pauvres, qu'ils soient producteurs ou consommateurs

10. Dans de nombreux pays en développement, les marchés se caractérisent souvent par la présence d'une ou deux grandes entreprises, parfois encore dans le giron de l'État ou qui l'étaient précédemment, et d'une kyrielle de petites entreprises. L'application du droit de la concurrence permet de démanteler les cartels, de combattre les comportements anticoncurrentiels en obligeant les entreprises dominantes à rivaliser avec d'autres entreprises, et de réduire les obstacles auxquels se heurtent les petites entreprises pour pénétrer sur le marché et s'y développer. Les mesures qui facilitent l'entrée sur le marché sont doublement bénéfiques pour les pauvres, non seulement parce qu'elles font pression sur les prix des biens et des services qu'ils consomment, mais aussi parce qu'elles élargissent leurs perspectives d'emploi et de création de petites entreprises.

5. Le progrès technique et la concurrence conjuguent leurs effets bénéfiques pour les consommateurs et les producteurs pauvres

11. Plusieurs délégués ont évoqué la téléphonie mobile et les applications ingénieuses qu'on peut en faire comme autant de moyens efficaces d'améliorer les revenus et le bien-être des pauvres, à condition que la concurrence entre les fabricants de téléphones et entre les prestataires de services fassent suffisamment baisser les prix.

12. Les "paiements mobiles", c'est-à-dire la possibilité d'envoyer de petites sommes d'argent grâce à une application de téléphonie mobile, permettent d'effectuer des transferts d'argent entre particuliers de façon beaucoup plus rapide, plus sûre et plus fiable que lorsqu'il faut confier les fonds à des conducteurs de bus, par exemple, comme de nombreuses personnes le font encore dans les pays en développement pour acheminer des fonds sur de longues distances. À l'heure actuelle, au Kenya, environ deux tiers des adultes ont recours aux services de paiement mobile de plusieurs opérateurs qui utilisent un réseau d'agents généralement constitué de commerçants et de garagistes.

13. Bien que les paiements mobiles ne soient pas des services bancaires (ils sont destinés à ceux qui n'ont pas ou ne peuvent pas avoir de compte en banque), les banques en place dans certains pays ont tenté de contrer leur développement. Dans un cas au moins, des banques ont réussi à faire en sorte que le service soit proposé par leur intermédiaire et non plus par les opérateurs de téléphonie mobile. Les prestataires de services de paiement sur mobile estiment quant à eux qu'une réglementation minimum de leur marché devrait suffire puisque les transactions portent généralement sur de faibles montants et qu'ils ne distribuent pas de crédit.

14. En leur donnant accès en temps réel aux informations commerciales dont ils ont besoin, les services de téléphonie mobile assurés par les différents opérateurs en concurrence sur le marché permettent aux producteurs pauvres, par exemple des pêcheurs ou des petits cultivateurs de fruits et de légumes dans des zones isolées, d'optimiser leur temps et leur travail, tout en réduisant le pouvoir de marché des intermédiaires.

6. Les priorités du droit et de la politique de la concurrence ne sont pas les mêmes dans les pays développés et dans les pays en développement

15. Les délégués et intervenants des pays développés ont noté que la pauvreté absolue n'est pas vraiment un problème chez eux et qu'il existe des politiques sociales pour traiter la pauvreté relative. Le droit et la politique de la concurrence ont été mis en place pour briser les ententes injustifiables et ils sont en vigueur dans la plupart des cas depuis plusieurs décennies. Ils sont principalement perçus comme des instruments permettant de protéger les consommateurs des distorsions du marché engendrées ou entretenues par les producteurs, et de réduire les barrières à l'entrée. Les politiques de la concurrence stimulent la croissance et élèvent les niveaux de vie matériels, mais leur impact sur le revenu ou l'emploi des pauvres est une considération secondaire. De plus, dans les pays développés, les autorités de la concurrence peuvent généralement s'appuyer sur des équipes d'économistes et de juristes, elles sont souvent indépendantes de l'exécutif, et elles disposent légalement de pouvoirs suffisants pour poursuivre les contrevenants. C'est ce cadre institutionnel qui a favorisé l'émergence d'une "culture de la concurrence" dans les pays développés.

16. D'après les témoignages de certains de leurs délégués, en revanche, les autorités de la concurrence des pays en développement ne disposent pas de nombreux experts économiques et juridiques chevronnés, et leurs pouvoirs d'intervention sont souvent limités. Dans ces pays, la première des priorités est le développement : il s'agit avant tout d'extirper de la pauvreté absolue une part non négligeable de la population et de faire en sorte que le plus grand nombre possible d'habitants puisse avoir accès aux biens

et services essentiels que sont l'eau salubre, l'éducation et l'accès au traitement médical. Une multitude de petits producteurs et de consommateurs pauvres vivent aux côtés d'une petite poignée de propriétaires fonciers et d'hommes d'affaires très riches. Dans ce contexte, la crédibilité politique des autorités de la concurrence repose dans une large mesure sur la perception que l'on peut avoir de leur contribution à la réduction de la pauvreté et à la création d'emplois. Il serait risqué pour elles d'affirmer que leur seul objectif est de combattre les pratiques anticoncurrentielles des producteurs et que l'impact de leur action sur la pauvreté ou les inégalités est sans importance. En outre, elles sont souvent confrontées, dans les secteurs où elles interviennent, à des entreprises dominantes relativement grandes qui jouissent de solides soutiens politiques. Les marchés sont de petite taille, le secteur informel est développé et les plus pauvres vivent en dehors du système de marché. Dans ces conditions, la pédagogie est souvent le meilleur sinon le seul instrument dont disposent les autorités de la concurrence pour influencer sur les décisions gouvernementales et éduquer le public.

7. Le droit et la politique de la concurrence peuvent-ils être “favorables aux pauvres” ?

17. Les délégués ont tous reconnu que la concurrence n'est pas une fin en soi, mais un moyen de parvenir à une fin, celle-ci étant de promouvoir le bien-être des consommateurs et, au bout du compte, de relever les niveaux de vie. Il n'y a donc pas d'incompatibilité fondamentale entre les objectifs de la politique de la concurrence et la réduction de la pauvreté.

18. Dans les pays où la pauvreté est à la fois grave et répandue, l'impact sur la situation des pauvres peut être un critère de décision retenu par les autorités de la concurrence pour le choix des dossiers à traiter. Les délégués ont donné plusieurs exemples :

- Les chaînes de distribution des produits alimentaires de base et d'autres biens de première nécessité sont souvent contrôlées par des cartels. La répression de ces ententes est extrêmement bénéfique pour les pauvres, si bien que dans certains pays les autorités de la concurrence préfèrent combattre la collusion sur ces marchés plutôt que sur celui des produits de luxe, par exemple. Parmi les autres ententes visées notamment pour leurs effets préjudiciables aux pauvres, les délégués ont également cité celles portant sur les denrées agricoles, le pain, la volaille, les tortillas, le sucre, les transports routiers et les médicaments ;
- Certaines autorités de la concurrence privilégient le renforcement de la concurrence sur les marchés des biens essentiels où la demande est très élastique, car il suffit dans ce cas de petites baisses de prix pour alimenter les achats d'un très grand nombre de personnes dans les couches les plus défavorisées ;
- Les restrictions gouvernementales imposées aux échanges internationaux et les réglementations mal conçues applicables aux marchés de produits sont très souvent à l'origine des prix élevés et des barrières à l'entrée observés dans les pays en développement. Il est fréquent que seul un petit nombre d'entreprises, de préférence nationales, soient autorisées à soumissionner aux marchés publics. La corruption est une pratique courante, mais même lorsque les autorités de la concurrence sont en mesure de démontrer l'absence de concurrence dont elle est la cause, il est rare que des mesures soient prises pour y remédier et les agents publics impliqués ne sont pas inquiétés. La corruption décourage l'investissement étranger et national, et alourdit les coûts supportés par les entreprises. Les soumissions concertées peuvent accroître de 20 à 30 pour cent le coût des marchés publics. Néanmoins, pour les autorités de la concurrence de certains pays, la publicité et les mesures de sensibilisation sont sans doute de meilleurs moyens d'action que les procédures judiciaires ;

- Les ententes à l'exportation font augmenter les coûts et les prix dans les pays importateurs. Malheureusement, ceux-ci ne disposent pas tous des moyens et des compétences nécessaires pour s'attaquer à ces pratiques. Dans l'optique de la réduction de la pauvreté, les autorités de la concurrence des pays exportateurs devraient attirer l'attention sur les retombées des ententes injustifiables à l'exportation pour les pauvres des autres pays, et militer contre les exemptions dont ces ententes bénéficient.