

VOTATION DU 28 NOVEMBRE 1982

SURVEILLANCE
DES PRIX

COMITÉ ROMAND CONTRE LA SURVEILLANCE DES PRIX
CASE POSTALE 101 1211 GENÈVE 3

TABLE DES MATIERES

	<u>Page</u>
1. HISTORIQUE DE LA POLITIQUE DES PRIX EN SUISSE	1
1. 1936: première intervention massive de la Confédération sur la formation des prix	1
2. 1939: blocage général des prix	1
3. Arrêtés sur la surveillance des prix de 1972 et 1975	2
2. LANCEMENT DE L'INITIATIVE DES CONSOMMATRICES	4
1. Le texte de l'initiative et ses buts	5
2. Débat aux Chambres fédérales	6
3. LES ARGUMENTS DES AUTEURS DE L'INITIATIVE	7
1. Concurrence insuffisante	7
2. Mise à profit de la puissance sur le marché	7
3. Monopoles publics et semi-publics	7
4. La lutte contre l'inflation	8
4. ARGUMENTS CONTRE UNE SURVEILLANCE DES PRIX	8
1. Point de vue économique	8
2. Concurrence insuffisante ?	9
1. Concentration et concurrence ne sont pas incompatibles ...	9
2. Concentration et prix trop bas	11
3. Monopoles publics ou semi-publics	11
3. Abus dans la formation des prix ?	12
1. Qu'est-ce qu'un prix équitable ?	13
a) Rôle des coûts	13
b) Rôle des salaires	14
4. Les limites de la surveillance des prix	14
1. Prix des médicaments	14
2. Prix de l'essence et des huiles de chauffage	15
3. Marché des taux hypothécaires	16
4. Les loyers	17
5. La surveillance des prix et la lutte contre l'inflation	18
6. Effets négatifs de la surveillance des prix	20
1. Ralentissement de l'activité économique	20
2. Perturbations dans l'approvisionnement	21
3. La surveillance des prix encourage les pratiques cartellaires	21
4. Les mauvaises expériences faites à l'étranger	22
7. Et la surveillance des salaires ?	22
5. LE CONTREPROJET DE L'ASSEMBLEE FEDERALE	23
1. Texte et buts du contreprojet	23
2. Arguments contre le contreprojet	24
1. Absence d'impact psychologique	24
2. Risques d'abuser de la surveillance des prix	25
3. L'inefficacité de la surveillance des prix	25
3. Avantage du contreprojet par rapport à l'initiative	26
6. CONCLUSIONS	26
ANNEXE I - Arrêté fédéral sur la surveillance des prix, des salaires et des bénéfices du 20 décembre 1972	
ANNEXE II - Arrêté fédéral sur la surveillance des prix du 19 décembre 1975	

1. HISTORIQUE DE LA POLITIQUE DES PRIX EN SUISSE

1.1. 1936: première intervention massive de la Confédération sur la formation des prix

Dès la seconde moitié de 1934, les prix subirent leur première véritable hausse depuis les années vingt, suite à l'expansion économique qui s'était manifestée sur les marchés mondiaux. Puis, la dévaluation du franc suisse et la hausse du prix des matières premières provoquèrent une véritable flambée des prix en septembre 1936. La Confédération décida alors de soumettre toutes les hausses de prix à une autorisation officielle. Cette mesure fut atténuée en 1937 déjà, seuls subsistèrent par la suite le contrôle des loyers et des fermages.

1.2. 1939: blocage général des prix

Au début de la seconde guerre mondiale, on assista à une véritable poussée des prix sur les marchés internationaux. Le gouvernement suisse décida alors un blocage général des prix, qui nécessita la création de services communaux de contrôle des prix. Les augmentations de prix devaient être annoncées, justifications à l'appui, à l'Office fédéral du contrôle des prix. Etaient exemptés du contrôle: les exportations, le marché des biens-fonds, les tarifs ferroviaires et ceux des assurances, les intérêts bancaires. Ces mesures avaient été prises dans le cadre du régime des pleins pouvoirs de l'économie de guerre et devaient servir avant tout à garantir l'approvisionnement du pays.

En 1949 déjà, on procéda à une libération progressive des prix. Au contrôle fut substitué une surveillance générale qui n'occupait pas moins de 78 personnes au sein de l'administration fédérale. A noter que le niveau de l'effectif avait atteint son maximum en 1943: 389 personnes occupées (en décembre) au contrôle des prix.

En outre, en 1946, les entreprises s'engagèrent à renoncer à toute hausse générale des prix et des salaires jusqu'au 31 octobre 1948, engagement qui fut prorogé jusqu'à fin 1949.

Dès le 1er janvier 1953 entra en application un additif constitutionnel autorisant un contrôle des loyers, fermages et marchandises de première nécessité. Cette réglementation fut relayée, en 1960, par la Loi fédérale sur les marchandises à prix protégés et celle sur le contrôle des fermages agricoles. Quant aux mesures de surveillance des loyers fondées sur le droit d'urgence, elles furent entièrement supprimées pour faire place à une législation sur les abus basée sur l'article constitutionnel 34 septies introduit dans la Constitution en 1972.

1.3. Arrêtés sur la surveillance des prix de 1972 et 1975

Le renchérissement s'était fortement accéléré en Suisse au début des années 1970. L'économie vivait alors une période de "surchauffe". C'est alors que les Chambres fédérales adoptèrent, en décembre 1972, une série de mesures destinées à atténuer la "surchauffe" économique et notamment l'arrêté fédéral sur la surveillance des prix, des salaires et des bénéfices (20.12.72).

Cet arrêté fédéral autorisait la surveillance des prix, prévoyait l'obligation d'annoncer les hausses de prix prévues par les cartels ou les organisations analogues et autorisait l'utilisation de moyens destinés à empêcher les augmentations injustifiées des prix. Le même arrêté donnait aussi au Conseil fédéral l'autorisation de surveiller les salaires et les bénéfices. (voir aussi paragraphe 4.7.)

Cet arrêté basé sur l'art. 89 bis de la Constitution fédérale (procédure d'urgence) entra en vigueur le jour de son adoption par les Chambres. Pour rester applicable au delà d'un an, de tels arrêtés doivent être ratifiés par le peuple et les cantons. Ce qui fut fait le 2.12.73: l'arrêté fut accepté par 751'173 oui contre 505'843 non. Arrivé à échéance à fin 1975, il fut remplacé

par un nouvel arrêté lui aussi soumis, pour prolongation jusqu'à fin 1978, au vote du peuple et des cantons.

La surveillance des salaires et des bénéfices ne fut pas reprise dans le second arrêté. Mais les deux arrêtés présentaient tout de même les mêmes caractéristiques:

- Ils autorisaient l'un et l'autre des atteintes - limitées - à la formation des prix, ce qui est contraire à la Constitution.
- Ils utilisaient des moyens similaires:
 - surveiller l'évolution des prix, des marchandises et des prestations de service;
 - empêcher les augmentations injustifiées des prix. Etaient considérées comme justifiées les augmentations de prix correspondant à des hausses de coûts ou de prix des matières premières.

L'arrêté de 1972 s'appliquait à toutes les branches de l'économie. Celui de 1975 avait une portée plus restreinte et était flanqué, en annexe, d'une liste des 13 secteurs et branches concernés, parmi lesquels figuraient en bonne place les services.

- Les cartels et organisations analogues étaient tenues d'annoncer et de justifier toute augmentation de prix et devaient soumettre au préposé à la surveillance des prix toute prescription en matière de prix, prix indicatifs et prix recommandés.

L'arrêté fédéral de 1975 prévoyait en outre l'abaissement des prix non majorés, pour peu qu'ils aient été fixés ou maintenus en exploitant abusivement la situation du marché, mesure qui concernait uniquement les marchandises importées, (effets des fluctuations de change) les banques et l'hôtellerie.

- D'une manière générale, les AF prévoyaient l'abaissement de tout prix augmenté de manière injustifiée. Chaque citoyen, d'ailleurs, pouvait s'adresser au préposé à la surveillance des prix pour lui signaler les hausses de prix et les prix qu'il considérait comme injustifiés.
- Le préposé avait la compétence d'abaisser les prix non justifiés. Ces décisions pouvaient faire l'objet d'un recours au Département fédéral de l'économie publique, puis au Tribunal fédéral.

Le second arrêté fédéral sur la surveillance des prix était, lui aussi, limité à trois ans et son délai d'application prit fin en décembre 1978. Aucun projet ne fut élaboré pour le remplacer. Le taux d'inflation particulièrement bas (moyenne annuelle: 1.0% en 1978) ne justifiait pas l'introduction d'un nouvel arrêté fédéral urgent.

2. LANCEMENT DE L'INITIATIVE DES CONSOMMATRICES

Avant même que la surveillance des prix ne prenne fin, en décembre 1978, les associations suisses de consommatrices (Fédération romande des consommatrices, Konsumentinnenforum der deutschen Schweiz, Consumatrici della Svizzera Italiana) lancèrent une initiative populaire demandant l'introduction d'une surveillance permanente des prix, destinée à éviter les abus dans la formation de ceux-ci. Il s'agit donc d'introduire dans la Constitution la surveillance des prix en tant que disposition permanente

2.1. Le texte de l'initiative et ses buts

Art. 31 sexies (nouveau)

Pour empêcher des abus dans la formation des prix, la Confédération édicte des dispositions sur la surveillance des prix et des prix recommandés s'appliquant aux biens et aux services offerts par des entreprises et organisations qui occupent une position dominante sur le marché, notamment par les cartels et organisations analogues de droit public ou de droit privé. Lorsque le but à atteindre l'exige, ces prix peuvent être abaissés.

A l'origine, les auteurs de l'initiative craignaient qu'avec la suppression de la surveillance des prix, en 1978, disparaisse le seul moyen d'empêcher les abus dans la formation des prix, particulièrement dans les secteurs économiques où la libre concurrence ne joue pas.

Que veulent obtenir les consommatrices grâce à leur initiative ?

- La permanence de la surveillance des prix et l'existence d'un bureau et de collaborateurs oeuvrant à cette tâche.
- L'obligation, pour les entreprises soumises à la surveillance, d'annoncer et de justifier leurs augmentations de prix et les prescriptions relatives à de telles augmentations.
- La possibilité pour chaque citoyen d'annoncer à l'organe responsable toute hausse de prix ou maintien de prix injustifié concernant les entreprises touchées par la surveillance des prix et notamment lorsque des allégements douaniers et bénéfiques de change ne sont pas répercutés sur les prix.

- La lutte contre les abus possibles dans la formation des prix émanant de cartels, de monopoles ou d'entreprises à position dominante, dont les entraves empêchent la libre régulation des prix par la concurrence.
- L'application de la surveillance des prix aux monopoles publics ou semi-publics.
- Les auteurs de l'initiative entendent ainsi protéger les consommateurs contre des hausses injustifiées du coût de la vie.

L'initiative, lancée le 5 septembre 1978, a abouti le 8 juin 1979, munie de 133'082 signatures.

2.2. Débat aux Chambres fédérales

Dans son message du 9 septembre 1981, le Conseil fédéral proposait aux Chambres fédérales le rejet de l'initiative populaire et recommandait l'adoption de son contreprojet. C'est à l'appel nominal que le Conseil national s'est prononcé:

97 : 69 voix contre l'initiative
90 : 75 voix pour le contreprojet

Au vote final, le Conseil national a adopté de justesse (83 : 82) le mot d'ordre suivant, à l'intention du peuple et des cantons :

Non à l'initiative - oui au contreprojet

Quant au Conseil des Etats, il s'est opposé par 29 : 10 voix à l'initiative et a approuvé le contreprojet par 25 : 14 voix. Au vote final, il a adopté le même mot d'ordre que la Chambre du peuple par 24 : 11 voix.

3. LES ARGUMENTS DES AUTEURS DE L'INITIATIVE

3.1. Concurrence insuffisante

Selon la Fédération romande des consommatrices, qui soutient l'initiative, les cartels, monopoles et entreprises à position dominante ont pour but ou pour effet de diminuer la concurrence. Ils se trouvent donc en position de dicter leurs prix indépendamment de l'offre et de la demande. N'ayant pas à lutter sur le plan de la concurrence, ces entreprises auront tendance à ne pas faire bénéficier les prix des baisses de leurs coûts ou de leurs gains de change. Le consommateur est donc lésé car il paie alors des prix injustifiés et n'a pas la possibilité, en général, de reporter son choix sur d'autres produits que ceux offerts par ces entreprises.

3.2. Mise à profit de la puissance sur le marché

Selon la FRC, le producteur peut, par une habile campagne de promotion, lier l'acheteur au produit, pour mieux pouvoir procéder, ensuite, à une hausse de prix injustifiée. Le consommateur n'est pas toujours en mesure de détecter ce genre de manoeuvre, ni de juger du bien-fondé d'un prix. Il lui faut donc, disent les auteurs de l'initiative, pouvoir recourir à un organe officiel capable d'analyser et de sanctionner les prix et hausses de prix injustifiés. Les initiants s'inquiètent aussi des marchés occupés par des entreprises à position dominante. Celles-ci sont souvent difficilement identifiables et rendent nécessaires, de ce fait, l'existence d'un bureau permanent de surveillance des prix.

3.3. Monopoles publics et semi-publics

Selon la FRC, le fait que les monopoles appartiennent souvent aux pouvoirs publics ne les dispense pas de faire l'objet d'analyses et de recommandations de la part d'un bureau de la surveillance des prix. Le risque d'abus existe, sitôt qu'il y a monopole et malgré l'existence d'autorités de surveillance.

3.4. La lutte contre l'inflation

Les associations de consommatrices tiennent à distinguer leur initiative de l'expérience "Monsieur Prix" (1973-78). La surveillance avait alors pour but la lutte contre l'inflation et était de nature conjoncturelle, alors que les auteurs de l'initiative visent la lutte permanente contre les abus dans la formation des prix. Néanmoins, les consommatrices estiment que la forme de surveillance des prix qu'elles préconisent contribuerait à lutter contre l'inflation, du fait que les cartels - particulièrement visés par l'initiative - exercent une influence sur le niveau général des prix.

4. ARGUMENTS CONTRE UNE SURVEILLANCE DES PRIX

4.1. Point de vue économique

Ainsi que le dit le Conseil fédéral, dans son message du 10.1.73 sur la politique conjoncturelle : "On ne devrait se résoudre à agir sur l'évolution des prix, des salaires et des bénéfices qu'en cas d'extrême nécessité." Le Conseil fédéral relève en outre que toutes les tentatives entreprises à l'étranger dans ce sens ont révélé que de pareilles mesures, appliquées au plus fort de la surchauffe, ne parviennent à influencer que faiblement le cours du renchérissement.

D'une manière générale, il faut savoir que toute prescription en matière de prix, et à fortiori en matière de formation de prix, est contraire à la liberté du commerce et de l'industrie stipulée à l'art. 31 al.1er de la Constitution fédérale. Notre système économique est basé sur l'économie de marché, selon laquelle le prix se fixe en fonction de l'offre et de la demande de biens ou de services et dépend des coûts des facteurs de production.

Si l'Etat intervient dans la formation des prix, il entrave le fonctionnement des forces du marché. Le prix ainsi fixé ne correspond plus ni à l'offre, ni à la demande du bien ou du service. Il ne correspondra pas non plus nécessairement au coût réel des facteurs de coûts. Il s'ensuit des pertes de rentabilité et de productivité qui peuvent, en cas d'intervention étatique prolongée, se révéler dangereuses pour les entreprises (et leurs employés) et pour les consommateurs.

Les entreprises peuvent, en effet, être tentées d'échapper à la réduction de leurs marges bénéficiaires consécutive à l'intervention de l'Etat sur les prix, en abaissant la qualité du produit pour en réduire le coût. D'autre part, des prix fixés arbitrairement peuvent soit, par l'insuffisance des marges qu'ils autorisent, empêcher les entreprises d'innover et d'investir et les pousser à abandonner la fabrication de certains biens qui viennent à faire défaut sur le marché.

Au contraire, en laissant éventuellement des marges excessives, des prix arbitraires peuvent pousser la production de biens non demandés par la clientèle. On provoque ainsi une production pléthorique. Dans un cas comme dans l'autre, le prix ne permet pas l'affectation optimum des ressources.

Pour que le consommateur ne soit pas lésé, l'Etat peut être contraint à assumer la production de certains biens, surtout s'ils sont de première nécessité. On peut donc conclure qu'une intervention étatique sur la formation d'un prix peut conduire à une nouvelle intervention étatique dans le secteur de la production.

4.2. Concurrence insuffisante ?

4.2.1. Concentration et concurrence ne sont pas incompatibles

Les associations de consommatrices affirment que la Suisse est le paradis des cartels et cherchent ainsi à démontrer que la libre concurrence n'y est pas garantie.

Or, dans son message consacré à la surveillance des prix (9.9.81), le Conseil fédéral remarque que "l'intensité de cette dernière (la concurrence) a plutôt augmenté ces derniers temps, comme en témoignent la tendance accrue aux importations et la renonciation aux prix imposés constatée dans bien des branches. C'est dire qu'il n'est plus aussi facile qu'autrefois, dans de nombreux secteurs, d'imposer des restrictions de concurrence."

Les enquêtes officielles et notamment celles de la Commission des cartels viennent confirmer cette observation. Il faut relever, en outre, que le consommateur trouve, dans la vie courante, un choix suffisant, voire abondant de produits, que ce soit dans le commerce de détail des denrées alimentaires, de nombreux articles non alimentaires ou des prestations de service. Dans certains domaines, les entreprises ont plutôt tendance à trouver la concurrence trop acharnée, comme en témoigne la disparition de très nombreux commerces de détail.

Il est vrai que la Suisse compte de nombreux cartels. Leur nombre est essentiellement dû à la configuration de notre économie: manque de matières premières, rôle primordial du commerce extérieur et donc forte concurrence à affronter. Or, deux tiers de nos entreprises sont de petite ou moyenne dimension. Et des regroupements, sous une forme ou sous une autre, sont souvent le seul moyen d'assurer leur compétitivité, particulièrement sur les marchés extérieurs.

En outre, les cartels n'ont pas, en général, la possibilité de fixer arbitrairement leurs prix, car eux aussi sont confrontés à la concurrence et sur trois fronts :

- les outsiders: l'actuelle loi sur les cartels repose sur le principe de la concurrence possible, c'est à dire que les cartels ont le droit d'exister dans la mesure où ils n'empêchent pas un développement de tiers (outsiders) disposés à assumer la concurrence;

- les marchandises importées; la pratique douanière suisse est la plus libérale du monde, sauf pour les produits agricoles;
- les produits de substitution.

4.2.2. Concentration et prix trop bas

Une initiative "contre le dépérissement des petits commerces" a été lancée et a abouti le 3.10.80, qui cherche à protéger les commerces de détail de la concurrence des grandes surfaces. Celles-ci, en effet, peuvent vendre quantité de produits à des prix inférieurs à ceux pratiqués dans les petits commerces, ce qui provoque la disparition progressive de ces derniers. Ce phénomène est loin d'être un avantage pour le consommateur. La concurrence, dans de tels cas, est manifestement entravée. Et pourtant l'initiative lancée par les associations de consommatrices, qui veut lutter contre l'abus de puissance sur les marchés est en l'occurrence impuissante à y remédier. En effet, elle n'a comme moyen d'intervention que l'abaissement des prix ! Une hausse destinée à rétablir la concurrence n'y est pas prévue.

4.2.3. Monopoles publics ou semi-publics

Il est vrai que la concurrence n'existe que peu ou pas du tout dans le cas des monopoles publics ou semi-publics, tels par exemple les CFF, les PTT ou la SSR. Selon les auteurs de l'initiative, le préposé à la surveillance des prix aurait la lourde tâche de déterminer le juste prix applicable à ces services publics ou semi-publics, c'est-à-dire trouver le prix qui serait pratiqué si la concurrence fonctionnait.

Dans le cas des CFF, on peut d'ailleurs remarquer que la concurrence existe puisque marchandises et voyageurs peuvent être transportés par la route et qu'une hausse des tarifs CFF peut avoir pour conséquence un usage accru des transports routiers.

De manière générale, la principale caractéristique des monopoles publics ou semi-publics est de boucler leurs comptes avec des déficits croissants. Si le préposé décidait d'abaisser certains tarifs, il provoquerait dans la plupart des cas un aggrèvement des déficits qui devrait être comblé par les impôts. Et ce serait au contribuable de régler ce que l'utilisateur aurait économisé sur les tarifs. Inversement, si le préposé devait fixer des tarifs conformes à l'idée de concurrence, il provoquerait des hausses sensibles (par exemple tarifs des établissements hospitaliers).

4.3. Abus dans la formation des prix ?

Ainsi qu'on le constate au paragraphe 4.2.1., s'il existe effectivement des cartels de prix, il ne s'ensuit pas nécessairement que les prix sont fixés de manière arbitraire, puisque la concurrence existe, même sous une forme réduite.

En outre, il est erroné de conclure que les cartels ou organisations analogues sont les seuls susceptibles de pratiquer des atteintes à la concurrence. L'Etat lui-même intervient dans le libre jeu de l'offre et de la demande. Il le fait notamment:

- en soutenant l'agriculture par des prescriptions en matière d'importations et de prix (p. ex.: le lait)
- en exigeant, pour certaines professions, un certificat de capacité reconnu par l'Etat
- en limitant les heures d'ouverture des magasins et la durée du travail.

Toutes ces mesures, si elles sont prises dans l'intérêt des salariés, des agriculteurs ou de certains corps de métiers n'en sont pas moins des facteurs d'augmentation des coûts qui peuvent influencer les prix.

4.3.1. Qu'est-ce qu'un prix équitable ?

a) Rôle des coûts

Si l'on veut lutter contre les abus dans la formation des prix et les prix injustifiés, on doit être en mesure de définir ce qu'est un prix "équitable". L'initiative veut instituer une surveillance permanente qui n'aurait pas seulement à juger des hausses de prix décidées par les cartels, monopoles et organisations occupant une position dominante sur le marché, mais aussi à analyser l'ensemble de la structure des coûts.

Or, au sein d'un même cartel, toutes les entreprises ne présentent pas les mêmes conditions de production et ne pratiquent pas le même prix de revient. Pour appliquer l'initiative, le préposé à la surveillance des prix devrait trancher et choisir le prix de revient qui devrait servir de base à la fixation du prix de vente. S'il décide d'aligner ce dernier sur les coûts les plus élevés, il hausse artificiellement les prix des autres entreprises et ce, au détriment des consommateurs. S'il décide, au contraire, de prendre comme base le prix de revient le plus bas, il contribue à éliminer du marché les entreprises qui doivent supporter des coûts particulièrement élevés et qui ne peuvent plus couvrir leurs frais.

Et que dire des outsiders, entreprises extérieures aux cartels, mais concurrentes, qui, elles, pourraient fixer leurs prix librement?

Enfin, nous avons déjà relevé au paragraphe 4.2.2. le problème que pose la concurrence entre grandes surfaces et petits commerces. L'initiative, on l'a vu, ne prévoit d'intervenir qu'en abaissant les prix. Elle pourrait, dans certains cas, contraindre des entreprises dominantes sur le marché à baisser des prix déjà bas par rapport à la concurrence et rendre encore plus difficile la survie du commerce de détail.

b) Rôle des salaires

Si le préposé à la surveillance des prix était amené à analyser la structure des coûts d'une entreprise, il devrait obligatoirement examiner conjointement celle des salaires. Il est évident que dans un prix de revient, le niveau des salaires, celui des prestations sociales jouent un rôle non négligeable.

Dans un cartel, toutes les entreprises n'ont pas nécessairement les mêmes frais salariaux. Si le préposé choisissait l'entreprise qui verse les salaires les plus bas comme base de calcul du prix "équitable", il mettrait en difficulté toutes les autres entreprises qui, en raison d'une politique salariale plus généreuse ont des coûts plus élevés que ne couvrirait plus le prix fixé par le responsable de la surveillance des prix.

De plus, une intervention étatique sur les prix ne resterait pas sans influence sur les futures négociations salariales. C'est ce que résume très bien M. Waldemar Jucker, Directeur de l'Office fédéral des questions conjoncturelles : "(traduction) Déjà, lorsque je travaillais à l'Union syndicale suisse, je n'étais pas favorable à de telles interventions. Au sein de la commission de surveillance, les cas et les problèmes qui nous donnaient le plus à discuter étaient ceux où la relation prix-salaires était relativement étroitement liée. Un syndicat se fait des illusions s'il croit que l'on peut faire subir à l'autre partenaire social d'importantes interventions étatiques, sans qu'il n'ait lui-même à en supporter les effets. Le danger est proportionnel à la durée de l'intervention. Il va même jusqu'à atteindre l'emploi."

4.4. Les limites de la surveillance des prix

4.4.1. Prix des médicaments

Les entreprises exerçant une position dominante sur le marché causeraient certaines difficultés au préposé à la surveillance des prix. En effet, une entreprise répartit ses coûts très souvent sur l'ensemble de ses produits. Or, une analyse de ceux-ci

montre que parfois, un produit est vendu à perte, alors qu'un autre l'est avec un bénéfice supérieur à la norme. Ce n'est pas à l'Etat d'intervenir dans les comptes de l'entreprise ni de lui imposer son propre schéma de répartition des coûts.

On peut prendre l'exemple de la branche pharmaceutique où les marges de certains médicaments courants permettent d'amortir les ventes à perte d'autres médicaments, nouveaux sur le marché et qui reviennent très cher du fait que les frais de recherche et de mise au point n'ont pas encore été amortis.

4.4.2. Prix de l'essence et des huiles de chauffage

L'exemple de l'essence et du mazout peut servir d'illustration à ce qu'est l'exercice d'une position dominante sur le marché. Or, les précédents contrôles des prix exercés sur ce marché ont provoqué la disparition de nombre de petits vendeurs qui ne pouvaient maintenir leurs activités aux prix imposés aux grandes sociétés.

Actuellement, les prix de l'essence et des huiles de chauffage sont soumis aux fluctuations des prix des matières premières et à celles du cours du dollar. Les prix de tous les fournisseurs évoluent donc parallèlement. Mais la concurrence existe - en l'absence de toute surveillance des prix - et l'essence, en Suisse, est meilleur marché que partout ailleurs en Europe ! La Commission des cartels elle-même a reconnu que dans le secteur des carburants et des combustibles, les prix se fixaient pour la Suisse, selon la loi de l'offre et de la demande. Voilà donc un exemple où la surveillance des prix a provoqué l'élimination de certains concurrents, alors qu'à l'inverse, des entreprises occupant pourtant une position dominante sur le marché, permettent au consommateur de profiter des prix les plus avantageux d'Europe !

4.4.3. Marché des taux hypothécaires

L'argument le plus utilisé par les consommatrices à l'appui de leur initiative est sans doute la hausse des taux hypothécaires qui exerce une influence sur le montant des loyers. Les "initiantes" cherchent à faire croire que si la surveillance des prix avait été maintenue, après 1978, elle aurait pu enrayer la hausse des taux hypothécaires. En fait, elles laissent entendre que les banques décident, pour des motifs peu avouables et dans un esprit de lucre, d'augmenter arbitrairement les taux hypothécaires.

Mais il se trouve que les taux d'intérêt, parmi lesquels figurent les taux hypothécaires, obéissent aux lois du marché et de la concurrence. Celles justement que les consommatrices veulent défendre.

Or, suite à la hausse massive des taux d'intérêt sur les marchés internationaux, les déposants suisses ont boudé l'épargne au profit de placements plus rémunérateurs. Les banques ont donc dû payer toujours plus cher l'argent qu'elles destinaient ensuite au financement des hypothèques. Les dépôts d'épargne ont fondu. Ainsi que l'a relevé le Conseiller fédéral F. Honegger devant le Conseil des Etats, ce sont les banques de petite et moyenne importance qui ont souffert surtout de ce recul de l'épargne, laquelle servait, pour la plus grande part, à financer les prêts hypothécaires qu'elles accordaient. Si le taux hypothécaire n'avait pas été relevé, le 1er mars 1982, certains instituts de crédit hypothécaire auraient été menacés.

N'aurait-on pas pu imaginer que le préposé à la surveillance des prix - s'il avait été en activité - décide d'accorder, aux banques de petite et moyenne importance seulement, une hausse des taux hypothécaires ? La manoeuvre aurait été dangereuse car la clientèle se serait aussitôt tournée vers les grandes banques qui auraient pratiqué des taux hypothécaires plus bas, parce qu'inchangés.

D'ailleurs, en 1974, le préposé à la surveillance des prix n'a pas empêché les taux hypothécaires d'augmenter par deux fois d'un demi-pourcent. Et c'est en période de surveillance des prix que ces mêmes taux atteignirent leur plus haut niveau: 6%. Et c'est en 1979, alors que la surveillance des prix avait été supprimée, qu'ils descendirent à leur plus bas niveau: 4%. Ils ont depuis augmenté, non parce qu'ils n'étaient pas surveillés, mais parce que l'argent disponible s'est fait plus rare et que le niveau international des taux d'intérêt a fortement augmenté. Le récent mouvement inverse a déjà provoqué une nouvelle tendance à la baisse.

4.4.4. Les loyers

La surveillance des prix a eu des effets peu heureux sur le montant des loyers. Le fait de fixer d'une manière schématique un rapport entre l'augmentation du taux hypothécaire et celle des loyers: $\frac{1}{4}$ % d'augmentation du taux hypothécaire = 3,5% d'augmentation des loyers ne correspond pas nécessairement aux conditions réelles individuelles. Ainsi peut-il y avoir des sociétés immobilières pour qui ce rapport permet de couvrir plus que largement les coûts et d'autres pour qui le taux de 3,5% est insuffisant, tout dépendant du mode de financement de ces sociétés.

De même existe-t-il des propriétaires de maison qui, pour des raisons de coûts, sont contraints d'appliquer une hausse plus forte que celle définie selon le schéma et qui passent aux yeux de l'opinion publique pour des propriétaires abusifs et des profiteurs. Et pourtant ce sont aussi les mêmes propriétaires qui, pendant des années, avaient pratiqué des loyers calculés au plus juste.

A l'inverse, celui qui augmente ses loyers en fonction de ce schéma sans que ses coûts ne le justifient échappe à la critique ! Il est vrai que, dans l'optique de l'initiative, il n'encourrait aucune sanction, puisque celle-ci ne se préoccupe pas des cas individuels et ne s'intéresse qu'aux recommandations et aux accords de prix émanant d'entreprises exerçant une position dominante sur le marché.

En tout état de cause, l'évolution des loyers est soumise à la législation fédérale relative aux "abus dans le secteur locatif" et une nouvelle "surveillance" ne changerait rien à la situation actuelle dans ce secteur.

4.5. La surveillance des prix et la lutte contre l'inflation

Les consommatrices déclarent que le but premier de leur initiative est de lutter en permanence contre les abus dans la formation des prix. Mais elles jugent aussi que la forme de surveillance des prix qu'elles préconisent contribuerait à lutter contre l'inflation, du fait que les cartels exerceraient une influence sur le niveau général des prix et alimenteraient l'inflation.

En outre, les associations de consommatrices ont regretté, maintes fois, la suppression de la surveillance des prix dès 1979. La vice-présidente du comité de patronage de l'initiative, la conseillère nationale socialiste Amélia Christinat a notamment déclaré: "La surveillance des prix, sous la forme instituée dès 1973, avait eu des effets bénéfiques et l'expérience positive aurait mérité d'être reconduite. Les chiffres parlent d'eux-mêmes... Depuis le 1er janvier 1979, la surveillance des prix a disparu et le coût de la vie a recommencé à grimper comme aux plus beaux jours de l'inflation..."

Quels sont ces chiffres qui parlent d'eux-mêmes ?

	<u>Année</u>	<u>Renchérissement annuel moyen en %</u>
	1970	3,6
	1971	6,6
	1972	6,7
application du 1er AF urgent	1973	8,7
	1974	9,8
	1975	6,7
application du 2ème AF urgent	1976	1,7
	1977	1,3
	1978	1,0
	1979	3,6
	1980	4,0

Une première remarque s'impose : le renchérissement s'est encore accentué durant les deux premières années d'application de l'arrêté fédéral urgent sur la surveillance des prix. Le taux d'inflation n'a commencé à reculer qu'en 1975, soit au début de la récession.

Il faut rappeler aussi qu'en 1973, le Conseil fédéral avait mis en application un véritable train de mesures contre la surchauffe qui, outre la surveillance des prix, des salaires et des bénéfices, comprenait des mesures restrictives dans le domaine des crédits, la prorogation des dispositions sur le dépôt à l'exportation, la limitation des amortissements admissibles pour les impôts sur le revenu et la stabilisation du marché de la construction.

De plus, la démarche la plus efficace contre l'inflation se fit dans le domaine de la politique monétaire, avec le passage du système des cours de changes fixes à celui des taux de changes flexibles. La Banque nationale suisse fut ainsi en mesure de contrôler la masse monétaire. Et ce fut l'application, par la Banque nationale suisse, d'une politique monétaire restrictive qui fut la véritable cause du recul du taux d'inflation observé entre 1976 et 1978.

Ensuite, durant les deux années suivantes, le renchérissement s'est à nouveau accéléré. Or, 1978 fut une année particulièrement mouvementée sur le marché des changes et le franc suisse connut des cours maximums. Nombre d'entreprises - et particulièrement celles essentiellement axées sur les exportations - eurent à en souffrir : recul des marges bénéficiaires, perte de capacité concurrentielle. Certaines se virent même menacées dans leur existence.

La BNS fut donc contrainte d'abandonner sa politique de stabilité des prix et d'intervenir sur le marché des changes. Suite à des achats massifs de dollars, la masse monétaire augmenta de près de 16% en moyenne en 1978. Le franc suisse s'affaiblit et l'économie retrouva, en partie du moins, sa

capacité concurrentielle. Mais ce changement de politique provoqua une augmentation des taux d'inflation, due à l'extension de la masse monétaire en circulation et à l'influence de l'inflation importée, masquée auparavant par la surévaluation du franc suisse.

On ne peut donc prétendre que la surveillance des prix a exercé une influence décisive sur le renchérissement entre 1972 et 1978. Elle aura eu, certes, une influence psychologique, mais qui serait restée sans effets durables sans :

- le ralentissement de la conjoncture et la récession
- une politique monétaire de stabilisation des prix
- une surévaluation du franc suisse qui atténua considérablement les effets de l'inflation importée (notamment la hausse du prix du pétrole) contre laquelle l'initiative sur la surveillance des prix serait d'ailleurs impuissante.

4.6. Effets négatifs de la surveillance des prix

Les paragraphes précédents démontrent l'inutilité de la surveillance des prix. A cela, les associations de consommatrices rétorquent qu'elles ne voient pas la nécessité de s'opposer à des mesures dont le seul tort est d'être inutiles.

Mais l'inutilité n'est pas le seul défaut de la surveillance des prix. Ainsi que le relève le Conseil fédéral : "une surveillance des prix a des conséquences toujours plus défavorables à mesure qu'elle dure plus longtemps ou même qu'elle devient une institution durable."

4.6.1. Ralentissement de l'activité économique

Les associations de consommatrices veulent, à l'aide de l'initiative, améliorer la transparence des marchés. Or, l'introduction d'une surveillance permanente des prix empêche ces derniers de remplir leur rôle d'information et de stimulation.

En effet, l'évolution des prix des biens et des services est un précieux indicateur pour les entreprises. Des prix en hausse, des bénéfices croissants incitent les entreprises à produire davantage et à investir. Cet état d'esprit stimule l'activité économique et a des effets bénéfiques sur l'emploi. Mais lorsque la surveillance des prix - qui est en soit une intervention étatique - s'exerce sur une longue période, elle provoque en général un affaiblissement des investissements, un manque de dynamisme dans la production et un désintérêt envers l'innovation.

4.6.2. Perturbations dans l'approvisionnement

En outre, les entreprises sous surveillance peuvent chercher à compenser la hausse de prix qu'on leur refuse et la perte de marge bénéficiaire qui en résulte par une diminution de la qualité de leur produit ou la fabrication d'un produit similaire plus cher, différant uniquement dans son aspect extérieur.

On constate ce genre de pratiques dans les pays à économie planifiée (pays de l'Est, URSS) où l'Etat applique un contrôle total des prix où l'on va même jusqu'à limiter la quantité vendue à supprimer la fabrication d'un bien avec comme conséquences: files d'attente, étalages vides, délais de livraisons interminables.

4.6.3. La surveillance des prix encourage les pratiques cartellaires

Cette affirmation émane de l'Office fédéral des questions conjoncturelles qui écrit, dans son dernier bulletin: "Les expériences historiques prouvent par ailleurs qu'une surveillance permanente des prix produit à la longue des effets de nature cartellaire ou analogue. On a pu constater assez nettement, après la fin de la dernière guerre mondiale, la parenté intime qui existe entre les mesures de politique des prix et les cartels. Dès la suppression du contrôle des prix, de nombreux groupements d'offrants ont conservé leurs relations d'association, constituant ainsi des cartels privés."

4.6.4. Les mauvaises expériences faites à l'étranger

Suède

Après avoir appliqué, pendant des dizaines d'années, un contrôle des prix rigoureux, la Suède vient d'abolir cette mesure. Celle-ci, en effet, avait conduit à une politique jugée trop interventionniste et provoqué nombre de perturbations économiques: déficit croissant des finances de l'Etat, ce qui est en soi un facteur d'inflation, déficit du commerce extérieur, apparition de marchés noirs ou gris.

France

Le gouvernement français, socialiste, a instauré en juin dernier, un blocage des prix et des salaires qui devrait prendre fin à la fin du mois d'octobre 1982. Durant ces quatre mois, les prix n'ont augmenté que d'environ 1%, la progression des salaires étant totalement stoppée. La fin du blocage ne devrait pas signifier la liberté pour les prix et les salaires, puisque le gouvernement poursuivra une politique dite d'encadrement. En vérité, tout le monde craint que la fin du blocage ne provoque une hausse explosive des prix et des salaires.

Quant aux entreprises, elles auront été malmenées durant 4 mois, car elles ont dû subir une hausse des prix des produits importés d'environ 10%, hausse qu'elles n'ont pu répercuter sur les prix. La surveillance que le gouvernement français compte mettre en place à la fin du blocage n'améliorera certainement pas la situation des entreprises qui se débattent déjà dans de graves difficultés.

4.7. Et la surveillance des salaires ?

En 1972, l'arrêté fédéral urgent prévoyait aussi une surveillance des salaires et des bénéfices. Pour connaître l'usage qui en a été fait, il est intéressant de lire ce qu'écrit le Conseil fédéral en 1975: "Contrairement à ce qui avait été décidé pour la surveillance des prix, les autorités n'avaient aucun véritable pouvoir d'intervention pour réduire les salaires et les bénéfices."

En fait, un projet de convention devant régler la politique à suivre en matière de surveillance des salaires fut publié le 7.2.74. Les organisations patronales l'approuvèrent, mais les syndicats le rejetèrent, quoique de façon nuancée. Le principe de la surveillance des salaires et des bénéfices ne fut pas repris dans l'AF urgent de 1975.

Le texte de l'initiative mentionne la surveillance des prix des organisations qui occupent une position dominante sur le marché. On peut estimer que les syndicats entrent dans cette définition et que le salaire peut être considéré comme un prix, celui du travail.

En effet, nombre de salariés sont représentés par des syndicats, qui négocient et fixent, d'entente avec le patronat, le niveau des salaires par le biais des conventions collectives, appliquées à l'ensemble des travailleurs et non aux seuls syndiqués. On peut donc prétendre que les syndicats occupent une position dominante sur le marché du travail de la branche ou du secteur qu'ils représentent. Et si l'on admet que le salaire est une forme de prix, on peut en déduire que les salaires conventionnels, eux aussi, devraient être soumis à la surveillance des prix au sens où l'entend l'initiative. Il en serait, dès lors, fait de l'autonomie des partenaires sociaux dans un domaine aussi fondamental que la fixation des salaires. C'est la démarche qu'a suivi le gouvernement français qui a soumis simultanément au blocage prix et salaires, qui sont dans bien des cas la principale composante des prix, notamment en Suisse.

5. LE CONTREPROJET DE L'ASSEMBLEE FEDERALE

5.1. Texte et buts du contreprojet

Le Conseil fédéral et la majorité des Chambres fédérales recommandent au peuple et aux cantons de rejeter l'initiative populaire sur la surveillance des prix et d'adopter, en lieu et place, un contreprojet libellé de la façon suivante:

Art. 31 quinquies, al. 2 bis (nouveau)

2 bis Si les moyens visés aux 1er et 2ème alinéas ne suffisent pas, la Confédération a le droit d'ordonner une surveillance des prix et l'abaissement des prix injustifiés, notamment pour les cartels et les groupements analogues. Ces mesures doivent être limitées dans le temps; elles seront cependant levées avant la date d'expiration si l'évolution des prix redevient normale.

Ce texte devrait compléter l'article conjoncturel figurant déjà dans la Constitution. Il devrait contribuer, en temps de surchauffe conjoncturelle, à endiguer les poussées d'inflation et l'augmentation de la demande. Selon le contreprojet, la surveillance des prix pourrait s'appliquer à tous les prix et non aux seuls cartels et organisations analogues.

5.2. Arguments contre le contreprojet

5.2.1. Absence d'impact psychologique

Actuellement, l'article 89 bis de la Constitution fédérale permet l'introduction de la surveillance des prix par la voie d'un arrêté fédéral urgent. Si celui-ci doit rester applicable plus d'un an, il faut qu'il soit soumis au peuple et aux cantons dans le délai d'une année à dater de son entrée en vigueur. C'est selon cette procédure qu'ont été introduits les arrêtés fédéraux urgents de 1972 et 1975.

Le contreprojet de l'Assemblée fédérale prévoit, lui, l'introduction dans la Constitution, d'un nouvel article autorisant l'application d'une surveillance des prix temporaire et de nature conjoncturelle. C'est au Conseil fédéral que reviendrait la compétence de mettre en vigueur les mesures prévues par la loi d'application. Ni les Chambres fédérales, ni le peuple, ni les cantons ne seraient consultés sur la décision de mise en vigueur de la surveillance des prix.

De ce fait, le contreprojet perd tout effet psychologique sur les citoyens. En effet, en période d'inflation galopante, il est nécessaire, pour lutter contre le renchérissement, de créer un choc propre à lutter contre la mentalité "inflationniste". Le fait de promulguer un arrêté fédéral urgent, d'en débattre aux Chambres fédérales et, le cas échéant, de le soumettre au peuple et aux cantons permet de mieux imprégner les esprits et de convaincre l'opinion publique de la nécessité de lutter contre l'inflation. En revanche, l'application sans débat de mesures découlant d'un article constitutionnel déjà existant - tel que le prévoit le contreprojet - ne permet pas de provoquer un véritable effet psychologique.

5.2.2. Risques d'abuser de la surveillance des prix.

Chaque fois qu'il a fait usage du droit d'urgence, le Conseil fédéral a dû présenter nombre d'arguments de poids d'ordre conjoncturel, propres à justifier l'usage d'une telle mesure. Dans le cas du contreprojet, le Conseil fédéral serait seul juge de l'opportunité d'introduire une surveillance des prix. Il resterait donc exposé à des pressions parlementaires et autres, le poussant à intervenir à la moindre poussée inflationniste, même passagère.

En outre, si le contreprojet précise bien que la surveillance des prix doit être limitée dans le temps, il ne renferme en revanche aucun délai précis. La décision de supprimer une telle mesure appartient donc entièrement au Conseil fédéral. On peut imaginer les pressions politiques qui pourraient pousser le Conseil fédéral à prolonger indûment, voir perpétuellement l'application d'une mesure à vocation transitoire. Les arrêtés fédéraux urgents étaient, eux, clairement limités à trois ans.

5.2.3. L'inefficacité de la surveillance des prix

Le paragraphe 4.5. explique clairement les véritables raisons du recul de l'inflation entre 1976 et 1978. La surveillance des prix n'y a joué qu'un rôle très relatif et uniquement psychologique. Le contreprojet, qui s'inspire largement des deux arrêtés fédéraux urgents, n'a aucune raison d'être plus efficace, d'autant plus qu'il ne bénéficierait même pas d'un réel impact psychologique.

5.3. Avantage du contreprojet par rapport à l'initiative

La surveillance des prix, en tant que mesure d'intervention étatique, présente de nombreux désavantages qui s'accroissent avec la durée de son application. Le contreprojet a le mérite de prévoir une surveillance temporaire et de n'être qu'un instrument de politique conjoncturelle.

Quant aux critiques adressées à la surveillance des prix dans les paragraphes précédents, elles peuvent, dans une large mesure, s'appliquer aussi bien au contreprojet qu'à l'initiative. Disons simplement que si, entre deux maux, il fallait choisir le moindre, on devrait alors opter pour le contreprojet.

6. CONCLUSIONS

- On ne peut contester la nécessité d'accorder à la lutte contre l'inflation une certaine priorité. Mais il faut reconnaître aussi que la surveillance des prix n'est pas le moyen adéquat pour lutter contre le renchérissement et que son efficacité est contestable. Les expériences faites à l'étranger le démontrent.
- Le libre jeu de la concurrence est un facteur de stabilité pour les prix.
- La concurrence, en Suisse, est bien réelle. Différentes enquêtes le confirment et notamment celles de la Commission des cartels. Elle a même plutôt tendance à s'intensifier, grâce, notamment, à la liberté des échanges. Les cartels eux-mêmes sont soumis à une certaine concurrence (outsiders, marchandises importées, produits de substitution).
- Une surveillance des prix permanente et durable exerce des effets pervers sur l'économie: ralentissement des investissements et de la production, perte de rentabilité, stagnation générale;

Tous ces effets affectent l'ensemble des entreprises et atteignent aussi l'emploi.

- Si l'on juge néanmoins qu'une surveillance des prix s'impose - pour des raisons d'ordre conjoncturel - elle doit être introduite en même temps que d'autres mesures, de politique monétaire notamment. Et pour ce faire, l'actuel article 89 bis de la Constitution, qui prévoit l'introduction d'arrêtés fédéraux par voie d'urgence et qui offre ainsi la possibilité de prendre les dispositions nécessaires le cas échéant, est suffisant et rend inutile l'introduction dans la Constitution, d'un article sur la surveillance des prix.
-

ANNEXE I

Arrêté fédéral sur la surveillance des prix, des salaires et des bénéfices

(Du 20 décembre 1972)

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,

vu le message du Conseil fédéral du 4 décembre 1972¹⁾,

arrête:

I. Mesures de surveillance

Article premier

Surveillance de l'évolution des prix

¹ Aux fins d'empêcher des abus et de renseigner la population, le Conseil fédéral est autorisé à surveiller l'évolution des prix des marchandises et des prestations de services.

² Le Conseil fédéral peut, au besoin, ordonner l'exécution d'enquêtes.

³ Il peut prescrire que les prix de détail seront affichés ou inscrits sur l'emballage.

Art. 2

Obligation d'annoncer

¹ Le Conseil fédéral peut prescrire que les hausses de prix envisagées par les cartels ou les organisations analogues au sens des articles 2 et 3 de la loi sur les cartels soient annoncées et motivées au préposé (art. 13, 1^{er} al.) avant leur entrée en vigueur.

² Pour le reste, la procédure prévue à l'article 3 est applicable.

Art. 3

Moyens destinés à empêcher les augmentations injustifiées des prix

¹ Si la surveillance de l'évolution des prix révèle une augmentation extraordinaire des prix de certaines marchandises ou de certaines prestations de

Surveillance des prix

services, on cherchera à élucider la situation par des entretiens entre le préposé (art. 13, 1^{er} al.) et les milieux concernés et, le cas échéant, à y remédier.

² Ces milieux devront fournir les renseignements requis pour l'examen de la structure des prix et produire les documents nécessaires.

³ Les prix augmentés sans raison justifiable seront abaissés. Les nouvelles augmentations de ces prix pourront être soumises à autorisation.

Art. 4

Surveillance des salaires

¹ Le Conseil fédéral est autorisé à surveiller l'évolution des salaires.

² Le Conseil fédéral peut, au besoin, ordonner l'exécution d'enquêtes.

³ En cas de hausse extraordinaire des salaires, le Conseil fédéral entend des conversations avec les groupements d'employeurs et de travailleurs dans le but de maintenir l'évolution des salaires dans une proportion économiquement supportable.

Art. 5

Surveillance des bénéfices

¹ Le Conseil fédéral est autorisé à surveiller l'évolution des bénéfices et des bénéfices distribués.

² Le Conseil fédéral peut, au besoin, ordonner l'exécution d'enquêtes.

³ En cas de hausse extraordinaire des bénéfices et des bénéfices distribués, le Conseil fédéral entend des conversations avec les entreprises concernées dans le but de maintenir l'évolution de ces bénéfices dans une proportion économiquement supportable.

II. Champ d'application des mesures contre les abus dans le secteur locatif

Art. 6

Le champ d'application de l'arrêté fédéral du 30 juin 1972¹⁾ instituant des mesures contre les abus dans le secteur locatif est étendu à l'ensemble du pays (art. 17).

III. Obligation de fournir des renseignements

Art. 7

Les autorités, organisations de l'économie et entreprises ont l'obligation, lors de procédures engagées contre elles en vertu du présent arrêté, de fournir les renseignements nécessaires à son exécution.

IV. Dispositions pénales

Art. 8

En général

1. Celui qui aura contrevenu au présent arrêté ou à ses dispositions d'exécution, en particulier celui qui n'aura pas satisfait à l'obligation de donner des renseignements, de présenter des livres de commerce ou des documents ou qui aura fourni des indications inexactes ou incomplètes, celui qui n'aura pas réduit dans la mesure ordonnée des prix de marchandises ou de prestations de services qui avaient été augmentés sans raison justifiable, celui qui aura accru au-delà de la mesure autorisée les prix de marchandises ou de prestations de service dont l'augmentation est soumise à autorisation ou qui aura accepté des prestations ou des rémunérations qui équivalent à une hausse ayant cet effet, celui qui aura violé l'obligation d'afficher les prix de détail ou de les inscrire sur les emballages, sera puni, s'il a agi intentionnellement, des arrêts ou d'une amende de 100 000 francs au plus.
2. Si l'auteur a agi par négligence, la peine sera l'amende jusqu'à concurrence de 50 000 francs.
3. La tentative et la complicité sont punissables.

Art. 9

Infractions commises dans une entreprise par un mandataire, etc.

¹ Lorsqu'une infraction est commise dans la gestion d'une personne morale, d'une société en nom collectif ou en commandite, d'une entreprise individuelle ou d'une collectivité sans personnalité juridique, ou de quelque autre manière dans l'exercice d'une activité pour un tiers, les dispositions pénales sont applicables aux personnes physiques qui ont commis l'acte.

² Le chef d'entreprise ou l'employeur, le mandant ou le représenté qui, intentionnellement ou par négligence et en violation d'une obligation juridique, omet de prévenir une infraction commise par le subordonné, le mandataire ou le représentant ou d'en supprimer les effets, tombe sous le coup des dispositions pénales applicables à l'auteur ayant agi intentionnellement ou par négligence.

³ Lorsque le chef d'entreprise ou l'employeur, le mandant ou le représenté est une personne morale, une société en nom collectif ou en commandite, une

entreprise individuelle ou une collectivité sans personnalité juridique, le 2^e alinéa s'applique aux organes et à leurs membres, aux associés gérants, dirigeants effectifs ou liquidateurs fautifs.

Art. 10

Poursuite pénale

- 1 La poursuite pénale incombe aux cantons.
- 2 Les jugements, les prononcés administratifs ayant un caractère pénal et les ordonnances de non-lieu doivent être communiqués sans délai et sans frais, en expédition complète, au Ministère public de la Confédération, à l'intention du Conseil fédéral.

V. Mesures administratives

Art. 11

L'octroi d'autorisations d'augmenter les prix de certaines marchandises ou de prestations de service peut, indépendamment de l'application des dispositions pénales, être refusé pendant un certain temps :

- a. Lorsque des prix augmentés sans raison justifiable ne sont pas réduits dans la mesure ordonnée ;
- b. Lorsque des prix dont la hausse est soumise à autorisation ont été augmentés au-delà de la mesure autorisée ou lorsque des prestations ou des rémunérations qui équivalent à des augmentations de prix ont été acceptées.

VI. Protection juridique

Art. 12

Les dispositions générales de la juridiction administrative s'appliquent aux décisions rendues en vertu du présent arrêté.

VII. Exécution

Art. 13

En général

¹ L'exécution du présent arrêté est du ressort du Conseil fédéral. Il peut déléguer ses compétences à un préposé subordonné au Département fédéral de l'économie publique.

² Le Conseil fédéral édicte les dispositions d'exécution nécessaires.

Surveillance des prix

Art. 14

Rapport

Le Conseil fédéral fait rapport une fois par an à l'Assemblée fédérale sur les mesures prises ainsi que sur leurs effets.

Art. 15

Coopération des cantons et des organisations

Le Conseil fédéral peut faire appel à la collaboration des cantons et des organisations pour appliquer le présent arrêté et ses dispositions d'exécution. Si cette collaboration cause des frais élevés aux organisations, le Conseil fédéral peut contribuer financièrement à leur couverture.

Art. 16

Exécution des enquêtes

Le secret doit être tenu sur les constatations faites, les documents consultés et renseignements obtenus à l'occasion d'exams de prix. Lors de l'application du présent arrêté, on ne fera appel à aucune personne dont la collaboration pourrait présenter le danger d'un conflit d'intérêts.

VIII. Modification de l'arrêté fédéral instituant des mesures contre les abus dans le secteur locatif

Art. 17

Pendant la durée de validité du présent arrêté, l'arrêté fédéral du 30 juin 1972¹⁾ instituant des mesures contre les abus dans le secteur locatif est modifié comme il suit:

Art. 2, titre et alinéas 1 et 2

En général

¹⁾ Le présent arrêté est applicable aux loyers des logements et des locaux commerciaux.

²⁾ *Abrogé.*

Art. 3

Abrogé

¹⁾ RO 1972 1531

Surveillance des prix

Art. 34, 3^e alinéa (*nouveau*)

³⁾ Les alinéas 1 et 2 ne sont pas applicables dans les communes dans lesquelles les mesures prévues par le présent arrêté n'entrent en vigueur qu'après le 1^{er} décembre 1972.

IX. Disposition finale

Art. 18

¹⁾ Le présent arrêté est déclaré urgent au sens de l'article 89^{bis}, 1^{er} alinéa, de la constitution. Il entre en vigueur le jour de son adoption.

²⁾ Il sera soumis à la votation du peuple et des cantons selon l'article 89^{bis}, 3^e alinéa, de la constitution et aura effet, s'il est accepté, jusqu'au 31 décembre 1975.

³⁾ Le Conseil fédéral peut l'abroger avant l'expiration de ce délai.

Ainsi arrêté par le Conseil des Etats

Berne, le 20 décembre 1972

Le président, **Lampert**

Le secrétaire, **Sauvant**

Ainsi arrêté par le Conseil national

Berne, le 20 décembre 1972

Le président, **Franzoni**

Le secrétaire, **Kochler**

Le Conseil fédéral arrête:

L'arrêté fédéral ci-dessus sera mis à exécution.

Berne, le 20 décembre 1972

Par ordre du Conseil fédéral suisse:

Le chancelier de la Confédération,
Huber

Chapitre 2: Mesures spéciales

Art. 3

Mesures visant à empêcher les augmentations de prix injustifiées

¹ En cas de persistance d'un fort renchérissement ou d'augmentations extraordinaires des prix causant des préjudices notables à l'économie, le Conseil fédéral peut édicter des dispositions pour abaisser des prix augmentés sans raison justifiable.

² Il peut ordonner qu'avant d'être publiées et appliquées, les hausses de prix soient annoncées, motivées et soumises à l'examen immédiat de l'autorité. Elle interdira les hausses de prix injustifiées.

Art. 4

Abaissement de prix injustifiés

Le Conseil fédéral peut, en cas de persistance du renchérissement, édicter des dispositions donnant la compétence d'abaisser des prix injustifiés fixés ou appliqués aux fins de tirer abusivement parti de la situation du marché, notamment lorsqu'il n'est pas tenu compte équitablement des avantages obtenus sur le cours du change ou lors de réductions des droits de douane.

Art. 5

Champ d'application

Lorsque le renchérissement et l'évolution économique le justifient, les mesures prises en vertu des articles 3 et 4 seront limitées à certains domaines ou branches économiques.

Chapitre 3: Dispositions communes

Art. 6

Obligation de fournir des renseignements

Lors de procédures engagées en vertu du présent arrêté contre des entreprises et exploitations, celles-ci, ainsi que les autorités et les organisations de l'économie, doivent fournir tous les renseignements nécessaires, produire les documents utiles et permettre de consulter les livres de commerce et pièces justificatives.

Art. 7

Voies de droit

Les dispositions générales régissant la juridiction administrative fédérale sont applicables.

ANNEXE II

Arrêté fédéral sur la surveillance des prix

(Du 19 décembre 1975)

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,

vu le message du Conseil fédéral du 29 septembre 1975¹⁾,

arrête:

Chapitre premier: Mesures générales

Article premier

Surveillance des prix

¹ Le Conseil fédéral peut surveiller l'évolution des prix des marchandises et des prestations de services.

² Il peut, au besoin, ordonner des enquêtes.

³ En règle générale, la surveillance des prix est exercée avec la collaboration des milieux intéressés.

Art. 2

Indication des prix de détail

¹ Le Conseil fédéral peut ordonner que les prix de détail des marchandises soient affichés et, pour ce qui concerne les prix des prestations de services, que le montant devant être effectivement payé soit indiqué sous une forme appropriée.

² Il peut interdire que des prix trompeurs soient indiqués dans la publicité.

¹⁾ FF 1975 II 1621

Art. 8

Dispositions pénales en général

1. Celui qui aura contrevenu au présent arrêté ou à ses dispositions d'exécution, en particulier celui qui aura violé l'obligation d'afficher les prix de détail; celui qui aura violé l'obligation d'annoncer les hausses de prix et de les motiver; celui qui n'aura pas réduit les prix dans la mesure ordonnée; celui qui n'aura pas satisfait à l'obligation de donner des renseignements ou qui aura fourni des indications inexactes; sera puni, s'il a agi intentionnellement, des arrêts ou d'une amende de 100 000 francs au plus.
2. Si l'auteur a agi par négligence, la peine sera l'amende jusqu'à concurrence de 50 000 francs.
3. La tentative et la complicité sont punissables.

Art. 9

Infractions commises dans une entreprise, par un mandataire, etc.

- ¹ Lorsqu'une infraction est commise dans la gestion d'une personne morale, d'une société en nom collectif ou en commandite, d'une entreprise individuelle ou d'une collectivité sans personnalité juridique ou de quelque autre manière dans l'exercice d'une activité pour un tiers, les dispositions pénales sont applicables aux personnes physiques qui ont commis l'acte.
- ² Le chef d'entreprise, l'employeur, le mandant ou le représenté qui, intentionnellement ou par négligence et en violation d'une obligation juridique, omet de prévenir une infraction commise par le subordonné, le mandataire ou le représentant ou d'en supprimer les effets, tombe sous le coup des dispositions pénales applicables à l'auteur ayant agi intentionnellement ou par négligence.
- ³ Lorsque le chef d'entreprise, l'employeur, le mandant ou le représenté est une personne morale, une société en nom collectif ou en commandite, une entreprise individuelle ou une collectivité sans personnalité juridique, le 2^e alinéa s'applique aux organes et à leurs membres, aux associés gérants, dirigeants effectifs ou liquidateurs fautifs.

Art. 10

Poursuite pénale

- ¹ La poursuite pénale incombe aux cantons.
- ² Les jugements, les mandats de répression et les ordonnances de non-lieu seront communiqués sans délai et sans frais, en expédition conforme, au Ministère public de la Confédération, à l'intention du Conseil fédéral.

Chapitre 4: Exécution

Art. 11

Coopération des cantons et des organisations

- ¹ Le Conseil fédéral peut faire appel à la collaboration des cantons et des organisations économiques pour appliquer le présent arrêté et ses dispositions d'exécution. Il peut contribuer financièrement à la couverture des frais des organisations.
- ² On ne fera appel à aucune personne dont la collaboration pourrait présenter le danger d'un conflit d'intérêts.

Art. 12

Maintien du secret

Le secret doit être observé sur les constatations faites, les documents consultés et les renseignements obtenus à l'occasion de procédures au sens du présent arrêté.

Art. 13

Rapport

Le Conseil fédéral fait rapport une fois par an à l'Assemblée fédérale sur les mesures prises ainsi que sur leurs effets.

Art. 14

Exécution

- ¹ Le Conseil fédéral est chargé de l'exécution. Il édicte les dispositions nécessaires à cet effet.
- ² Il peut déléguer la surveillance des prix et l'exécution de ses dispositions à un préposé subordonné au Département fédéral de l'économie publique.

Chapitre 5: Modification temporaire du droit fédéral

Art. 15

Pendant la durée de validité du présent arrêté, l'arrêté fédéral du 30 juin 1972¹⁾ instituant des mesures contre les abus dans le secteur locatif s'applique de plein droit dans toutes les communes du pays.

¹⁾ RS 221.213.1

Chapitre 6: Dispositions finales

Art. 16

- ¹ Le présent arrêté est de portée générale.
- ² Il est déclaré urgent au sens de l'article 89^{bis}, 1^{er} alinéa, de la constitution et entre en vigueur le 1^{er} janvier 1976.
- ³ Il sera soumis au vote du peuple et des cantons selon l'article 89^{bis}, 3^e alinéa, de la constitution et aura effet, s'il est accepté, jusqu'au 31 décembre 1978.
- ⁴ Le Conseil fédéral peut l'abroger avant l'expiration de ce délai.

Ainsi arrêté par le Conseil des Etats

Berne, le 19 décembre 1975

Le président, Wenk

Le secrétaire, Sauvant

Ainsi arrêté par le Conseil national

Berne, le 19 décembre 1975

Le président, Etter

Le secrétaire, Hufschmid