

Initiative et contreprojet concernant la surveillance concurrentielle ou conjoncturelle des prix

Autor(en): **Favre, John**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Revue syndicale suisse : organe de l'Union syndicale suisse**

Band (Jahr): **74 (1982)**

Heft 9-10

PDF erstellt am: **08.08.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-386112>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Initiative et contreprojet concernant la surveillance concurrentielle ou conjoncturelle des prix

par John Favre, ancien directeur général aux CFF

A Introduction

Le 8 juin 1979, les organisations de consommatrices ont déposé une initiative, pour une *surveillance des prix non suffisamment concurrentiels*. Cette initiative, appuyée par plus de 133 000 signatures, est ainsi conçue: *Nouvel Article 31 sexies*, de la Constitution fédérale; «*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*».

Le Conseil national (majorité d'une voix en votation finale) et le Conseil des Etats proposent le rejet de l'initiative et l'acceptation du *contreprojet conjoncturel* suivant:

Article conjoncturel 31 quinquies, al. 2 bis (nouveau): «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; elles seront cependant levées avant la date d'expiration si l'évolution des prix redevient normale.

Les moyens conjoncturels prioritaires visés au début du contreprojet concernent la monnaie, le crédit, les finances publiques, les relations économiques extérieures, les réserves de crise. Une surveillance des prix ne pourrait intervenir qu'à titre subsidiaire et strictement momentané, au cas où ces moyens ne suffiraient pas à rétablir l'équilibre et à combattre le renchérissement.

On peut se demander, comme certains parlementaires l'ont fait, si le contreprojet constitue une *alternative* véritable à l'initiative. L'initiative vise la surveillance régulière des prix captifs, le contreprojet une surveillance purement conjoncturelle de tous les prix, mais subsidiaire et momentanée. On ne peut guère parler de matière et d'objectif identiques ou suffisamment semblables, selon la jurisprudence du Tribunal fédéral relative aux contreprojets à des initiatives cantonales.

L'initiative Muheim concernant le *mode de votation* en cas d'initiative et de contreprojet (autorisation du double oui) a été enterrée à une majorité dérisoire. Par une seule voix de majorité, la solution du problème a été renvoyée à la révision totale de la constitution fédérale. La votation sur l'initiative des consommatrices et sur le «contreprojet» se déroulera donc selon le mode de votation actuel, injuste et hostile aux réformes.

Comme on le sait, le système actuel permet de voter deux fois non, mais pas deux fois oui. Il divise les partisans d'un changement et réunit les adversaires de tout changement. Le non a plus de chances que le oui. Il suffit parfois d'une faible proportion de doubles non pour faire tout échouer. Il serait pourtant facile de remédier à ce système injuste en autorisant le double oui, complété au besoin par une question supplémentaire destinée à départager, en cas d'admission extraordinaire des deux textes. On pourrait aussi adopter le système vaudois: amenant à se prononcer d'abord sur le principe d'une réforme, puis dans la même votation, à choisir entre l'initiative et le contreprojet, en cas de majorité pour le changement.

Mais cela ne se fait pas, parce qu'on cesserait de protéger ceux qui profitent du statu quo et qui s'en réjouissent.

Bien que les dés soient pipés, il faut examiner consciencieusement les arguments des partisans de l'initiative, du contreprojet et du statu quo; tout en gardant l'espoir que le bon droit et le bon sens puissent néanmoins triompher.

B Justification de l'initiative

Rappelons-le: L'initiative engage la Confédération à empêcher des abus dans la formation des prix en surveillant ceux des *entreprises et organisations dominantes* sur le marché, notamment des cartels et organisations analogues.

L'opportunité de l'initiative est donc essentiellement liée à *l'existence de positions dominantes* d'entreprises, de sociétés holding, de groupes d'entreprises ou de cartels influençant suffisamment les prix.

Aussi bien, les adversaires de l'initiative, se sont-ils efforcés de discréditer l'initiative en prétendant que la concurrence joue bien, un peu partout, grâce notamment à la libération des échanges et à la lutte contre les cartels etc. Ils citent surtout quelques marchés de distribution (alimentation, automobiles, appareils ménagers etc.) sans en mentionner d'autres, moins concurrentiels, soit au stade de la distribution, de détail ou de gros, soit au niveau de la production.

Ces encenseurs d'une concurrence idéalisée se gardent de citer le message du 13 mars 1981 à l'appui d'une nouvelle loi sur les cartels. A la page 34, le Conseil fédéral souligne que ce *projet de loi n'offre aucune garantie que la concurrence règne dans tous les secteurs du marché.*

Il est admis, d'autre part, (même message p. 33 à 38) que les *possibilités de surveillance des prix par la Commission des cartels resteront limitées;*

d'autant plus que le Conseil fédéral a renoncé, après procédure de consultation, au projet prévoyant une telle surveillance, pourtant possible dans le cadre de l'article constitutionnel sur les cartels.

La *libéralisation des échanges internationaux* peut certes augmenter la concurrence dans les secteurs où elle est très active. Encore faut-il se souvenir qu'elle n'est *pas générale ni totale*, en droit et en fait, qu'elle est souvent *freinée* par la qualité, les habitudes, les frais de transport, les canaux de distribution, ou même par des *ententes* ou des positions dominantes multinationales.

Dans de nombreux secteurs abrités ou captifs, la différenciation porte peu sur les prix, mais plutôt sur l'aspect et la publicité.

En 1979, l'office fédéral pour les questions conjoncturelles a publié un *Rapport sur l'état des concentrations économiques en Suisse*.

Ce document admet que *l'oligopole* (nombre limité de « concurrents ») est *la forme de marché la plus importante en Suisse* (p. 65). La concurrence est menacée dès que la pointe de l'oligopole (quelques entreprises importantes) est trop étroite ou que tous les vendeurs ou presque règlent leur comportement (p. 66 et 67) entre eux ou sur quelques meneurs, ce qui se produit notamment lorsque l'intérêt commun y pousse.

Le même rapport indique (p. 42) qu'en 1977, les quatre plus grands consortiums industriels suisses n'étaient pas loin de cumuler 45% de la main-d'œuvre des 100 plus grandes entreprises (8 en réunissant presque les $\frac{2}{3}$). Aussi bien, les deux derniers *arrêtés sur la surveillance des prix du 20 décembre 1972 et du 19 décembre 1975* obligeaient-ils les cartels et les organisations analogues à annoncer les hausses de prix, à les motiver et à attendre leur approbation, avant de les appliquer.

Alors que *l'ordonnance du 9 janvier 1973* visait d'abord un certain nombre de branches plus ou moins cartellisées ou concentrées, particulièrement sensibles pour le consommateur final, *l'arrêté et l'ordonnance de 1975* soumettaient à une surveillance renforcée, et le plus souvent à l'obligation d'annoncer les hausses, la plupart des secteurs suivants, généralement cartellisés:

Secteur bancaire.

Energie électrique, gaz.

Carburants et combustibles liquides.

Hôtellerie et restauration.

Santé publique.

Boissons.

Médicaments.

Entreprises de communications et d'information (radio et télévision, antennes collectives).

Industrie des denrées alimentaires et d'articles de consommation.

Equipements sanitaires (appareil robinetterie).

Services et réparations de véhicules, d'appareils et d'installations.

Entreprises de transport.

Assurances.

Quelques secteurs présentant un risque particulier d'abus en matière de répercussion des avantages de change ou de droits de douane.

Il se peut que cette liste doive subir quelques restrictions au cas où des dispositions semblables s'imposeraient à nouveau. Peut-être devrait-elle être complétée, en revanche, sur certains points: matériaux de constructions, certaines matières premières ou agricoles, tabacs, chocolats, librairie etc.

Il est improbable que, depuis 1978, la situation ait tellement évolué qu'il n'existe plus de secteur insuffisamment concurrentiel en Suisse, qu'il s'agisse de cartels, ou de concentrations oligopolistiques et dominantes. Même s'il y en avait un peu moins, ce ne serait pas une raison pour renoncer à les surveiller et à procéder, au besoin, à des analyses sérieuses de leurs coûts.

Tant que des analyses officielles ne peuvent plus avoir lieu, il est facile de prétendre que tous les secteurs sont parfaitement concurrentiels et qu'aucun abus de prix injustifié et important ne peut plus être commis. Le *message gouvernemental concernant l'initiative des consommatrices* contient à ce sujet un aveu: (p. 9 et 10):

«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*. . . Cette obligation a constitué le *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.»

Ces renseignements sont d'autant plus intéressants que les arrêtés de fin 1972 et 1975 se sont appliqués, pour l'essentiel, en période de *récession* internationale et nationale (dès fin 1973) et non d'expansion. Cela prouve bien que la concurrence est loin d'être généralement suffisante sur certains marchés, non seulement en cas d'expansion, mais même de récession.

L'inflation par les structures médiocrement concurrentielles ne peut être maîtrisée que par des interventions régulières sur les marchés captifs et non par des mesures occasionnelles, subsidiaires, improvisées, de nature purement conjoncturelle (forte expansion et inflation); cela, même si le taux d'inflation dû à ces structures peut varier un peu, selon les périodes conjoncturelles. Les risques d'inflation par les secteurs suffisamment concurrentiels sont moins importants. La façon de les combattre relève plus de la politique conjoncturelle monétaire et financière que de la surveillance des prix.

Il semble bien que *la cartellisation et la concentration exercent une influence sur les bénéfiques*.

D'après les tableaux des rendements des sociétés anonymes par importance et par groupes économiques (annuaire statistique 81 p. 447) les bénéfices nets imposables se montaient en 1975/76 à plus de 15 milliards. Près de 7 milliards, soit environ 45% de ce montant, provenaient de sociétés au rendement supérieur à 20% du capital nominal. Plus de 5000 sociétés (8% environ des sociétés bénéficiaires) réalisaient des rendements imposables supérieurs à 50%.

Ces bénéfices provenaient essentiellement des «services» (11 milliards dont presque 4 pour les holdings, 2 pour le *commerce de gros*, 1,6 pour les *banques*, 2 pour les *autres services* y compris le commerce de détail), alors que le rendement net imposable de l'industrie et des métiers ne dépassait pas 3,5 milliards (les $\frac{2}{3}$ provenant de l'industrie des métaux et des machines, ainsi que de la *chimie*).

Les tableaux publiés aux p. 390 et 391 de l'annuaire statistique, confirment plutôt ces renseignements, bien que les classes économiques considérées ne soient pas tout à fait les mêmes, et qu'il s'agisse seulement des dividendes de S. A. à actions régulièrement cotées sur le marché. Ces dividendes sont d'ailleurs calculés en pourcentage du capital «propre» (comprenant les réserves souvent considérables) ou de la valeur fiscale. Ce mode de calcul fait apparaître dans l'ensemble des dividendes très présentables (4,7, respectivement 2,7). Pour se prononcer en toute connaissance de cause, il faudrait pouvoir apprécier la légitimité des réserves (pouvant atteindre plus de 5 fois le capital nominal), la distribution du capital entre anciens et nouveaux actionnaires, l'importance des autres avantages offerts (droits de souscription etc.).

Quoi qu'il en soit, on retrouve ici, parmi les sociétés aux dividendes les plus élevés, par rapport aux différents modes de calculs (capital nominal, capital propre, ou valeur fiscale), *les holdings, l'industrie chimique, le commerce, les banques, les assurances et les autres services*.

Les adversaires de l'initiative des consommatrices imaginent toutes sortes d'arguments pour éviter aux secteurs abrités ou captifs les plus profitables, les affres de la surveillance des prix: incompatibilité avec la sacro-sainte économie de marché, difficultés d'application, effets secondaires pervers, efficacité de la législation sur les cartels.

a) Le premier argument ne nous retiendra pas longtemps. La surveillance des prix dans les secteurs non suffisamment concurrentiels tend à rétablir les effets de l'économie de marché là où elle est trahie par ses partisans.

b) Les difficultés de la surveillance des prix non concurrentiels sont volontairement exagérées, ainsi que le montrent les expériences faites, notamment de 1972 à 1978, même si on paraît s'être borné trop souvent à l'analyse des augmentations de coûts, sans se préoccuper assez de la structure des prix. Des analyses de coûts ou d'augmentations de coûts permettent d'y voir assez clair et de tenir compte de marges de bénéfice confortables. Les différences de coûts et de qualité entre les entreprises dominantes ne sont pas si importantes qu'on ne puisse établir de justes

prix, au besoin avec quelques différenciations. La loi et le pragmatisme helvétique assureront une surveillance raisonnable et non bureaucratique.

c) Quant aux *effets pervers* tendant à favoriser des prix trop bas ou trop élevés, à faire baisser injustement la qualité ou les salaires, ils n'ont pas été constatés pendant les périodes antérieures de surveillance des prix en Suisse. S'ils l'ont été parfois à l'étranger, c'est qu'on a voulu y appliquer un contrôle général de tous les prix et non se borner à surveiller ceux des secteurs les moins concurrentiels et les plus importants.

d) La *législation sur les cartels* et son application ne sont pas suffisamment efficaces pour permettre de renoncer à toute surveillance spéciale des prix non concurrentiels.

Le message du Conseil fédéral (loi sur les cartels) et surtout les discussions en commission parlementaire, ne permettent pas d'espérer un affermissement suffisant de la surveillance des cartels et organisations analogues. Bien qu'on semble reconnaître la nécessité d'un instrument complémentaire de surveillance des prix dans certains cas, on se retranche derrière les difficultés et les risques d'application, pour ne pas franchir le pas ou pour se contenter de vagues recommandations. On ne craint donc pas de contredire d'autres messages et déclarations relatifs à l'initiative des consommatrices.

Si l'initiative des consommatrices est acceptée, rien n'empêchera une bonne collaboration entre la commission des cartels et le préposé à la surveillance des prix non concurrentiels, à supposer qu'ils relèvent d'instances différentes.

De toute façon, il est singulier que les partisans de la lutte prioritaire contre l'inflation, même en période de dangereuse récession (stagflation) refusent toute surveillance des prix non suffisamment concurrentiels. Non seulement cette surveillance limitée permettrait de contribuer, en tout temps, à freiner efficacement l'inflation, mais elle éviterait un recours exagéré aux autres instruments antiinflationnistes.

La déflation peut avoir de redoutables conséquences sur l'activité et sur le chômage, comme on le voit à l'étranger surtout, mais aussi parfois en Suisse. La réduction antiinflationniste de la demande risque fort d'augmenter les coûts à l'unité produite et par conséquent les prix dans tous les secteurs où les coûts unitaires ont une forte tendance à s'élever avec la baisse du volume de production.

C Que vaut le contreprojet?

La surveillance des prix prévue par le contreprojet est de nature essentiellement conjoncturelle. Elle vise le cas de forte inflation.

Le recours à la surveillance des prix et à l'abaissement des prix injustifiés est *subordonné* à l'insuffisance des mesures conjoncturelles prioritaires touchant essentiellement la *monnaie*, le *crédit*, les *finances publiques*, les *relations économiques extérieures*.

Il ne pourrait s'agir que d'une *surveillance conjoncturelle des prix, expressément limitée, dans le temps et par l'évolution générale des prix*. Elle part de l'idée que l'évolution des prix dans tous les secteurs, y compris ceux insuffisamment concurrentiels, redevient «normale» si la conjoncture se ralentit.

Surveillance purement conjoncturelle des prix, y compris des secteurs cartellaires ou dominés, subsidiaire et strictement limitée dans le temps et par l'évolution générale des prix, telles sont les caractéristiques du contreprojet.

Les principaux arguments invoqués en faveur du contreprojet peuvent être résumés comme suit:

L'inflation serait toujours due en priorité à *l'excès de la demande* sur l'offre. Cet excès devrait être freiné, en priorité, par des mesures conjoncturelles (monnaie, crédit, dépenses publiques, etc.), qui pourraient être complétées parfois, à titre subsidiaire et momentané, par une surveillance des prix à laquelle certains reconnaissent surtout un effet psychologique. La surveillance conjoncturelle des prix pourrait, dit-on, aider parfois à ralentir la poussée inflationniste et prévenir une réduction trop forte de la demande, avec ses conséquences sur le chômage et les coûts unitaires de production.

Le contreprojet *constitutionnaliserait* une institution qui aurait déjà fait ses preuves en cas de forte inflation. Il devient plus difficile de recourir à la clause d'urgence de l'art. 89 bis al. 3 de la Constitution; dans la mesure où les décisions à prendre, en cas d'inflation, peuvent être plus ou moins prévues.

A y regarder de plus près, ces arguments séduisants manquent singulièrement de solidité.

Contrairement à ce que laissent entendre les partisans du contreprojet, *l'inflation est loin d'être essentiellement due à l'excès de la demande sur l'offre*.

Souvent, elle tient à d'autres facteurs et notamment à l'insuffisance de la concurrence, à la manipulation permanente du marché et des prix par des forces dominantes, ainsi qu'à l'augmentation de certains coûts, également manipulés, administrés, monopolisés, cartellisés ou dominés. S'il n'en était pas ainsi, on ne comprendrait pas que la surveillance des prix ait été maintenue avec succès, en période de récession, de 1974 à 1978, notamment pour les prix dominés par des cartels ou organisations analogues.

Telle qu'elle est prévue par le contreprojet, la surveillance des prix risque bien d'être tardive et de n'avoir *pas grand effet sur les prix cartellisés et dominés*. Cette surveillance ne s'improvise pas (collaborateurs qualifiés, organisations, expérience, locaux). Elle est justifiée en tout temps. A défaut, on devra se borner à juger rapidement et maladroitement de certaines augmentations de prix momentanées, sans pouvoir examiner sérieusement si la base ou le «socle» des prix non concurrentiels est justifié par de véritables analyses de coûts.

Pour les *prix des secteurs concurrentiels*, l'effet de la surveillance sera encore plus décevant. La concurrence ne devrait pas y permettre des prix abusifs. Le cas échéant, ils relèveraient plutôt de la politique conjoncturelle monétaire, financière etc.

La surveillance proposée risque de manquer d'efficacité. Les expériences de contrôle ou de surveillance des prix, à l'étranger et en Suisse, commandent de se *concentrer* sur l'essentiel, de façon efficace et constante: soit les abus sur les marchés insuffisamment concurrentiels, et en tout temps.

Beaucoup de ceux qui, au Parlement, ont finalement voté pour le contre-projet l'ont fait *sans enthousiasme*, afin de rejeter plus facilement l'initiative ou dans l'espoir irréaliste d'un renforcement suffisant de la loi sur les cartels et de son application.

Seule l'initiative donnerait une arme solide contre les prix insuffisamment concurrentiels et abusifs.

Si les partisans d'un contreprojet avaient véritablement voulu tenter de faire œuvre complémentaire, ils auraient pu ajouter à l'initiative un alinéa permettant à titre exceptionnel, subsidiaire et momentanément, la surveillance d'autres prix pour des raisons purement conjoncturelles.

Ne l'ayant pas fait, ils sont responsables du maintien d'une initiative centrée sur les abus permanents dans la formation des prix sur les marchés non suffisamment concurrentiels. Le contreprojet poursuit essentiellement d'autres objectifs, même s'il se réfère également aux cartels et groupements analogues, pour faire illusion.

D Conclusions

L'initiative mérite pleinement d'être soutenue.

Elle *peut seule empêcher, en tout temps, les abus dans la formation des prix en secteurs cartellisés ou concentrés*, particulièrement nombreux en Suisse, malgré le développement des échanges internationaux.

L'ouverture des marchés internationaux n'empêche pas toujours les difficultés de pénétration, ni certaines ententes entre multinationales.

Les expériences de 1973 à 1978 ont prouvé la nécessité d'une telle surveillance, non seulement dans une période de fin d'expansion, mais aussi de récession caractérisée.

La législation d'application saura, sûrement, atteindre le but visé par des moyens *efficaces mais raisonnables*. Les écueils d'une surveillance tâtonne, ou unilatérale peuvent être évités.

Le *contreprojet ne mérite nullement son nom*. Il prétend résoudre un *autre problème*, celui que peut jouer *momentanément et subsidiairement* aux mesures antiinflationnistes normales, une *surveillance conjoncturelle* de tous les prix, strictement *limitée* dans le temps et dans ses objectifs.

Le contreprojet paraît, *au fond, contraire aux principes d'économie de marché* et de politique conjoncturelle dont se réclament ses auteurs.

La surveillance éventuelle, subsidiaire, improvisée, momentanée et conjoncturelle de tous les prix *ne pourra pas avoir le même effet continu, organisé et efficace que celui de l'initiative centrée sur l'essentiel: la surveillance des prix en secteurs insuffisamment concurrentiel.*

Le *contreprojet n'est pas une véritable alternative à l'initiative.* Il pourrait tout au plus la compléter, et encore.

L'évolution de la révision de la *loi sur les cartels ne permet nullement d'espérer une concurrence ou une surveillance des prix* qui rendraient superflus les moyens préconisés par l'initiative des consommatrices, au contraire. L'acceptation de l'initiative ou un score favorable ne peuvent que favoriser une révision satisfaisante de cette loi.

Un résultat doublement négatif, mais assez favorable à l'initiative, pourrait inciter à lancer une *initiative populaire proposant de modifier le mode de votation: double oui ou système vaudois* (principe du changement, choix entre initiative et contreprojet).

Les organisations des consommatrices font bien de centrer leur action sur l'essentiel: l'existence et l'activité des cartels et organisations dominantes pouvant commettre des abus dans la formation des prix. Des exemples et des renseignements précis seront nécessaires, malgré le silence et le secret dont s'entourent les intéressés.

Les consommateurs doivent comprendre qu'ils ont intérêt à accepter l'initiative, tout le reste n'étant que poudre aux yeux.