

Zeitschrift: Revue économique et sociale : bulletin de la Société d'Etudes Economiques et Sociales
Band: 19 (1961)
Heft: 2

Artikel: Les cartels en Suisse et l'intégration économique
Autor: Golay, Jean
DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-135332>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. [Voir Informations légales.](#)

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. [See Legal notice.](#)

Download PDF: 06.10.2024

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>

Les cartels en Suisse et l'intégration économique

Jean Golay

Professeur à l'Université

Peu d'institutions sont aussi discutées que les cartels et, dans les milieux proches de l'économie ou de la politique, rares sont ceux qui ne prennent pas nettement position pour ou contre les ententes de nature cartellaire. Dans tous les cas, les indifférents sont très peu nombreux.

A quoi faut-il attribuer cet intérêt et de quand date-t-il ? Est-il la conséquence de l'importance prise par les ententes, plus particulièrement durant la première moitié du vingtième siècle et du rôle de plus en plus marqué qu'elles jouent depuis la fin de la première guerre mondiale ?

Faut-il considérer que la naissance des cartels se situe entre 1830 et 1850, époque durant laquelle sont apparues en France et en Allemagne les premières tentatives d'accord entre producteurs de soude ou dans les charbonnages ? On peut remonter plus haut dans l'histoire car les conséquences des monopoles du XVI^e siècle contre lesquels Calvin s'indignait déjà sont pareilles à celles de certains cartels du XIX^e siècle¹. Mais on peut citer des faits plus anciens encore et rappeler qu'à Berne, en 1353, « les règlements artisanaux contenaient des dispositions précises sur la nature et les qualités des produits et prenaient position avec la dernière énergie contre les tentatives sans cesse renouvelées de certains artisans désireux de renchérir les marchandises d'usage courant au moyen de conventions de prix ou de limitations arbitraires de la production »².

On peut admettre, en conséquence, que les conventions ou les pratiques destinées à limiter la concurrence ou à accaparer des produits d'usage courant sont très antérieures au XIX^e siècle. L'Histoire se répète et les institutions se perpétuent dans la mesure où elles répondent à un besoin, qui n'est pas nécessairement dicté par l'intérêt général.

Il est indéniable que la Suisse est devenue au XX^e siècle un pays très cartellisé et que les accords de toute nature ont pu s'y développer facilement à l'abri d'une législation très libérale qui ne voulait sous aucun prétexte restreindre la liberté de ceux qui, cependant, y ont renoncé partiellement dans l'intention d'obtenir certains avantages matériels.

¹ Cf. ANDRÉ BIÉLER: *La Pensée économique et sociale de Calvin*. Genève, 1959, p. 138 et ss.

² Cf. *Les Cartels et la Concurrence en Suisse*. Publication de la Commission d'étude des prix du Département fédéral de l'économie publique. Berne, 1957, p. 106 et ss.

Sur le millier d'organisations professionnelles et économiques officiellement recensées en Suisse en 1954, près de six cent cinquante étaient, de l'avis de la Commission d'étude des prix, assimilables à des cartels ou à des organismes analogues. Faut-il en conclure que notre pays est le plus cartellisé d'Europe et qu'il l'a toujours été, et n'est-il pas paradoxal que l'une des économies se réclamant le plus des principes d'un sain libéralisme et pratiquant une politique douanière de bas tarifs compte un si grand nombre de cartels ?

La Suisse n'a pas toujours été la plus cartellisée des nations européennes. Elle l'est probablement aujourd'hui, mais jusqu'en 1939, l'Allemagne occupait vraisemblablement, à cet égard, le premier rang. En effet, si, au moment de son avènement au pouvoir, le gouvernement du Troisième Reich éprouvait une réelle méfiance à l'égard des ententes, il comprit très rapidement les avantages qu'il pourrait retirer de ces groupes de pression, spécialement dans le cadre d'une économie dirigée et dans l'optique d'un effort collectif destiné à accroître la puissance militaire du pays, en recourant largement à l'inflation monétaire, tout en évitant, à l'aide des cartels, l'écueil d'une hausse des prix. D'après Wagenführ¹, le nombre des cartels en Allemagne s'élevait à trois mille environ en 1930, mais il devait encore s'accroître au cours des années suivantes, ces ententes se prêtant particulièrement bien au jeu d'une politique économique dirigiste.

En revanche, depuis 1945, les ententes furent très durement frappées par les dispositions de l'alinéa 12 de l'Accord de Potsdam : Des mesures de décartellisation et de démembrement des concentrations furent en effet édictées par les puissances occupantes, notamment « pour détruire la possibilité économique pour l'Allemagne de mener la guerre ». On peut ainsi en inférer que les cartels sont des instruments à l'aide desquels un pays peut diriger son économie plus aisément que si les entreprises sont indépendantes les unes des autres et qu'elles soient soumises aux règles de la concurrence dans une économie de marché.

Pour pouvoir valablement comparer la Suisse et l'Allemagne du point de vue cartellaire, à la veille de la Deuxième Guerre mondiale, il serait indispensable de connaître la densité et l'intensité des ententes dans ces deux économies. On ne peut pas simplement mettre en regard le chiffre des cartels et celui de la population et tirer une règle de trois. Il faudrait aussi connaître le nombre d'entreprises qui étaient, à l'époque, liées par des accords. Il se peut qu'un seul cartel, celui de la branche sanitaire, par exemple, ait eu dix fois plus de membres en Allemagne qu'en Suisse. Dans ces conditions, on arriverait à la conclusion que, non seulement en chiffres absolus mais également en valeur relative, le Troisième Reich était plus cartellisé que la Suisse.

Une politique douanière libérale comme la nôtre peut-elle se concilier avec une économie cartellisée ? On admet en général que de fortes entraves douanières favorisent l'éclosion des cartels, les entreprises se sentant par là protégées contre le

¹ Cf. *Die Konzentration in der Wirtschaft*, édité sous la direction de Helmut Arndt. Berlin, 1960, vol. I, p. 304.

danger extérieur ; elles n'éprouveraient dès lors aucune crainte de concurrence et seraient enclines à profiter d'une situation de quasi-monopole pour imposer des prix surfaits. En revanche, une politique douanière libérale agirait salutairement sur les entreprises et les obligerait à se défendre par des méthodes compétitives telles qu'une politique de prix favorable aux consommateurs, à savoir l'application de bas prix.

En Suisse, la propension à créer des cartels est très marquée dans les arts et métiers, car ce sont les petites et les moyennes entreprises qui sont le plus vulnérables dans une économie de marché. En effet, elles se heurtent à des unités beaucoup plus grandes, financièrement plus puissantes, mieux outillées et mieux organisées aussi qu'elles-mêmes. Les procédés de rationalisation permettent aux grandes unités de travailler sur une plus vaste échelle, sur la base de commandes importantes et, en conséquence, avec des prix de revient plus modiques.

Mais si les entrepreneurs de ces secteurs ont des raisons valables de se grouper pour être en mesure d'offrir un front de résistance assez puissant en face des grands complexes, la multiplicité des exploitations de très faibles dimensions fait précisément obstacle à un accord cartellaire ; elles manquent d'une ligne de conduite uniforme et ne réussissent pas toujours à réunir l'unanimité des entrepreneurs dans leurs ententes. En revanche, au niveau des grandes entreprises où seuls les intérêts matériels sont retenus, il est beaucoup plus aisé d'arriver à un accord de principe qui se traduise par la fixation des conditions de vente ou la fixation de prix, de contingents, de répartition géographique, lorsque tous ces aspects ne se trouvent pas réunis dans une seule et même entente.

Toutefois, en dépit des difficultés que rencontrent, en Suisse, les petites et moyennes entreprises désireuses de se grouper, il semble bien que, contrairement à la thèse généralement admise, notre politique douanière a plutôt contribué à favoriser la création de cartels qu'à en entraver le développement. Dès lors, on peut se demander si ce n'est pas l'exiguïté de notre marché qui est à l'origine d'un certain nombre d'ententes horizontales, d'abord, et verticales ensuite avec la clause d'exclusivité, celles-ci étant souvent le complément et le parachèvement de celles-là. Si les taxes douanières avaient été suffisamment élevées jusqu'à devenir protectrices, sinon prohibitives, les entreprises artisanales n'auraient pas eu les mêmes raisons de se protéger contre la concurrence étrangère. En revanche, lorsque les droits d'entrée ne sont pas protecteurs, les entreprises qui se sentent menacées par les produits importés s'emploient à prévenir ce risque en recourant à une convention de nature verticale. Les exemples suisses du secteur du verre ou du papier semblent confirmer cette thèse. Si notre marché était géographiquement beaucoup plus étendu, la distance pourrait jouer un rôle appréciable, en tant qu'élément de protection contre les produits venant de l'extérieur, en faveur des entreprises nationales éloignées de la frontière. Ce phénomène a été fréquemment observé sur des marchés plus vastes, comme ceux de la France et de l'Allemagne par exemple. Mais il n'y a pas de commune mesure entre les marchés de ces deux grands pays et le nôtre. Seuls les produits pondéreux et de peu de valeur sont privilégiés et jouissent d'un quasi-monopole à l'intérieur de la Suisse. Tel est le cas du ciment, par exemple.

Dans son rapport sur les cartels et la concurrence en Suisse, la Commission d'étude des prix a analysé quelques-unes des raisons qui stimulent le développement des cartels¹. Parmi ces raisons, on peut citer l'inégalité des conditions personnelles entre les concurrents. En effet, dans un même secteur économique, ou dans une même branche de production, la grandeur des entreprises, l'importance des capitaux dont elles disposent, la structure de leurs frais, les qualités professionnelles de leurs dirigeants, le dynamisme des unes opposé à l'immobilisme des autres, font qu'elles se trouvent dans des conditions de travail inégales. Dans la mesure où elles ne sont pas protégées par les pouvoirs publics, les entreprises dites marginales sont appelées à disparaître du marché. Mais si la lutte pour la conquête des débouchés ou pour leur maintien devient de plus en plus âpre entre les concurrents qui ont survécu à la première vague d'élimination, les moins résistants parmi eux ne pourront plus se maintenir sans entamer leur substance même. Cette situation inconfortable et périlleuse sera le mobile d'une entente.

Le professeur Marbach² a insisté, en 1937 déjà, sur la nécessité de conserver la substance des entreprises. Ce problème est essentiel, et en face des difficultés rencontrées par un grand nombre de petites et moyennes unités pour obtenir un rendement suffisant capable de maintenir leur propre substance, ces entreprises ont cherché à se grouper pour accroître leur puissance collective, afin d'obtenir des conditions meilleures de la part de leurs fournisseurs, et de pouvoir imposer à leurs clients des prix plus rémunérateurs.

Plus que jamais, le renouvellement et le rajeunissement du matériel de production, dont le parc de machines est un des éléments les plus importants, sont indispensables à toute entreprise désireuse de rester à la tête du progrès et d'offrir à ses acheteurs des articles présentant toujours plus d'avantages, soit du point de vue prix, soit du point de vue qualité.

L'usure économique est si rapide que trop souvent une machine doit être remplacée avant même que son usure physique ne la rende impropre à la production. Mais la dernière découverte technique vaut à son inventeur ou à celui qui l'exploite une telle avance sur ses concurrents qu'il les place dans une situation intolérable et parfois tragique; il les oblige à mettre au rancart un matériel qui dans toute autre circonstance serait encore utilisable et à acquérir la dernière machine, le dernier procédé de fabrication, la dernière licence, ce qui entraîne de lourdes charges financières pour l'entreprise. De plus en plus les frais fixes s'accroissent démesurément. Or, en assurant une marge de bénéfice brut appréciable par la fixation d'un prix de vente basé souvent sur le prix de revient des entreprises marginales, le cartel a été un instrument docile, très favorable à ses membres et particulièrement à ceux dont les méthodes de travail sont rationnelles; celles-ci bénéficient, en effet, d'une rente cartellaire qui leur permet de pratiquer une politique d'autofinancement dont les bénéficiaires sont à la fois les propriétaires et le personnel de l'entreprise.

¹ Cf. *Les Cartels et la Concurrence en Suisse*, p. 110 et ss.

² Cf. *Über das Kartell und die Kartellierung in der Schweiz*, Berne 1937.

Nous touchons ici à un autre mobile qui a souvent consolidé la base même d'un cartel: le souci d'assurer du travail au personnel, de pouvoir lui verser des salaires équitables et d'accroître les prestations sociales, que celles-ci relèvent de la loi, des contrats collectifs, ou qu'elles soient volontaires.

Les cartels se sont aussi proposé parfois de compenser sur le plan horizontal et sur le plan vertical les écarts de puissance des entreprises travaillant sur un marché, afin de neutraliser l'inégalité qui en résulte.

Une raison de nature sociologique et psychologique mérite aussi d'être relevée. On peut se demander si l'habitude des Suisses de se grouper en associations de toutes sortes ne relève pas d'un ancien besoin dont l'origine pourrait se situer très haut dans notre histoire. Sans rappeler la naissance et sans retracer la vie souvent mouvementée des anciennes corporations, relevons qu'aux XIV^e et XV^e siècles elles existaient déjà et jouaient un rôle majeur dans la vie de la Suisse primitive, et surtout des anciennes villes comme Zurich, Berne, Bâle, Fribourg, Saint-Gall. Elles présentaient un aspect politique apparemment plus important que leur aspect économique. Après leur dissolution à la fin du XVIII^e siècle, consécutive aux abus économiques qu'elles avaient provoqués, les corporations ne disparurent jamais complètement. Elles survécurent et conservèrent leur caractère social et aussi politique jusqu'au XX^e siècle et il est très probable que ces corporations soient à l'origine de plusieurs cartels ou ententes qui ont pris naissance en Suisse au cours du XIX^e siècle et jusqu'à nos jours.

C'est pour se défendre contre les forces étrangères qui les entouraient et qui représentaient un danger pour leur existence que nos ancêtres se groupèrent. Cette tradition s'est maintenue à travers les siècles, et aujourd'hui encore, n'existe-t-il pas dans toutes les cités un grand nombre d'associations ? J'en veux pour preuve l'exemple de la petite ville de Morges qui a quelque huit mille habitants. Lors d'une enquête faite au cours de l'hiver 1959 ¹, il a été dénombré 131 groupements et sociétés dont 6 groupements politiques, 16 religieux, 9 agricoles, 3 viticoles, 5 patronaux, 15 d'entraide sociale, 27 culturels et éducatifs, 32 sportifs dont 7 sociétés de tir. C'est dire que l'esprit d'association est fortement ancré dans notre pays, et qu'il arrive fréquemment que ces groupements prennent la défense des intérêts matériels de leurs membres. D'autre part, notre fédéralisme politique repose sur notre décentralisation économique. Les classes moyennes en sont le fondement essentiel et c'est la bourgeoisie qui en assure le maintien. L'artisanat, la petite industrie, le commerce interne y puisent leurs éléments les plus stables. On ne saurait dissocier, en Suisse, le fédéralisme politique et la décentralisation économique. C'est au nom d'une certaine politique sociale que les pouvoirs publics soutiennent les classes moyennes. Celles-ci jouent, du point de vue de notre stabilité politico-économique, un rôle pour le moins

¹ Cf. *Etat des Groupements sociaux à Morges*, publication de la Société d'études économiques et sociales. Fin 1959.

aussi important que la paysannerie. Or les secteurs qui touchent aux arts et métiers et au commerce interne sont particulièrement cartellisés. L'horlogerie en est un exemple.

Tels sont résumés quelques-uns des motifs qui expliquent et justifient la création et la multiplication des cartels en Suisse. Bien souvent ils n'ont pas été créés par esprit de gain mais plutôt pour sauver parfois tel secteur de la production ou de la distribution. A ce titre, ils présentent un aspect positif. Personne ne pourra nier qu'ils aient été souvent un élément de stabilité même si leur politique n'est pas conforme à l'intérêt du consommateur. Du reste, si le consommateur s'identifie à la masse — tout individu étant nécessairement un consommateur — il est trop simpliste de poser en principe que le consommateur représente l'intérêt général. Dans n'importe quelle économie, la population active, c'est-à-dire celle qui exerce une activité productive et qui fait vivre le reste de la population, est et demeure la plus intéressante. Elle est indispensable puisqu'elle assure le maintien de la richesse nationale ou son accroissement dans les périodes de prospérité. En conséquence, les cartels qui se proposent d'assurer les meilleures conditions d'existence à leurs membres qui sont tous des producteurs, jouent un rôle utile, et le personnel des entreprises en profite aussi.

Sans l'existence d'un « gentlemen's agreement » dans le secteur de l'aluminium, qui prévoit pour les produits nationaux l'exclusivité de leurs marchés respectifs ou sinon l'alignement des prix de vente sur ceux du produit national, la Société Anonyme pour l'Aluminium aurait pu fermer ses portes au moment où le Canada est devenu l'une des plus puissantes sources d'approvisionnement de ce métal. Cependant, il y a soixante-dix ans, la Suisse était à l'avant-garde et l'un des premiers pays producteurs de cette industrie. Mais par la suite, de vastes complexes industriels se sont créés à l'étranger, disposant de toutes les matières premières et à des prix très inférieurs aux nôtres; ils sont entrés en compétition avec les usines suisses. Si nous ne tenions compte que de l'intérêt du dernier consommateur, nous devrions nous ravitailler à l'étranger puisque les prix y sont plus bas que chez nous. Cependant, les capitaux investis dans l'aluminium en Suisse pour la seule Société Anonyme de l'Aluminium, sont de l'ordre de plus d'un demi-milliard de francs, calculés selon la valeur boursière des actions. Voilà une entreprise qui s'est créée au XIX^e siècle, non pas à l'aide d'un protectionnisme artificiel, mais grâce à l'initiative d'hommes d'affaires éclairés et vigilants.

Il est nécessaire, lorsque l'on veut porter un jugement sur un cartel, de peser ses avantages et ses désavantages, non seulement immédiats mais considérés dans le temps, c'est-à-dire en fonction de l'avenir. Il est également indispensable d'en apprécier les conséquences dans l'optique de l'économie nationale. Vus sous cet angle, maints cartels offrent le flanc à la critique et présentent un aspect négatif.

Certaines ententes ont permis à une classe de commerçants et d'industriels de revendiquer les privilèges attachés au véritable homme d'affaires, mais sans en avoir les qualités. Nous opposons ici l'homme d'affaires qui n'a pas peur du risque, et qui ne craint pas de payer de sa personne, au patron qui n'a pas d'imagination créatrice, qui n'aime pas la lutte, dont l'esprit n'est pas constamment à la recherche de nouvelles

solutions aux problèmes qui se posent à lui. Ce deuxième type d'entrepreneur se tourne vers le passé au lieu de regarder en avant. Le goût du risque fait défaut à trop de patrons qui ont des responsabilités. Or, le risque est une des conditions mêmes de l'existence de l'entreprise privée. Si, un jour, le risque n'existait plus, l'entrepreneur aurait perdu un des atouts les plus puissants qui justifient son rôle dans un système de libre entreprise, déjà dangereusement atteint dans maints secteurs économiques.¹

Ce goût du risque a forgé le caractère de toute une lignée de Suisses au cours du XIX^e et du XX^e siècle, industriels et commerçants audacieux, mais nullement dépourvus de prudence, organisant au-delà des frontières de l'Europe des comptoirs d'achat et de vente, des filiales, parfois des entreprises indépendantes qui gardaient et gardent encore le contact avec la maison-mère, et qui assurent à celle-ci un rayonnement encore plus grand. C'est le goût du risque mesuré et exactement jaugé qui est à l'origine de grandes fortunes opportunément utilisées pour agrandir des entreprises ou pour renouveler ou rajeunir tout son appareil de production.

Le cartel permet à trop d'entrepreneurs de se dérober devant les obstacles qu'ils rencontrent. Au lieu de les considérer bien en face, afin de les mieux connaître pour être en état de les dominer, ils recourent à la facilité qui souvent affaiblit leur position. Le membre d'un cartel tend à prendre les habitudes du fonctionnaire, du subordonné qui a renoncé à sa liberté pour une sécurité immédiate, mais sécurité qui sera plus que problématique le jour où les impératifs d'une intégration économique le placera soudainement devant des problèmes que, par paresse ou par souci de tranquillité, il se sera refusé à étudier.

Il est vrai qu'en soulageant ses membres de nombreux soucis, le cartel leur permet de consacrer plus de temps à leur propre entreprise. Cela est vrai pour certains d'entre eux. Il y a heureusement des industriels et des artisans, faisant partie de cartels qui savent profiter des avantages qu'ils en retirent pour améliorer leur fabrication et dont les efforts de rationalisation se reflètent dans la situation financière de leur entreprise. Mais il en est d'autres qui se complaisent dans la routine, d'autant plus aisément que le cartel peut être un oreiller de paresse. Leurrés par un optimisme trompeur quand les choses vont bien, ils prennent pour le fruit de leur effort ce qui n'est que le résultat d'une conjoncture favorable.

Le cartel n'est-il pas parfois responsable d'une réelle démission de ses membres qui oublient que les privilèges qu'ils en retirent impliquent d'autres devoirs que la stricte observance de la discipline du cartel ? Ces devoirs sont une attitude plus positive à l'égard des entreprises indépendantes, le respect du principe de la concurrence possible, la volonté d'améliorer la qualité du service.

Les abus de certains cartels en Suisse rappellent singulièrement le XVIII^e siècle avec son système de corporations liées à des privilèges qui étaient devenus héréditaires, mais dont les bénéficiaires n'avaient plus les qualités de leurs ancêtres qui avaient gagné ces privilèges de haute lutte. Faut-il en rappeler les conséquences ? Les corporations ont disparu, et avec elles une organisation qui avait fait ses preuves tant

¹ Cf. Jean Golay : *La situation actuelle de l'entrepreneur privé*, dans *Revue suisse d'économie politique et de statistique*. Fascicule 4, année 1950.

qu'elle reposait sur le principe de la concurrence, de l'honnêteté et de la libre émulation de ses membres.

Ce précédent devrait rendre prudents les membres de maints cartels. Une situation acquise ne devrait jamais avoir besoin d'un faisceau de protections pour durer. Il faudrait qu'elle reposât véritablement sur les qualités compétitives de ses bénéficiaires ou alors qu'elle trouvât sa pleine justification par les intérêts vitaux qu'elle protège. Un privilège qui se maintient arbitrairement par le simple jeu de la clause d'exclusivité est une charge pour l'économie.

Nous avons insisté sur divers aspects critiquables de certaines ententes dont l'existence même va être remise en cause au fur et à mesure que l'Europe s'engagera dans la voie de l'intégration économique. Mais il serait aussi peu objectif qu'injuste de juger de la même manière toutes les entreprises suisses cartellisées. A ce propos, rappelons que nous trouvons dans notre pays deux grandes catégories d'ententes. Les unes — et elles sont nombreuses — ne font pas parler d'elles parce qu'elles se proposent d'atteindre des buts qui ne vont pas à l'encontre de l'intérêt général et surtout qui ne s'opposent pas au développement du progrès technique, mais qui s'ingénient, au contraire, à le promouvoir. Ces ententes sont efficaces. Les profits que leurs membres en retirent ne sont pas abusifs et les effets de ces cartels sont positifs.

On peut leur opposer les ententes qui ont oublié les données exceptionnelles qui ont à l'époque pleinement justifié leur création, mais qui n'ont pas révisé leur politique, les circonstances étant redevenues normales. Elles ont alors perdu la mesure.

* * *

Nous venons de rappeler la raison d'être des cartels en Suisse et nous en avons décrit les caractères principaux. Cela dit, examinons rapidement la nouvelle structure de l'économie européenne et les conditions dans lesquelles, qu'elles soient cartellisées ou non, nos entreprises sont appelées à travailler.

Au XIX^e siècle déjà, l'intégration avait trouvé un climat très favorable à son développement et si les Etats-Unis ont servi d'exemple dans ce domaine pendant plusieurs décennies, l'Europe n'est pas restée en arrière. Mais on peut toutefois dire que notre époque, plus que toute autre, est celle de l'intégration économique, et ce pour la bonne raison que cette forme de structure économique s'impose à l'Europe en particulier et paraît s'inscrire comme un impératif auquel nous ne pouvons nous dérober, à défaut de quoi notre continent perdra la place exceptionnelle qu'il s'était acquise au XIX^e siècle et jusqu'à la Deuxième Guerre mondiale.

Notre temps est celui de l'intégration économique parce que cette intégration est non seulement souhaitée, mais voulue par la plupart des nations européennes et qu'elle est en pleine voie de réalisation au niveau de l'entreprise et au niveau des économies nationales; la CECA, le Marché commun, l'Association européenne de libre-échange en sont trois réalisations indiscutables.

Nous n'innovons pas; il suffit de regarder vers les USA, vers l'URSS ou la Chine, pour ne citer que les trois plus importants marchés du monde qui progressent

vraisemblablement à un rythme plus rapide que l'Europe, parce qu'ils ne rencontrent pas les mêmes obstacles que nous.

Dès le jour où l'idée du dépassement des marchés nationaux s'est concrétisée par la création du marché commun de la CECA, du marché de la petite Europe des Six et du marché de la Zone de libre-échange des Sept, un des éléments fondamentaux de la traditionnelle structure économique européenne s'est profondément transformé; cet élément est celui de la *dimension*. C'est une révolution pour notre vieux continent et plus particulièrement pour les économies des petits pays tels que la Suisse. L'adaptation sera plus ou moins délicate et ardue suivant que les marchés respectifs de ces petits Etats sont encore et surtout axés sur leur économie nationale ou au contraire, ont déjà trouvé par l'exportation la voie vers de plus grands espaces. Notre pays, à ce point de vue, occupe une situation enviable; non pas que notre adaptation puisse se faire sans heurt, aussi facilement que ce serait, par exemple, le cas pour la Grande-Bretagne si elle n'avait pas à résoudre parallèlement les problèmes que lui pose le Commonwealth, ou pour l'Allemagne dans le cadre du marché des Six. Mais lorsque le conflit qui sépare encore aujourd'hui les Six et les Sept sera résolu, et que la nouvelle dimension sera celle d'un marché de 300 millions de consommateurs à peu près, l'ajustement soulèvera de nombreuses questions dont les solutions seront parfois compliquées, impératives, et entraîneront inévitablement des sacrifices pour les uns, alors qu'elles seront tout profit pour d'autres.

L'intégration se fait à deux échelons: celui de l'entreprise et celui des économies nationales.

Au niveau des économies nationales, l'intégration est favorisée, voire imposée par trois traités: celui de Paris de 1951 concernant la CECA, celui de Rome et celui de Stockholm. Cette évolution est d'une importance majeure puisqu'elle signifie que tous les Etats signataires de ces traités s'engagent, dans les limites de ces derniers, à participer à l'établissement des marchés, à assurer leur bon fonctionnement pour autant que celui-ci dépend des Etats signataires, et à en favoriser le développement.

Du point de vue technique, une première vérité doit être rappelée. La dimension de l'entreprise relève de la capacité du marché. Plus le marché est vaste, plus le nombre de consommateurs est élevé, plus grande aussi pourra être l'entreprise qui se propose de répondre à ses besoins. La dimension de l'entreprise est fonction de la dimension du marché. Les exemples des Etats-Unis et de l'URSS, ceux de l'Allemagne et de la France le confirment.

Voilà pourquoi nous assistons depuis quelques années à un mouvement général de concentration des entreprises. Celles-ci s'adaptent aux nouvelles conditions qui leur sont faites parce qu'il existe un degré optimum de concentration pour chaque dimension donnée de marché. Sans doute, ce mouvement irréversible est-il particulièrement spectaculaire dans le cadre du Marché commun, d'autant plus que de nombreux capitalistes américains s'intéressent vivement à ce vaste marché et qu'ils ont investi des sommes considérables dans des entreprises européennes, lorsqu'ils n'ont pas créé leurs propres fabriques. A la fin de 1959, on a évalué à 2194 millions de dollars les investissements américains directs dans la Communauté économique

européenne tandis qu'ils s'élevaient à 2942 millions de dollars pour l'Association européenne de libre-échange, mais avec une répartition très irrégulière entre les divers membres de celle-ci; la Grande-Bretagne s'inscrivait pour elle seule avec 2475 millions de dollars et la Suisse avec 158 millions de dollars investis pour 44 % dans l'industrie de transformation, 34 % dans le commerce, 7 % dans l'industrie pétrolière et 15 % dans divers autres secteurs.

Dans quelle mesure l'économie suisse offre-t-elle des exemples de concentration au niveau de l'entreprise? Une statistique va nous orienter à ce point de vue. Elle porte sur les entreprises qui sont soumises à la loi sur les fabriques.

De 1929 à 1949, le nombre total d'exploitations en Suisse a passé de 8514 à 11.568, et de 1949 à 1957, année de la dernière statistique à ce sujet, ce nombre a passé de 11.568 à 12.345. Cela nous donne une augmentation de 35 % pour la période de 1929 à 1949 (soit pendant vingt ans) et de 7 % seulement de 1949 à 1957 (huit ans). Quant au nombre d'ouvriers, l'accroissement a été de 20 % pendant la première période de vingt ans, et de 30 % pour la deuxième période de huit ans. Mais ce qui paraît encore plus frappant, c'est l'évolution de la dimension des entreprises. De 1929 à 1949, les exploitations occupant 1 à 10 ouvriers se sont accrues de 51 %, tandis qu'elles ont diminué en nombre dans la proportion de 15 % de 1949 à 1959. La tendance est la même pour les exploitations occupant 11 à 20 ouvriers, 21 à 50 et 51 à 100. Mais les rapports sont renversés pour les exploitations occupant de 101 à 200 ouvriers dont le nombre augmente de 8,4 % de 1929 à 1949, et de 27 % de 1949 à 1957, l'augmentation étant de 22 % respectivement 39 % pour les exploitations occupant de 201 à 500 ouvriers, de 10 % (1929-1949) et 50 % (1949-1957) pour les exploitations de plus de 500 ouvriers.

Enfin, si l'on considère le nombre d'ouvriers occupés dans ces mêmes exploitations, on constate que le 20,8 % du total travaillait dans les entreprises de plus de 500 ouvriers en 1949, et 25,2 % en 1957, alors que le nombre d'exploitations par rapport au total ne représentait que 0,9 % en 1929 et en 1949, mais le 2,2 % en 1957, soit $2\frac{1}{3}$ fois plus.

Ainsi, depuis 1949, on observe en Suisse une tendance à la concentration des entreprises parallèlement à l'existence des ententes qui sont aussi une forme d'intégration. Elle est confirmée par le nombre d'entreprises et par le nombre d'ouvriers. Les entreprises de plus de 500 ouvriers ont passé de 91 à 104 de 1929 à 1949, et de 104 à 151 pendant les huit années suivantes avec une occupation de 104.000 ouvriers pour l'année 1949 et 163.000 pour 1957. Toutefois, ce mouvement de concentration n'est pas comparable avec celui des pays du Marché commun. Deux raisons peuvent expliquer cette différence. Le Marché commun a été mis en place le 1^{er} janvier 1958, tandis que l'AELE ne remonte qu'au 1^{er} juillet 1960. En outre, un certain nombre de grandes entreprises suisses d'exportation n'avaient pas attendu l'intégration économique de l'Europe pour s'intéresser aux marchés étrangers, de sorte qu'elles avaient déjà des positions assurées dans les pays du Marché commun avant le 1^{er} janvier 1958. Ces industries avaient pressenti puis réalisé l'intégration économique cinquante ans avant la lettre.

En Suisse, les entreprises relevant des arts et métiers n'ont pratiquement pas encore ressenti les effets de la concentration à l'échelon de l'entreprise. En conséquence, les cartels continuent à présenter la même physionomie que ces années passées. Le seul secteur qui se préoccupe sérieusement de la situation actuelle et qui envisage une évolution est celui de l'horlogerie. Il a compris que l'on ne peut plus impunément recevoir une commande pour une série de 24 pièces d'un seul calibre sur plus de 2000 types qui existent. Une telle commande exige trois heures pour la mise au point de la machine, et cinq minutes de travail productif seulement. Les Russes et les Japonais se contentent, eux, de 6 ou 8 calibres différents.

C'est au niveau de l'intégration des économies nationales que le problème va dorénavant se poser pour la Suisse; en conséquence, nos petites et moyennes entreprises qui travaillent pour le marché intérieur seront de plus en plus touchées par la nouvelle dimension du marché, limité aux Sept pour le moment et vraisemblablement aux Treize ou même aux Dix-neuf dans un avenir encore incertain, mais que nous voulons souhaiter rapproché. Toutefois, puisque les circonstances le veulent, nous devons tirer le maximum d'expériences de ce premier pas décisif vers l'intégration.

Examinons les conditions qui sont faites aux ententes dans la nouvelle Zone de libre-échange.

Deux articles du Traité de Stockholm doivent retenir notre attention. Ce sont les articles 15 et 31. Toutefois, l'article 2 mentionne parmi les objectifs de l'Association: assurer aux échanges entre Etats membres des conditions de saine concurrence, éviter entre Etats membres d'importantes disparités des conditions d'approvisionnement en matières premières produites dans la Zone, participer à la réglementation et à l'accroissement du commerce mondial ainsi qu'à l'élimination progressive de ses obstacles.

Le message du Conseil fédéral, daté du 5 février 1960, ajoute que la réglementation des échanges à l'échelon régional doit être considérée comme un stimulant dans la voie de l'élimination progressive des obstacles au commerce mondial.

Il y a lieu d'insister particulièrement sur la réglementation des échanges à l'échelon régional, ce qui peut aussi bien signifier l'échelon national que l'échelon de la Zone de libre-échange. Il serait du reste illogique de vouloir réglementer les échanges à l'échelon de la nouvelle Zone sans être préalablement obligé d'assurer cette réglementation dans le cadre du marché national, d'où la nécessité pour la Suisse de disposer d'une loi sur les cartels.

L'article 15, intitulé: « Pratiques commerciales restrictives », vise à ce que l'élimination des obstacles aux échanges d'origine étatique ne soit pas contrecarrée par des accords, cartels ou autres pratiques limitant la concurrence.

« Sont incompatibles avec la Convention, dans la mesure où elles compromettent les bénéfices attendus de l'élimination ou de l'absence des droits de douane et des restrictions quantitatives dans les échanges entre Etats membres: tous accords entre entreprises, toutes décisions d'associations d'entreprises et pratiques concertées entre entreprises qui ont pour objet ou résultat d'empêcher, de restreindre ou de fausser

la concurrence dans la Zone; toute action entreprise par une ou plusieurs entreprises pour tirer un avantage indû d'une position dominante dans la Zone ou dans une grande partie de celle-ci. »

Les points essentiels de l'article 15 paraissent être les suivants: il n'est pas fait allusion aux pratiques concertées dont les effets ne se feraient sentir que dans les limites d'un marché national. En d'autres termes, si les effets d'un cartel de caractère local restent sans influence aucune sur tout le reste de la Zone, ce cartel ne tombera pas sous le coup de l'article 15. En conséquence, s'il ne lèse pas des entreprises d'autres Etats membres de la Zone, il pourra continuer à déployer ses effets, même si nous nous trouvons en présence d'un cartel de prix. En revanche, la nouvelle loi suisse sur les cartels sera en droit d'en restreindre l'activité, voire de l'obliger à renoncer à sa politique des prix.

Voilà une première constatation qui autorise à penser que certaines ententes locales pourront fort bien exercer leur action, même restrictive, sans enfreindre les dispositions des articles 15 et 31 du Traité de Stockholm.

On peut interpréter de la même manière, du reste, l'article 85 du Traité de Rome, qui porte sur les règles de la concurrence et qui a été rédigé antérieurement au Traité de l'AELE. Il est intéressant de relever que, de même que pour les ententes, le Traité de Rome ne s'intéresse qu'aux pratiques affectant *le commerce entre les Etats membres*, alors que le Traité charbon-acier se préoccupe aussi des pratiques qui ont des conséquences sur le territoire d'un seul Etat membre. Or, les expériences faites par la CECA n'ont pas été toutes favorables et le Traité de Rome en a tenu compte. Du reste, c'est empiéter trop brutalement, et d'une manière inadmissible, sur la souveraineté des Etats que de vouloir intervenir dans ses affaires intérieures lorsque la structure interne de son économie est sans effet sur le volume des échanges avec les autres Etats membres de la Convention.

Enfin, l'article 31 du Traité de Stockholm définit la procédure de plainte et l'institution destinée à contrôler l'application de l'article 15 cité plus haut. Un point de l'article est aussi significatif: l'alinéa C précise qu'un des buts de l'Association est d'éviter entre Etats membres d'importantes disparités des conditions d'approvisionnement en matières premières produites dans la Zone. Là encore, les auteurs du Traité ont fait preuve de réalisme; ils ont été conscients que l'élimination de toutes les disparités eût été un défi au bon sens.

Que faut-il penser encore des dispositions du Traité de Stockholm? Lors de la Conférence internationale sur le droit des ententes, à Francfort, en juin 1960, M. Sören Gommelgard, chef du bureau de la Monopoltilsynet de Copenhague, avait déclaré que la principale caractéristique des règles de l'Association européenne de libre-échange est que l'on se trouve en présence d'un *programme*. Sans doute, les Etats membres reconnaissent l'incompatibilité de certaines pratiques restrictives, mais ces restrictions non souhaitées ne sont pas déclarées illégales par la Convention elle-même et les Etats membres ne sont pas non plus obligés de les rendre illégales par voie de législation nationale.

Toutefois, si les Etats membres ne sont pas liés les uns aux autres d'un point de vue strictement juridique, en fait le Conseil est en mesure d'étayer ces obligations morales de sorte qu'elles se rapprochent fortement de règles ayant un effet juridique.

C'est à l'usage que l'on pourra juger de l'efficacité de l'article 15 du Traité, mais de même que la question s'est posée pour le Traité de Rome, nous avons aussi à nous poser une question fondamentale, question que le professeur André Marchal de Paris a formulée avec une netteté qui ne laisse planer aucun doute: « Le problème des ententes et de la concurrence est sans doute l'un des plus malaisés à résoudre. La solution dépend d'abord de la conception que l'on se fait de l'économie européenne: Europe libérale ou Europe dirigiste ou « intégrée »? » C'est là que nous en sommes et nous devons, nous aussi, nous poser la question. Si nous optons pour une Europe vraiment libérale, dans le sens orthodoxe du terme, c'est admettre le retour à la libre concurrence, mais à une libre concurrence qui ne souffrirait aucune entorse. Inutile d'ajouter que ce serait déclarer illicites toutes les ententes, quelles qu'elles fussent. Ce serait le retour à la lutte implacable, à la disparition sans ménagement de toutes les entreprises marginales, et comme toutes, sauf la dernière, deviennent à leur tour marginales, ce serait ouvrir la porte toute grande à la concentration gigantesque, au trust, et surtout, cela signifierait le retour au monopole absolu.

En revanche, si nous préférons à cette Europe libérale une Europe plus dirigiste, par l'intégration progressive des marchés nationaux, nous nous acheminerons vers une Europe économiquement plus large, vers un marché plus vaste, par la suppression des barrières douanières et des pratiques restrictives. La Suisse a sans doute déjà opté pour cette deuxième formule et, tout en repoussant le principe de la concurrence absolue, elle a admis le principe de la concurrence possible; c'est celle qui a inspiré le projet de loi sur les cartels. Cette notion de la concurrence ne condamne pas toutes les ententes; elle en admet l'existence, elle en reconnaît certains aspects positifs, et il semble bien que c'est dans l'optique d'une concurrence dite « effective » (workable) légalisant l'existence simultanée d'entreprises de force inégale, que les Traités de Rome et de Stockholm ont été conçus et réalisés.

Ce serait une faute, pour une simple question de principe, de bouleverser toute la structure actuelle des diverses économies européennes; en revanche, il faut la modifier peu à peu en utilisant celles des institutions professionnelles et économiques qui ont fait leurs preuves, comme les ententes, même si dans certaines situations elles ont failli à leur tâche. Il ne faut surtout pas perdre de vue que ce sont les industriels et les commerçants qui seront les constructeurs de l'économie de demain. C'est eux qui la feront et non pas les politiciens et les professeurs. Si les hommes d'affaires, qui sont les hommes d'action dont l'Europe a besoin, refusent de se soumettre au plan dressé par des esprits parfois très théoriques, il n'y aura pas de véritable intégration à l'échelon des économies nationales. Du reste, quelle que soit l'Europe de demain, il est vraisemblable que les industriels continueront à prendre des contacts entre eux, maintiendront certaines des ententes déjà existantes, en créeront peut-être de nouvelles. L'organisation d'un vaste marché européen ne pourra se faire uniquement à coups de lois, de décrets, d'interdictions, d'autorisations ou de passe-droits ayant un

caractère politique. L'intégration se fera aussi à l'aide des cartels, des ententes, des concentrations d'entreprises, des fusions, des compromis. Elle postule une réglementation faite de souplesse, dont sera bannie toute disposition juridique trop rigide.

Il a été récemment publié un projet de loi antitrust européenne émanant de l'exécutif du Marché commun, aux termes de laquelle seraient interdits de plein droit tous les accords entre entreprises qui visent:

- de fixer les prix d'achat ou de vente pour les marchandises et les services;
- de limiter ou de contrôler la production, les débouchés, le développement technique ou les investissements;
- de répartir les marchandises ou les sources d'approvisionnement;
- d'appliquer à la clientèle des conditions inégales pour des prestations équivalentes.

Il serait imprudent de prétendre que cette loi ne verra pas le jour. Elle est probablement l'œuvre de fonctionnaires qui ne sortent de leurs cabinets de travail que pour participer à des conférences internationales au niveau des grands commis des organisations supranationales. Mais les arguments avancés pour justifier un tel projet paraissent inquiétants et ne présagent rien de bon. N'est-ce pas pour défendre le principe de la libre concurrence, donc de la liberté, que ce projet a été rédigé! En 1793 déjà, Mme Jeanne Manon Roland, républicaine et stoïcienne, envoyée à l'échafaud par la haine aveugle des Montagnards, avait prononcé ces paroles: « Oh! Liberté! Que de crimes on commet en ton nom! »

Si ce projet de loi antitrust devait rencontrer un écho favorable auprès des milieux compétents dont dépendent les décisions définitives, il est probable que la structure des économies nationales en subirait le contrecoup et que nous assisterions à ce paradoxe qu'une armée de fonctionnaires très zélés finirait par emprisonner l'économie européenne dans une armature juridique d'une telle rigidité que toutes ses actions s'en trouveraient paralysées. Pour le triomphe d'une idée, on sacrifierait la souplesse d'une institution. Nous ne serions pas loin de l'étatisation généralisée de l'économie européenne. Est-ce vraiment ce que nous voulons?

La Suisse est directement intéressée à la voie que suit la CEE parce que tout accord passé entre les Six et les Sept aura des incidences sur notre économie; or, une telle loi influencerait certainement les principes qui président à l'AELE.

L'analyse ci-dessus appelle quelques remarques nous intéressant plus particulièrement. L'Europe va au-devant d'une intégration économique consécutive à la nouvelle dimension des marchés européens. En Suisse, nous en subissons les effets à l'échelon de l'entreprise et plus encore à celui des économies nationales. La concentration de nos entreprises pourrait s'étendre au fur et à mesure que les droits de douane s'abaissent de part et d'autre des frontières et que les obstacles aux échanges de produits et de services entre pays d'un même grand marché se réduiront, pour disparaître presque complètement.

Dans ces conditions, les entreprises qui bénéficient d'une situation exceptionnelle et favorable, du fait de leur qualité de membres d'un cartel, perdront vraisemblablement les avantages qu'elles en retirent aujourd'hui. Les secteurs les plus

touchés seront ceux dont les opérations se répartissent sur tout le marché intérieur et les branches d'activité qui fabriquent des produits pour les prix de revient desquels les frais de transport ne jouent qu'un rôle mineur.

De même, les cartels qui sont liés par des ententes verticales avec des entreprises suisses appartenant à un autre échelon de la production ou de la distribution, ou avec des entreprises étrangères, seront appelés à reviser leurs conventions bilatérales pour les harmoniser avec les dispositions du Traité de Stockholm.

Les ententes de prix seront aussi affectées à l'avenir, dans la mesure où les prix de leurs produits se heurteront à ceux de la concurrence étrangère.

Cependant, il est probable qu'entre producteurs de pays amis des contacts continuent à s'établir, comme c'est déjà le cas aujourd'hui. Ces contacts professionnels prendront un caractère personnel aussi et, en dépit des interdictions de toutes sortes, il ne serait pas surprenant que certaines ententes prennent une forme clandestine et que leur efficacité s'en trouve encore accrue. Les Etats-Unis, qui les considèrent toutes comme illicites, n'en sont pas débarrassés pour tout cela, puisqu'on prétend qu'il existe autant de cartels dans ce vaste continent qu'il y a de trous sur les terrains de golf, ceux-ci étant des lieux de rendez-vous des hommes d'affaires.

Mais il est à supposer aussi que la structure de nombreux cartels se modifiera et plus particulièrement de ceux dont les dispositions sont déjà très critiquées et contraires à l'évolution en cours; dorénavant, ils porteront leurs efforts sur la rationalisation des entreprises, l'amélioration des méthodes de fabrication, l'échange d'expériences, la création d'ateliers ou d'usines-pilotes, la centralisation de certaines tâches administratives en vue d'en réduire le coût et d'en perfectionner les méthodes.

Dès lors, une question se pose à nous: la nouvelle loi sur les cartels a-t-elle encore sa raison d'être et trouve-t-elle sa place dans le dédale des lois actuelles?

Ce projet reste dans la tradition de presque toutes nos lois. Il est le résultat d'un compromis entre les partisans du principe de la concurrence possible et les associations économiques. Une loi appelée à restreindre les abus en matière de pratique restrictive en Suisse est nécessaire. Elle ne fera pas double emploi avec la plus récente jurisprudence du Tribunal fédéral, ni avec la loi sur la concurrence déloyale, ni avec les dispositions du CCS et CO.

Il faut surtout espérer qu'elle ne sera pas trop édulcorée après avoir subi l'épreuve parlementaire. L'un de ses objectifs est d'accélérer la procédure, ce qui est très heureux et souhaitable, et surtout le fardeau de la preuve devra être apporté par la défenderesse, en l'occurrence le cartel.

Le dernier jugement du Tribunal fédéral dans l'affaire Alfred Giesbrecht et Fils contre Vertglas ne remet nullement en question le projet de loi sur les cartels. Au contraire, il s'en rapproche beaucoup. Mais la jurisprudence ne saurait toujours remplacer la loi.

Enfin, la loi sur les cartels doit apporter un certain apaisement à ceux qui, non sans raison, la réclament depuis longtemps. L'aisance matérielle qui règne depuis

des années dans les milieux proches de certains cartels paraît outrancière à leurs clients. On le voit, les abus des uns portent préjudice aux autres et nuisent à l'institution elle-même.

Il serait tout aussi déraisonnable de condamner en bloc l'ensemble des cartels que de vouloir tous les louer sans nuance aucune. Ils peuvent avoir des conséquences très favorables pour l'économie quand ils participent à accroître la productivité; en revanche, ils peuvent avoir des conséquences dommageables quand ils préfèrent la rigidité à la souplesse des prix ou qu'ils abusent de leur puissance à la faveur d'un monopole.

Février 1961.