

**Message
sur l'initiative populaire «tendant à empêcher des abus
dans la formation des prix»**

du 9 septembre 1981

Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs,

Nous vous soumettons le message sur l'initiative populaire «tendant à empêcher des abus dans la formation des prix». Nous vous proposons d'adopter l'arrêté fédéral relatif à l'initiative populaire et au contreprojet.

Nous vous invitons, en outre, à classer les postulats suivants:

1978 P 78.390	Prix cartellaires et monopoles (N 23. 6. 78, Jaeger)
1980 P 80.456	Taux hypothécaires. Surveillance (N 1. 12. 80, Uchtenhagen)

Nous vous prions d'agréer, Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs, les assurances de notre haute considération.

9 septembre 1981

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Furgler
Le chancelier de la Confédération, Buser

Vue d'ensemble

Les organisations de consommatrices ont déposé, le 8 juin 1979, une initiative populaire «tendant à empêcher des abus dans la formation des prix», qui demande que la constitution fédérale soit complétée par un article 31^{ste} et 31^{es}. Ce dernier chargerait la Confédération d'édicter 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. Les prix abusifs devraient pouvoir être abaissés.

Les auteurs de l'initiative partent de l'idée que seule une minorité des prix résultent du libre jeu des forces du marché. Il n'y a souvent pas de contrainte à réduire les prix, faute de concurrence. Dans la mesure où les prix indiquent qu'il y a des abus d'organismes puissants sur le marché, l'Etat devrait intervenir pour corriger la situation. Nous rejetons l'idée d'une telle intervention permanente dans la formation des prix pour diverses raisons, dont la moindre n'est pas le principe de notre régime économique. Cependant nous ne méconnaissons pas que la surveillance des prix est à même de contribuer de façon sensible à la lutte contre un renchérissement massif, pour peu qu'elle soit englobée dans une politique générale de stabilisation. C'est ce que prouvent les expériences faites avec les arrêtés sur la surveillance des prix de 1972 et 1975. C'est pourquoi nous vous soumettons un contre-projet visant à compléter l'article conjoncturel (31^{quatrième}) de la constitution fédérale. Il propose une surveillance des prix s'inspirant de motifs de politique conjoncturelle. Elle serait appliquée seulement lorsque les autres mesures de stabilisation tendant à éviter les poussées inflationnistes ne suffiraient pas. Elle devrait être limitée dans le temps et être abrogée en cas d'accalmie de l'évolution des prix.

Message

1 **Forme**

11 **Aboutissement**

L'initiative populaire «tendant à empêcher des abus dans la formation des prix» a été déposée le 8 juin 1979 en la forme d'un projet rédigé de toutes pièces. Avec 133 082 signatures valables, elle a donc abouti (FF 1979 II 532); elle est munie d'une clause de retrait.

12 **Teneur**

L'initiative demande que soit ajouté à la constitution fédérale l'article suivant:

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.

2 **Surveillance des prix**

21 **Généralités**

Depuis que l'arrêté fédéral urgent sur la surveillance des prix (RO 1975 2552) est arrivé à échéance, les discussions au sujet de cet instrument de la politique économique n'ont guère cessé. C'est ce qui ressort en particulier des diverses interventions en vue de sa prorogation ou de l'introduction de mesures de surveillance de l'évolution des prix. Certaines d'entre elles ont été faites déjà pendant la période de validité de l'arrêté sur la surveillance des prix. En 1978, les conseillers nationaux Grobet et Jaeger ont déposé une initiative individuelle visant à introduire une surveillance des prix s'inspirant soit de la politique conjoncturelle, soit de la politique de la concurrence, et c'est l'année suivante que les organisations de consommatrices (Konsumentinnenforum der deutschen Schweiz, Fédération romande des consommatrices, Associazione consumatrici della Svizzera italiana) déposaient leur initiative populaire «tendant à empêcher des abus dans la formation des prix». Par ailleurs, la Commission du Conseil national chargée d'étudier l'initiative parlementaire du conseiller national Waldner visant à compléter la constitution fédérale par un article sur la protection des consommateurs a décidé de proposer également au plénum un article constitutionnel sur des mesures de surveillance des prix de durée limitée. Elle propose à cet effet de compléter l'article conjoncturel de la constitution (art. 31^{quinquies}) par un alinéa 2^{bis} (FF 1979 II 60).

Plusieurs interventions parlementaires ont demandé l'introduction d'une surveillance des taux hypothécaires, à la suite de la hausse annoncée par les

banques en été 1980 mais retirée peu après. En 1981 le groupe PDT/PSA/POCH a déposé une interpellation demandant la réintroduction immédiate de la surveillance des prix. Enfin, la récente hausse des coûts de l'assurance maladie a poussé le conseiller national Renschler à présenter une motion demandant l'introduction de la surveillance des prix dans le domaine de la santé.

Les mesures pour agir sur les prix et surveiller leur évolution ne sont pas un phénomène des temps modernes, bien au contraire; elles sont presque aussi anciennes que l'histoire écrite de l'humanité. Depuis le début des gouvernements organisés, on a cherché un peu partout à agir sur l'évolution des prix et des salaires. C'est ainsi par exemple qu'Hammourabi avait introduit voilà environ 4000 ans à Babylone, dans l'un des premiers codes législatifs écrits, un contrôle strict des salaires et des prix. L'essai de grande envergure de Dioclétien, à la fin du 3^e siècle de notre ère, mérite aussi d'être mentionné, puisqu'il cherchait déjà, par des contrôles économiques et la fixation de prix maximums, à maîtriser une inflation galopante.

Les pères de l'Eglise et les scolastiques du Moyen-Age ont eux aussi cherché à déterminer ce qu'est un prix juste ou équitable, comme on dit de nos jours.

En Suisse également, différentes villes et régions ont connu, au 15^e et au 16^e siècle, une surveillance officielle des prix des principales denrées alimentaires. Les dépassements des prix maximums étaient à l'époque sévèrement punis par la privation du droit de bourgeoisie et des peines corporelles.

Il est donc manifeste que l'idée qu'il existe pour les biens et les services importants un prix ressenti comme «équitable», et qu'il incombe au gouvernement de le garantir, a de tous temps prévalu dans les pays civilisés.

22 Expériences en matière de surveillance des prix

L'aperçu ci-après entend montrer sous quelles formes, dans quel contexte économique et avec combien de succès des mesures de surveillance des prix ont été adoptées. Cette rétrospective devrait aussi fournir des indications sur la manière dont, et sur les situations où un recours à des mesures de politique des prix peut apporter une contribution judicieuse à la stabilisation du niveau des prix. Nous entendons par mesures de surveillance des prix un large spectre d'instruments plus ou moins interventionnistes de politique des prix, à commencer par les appels à la modération dans la formation des prix, et pouvant aller jusqu'à un blocage général des prix.

221 Les diverses mesures de surveillance des prix

Le premier pas en matière de politique des prix consiste en ce que les autorités appellent les producteurs, les importateurs et les distributeurs à faire preuve de modération dans la formation de leurs prix et à se contenter de marges bénéficiaires calculées au plus juste. Comme seconde mesure visant à influencer la formation des prix, les autorités peuvent édicter des directives concernant la fixation des prix et engager les entreprises à s'en tenir à certains critères lors de

la formation des prix. L'étape suivante est le contrôle des prix comportant pour l'entrepreneur l'obligation d'annoncer les hausses de prix prévues. Les autorités n'interviennent que pour corriger à la baisse les prix dont l'augmentation est injustifiée. Si l'obligation d'annoncer les hausses est assortie d'un délai d'attente et que l'augmentation ne peut donc entrer en vigueur qu'après un certain temps, deux ou trois mois par exemple, cette mesure peut s'avérer fort efficace. Le contrôle des prix peut être accentué par l'introduction d'un système d'autorisations, l'augmentation des prix ne pouvant être appliquée que si elle a été préalablement annoncée aux autorités et si celles-ci ont expressément accordé leur autorisation. La mesure la plus contraignante de la politique des prix est le blocage général. Bien que son efficacité soit sujet de controverses, de nombreux pays l'ont appliquée à différentes reprises, mais généralement pour de brèves périodes uniquement. Pour éviter que la suppression du blocage entraîne une hausse massive des prix, on la fait généralement suivre de la mesure moins dirigiste du contrôle des prix.

On ne peut apprécier les interventions touchant à la politique des prix que dans la mesure où l'on connaît leurs effets précis. C'est ainsi qu'elles peuvent porter sur tous les biens ou sur certains groupes de marchandises seulement. Le blocage des prix peut perdre beaucoup de sa rigueur s'il n'englobe qu'un seul article ou si sa validité est limitée à quelques jours. D'un autre côté, une obligation d'annoncer liée à un délai d'attente de trois mois peut exercer des effets fort incisifs, proches de ceux d'un blocage des prix.

L'application de mesures de politique des prix peut se faire de deux manières. Le plus souvent, la surveillance des prix est imposée par le moyen d'une ordonnance dotant une autorité de surveillance des prix de pouvoirs d'intervention dans le processus de la formation des prix (ex: Council of Wage and Price Stability aux USA). Mais il existe aussi des systèmes mixtes faisant appel à la collaboration des associations d'entreprises et des organisations économiques (ex: Autriche, Belgique, France). Dans ce cas, c'est par des ententes communes et des «actions concertées» que l'on cherche à atteindre le but visé.

222 Mesures de politique des prix à l'étranger

Nous bornerons ici nos considérations aux dix à quinze dernières années et aux pays membres de l'OCDE. Les conditions étant variables dans les différentes économies nationales, on ne saurait appliquer sans plus les conclusions à la situation telle que nous la connaissons en Suisse. Il est néanmoins possible de tirer certaines leçons des expériences faites.

C'est vers la fin des années 1960 que la politique des prix a repris en quelque sorte toute son actualité. Cela était dû avant tout à la forte hausse des prix résultant de la conjoncture dans presque tous les pays. A cette époque, l'objectif le plus impérieux de la politique économique était de maintenir la stabilité de la monnaie. Entre 1969 et 1974, pas moins de 17 pays européens membres de l'OCDE, de même que les USA, sont intervenus pour des périodes plus ou moins longues dans la formation des prix. La principale différence par rapport à la surveillance des prix pratiquée à la même époque en Suisse réside

dans l'assujettissement des salaires à la politique des prix. Les mesures prises pour lutter contre l'inflation ont varié d'un pays à l'autre compte tenu de la situation juridique et des objectifs visés par la politique économique.

Certains pays ont recouru par moment à des mesures de politique des prix pour d'autres raisons que la seule lutte contre l'inflation. Il s'agissait par exemple d'empêcher des hausses de prix injustifiées lors d'une modification du système fiscal (par ex. : l'introduction de la taxe sur la valeur ajoutée) ou lors d'une majoration des impôts indirects. Dans d'autres cas on cherchait à expliciter les reports de coûts dus aux variations des cours de change. Cependant, le recours à court terme à la politique des prix a aussi eu pour but dans certains cas de rendre plus difficiles des hausses de prix avant l'introduction d'un programme complet de lutte contre l'inflation.

Pour ce qui est de leur activité sur le plan de la politique des prix, on peut ranger les pays occidentaux en trois catégories.

Il y a d'abord ceux qui utilisent pour ainsi dire durablement la surveillance des prix comme instrument de la politique des prix, tout en lui donnant une importance variable selon les périodes (ex. : Danemark, Norvège, Pays-Bas, Suède). Il y a ensuite les pays qui ont accordé au début beaucoup d'importance à la surveillance des prix, mais qui n'usent plus depuis quelques années de cet instrument que dans une mesure limitée ou qui ont consenti à des assouplissements importants (ex. : Espagne, France, Grande-Bretagne, USA). Il y a enfin les pays qui ont renoncé à des interventions fortes et directes de l'Etat, et qui cherchent plutôt à demander un comportement raisonnable des partenaires sociaux (ex. : Autriche, République fédérale d'Allemagne).

A considérer les expériences faites par le passé à l'étranger en matière de politique des prix, on constate que cette dernière n'a eu un succès relatif que lorsqu'elle s'est accompagnée d'un programme complet de mesures anti-inflationnistes. Même lorsqu'il s'agissait de garantir des changements dans le secteur fiscal ou monétaire, la surveillance des prix a constitué un complément utile.

223 Mesures de politique des prix en Suisse

223.1 Contrôle des prix avant et pendant la deuxième guerre mondiale

C'est en corrélation avec la dévaluation du franc suisse, en 1936, que la Confédération est pour la première fois intervenue massivement dans la formation des prix (ACF du 27 septembre 1936; RO 52 766). Les hausses de prix furent en effet soumises à une autorisation officielle. Ces mesures furent peu à peu abrogées à partir de 1937; seuls demeurèrent le contrôle des loyers et celui des fermages.

L'arrêté du Conseil fédéral du 1^{er} septembre 1939 concernant le coût de la vie et la protection de l'approvisionnement régulier du marché (RO 55 825) édicté lors de la déclaration de la deuxième guerre mondiale, entendait éviter «une hausse injustifiée du coût de la vie», permettre «l'adaptation à la situation économique» et protéger «l'approvisionnement régulier du marché».

Dans un premier temps, le blocage général des prix fut décrété. Les augmentations de prix devaient être annoncées à l'Office fédéral du contrôle des prix, justifications à l'appui. Il est vrai que d'importants secteurs économiques durent être soumis à une réglementation différente (exportations, marché des biens-fonds, tarifs ferroviaires et des assurances, intérêts bancaires). L'Office du contrôle des prix collaborait étroitement avec les services cantonaux compétents et les services communaux de contrôle des prix récemment créés. Pour fixer les prix et statuer des demandes d'autorisation, l'Office fédéral se fonda sur l'évolution des différents facteurs de coûts. Pour permettre un contrôle constant du respect des prescriptions en matière de prix, chacun était tenu de fournir tout renseignement et justificatif nécessaires.

223.2 Surveillance des prix de la période d'après-guerre

C'est fin 1952 que le régime des pleins pouvoirs et de l'économie de guerre prirent fin. La plupart des dispositions en matière de prix avaient déjà été abrogées auparavant. Seules subsistaient celles qui concernaient les loyers et les fermages, ainsi que quelques denrées alimentaires, parce qu'on n'entendait pas encore abandonner ces secteurs au libre jeu des forces du marché. C'est ainsi que le parlement adopta le 26 septembre 1952 un additif constitutionnel en la matière, qui fut approuvé par le peuple et les cantons le 23 novembre 1952 (RO 1952 1081). Cette réglementation, d'une durée d'application limitée, fut par la suite remplacée par la loi fédérale du 21 décembre 1960 sur les marchandises à prix protégés et la caisse de compensation du prix des œufs et des produits à base d'œufs (RS 942.30). Son champ d'application s'étend à la formation du prix des marchandises touchées par les mesures de protection ou de soutien prises par la Confédération en faveur d'importantes branches économiques ou professions menacées, ou encore en faveur de l'agriculture. Ces mesures concernaient notamment les prix du lait, de la viande, des œufs, des fruits, des légumes, des denrées fourragères, du sucre, des fleurs et des plantes en pots.

Après l'expiration du régime des pleins pouvoirs et de l'économie de guerre, l'additif constitutionnel susmentionné servit aussi de base au contrôle des fermages. Mais étant donné que l'on considérait comme un objectif durable de la politique économique le contrôle des fermages agricoles, on le régla dans la loi fédérale du 21 décembre 1960 sur le contrôle des fermages agricoles (RS 942.10). Aux termes de cette loi, le bailleur aussi bien que le fermier sont tenus de soumettre le fermage convenu à l'autorisation de l'autorité compétente. Ce sont les cantons qui sont chargés de l'application du contrôle des fermages.

Il existe aussi des contrôles officiels des prix dans le secteur des loyers. Pendant et après la deuxième guerre mondiale, les loyers ne pouvaient être négociés qu'avec une autorisation officielle. Cependant, les dispositions en matière de contrôle des loyers furent peu à peu assouplies ou abrogées. A la fin de 1970, les mesures de surveillance des loyers fondées sur le droit d'urgence furent entièrement supprimées pour faire place à une législation sur les abus. L'article constitutionnel nécessaire à cet effet (art. 34^{septies}) fut adopté en 1972 (RO 1972 1512). Ce dernier charge la Confédération d'édicter des prescriptions en

vue de protéger les locataires de loyers excessifs et d'autres prétentions abusives des bailleurs. A l'origine, ces mesures n'étaient applicables qu'aux communes connaissant une pénurie de logements ou de locaux commerciaux. Ce mandat d'ordre législatif a été accompli par l'arrêté fédéral du 30 juin 1972 instituant des mesures contre les abus dans le secteur locatif (RS 221.213.1). Pendant la durée des arrêtés sur la surveillance des prix de 1972 (RO 1972 3112) et 1975 (RO 1975 2552), le champ d'application de cet arrêté contre les abus a été étendu à l'ensemble du territoire suisse. Peu avant l'échéance de ces arrêtés, le Conseil fédéral a établi, par son ordonnance du 11 décembre 1978 (RS 221.213.12), la liste des communes soumises à l'arrêté contre les abus. Cette ordonnance a été modifiée le 2 avril 1980 (RO 1980 319), le nombre des communes qui y sont soumises ayant été élargi. A l'heure actuelle, 1533 des 3029 communes du pays sont soumises à l'arrêté contre les abus. Une révision est en cours.

L'arrêté fédéral instituant des mesures contre les abus dans le secteur locatif, limité à l'origine à cinq ans, a été modifié le 9 juin 1977 (RO 1977 1263) dans le sens d'une meilleure protection des locataires, et prolongé jusqu'au 31 décembre 1982. Une autre prolongation de la durée de validité a été proposée (FF 1981 II 201).

223.3 Arrêtés sur la surveillance des prix de 1972 et 1975

Au début des années 1970, lorsque le renchérissement s'aggrava toujours plus rapidement en Suisse comme ailleurs, les chambres fédérales adoptèrent en décembre 1972 tout un ensemble de mesures pour atténuer la surchauffe économique. Parmi ces mesures figurait l'arrêté fédéral du 20 décembre 1972 sur la surveillance des prix, des salaires et des bénéfices (arrêté sur la surveillance des prix de 1972, RO 1972 3112). Il avait pour but d'éviter des hausses de prix excessives de certains produits et services et de les limiter à un niveau justifié. Il s'agissait en outre d'améliorer la transparence du marché, de favoriser la prise de conscience du public en matière de prix et de qualité, de briser la mentalité inflationniste, et de mieux renseigner l'opinion publique sur l'évolution des prix.

L'arrêté sur la surveillance des prix de 1972 se fondait sur l'article 89^{bis}, 1^{er} et 3^e alinéas, de la constitution fédérale. Il fut mis immédiatement en vigueur avec échéance à la fin de 1975. Avant l'expiration de l'arrêté sur la surveillance des prix de 1972, l'assemblée fédérale approuva, le 19 décembre 1975, un nouvel arrêté fédéral urgent sur la surveillance des prix (arrêté sur la surveillance des prix de 1975, RO 1975 2552), dont l'échéance était fixée à la fin de 1978. Cet arrêté sur la surveillance des prix de 1975 dut lui aussi, faute d'une base constitutionnelle ordinaire, être fondé sur l'article de la constitution fédérale relatif au droit d'urgence.

Les arrêtés sur la surveillance des prix de 1972 et 1975 constituaient une intervention, à vrai dire limitée, dans la libre formation des prix. La surveillance des prix telle qu'elle existait alors ne constituait ni un blocage des prix ni un contrôle des prix tels qu'on les connaît ailleurs. La surveillance des prix visait avant tout à empêcher les hausses de prix injustifiées. Ne s'en trouvaient pas

affectées les hausses de prix motivées par l'augmentation des coûts, tels que ceux du personnel, des capitaux, ou des matières premières. Étaient soumis à cette mesure, aux termes de l'arrêté de 1972, tous les biens et services; aux termes de l'arrêté de 1975, seulement les prix des marchandises et des services mentionnés dans une liste de treize secteurs et branches économiques figurant dans l'ordonnance du Conseil fédéral du 19 décembre 1975 (RO 1975 2557). De plus – mais cela à vrai dire seulement depuis 1976 et uniquement pour ce qui est des marchandises importées, des banques et de l'hôtellerie – même les prix non majorés pouvaient être abaissés pour peu qu'on les ait fixés ou maintenus en exploitant abusivement la situation du marché. Tel était notamment le cas lorsque l'évolution favorable du cours des changes n'était pas répercutée équitablement sur les prix à la consommation et que le maintien de prix élevés s'avérait donc abusif.

Le Conseil fédéral chargea un préposé de l'application des mesures de surveillance des prix, lequel était assisté par une commission consultative. L'application était du ressort du bureau du préposé. En 1973 et 1974, ce bureau occupait 21 personnes. Cet effectif put par la suite être progressivement réduit, compte tenu de l'évolution conjoncturelle.

Pour ce qui est des secteurs et branches économiques désignés par le Conseil fédéral, les cartels et les organisations analogues à des cartels étaient tenus d'annoncer et de justifier les hausses de prix qu'ils envisageaient lorsqu'ils publiaient des prescriptions en matière de prix, des prix indicatifs ou des recommandations. L'entrée en vigueur de ces décisions n'était possible qu'avec l'approbation du préposé à la surveillance des prix. Au surplus, n'importe qui pouvait faire rapport à la surveillance des prix en cas de contestation. On a parlé à ce sujet d'un «mur des lamentations». Le préposé établissait les faits et recherchait une solution à l'amiable. Il avait la compétence d'abaisser par décision les prix non justifiés. Ces décisions pouvaient faire l'objet d'un recours au Département fédéral de l'économie publique puis au Tribunal fédéral.

Une obligation d'afficher les prix fut introduite à titre auxiliaire, en même temps que la surveillance des prix (RS 942.211.3). Son but était de rendre apparents les mouvements de prix et de favoriser la conscience qu'en avait le public. De par son application, l'obligation d'afficher les prix devint aussi de plus en plus un instrument destiné à favoriser la loyauté de la concurrence et à empêcher les abus. L'obligation de faire connaître les prix des marchandises et des services a depuis lors été introduite le 23 juin 1978 dans la loi fédérale sur la concurrence déloyale (RS 241).

Au cours des six années de pratique de la surveillance des prix, le préposé a reçu plus de 36 000 rapports. Environ 6500 concernaient des demandes de hausse de prix de la part d'entreprises et d'organisations économiques soumises à l'obligation d'annoncer et de motiver.

En matière de surveillance des prix, l'obligation d'annoncer et de justifier se révéla en particulier efficace pour ce qui est des hausses de prix des cartels et des organisations analogues. Elle a permis de suivre l'évolution des prix dans les branches économiques qui y étaient soumises. Cette obligation a constitué un pilier essentiel du système et a dans une large mesure contribué à l'accomplissement de la tâche fixée.

Les hausses de prix abusives se rencontraient alors avant tout lorsqu'un petit nombre d'entreprises dominaient le marché (marchés captifs). Ailleurs, la baisse de la demande a contraint les entreprises soumises à une forte pression concurrentielle à abaisser leurs prix. Sur les marchés captifs par contre, les mêmes changements n'ont souvent pas entraîné de réactions et ont même mené parfois à des hausses de prix.

La surveillance du report des avantages en matière de cours de change s'est révélée plus compliquée. En effet, il n'y avait sur ce plan-là ni entreprises ni organisations pour faire rapport. Il fallut souvent procéder à des enquêtes complètes pour déterminer les entreprises ayant bénéficié de tels avantages.

Le préposé a établi à l'intention du Conseil fédéral et du public un rapport complet (Surveillance des prix 1973-1978. Rapport final du préposé à la surveillance des prix. Berne 1979). Ce rapport examinait en détail les conséquences de la surveillance. Ces considérations sont demeurées pour la plupart incontestées. De l'avis du préposé, les interventions ont dans de nombreux secteurs exercé un effet direct sur les prix. Les hausses de prix ont été ramenées à des taux justifiés par les coûts (ex. : prix de l'essence, de l'énergie électrique, des produits pharmaceutiques et des automobiles). En cas de hausse subite des coûts, des arrangements ont été trouvés de manière à ce que, par la suite, les prix se réduisent parallèlement à l'abaissement des coûts (ex. : supplément sur le papier et le ciment dû à la hausse des prix de l'huile lourde, réglementation en ce qui concerne le sucre pour les eaux minérales édulcorées, supplément de 10 centimes sur la crème à café). Indépendamment de l'évolution des coûts, le préposé a également tenu compte d'autres critères: conséquences d'une augmentation des prix sur l'indice national des prix à la consommation, préservation du pouvoir d'achat de certains groupes sociaux, effet d'avertissement exercé par certaines hausses de prix, etc. (ex. : la surveillance des taux hypothécaires). En plus des effets directs, on a également pu constater des conséquences indirectes. Ainsi, certaines entreprises s'en sont tenues en matière de formation des prix aux directives relatives aux hausses de prix ou au report des bénéfices de change; des mécanismes habituels de report ne se sont pas produits ou ont été interrompus; enfin d'une manière générale, on a fait preuve de retenue dans le calcul des prix.

Les mesures de surveillance des prix ont également exercé des effets psychologiques. Souvent, on a renoncé à des hausses de prix pour éviter des discussions avec le préposé. Le public a été encouragé à prendre davantage conscience des prix, et la mentalité inflationniste a progressivement diminué.

Comme l'expose le préposé dans son rapport, tous ces effets ont eu des conséquences favorables sur l'évolution du niveau des prix, et l'on n'a pas observé d'effet secondaire ou ultérieur durable sur l'économie nationale, ni de perturbation du marché.

3 Surveillance des prix et régime économique

Il s'agit ici d'apprécier les mesures de surveillance des prix en tant qu'instrument de politique économique. On entend par surveillance des prix le méca-

nisme d'intervention de l'autorité dans le processus de formation des prix. Les interventions visent à freiner le renchérissement d'une manière générale ou sur certains marchés. Les partisans d'une surveillance des prix estiment que les mesures classiques de lutte contre l'inflation, à commencer par la politique monétaire, donnent des résultats insuffisants. Ils invoquent le manque de concurrence sur les marchés captifs, et arguent de l'inefficacité ou de la lenteur des mesures de stabilisation. C'est dire que les motifs à l'appui de l'introduction d'une surveillance des prix sont multiples. Nous en ferons état dans la première partie de ce chapitre (chiffre 31), à laquelle succédera une appréciation de la surveillance des prix sous l'angle économique (chiffre 32). Enfin, nous analyserons quelle est sa contribution à la stabilité des prix du point de vue de la politique conjoncturelle et de la concurrence. Ces réflexions s'inspireront principalement de considérations relevant de l'économie publique, les arguments de caractère politique et psychologique n'étant traités qu'à titre accessoire du fait qu'une autre partie du présent message leur est consacrée.

31 Motifs en faveur d'une surveillance des prix

311 Motifs relevant de la politique de la concurrence

La politique suisse en matière de concurrence se fonde sur le principe de la lutte contre les abus. Les cartels et les organisations analogues à des cartels ne sont pas interdits en principe, mais l'on tend uniquement à éliminer les effets découlant d'abus commis par ces organismes.

Une surveillance des prix motivée par la politique de la concurrence part de l'idée que les conditions de la concurrence ne sont pas remplies sur tous les marchés des marchandises et des services. Il s'agit de tous les secteurs dans lesquels des cartels ainsi que des entreprises privées ou de droit public occupent une position dominante ou exercent une influence déterminante sur le marché, ou encore dans lesquels il n'est pas possible de faire régner des conditions de concurrence (par ex.: secteurs administrés par l'Etat). Pour ce qui est de la formation des prix, des entreprises ayant un caractère de monopole, des cartels et des organisations analogues, peuvent imposer des prix plus élevés que si la concurrence existait. La surveillance des prix motivée par la politique de la concurrence vise donc les prix des biens et des services qui sont offerts sur des marchés où la concurrence est peu active. A cet égard, la surveillance des prix a pour tâche de corriger les prix abusifs de monopoles ou de cartels et de provoquer une redistribution, des entreprises vers les consommateurs, des bénéfices excessifs dus à des positions de monopole, sous la forme de prix plus bas.

Ni une législation sur les abus ni une législation d'interdiction ne peuvent garantir que des conditions de concurrence règnent sur l'ensemble des marchés des biens. Une surveillance des prix s'inspirant de la politique de la concurrence – telle que la prévoyait le projet des experts pour une révision de la loi sur les cartels – a donc un caractère durable. Elle devrait s'occuper en premier lieu des hausses de prix découlant d'une utilisation abusive d'une position de force. Indépendamment de cela, elle devrait prévenir le maintien abusif des

prix en vigueur en dépit de réductions de coûts par suite d'avantages en matière de change ou d'abaissement des redevances à l'Etat (par ex.: impôts, droits de douane). On a renoncé aux recherches sur l'ensemble de la structure des prix, qui demandent beaucoup de travail.

312 Motifs relevant de la politique conjoncturelle

La surveillance des prix motivée par la politique conjoncturelle se fonde sur deux catégories de considérations. Toutes deux sont liées à certaines idées au sujet du processus inflationniste. La première d'entre elles fait valoir que les mesures classiques de lutte contre l'inflation, en particulier dans les domaines monétaire, du crédit et des finances publiques, ne peuvent être appliquées avec des chances de succès que lorsqu'il existe déjà une inflation due à un excédent de la demande. Si en revanche l'inflation est due à un resserrement de l'offre, la politique monétaire ne parvient pas à freiner comme on le voudrait le renchérissement, du fait qu'elle agit presque exclusivement sur les quantités produites et non pas sur les prix pratiqués. En cas d'inflation due à l'offre, les prix peuvent être majorés indépendamment de l'évolution de la demande. Tel est le cas lorsqu'il y a domination de marché. Comme il n'est pas possible dans un tel type d'inflation d'agir par des mesures sur l'ensemble de la demande, force serait d'intervenir directement dans la formation des prix. La tâche de la surveillance des prix consisterait par conséquent à empêcher les majorations de prix non justifiées, c'est-à-dire allant au-delà de la hausse des coûts.

La seconde de ces catégories de considérations part de l'idée que les possibilités de hausses abusives des prix s'accroissent fortement dans les périodes de surchauffe économique et d'excès de la demande. Dès lors, les hausses de prix de caractère inflationniste réduisent la transparence du marché pour les consommateurs tout en portant atteinte à la discipline des fournisseurs en matière de prix.

Comme le prouvent les expériences faites en Suisse, en cas d'inflation persistante, la loi de l'offre et de la demande perd une grande part de son poids: les prix ne peuvent plus remplir que dans une mesure insuffisante la fonction motrice et directrice qui leur est attribuée.

Si les prix montent sans cesse, ce sont bien plutôt souvent les expectatives en matière de prix qui dictent la décision d'achat. On achète à n'importe quel prix aujourd'hui, parce que l'on craint que les biens ou les services en cause soient demain sensiblement plus chers. En d'autres termes, le renchérissement attendu se répercute sur les négociations quant au prix. La surveillance des prix, qui ne constitue qu'un élément auxiliaire d'une politique globale, devrait briser ce processus d'auto-accélération. Il s'agirait en particulier de veiller à ce que les prix ne fument pas vers le haut dans la phase finale d'une période d'essor économique. En brisant les expectatives inflationnistes tant du côté de l'offre que de celui de la demande, on viserait donc à accélérer le passage de la phase inflationniste vers une phase de stabilité de la valeur de l'argent, en réduisant les frictions. Cela permettrait aussi d'engager de façon moins massive les instruments visant à atteindre les raisons originelles d'une poussée inflation-

niste, c'est-à-dire ceux de la politique de l'argent, et d'atténuer les conséquences négatives d'une restriction trop rigoureuse de la masse monétaire avant tout pour ce qui est du marché du travail, c'est-à-dire sur la situation de l'emploi; une surveillance des prix efficace pourrait atténuer sensiblement ces désavantages.

313 Motifs relevant de la politique en faveur des consommateurs

Outre l'intérêt qu'il a à des prix aussi favorables que possible, le consommateur ressent également à cet égard un certain besoin d'information. Il voudrait pouvoir se faire une idée aussi rapide et complète que possible de l'offre quant aux prix. Sur ce plan, l'obligation d'afficher les prix est fort utile. Cependant, il ne faut pas non plus négliger le fait que des hausses de prix peuvent aussi être en relation soit avec des améliorations de qualité, et que des prix stables peuvent correspondre à une qualité en baisse.

Les expériences en matière de surveillance des prix ont toutefois fait apparaître un autre besoin d'information. La surveillance des prix exerçait en effet une fonction de «mur des lamentations», le préposant celle d'un «ombudsmann» auquel les consommateurs recherchant des conseils pouvaient s'adresser. Il s'agissait donc d'aider les consommateurs désécurisés qui, du fait d'un certain caractère d'anonymat du marché, se sentaient quelque peu perdus en leur qualité de partenaires les plus faibles.

32 Surveillance des prix dans le système d'économie de marché

Toute économie nationale se trouve confrontée à des problèmes de pénurie et à certaines questions fondamentales: que faut-il produire, comment, en quelles quantités, et pour qui; comment doit-on organiser la production et la répartition des biens; quel est le système économique souhaitable?

Le principe du jeu des forces du marché aussi libre que possible est reconnu dans notre pays. Les piliers essentiels de ce système sont, outre la propriété privée, la concurrence et la formation des prix par les mécanismes du marché. C'est dire que la libre formation des prix fait partie de notre régime économique, garanti par la constitution fédérale et par la législation. Des interventions durables de l'Etat dans l'aménagement des prix ne sont donc pas compatibles avec ce principe. Certains marchés soustraits à la concurrence sont, il est vrai, exclus de ce système, pour des motifs supérieurs de la politique d'Etat.

La concurrence contraint les fournisseurs de biens et de services à s'adapter sans cesse aux conditions variables de l'offre et de la demande. Mais elle exerce aussi une pression constante sur les prix et exige par conséquent un usage aussi économique que possible des facteurs de production. C'est dire qu'une concurrence dure garantit à notre économie un degré élevé d'efficacité, en ce sens qu'elle contraint les chefs d'entreprises à faire preuve d'un comportement dynamique, à rationaliser et à renouveler leur production. Une concurrence insuffisante entraîne un vieillissement des structures, des distorsions économiques et des évolutions erronées. Les branches qui ne sont pas exposées à la

concurrence manquent de dynamisme et de rigueur dans le calcul des coûts. Elles ont tendance à ne pas innover et courent le risque d'être dépassées par les événements. A long terme, c'est la capacité de concurrence de l'économie dans son ensemble qui en pâtit. Cela peut avoir – en particulier pour un pays aussi étroitement lié que la Suisse à l'économie mondiale – des conséquences graves sur le plan du niveau de vie et du plein emploi. La concurrence implique en outre que les prix peuvent exercer leur fonction de régulateurs du marché. Si les prix n'étaient plus déterminés par les forces du marché, d'autres critères d'attribution devraient se charger de cette tâche.

Mais les consommateurs eux aussi ont un intérêt vital à un bon fonctionnement de la concurrence. Il leur garantit un prix conforme à la conjoncture tout en leur permettant d'acquérir un produit correspondant à l'état actuel du progrès technique. Normalement, les consommateurs se trouvent beaucoup mieux servis par la concurrence et par des prix résultant du jeu des forces du marché que par des prix contrôlés par l'Etat. Une surveillance des prix travaillant par exemple sur la base de suppléments fixes de bénéfice réduit également la stimulation à améliorer les produits et les méthodes de production.

Quelle que soit l'importance du mécanisme des prix, on ne saurait cependant oublier que ceux-ci ne sont pas seuls à déterminer l'équilibre entre l'offre et la demande. Sur le marché du logement et sur celui du travail, par exemple, les niveaux des loyers et des salaires ne suffisent pas à assurer l'équilibre. Bailleurs et employeurs ont en effet recours à d'autres critères que le loyer et le salaire, comme l'âge, le sexe ou la nationalité, lorsqu'il s'agit de faire un choix. Cet exemple ne doit pas être compris comme un jugement de valeur. Il est destiné à bien montrer que, sur de nombreux marchés, le prix est certes le critère essentiel, mais non le seul, lorsqu'il s'agit de choisir entre les demandeurs des marchandises ou des services qui sont rares. Il importe de reconnaître qu'on ne peut pas éliminer le critère «prix» sans simultanément se rendre compte par quoi l'on est prêt à le remplacer. Il ne s'agit donc pas de savoir si l'on veut atténuer le mécanisme de prix, mais quels autres critères on entend faire intervenir à sa place.

Les entreprises peuvent réagir de différentes manières à la surveillance des prix. Elles peuvent prendre leur parti de l'amincissement de leur bénéfice, et elles seront d'autant plus disposées à le faire que la surveillance des prix sera décrétée à titre temporaire. Mais les entreprises peuvent aussi chercher à réduire leurs coûts par un abaissement de la qualité de leurs produits, afin d'échapper à la surveillance des prix. Elles peuvent aussi éliminer de leur assortiment les biens dont les prix sont réglementés et les remplacer par des produits plus chers, modifiés le cas échéant uniquement dans leur présentation extérieure. C'est là un artifice souvent utilisé dans les économies planifiées ou dirigistes pour imposer des hausses de prix tout en éveillant simultanément l'impression d'une stabilité de la valeur de l'argent. Enfin, et c'est là sans doute la mesure la plus incisive, les entreprises peuvent limiter la quantité vendue ou même ne plus offrir du tout les biens en question. Les conséquences en sont soit de longs délais de livraison, soit des files d'attente, soit des étalages vides.

Ces exemples montrent que les interventions dans le libre jeu des forces du marché et dans le rôle sélectif des prix peuvent entraîner des réactions indé-

sirables et disproportionnées. La surveillance des prix entraîne le risque que l'autorégulation des marchés ne se fasse plus. Certains fournisseurs manquent alors de motivation pour investir plus de fonds dans la production de biens très demandés mais dont les prix sont surveillés, d'autres, pour transformer leur production. C'est ainsi que des agents de production restent actifs sur le marché bien que leur contribution à l'approvisionnement en biens ne soit plus optimale. La prévention des hausses de prix peut mener à des diminutions du bien-être de deux types: les biens ne sont pas produits dans la mesure souhaitée par les consommateurs, les agents de production sont moins rétribués qu'ils ne pourraient l'être. L'augmentation réelle des salaires diminue si la surveillance des prix est appliquée rigoureusement sur une longue période, et les consommateurs peuvent eux-mêmes être touchés.

Mais les prix ont dans notre régime économique encore une autre fonction, dite d'information et de stimulation. Même si le niveau des prix en général reste stable, les prix de certains biens et services peuvent monter et descendre. Des prix en hausse et les bénéfices qui en résultent déclenchent dans les entreprises des signaux les invitant à produire plus et aussi à investir davantage. Un des effets secondaires de la surveillance des prix est que les indications fournies par les modifications de prix n'atteignent plus leurs destinataires que sous une forme atténuée. Les stimulations à investir plus et à produire davantage s'en trouvent également affaiblies. L'importance de ces effets secondaires dépend de la durée de la surveillance des prix. Une introduction passagère seulement ne semble pas devoir exercer d'influence négative sur les investissements. Mais si une surveillance des prix empêche, en tant qu'institution durable, des bénéfices et des amortissements satisfaisants aux yeux des investisseurs, les réactions ne manqueront pas de se produire.

Toute modification du programme de production ou des procédés techniques entraîne des frais pour l'entreprise. Si la surveillance des prix est limitée dans le temps, il ne vaudra guère la peine de modifier des produits ou des processus de production. Des modifications sur le plan de la qualité supposent en outre un certain degré de substituabilité, de matériaux chers par d'autres meilleur marché par exemple. Mais la réaction d'une entreprise dépendra aussi de la différence entre le prix prescrit par l'autorité et les espérances de l'entreprise en matière de prix.

On voit donc que les effets secondaires indésirables d'une surveillance des prix semblent devoir s'aggraver avec le temps, par exemple: différence croissante entre le prix prescrit par l'autorité et le prix du marché, altération de la qualité. Toute surveillance des prix doit rester attentive à ces effets négatifs potentiels.

33 Appréciation de la surveillance des prix

331 Sous l'angle de la politique de la concurrence

Les monopoles, cartels et organisations analogues obtiennent en général pour leurs biens des prix plus élevés que les entreprises exposées à la libre concurrence. La surveillance des prix pourrait donc consister à prescrire aux entreprises et aux organisations le prix qui s'établirait en régime de concurrence. Ce

prix est cependant extrêmement difficile à déterminer en pratique. C'est pourquoi l'on renonce souvent, lors de l'introduction de la surveillance, à soumettre à une analyse les prix en vigueur à ce moment-là. On dit alors que le « socle des prix » n'est pas touché. Dans de tels cas, seules les hausses de prix sont soumises à la surveillance. On n'examinera donc pas si les prix de base étaient justifiés au moment de leur introduction. Les hausses ne seront approuvées que si l'entreprise peut prouver que les coûts ont augmenté d'autant.

L'appréciation d'un instrument de politique économique ne doit pas se faire uniquement en fonction de son adéquation à l'objectif visé, mais aussi comparativement aux autres mesures que l'on pourrait prendre dans le même but. La doctrine en matière de politique de la concurrence tend de nos jours à préférer à une surveillance des prix des mesures propres à favoriser la concurrence comme l'ouverture des marchés, le démantèlement des entraves à la concurrence, etc. La surveillance des prix peut alors être envisagée comme mesure complémentaire. Cette façon de procéder s'explique avant tout par les problèmes pratiques d'application de la surveillance des prix. Cette conception s'est aussi manifestée lors de la consultation au sujet du projet de nouvelle loi sur les cartels. Ce dernier prévoyait une surveillance des prix qui aurait dû porter en particulier sur les marchés où d'autres mesures ne garantissent pas un degré satisfaisant de concurrence. Or cette conception de la surveillance des prix s'est heurtée lors de la consultation à un large refus. C'est pourquoi nous avons renoncé dans ce projet de révision à la compétence nécessaire en la matière. Cela n'exclut pas que la Commission des cartels englobe aussi des problèmes de prix dans ses enquêtes – comme par le passé – et adresse le cas échéant des recommandations à ce sujet aux parties en cause.

La surveillance des prix s'inspirant de la politique de la concurrence ne vise qu'à suppléer une concurrence déficiente. Or l'intensité de cette dernière 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 à la concurrence.

332 Du point de vue de la politique conjoncturelle

L'argument avancé en faveur d'une surveillance des prix, selon lequel les prix peuvent être majorés sans tenir compte de l'évolution de la demande, ne semble exact que dans des situations exceptionnelles, du moins pour ce qui est de la Suisse. Les expériences des dernières années ont plutôt montré que les hausses de coûts et de prix cessent rapidement lorsque l'expansion de la demande est freinée par des mesures touchant la masse monétaire et le crédit. Les hausses de prix sont généralement l'expression d'une prépondérance de la demande. Vouloir les arrêter par des interventions directes sans éliminer simultanément par des mesures monétaires les excédents de la demande n'est possible à long terme qu'au prix d'effets secondaires et consécutifs indésirables. Même avec une surveillance des prix, les hausses de coûts résultant d'un renchérissement des importations ne peuvent pas être entièrement évitées

puisque ces hausses de coûts justifient des ajustements de prix. En cas d'application trop rigoureuse, il faut en outre s'attendre à des difficultés croissantes d'approvisionnement. La surveillance des prix peut néanmoins contribuer à un certain ralentissement de la poussée inflationniste par le fait qu'elle tend à exclure les augmentations des marges de bénéfice, et à empêcher des mécanismes de report automatique ou à en limiter les conséquences.

La seconde raison qui milite en faveur de l'introduction d'une surveillance des prix relevant de la politique conjoncturelle doit être appréciée de façon beaucoup plus positive. Son rôle n'est pas celui d'un instrument autonome de lutte contre le renchérissement mais plutôt celui d'une mesure complémentaire. L'expérience montre qu'un processus d'inflation déjà engagé ne peut pas être ralenti sans réductions temporaires de la production et de l'emploi. Ces perturbations sont d'autant plus fortes dans un secteur donné de l'économie nationale que l'excédent de la demande est plus élevé et par conséquent aussi la hausse des prix et que la période au cours de laquelle doit s'opérer la manœuvre de freinage est plus courte. Or la surveillance des prix doit contribuer à rompre les tendances inflationnistes régnant en période de surchauffe économique et à réduire l'anticipation de la demande à venir (fuite dans les valeurs réelles). Elle doit également empêcher que les prix ne déclenchent des signaux erronés dans l'économie. Si elle y parvient, le passage à une phase de stabilité monétaire accrue sera facilité et les effets secondaires non souhaités sur l'emploi et la production seront moindres.

Il est vrai que le taux d'inflation de l'offre et de la demande ne constitue pas une valeur chiffrable. Il n'est pas possible d'apprécier avec toute la clarté désirable dans quelle mesure la surveillance des prix est à même d'agir sur elles. Les résultats d'une enquête auprès des consommateurs montrent néanmoins que l'introduction de la surveillance des prix en 1973 a exercé des effets dans le sens voulu sur les tendances inflationnistes.

Cette constatation nous confirme dans l'idée que l'introduction temporaire de la surveillance des prix peut contribuer à la stabilisation. Plutôt que la surveillance des prix, c'est un renforcement des moyens d'action de la politique conjoncturelle qui devrait diminuer les anticipations inflationnistes. Une surveillance des prix pourrait aussi aider à prolonger quelque peu le délai de réduction de l'excédent monétaire.

34 Relation entre la surveillance des prix et la liberté du commerce et de l'industrie, compétence d'introduire la surveillance des prix selon le droit constitutionnel en vigueur

Le droit économique reconnaît que les prescriptions en matière de prix, et par conséquent aussi celles qui limitent ou suppriment la liberté de formation des prix, dérogent en principe à la liberté du commerce et de l'industrie (art. 31, 1^{er} al., cst). Elles ne sont admissibles que dans la mesure où la constitution fédérale les prévoit expressément (par ex.: art. 23^{bis}) ou les englobe dans une compétence législative complète (par ex.: art. 31^{bis}, 3^e al., let. b; cf. aussi FF 1979 II 723 ss).

Dans notre message sur l'article conjoncturel, nous avons admis qu'une surveillance générale des prix s'inspirant de la politique conjoncturelle ne pouvait pas être introduite en vertu de l'article 31^{quinquies} de la constitution fédérale (FF 1976 III 714 et 715 ss). En revanche, la première version de cet article conjoncturel, rejetée de justesse lors de la votation du 2 mars 1975, aurait autorisé des mesures de surveillance des prix (FF 1973 I 162 s):

Contrairement à ce qui est le cas pour une surveillance des prix s'inspirant de la politique conjoncturelle, le droit constitutionnel autoriserait une surveillance des prix relevant de la politique de la concurrence. C'est la raison pour laquelle l'avant-projet de révision totale de la loi sur les cartels prévoyait des dispositions à ce sujet. Nous avons cependant renoncé à la surveillance dans le projet que nous avons soumis au parlement (cf. message FF 1981 II 1276 ss) principalement en raison de l'initiative dont il est question ici et du résultat de la consultation. Il sied d'ajouter qu'une surveillance des prix relevant de la politique de la concurrence ne déroge pas nécessairement à la liberté du commerce et de l'industrie. En effet, si l'on table sur le fait que l'encouragement de la libre concurrence ne constitue en principe pas une dérogation (cf. message FF 1981 II 1324) et si l'on tient compte de ce qu'un contrôle des prix axé sur cette libre concurrence fait partie d'une véritable politique d'économie de marché (cf. message, FF 1981 II 1276 ss), cette surveillance des prix n'entrave ni plus, ni moins la liberté de commerce que toute autre politique d'économie de marché.

4 L'initiative populaire

41 Demandes et motifs des auteurs de l'initiative

411 Demandes

L'initiative populaire demande l'introduction d'une surveillance permanente des prix en vue d'éviter des abus dans leur formation. La surveillance devrait s'étendre aux prix et aux recommandations en matière de prix concernant les marchandises et services des entreprises et organisations puissantes sur le marché, qu'elles soient de droit public ou privé, et en particulier des cartels et des organisations analogues. Si une hausse ou un maintien abusif de prix sont constatés, ils doivent pouvoir être abaissés.

Il s'agit d'une surveillance des prix relevant de la politique de la concurrence. Elle ne devra être appliquée que sur les marchés où la concurrence est entravée par des cartels et des entreprises puissantes.

412 Motivations de l'initiative

Les organisations de consommatrices ont présenté une motivation écrite de leur initiative. Celle-ci n'a, il est vrai, aucun caractère obligatoire pour la concrétisation du texte. Elle indique néanmoins le but visé et c'est pourquoi nous allons l'examiner.

Les trois organisations de consommatrices relèvent qu'à leur avis seule une minorité de prix sont établis en fonction de la libre concurrence. L'initiative ne tend pas à agir sur les structures du marché. Elle a plutôt pour objet un contrôle et une correction des prix qui sont le résultat d'une concurrence insuffisante et qui, de ce fait, ont des conséquences nuisibles sur le plan social et pour ce qui est de la politique de la répartition. Il sied de relever en particulier à ce sujet quatre points.

412.1 Concurrence insuffisante entre les fournisseurs

Les auteurs de l'initiative estiment que le consommateur n'a aucune influence sur le degré de concentration de l'offre. Il est tout aussi peu en mesure d'agir directement sur les contraintes matérielles qui sont la cause de cette concentration (par ex. : méthodes de production modernes d'une haute technicité et nécessitant des capitaux élevés). Le manque de concurrence entre les fournisseurs libère ces derniers de la contrainte d'abaisser les prix et de réduire les coûts. Il en résulte donc pour le consommateur un désavantage latent. Or les prix sont les seules données du marché permettant de mesurer concrètement ce préjudice. Dans la mesure où les prix indiquent qu'il y a abus de la part des entreprises et organisations puissantes sur le marché, l'Etat devrait intervenir. Par ailleurs, une disparition de la concurrence dans le domaine de l'offre entraîne aussi des coûts sociaux qui sont en fin de compte à la charge des consommateurs (les perspectives de déplacement du pouvoir d'achat se réduisent, le niveau de la qualité se trouve aplani, l'engagement des moyens de production n'est pas forcément orienté en fonction d'un surplus optimum de bien-être).

412.2 Déséquilibres entre l'offre et la demande

On impute souvent à tort aux consommateurs le pouvoir de répondre sans plus aux hausses de prix par une limitation de leurs besoins ou par des substitutions dans leurs achats. Les organisations de consommatrices s'opposent à une telle interprétation de la souveraineté du consommateur. Le principe du libre choix du consommateur ne s'applique pas en particulier aux biens et services offerts par les entreprises de droit public. Même s'il existait des biens de substitution utilisables en cas de hausses de prix, ils demeureraient hors de la portée surtout des couches de la population économiquement faibles.

Pour ce qui est des hausses de prix dans le secteur de l'économie privée également, il n'est pas toujours possible d'y parer en limitant ses besoins ou en déplaçant ses achats. Les producteurs mettent à disposition des produits et des variantes qui ne sont pas absolument substituables. Ils diffèrent en effet quant à la qualité, aux conditions (service, conditions de livraison et de paiement, primes), à l'emplacement du fournisseur, etc. La supériorité du producteur s'exprime aussi en ceci, aux yeux des auteurs de l'initiative, qu'il exploite des marchés spécifiques et ne transmet des informations à leur sujet que de manière unilatérale et publicitairement efficace. Le consommateur en revanche

– confronté à un grand nombre de marchés – est dans l'impossibilité de connaître chaque évolution de prix et sa justification. Ce déséquilibre des informations entraîne en fin de compte un problème de politique de la distribution, en ce sens que les entreprises puissantes peuvent utiliser leur marge de manœuvre en matière de prix aux dépens du pouvoir d'achat. Les rentiers, les jeunes, les couches de la population économiquement faibles et les marginaux se trouveraient en particulier désavantagés. C'est pourquoi le préposé à la surveillance des prix ne devrait pas seulement protéger la puissance d'achat réelle contre des prix surfaits ou maintenus hauts, mais aussi favoriser la transparence du marché.

412.3 Mise à profit de la puissance sur le marché

Au vu de ces faits, les auteurs de l'initiative concluent que l'on constate sur la plupart des marchés une souveraineté des producteurs. Les fournisseurs ne planifieraient pas seulement le volume de la production et l'ampleur des services, mais ils fixeraient d'emblée aussi les prix et anticiperaient les tendances inflationnistes. Le prix ne serait donc plus pour le fournisseur une donnée imposée par le marché, mais une donnée déterminée par le chef d'entreprise. C'est ce que confirmeraient les expériences faites par les préposés à la surveillance des prix, dont les possibilités d'intervention parvenaient déjà à atténuer la mentalité inflationniste en matière de formation des prix. Le consommateur qui planifie ses dépenses, en revanche, se trouve surpris par une hausse de prix et il peut lui arriver de n'avoir pas le temps d'y échapper en recourant à d'autres marchés.

Lorsque le fournisseur envisage des hausses de prix injustifiées, il y aurait lieu d'admettre qu'il cherche au préalable à lier l'acheteur, par une promotion des ventes raffinée, à son produit ou à son service, pour peu que ces derniers ne disposent pas déjà de propriétés obligeant l'utilisateur à y recourir.

Le consommateur aurait donc besoin d'un répondant qui, en vertu d'avantages en matière d'information et par ses possibilités de sanction, n'admettrait que les hausses de prix justifiées et par conséquent mettrait d'emblée le holà aux méthodes déloyales de promotion des ventes.

412.4 Prix de monopole d'organismes d'Etat et semi-publics

Aux yeux des organisations de consommatrices, l'expérience prouve que le consommateur est contraint, dans le secteur des monopoles publics et semi-publics, d'accepter des hausses de prix et de tarifs injustifiées. Ni le statut de droit public de ces organismes ni les autorités de surveillance ne garantissent dans ce domaine des prix économiquement et socialement équitables. Du fait qu'il n'existe pour diverses raisons aucune concurrence dans ce secteur, la nécessité d'un préposé à la surveillance des prix s'impose. Sa tâche ne se limiterait pas à un simple contrôle des coûts. Il devrait tenir compte des prix qui seraient applicables s'il existait une concurrence. Une surveillance des prix ainsi comprise serait d'autant plus nécessaire que les monopoles du secteur public et semi-public exercent plus d'influence sur un marché donné.

413 Aménagement de la surveillance des prix

413.1 Fonctions de la surveillance des prix

Les auteurs de l'initiative attendent beaucoup de l'inclusion d'une telle surveillance des prix dans le droit ordinaire. Ils souhaitent d'abord que la Confédération institue un service de surveillance des prix qui soit impartial. Ensuite, ils demandent l'introduction d'une obligation d'annoncer et de motiver les hausses de prix et les recommandations en matière de prix. Troisièmement, chacun devrait avoir le droit d'annoncer au service de la surveillance des prix des hausses et des maintiens de prix injustifiés. Pour accomplir sa tâche, le préposé à la surveillance des prix devrait disposer de certaines possibilités de sanction. Il pourrait en faire usage dans la mesure où le fournisseur ne serait pas en mesure de justifier sa hausse de prix par une amélioration correspondante de ses prestations ou par des majorations de coûts. Enfin, les auteurs de l'initiative attendent que le préposé à la surveillance des prix informe le public de l'évolution des prix sur les différents marchés. Les consommateurs auraient de la sorte des indications leur permettant de «rationaliser leur comportement en matière de consommation», ce qui renforcerait systématiquement leur position sur le marché.

413.2 Pour un préposé à la surveillance des prix autonome

De l'avis des organisations de consommatrices, le préposé à la surveillance des prix n'entrerait pas en conflit avec la Commission fédérale des cartels; en effet, alors que la Commission des cartels combat les abus d'ordre général basés sur une position de prépondérance sur le marché, le rôle du préposé à la surveillance des prix serait d'empêcher les abus de cartels et organisations analogues dans la formation de leurs prix. Il n'aurait pas à rechercher les causes du mal, mais à en combattre rapidement et efficacement les effets sur le marché pour corriger, si besoin est, les inégalités économiques qui en résultent. Il pourrait à ce sujet se trouver en contradiction avec la Commission des cartels. Tel pourrait être le cas pour les branches auxquelles cette dernière a expressément accordé des limitations de la concurrence ou pour ce qui est des organisations qui ont été exclues du champ d'application de la loi sur les cartels (par ex.: monopoles publics, régimes de marché soumis à l'Etat dans le secteur agricole).

Cela démontre qu'il ne suffit pas d'inscrire la surveillance des prix dans la loi sur les cartels. Il faut plutôt élargir la base constitutionnelle afin de soumettre également à la surveillance des prix les monopoles publics. On éviterait ainsi que la formation des prix bénéficie d'un traitement de faveur dans certains secteurs économiques grâce à la protection de l'Etat.

413.3 Contre une surveillance des prix motivée par la politique conjoncturelle

Les auteurs de l'initiative ne sont pas opposés à l'argument de la politique conjoncturelle dans la mesure où celle-ci tablerait sur les effets d'une surveil-

lance des prix ayant un caractère de politique d'allocation et de répartition. Dans ce contexte, un blocage des prix pourrait aussi se justifier à leurs yeux. Mais ils pensent qu'une surveillance des prix motivée uniquement par la politique conjoncturelle ne suffirait pas. Cette manière de voir serait conforme non seulement aux expériences faites jusqu'ici par les préposés à la surveillance des prix, mais aussi à la logique du système.

La tentative de tirer parti des possibilités du marché par des majorations de prix n'est pas un phénomène propre aux périodes de surchauffe économique. C'est dire que ceux qui malgré cela demandent une surveillance passagère motivée par la politique conjoncturelle s'exposent au soupçon de vouloir dissimuler les conditions effectives du marché ou d'ignorer les désavantages latents que subissent, sur le plan social, ceux aux frais de qui s'opèrent les hausses de prix. C'est pourquoi les auteurs de l'initiative requièrent au contraire un instrument à long terme, qui atténue ou prévienne les effets négatifs d'une insuffisance de la concurrence.

L'argumentation de la politique conjoncturelle serait également impropre parce que ses objectifs et ses moyens visent l'économie dans son ensemble. Le seul moyen adéquat pour empêcher les hausses de prix serait un blocage général des prix. Or la motivation de la surveillance des prix que l'on connaissait jusqu'ici visait au contraire l'usage abusif de la puissance de fournisseurs isolés. Seules des mesures spécifiques et applicables aux éléments isolés de l'économie entreraient en ligne de compte à cet effet.

Même en temps de surchauffe économique, la surveillance des prix serait moins un postulat de politique conjoncturelle qu'une nécessité de la politique de distribution. Lutter contre les hausses de prix et le maintien de prix élevés abusifs, c'est protéger le pouvoir d'achat des particuliers. Le consommateur qui achète des biens étrangers doit savoir que les avantages de change lui sont transmis. L'acheteur d'un bien ou d'un service doit en outre avoir la certitude que les prix ne seront pas majorés par suite de l'utilisation spéculative de situations inflationnistes. En d'autres termes: l'Etat ne peut pas empêcher les consommateurs de payer des prix résultant de l'inflation, mais il doit les protéger d'avoir à payer des prix encore plus élevés résultant d'une mentalité inflationniste. L'utilisateur doit avoir la certitude que le prix est fondé sur des contraintes matérielles objectives.

42 Appréciation critique

421 Du point de vue de la politique de la concurrence

Comme nous l'avons déjà indiqué, les auteurs de l'initiative insistent surtout sur le fait que seule une minorité des prix sont fixés en fonction du libre jeu des forces du marché. C'est parce que la concurrence ne fonctionnerait plus dans de larges secteurs de l'économie que l'Etat devrait intervenir pour empêcher des abus dans la formation des prix et par conséquent pour prévenir le renchérissement.

Affirmer que la concurrence n'est pas suffisante n'est pas soutenable. Cela peut être démenti par les nombreuses enquêtes de la Commission des cartels.

Certaines branches économiques se distinguent par une vive concurrence. Nous pensons en premier lieu au commerce de détail des denrées alimentaires. Ne déclare-t-on pas souvent de nos jours que la pression de la concurrence y est trop forte et provoque des phénomènes de concentration indésirables par suite de la suppression des prix imposés et de l'apparition d'entreprises de distribution fortes? Or on constate la même pression de la concurrence également pour de nombreux articles non alimentaires, dans la mesure où les mêmes distributeurs s'activent sur ces marchés. Il existe aussi une forte pression de la concurrence dans le secteur des services de caractère individuel. C'est pourquoi nous estimons, contrairement aux organisations de consommatrices, que la concurrence joue pleinement dans le secteur précisément le plus important pour les ménages privés, à savoir celui de la consommation de biens et de services.

Il règne aussi une forte concurrence sur le marché de la construction (bâtiment et génie civil), de même que dans les branches où s'offrent des produits spécialisés comme par exemple dans bien des secteurs de l'industrie des machines. On constate également une concurrence sur les marchés de l'essence et de l'huile de chauffage, alors même qu'ils sont caractérisés par la prédominance de quelques grandes entreprises tout au moins à l'échelon de l'importation. Sans doute le parallélisme relatif des mouvements des prix pourrait-il facilement donner aux non-initiés l'impression qu'il existe dans ce domaine un accord tacite de comportement tel qu'il est compris dans la loi sur les cartels. Tel n'est cependant pas automatiquement le cas. Une forte pression de la concurrence contraint en effet généralement à un tel parallélisme du comportement. En cas de baisses de prix, force est de s'adapter à la concurrence pour ne pas perdre sa part du marché. Quant aux hausses de prix, on est contraint de les suivre pour éviter des pertes dues au fait qu'on aura rapidement vendu tout son stock et qu'on aura des difficultés d'approvisionnement. Cet exemple montre en outre qu'un nombre élevé de fournisseurs ne permet pas nécessairement de conclure à une concurrence active.

Même s'il existe des cartels ou des organisations analogues dans certaines branches de l'économie, cela ne permet pas d'affirmer qu'il n'y règne pas de concurrence. Le Conseil fédéral et le Parlement pratiquent délibérément une politique commerciale libérale. Les cartels ou organisations analogues de notre pays sont donc exposés – tout au moins sur les marchés des marchandises – à une pression de la concurrence de l'étranger qui ne leur laisse qu'une faible marge de manœuvre en matière d'aménagement des prix. C'est ainsi par exemple que le cartel des brasseurs suisses ne peut pas fixer le prix de la bière sans tenir compte des importations croissantes de bière étrangère des basses catégories de prix. Il faut en outre insister sur le fait qu'il n'existe probablement guère de marché englobant la Suisse entière qui soit complètement fermé. Dans la plupart des branches, des indépendants et des importateurs sont à l'œuvre à côté des cartels ou des organisations paracartellaires. Selon le nombre et l'importance de ces outsiders, il peut se développer sur le marché en question une concurrence telle, qu'elle ne laisse que peu de place aux pratiques cartellaires. On n'oubliera pas non plus que les marchés cartellisés se trouvent souvent soumis à une concurrence de substitution, c'est-à-dire à une concu-

rence entre fournisseurs de biens similaires. Celle-ci est, elle aussi, de nature à s'opposer à un niveau surfaît des prix cartellaires.

On peut donc dire pour conclure qu'un jugement général selon lequel la concurrence ferait en principe défaut en Suisse ne résiste pas à l'examen. Cette constatation est en particulier valable pour ce qui est des marchés proches des consommateurs. C'est dans chaque cas particulier qu'il importe d'examiner jusqu'à quel point l'existence de cartels et d'organisations analogues entrave l'ampleur et la liberté de la concurrence. Les importateurs, les outsiders et la concurrence de substitution restreignent souvent la liberté d'action des formations limitant la concurrence. Les cas sont rares ou un marché soit entièrement dominé de par une fusion entre producteurs ou entre distributeurs (contrôle horizontal) ou des ententes entre producteurs et distributeurs (domination verticale). Ces deux phénomènes constituent cependant des indices d'effets nuisibles de caractère économique ou social de cartels ou d'organisations analogues requérant une enquête de la Commission des cartels.

Les enquêtes de ce genre incluent également un examen des effets des limitations de la concurrence sur les prix et ce dans les limites de la méthode dite du bilan, qui consiste à soupeser l'utilité et les dommages économiques et sociaux. Cependant, la loi sur les cartels permet aussi de prendre des mesures agissant directement sur le comportement des chefs d'entreprises en matière de prix. C'est ainsi par exemple qu'il est possible d'éliminer une entente entre producteurs ou entre distributeurs en matière de prix. Mais même si une entente de ce genre peut se justifier du point de vue du droit des cartels, la possibilité demeure de contester le niveau des prix fixés de la sorte. Ainsi donc, le renforcement de la concurrence demeure au premier plan des mesures de politique de la concurrence. La politique suisse en matière de concurrence est donc conforme à la doctrine qui veut que les mesures favorisant la concurrence aient la priorité sur celles de la politique des prix.

Le fondement constitutionnel de la politique de la concurrence autorise une législation sur les abus mais non pas une législation d'interdiction. Les entraves à la concurrence ne sont pas de façon générale nuisibles en elles-mêmes. Dans la mesure où la loi sur les cartels les admet, elle le fait également pour ce qui est des effets nuisibles des entraves à la concurrence, qui peuvent le cas échéant se traduire par des prix plus élevés.

En cas d'acceptation de l'initiative, la surveillance des prix se trouverait ancrée dans la constitution en tant qu'institution durable. Or nous avons signalé au chapitre 3 les effets secondaires indésirables de la surveillance des prix et constaté que ces conséquences sont d'autant plus sensibles que la surveillance des prix dure plus longtemps. On ne saurait prendre à la légère ces effets secondaires. Cependant, les partisans de l'initiative n'y prêtent pour ainsi dire aucune attention.

En résumé, on peut donc opposer ce qui suit à l'initiative et à ses motivations, du point de vue de la politique de la concurrence:

— Les auteurs de l'initiative sous-estiment l'intensité effective de la concurrence.

- La loi sur les cartels, avec la révision prévue, suffit pour mettre un terme aux limitations abusives de la concurrence dont font également partie les prix abusivement surfaits.
- Le caractère durable de la surveillance des prix proposée aggraverait les effets secondaires indésirables qui en découlent.

422 Du point de vue administratif

Des difficultés se produiraient pour ce qui est du champ d'application à raison des personnes. Aux termes du texte de l'initiative, les prix et les recommandations de prix des biens et des services d'entreprises ou d'organisations puissantes sur le marché, et en particulier de cartels et d'organisations analogues de droit privé et public, seraient soumis à la surveillance des prix. Force serait donc de déterminer le cercle des entreprises soumises à la surveillance. Pour ce qui est des cartels, cela serait encore faisable. En revanche, il serait beaucoup plus difficile de déterminer les entreprises et organisations puissantes qui exercent leur activité en Suisse. Une telle classification poserait des problèmes de délimitation et d'attribution extraordinairement compliqués. Il faudrait analyser un grand nombre d'entreprises pour savoir si elles dominent le marché de certaines marchandises ou de certains services ou si elles y exercent une influence déterminante. Tel pourrait même être le cas de petites et moyennes entreprises, du moins pendant un certain temps, pour peu qu'elles produisent des articles extrêmement spécialisés. De même, il serait nécessaire de revoir sans cesse la liste des entreprises à soumettre à la surveillance des prix puisque de nouvelles maisons parviennent continuellement à une position de puissance sur le marché alors que d'autres perdent leur situation prédominante. C'est dire que l'application de la surveillance des prix telle que la proposent les organisations des consommatrices constituerait une tâche requérant un grand travail administratif, indispensable cependant en vue d'assurer la sécurité en droit.

Mais l'initiative entraînerait aussi une confusion des attributions. Selon le droit en vigueur, c'est à la Commission des cartels qu'il appartient d'étudier les effets nuisibles d'ordre économique et social, y compris les répercussions sur les prix, des cartels et des organisations analogues. En cas d'acceptation de l'initiative et de la nomination d'un préposé à la surveillance, conformément à la proposition des organisations de consommatrices, il y aurait lieu de craindre des contestations peu profitables quant aux compétences de la surveillance des prix et de la Commission des cartels.

5 Le contre-projet

51 Généralités

Le Conseil fédéral a pris acte le 22 août 1979 de l'aboutissement formel de l'initiative populaire «tendant à empêcher les abus dans la formation des prix». Il a chargé le Département fédéral de l'économie publique de s'en occuper.

Compte tenu des discussions qui se déroulaient parallèlement sur le plan parlementaire au sujet d'un article constitutionnel sur la protection des consommateurs, de la révision engagée de la loi fédérale sur les cartels et les organisations analogues (RS 251) ainsi que de la loi fédérale sur la concurrence déloyale (RS 241), le département a dû attendre les premiers résultats de ces travaux.

Voici ce qu'on peut constater à ce sujet à l'heure actuelle. La Commission du Conseil national chargée d'étudier l'initiative individuelle Waldner a décidé, les voix étant partagées par celle du président, de ne pas seulement proposer à l'assemblée plénière un article constitutionnel sur la protection des consommateurs, mais également de compléter l'article conjoncturel de la constitution par un alinéa sur des mesures de surveillance des prix limitées dans le temps dont voici le texte (FF 1979 II 60):

Art. 31^{quinqüies}, al. 2^{bis} (nouveau)

^{2bis} Si les moyens visés au 2^e alinéa ne suffisent pas, la Confédération a le droit d'ordonner une surveillance des prix et l'abaissement des prix injustifiés. Les mesures doivent être limitées dans le temps.

Il s'agirait donc d'une surveillance des prix s'inspirant de considérations de politique conjoncturelle. Le 26 septembre 1979 le Conseil national a approuvé une motion d'ordre de sa Commission et a ajourné la discussion sur cette proposition complémentaire jusqu'à ce qu'on connaisse l'avis du Conseil fédéral sur l'initiative populaire des organisations de consommatrices.

Le projet de révision de la loi sur les cartels, dans la version de la Commission préparatoire d'experts, prévoyait un chapitre particulier sur l'introduction d'une surveillance des prix, destiné à remplacer en partie les deux arrêtés urgents sur la surveillance des prix. Et cela parce que ladite Commission se rendait compte que le projet de loi envisagé ne fournissait aucune garantie que la concurrence joue dans tous les secteurs du marché des marchandises. Au cours de la procédure de consultation, l'introduction d'une surveillance des prix s'est heurtée à une opposition violente. C'est pourquoi nous avons renoncé à inclure cet instrument dans le projet de loi sur les cartels.

Compte tenu de cette situation, et pour les raisons exposées au troisième chapitre ci-dessus, nous avons décidé d'opposer à l'initiative un contre-projet prévoyant une surveillance des prix s'inspirant de considérations relevant de la politique conjoncturelle. Un groupe d'experts présidé par le directeur de l'Office fédéral des questions conjoncturelles a été chargé d'élaborer ce contre-projet. En faisaient partie les professeurs Junod (Genève), Nef (Küssnacht ZH) et Schürmann (Olten) ainsi que, comme assesseurs, des représentants des services fédéraux intéressés.

Le mandat de la Commission d'experts consistait à élaborer, à titre de contre-projet, un complément à l'article 31^{quinqüies} de la constitution fédérale qui devrait permettre à la Confédération de prendre, en période de poussée inflationniste due à la conjoncture, des mesures transitoires de surveillance des prix et le cas échéant d'abaisser les prix abusivement majorés.

A la suite de ses délibérations, la Commission d'experts a proposé le texte ci-après de nouvel alinéa 2^{bis} de l'article conjoncturel de la constitution:

^{2bis} Si les moyens visés aux 1^{er} et 2^e 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 et levées lorsque la hausse des prix redevient supportable.

52 Portée du contre-projet

521 Surveillance des prix relevant de la politique conjoncturelle

Selon la conception des organisations de consommatrices, la surveillance des prix a donc en quelque sorte à exercer une fonction de remplacement de la concurrence déficiente, raison pour laquelle elle doit avoir un caractère durable.

Nous ne pouvons pas nous rallier à une intervention sur la libre formation des prix allant aussi loin. Elle ne serait que difficilement applicable sur le plan administratif et aurait un caractère permanent. Cela ne nous apparaît d'ailleurs pas nécessaire dans la situation actuelle. Nous n'ignorons pas, ce faisant, que la concurrence est indispensable au bon fonctionnement de notre économie. Mais cette condition est à l'heure actuelle remplie dans bien des secteurs. Cela est dû pour une part qui n'est pas la moindre au démantèlement progressif des entraves aux échanges ainsi qu'à la revalorisation réelle du franc suisse depuis le passage aux cours de change flexibles, de même qu'à la concurrence accrue qui en est résultée sur le plan des importations. Par la révision de la loi sur les cartels, nous entendons d'ailleurs donner plus d'importance au maintien d'une concurrence efficace.

Notre contre-projet vise en revanche des objectifs beaucoup plus réalistes que ceux de l'initiative. Tout comme pour les arrêtés de 1972 et 1975, fondés sur le droit d'urgence, la surveillance des prix doit être utilisée uniquement à des fins relevant de la politique conjoncturelle. Par conséquent, l'usage de cet instrument doit être limité dans le temps aux phases de fort renchérissement. Comme indiqué au chapitre trois, les prix sont largement déterminés, dans un climat inflationniste, non seulement par l'évolution des coûts et de la demande, mais aussi par les expectatives d'inflation.

Nous nous rendons bien compte qu'une surveillance des prix isolée ne peut guère modifier le cours du renchérissement. En cas de surchauffe économique, si l'on ne réduit pas simultanément l'excédent de la demande, on peut tout au plus atteindre un succès apparent provisoire s'exprimant dans l'indice, en ce sens que les hausses de prix sont remises à plus tard. Compte tenu de l'interdépendance de l'ensemble du système des prix, on risque en outre de devoir soumettre à la régularisation toujours plus de prix, dont font en fin de compte aussi partie les salaires, jusqu'à ce qu'enfin tout l'édifice des coûts et des prix se trouve bloqué. C'est pourquoi la surveillance des prix s'inspirant de la politique conjoncturelle ne doit être engagée qu'en tant qu'élément complémentaire d'une conception globale destinée à parvenir à un équilibre économique. Incluse dans un ensemble de mesures visant les foyers originels de l'inflation et limitée à des secteurs choisis, elle peut alors, du moins pour une période limitée, fournir une contribution à la stabilisation, de portée surtout psycho-

logique. C'est ce que prouvent les expériences en majeure partie positives faites avec les arrêtés sur la surveillance des prix de 1972 et 1975.

L'évolution économique de ces dernières années a en outre démontré que les instruments traditionnels de lutte contre le renchérissement, comme ceux de la politique monétaire, ne peuvent souvent pas être engagés avec le doigté souhaitable. C'est ce qui se produit en particulier lorsqu'il existe des conflits d'objectifs en matière de politique économique. Par exemple, il a fallu accorder, en automne 1978, la priorité aux mesures touchant au cours du change par rapport à la politique du volume monétaire, en raison d'une surévaluation du franc suisse allant bien au-delà des conditions réelles. L'expansion du volume monétaire qui s'est produite à cette époque fut nécessaire, en dépit du risque d'inflation qui lui était lié, afin d'atténuer les effets défavorables de la forte surévaluation du franc suisse sur notre industrie d'exportation et par voie de conséquence sur l'emploi.

Les expériences faites à l'étranger montrent en outre que la situation de la balance des opérations courantes et les anticipations quant à son évolution à venir jouent également un rôle, quant au cours de change d'une monnaie, indépendamment des différences d'inflation. Si cette balance est déficitaire, comme c'est le cas par exemple en 1980 et 1981 pour la République fédérale d'Allemagne, le cours de la monnaie a tendance à s'affaiblir. Le renchérissement importé qui en découle ne peut alors être que conditionnellement ralenti et compensé dans le temps, et cela non sans qu'il en résulte des conséquences défavorables pour l'approvisionnement en argent de l'économie et par conséquent aussi, en fin de compte, pour l'emploi.

S'il ne lui est pas apporté une aide par d'autres mesures de protection, la politique de la monnaie risque de se trouver mise à trop forte contribution. Or la surveillance des prix est l'une de ces mesures d'aide complémentaire. Même si nous ne surestimons pas sa contribution à la lutte contre le renchérissement et si nous sommes conscients de son peu d'efficacité, en particulier pour ce qui est du renchérissement importé, elle n'en élargit pas moins l'ensemble des mesures possibles pour maintenir la valeur de l'argent. Elle permet de ce fait de s'attaquer sur une base plus large à l'inflation et de mieux adapter lesdites mesures aux conditions de l'économie dans son ensemble tout en maîtrisant l'élément de temps. Il serait enfin difficile d'attribuer le succès de la lutte contre le renchérissement à une seule mesure. Au vu des multiples interdépendances, il n'est guère possible de limiter et d'évaluer la contribution des différents instruments à l'objectif visé.

Nous avons relevé au chiffre 421 qu'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. Ces inconvénients peuvent aller de réductions de la qualité jusqu'à un arrêt du renouvellement de la production et des produits, ce dont les consommateurs ne sont pas les derniers à être touchés. Conformément à l'objectif restreint d'une surveillance des prix s'inspirant de la politique conjoncturelle, sa période de validité doit donc aussi être d'emblée limitée dans le temps, de sorte que l'on n'ait guère à craindre de distorsions des structures économiques.

522 Limites du champ d'application

La surveillance des prix que nous vous proposons ne doit être appliquée que dans des situations d'exception. C'est aussi pourquoi son objectif restreint s'exprime clairement dans le texte constitutionnel. Ces limites vont dans deux sens. Elles concernent la mise en vigueur et la durée des mesures à prendre. Le seuil pour la mise en vigueur d'une surveillance des prix est ainsi fixé à un niveau élevé déjà à l'échelon constitutionnel.

522.1 Surveillance des prix en tant que mesure complémentaire

La première phrase de l'article proposé indique déjà que la surveillance des prix et l'abaissement des prix injustifiés ne peuvent être ordonnés que si les moyens visés aux 1^{er} et 2^e alinéas de l'article conjoncturel ne suffisent pas à stabiliser l'économie. Un recours à des mesures de politique des prix n'est donc possible que lorsque les moyens ordinaires de la politique conjoncturelle ne suffisent pas à freiner la hausse des prix. La surveillance des prix ne pourra donc jamais être appliquée isolément, mais toujours en étroite corrélation avec une conception complète et subsidiaire de stabilisation.

Le principe de la subsidiarité des mesures de la politique des prix ne signifie cependant pas qu'il faille attendre pour engager cet instrument que toutes les autres mesures de la politique ordinaire de stabilisation aient été complètement mises en œuvre et se soient révélées inefficaces. Comme le montre l'expérience, la distance de freinage des diverses mesures de stabilisation peut être fort longue. L'attentisme ne ferait qu'accroître le déséquilibre conjoncturel et ralentir d'autant le processus de normalisation. Or plus l'inflation dure, plus il est difficile et compliqué de rétablir l'équilibre. Dans ces conditions, l'inflation peut passer du trot au galop et avoir en fin de compte pour résultat récession, chômage et perte de compétitivité sur le plan international.

522.2 Limitation dans le temps

Compte tenu des objectifs restreints assignés à la surveillance des prix, sa validité doit être limitée dans le temps. Le contre-projet prévoit une double limitation. D'une part, les mesures fondées sur cette norme constitutionnelle doivent être limitées dans le temps au moment déjà où elles sont édictées. Si l'évolution des prix s'apaise avant la fin du délai fixé, ces mesures doivent être immédiatement abrogées, même avant leur échéance. Cette disposition garantit que les mesures de politique des prix ne seront appliquées qu'aussi longtemps que cela apparaîtra nécessaire compte tenu de l'évolution des prix. Si la poussée du renchérissement s'apaise, les interventions dans la formation des prix doivent être abrogées, et cela même si leur durée légale de validité n'est pas encore terminée. D'un autre côté, une prorogation des mesures en question doit être possible au cas où l'inflation ne se serait pas résorbée. En limitant dans le temps la période de validité, on exprime aussi le fait que la surveillance des prix proposée est une mesure extraordinaire. C'est là également qu'apparaît très nettement la différence avec la surveillance des prix s'inspirant

de la politique de la concurrence telle que la prévoit l'initiative populaire c'est-à-dire conçue comme un instrument durable.

522.3 Entreprises et branches économiques concernées

Selon notre contre-projet, la surveillance des prix doit en principe pouvoir s'appliquer à tous les secteurs. A vrai dire, l'adjonction des termes «notamment pour les cartels et les groupements analogues» marque un centre de gravité.

Ce sont avant tout des raisons opérationnelles et d'applicabilité, mais aussi de sécurité en droit, qui nous ont incité à ne pas conserver ouverte la possibilité d'appliquer la surveillance des prix, le cas échéant, à toutes les entreprises et à tous les secteurs économiques. Une surveillance des prix s'inspirant de la politique conjoncturelle doit avoir un effet rapide si l'on entend qu'elle ait quelques chances de prévenir les poussées inflationnistes. Pour y parvenir, il est nécessaire d'introduire une obligation d'annoncer les majorations de prix envisagées, comme c'était le cas pour les arrêtés de 1972 et 1975. Or cette obligation ne peut être efficace que si les destinataires sont identifiables sans qu'il soit besoin d'une longue procédure. Cela serait difficile à réaliser si le champ d'application subjectif était limité aux cartels et aux organisations analogues. En effet, il n'existe en Suisse ni registre proprement dit des cartels ni de définition légale des cartels et des organisations analogues assez précise pour que les destinataires d'une obligation d'annoncer puissent être définis dans une large mesure de façon certaine selon le principe de la «déclaration volontaire». Cette objection est valable aussi pour l'initiative des organisations de consommatrices.

Par ailleurs, la surveillance des prix ne doit pas demeurer limitée aux cartels et organisations similaires, mais s'étendre également à tous les autres vendeurs susceptibles de profiter d'un excédent de demande pour élargir démesurément leurs marges de bénéfice.

Dans l'intérêt de la sécurité en droit et de la faculté d'administration, les entreprises soumises à l'obligation d'annoncer devraient pouvoir être désignées par exemple par branches ou par secteurs du marché. Selon le genre de la poussée des prix à laquelle on s'attend, il faudrait pouvoir définir de manière plus ou moins large le cercle des entreprises soumises à l'obligation d'annoncer. La formulation générale proposée délierait le préposé de la tâche consistant à prouver, comme condition pour l'existence d'une obligation d'annoncer, que l'entreprise en cause fait partie d'un cartel ou dispose d'une position de puissance sur le marché.

523 Instruments et application

Il ne saurait s'agir à l'heure actuelle d'exposer de manière détaillée comment cette norme constitutionnelle serait concrétisée en détails à l'échelon législatif. Au cas où le contre-projet était accepté, quelques éléments d'une loi encore à élaborer sur la surveillance des prix n'en méritent pas moins d'être indiqués dans le sens d'une esquisse à grands traits.

Pour ce qui est des instruments de la surveillance des prix, la mesure la plus incisive, l'abaissement des prix injustifiés, est déjà mentionnée dans l'article constitutionnel. Cela ne veut pas dire qu'il sera fait immédiatement et directement usage de cette possibilité. Tout comme les mesures ordinaires de la politique conjoncturelle, celles de la surveillance des prix doivent aussi s'appliquer par étapes, selon l'intensité du renchérissement. C'est ainsi qu'on devrait dans une première phase introduire, en plus de l'observation courante du processus de la formation des prix, l'obligation d'annoncer les hausses de prix pour ce qui est des secteurs particulièrement névralgiques. Les entreprises, organisations ou branches soumises à la surveillance des prix devraient donc annoncer à l'autorité compétente les hausses de prix qu'elles envisagent et le cas échéant les justifier. Si la hausse des prix persiste et qu'elle n'est pas justifiée par une hausse des coûts, il faudrait lier l'obligation d'annoncer à une obligation d'obtenir une autorisation. Les hausses de prix dépendraient alors d'une approbation de l'autorité en matière de prix. Cette dernière devrait au préalable élucider si la hausse de prix envisagée est justifiée du point de vue de l'économie dans son ensemble ou de l'économie d'entreprise. Une hausse de prix serait en particulier injustifiée pour peu qu'elle ne soit pas motivée par une majoration des coûts. La surveillance des prix s'inspirerait donc, comme c'était le cas sous l'empire des arrêtés d'urgence, du concept des coûts. Les expériences faites à l'époque ont montré qu'une telle manière de faire, se limitant aux hausses de prix et admettant ce qu'on appelle le « socle des prix », constitue une solution admissible et praticable.

Enfin, le Conseil fédéral doit aussi avoir la compétence d'abaisser les prix maintenus élevés d'une manière injustifiée. Tel serait en particulier le cas lorsque des prix seraient exagérés en dépit d'économies de coûts importantes et manifestes, comme par exemple en cas de revalorisation de notre monnaie, de baisse des prix sur les marchés mondiaux, ou de réduction de taxes relevant du droit fédéral.

Pour exercer les effets qu'on en attend, une surveillance des prix s'inspirant de la politique conjoncturelle doit pouvoir être mise en vigueur rapidement, faute de quoi les prix risquent d'être majorés en prévision d'une telle mesure. C'est pourquoi il conviendrait que la compétence pour la mise en vigueur soit déléguée au Conseil fédéral. A cet égard, il y aurait lieu d'examiner si serait indiqué de prévoir d'associer ultérieurement par l'assemblée fédérale. Dans la mesure où l'évolution des prix et de l'économie le justifie, la surveillance des prix devra être limitée à certains secteurs spécifiques, branches économiques ou organisations.

Comme la surveillance des prix ne doit pas être conçue en tant qu'instrument durable – abstraction faite de l'observation du processus de formation des prix – cette tâche n'implique pas la constitution d'un office des prix proprement dit. Il s'agira plutôt de désigner et d'instituer l'autorité chargée de son application cas par cas. Une sorte d'« organisation dans l'ombre », apte à intervenir rapidement en cas de besoin, est à vrai dire nécessaire pour garantir une mise en vigueur de la surveillance des prix exempte de frictions. Elle pourrait se composer de spécialistes ayant déjà à s'occuper de questions analogues dans leur activité ordinaire.

6 Conséquences financières et effets sur l'état du personnel; Grandes lignes de la politique gouvernementale

61 Conséquences financières

La charge financière résultant pour la Confédération de la norme constitutionnelle semble devoir demeurer dans l'ensemble modérée. On rappellera une fois de plus que la surveillance des prix proposée n'est pas une institution durable. Elle ne doit être mise en vigueur que lors de phases de forte accélération de la hausse des prix. Les frais incombant à la Confédération se composeraient presque exclusivement de dépenses de personnel.

62 Effets sur l'état du personnel

Entre 1972 et 1978, le Préposé à la surveillance des prix n'a jamais disposé de plus de 21 collaborateurs. Ce chiffre n'a d'ailleurs été atteint que pendant une vingtaine de mois en 1973/74. Quatre de ces employés environ s'occupaient des annonces faites par la population (mur des lamentations). C'est là une institution à laquelle il y a néanmoins lieu de renoncer. C'est pourquoi l'on peut prévoir que l'effectif du personnel serait de 10 à 20 employés.

De plus, il s'agira de renforcer l'observation courante de la formation des prix en tant que fondement d'une éventuelle surveillance des prix. Il faudra prévoir à cet effet un ou deux fonctionnaires supplémentaires.

63 Charges imposées aux cantons et aux communes par l'exécution de l'arrêté fédéral

L'exécution de la surveillance des prix incomberait en premier lieu à la Confédération. Pour assurer l'application, d'étroits contacts avec les services cantonaux et le cas échéant communaux du contrôle des prix pourraient être nécessaires et judicieux. Il ne devrait à vrai dire guère en résulter de dépenses supplémentaires sensibles.

64 Grandes lignes de la politique gouvernementale

Le présent projet de complément à la constitution fédérale est un contre-projet à une initiative populaire. C'est pourquoi il n'en est pas question dans les grandes lignes de la politique gouvernementale pour 1979-1983.

Arrêté fédéral concernant l'initiative populaire «tendant à empêcher des abus dans la formation des prix»

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,

vu l'initiative populaire «tendant à empêcher des abus dans la formation des prix», déposée le 8 juin 1979¹⁾;

vu un message du Conseil fédéral du 9 septembre 1981²⁾,

arrête:

Article premier

¹ L'initiative populaire du 8 juin 1979 «tendant à empêcher des abus dans la formation des prix» est soumise au vote du peuple et des cantons.

² L'initiative populaire demande que la constitution fédérale soit complétée par un article 31^{sexies} dont la teneur est la suivante:

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.

Art. 2

Le contre-projet de l'Assemblée fédérale est soumis simultanément au vote du peuple et des cantons. Il a la teneur suivante:

Art. 31^{quinquies}, al. 2^{bis} (nouveau)

^{2bis} Si les moyens visés aux 1^{er} et 2^e 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 et levées lorsque la hausse des prix redevient supportable.

Art. 3

L'Assemblée fédérale recommande au peuple et aux cantons de rejeter l'initiative populaire et d'accepter le contre-projet.

¹⁾ FF 1979 II 532

²⁾ FF 1981 III 314

Message sur l'initiative populaire «tendant à empêcher des abus dans la formation des prix» du 9 septembre 1981

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1981
Année	
Anno	
Band	3
Volume	
Volume	
Heft	43
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	81.058
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	03.11.1981
Date	
Data	
Seite	314-346
Page	
Pagina	
Ref. No	10 103 223

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.