

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

Forum mondial sur la concurrence

COMMENT LA CONCURRENCE PEUT-ELLE CONTRIBUER À DES SOCIÉTÉS PLUS JUSTES ?

- Résumé des discussions -

29 novembre 2018

Ce document préparé par le Secrétariat de l'OCDE est un résumé détaillé des discussions tenues lors de la Session I du Forum mondial sur la concurrence les 29 et 30 novembre 2018.

D'autres documents consacrés à ce sujet sont disponibles à l'adresse suivante : oe.cd/cfs.

Pour toute question relative à ce document, veuillez contacter Mme Lynn Robertson [courriel : Lynn.Robertson@oecd.org].

JT03464513

Résumé des discussions

Par le Secrétariat

1. Le **Président, Johannes Laitenberger**, Directeur général de la Direction générale de la concurrence de la Commission européenne, ouvre la session, en soulignant qu'elle a pour thème une question urgente, qui représente un défi pour les sociétés.
2. M. Laitenberger présente les intervenants du panel, dont la composition reflète une grande diversité de compétences et d'horizons géographiques. Le panel réunit Mme Pinar Akman, directrice du Centre du droit et des pratiques des affaires de la faculté de droit de l'Université de Leeds ; M. Arsenio Balisacan, président de la Commission Philippine de la concurrence ; M. Jonathan Baker, professeur-chercheur à l'Université américaine de droit de Washington ; et M. Frédéric Jenny, président du Comité de la concurrence de l'OCDE et professeur à l'ESSEC.
3. Le **Président** rappelle le contexte de la session avant d'inviter les membres du panel à prendre la parole. La crise financière et économique qui sévit depuis quelques décennies, et qui touche en particulier l'Europe, les États-Unis et d'autres régions du monde depuis ces 10 dernières années, a suscité un malaise et un mécontentement croissants. Ce malaise a eu un impact sur chaque institution publique, et tout spécialement sur les autorités de la concurrence. Les consommateurs, les entreprises et les citoyens sont nombreux à penser que « le jeu est truqué » ou que « le système ne bénéficie qu'à certains et non à la majorité ». Cet état d'esprit pose un défi particulier aux autorités de la concurrence, dont la mission est de garantir le bien-être des consommateurs en veillant à éliminer toute distorsion de la concurrence. Un défi d'autant plus important que ces autorités défendent la conviction qu'un système de distribution reposant sur une concurrence non faussée est le meilleur outil qui permette d'assurer le bien-être des consommateurs. Le défi est encore plus grand pour les juridictions dont le droit de la concurrence consacre l'ambition de garantir l'équité, par exemple dans l'Union européenne. La législation de l'UE identifie la concurrence loyale comme le socle du droit de la concurrence, et comme l'objectif que les autorités de la concurrence doivent poursuivre et atteindre. Pour citer le sociologue Niklas Luhmann, je dirais que cette ambition peut être vue comme un effort pour garantir l'acceptation et la légitimité d'une action au moyen d'une procédure. La légitimité en général est acquise si nous appliquons les règles selon une procédure régulière ; en matière de concurrence, la légitimité exige également que la procédure se fonde sur les mérites. La notion de mérites est très étroitement liée à la notion d'équité. Nous considérons tous intuitivement qu'un résultat est juste s'il est mérité, et injuste s'il n'est pas mérité.
4. Le **Président** met ensuite les délégués au défi de répondre à une série de questions pertinentes, afin de creuser cette notion de mérite. Le malaise et le mécontentement ainsi perçus tiennent-ils à l'incapacité des autorités de la concurrence, ou de la communauté des institutions chargées de la concurrence, à expliquer clairement et correctement ce qu'elles font et pourquoi elles le font ? Le Président demande aux délégués s'ils estiment que le cadre des règles légales et de l'analyse économique est légitime ou non et, dans l'affirmative, s'il faudrait l'appliquer mieux. Le sujet comporte différentes dimensions qui convergent vers la même question : « Pouvons-nous garantir que la main invisible ne soit pas déviée par la collusion ou forcée au point d'en arriver à l'abus ? Que faire pour y parvenir dans notre environnement économique et sociétal actuel ? ». Bien entendu, il ne peut pas y avoir une réponse unique à cette question.

5. Le **Président** invite ensuite **Mme Pinar Akman** à faire sa présentation.
6. **Pinar Akman** commence son exposé par une référence à l'étude que Sean Ennis et des collègues de l'OCDE ont consacrée à la question, où on lit que « les politiques qui améliorent la concurrence peuvent, par essence et en raison de leur nature, aider à réduire les inégalités. » Si les inégalités sont considérées comme une atteinte à l'équité, les autorités de la concurrence, en garantissant le libre jeu de la concurrence, réduisent également, de ce fait, les inégalités dans une société. L'étude ajoute : « ...cela ne veut pas dire que le droit et la politique de la concurrence devraient spécifiquement cibler les inégalités dans leurs actions quotidiennes de défense de la concurrence. »
7. Mme Akman explique qu'elle concentrera sa présentation sur le rôle de l'équité ou le rôle de l'inéquité dans l'application du droit de la concurrence et, plus précisément, sur la manière dont les autorités de la concurrence devraient ou non en tenir compte dans leurs actions d'application de la loi. L'équité a un rôle limité à jouer dans l'application du droit de la concurrence. Les autorités de la concurrence pourraient tenir compte de cette notion d'équité de plusieurs manières, mais de nombreuses autres raisons justifieraient de ne pas en tenir compte.
8. Il ne fait pratiquement aucun doute que l'équité doit être prise en compte lorsqu'il s'agit de garantir la justice procédurale et la régularité des moyens employés par les autorités pour faire appliquer la loi. L'équité est également un élément important de l'interdiction du truquage des offres et de la prévention des aides d'État. De nombreuses juridictions, y compris l'Union européenne et les juridictions qui ont calqué leur droit de la concurrence sur celui de l'UE, se sont dotées de règles qui visent explicitement une notion d'inéquité, telle l'interdiction de pratiquer des prix non équitables.
9. Les notions d'inéquité ou d'équité ne doivent pas se substituer à une évaluation des effets anticoncurrentiels d'un produit sur le marché. La notion d'équité ne peut pas remplacer l'analyse économique. En outre, il n'est pas nécessairement approprié que les autorités engagent des poursuites au motif que la pratique en cause semble inéquitable. En particulier, les notions d'équité ou d'inéquité ne doivent pas servir, dans le cadre d'un examen réalisé par une autorité de la concurrence, à protéger des concurrents d'une société afin de les soustraire à la concurrence de cette dernière.
10. Mme Akman explique ensuite pourquoi, selon elle, l'équité a ce rôle limité à jouer. Elle note la distinction entre l'équité procédurale et l'équité substantielle, non seulement en droit de la concurrence mais également dans tous les domaines du droit. Les juges qui statuent en se fondant sur un certain aspect de l'inéquité sont beaucoup plus à l'aise lorsqu'ils examinent l'équité procédurale qu'ils ne le sont lorsqu'ils évaluent l'équité substantielle, c'est-à-dire l'équité substantielle de leur décision. D'autres domaines du droit, notamment le droit des contrats, le droit de la consommation, voire même le droit des pratiques commerciales déloyales, n'examinent pas, en général, le caractère équitable du résultat de leur application. Dans certains cas, la loi peut examiner un certain aspect de l'opération si le résultat obtenu semble extrêmement inéquitable pour l'une des parties. À titre d'exemple, en droit des contrats, cet examen pourrait prendre en considération des aspects comme l'inégalité du pouvoir de négociation ou la contrainte économique, c'est-à-dire la situation dans laquelle une partie signe un contrat avec un pistolet sur la tempe, ce qui explique le caractère inéquitable du résultat. À supposer même que la loi s'intéresse au résultat, elle le fait généralement de manière indirecte, c'est-à-dire en examinant la procédure qui a conduit à ce résultat.
11. En ce qui concerne le droit de la concurrence, la justice procédurale comporte de nombreux aspects, qui sont explicitement et clairement définis dans les règlements internes des autorités compétentes, par exemple : le droit d'être entendu ; le droit d'avoir accès au

dossier ; l'opportunité de participer à une audience contradictoire au cours d'une procédure devant les autorités de la concurrence. Ces éléments garantissent tous que le résultat a été atteint à l'issue d'une procédure répondant à ces exigences. Les règles contre le truquage des offres et les aides d'État peuvent être considérées à l'aune des mêmes motifs. Le processus de concurrence est perturbé lorsqu'un gouvernement accorde des subventions à une partie et non à l'autre. L'interdiction du truquage des offres et des aides d'État comporte même un élément de justice procédurale. En revanche, d'énormes difficultés surgissent dès que l'évaluation de l'équité quitte cet aspect procédural pour passer à un aspect plus substantiel.

12. Le premier obstacle tient au fait que nous ne savons pas ce que signifie exactement « l'équité » bien que nous en ayons une idée. Divers travaux de recherche démontrent que même les singes ressentent instinctivement l'absence d'équité, et savent quand ils ont été traités de manière inéquitable. Il est difficile de traduire ce sentiment dans la pratique et de parvenir à un consensus sur une définition unique de l'équité, qui pourrait être utilisée pour évaluer les pratiques d'une entreprise au regard du droit de la concurrence. L'équité peut être interprétée comme le fait de traiter tout le monde de la même manière, mais je peux également soutenir que seul le fait de rendre la pareille correspondrait alors à cette interprétation. L'équité se réfère-t-elle à la justice distributive, ce qui implique que certaines personnes devraient être traitées différemment, étant donné qu'elles le méritent plus que d'autres en fonction des circonstances ? L'équité signifie-t-elle « œil pour œil et dent pour dent » ? Certains modèles comportementaux suggèrent que lorsqu'elles réagissent à l'inéquité, les parties en reviennent à ce qu'elles estiment avoir reçu de l'autre partie.

13. À supposer qu'il soit possible d'identifier une définition unique de l'équité, nos sociétés manquent généralement d'un arbitre final qui puisse trancher sur l'adoption de cette définition. Qui décide qu'une certaine pratique est équitable ou non équitable ? Peut-être plus important encore, à quel moment cette décision est-elle prise ? Le droit des affaires repose sur la notion de sécurité juridique. Est-il possible d'identifier si une conduite produira un résultat inéquitable ou est-ce le plus souvent une évaluation a posteriori ? Enfin, quels sont les critères objectifs qui conduiront à juger qu'une conduite est équitable et qui a le pouvoir d'en juger ? Par ailleurs, à qui devraient profiter les efforts des autorités de la concurrence afin de promouvoir l'équité ? Les autorités pourraient se concentrer sur la volonté de garantir un traitement équitable aux concurrents ou, alternativement, sur la protection des concurrents contre un autre si elles estiment que celui-ci agit de manière inéquitable. Cette dernière proposition est proche de l'interdiction de la concurrence déloyale. Les lois sur la concurrence déloyale et les lois sur la concurrence en général servent des buts très différents. La législation sur la concurrence déloyale vise explicitement à protéger les acteurs du marché les uns des autres. En revanche, la législation sur la concurrence en général vise à protéger le processus concurrentiel sur le marché dans l'intérêt de tous les acteurs du marché. La Cour de Justice de l'Union européenne l'a exprimé de manière très explicite lorsqu'elle a jugé que « parfois, les règles juridiques sur la concurrence déloyale peuvent s'avérer anticoncurrentielles en elles-mêmes, car elles visent à protéger les concurrents dans l'intérêt des concurrents, et non à protéger la concurrence sur le marché. » Dans cette affaire, la Cour de Justice a rendu une décision à propos d'une interdiction posée par la loi sur la concurrence déloyale, qui prohibait des comparaisons de prix individuels dans un style accrocheur. La loi sur la concurrence déloyale de l'État membre concerné considérait que cette pratique était déloyale, mais la Cour a indiqué ce qui suit : « il n'y a rien d'anticoncurrentiel en cela, car cela empêche des types illégitimes de comparaison des prix ou de concurrence sur les prix d'avoir lieu sur le marché. »

14. L'équité envers les concurrents est une facette de la question, mais nous pourrions également évoquer l'équité envers les clients ou envers les consommateurs, qui peut produire des résultats différents. À titre d'exemple, les intérêts des clients d'une entreprise dominante ne sont pas nécessairement alignés sur les intérêts des consommateurs qui sont les utilisateurs finaux du produit. Une pratique qui nuit aux clients d'une entreprise dominante peut même bénéficier aux consommateurs finaux de ce produit et vice versa. Nous pourrions parler d'équité envers les concurrents, les clients et les consommateurs, mais il pourrait en réalité être impossible de parvenir simultanément à garantir l'équité à ce triple niveau, étant donné que ces intérêts respectifs ne seront pas alignés.

15. L'interdiction posée par l'article 102 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne illustre bien les défis auxquels les autorités sont confrontées lorsqu'elles s'efforcent de faire appliquer des règles présentant des aspects liés à l'équité, en particulier l'interdiction des pratiques de prix non équitables et des pratiques discriminatoires. Aux termes de l'article 102, l'abus de position dominante consiste notamment à imposer de façon directe ou indirecte des prix d'achat ou de vente non équitables. Dans l'affaire *United Brands*, qui est l'arrêt de référence sur la pratique de prix non équitables en Europe, la Cour de Justice a jugé « ...un tel abus consisterait, en l'espèce, dans la pratique d'un prix excessif, sans rapport raisonnable avec la valeur économique de la prestation fournie. » La Cour expose ensuite que la décision sur l'absence de rapport raisonnable avec la valeur économique du produit intervient en deux phases : dans la première, l'autorité de la concurrence doit décider si le prix est excessif, et, dans l'affirmative, elle doit examiner, sans pouvoir s'en dispenser, si le prix est inéquitable, soit au niveau absolu, soit par comparaison avec les produits concurrents. Ce n'est donc pas une interdiction de la pratique de prix excessifs, mais une interdiction de la pratique de prix non équitables. La Cour d'appel britannique statuant en matière de concurrence a récemment renvoyé l'affaire *Pfizer-Fling* à la Competition and Markets Authority (CMA) en raison de la manière spécifique dont une autorité pourrait devoir prouver que le prix est inéquitable en soi ou inéquitable par comparaison avec des produits concurrents.

16. La **Commission de l'UE** constate que la jurisprudence de la Cour de Justice de l'Union européenne et sa propre pratique ne donnent pas beaucoup d'informations sur la manière dont il convient de déterminer si un prix est inéquitable en soi. Mme Akman ajoute que la même remarque peut également s'appliquer lorsqu'il s'agit de déterminer si le prix est inéquitable par comparaison avec d'autres produits. Il existe peu de jurisprudence sur la pratique de prix non équitables et la plupart des commentaires sur la question portent sur la pratique de prix excessifs plutôt que sur la pratique de prix non équitables. L'interdiction en question soulève de nombreux problèmes. Comment le prix peut-il être non équitable si quelqu'un a déjà acheté ce produit à ce prix ? Le client n'aurait pas acheté le produit si le prix ne reflétait pas le consentement à payer du client. Si nous voulons que l'interdiction posée par le droit de la concurrence s'intéresse au niveau des prix, nous devrions nous préoccuper davantage des clients qui n'ont pas pu acheter le produit car le prix était trop élevé. Nous devrions nous concentrer sur la perte sèche plutôt que sur ceux qui ont pu acheter le produit. Mme Akman démontre dans ses travaux de recherche que l'un des seuls moyens de comprendre le caractère inéquitable du prix consiste à examiner la procédure, c'est-à-dire la négociation qui a eu lieu entre les deux parties et la question de savoir si c'est elle qui rend le prix inéquitable.

17. Plusieurs problèmes inhérents sont associés à la mise en œuvre de l'interdiction de pratiquer des prix non équitables. Si nous voulons prendre au sérieux la notion d'inéquité, la législation traditionnelle et les approches économiques ne permettront pas de répondre à la question de savoir quand un prix est inéquitable. Toutefois, les travaux réalisés dans le domaine de l'économie comportementale, qui étudient différentes notions d'équité et d'inéquité, pourraient fournir une aide à ce propos. Dans le cadre de ses recherches

précédentes, Mme Akman et l'un de ses collègues ont appliqué l'un de ces modèles, le principe du « deal entitlement » (droit à une transaction) défini par Kahneman et ses collègues, afin d'examiner s'il pourrait servir à déterminer ce qui constitue la pratique de prix non équitables en droit de la concurrence. D'autres modèles économiques comportementaux suggèrent que le prix équitable pourrait exiger une discrimination, étant donné que le prix équitable est celui qui se fonde sur le consentement à payer de l'individu en question, de telle sorte que si chacun consent à payer un prix différent, le prix équitable sera différent pour chacun. Dès lors, l'entreprise devrait opérer une discrimination par les prix pour fixer un prix équitable. Toutefois, il en résulterait une situation d'impasse en vertu de la législation de l'UE sur l'abus de position dominante, et des législations calquées sur elle, qui prohibent non seulement la pratique de prix non équitables mais également la discrimination par les prix. En conséquence, si le prix équitable est un prix discriminatoire, comment une entreprise dominante peut-elle respecter à la fois l'interdiction de pratiquer des prix non équitables et l'interdiction de pratiquer des prix discriminatoires ?

18. Les modèles comportementaux tendent à introduire une certaine relativité et une certaine subjectivité. La notion d'équité est généralement appréciée dans le contexte particulier des deux parties à la transaction, plutôt que selon des critères objectifs. La sécurité juridique et, partant, celle des entreprises, se trouverait fortement ébranlée si le concept d'équité reposait sur la subjectivité.

19. Ainsi que l'OCDE l'a également fait observer voici quelques années, la discrimination par les prix ou, plus généralement, n'importe quel type de discrimination susciterait très probablement un sentiment d'inéquité dans le public. Toutefois, la discrimination peut rendre un marché plus concurrentiel, par exemple en mettant un plus grand nombre de sièges à disposition sur un vol particulier. À titre d'exemple, l'OFGEM, qui est l'autorité britannique de régulation de l'énergie, a imposé une licence non discriminatoire aux revendeurs d'énergie du Royaume-Uni et stipulé que ces entreprises ne peuvent pas facturer des marges bénéficiaires différentes dans différentes régions afin d'atténuer certains des désavantages subis par les consommateurs vulnérables. Cette réglementation a été imposée au moment où les marchés de l'énergie ont été ouverts à la concurrence. L'OFGEM a constaté que les consommateurs qui ont changé de fournisseur et choisi un nouvel entrant sur le marché bénéficiaient de conditions bien meilleures que ceux qui étaient restés fidèles à leur fournisseur d'origine. Or, ceux qui n'avaient pas changé de fournisseur étaient principalement des consommateurs vulnérables – économiquement défavorisés et/ou retraités – étant donné qu'ils n'avaient pas les capacités ou l'accès aux moyens d'opérer ce changement. Les nouveaux entrants ont su capter des consommateurs capables de saisir les meilleures affaires sur le marché en toute circonstance. Il semble que cette introduction du principe de non-discrimination a eu pour effet d'augmenter les tarifs hors ligne, mais également d'augmenter dans une mesure significative les rabais consentis par les fournisseurs d'énergie sur leurs tarifs en ligne. Le principe de non-discrimination a essentiellement poussé les fournisseurs d'énergie à segmenter le marché d'une manière différente. Les fournisseurs d'énergie ne pouvaient pas opérer une discrimination entre les régions, mais pouvaient l'opérer entre les tarifs en ligne et hors ligne. Ces consommateurs vulnérables n'ont pas pu bénéficier des réductions de prix, étant donné que les fournisseurs n'accordaient désormais les meilleurs prix qu'aux consommateurs payant directement en ligne, dont la majorité n'était pas les consommateurs vulnérables que la nouvelle règle de l'OFGEM était supposée protéger en priorité. Cette règle a probablement causé d'autres effets préjudiciables sur la distribution de l'énergie, en segmentant le marché entre les tarifs hors ligne et en ligne. Il est d'ailleurs très probable qu'elle ait eu pour effet d'augmenter les prix pour tout le monde. Comme l'illustre cet exemple, la poursuite d'une politique fondée sur l'équité peut concrètement provoquer d'autres effets non équitables.

20. En conclusion, Mme Akman met l'accent sur la distinction entre équité et bien-être. Il est préférable de fonder le choix des règles juridiques sur les effets qu'elles produiront sur le bien-être des individus, plutôt que sur des notions d'équité. Dans le contexte de la politique de concurrence et de l'application du droit de la concurrence, la sécurité juridique doit être la priorité suprême lorsque les autorités envisagent d'adopter des règles ou des décisions fondées sur des notions d'équité. L'équité pose un sérieux défi dans le cadre de l'application du droit de la concurrence, en termes de sécurité des entreprises et de sécurité juridique. Or, la sécurité juridique n'est pas seulement un principe fondamental des législations modernes, mais également un droit humain reconnu par de nombreuses lois. L'application de la loi aux pratiques des entreprises doit s'accompagner d'une sécurité suffisante, de telle sorte que les parties concernées puissent anticiper l'issue probable de poursuites éventuelles avec un degré raisonnable de certitude. À supposer même qu'une politique ou une action soit explicitement fondée sur la notion d'équité, le résultat pourrait provoquer des effets ou des conséquences inattendus. La dynamique du marché n'est pas nécessairement prévisible. Le droit de la concurrence n'est pas le droit de la concurrence déloyale, c'est-à-dire non équitable, et les autorités de la concurrence, si expérimentées soient-elles, peuvent réagir au motif qu'un concurrent a été victime d'un acte présentant un caractère non équitable flagrant, plutôt que de réagir lorsque les conditions de concurrence sur le marché ont été faussées. L'équité est manifestement un principe directeur, mais n'est pas un outil dont les autorités de la concurrence peuvent se servir lorsqu'elles engagent des poursuites. Comme l'a dit le Commissaire Vestager, les autorités de la concurrence permettent la plupart du temps aux consommateurs de bénéficier de conditions plus équitables tout simplement en faisant en sorte que les marchés restent concurrentiels, c'est-à-dire en appliquant les règles de la concurrence à l'aide des outils légaux et économiques traditionnels dont elles disposent. Merci.

21. Le **Président** remercie Mme Akman de cette très riche introduction au thème du débat de ce matin. Il s'adresse ensuite à **M. Arsenio Balisacan** et lui demande de commenter les interprétations juridiques et économiques de l'équité, selon l'expérience qu'il en a dans la région Asie.

22. **M. Balisacan** commence par dire que l'idée d'équité est très vague et que, pour simplifier sa présentation, il considérera que le concept de « sociétés plus justes » désigne une distribution plus équitable des richesses en fonction des opportunités qui se présentent en général. Les pays sont très différents en termes économiques et institutionnels, et la politique de concurrence ne doit pas être conçue en vase clos. Cette diversité signifie que la politique de concurrence et son efficacité ne sont pas des concepts abstraits mais s'inscrivent dans un espace particulier, correspondent à une époque donnée et tiennent compte des conditions économiques et de la situation spécifique d'un pays.

23. L'Asie est la région qui connaît la croissance la plus rapide du monde. En Asie, certains des plus grands pays de la région contribuent à cette croissance et aux inégalités croissantes qui lui sont associées. Il est intéressant de noter que, comparée aux tendances récentes de croissance, la croissance observée pendant la période des années 60 et 70 ne s'est pas nécessairement accompagnée d'un creusement des inégalités ou d'un creusement significatif de celles-ci. Au demeurant, même avec cette croissance et la hausse des inégalités qui l'accompagne, la pauvreté a reculé dans une mesure substantielle. Il n'existe aucune période comparable dans les temps modernes où un tel déclin de la pauvreté ait été observé. Ce déclin rapide de la pauvreté est notamment dû à la transformation structurelle qui a eu lieu dans un grand nombre de pays en développement où des opportunités d'emploi ont été créées pour un grand nombre de travailleurs non qualifiés et qualifiés, particulièrement dans le secteur manufacturier, sous l'effet bénéfique de la mondialisation, du changement technologique et, dans de nombreux cas, de l'adoption de politiques favorables à l'investissement et à la croissance.

24. L'Asie comprend deux groupes de pays. Le premier groupe, qui rassemble des pays comme la Chine, le Vietnam et l'Indonésie, se caractérisait par de faibles inégalités au moment où ces pays ont commencé à connaître une croissance rapide, qui a permis de prendre des mesures fortes afin de réduire la pauvreté. Le second groupe réunit des pays où les inégalités de départ étaient fortes et où la croissance n'a pas permis de réagir aussi fortement pour réduire la pauvreté ; tel est le cas, par exemple, des Philippines. Cela étant, il existe également des cas où les inégalités semblent demeurer élevées, et, de manière intéressante, le Vietnam en est un très bon exemple. La pauvreté a été fortement réduite mais, en dépit d'une croissance rapide, les inégalités n'ont pas été réduites dans les mêmes proportions.

25. Ces inégalités croissantes menacent gravement les chances de continuer à réduire encore la pauvreté. Plus important, la hausse des inégalités peut compromettre la durabilité de la croissance et réduire le potentiel de croissance future. Trois facteurs pourraient conduire à ce résultat.

26. Le premier est la polarisation politique et l'éclatement de la cohésion sociale qui peuvent résulter d'un creusement des inégalités. Cette situation peut asphyxier le climat d'investissement et, par voie de conséquence, entraîner un déclin rapide de la croissance à l'avenir. Le second est lié à l'argument tiré des imperfections du marché du crédit, selon lequel la hausse des inégalités réduirait la possibilité pour les pauvres d'investir dans le capital humain public, ce qui provoque un gaspillage de ressources humaines qui entraînerait lui-même une baisse de la productivité et de la croissance des richesses. Le troisième, sur lequel cette présentation se concentre, tient au fait que cette puissance économique engendre une puissance politique, de telle sorte que les contraintes et la concentration économiques et la puissance de marché pourraient accroître les inégalités politiques, ce qui conduirait la puissance politique à changer les règles du jeu d'une manière qui perpétuerait les inégalités économiques. En d'autres termes, la puissance économique engendre une concentration de la puissance de marché qui changera ensuite les règles du jeu pour en adopter d'autres qui favorisent l'élite économique. Cette évolution accentuerait encore la concentration économique, et il s'agit là d'un problème de plus en plus prononcé dans certains pays asiatiques, dont la Corée par exemple.

27. M. Balisacan évoque ensuite le cas des Philippines afin d'illustrer cette dynamique. Au cours des 40 dernières années, le pays a enregistré un record peu enviable en termes de réduction de la pauvreté par rapport aux autres pays en développement de la région Asie. Ce triste record est le résultat de l'impact d'une faible croissance du PNB par habitant du pays, comparée à la plupart de ses voisins, combiné à une faible baisse de la pauvreté par rapport à la croissance. Il a également été attribué, ou pourrait l'être, au niveau élevé persistant des inégalités dans la distribution des revenus, des richesses ou des opportunités en général. La littérature fournit la preuve croissante d'un lien de causalité entre une inégalité excessive des revenus et la baisse de la croissance future des revenus.

28. Depuis la fin des années 90, l'économie des Philippines enregistre de fortes performances, et est devenue l'une des économies émergentes qui connaît la croissance la plus rapide en Asie et dans le monde. Simultanément, l'examen des indicateurs sociaux révèle que la croissance demeure peu inclusive et que les salaires réels ont très peu changé. Le nombre de personnes en situation de dénuement total reste élevé. En raison des trois facteurs précités, la question demeure : comment cette croissance pourrait-elle se maintenir ? Les Philippines ont reconnu ce problème d'inégalités et la Constitution de 1987 évoque les problèmes liés aux élites économiques et à la distribution des revenus.

29. Depuis le début des efforts de réforme dans les années 80, la politique de concurrence est considérée comme l'un des éléments clés de création et de maintien de la croissance économique. Bien qu'il ait fallu 35 ans pour mettre en œuvre une politique de concurrence, d'autres éléments de l'agenda des réformes ont contribué à la croissance observée au cours de la dernière décennie. Au cours des trois dernières années, les responsables politiques se sont fortement mobilisés pour faire adopter une loi sur la concurrence, en dépit de la pression exercée par l'élite. La politique de concurrence est reconnue comme la clé du maintien d'une croissance rapide et d'une distribution plus équitable des revenus et des opportunités. La volonté politique qui a permis d'adopter une loi exhaustive sur la concurrence en 2015 vient de l'observation que la croissance économique récente, bien que rapide, n'a pas été inclusive et que l'objectif est à présent de maintenir cette croissance rapide et soutenable. La politique de concurrence a été inscrite au cœur du programme de développement et fait partie du plan de développement des Philippines jusqu'en 2022.

30. Le droit de la concurrence des Philippines poursuit de vastes objectifs : protéger le bien-être des consommateurs et promouvoir le développement économique en empêchant la concentration économique et la création d'une puissance de marché qui étouffe indûment la concurrence. En dépit de l'ampleur de ces objectifs et d'autres considérations, notamment des considérations d'intérêt public, l'autorité de la concurrence emploie en pratique des filtres comme le bien-être des consommateurs, la probabilité de succès et les contraintes en matière de ressources, pour prioriser les procédures d'exécution au motif qu'il existe d'autres politiques du gouvernement qui ont pour but de parvenir à une croissance inclusive. La politique de concurrence est considérée comme complémentaire d'autres outils politiques.

31. L'un des filtres que la Commission de la concurrence utilise pour choisir les affaires qu'elle traitera ou les activités qu'elle mènera est l'impact potentiel sur le bien-être des consommateurs. En effet, la poursuite de cet objectif de bien-être des consommateurs a pour effet d'améliorer la croissance économique, tout en garantissant une distribution plus équitable des revenus, de manière à traiter le problème des effets néfastes des distorsions de la politique de marché, de la puissance de marché et des activités de recherche de rente, qui se potentialisent mutuellement. Ces effets perpétuent les inefficiences du marché, tirent le bien-être des consommateurs vers le bas et inhibent la croissance économique. En utilisant le critère du bien-être des consommateurs, la Commission réalise l'objectif supérieur d'améliorer le bien-être général et l'efficacité globale de l'économie, permettant ainsi de générer une croissance plus durable. Dans le domaine des produits alimentaires, les 30 % les plus pauvres de la population consacrent 16-21 % de leur revenu à leur alimentation. Les marchés alimentaires des Philippines sont extrêmement faussés, ce qui conduit à des hausses de prix de près de 50 % supérieures à ce qu'elles seraient en l'absence de ces distorsions. La disparition de ces distorsions aurait un impact significatif sur le bien-être des consommateurs et entraînerait une hausse des revenus réels. La poursuite de la politique de concurrence, plus particulièrement dans le but de supprimer ces distorsions, œuvre pour l'équité, telle qu'elle a été définie précédemment.

32. On ne peut pas débattre des politiques de concurrence et de leur efficacité en vase clos. Il faut les resituer dans un lieu et un temps donnés. La politique de concurrence fait partie de l'agenda des réformes économiques des Philippines qui visent à réaliser un développement inclusif. L'application de la politique de concurrence selon des critères de bien-être des consommateurs améliore la croissance économique tout en assurant un partage plus équitable des opportunités. Cela ne serait peut-être pas le cas dans les pays développés, mais c'est le cas dans les pays en développement où les victimes des distorsions de concurrence sont les pauvres.

33. Le **Président** remercie M. Balisacan et observe qu'il existe un lien naturel entre sa présentation et celle de **M. Jonathan Baker** qui va suivre.

34. **M. Baker** évoque comment la concurrence peut aider à réduire les inégalités. Il rappelle que lorsqu'il s'est exprimé auprès de l'OCDE plus tôt cette année, il a discuté des raisons pour lesquelles la puissance de marché s'accroît et des preuves économiques reflétant cette puissance. Dans sa présentation au Forum mondial sur la croissance, M. Baker demande aux délégués de considérer l'idée que la puissance de marché et les inégalités s'accroissent de concert dans les économies avancées. Ces tendances sont plus aiguës aux États-Unis, mais sont également apparentes ailleurs.

35. Les inégalités croissantes réduisent la croissance économique. Les difficultés financières et les imperfections du marché du crédit se combinent pour réduire la capacité des personnes à investir dans l'éducation et la formation, à changer de travail, à acquérir de nouvelles compétences ou à créer de nouvelles entreprises. Les inégalités affectent le moral et découragent les efforts de travail de ceux qui sont délaissés. Elles conduisent également à l'inefficacité de la fourniture de services publics au profit des personnes défavorisées, comme les transports et l'enseignement, alors qu'ils stimuleraient la croissance économique globale. Les inégalités croissantes inclinent les politiques publiques à favoriser les intérêts des classes aisées, ce qui crée potentiellement un cercle vicieux susceptible de perpétuer les inégalités et la puissance de marché et de menacer la démocratie. Les inégalités sapent la légitimité de l'ordre social, portent atteinte à l'idée que chaque individu a droit à l'égalité des chances et a également voix au chapitre et, enfin, beaucoup diraient que les inégalités sont moralement inacceptables. En termes d'utilité sociale, chaque dollar marginal pourrait être mieux investi s'il était donné à une famille dans le besoin plutôt qu'à une famille aisée. Or, on assiste à un transfert de richesses opéré par les victimes de la puissance de marché au profit des entreprises qui l'exercent. Il en résulte des pertes d'efficacité en termes d'allocation des ressources et une recherche de rente qui gâche ces ressources, puisque les entreprises investissent pour créer, obtenir ou préserver cette puissance de marché. Dans les marchés qui sont affectés par la puissance de marché, l'innovation et les améliorations de la productivité ralentissent.

36. En résumé, la puissance de marché ralentit la croissance économique et accroît les inégalités. La raison principale pour laquelle la puissance de marché accroît les inégalités tient au fait que les rentes profitent essentiellement à ceux qui sont déjà beaucoup plus riches que la plupart de la population. Selon les économistes de l'OCDE, il est plausible que la puissance de marché compte pour 10-25 % de la richesse des 10 % les plus fortunés de la population des pays de l'OCDE. La puissance de marché accroît également le rendement du capital investi, en réduisant simultanément le taux de croissance de l'économie, ce qui suggère qu'elle tend à aggraver les inégalités selon la thèse de Thomas Piketty.

37. L'application de la législation antitrust ne peut pas à elle seule éradiquer les inégalités. Cette législation ne parvient pas nécessairement à atteindre tous les exercices de la puissance de marché, mais peut contribuer à en traiter quelques-uns. Cette contribution est peut-être plus claire aux États-Unis, où l'existence d'une conduite anticoncurrentielle est un élément essentiel pour le déclenchement d'une action sur le fondement des lois antitrust. Toutefois, la politique de concurrence peut avoir une portée insuffisante pour atteindre la puissance de marché dans toutes les juridictions, lorsque cette puissance est protégée par le gouvernement ou par des droits de propriété intellectuelle. Les inégalités ont de nombreuses causes, et la puissance de marché est l'un des facteurs qui y contribuent.

38. M. Baker pointe le lien de causalité entre la puissance de marché et les inégalités, mais il peut également y avoir des effets de rétroaction. Les entreprises qui détiennent une puissance de marché peuvent utiliser leur pouvoir politique pour étendre ou consolider leur position économique, et ce risque souligne l'importance d'avoir une politique de concurrence qui dissuade les entreprises d'exercer leur puissance de marché, sachant que l'application de la législation antitrust n'est que l'une des nombreuses réponses politiques aux inégalités.

39. Steve Salop et M. Baker identifient sept options, organisées en catégories, qui permettent aux autorités de la concurrence d'apporter une réponse aux inégalités. Chaque option a ses avantages et ses inconvénients et toutes ces options doivent être examinées pour discussion et non en tant que recommandations.

40. La première catégorie implique le renforcement de la concurrence globale, ce qui promet de réduire indirectement les inégalités en diminuant la puissance de marché en général. La concurrence peut être renforcée en donnant plus de ressources aux autorités de la concurrence ou en réformant les règles. La seconde catégorie pointe deux manières dont les autorités de la concurrence peuvent cibler les inégalités dans l'exercice de leurs poursuites : la sélection des dossiers et les mesures correctives. Les autorités pourraient prioriser les dossiers où leur action bénéficiera aux moins favorisés et à la classe moyenne. À titre d'exemple, elles pourront attaquer une conduite anticoncurrentielle dans le secteur des produits alimentaires, des produits manufacturés, de la vente au détail, des carburants et de la santé.

41. Les autorités de la concurrence pourraient cibler l'exercice d'un pouvoir de monopsonne au détriment des travailleurs et des petites entreprises, ce qui pourrait également bénéficier aux victimes moins favorisées. Une autorité de la concurrence pourrait ainsi subordonner la fusion d'opérateurs de télévision par câble ou de fournisseurs d'accès internet à la condition que les entreprises qui fusionnent accordent des aides aux acheteurs à faible revenu. Cette mesure corrective devrait toujours traiter d'abord le problème concurrentiel en cause, et pourrait n'avoir aucune efficacité si les acheteurs peuvent revendre les produits ainsi subventionnés.

42. La troisième catégorie implique le recalibrage des objectifs de la politique de concurrence. La politique de concurrence se soucie de la qualité et de l'innovation, et non pas seulement du prix et de la production. Les pertes de bien-être devraient être évaluées dans un marché pertinent en utilisant un cadre d'équilibre partiel. La politique de concurrence devrait s'attacher à empêcher toute conduite anticoncurrentielle qui réduit le surplus de l'acheteur, et non le surplus global, lorsque les vendeurs exercent leur puissance de marché, et toute conduite anticoncurrentielle qui réduit le surplus du vendeur, et non le surplus global, lorsque les acheteurs exercent leur puissance de marché. La politique de concurrence devrait se soucier du préjudice causé aux acheteurs, qu'ils soient des acheteurs intermédiaires ou des consommateurs finaux, lorsque les vendeurs exercent leur puissance de marché, et du préjudice causé aux travailleurs et à d'autres fournisseurs, lorsque les acheteurs exercent leur puissance de marché. C'est plus ou moins ce que font les tribunaux et les organismes chargés de l'application de la loi aux États-Unis, si ce n'est que ces derniers refusent parfois de contester des fusions qui nuisent à la concurrence sur un marché, si elles bénéficient grandement à la concurrence sur un autre marché.

43. L'application du critère du bien-être n'empêche pas directement des transferts de richesses vers ceux qui sont en haut de la chaîne de distribution, mais devrait les ralentir. Dans certains cas cependant, ce critère du bien-être pourrait accroître les inégalités ; par exemple, il pourrait empêcher la fixation de prix imposés par un fabricant de produits de luxe opérant sous la forme d'une coopérative. La politique de concurrence pourrait, à titre de seconde option, reconnaître que la fixation de prix excessifs par des entreprises

dominantes constitue une infraction à la législation antitrust. Certaines juridictions le font déjà. Toutefois, la législation antitrust américaine est fondée sur une application stricte de ses dispositions. Une conduite monopolistique abusive ne tombe pas sous le coup de cette législation mais pourrait peut-être être sanctionnée en vertu du Federal Trade Commission Act (Loi sur la Commission fédérale du commerce), mais encore faudrait-il que la question soit soumise à un tribunal.

44. L'option finale de la troisième catégorie consisterait à adopter la réduction des inégalités comme un objectif explicite de la politique de concurrence. Cela aurait l'avantage de cibler directement les inégalités, mais faire de la réduction des inégalités un objectif pourrait également comporter des inconvénients substantiels. Pour commencer, il pourrait y avoir quelques difficultés pratiques : pour poursuivre cet objectif de réduction des inégalités, il faudrait procéder à une analyse détaillée et potentiellement difficile de la chaîne de distribution, et il est particulièrement difficile de déterminer les effets d'une conduite sur la distribution lorsque le préjudice concurrentiel implique des produits intermédiaires. Il pourrait ensuite être difficile d'évaluer la distribution de richesses au profit des actionnaires, par exemple lorsque le capital d'une entreprise est détenu par un fonds de pension qui profite à des salariés. Par ailleurs, il faudrait probablement se livrer à une analyse complexe de l'incidence des impôts et taxes qui sont payés par les entreprises et leurs propriétaires. L'objectif de réduire les inégalités présente un autre inconvénient : il exigerait de parvenir à des compromis explicites entre les groupes concernés, ce qui pourrait être difficile, donner lieu à des controverses et être une source de division. Les tribunaux devraient répondre à quelques questions très difficiles, dont voici quelques exemples : le préjudice causé aux pauvres est-il plus grave que celui causé à la classe moyenne ? Ou encore : les avantages dont bénéficient les riches l'emportent-ils sur les pertes causées aux moins riches ? Serions-nous disposés à permettre à des consommateurs à faible revenu d'exercer une puissance de monopsonne à l'encontre de prêteurs sur salaire qui leur facturent un taux d'intérêt très élevé, et simultanément à ne pas permettre aux hôpitaux d'exercer leur puissance de monopsonne à l'encontre du personnel infirmier ? Serions-nous prêts à autoriser les constructeurs automobiles à s'entendre pour fixer des prix élevés pour des modèles de luxe si cette même entente compense cela en abaissant les prix des modèles d'entrée de gamme ?

45. Le récent débat qui a eu lieu aux États-Unis à propos des objectifs de la législation antitrust peut être une réponse aux deux tendances séculaires mises en relief dans la présentation de M. Baker : une puissance de marché croissante et des inégalités croissantes. Avant la fin des années 70, les tribunaux américains faisaient souvent référence à d'autres objectifs sociaux et politiques en plus des objectifs économiques, ce qui reflétait en particulier la crainte que la concentration de la puissance économique menace la démocratie et la liberté personnelle, et la volonté de fournir aux petites entreprises une chance réaliste de concourir. L'articulation de ces objectifs peut avoir contribué à s'assurer du soutien politique nécessaire en faveur des procédures antitrust. En pratique, les objectifs sociaux n'ont été poursuivis qu'indirectement aux États-Unis avant les années 70. Ils ont renforcé les justifications économiques et permis de présumer que la concentration du marché nuit à la concurrence, mais les autorités américaines chargées de l'application de la loi n'ont jamais attaqué le pouvoir politique de grandes entreprises comme Standard Oil. Dans les affaires de monopolisation, elles se sont uniquement occupées des préjudices économiques. En d'autres termes, les tribunaux américains n'ont jamais intégré des considérations politiques et sociales dans leurs décisions sur des affaires relevant de la législation antitrust. Les tribunaux et autres autorités d'application de la loi se doivent de protéger cette volonté profondément enracinée de faire échapper l'application de la législation antitrust à toute influence politique directe, afin de décourager tout protectionnisme d'intérêts particuliers, toute utilisation partisane abusive de la législation antitrust et tout capitalisme de copinage.

46. Certains conservateurs créent un faux choix entre le status quo et l'adoption d'objectifs d'intérêt public lorsqu'ils rejettent les efforts visant à renforcer la législation antitrust. Certains d'entre eux se revendiquent eux-mêmes comme des « néo-Brandesiens », en rapprochant l'objectif actuel de ce que préconisent les commentateurs de l'École de Chicago. En outre, ils se demandent si les autorités chargées d'appliquer la loi et les tribunaux se soucient du préjudice causé à la qualité et à l'innovation et du préjudice causé aux fournisseurs et aux travailleurs. Aux États-Unis, la législation antitrust pourrait être renforcée et la balance erreur/coût pourrait être recalibrée pour améliorer la dissuasion, en reconnaissant toutefois que cette législation vise déjà à empêcher les pertes de bien-être subies par des partenaires commerciaux du fait d'une rivalité réduite.

47. M. Baker perçoit que le débat sur les « objectifs » qui a eu lieu aux États-Unis a détourné de la discussion sur le meilleur moyen de renforcer les règles antitrust. Toutefois, certaines juridictions hors des États-Unis ont pour tradition de s'assigner des objectifs d'intérêt public, de telle sorte qu'il sera plus cohérent avec leurs normes légales et historiques d'y incorporer l'équité et d'autres objectifs sociaux et politiques de manière plus large que cela n'est le cas aux États-Unis. Ce qui est bon pour les États-Unis peut ou non être bon pour d'autres nations.

48. Le **Président** remercie M. Baker et donne la parole au président du Comité de la concurrence, **M. Frédéric Jenny**, afin qu'il revienne plus en détail sur les questions évoquées par les précédents intervenants.

49. **M. Jenny** introduit sa présentation en expliquant qu'il va parler de perceptions plus que de réalité et de résultats plus que de procédures. En contradiction avec l'opinion de Mme Akman selon laquelle le droit de la concurrence est conçu dans l'intérêt de tous les acteurs du marché, M. Jenny avance l'hypothèse qu'en Europe, et peut-être dans d'autres pays développés, les travailleurs contestent désormais cette assertion. Tout débat sur les rapports entre concurrence et équité doit nécessairement examiner la situation sur le marché du travail. Nous assistons à une résurgence du populisme dans le monde et en particulier en Europe. Le populisme repose sur deux types d'opposition : la première oppose le peuple et l'élite, avec cette idée que l'élite est corrompue et ne représente pas les aspirations du peuple. La seconde oppose l'intérieur et l'extérieur. L'élément crucial du populisme est le protectionnisme, qui renvoie au sujet du commerce international. Un grand nombre des développements auxquels nous avons assisté dans le domaine de la concurrence proviennent des développements du commerce international ou en sont la conséquence. Ainsi que je viens de le dire, le protectionnisme, y compris le protectionnisme économique, est l'un des éléments du populisme et met en lumière trois menaces : celle que des produits étrangers bon marché font peser sur les producteurs nationaux, celle que la main-d'œuvre étrangère bon marché fait peser sur les travailleurs nationaux et celle que les créanciers étrangers font peser sur les débiteurs nationaux. De la même manière, la concurrence perturbe la vie et la situation sociale du peuple.

50. Deux études réalisées par l'Institut Bruegel examinent la montée récente du populisme. L'une de ces études concerne le vote pour Trump aux États-Unis et l'autre le vote pour le Brexit au Royaume-Uni. Elles aboutissent toutes les deux à la même conclusion : il existe un lien entre l'accroissement des inégalités et la réaction contre les marchés libres et les marchés concurrentiels. Dans les deux cas, le vote a conduit à une tentative visant à restreindre l'importance de la concurrence étrangère et de la concurrence de manière plus générale. Le ressentiment économique est mû et alimenté par l'idée que l'élite, en promouvant le commerce international, la concurrence internationale et la concurrence nationale, ment et soutient un programme qui travaille contre le peuple.

51. M. Jenny évoque ensuite l'impact de la concurrence sur la main-d'œuvre. Le dernier rapport de l'OMC, entre autres études, note que de nombreux gouvernements ont adopté des mesures protectionnistes, qui ont un effet sur le commerce. Toutefois, par contraste, la concurrence internationale et le commerce international étaient jugés bons pour le développement et la promotion du bien-être dans les années 80 et 90. Il note ensuite que le modèle actuel de concurrence se réfère aux efforts des entreprises pour devenir plus efficaces. Les entreprises qui ne parviennent pas à devenir plus efficaces disparaissent et leurs ressources sont recyclées dans d'autres secteurs. Il existe une liberté d'entrée et de circulation dans le secteur et, finalement, un équilibre s'établit au profit des consommateurs, grâce à l'efficacité, à des prix plus bas, etc. Toutefois, ce modèle suppose que, derrière la concurrence sur le marché du produit, il existe un marché du travail qui soit indifférencié, concurrentiel et très important. En cas de suppression d'emplois et de faillites dues à la concurrence, un emploi peut donc être trouvé ailleurs pour le même niveau de salaire. Cependant, les marchés du travail ne fonctionnent pas de cette manière. Ils sont fragmentés en termes géographiques et de qualifications et les gens ne sont pas mobiles. Le résultat est que les gens sont piégés, ce qui contredit l'assertion selon laquelle le droit de la concurrence est dans l'intérêt de tous les acteurs du marché. Les gens qui sont au chômage et incapables de déménager pour trouver un nouveau travail ne pensent pas que la concurrence sert leurs intérêts. Ils pensent que la concurrence fonctionne bien pour les capitaux, car les capitaux sont mobiles. La concurrence tend à bien fonctionner pour les personnes hautement qualifiées, car elles ont les moyens de trouver plus facilement du travail. Pour les personnes non qualifiées qui sont piégées, la concurrence ne fonctionne pas bien.

52. M. Jenny cite des études comparatives consacrées à la concurrence venant de Chine et s'exerçant aux États-Unis. En principe, selon la théorie des échanges commerciaux, l'impact se diffusera dans toute l'économie, et non dans une région ou auprès d'une catégorie de personnes particulière. Toutefois, David Autor souligne que ce n'est pas ce qui se produit. Les effets durables sont très localisés. Peu de preuves suggèrent que les gains en termes d'emploi dans l'industrie locale non exposée compensent dans une mesure substantielle les pertes subies dans des industries exposées.

53. La main-d'œuvre non qualifiée manque souvent de mobilité pour des raisons diverses. La famille peut comporter plusieurs membres qui ont un emploi, de telle sorte que le déménagement est difficile, voire impossible. Les prix de l'immobilier chutent si le chômage augmente dans une région donnée, de telle sorte que les gens ne peuvent pas récupérer l'investissement qu'ils ont fait pour acheter leur logement afin de déménager ailleurs. Des études sur la mobilité de la main-d'œuvre démontrent que cette mobilité a baissé dans une mesure significative au cours des 30 dernières années, à la fois aux États-Unis et en Europe, et que cette baisse pourrait être atténuée si des moyens efficaces de redistribution des revenus au profit des personnes déplacées étaient mis en place.

54. Le développement de l'économie digitale creuse encore le fossé entre la main-d'œuvre qualifiée et non qualifiée, comme le démontre une pléthore d'études réalisées aux États-Unis et en Europe. Les autorités de la concurrence sont soit naïves soit mal informées lorsqu'elles se prétendent non concernées par les problèmes de main-d'œuvre. Si la concurrence conduit à une disruption et si celle-ci fait des victimes qui ne peuvent pas se recycler, ces personnes vont souffrir. À titre d'exemple, une étude sur le programme fédéral lancé par le gouvernement américain pour aider les personnes qui ont perdu leur travail conclut que l'effet de ce programme est très mauvais. En France, la formation pour adultes destinée à remettre des chômeurs au travail ne fonctionne pas très bien.

55. Le débat sur les échanges commerciaux illustre le fait qu'en présence d'une concurrence intense conduisant à une disruption, les marchés de capitaux et du travail ne s'ajustent pas comme la théorie économique le prétend. Les perdants sont les employés peu

qualifiés. Les capitaux sont les gagnants en raison de leur grande mobilité, comme le sont les travailleurs très qualifiés, qui semblent être capables de se réadapter à cette disruption. Cela génère l'idée que la concurrence est peut-être inéquitable. Inéquitable pour ceux qui sont piégés et rejettent de plus en plus la concurrence comme composante socio-économique du contrat social. Dani Rodrik reconnaît, dans une formule qui pourrait s'appliquer à la concurrence, que nous avons « très mal géré le processus de libéralisation du commerce », étant donné que le caractère non équitable du résultat ou le fait qu'il soit perçu comme tel n'a pas été pris en considération.

56. Angus Deaton, Prix Nobel d'économie, a également évoqué cette question en disant que l'équité est le vrai problème sous-jacent à toutes ces questions. Les inégalités peuvent procurer des bénéfices dynamiques. Toutefois, lorsqu'il s'agit de traiter les inégalités, celles-ci peuvent être interprétées comme un manque d'équité envers les gens. En outre, la stagnation du revenu médian est le résultat direct de l'augmentation des revenus et de la richesse au sommet, et cette observation rejoint certains points soulevés par M. Jonathan Baker dans sa présentation.

57. L'absence d'équité conduit au populisme. Rod Simms, directeur de la Competition and Consumer Commission australienne (ACCC), a décrit le « test de la pub » en ces termes : « ... si vous ne pouvez pas expliquer cela dans une pub, c'est qu'il y a quelque chose qui cloche. J'applaudis les économistes qui n'hésitent pas à s'aventurer dans la sphère publique et qui fondent leur contribution sur les faits de la vie de tous les jours, particulièrement lorsque cela les conduit à prendre leurs distances par rapport aux postulats souvent abstraits de la théorie ».

58. Qu'est-ce que l'équité ? Évoquant la présentation de Mme Akman, M. Jenny observe qu'elle prend une position ferme en indiquant que l'équité est un concept indéfini, tout en abordant différentes dimensions de l'équité procédurale. M. Jenny estime que le vrai problème est l'équité verticale : la relation entre l'employé et l'entreprise qui l'emploie, ou encore la relation entre la personne qui négocie le contrat et celui qui offre des services. Thaler & Kahneman indiquent que les gens réagissent en fonction d'une transaction de référence. Par exemple, un petit magasin paie ses employés 9,00 USD (dollars des États-Unis) de l'heure. Les salaires baissent dans la région et le magasin réduit les salaires de 9,00 USD à 7,00 USD. Cette réduction est vue comme inéquitable étant donné qu'il existait une référence (9,00 USD). En revanche, si un employé part et est remplacé par un nouvel employé payé à 7,00 USD, ce salaire est considéré comme le juste prix du marché.

59. L'économie comportementale nous enseigne que l'équité est un sujet important pour les gens. Ignorer la question de l'équité a un coût. En conséquence, nos sociétés sont très fragiles politiquement parce que nous refusons de parler de l'équité. Toutefois, M. Jenny ajoute que plusieurs solutions sont possibles et envisageables, et M. Baker en a esquissé les grandes lignes tout à l'heure. Premièrement, les autorités de la concurrence devraient s'intéresser à l'impact du mécanisme de concurrence sur le marché du travail. Deuxièmement, il incombe aux autorités de la concurrence, qui ont le pouvoir de ce faire, de préconiser les conditions préalables requises pour que la concurrence fonctionne et soit acceptable.

60. En ce qui concerne cette deuxième solution, M. Jenny estime que les autorités de la concurrence ont toujours adopté une vision plus étroite des objectifs de leur fonction de préconisation. En cas d'adoption d'une loi restreignant la concurrence, les autorités de la concurrence émettront un avis indiquant que cette loi ne va pas dans le bon sens et devrait être abrogée. Toutefois, elles pourraient émettre d'autres types d'avis. Ainsi, les autorités de la concurrence pourraient militer pour des facteurs, tels l'éducation et la mobilité géographique, qui rendraient le marché du travail plus flexible et amélioreraient l'éducation.

61. Troisièmement, les autorités de la concurrence pourraient prioriser des cas qui sont également manifestement non équitables. M. Jenny revient sur la discussion consacrée aux prix excessifs pratiqués par l'industrie pharmaceutique, qui a eu lieu à l'occasion de la réunion du Comité de la concurrence en décembre 2018¹. Prenons l'exemple hypothétique d'une société pharmaceutique qui augmente son prix de X centaine de pour cent. Cette hausse de prix peut être jugée non équitable et considérée comme un hold-up : un patient a commencé un traitement, dont le coût était jugé raisonnable et qui ne peut pas être substitué. Si le coût du traitement est multiplié par 10 ou par 20, les patients deviennent victimes du hold-up. Il pourrait être utile d'avoir des critères de priorisation afin de faciliter la vie des consommateurs ou des travailleurs que ce type de problème de concurrence pourrait faire particulièrement souffrir.

62. Quatrièmement, les autorités de la concurrence pourraient s'occuper des conséquences sociales de leurs décisions. En effet, l'un des aspects de l'absence d'équité touche la population active. L'une des solutions pourrait tenir à la manière d'examiner les fusions. Prenons l'exemple d'une fusion hypothétique : 5 000 personnes seront licenciées si la fusion est approuvée. On peut se demander si le rôle de l'autorité de la concurrence est de signaler que cette fusion pourrait créer de la méfiance à l'égard du marché, et peut-être des pertes d'efficacité, à moins que les employés concernés ne soient accompagnés pour les aider à trouver un autre emploi.

63. L'économie comportementale n'est pas suffisamment avancée pour introduire l'équité comme un critère d'examen des affaires de concurrence. En France, l'équité est, du moins officiellement, absente des considérations entrant en ligne de compte. La question est de savoir si cette position est la bonne, si personne ne peut changer la législation sur la concurrence. Deux expériences récentes illustrent les problèmes liés à l'équité. La première est le débat autour de la pression que la grande distribution exerce sur les agriculteurs. Les agriculteurs ne sont pas très mobiles géographiquement et professionnellement. En conséquence, une condition de maintien d'un prix minimum de revente a été imposée aux acteurs de la grande distribution afin d'enrayer la concurrence à laquelle ils se livrent sur les prix des produits alimentaires. Cette condition leur interdit de revendre un produit avec une marge bénéficiaire inférieure à dix pour cent du prix auquel ils l'ont acheté. L'espoir était que cette mesure réduise la tension en aval et, dès lors, la pression exercée sur les agriculteurs. Il a été fait observer, lors du débat public, que cette mesure réduirait le bien-être des consommateurs. Ces concessions au bien-être des agriculteurs ont permis d'éliminer les pressions concurrentielles dans une mesure significative, en raison du sentiment d'inéquité qu'elles inspiraient et du fait que la concurrence ne semblait pas résoudre ce problème. En réalité, la concurrence semblait aggraver ce problème et cela était inacceptable politiquement et socialement.

64. Dans le second cas, il s'agissait d'une fusion horizontale entre deux entreprises du secteur des conserves alimentaires, qui est un marché plus ou moins déclinant en France. L'entreprise numéro un était en faillite et en cours d'acquisition par le numéro deux sur le marché. Étant donné que l'autorité de la concurrence avait bloqué la fusion, le ministre de l'Économie est intervenu immédiatement en disant : « ...c'est inacceptable et je vais annuler la décision car j'en ai le droit dans des circonstances spéciales ». Le ministre a justifié sa décision par le fait que l'entreprise en faillite allait licencier des employés particulièrement dans des régions où le marché du travail était déprimé et où il était difficile, sinon impossible, de trouver un nouvel emploi. Le ministre a désavoué l'autorité de la concurrence en raison du dysfonctionnement du marché du travail. L'autorité de la concurrence aurait-elle pris une décision différente si elle avait pris en considération les

¹ NdT : est-ce bien décembre 2018, soit une date postérieure à celle de cette session du forum ?

conséquences sociales de sa décision ? Dans une perspective institutionnelle, le fait qu'un ministre annule la décision d'une autorité de la concurrence est discutable.

65. Il est clair que le discours qui consiste à dire que « l'équité n'est pas notre problème » n'est pas une réponse gagnante ces jours-ci. M. Jenny conclut en disant que nous avons besoin d'un discours sur l'équité en Europe et peut-être également en Amérique du nord. Ce discours explorerait ce qui peut être fait, sans mettre en péril les objectifs principaux de l'application du droit de la concurrence.

66. Le **Président** donne ensuite la parole à **M. Tyrie**, nouveau président de la Competition and Markets Authority britannique.

67. Le **Royaume-Uni** indique qu'il mettra trois points en relief dans sa présentation. Le premier est le fait que le peuple éprouve actuellement un très profond sentiment d'injustice et de méfiance à l'égard des marchés. Le Royaume-Uni ajoute qu'il est si sérieux et persistant que beaucoup le décrivent comme une crise du capitalisme. Plus grave encore, le populisme génère du protectionnisme, sous l'effet de l'incapacité des marchés du travail à s'adapter, entre autres choses. Le second point est le fait que la résolution de la crise exigera l'engagement des autorités de la concurrence partout dans le monde. Si les autorités de la concurrence ne peuvent pas résoudre le problème, force est d'en conclure qu'elles sont alors certainement une partie du problème. Le troisième point est que le problème deviendra plus grave si rien n'est fait pour s'attaquer à ce sentiment d'injustice.

68. Les cadres juridiques doivent être renforcés. Il est pratiquement certain que de nouveaux pouvoirs seront requis, et le délégué du Royaume-Uni indique qu'il fera des recommandations en ce sens au gouvernement.

69. Les règles de concurrence font partie d'un accord plus général sur le mode de fonctionnement de l'économie mondialisée. Le discours de méfiance et d'absence d'équité est en grande partie un raccourci rhétorique qui traduit l'effondrement de la confiance dans cet accord. L'accord en question consistait en un système ouvert, fondé sur des règles, régulant les échanges internationaux et la coopération économique, s'accompagnant d'un engagement afin de garantir une monnaie saine et des marchés concurrentiels. Il s'agit d'un accord technocratique. Cette caractéristique a été jugée bénéfique, dans la mesure où certains éléments clés de la prise de décisions économiques, y compris dans le domaine de la politique monétaire et de la politique de concurrence, ont été délégués par des ministres à ces technocrates. L'argument justifiant ces bienfaits était double : d'une part, les technocrates sont mieux à même de prendre des décisions que les dirigeants politiques, qui peuvent être influencés par les gains que la modification de ces décisions peut leur procurer dans les urnes, et, d'autre part, il importait que ces décisions soient prises sans être soumises aux pressions du cycle électoral.

70. C'est cet accord qui est actuellement contesté en dépit de l'énorme succès économique qu'il a généré. Depuis 1990, la proportion de la population mondiale qui vit dans une pauvreté absolue a chuté de un à trois pour passer de un à dix, et la classe moyenne a triplé, selon les définitions de la Banque mondiale, passant de 1 à 3 milliards. Nous assistons à ce qui constitue indubitablement l'amélioration la plus spectaculaire de la situation matérielle de l'humanité de toute son histoire connue, dont un grand nombre des plus pauvres ont également bénéficié.

71. Cela étant, la mondialisation a également provoqué quelques effets secondaires très indésirables. Le premier de ces effets secondaires tient au fait que les bienfaits de l'intégration profitent, dans certains pays, à une élite très peu nombreuse mais extrêmement visible, par exemple aux États-Unis, comme l'a souligné M. Baker. Le second est lié au fait que l'immigration a généré un mécontentement et une tension considérables, en raison des problèmes évoqués par M. Jenny à propos du marché du travail. Le troisième est que le

rythme du changement qui s'est produit sous l'effet de la mondialisation a généré chez beaucoup un sentiment d'insécurité à propos de leurs emplois et de leurs moyens d'existence et de ceux de leur famille. Cette insécurité sera aggravée par l'intelligence artificielle (IA), qui supprimera et créera simultanément des millions d'emplois à grande vitesse. Ces trois problèmes, à l'exception de l'IA, existaient déjà avant la crise financière de 2008. Toutefois, la crise a concentré l'attention des gens sur ces effets secondaires, et les a conduits à en tirer des conclusions.

72. La première conclusion a été que les grandes sociétés financières sont là pour arnaquer les gens. La seconde a été que les erreurs de ces financiers seraient payées par le peuple. La troisième a été que personne ne serait tenu pour responsable de ces erreurs. En fait, les gens ont eu l'impression que les banquiers s'étaient bien sortis de la crise avec un bon paquet d'argent. Le tissu institutionnel de nos sociétés, au sein de l'OCDE et au-delà, était déjà contesté avant 2008 mais a fait l'objet d'une seconde vague de contestation très sévère en conséquence de la crise financière, qui a renforcé la première. Depuis le crash, beaucoup de gens ont commencé à perdre confiance dans les institutions établies de leur pays. Qui plus est, ces personnes sont beaucoup mieux équipées qu'auparavant pour se faire entendre. Près de 90 % des gens ont accès à internet ; beaucoup utilisent les réseaux sociaux pour exprimer leur mécontentement. Près de la moitié des jeunes des pays de l'OCDE ont un niveau d'éducation tertiaire.

73. La seconde question majeure est la suivante : « quelle est, dans tout cela, la part qui relève réellement de la sphère de compétence des autorités de la concurrence ? » Une bonne partie de l'accord précédemment décrit repose sur l'orthodoxie, c'est-à-dire la conviction que la concurrence sur le marché est la meilleure alliée de la croissance économique et de la productivité. Or, l'orthodoxie suscite actuellement un scepticisme public et politique croissant. Les trois cinquièmes de la population britannique ne font pas confiance aux entreprises et près de la moitié de cette même population pense que les entreprises ne fonctionnent pas de manière honnête et profitent du travailleur moyen. L'anticapitalisme n'est pas un mouvement marginal. Les mécontents sont désormais profondément ancrés dans de nombreux milieux politiques et sociaux et, ici encore, le problème n'est pas simplement un problème de perception. Le problème a trait à la gestion catastrophique des données personnelles par Equifax, Facebook et autres, aux frais excessifs de services bancaires de base, au gonflement des prix par les grandes sociétés pharmaceutiques, et à la discrimination par les prix au détriment des personnes vulnérables, dans le secteur de l'énergie, des assurances et d'autres services essentiels. Tout cela ajoute au sentiment croissant que les consommateurs sont mal servis et laissés à la traîne, et qu'ils le sont précisément par les personnes dont ils pensaient qu'elles étaient chargées de résoudre ces problèmes.

74. Beaucoup arguent que la recherche de la rente est ce qui prédomine. Au Royaume-Uni, les marges bénéficiaires sont passées de 1,2 en 2007 à 1,7 aujourd'hui, alors même que la part de l'investissement dans le PNB a chuté. Le consommateur lambda assimile les bénéfices très élevés de certaines entreprises à une pratique d'exploitation des travailleurs. D'aucuns prétendent que la concentration croissante du marché a conduit à une augmentation des marges bénéficiaires. Il existe une vaste littérature académique consacrée à l'importance de cette tendance. Les concentrations sont montées en flèche dans le secteur financier après la crise financière. Selon les meilleurs sondages disponibles, les services financiers comptent pour plus de la moitié de l'endettement total des consommateurs au Royaume-Uni. Qui plus est, dans une perspective globale, les études sur le marché de certains des géants de la technologie révèlent qu'ils deviendront encore plus dominants à l'avenir et qu'ils devront donc trouver de nouvelles opportunités de recherche de rente. S'il est vrai que la croissance de l'économie digitale a amélioré le bien-être des consommateurs dans une mesure spectaculaire et qu'elle a permis à des petites entreprises d'avoir accès à des marchés plus vastes, elle a simultanément ouvert de nouvelles opportunités d'exploiter une puissance monopolistique.

75. Le Royaume-Uni évoque ensuite la question de savoir si les autorités de la concurrence devraient prendre des mesures de fond sur ces questions. Toutefois, l'argument général avancé pour s'y opposer affirme que les autorités de la compétence excéderaient leur sphère de compétence si elles traitaient la question de l'absence d'équité, et qu'elles saperaient ainsi la crédibilité de leurs travaux. En tant que technocrates non élus, les responsables des autorités de la concurrence ont pour mission de garantir l'efficacité économique en préservant et promouvant le processus concurrentiel. Tout ce qui sort des limites de cette mission, y compris la protection des personnes vulnérables contre les déprédations de l'économie moderne, devrait être du ressort des politiques. Cet argument a pu sembler puissant à une certaine époque, mais pourrait être jugé anachronique actuellement. La politique de concurrence et, plus généralement, la réglementation économique ne peuvent pas être la panacée à toutes les formes d'injustice économique, mais les autorités de la concurrence ne peuvent pas et ne doivent pas ne rien faire. Les autorités de la concurrence doivent soit demander des pouvoirs et attributions qui leur permettraient de traiter certaines des formes de cette injustice, soit, à tout le moins, avoir le courage de dire publiquement aux dirigeants politiques que cette responsabilité leur incombe. À moins qu'elles n'obtiennent ces outils et ne les utilisent, ou du moins se décident à s'exprimer sur la question, les autorités envenimeront la crise de la légitimité. Nous pourrions endommager non seulement le processus de réglementation de la concurrence mais l'accord plus large sur lequel il repose, auquel j'ai fait allusion précédemment. Le Royaume-Uni a renforcé les autorités de régulation financière après la crise financière de 2008. Plusieurs d'entre elles ont été purement et simplement supprimées et remplacées au Royaume-Uni. Dans d'autres pays également, une réforme réglementaire radicale a eu lieu en réponse à la crise financière. Si les autorités de la concurrence ne peuvent pas faire partie de la solution en tant que régulateurs, elles pourront alors être considérées comme une partie du problème et cela compromettra la fondation d'un régime réglementaire indépendant.

76. Il existe un fossé grandissant entre ce que les dirigeants politiques et ce que le public espèrent des autorités réglementaires, y compris les autorités de la concurrence, et ce que le public obtient réellement. Dès lors, les autorités de la concurrence risquent d'affaiblir leur autorité morale et ce qui pourrait être décrit comme l'acceptabilité sociale de leurs activités.

77. Le Royaume-Uni conclut sa présentation en insistant sur les trois points suivants. Premièrement, les régulateurs prennent l'équité en considération, même s'ils disent que cela n'est pas le cas. Ils peuvent utiliser les outils actuellement disponibles. Deuxièmement, les autorités de la concurrence peuvent définir les nouvelles attributions et les nouveaux pouvoirs dont elles auraient besoin. Troisièmement, les autorités de la concurrence peuvent être beaucoup plus profondément engagées dans le discours public sur le problème et ses solutions.

78. Sur le second point, à savoir les outils existants, la CMA a essayé de remettre les préoccupations liées à l'équité et à la confiance au cœur de ses divers programmes de travail. Ces derniers mois, la CMA a agi afin d'améliorer les normes dans le secteur des maisons de soins, a réalisé une étude du marché des entreprises de pompes funèbres et a agi afin de sévir contre les arnaques à la billetterie secondaire, en gagnant récemment dans une affaire importante. En pratique, la CMA est souvent contrecarrée dans son action, même si le préjudice est flagrant. La CMA se heurte à un problème central, lié au fait qu'en dépit des pouvoirs importants et des grandes responsabilités qui sont théoriquement les siens, elle apparaît incapable d'agir avec la vitesse et la flexibilité que les dirigeants politiques exigent de plus en plus. Répondre au mécontentement public et politique exigera de repenser fondamentalement les attributions, les pouvoirs et l'approche des autorités de la concurrence.

79. Les autorités de la concurrence doivent être préparées à reconsidérer totalement le cadre de leur action, en plaçant l'intérêt des consommateurs en tête des priorités, plutôt que de se soucier d'abord et avant tout de la concurrence. Il s'agit de défendre la concurrence au bénéfice des consommateurs. Cette orientation peut avoir des effets plus profonds sur la manière dont la loi est interprétée. Le Royaume-Uni pose ensuite la question de savoir si les autorités de la concurrence devraient s'efforcer de tenir spécifiquement compte des consommateurs vulnérables, étant donné que les dirigeants politiques se font l'écho des récriminations raisonnables de ces consommateurs auprès des autorités de la concurrence. Le Royaume-Uni se demande s'il est légitime que des technocrates non élus exercent un pouvoir discrétionnaire sur des questions liées à l'équité du système de distribution. Il est difficile de savoir où finissent les devoirs des régulateurs envers les consommateurs vulnérables et où commencent ceux du gouvernement. La frontière n'est pas claire. Une autre question n'est pas claire : comment les autorités de la concurrence pourraient-elles gérer un conflit entre les intérêts des consommateurs vulnérables en particulier et des consommateurs en général, ou les compromis entre le bien-être économique global et l'équité ? Le Royaume-Uni peut sembler en bonne position pour traiter ces questions, mais il est entravé dans son action par des restrictions procédurales. Il pourrait s'avérer que le cadre d'action des autorités de la concurrence a besoin d'outils plus robustes si l'on veut que les entreprises aient une incitation plus forte à se conformer plus tôt à leurs recommandations. Les autorités doivent prendre elles-mêmes la décision de demander ces pouvoirs ou d'expliquer au gouvernement ce qu'il doit faire lui-même. Au Royaume-Uni, les obligations légales et les orientations stratégiques que nous recevons du gouvernement exigent d'ores et déjà ce type d'orientations consultatives. Les autorités de la concurrence doivent être conscientes du fait que cela pourra les obliger à s'exprimer contre la tendance de tous les gouvernements à protéger des intérêts acquis ou à acheter des voix par des interventions populaires mais qui s'avèrent finalement très malheureuses.

80. Traiter des questions d'équité et de confiance relève de la mission des autorités de la concurrence. De nouveaux outils pourront être nécessaires pour faire la différence. Les autorités doivent s'engager beaucoup plus auprès des gouvernements et du grand public afin d'expliquer pourquoi. Le cadre juridique d'action est probablement le bon, mais si nous n'agissons pas dans le sens précité, nous nous verrons contraints de le réformer d'une manière qui lui nuira au lieu de le rendre plus robuste.

81. Le **Président** remercie le Royaume-Uni et demande à la **Commission syndicale consultative (TUAC)** de faire part de ses commentaires.

82. Le **TUAC** note que le débat qui s'est déroulé a été animé et a permis une bonne confrontation des points de vue. Pour le mouvement syndical, aucune approche neutre n'est possible. La concurrence doit prendre la responsabilité du combat contre les inégalités et le fait déjà. L'un des objectifs de la concurrence est de garantir un traitement équitable aux consommateurs. La puissance de marché dysfonctionne lorsqu'il n'existe aucune incitation à offrir des produits de qualité et innovants au juste prix. Toutefois, le discours habituel sur la concurrence ne suffit pas. Le TUAC évoque le cas très concret des plateformes en ligne, et plus particulièrement la concentration du marché dans ce secteur. Le sujet des plateformes en ligne est très à la mode : tout le monde en parle, y compris à l'OCDE. L'OCDE définit la plateforme en ligne comme un service digital qui facilite l'interaction entre plusieurs producteurs et utilisateurs indépendants. La position dominante de certaines plateformes en ligne a déjà alerté plusieurs autorités de la concurrence, en particulier en raison de la capture des données par ces entreprises. Ces plateformes adaptent et ciblent déjà leurs techniques de vente en fonction de la quantité gigantesque de données personnelles qu'elles collectent. Le TUAC cite également les techniques comme les algorithmes de prix, qui permettent aux plateformes d'adapter et d'ajuster leurs prix et techniques de vente en fonction des comportements personnels sur internet. Sachant le haut niveau d'innovation requis dans le

secteur de la technologie, des investissements considérables doivent être consacrés à la R-D. Les entreprises digitales ont besoin d'une situation financière solide, comme les plateformes en ligne. Le droit de la concurrence n'interdit pas l'existence d'une position dominante en soi mais l'utilisation abusive de celle-ci.

83. Le TUAC poursuit en disant qu'il souhaite plaider en faveur d'actions qui mettraient fin à la position dominante des plateformes en ligne, au nom de la justice et de l'équité. Le monopsonne est une situation dans laquelle il existe un seul acheteur ou un acheteur dominant sur le marché. Le monopsonne est particulièrement problématique sur le marché du travail. Ces monopoles conduisent à des salaires plus bas et des conditions de travail plus précaires. Il cite l'exemple d'une plateforme en ligne proposant des petits travaux, où les travailleurs sont en concurrence pour offrir des travaux de bricolage. Selon une étude réalisée cette année, si la plateforme baisse les salaires de 10 %, elle ne perdra que 1 % des travailleurs disposés à effectuer les travaux. Ces chiffres démontrent deux choses : une très forte puissance de marché, couplée à des pertes de salaires significatives. Amazon USA et RU appliquent des conditions de travail terribles, en particulier en ce qui concerne la santé et la sécurité, et des tactiques antisyndicales très agressives. Jeff Bezos a récemment annoncé une augmentation des salaires aux États-Unis, mais, parallèlement, des avantages ont été supprimés au Royaume-Uni et rien n'indique que la hausse des salaires accordée aux États-Unis bénéficiera aux autres pays du monde. D'autres plateformes comme Deliveroo et Uber reposent fortement sur des modèles d'auto-entrepreneuriat, et leurs employés sont des autoentrepreneurs qui sont moins payés que s'ils étaient salariés. Ils demeurent néanmoins sous le contrôle intégral de la plateforme. Cette situation pose également un problème de contribution aux finances publiques. Autant de questions qui ne sont pas sans lien avec le droit de la concurrence, et, dès lors, avec la mission des autorités de la concurrence.

84. En effet, ces termes et conditions peuvent aisément être traduits dans la terminologie du droit de la concurrence. Ainsi, les algorithmes qui notent les employés en signalant leurs mauvais comportements constituent des conditions non équitables. En ce qui concerne les salaires, on peut parler de prix imposés, le prix étant le salaire en l'occurrence. Les salaires sont en effet imposés. D'autres clauses contractuelles empêchent également les employés de travailler pour différentes plateformes, et leur imposent ainsi des clauses d'exclusivité. Le refus de négocier est lié au problème des prix imposés. Les plateformes ne reconnaissent pas la négociation collective et appliquent une tactique antisyndicale très agressive. Limitation de la production : il est maintenant démontré que le modèle d'entreprise d'Amazon a entraîné la perte d'un nombre considérable d'emplois aux États-Unis. Il est manifestement nécessaire que toutes les autorités de la concurrence intègrent le volet emploi dans la politique de concurrence.

85. On entend souvent dire que l'économie réalisée par l'acheteur dans une situation de monopsonne bénéficiera au consommateur, mais, dans le cas d'un monopsonne sur le marché du travail, le consommateur est le travailleur. En conséquence, si la concentration du marché conduit à de mauvaises conditions de travail, les travailleurs subissent une double peine. En tant que travailleurs, leurs conditions de travail sont plus mauvaises, et, en tant que consommateurs, leur pouvoir d'achat est amoindri. Nous assistons à une chute des salaires, qui affecte profondément les inégalités et cet effet n'est pas corrigé par d'hypothétiques baisses des prix.

86. La concentration du marché s'accroît et le fait d'intégrer le volet emploi à la concurrence peut réellement aider les autorités de la concurrence à corriger les effets anticoncurrentiels de la puissance de marché. Pour regagner du terrain, la concurrence doit bâtir des ponts avec d'autres éléments de l'élaboration des politiques. Le TUAC formule cinq recommandations pour la poursuite des travaux dans ce domaine. Recommandation

numéro un : le premier défi lancé aux autorités de la concurrence sera de développer une méthodologie fonctionnant bien afin d'inclure l'aspect emploi dans l'évaluation de l'existence d'une position dominante. La capacité des plateformes en ligne à imposer des salaires plus bas et de mauvaises conditions de travail sans perdre leurs employés est un indice majeur de l'existence d'une concentration du marché, c'est-à-dire d'une concentration problématique du marché. Recommandation numéro deux : développer des politiques afin de renforcer le droit du travail et la négociation collective. La négociation collective permet aux travailleurs de corriger les asymétries en faisant entendre une voix collective afin de supprimer des normes inacceptables. Recommandation numéro trois : l'impact potentiel des fusions et acquisitions sur l'emploi doit être étudié. En particulier, il faut examiner attentivement tout monopole sur le marché du travail avant d'approuver l'opération. Recommandation numéro quatre : veiller au respect d'une bonne gouvernance d'entreprise, ce que les autorités de la concurrence ne font pas actuellement. Toutefois, il est bien connu à l'OCDE que les entreprises digitales et les plateformes en ligne développent des techniques afin de faire échapper leur gouvernance d'entreprise à l'examen des investisseurs et du public en général. Tout effort afin de mettre au jour des pratiques commerciales déloyales devrait comporter une analyse des éléments qui constituent une bonne gouvernance et des politiques destinées à accroître la transparence et la responsabilité. Cinquième et dernière recommandation : la cohérence avec d'autres politiques comme la politique commerciale et fiscale est particulièrement importante. Sur le plan commercial en particulier, les politiques nationales qui visent à faciliter l'entrée de petits concurrents sur le marché ne devraient pas être considérées comme une forme de protectionnisme. Bien au contraire, elles sont là pour contribuer au bon fonctionnement de la concurrence, et les autorités ont un rôle à jouer pour développer ou encourager ce discours. Enfin, la taxation des grandes entreprises digitales est également un sujet, et les autorités de la concurrence devraient entreprendre quelques travaux sur le volume et le traitement des données par les plateformes en ligne, afin de rejoindre les travaux des experts fiscalistes qui discutent actuellement de l'opportunité de taxer les actifs incorporels et, le cas échéant, des modalités de cette taxation.

87. Le **Président** remercie le TUAC de son intervention et invite l'Irlande, le CUTS, Consumer International et l'Afrique du sud à prendre la parole dans cet ordre.

88. **L'Irlande** explique que son intervention portera sur certaines des expériences de la Competition and Consumer Protection Commission irlandaise dans le traitement d'affaires concernant des formes d'emploi atypiques ou des employés vulnérables en Irlande. En 2004, l'autorité de la concurrence avait pris une décision considérant que certaines catégories de travailleurs indépendants, notamment les comédiens de doublage, les musiciens de studio et les journalistes free-lance, étaient des entreprises et, comme telles, ne bénéficiaient pas des protections accordées par le droit syndical ou une convention collective de travail. Les syndicats concernés se sont manifestement opposés à cette décision et ont proposé à plusieurs reprises de changer la législation afin de corriger cette situation. L'autorité de la concurrence s'est de nouveau opposée à ces efforts, non pas parce qu'il s'agissait de marchés particulièrement importants, mais parce que cet argument était une « pente glissante ». D'autres travailleurs indépendants qui fournissent des services à l'État, et auxquels l'État consacre des ressources financières significatives, par exemple des médecins généralistes et des juristes, ont ensuite pu s'organiser collectivement et agir efficacement en menaçant de faire grève. En 2017, l'Irlande a adopté une législation instituant certaines exemptions à l'application du droit de la concurrence ; plus précisément, la section quatre de l'article 101 de cette loi concerne ces catégories particulières de travailleurs indépendants et prévoit la possibilité pour d'autres travailleurs de demander au ministre de leur accorder un traitement similaire. Cette législation comportait certaines sauvegardes, garantissant qu'elle ne s'appliquerait qu'à des marchés

de petite taille et ne s'appliquerait pas si les droits de bénéficier des conventions collectives du travail devaient imposer des coûts significatifs à l'État.

89. En droit de la concurrence, nous traitons les gens comme des consommateurs, mais les gens sont également des employés et des citoyens. Cette situation illustre les arguments avancés pour et contre l'adoption d'exemptions spécifiques ou d'une législation séparée, plutôt que d'attendre que les autorités de la concurrence prennent en compte ces exemptions ou ces questions dans leur processus de décision dans le cadre juridique existant. En ce qui concerne les arguments « pour » : les exemptions et l'adoption d'une législation séparée ont le mérite de faire la clarté sur ces questions. Il ne faut pas attendre que les autorités de la concurrence tiennent compte dans leurs décisions de domaines qui ne relèvent pas nécessairement de leur expertise. L'argument de la pente glissante est le plus représentatif des arguments « contre » : à quel moment ces exemptions ou l'adoption de cette législation séparée commencent-elles à empiéter sur les dépenses de l'État et à quel moment commencent-elles à créer des coûts pour les consommateurs ? Il existe un certain degré d'inégalités dans cette catégorie d'employés atypiques. Ceux qui sont exemptés sont syndiqués, mais il existe de nombreuses autres catégories où les travailleurs ne sont pas syndiqués, par exemple dans les services de livraison.

90. Le **Président** donne ensuite la parole au CUTS.

91. Le **CUTS** pose la question suivante aux intervenants : l'équité, pour qui ? En effet, si l'équité est l'objectif, il faut prendre les bénéficiaires en considération. Par exemple, s'agit-il de l'équité pour les consommateurs relativement bien nantis dans les pays développés ou de l'équité pour les pauvres producteurs de coton en Zambie ?

92. **Consumers international** commence son intervention en notant que l'équité est profondément enracinée dans les régimes de protection des consommateurs. À titre d'exemple, il cite la législation de l'UE qui protège les consommateurs contre les clauses non équitables et les dispositions destinées à garantir l'équité dans la législation d'autres pays dont l'Australie. En matière de protection des consommateurs, la pratique a consisté à développer des notions d'équité, souvent dans des secteurs spécifiques dont l'industrie. Bien que l'équité puisse actuellement être un concept flou et mal défini, l'expérience acquise dans le secteur de la politique de concurrence, ou dans celui de l'application de cette politique, démontre qu'il peut être utile d'avoir une conversation à ce sujet. Cette conversation pourrait se concentrer sur la culture d'entreprise et les moyens de pallier les lacunes ou les défaillances, notamment dans le domaine de la pratique de prix excessifs, de la collecte de données ou des atteintes à la vie privée. Le langage de la réglementation est aussi important que l'existence même de cette réglementation. La communauté des instances chargées de la concurrence aurait intérêt à discuter de l'équité afin d'améliorer la légitimité, la compréhension et les moyens d'action de cette communauté.

93. **L'Afrique du Sud** note que les autorités connaissent les problèmes liés à l'équité et la manière dont la loi les traite. La pratique de prix non équitables, la pratique de prix excessifs et la discrimination par les prix sont fondées sur la notion d'équité. Des problèmes surgissent lorsque les autorités tentent d'identifier comment agir et les outils leur permettant de traiter les questions d'équité. L'Afrique du sud encourage les délégués à penser de manière originale l'équilibre entre efficacité et inclusivité. Dans le secteur des petites entreprises, l'Afrique du sud indique qu'elle a accepté qu'il puisse y avoir quelques inefficiences sur certains marchés. Toutefois, lorsque le secteur des petites, moyennes et microentreprises est important, et souvent informel, il convient de l'intégrer dans l'économie formelle et de promulguer des règles afin de l'aider, puisqu'il est reconnu que ce secteur emploie plus de personnes et est un moteur de l'innovation. Les autorités de la concurrence peuvent utiliser des outils plus directs pour atténuer l'impact des grandes fusions sur les employés vulnérables qui, parfois, ne perdent pas seulement leur emploi

mais aussi leur pouvoir de négociation. La puissance de marché acquise par les grandes entreprises leur permet simplement de négocier de meilleures conditions avec les employés.

94. Le **Président** demande à chaque membre du panel de formuler une dernière observation à titre de conclusion.

95. **Mme Akman** résume en disant que si l'équité doit désormais faire partie de l'évaluation d'une affaire de concurrence, il faudra que ce soit sur la base de principes définis et d'un cadre établi par le Parlement ou par une autre autorité publique avant plutôt qu'après l'événement. Nous ne disposons pas de ce cadre ni de quoi que ce soit qui s'en rapproche et définit ex ante les principes à respecter pour procéder à cette intégration de l'équité. D'ici là, les autorités de la concurrence serviront la société au mieux si elles continuent de faire ce qu'elles sont le plus aptes à faire, c'est-à-dire servir l'intérêt des consommateurs en s'attaquant aux pratiques anticoncurrentielles de la manière usuelle.

96. **M. Balisacan** maintient que dans le contexte des pays en développement, la création d'emplois est beaucoup plus importante, du point de vue du bien-être, que la protection des emplois. Dans les pays moins développés, personne n'a le moyen de ne pas travailler, mais la question est de savoir si ce travail est d'une qualité suffisante pour améliorer le bien-être. Les politiques de concurrence peuvent rendre la société meilleure si elles créent des opportunités en faisant en sorte que les marchés fonctionnent de manière à ce que la main-d'œuvre puisse aller là où elle peut s'assurer des revenus plus élevés.

97. **M. Baker** comprend de cette discussion que, dans l'environnement politique actuel, les autorités de la concurrence font face à une pression accrue afin de résoudre les préoccupations liées à la distribution lorsqu'elles s'attaquent à la puissance de marché. Les autorités peuvent répondre avec succès à cette demande en renforçant leurs moyens d'exécution de la loi, en priorisant les affaires sur lesquelles elles enquêteront et en proposant des mesures correctives. Les autorités pourraient ainsi tenir raisonnablement compte de l'équité sans détourner leur attention des objectifs traditionnels de la concurrence. M. Baker met en garde contre un écueil à éviter dans cette démarche, en soulignant qu'il n'est ni nécessaire ni souhaitable d'introduire de la politique lorsqu'il s'agit de déterminer s'il y a atteinte à la concurrence. Introduire de la politique est une recette qui produit de mauvais résultats à long terme et sape la concurrence sous le prétexte de la protéger.

98. **M. Jenny** ajoute à l'intervention de l'Afrique du sud en soulignant le fait que cette question de l'équité et de la concurrence est également très importante dans les pays en développement. En particulier lorsqu'il s'agit de cette partie de la population qui se trouve dans le secteur informel, non par choix mais par incapacité à entrer dans l'économie formelle. La discussion qui va avoir lieu sur l'égalité des genres aborde cette question au motif que, dans certaines régions du monde, les femmes représentent la majorité du secteur informel en raison d'un manque d'opportunités. Le système les traite de manière non équitable. Au-delà de la situation spécifique de l'Europe, cette discussion sur l'équité, sans compromettre les objectifs de promotion de l'efficacité, peut s'appliquer à de nombreux environnements différents.

99. Le **Président** remercie les membres du panel, et note que la discussion a été extrêmement riche et est loin d'être épuisée. L'équité a effectivement une dimension procédurale et une dimension liée au respect de la loi et doit donc être prise en compte sans tarder. Dans le cadre de la réflexion sur l'absence d'équité, et avant même d'adopter de nouveaux cadres et critères, il conviendrait que les affaires qui posent un problème d'équité soient soumises dès à présent à un examen judiciaire, plutôt que se barricader derrière des scrupules. La justice doit certes être scrupuleuse, mais, comme le dit la maxime juridique, justice retardée est justice refusée.