

Non classifié

DAF/COMP/GF(2013)5

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

27-Feb-2013

Français - Or. Anglais

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

Forum mondial sur la concurrence

CONCURRENCE ET REDUCTION DE LA PAUVRETE

Contribution de M. L. Alan Winters

-- Session I --

Cette contribution est soumise par M. L. Alan Winters (Professeur d'économie, Université du Sussex, Royaume-Unis) pour la Session I du Forum mondial sur la concurrence qui se tiendra les 28 février et 1er mars 2013.

JT03335404

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)5
Non classifié

Français - Or. Anglais

CONCURRENCE ET REDUCTION DE LA PAUVRETE

-- Contribution de M. L. Alan Winters* --

1. La pauvreté est un problème qui nous regarde tous, d'une manière ou d'une autre, et il est donc naturel, lorsque nous envisageons de mettre en œuvre une politique, d'examiner cette politique au regard de son efficacité pour réduire la pauvreté. Il n'est pas surprenant que les chercheurs commencent à poser cette question au sujet de la politique de la concurrence – en fait, il est peut-être grand temps – tout comme, il y a un peu plus d'une décennie, ils l'ont posée au sujet de la libéralisation des échanges. Avant cela, les économistes spécialistes du commerce développaient une grande théorie selon laquelle la libéralisation commerciale devait aider à réduire la pauvreté dans les pays en développement – le théorème de Stolper-Samuelson – mais, singulièrement, ils n'apportaient guère de solutions pratiques applicables à des cas précis ni de preuves empiriques. De plus, le débat relatif à la libéralisation des échanges était conflictuel et très tendu, les opposants à la libéralisation prétendant que cela aggravait la pauvreté et, forts de ce principe, compromettant l'effort de libéralisation dans son ensemble – on se souvient, par exemple, des émeutes de Seattle en 1999.

2. J'ai consacré une bonne part de ma vie à analyser les liens entre la libéralisation commerciale et la pauvreté dans les pays en développement – voir, par exemple, McCulloch, Winters et Cirera (2001), Winters (2002) ou Winters, McCulloch et McKay (2004) – avec le soutien, en particulier, de la Banque mondiale et du DFID. Cela a permis d'établir un cadre de réflexion sur les enjeux de la question et de comprendre un peu mieux les constantes et les ambiguïtés de ces liens. J'aime à penser aussi que cela a conduit à une participation plus constructive des protagonistes aux débats sur la politique commerciale. Ce bref document tente d'apporter ces éclairages concernant le rapport entre la politique de la concurrence et la pauvreté. En fin de compte, les parallèles sont très proches : premièrement, la libéralisation des échanges consiste à libérer la concurrence internationale des entraves de l'action publique et, deuxièmement, que ce soit parce que c'est vrai ou parce que je manque d'imagination pour voir les choses différemment, l'appareil analytique nécessaire paraît fort similaire. Au niveau macroéconomique, il s'agit de savoir si les politiques appliquées accroissent la taille du gâteau – en favorisant l'efficacité ou la croissance – et, au niveau microéconomique, il faut réfléchir aux effets des politiques sur les revenus des ménages (quasi) pauvres et sur les prix auxquels ils achètent et vendent les biens, les services et leur travail. Avant d'explorer ces parallèles, toutefois, il nous faut réfléchir un peu à ce que nous entendons par pauvreté et à la façon de la mesurer.

1. Définition de la pauvreté

3. Si nous voulons utiliser la pauvreté comme critère de décision concernant l'action des pouvoirs publics – quelle qu'elle soit – il nous faut définir clairement la pauvreté et, chose tout aussi importante, les moyens de la mesurer¹. Il ne rime à rien de déclarer que l'action des pouvoirs publics réduit ou aggrave la

* Note établie par M. L. Alan Winters, Professeur d'économie, Université du Sussex, CEPR, IZA, GDN.

¹ Je ne veux pas m'attarder sur ce point, mais la pauvreté n'est pas la même chose que l'inégalité et peut même aller en sens opposé. Réduire l'inégalité peut être un objectif parfaitement légitime pour l'action publique, mais c'est autre chose que réduire la pauvreté.

pauvreté – ou qu'elle devrait la réduire ou ne pas l'aggraver – si ne sommes pas capables de concevoir un indicateur raisonnablement acceptable pour mesurer l'effet des politiques. Sinon, cette rhétorique entrave plutôt qu'elle n'accroît l'efficacité de l'élaboration des politiques. Selon Amartya Sen (1976), la pauvreté se mesure en deux étapes :

- l'identification des pauvres dans la population totale, et
- la création d'un indice de la pauvreté (appelée parfois « agrégation »).

4. La méthode traditionnellement utilisée en économie pour mesurer la pauvreté consiste à calculer les revenus ou les dépenses de consommation d'un ménage sur une période donnée puis à classer comme pauvres les ménages ou les individus qui se situent en-dessous d'un niveau minimum acceptable (le seuil de pauvreté). La pauvreté est donc définie simplement comme une insuffisance de revenu ou de consommation, ou peut-être de possibilité de consommation.

5. L'avantage des indicateurs simples de la pauvreté fondés sur le revenu ou la consommation est qu'ils permettent de comparer la pauvreté entre périodes et, au besoin, entre pays, et qu'ils se prêtent à une mesure relativement simple. Cependant, excepté dans les cas où tout peut être acheté sur des marchés équitables (où les prix reflètent les coûts d'opportunité), il est évident que la pauvreté est un problème plus subtil que le simple fait d'avoir un revenu ou des dépenses de consommation inférieurs au seuil de pauvreté : en réalité, le problème par nature *multidimensionnel*. Les diverses dimensions de la pauvreté sont les suivantes :

- Revenu : avoir un faible niveau de revenu ou de consommation.
- Actifs : posséder peu d'actifs ou des actifs de médiocre qualité (terres, logement, bétail ou autres actifs productifs).
- Environnement : être obligé de vivre dans un environnement pollué ou dangereux ou de travailler sur des terres de médiocre qualité.
- Éducation : avoir un niveau d'instruction peu élevé ou nul.
- Mauvaise santé ou invalidité : souffrir de diverses maladies.
- Impuissance : être exclu des décisions ayant un impact sur sa vie.
- Discrimination : être soumis à une discrimination arbitraire en raison de son sexe, de son appartenance ethnique ou pour toute autre raison.
- Vulnérabilité : être exposé à divers « chocs » tels que mauvaises récoltes, maladies, variations de prix, actes de violence ayant des conséquences défavorables etc., sur lesquels on n'a aucune influence ni aucun contrôle.

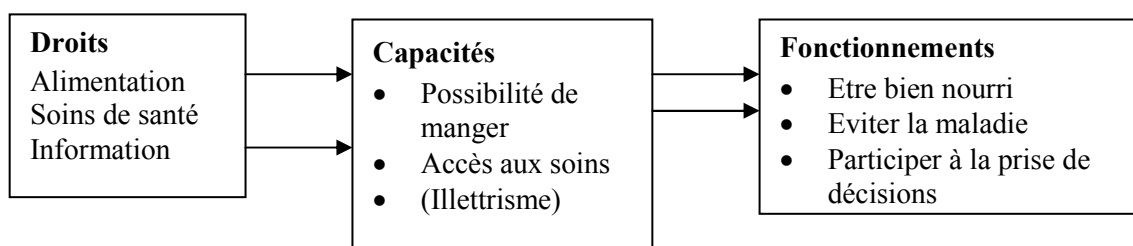
6. Chacune de ces dimensions peut être considérée comme une forme de pauvreté à part entière, mais le terme « pauvreté » est habituellement utilisé pour désigner un concept général recouvrant une combinaison de nombreux aspects différents de la pauvreté. Ainsi un ménage qui dispose d'un faible revenu mais dont les membres sont en bonne santé, ont un bon niveau d'instruction et vivent dans un lieu plaisant avec un accès facile aux services n'est-il pas forcément considéré comme pauvre. En revanche, un ménage dont le revenu est supérieur au seuil de pauvreté mais qui possède peu d'actifs, vit dans une zone où l'environnement est dégradé et fait l'objet d'une discrimination constante peut, dans un certain sens, être considéré comme pauvre.

7. Un aspect particulièrement important de la pauvreté qui est mis en évidence par des études où il est demandé aux personnes pauvres comment elles vivent et définissent la pauvreté est l'importance de la sécurité (voir Narayan, 2000). Les ménages pauvres souffrent souvent d'une grave insécurité en raison de risques d'origines diverses, tels que maladie, blessure, infirmité, vieillesse, décès, crime et violence domestique. D'autres chocs sont des « covariables », c'est-à-dire des chocs auxquels de nombreux ménages sont exposés simultanément au niveau régional ou national : catastrophes naturelles, épidémies, guerre civile et troubles sociaux, et chocs macroéconomiques, chocs sur les termes de l'échange ou autres chocs sur les prix. Lorsqu'ils sont interrogés, les pauvres déplorent surtout de l'impossibilité pour eux de se protéger contre ces chocs : en partie, peut-être, à cause de la douleur humaine ressentie face à la mort d'un enfant, par exemple, et en partie parce que, si un ménage déjà pauvre subit le moindre choc négatif supplémentaire, cela peut avoir des conséquences désastreuses en le faisant basculer en-dessous des niveaux de subsistance. L'analyse est souvent menée simplement du point de vue des valeurs espérées (effets moyens) mais la conclusion de Narayan, qui a provoqué un véritable choc pour la profession économique, est qu'il peut être très important d'adopter une approche plus large.

8. Une des approches les plus connues pour répondre à la question de savoir ce qui définit la pauvreté dans ce sens plus large est celle d'Amartya Sen (voir, par exemple, Sen, 1999), qui décrit la pauvreté en termes de capacités et de fonctionnements, lesquels dépendent eux-mêmes de ce à quoi l'on a droit :

- **Fonctionnements** : les fonctionnements représentent les divers états et actions des gens dans la vie. Les fonctionnements de base peuvent être le fait d'être bien nourri ou d'échapper aux maladies évitables, tandis qu'un fonctionnement plus complexe peut être la possibilité de participer à la vie de la communauté.
- **Capacités** : les capacités représentent la possibilité pour les gens de convertir leurs droits – c'est-à-dire les produits sur lesquels ils ont un contrôle dans le cadre juridique existant – en fonctionnements auxquels ils attachent de la valeur. Ainsi, par exemple, les produits alimentaires font partie de ces droits et les gens ont la capacité de manger ; ils peuvent donc parvenir au fonctionnement qui consiste à être bien nourris.

9. Illustration :



10. Le cadre de Sen aide à expliquer ce qui peut empêcher les individus de parvenir aux fonctionnements importants. Des personnes infirmes, par exemple, qui ont peut-être un large accès à des produits en raison de leur revenu, peuvent se trouver dans l'impossibilité de traduire cela en une capacité ayant de la valeur pour eux, comme le fait de pouvoir marcher. Pour prendre un autre exemple dans le graphique, l'information sous la forme d'un journal peut être disponible mais les gens peuvent ne pas être en mesure de la traduire en un fonctionnement ayant de la valeur s'ils ne savent pas lire ; c'est un exemple de « défaut de capacité », indiqué par l'absence d'une flèche entre la capacité et le fonctionnement à la dernière rangée du schéma ci-dessus.

11. Il peut y avoir aussi un « défaut de droits », par exemple, si des gens ont la possibilité, en principe, d'accéder à la santé mais que les soins de santé ne sont pas disponibles. Sen décrit la pauvreté comme une combinaison de « défaut de droits » (perte de contrôle sur les ressources) et de « défaut de capacité » (perte de la capacité de convertir les ressources en fonctionnements utiles).

12. La difficulté, lorsqu'il s'agit d'appliquer cette importante avancée conceptuelle à la réflexion sur la pauvreté, consiste à décider quels sont les fonctionnements qui revêtent la plus haute importance et à décrire précisément la façon dont les droits des gens sont traduits en fonctionnements. Dans la pratique, les économistes cherchent à élargir le raisonnement à partir de mesures simples des revenus et de la consommation en prenant en compte des indicateurs plus généraux du bien-être, mais il n'existe pas à ce jour d'ensemble de mesures additionnelles qui soit généralement accepté.

2. Mesures de la pauvreté

13. La méthode la plus couramment utilisée pour mesurer la pauvreté consiste à calculer une mesure du revenu ou des dépenses de consommation des ménages ou des individus – habituellement à partir de données tirées d'enquêtes auprès des ménages. Si l'enquête est représentative de la population nationale, il est possible d'utiliser ces données d'échantillon pour calculer le nombre de personnes dont le revenu ou la consommation se situe en-dessous d'un seuil national de pauvreté. Même avec cette méthode, il est difficile de recueillir des informations précises sur les revenus et la consommation – par exemple sur la valeur de services fournis par l'Etat, comme les services d'éducation ou de santé ou sur les avantages tirés de terre communes.

14. Plus directement se pose la question de savoir où fixer le seuil de pauvreté. Les seuils de pauvreté absolue sont habituellement définis sur la base du coût d'un panier de biens et services essentiels, composé parfois seulement des aliments nécessaires pour assurer un niveau donné d'apport calorique journalier. Le coût de ce panier « composé uniquement de produits alimentaires » est parfois utilisé comme seuil d'extrême pauvreté. Lorsqu'on ajoute le coût d'autres biens (autres que des produits alimentaires) essentiels, comme le logement et l'habillement, on obtient un seuil de pauvreté élevé. La méthodologie utilisée pour construire les seuils de pauvreté peut être complexe : voir Ravallion et Bidani (1994) pour un exemple de bonne pratique. Les pays en développement utilisent généralement ces seuils de pauvreté absolue et, au cours de nos travaux de comparaisons internationales et d'agrégation mondiale, nous avons relevé le critère de un dollar par jour, adopté pour la première fois par la Banque mondiale pour le Rapport sur le développement dans le monde de 1990 – voir Ravallion, Chen et Sangraula (2009) pour un examen de l'historique et de l'actualisation de la mesure en fonction d'une base de prix plus récente. Ce critère a été calculé comme représentant à peu près les seuils de pauvreté nationaux utilisés dans un échantillon de pays en développement.

15. Les seuils de pauvreté relative, en revanche, sont définis par référence au niveau de vie général dans un pays donné. Le seuil peut être fixé en proportion du revenu moyen ou du salaire moyen. Les pays d'Europe, par exemple, utilisent habituellement un seuil de 50 % \pm 10 % du revenu médian qui sert souvent de seuil de pauvreté relative. Les seuils de pauvreté relative étant définis par rapport au niveau de vie générale et non sur la base d'un ensemble minimum de biens essentiels, ils sont plus élevés dans les pays riches que dans les pays pauvres. Ils mesurent essentiellement la distribution des revenus. Ce sont des objectifs parfaitement légitimes de l'action publique mais leurs fondements éthiques me semblent différents de ceux concernant la pauvreté absolue. Par ailleurs, au niveau pratique, dans les pays en développement, un seuil de pauvreté relative n'attache pas de valeur à l'objectif principal des pouvoirs publics qui est généralement d'améliorer les revenus moyens.

16. Une fois le seuil de pauvreté défini (la phase d'identification, selon Sen), il faut définir une agrégation. Le plus facile est de compter simplement le nombre de personne ou de calculer la proportion de

la population qui se situe en-dessous du seuil – ce que l’on appelle le compte individuel des personnes. Cette méthode est simple et instructive mais elle a pour inconvénient évident de ne pas chercher à déterminer à quel point les revenus des pauvres sont éloignés du seuil de pauvreté². Ce déficit peut être mesuré par l’écart de pauvreté – l’écart moyen entre le niveau de vie des pauvres et le seuil de pauvreté (en pourcentage du seuil de pauvreté). Cependant, même cette méthode traite un dollar pour la personne la plus pauvre comme l’équivalent d’un dollar pour la personne qui est presque au seuil de pauvreté, un problème qui peut être résolu en mesurant l’écart de pauvreté au carré, c’est-à-dire en calculant le carré de l’écart par rapport au seuil de pauvreté. On trouve plusieurs autres agrégats de ce type dans les études existantes, mais nous ne nous y référons plus, si ce n’est pour observer que des indicateurs de pauvreté différents exigent à l’évidence des réponses différentes des pouvoirs publics au même problème économique car ils impliquent des valeurs éthiques différentes. D’un point de vue pratique, par conséquent, la décision concernant la façon d’établir une agrégation pour obtenir une mesure unique de la pauvreté est un problème de premier ordre si l’on veut que l’action publique soit déterminée par des considérations relatives à la pauvreté.

17. Si nous sommes convaincus du caractère multidimensionnel de la pauvreté, nous avons besoin d’en avoir des mesures pratiques avant de pouvoir l’appliquer à l’action publique, c’est-à-dire qu’il nous faut un indicateur multidimensionnel de la pauvreté. L’indice de développement humain du PNUD est un indicateur de ce type, qui combine (avec des pondérations définies par des bureaucrates) trois aspects de la pauvreté : l’espérance de vie, l’alphabétisation des adultes et le logarithme du PIB par habitant corrigé en fonction du pouvoir d’achat. Dans une série de documents, Martin Ravallion (voir, par exemple, Ravallion 2010) a montré le caractère arbitraire de la pondération de ces éléments entre eux, avec des conséquences souvent non voulues par les auteurs. De plus, le choix du coefficient de pondération par l’administration place les pondérations éthiques de l’administration au centre alors que l’on aurait pu penser que la pauvreté concernait les ménages considérés individuellement.

18. L’indice de pauvreté humaine des Nations Unies est similaire à l’IDH, pondérant la probabilité à la naissance de ne pas atteindre 40 ans (fois 100), le taux d’illettrisme des adultes et la moyenne non pondérée de la population sans accès durable à un point d’eau amélioré et des enfants en sous-poids pour leur âge. Il a été remplacé depuis par l’indice de pauvreté multidimensionnelle (IMD) établi en 2010 par l’Oxford Poverty & Human Development Initiative (OPHI) et le PNUD. Cet indice subdivise les indicateurs de base en sous-indicateurs – dix en tout ; il définit un seuil de pauvreté dans chacun de ces sous-indicateurs et considère les gens comme pauvres s’ils se situent en-dessous du seuil dans un tiers de ces sous-indicateurs.³ Par ailleurs, il mesure la profondeur de la pauvreté (la distance par rapport au seuil de pauvreté) et il calcule l’IMD en multipliant la proportion de la population qui est pauvre par la profondeur de cette pauvreté. Cette méthode implique toujours des poids relatifs entre les dimensions mais de façon moins évidente que les moyennes pondérées simples qui étaient utilisées avant l’IMD. Alkire et Foster (2011a, b) examinent certaines caractéristiques techniques de l’IMD.

19. L’un des inconvénients des mesures multidimensionnelles est qu’elles sont plus exigeantes en termes de disponibilité de données actualisées. Même si les économistes de l’OPHI s’efforcent de choisir des indicateurs plus faciles à obtenir et d’aider les bureaux de statistique à collecter ces données, cela pose à l’évidence un problème majeur dans toute tentative de définir des politiques en fonction de leur impact sur la pauvreté.

² Ainsi que, comme dans toutes les mesures de la pauvreté, de ne pas prendre en compte le bien-être des personnes qui sont au-dessus du seuil de pauvreté.

³ C’est en fait un plus compliqué que cela car les indicateurs n’ont pas un coefficient de pondération égal dans ces calculs.

3. Une agrégation est-elle nécessaire ?

20. Les indicateurs examinés jusqu'à présent se rapportent à l'ensemble de l'économie et donc, en fait, aux politiques qui pourraient avoir un effet perceptible au niveau de l'économie tout entière. On peut faire valoir que c'est le niveau auquel il convient d'envisager la politique de la concurrence en soi – et, de fait, des actions telles que la libéralisation commerciale et la politique de l'éducation. Certaines mesures de politique de la concurrence opèrent toutefois à un niveau moins élevé, comme les modifications des droits de douane touchant les différents produits ou des obstacles non tarifaires, et l'on veut dès lors pouvoir se demander, au sujet des décisions passées ou futures concernant la concurrence, « quel effet ont-elles/auront-elles sur la pauvreté ? ». Pour cela, nous avons besoin de la définition de la pauvreté (l'indicateur) mais l'analyse est essentiellement celle de la microéconomie de l'équilibre partiel, c'est-à-dire une analyse qui, sans tenir compte des éléments d'information provenant de l'économie dans son ensemble, cherche à déterminer l'effet direct de la décision sur les pauvres et les quasi-pauvres, ou sur le nombre de personnes qui sont considérées comme pauvres.

4. Quelques mots sur la libéralisation commerciale et la pauvreté

21. Comme indiqué dans l'introduction, l'effet de la libéralisation commerciale sur la pauvreté revêt une double dimension, macro- et microéconomique. Malgré l'absence de preuve irréfutable, j'interprète les données d'observation relevées au niveau macroéconomique comme indiquant nettement que l'ouverture élève les niveaux de revenu (production) et que la libéralisation des échanges stimule la croissance, du moins temporairement – Winters (2004), Winters et Masters (2010). Trois principaux mécanismes entrent en jeu :

- l'ouverture induit une affectation plus efficiente des facteurs de production entre les secteurs ;
- la concurrence renforce les incitations à bien gérer une entreprise – elle oblige certaines entreprises à améliorer leur productivité pour survivre et récompense davantage la réussite en ouvrant des marchés d'exportation ; et
- l'accès à des biens intermédiaires, des biens d'équipement et des idées de meilleure qualité en provenance des marchés mondiaux accroît la productivité.

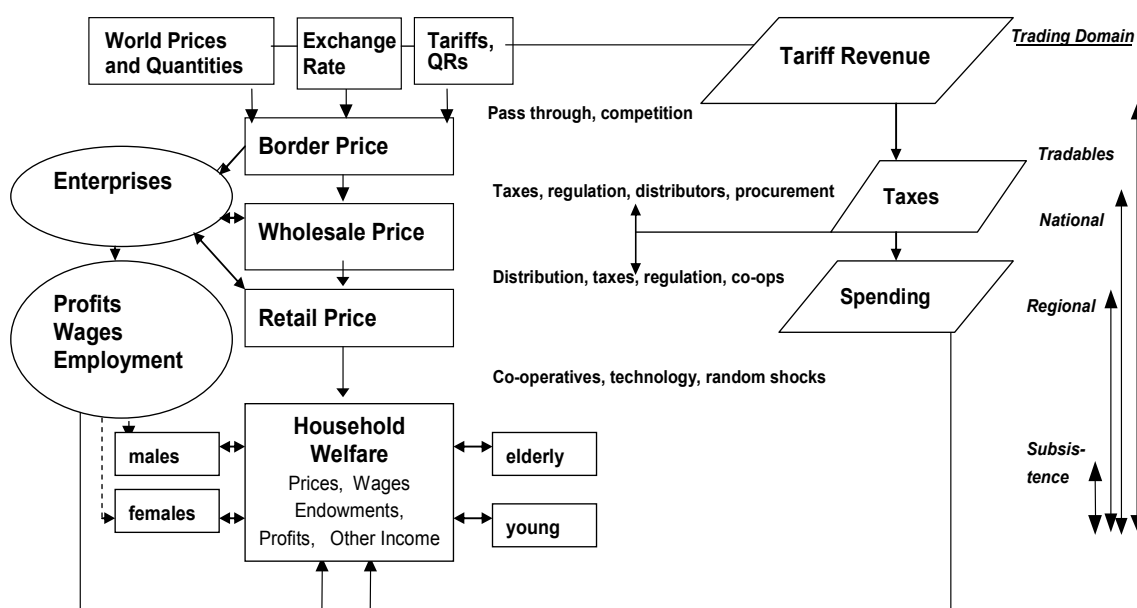
22. On peut s'inquiéter du fait que ces forces sont plus faibles (voire inexistantes) dans les pays très pauvres (voir, par exemple, Chang, Kaltani et Loayza, 2009), fort probablement parce que ces pays n'ont pas les compétences pour accéder efficacement aux marchés mondiaux. Cependant, je serais d'avis que cette question reste ouverte.

23. L'existence d'un lien de causalité entre la progression des revenus moyens (production) et la réduction de la pauvreté n'est pas garantie de façon absolue ; on peut certainement imaginer des cas indiquant le contraire, dont certains ont fait l'objet d'études. Cependant, les éléments d'observation recueillis par Kraay (2006), parmi d'autres, montrent de façon convaincante que la croissance tend généralement de façon très visible à favoriser la réduction de la pauvreté. Selon l'indicateur de pauvreté utilisé, Kraay constate que la variation de la pauvreté au cours de l'épisode allant à peu près de 1980 à 2000 est due, pour 60-80 %, à des différences dans la croissance du revenu moyen⁴. Par conséquent, dans tout cas particulier, la charge de la preuve incombe, à mon avis, à ceux qui prétendent que la croissance ne réduit pas la pauvreté.

⁴ Un épisode désigne ici la période comprise entre deux enquêtes fiables auprès des ménages ; la plupart des pays présentent un épisode de ce type, mais certains en présentent deux au cours de la même période d'échantillon.

24. Au niveau microéconomique, le cadre conceptuel ci-après se révèle utile pour examiner dans le détail les effets statiques de la libéralisation – graphique 1 ci-dessous. Il identifie trois liens de causalité à travers lesquels les effets des facteurs influant sur les prix à la frontière (prix mondiaux, taux de change ou politique commerciale) sont transmis aux pauvres : premièrement, à gauche, les effets transmis par le biais des entreprises, dont les réactions aux variations de prix affectent la production, l’emploi, les bénéfices, les salaires etc.; deuxièmement, au milieu, les effets transmis par le biais des prix des produits et services que les pauvres paient et reçoivent (essentiellement la façon dont les marchés de ces biens fonctionnent) et, troisièmement, à droite, les effets transmis par le biais des recettes et dépenses publiques⁵.

Graphique 1. Politique commerciale et pauvreté – liens de causalité



25. Pour chacun de ces liens de causalité, le cadre aide à identifier certaines questions cruciales à poser pour déterminer l’effet probable des variations de la politique commerciale sur les pauvres et, partant, sur la pauvreté (Winters, McCulloch et McKay, 2004). En ce qui concerne la libéralisation commerciale, ces questions sont les suivantes :

- Prix et marchés
 - Les chocs sur les prix à la frontière sont-ils transmis aux ménages pauvres ?
 - Des marchés sont-ils créés ou détruits ?
 - Les ménages réagissent-ils bien ?
 - Les retombées profitent-elles aux pauvres ?

⁵ La colonne du milieu est exprimées dans l’optique des pays développés occidentaux, avec les importateurs, les étapes du commerce de gros et du commerce de détail, mais le point fondamental est qu’il y a de nombreuses étapes entre l’entrée des importations et leur consommation par les pauvres et que, à chacune de ces étapes, les variations de prix ne sont pas toujours transmises de façon très efficace.

- La libéralisation commerciale accroît-elle la vulnérabilité ?
- Salaires et emploi
 - La libéralisation accroît-elle les salaires et l’emploi ?
 - Le chômage transitoire est-il concentré sur les pauvres ?
- Recettes et dépenses publiques
 - La libéralisation réduit-elle effectivement les recettes publiques ?
 - La baisse des recettes des droits de douane nuit-elle aux pauvres ?

26. L’application du cadre – voir, par exemple, Litchfield, McCulloch et Winters (2003), Porto (2006) ou Hertel et Winters (2006) – laisse fortement penser que la grande hétérogénéité entre les ménages réside dans leurs moyens de subsistance et non dans leurs habitudes de consommation. Les ménages consomment quelques-uns de la plupart des produits mais ils gagnent généralement leur vie selon un petit nombre de manières spécifiques. Ainsi un choc sur le prix d’un bien de consommation affecte-t-il presque tout le monde dans une certaine mesure alors qu’un choc sur le taux de salaire ou sur l’existence du marché de vente d’un produit particulier touche un petit nombre de personnes très profondément et d’autres (selon une première approximation) pas du tout. Par conséquent les chocs importants sur l’état de pauvreté des différents ménages – positifs ou négatifs – proviennent plus probablement de leur statut du point de vue de la production/du travail que des caractéristiques de leur panier de consommation. L’enseignement à titre est qu’il faut examiner les effets de l’action publique sur la production et sur le marché du travail.

5. Politique de la concurrence et pauvreté

27. Les résultats des études sur la libéralisation des échanges et la croissance semblent indiquer que la concurrence stimule grandement l’efficacité et, partant, accroît les niveaux de revenu. Il n’y a pas beaucoup d’études sur la politique de la concurrence et les niveaux de revenu en eux-mêmes, mais les parallèles sont prometteurs. Par ailleurs, les études émergentes sur la productivité au niveau de l’entreprise identifient souvent la concurrence (des importations, peut-être, mais pas toujours) comme un facteur majeur d’innovation et d’amélioration de la productivité – surtout pour les entreprises et les pays qui « ne sont pas trop loin derrière » les leaders du marché. Pour les entreprises très faibles, il peut être rationnel d’abandonner ou d’accepter simplement un déclin progressif, mais cela libère des facteurs pour des utilisations plus productives et, ainsi, accentue le progrès suivant cette voie (Aghion et al, 2005).

28. Le reste de la présente section examine brièvement l’analyse microéconomique des décisions de politique de la concurrence. La concurrence aide les consommateurs/utilisateurs à optimiser leurs dépenses et incite les producteurs à améliorer leur efficacité. Ces deux influences sont de nature à réduire les prix et, ainsi, à améliorer le revenu réel des pauvres et des autres consommateurs. Selon le graphique 1, la politique de la concurrence opère au milieu du schéma – dans les cases « wholesale » (commerce de gros) et « retail » (commerce de détail) -- et dépend, pour ces effets, de la pénétration dans le bas du schéma, -- c’est-à-dire que les étapes restantes de la chaîne de distribution doivent rester raisonnablement concurrentielles. Si elles ne le sont pas, des prix plus bas dans la case du haut se traduiraient simplement par des bénéfices plus élevés dans la case du bas – comme ce serait le cas, par exemple, selon Teravaninthorn et Raballand (2009), de l’amélioration de l’état des routes en Afrique de l’ouest : ces auteurs font valoir que les ententes sont telles dans le secteur du transport routier que les avantages de l’investissement ne sont bénéficiés guère aux utilisateurs.

29. Les questions de savoir comment les variations de prix sont répercutées, comment des marchés sont créés ou détruits etc. généralisent toutes directement de la politique commerciale aux décisions de politique de la concurrence, mais alors que les chercheurs spécialistes des échanges considèrent comme donné le degré de concurrence au bas de la chaîne, la politique de la concurrence devrait s'y intéresser directement. Cette discussion fait ressortir l'importance de veiller à ce que la chaîne de distribution allant jusqu'aux pauvres soit raisonnablement efficiente. Dans McCulloch et al (2001), nous avons fait valoir que la libéralisation commerciale est souvent suffisante pour faire jouer la concurrence et que, si cela est vrai dans une bonne mesure, les travaux sur des pays de très petite taille m'ont persuadé du fait que, si la chaîne de distribution n'est pas concurrentielle, la libéralisation n'aura guère d'effet sur les prix. Dans les très petits pays, les prix de presque tous les produits sont plus élevés qu'ailleurs – Winters et Martins (2004) – parce que les économies d'échelle sont insuffisantes pour permettre une distribution efficace. Ainsi, par exemple, sur une petite île, les produits sont expédiés en petites quantités et il n'y a qu'un seul distributeur local.

30. La section précédente a mis en avant l'importance d'examiner la production – la partie gauche du schéma 1. Cela est plus compliqué en ce qui concerne les effets sur la pauvreté. Si un secteur engrange des bénéfices excessifs parce que la concurrence est faible et s'il partage ces bénéfices avec les pauvres par le biais, par exemple, d'un partage de rente sous forme de contrats d'emploi ou de ventes bénéficiant de subventions croisées, faire baisser de force les prix pourrait conduire à des salaires plus bas ou à des prix plus élevés pour les consommateurs qui bénéficient auparavant de subventions. En ce qui concerne les salaires, les coûts pour les quelques personnes concernées seront lourds – et pourraient être extrêmes si des emplois inefficients sont supprimés – et il faut en quelque sorte mettre cet aspect en balance avec des gains par habitant moins importants pour les nombreux individus qui achètent le produit. Les économistes spécialistes des échanges reconnaissent depuis longtemps que cette asymétrie rend la réforme de l'action publique très complexe – voir, par exemple, Finger, Hall et Nelson (1982) – et il est évident que cette asymétrie se retrouve également dans la politique de la concurrence. Tandis que les lobbies de producteurs sont bien organisés et politiquement bien connectés, aucun des nombreux consommateurs ne jugera qu'il vaut la peine de supporter le coût de se faire représenter, même si, globalement, ils sont bien plus nombreux.

31. Exposer la situation difficile des pauvres est un moyen politique extrêmement puissant. Je suis convaincu que l'antidote est la transparence, que la politique a un effet redistributif et que, dans certains cas, certains des perdants peuvent être pauvres ou le devenir. Prétendre que ces résultats sont impossibles est tout aussi contre-productif que prétendre qu'ils sont inévitables. Il ne doit pas être choquant que certaines personnes (y compris, peut-être, certains pauvres ou quasi-pauvres) souffrent d'une réforme opérée dans l'intérêt général – et cela ne doit pas empêcher des réformes intelligentes. Les réformes doivent toutefois s'accompagner d'un effort d'identification objective (même si elle est inévitablement imprécise) des perdants et des effets sur la pauvreté et d'une volonté de poursuivre des politiques compensatoires sur le court/moyen terme. La transparence dépend pour une grande part de l'indépendance des autorités de la concurrence, qui doivent disposer de ressources suffisantes, mais aussi du degré de courage des politiciens.

32. Il faut aussi se rappeler que l'absence de concurrence profite habituellement à ceux qui sont assez puissants pour l'exploiter – multinationales, magnats locaux, groupes privilégiés etc. – si bien qu'il est sans doute rare que la politique de la concurrence sape une pratique réellement favorable aux pauvres, certainement beaucoup plus rare qu'on ne le prétend en réalité.

33. Les contraintes qu'impliquent les politiques de la concurrence peuvent être en contradiction avec les politiques industrielles, que ce soit dans les pays développés ou dans les pays en développement, et pour certains commentateurs cela représente un problème majeur. L'argument utilisé est que, pour être en mesure de concurrencer sur les marchés mondiaux des entreprises de pays plus grands et plus riches, les

entreprises nationales doivent être encouragées à se regrouper en unités plus importantes et même être autorisées à réaliser des bénéfices supérieurs à la normale grâce à leurs ventes nationales afin de pouvoir investir dans la R&D et l'innovation de façon à rester compétitives. Alors que la politique de la concurrence se définit principalement en termes d'efficacité statique, les politiques industrielles sont centrées ostensiblement sur l'efficacité dynamique. La protection des « industries naissantes » exige souvent une concurrence nationale réduite (dans le développement des « keiretsu » au Japon, par exemple), durant la phase de développement des capacités des entreprises. Selon ce point de vue, les pays en développement ont besoin d'une politique de la concurrence flexible, qui permet de mettre en œuvre des politiques industrielles visant la croissance à long terme de la productivité (voir, par exemple, Singh et Dhumale, 1999). La nécessité de maintenir l'investissement peut, selon ces auteurs, obliger les entreprises nationales à accroître régulièrement leurs bénéfices et, par conséquent, à coopérer avec les gouvernements, et à limiter la concurrence intérieure.

34. L'effet net de la politique industrielle sur les pauvres est difficile à discerner, en raison surtout de la controverse qui persiste au sujet de l'efficacité de la protection des « industries naissantes ». La protection nationale requiert des prix plus élevés dans le court et moyen terme, mais une politique industrielle efficace devrait plutôt profiter aux pauvres à plus long terme du point de vue des revenus, des prix et, éventuellement, de l'emploi.

35. Personnellement, je suis contre une politique industrielle active au niveau sectoriel. Non seulement la protection des industries naissantes – ou, de fait, la protection d'industries établies ou en déclin – se révèle rarement valable *ex post*, mais les gouvernements auront du mal à déterminer les cas où cette stratégie pourrait être bénéfique *ex ante*, et plus de mal encore à agir sur la base de preuves objectives face aux fortes pressions que la perspective de la protection (ou sa levée) provoquera.⁶ Rodrik (2007) préconise des politiques industrielles « horizontales » destinées à corriger des défaillances du marché, telles que la faiblesse des incitations à innover pour le secteur privé si une innovation réussie risque d'être imitée. (En tant qu'innovateur individuel, vous supportez la totalité des coûts lorsque l'innovation échoue, mais vous ne recueillez qu'une partie des gains lorsqu'elle réussit car les concurrents se précipitent dans l'activité que vous aurez initiée). Les politiques horizontales sont une stratégie entièrement différente du soutien sectoriel et, de fait, elles peuvent être favorables à la concurrence car elles ouvrent généralement des possibilités d'innover au-delà des activités bien connectées et bien financées.

36. Cette discussion nous rappelle que l'absence de concurrence dans les pays en développement s'observe non pas en dépit de l'action des pouvoirs publics mais à cause de leur action. Il est courant que certaines entreprises bénéficient d'avantages explicites (des monopoles gouvernementaux, par exemple) ou implicites, du fait de la manipulation des conditions du marché (les lois régissant le crédit peuvent mettre les entreprises qui ne disposent pas de ressources importantes dans l'impossibilité d'obtenir des prêts, par exemple). Il est donc important que les gouvernements ne soient pas exemptés du contrôle de l'autorité de la concurrence. Certes, il peut être nécessaire de ménager une certaine priorité qui fait que des institutions démocratiques peuvent primer sur la bureaucratie ou que des pratiques anticoncurrentielles peuvent être défendues dans l'intérêt public, mais cela doit être très difficile à faire et cela relève exclusivement des pouvoirs publics.

37. Enfin, il importe de noter que le durcissement progressif des règles de concurrence et la sensibilisation des institutions à la gestion de la politique de la concurrence non seulement amélioreront le fonctionnement des marchés et l'accès aux marchés dans les pays en développement mais faciliteront aussi

⁶ Pour être économiquement valables, les politiques de protection des industries naissantes doivent porter l'efficacité dans l'industrie naissante non seulement aux niveaux mondiaux mais au-delà, afin de compenser les coûts encourus par l'Etat (ou, plus vraisemblablement, le consommateur). Baldwin (1969) développe très bien cet argument, en grande partie repris par Hausmann et Rodrik (2003)

leur développement institutionnel général. Cela inculquera notamment l'idée que les pouvoirs publics, eux aussi, sont soumis à des contraintes. Cela peut avoir des effets très positifs sur les pauvres car ce sont eux les principaux bénéficiaires de la création de marchés et de la mise en œuvre de politiques qui limitent les pouvoirs d'une poignée de privilégiés.

6. Trois réserves

38. Aussi souhaitables que soient les politiques de la concurrence, leur mise en place doit être adaptée aux priorités des pays en développement, à la fois souple et progressive. L'élaboration d'une politique de la concurrence prend du temps et ne représente qu'une des nombreuses étapes du processus de développement. Tenter d'établir des institutions trop perfectionnées dans les pays en développement serait sans doute coûteux et inefficace en raison de l'impossibilité pour ces pays de les pourvoir en personnel qualifié et de les gérer de manière efficace. Pour faire appliquer les règles de concurrence, il faut des compétences techniques et politiques rares, et des autorités de la concurrence dépourvues de ces compétences risquent davantage de compliquer le problème que de le résoudre. Par ailleurs, les décideurs publics doivent se demander si des autorités de la concurrence représentent une utilisation appropriée de la main-d'œuvre disponible dans des économies souffrant de pénuries de compétences. Je termine par conséquent en formulant trois réserves au sujet de la politique de la concurrence dans les pays en développement. Il s'agit de mises en garde et non de vétos, mais elles doivent être prises au sérieux pour l'élaboration des politiques dans le monde réel.

39. Premièrement, les difficultés politiques que posent l'instauration et l'application d'une politique de la concurrence sont grandes, car cela peut créer un conflit direct entre les gouvernements et leurs principaux producteurs. Au minimum, il faut faire un travail politique rigoureux pour former une coalition de consommateurs et d'industries utilisatrices (généralement les petites et moyennes entreprises de ces industries) afin de soutenir la politique de la concurrence. Si l'on n'y parvient pas, la politique de la concurrence peut ne jamais voir le jour, ou pire, elle peut être « capturée » par les entreprises mêmes qu'elle vise à discipliner. Pour éviter ces pièges et assurer le juste degré d'indépendance entre les autorités de la concurrence et le gouvernement, il faut bien peser les enjeux. (Une trop grande proximité avec l'Etat risque de créer une interférence politique, alors qu'une trop grande indépendance risque d'aboutir à l'absence de responsabilité et à la capture).

40. Deuxièmement, la question qui se pose est celle de savoir à quel stade la politique de la concurrence vaut la peine d'être instaurée. Pour l'essentiel, la politique de la concurrence repose sur un droit et une doctrine économique perfectionnés et demande une main-d'œuvre hautement qualifiée. De plus, si l'Etat a une politique efficace, le secteur privé souhaitera certainement recourir à ses propres spécialistes afin de protéger ses intérêts.⁷ Dès lors que de la main-d'œuvre qualifiée sera prélevée pour ces tâches réglementaires, les perdants nets seront les propriétaires des autres facteurs de production, qui disposeront de ressources moins importantes en main-d'œuvre qualifiée. Les travailleurs pauvres, peu qualifiés, paieront donc le prix de la politique de la concurrence autant qu'ils en profiteront.

41. Troisièmement, il ne faut pas confondre l'utilité d'une politique de la concurrence avec l'utilité d'une politique internationale de la concurrence ou d'un accord international sur la politique de la concurrence. Une politique conçue pour les pays développés pourrait coûter cher aux pays en développement et, partant, faire échec à la réduction de la pauvreté. Une politique de ce type est peut-être trop perfectionnée pour qu'ils puissent la gérer, avec les conséquences que cela entraîne en termes de capture et d'absorption de précieux facteurs de production, comme je viens de le souligner. Cependant, cela pourrait aussi revenir à s'attaquer à de faux problèmes du point de vue des pays en développement.

⁷ On imagine difficilement un seul cas de politique de la concurrence fondée sur le droit qui ne s'accompagne pas d'une activité juridique privée.

Lutter contre les ententes internationales et contre leurs abus, par exemple, est très important pour les pays en développement mais les pays développés n'y aideront sans doute pas très activement. Enfin, cela peut aussi absorber des ressources excessives simplement pour que les pays en développement soient représentés au sein des conseils qui établissent et gèrent des accords internationaux.

BIBLIOGRAPHIE

- Aghion, Philippe, Nicholas Bloom, Richard Blundell, Rachel Griffith and Peter Howitt (2005) 'Competition and Innovation: An Inverted-U Relationship', *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 120 (2), pp. 701-728.
- Alkire S, J Foster (2011a) 'Counting and multidimensional poverty measurement', *Journal of Public Economics*, 2011, Volume 95, Issues 7–8, Pages 476–487
- Alkire S, J Foster (2011b) 'Understandings and misunderstandings of multidimensional poverty measurement' *Journal of Economic Inequality*, Volume 9, Issue 2, pp 289-314.
- Baldwin R E (1969), "The case against infant industry protection", *Journal of Political Economy*, 77: 295-305.
- Chang, R., Kaltani, L. and Loayza, N.V. 2008. Openness can be good for growth: The role of policy complementarities. *Journal of Development Economics*. 90(1), pp. 33-49.
- Finger, Joseph M. , Kieth H. Hall and Douglas R. Nelson (1982), "The political economy of administered protection", *American Economic Review*, 72 (3), 452-66.
- Goldberg, Pinelopi Koujianou; Pavcnik, Nina 'Distributional Effects of Globalization in Developing Countries', *Journal of Economic Literature*, Volume 45, Number 1, March 2007 , pp. 39-82(44)
- Hausmann, Ricardo, and Dani Rodrik, "Economic Development as Self-Discovery", *Journal of Development Economics*, Vol. 72, December 2003.
- Kraay, A. (2006). 'When is growth pro-poor? Evidence from a panel of countries', *Journal of Development Economics*, 80(1), 198-227.
- Hertel Thomas W. and L. Alan Winters (2006) *Poverty and the WTO: Impacts of the Doha Development Agenda*. Palgrave Macmillan and the World Bank
- Litchfield J, N McCulloch and L A Winters 'Agricultural trade liberalization and poverty dynamics in three developing countries', *American Journal of Agricultural Economics*, vol. 85, no 5, pp1285-1291, 2003
- McCulloch N., L.A. Winters and X. Cirera (2001) , *Trade Liberalisation and Poverty: A Handbook*, DFID and Centre for Economic Policy Research, London.
- Narayan, Deepa (2000) *Voices of the Poor: Volume I: Can Anyone Hear Us?* World Bank, Washington DC.
- Porto, G (2006), "Using Survey Data to Assess the Distributional Effects of Trade Policy", *Journal of International Economics*, 70(1): 140--

- Ravallion Martin (2010) 'Troubling Tradeoffs in the Human Development Index', World Bank Policy Research Working Paper No. 5484
- Ravallion Martin and Benu Bidani (1994) 'How Robust Is a Poverty Profile?', *World Bank Economic Review*, Volume 8, Issue 1, Pp. 75-102.
- Ravallion M, S Chen, P Sangraula (2009) 'Dollar a day revisited', *The World Bank Economic Review*, Volume 23, Issue 2, Pp. 163-184.
- Rodrik, D. (2007), "Normalizing Industrial Policy",
http://dev.wcfia.harvard.edu/sites/default/files/Rodrick_Normalizing.pdf
- Sen A (1976) 'Poverty: An Ordinal Approach to Measurement', *Econometrica*, 44, (2), 219-31.
- Sen, Amartya (1999) *Commodities and Capabilities*, Oxford University Press
- Singh A. and R. Dhumale (1999) 'Competition policy, development and developing countries', Trade Related Agenda Working Paper, No. 7, South Centre, Geneva.
- Teravaninthorn S and G Raballand (2009) *Transport Prices and Costs in Africa: A Review of the Main Trade Corridors*, Washington, DC: The World Bank.
- Winters L.A. (2002) 'Trade, trade policy and poverty: what are the links?' *The World Economy*, vol. 25, no.9, 1339-1367, 2002,
- Winters, L .A. (2004) Trade Liberalisation and Economic Performance: An Overview. *The Economic Journal*, Vol. 114 (February), pp. F4-F21.
- Winters L.A., N. McCulloch and A. McKay (2004) "Trade Liberalisation and Poverty: The Evidence so far" *Journal of Economic Literature* vol. XLII, pp. 72-115.
- Winters L Alan, and Andrew Masters (2010) 'Openness and Growth: Still an Open Question?', mimeo, University of Sussex.