

Vue d'ensemble

Cette initiative populaire a été déposée le 3 octobre 1980; elle demande que la constitution fédérale soit complétée par des dispositions visant à protéger les petits commerçants. C'est ainsi que l'approvisionnement de l'ensemble de la population en biens de première nécessité devrait être assuré aux mêmes conditions. L'initiative tend notamment à soumettre la création et l'agrandissement de centres d'achat de grande surface à une autorisation dont l'octroi sera subordonné à la preuve du besoin. Elle demande aussi l'élimination des distorsions de concurrence dans le commerce de détail et une imposition fiscale équitable des grandes sociétés de distribution ainsi que leur déconcentration.

Nous recommandons de renoncer à édicter de nouvelles dispositions constitutionnelles qui iraient dans le sens de celles proposées par l'initiative et nous recommandons de rejeter cette initiative populaire pour les motifs suivants:

- En Suisse, l'approvisionnement est, aujourd'hui, suffisamment assuré en règle générale. Certaines lacunes d'approvisionnement existent, toutefois, dans des communes rurales faiblement peuplées ou des régions de montagne, ainsi que dans certains quartiers et banlieues des grandes villes. On ne saurait l'oublier. Cependant, les bases légales existantes permettent et permettront de résoudre les problèmes d'approvisionnement. Les difficultés éventuelles d'approvisionnement en période de crise ou en temps de guerre peuvent être surmontées grâce à la loi sur l'approvisionnement du pays, dont délibère précisément le Parlement. Cette loi a son fondement constitutionnel à l'article 31^{bis}, 3^e alinéa, lettre e, de la constitution fédérale.*
- L'article 31^{bis}, 2^e alinéa et 3^e alinéa, lettre a, offre une base constitutionnelle suffisante pour répondre au vœu de l'initiative populaire, du moins dans la mesure où il s'agit de protéger le commerce de détail indépendant. Nous ne sommes, toutefois, pas disposés à prendre des mesures protectionnistes en nous fondant sur le 3^e alinéa, lettre a.*
- Des dispositions de protection spéciales en faveur du petit commerce n'entrent pas non plus en ligne de compte parce que les problèmes soulevés par les auteurs de l'initiative peuvent être pris en considération dans le cadre de la législation existante ou en complétant celle-ci (loi fédérale sur l'aménagement du territoire, loi fédérale sur la concurrence déloyale, loi fédérale sur les cartels et organisations analogues, législation fiscale).*
- Pour ce qui est de l'exigence d'une déconcentration des grandes sociétés de distribution, nous sommes d'avis que, compte tenu de la dimension actuelle de celles-ci, cette exigence est contraire au principe de la proportionnalité et à celui de l'égalité devant la loi, raisons pour lesquelles il faut y renoncer.*
- En plus des possibilités offertes par la législation, on ne saurait oublier qu'une entraide accrue ainsi qu'une meilleure information des consommateurs peuvent contribuer de façon déterminante à résoudre sans protectionnisme les problèmes du petit commerce.*

Message

1 Situation initiale

11 Aspects formels

Le 3 octobre 1980, le Mouvement Républicain Suisse, appuyé par diverses organisations de détaillants, a déposé une initiative populaire «visant à garantir l'approvisionnement de la population en biens de première nécessité, et à lutter contre le dépérissement des petits commerces». Par décision du 27 novembre 1980 (FF 1980 III 1297 à 1299), la Chancellerie fédérale a constaté que l'initiative avait abouti avec 112 959 signatures valables.

111 Teneur de l'initiative

L'initiative a la teneur suivante:

Aux fins de garantir l'approvisionnement de toutes les couches sociales de notre population en biens de première nécessité, à des conditions semblables, il y a lieu de compléter la constitution par des dispositions visant à assurer la protection des petits commerces, qui permettent notamment:

- a. de soumettre la création et l'agrandissement de centres d'achat de grande surface à une autorisation dont l'octroi sera subordonné à la la preuve du besoin;
- b. d'éliminer les distorsions de la concurrence dans le commerce de détail;
- c. d'instaurer un régime fiscal prévoyant une imposition équitable des grandes sociétés de distribution et de déconcentrer celles-ci.

Le texte original a été rédigé en allemand et les traductions en français et en italien ont été examinées avant le début de la récolte des signatures (BB1 1979 I 675, FFfr 1979 I 673, FFit 1979 I 636).

112 Traitement de l'initiative

L'initiative revêt la forme d'un projet conçu en termes généraux. Elle tombe sous le coup des délais de traitement impartis par la loi sur les rapports entre les conseils (cf. loi fédérale du 17 décembre 1976 sur les droits politiques [LDP; RS 161.1]). Nous sommes donc tenus de soumettre, dans les deux ans, un rapport et une proposition à l'Assemblée fédérale, afin que celle-ci puisse se prononcer sur cette initiative dans les trois ans qui suivent l'aboutissement (loi du 23 mars 1962 sur les rapports entre les Conseils [LREC; RS 171.11], art. 26, 1^{er} al., en liaison avec l'art. 29, 1^{er} al.).

Si les Chambres fédérales approuvent l'initiative populaire, il leur incombe alors d'entreprendre la révision partielle de la constitution fédérale dans le sens de la proposition des auteurs de l'initiative, puis de soumettre la nouvelle disposition au vote du peuple et des cantons (art. 121, 5^e al., cst.; art. 26, 2^e al., LREC).

Si les Chambres fédérales rejettent l'initiative populaire ou ne parviennent pas à prendre une décision concordante dans le délai légal, l'initiative doit être soumise au vote du peuple avec ou sans recommandation de rejet (art. 121, 5^e al., cst.; art. 26, 3^e à 5^e al., LREC).

Etant donné que l'initiative populaire est présentée sous la forme d'un projet conçu en termes généraux, les Chambres fédérales n'ont pas – à l'encontre de ce qui se passe avec un projet rédigé de toutes pièces – la faculté de formuler un contre-projet à opposer à l'initiative. Tout au plus, le message peut-il faire référence à des mesures prises ou à prendre par la Confédération, ce qui, dans le meilleur des cas, peut être qualifié de contre-projet indirect. Toutefois, sur le plan formel, la présente initiative ne peut être munie que d'une recommandation de rejet ou d'approbation.

Si l'initiative est rejetée par le peuple, elle n'a pas de suites. En revanche, si la majorité du peuple suisse se prononce en faveur de l'initiative, l'Assemblée fédérale doit alors entreprendre la révision constitutionnelle en se conformant à la décision populaire. Au terme de celle-ci, le projet de révision doit être soumis au vote du peuple et des cantons.

113 Conditions dont dépend la validité de l'initiative

113.1 Unité de la forme

Selon l'article 121, 4^e alinéa, cst. les initiatives peuvent revêtir la forme d'un projet conçu en termes généraux ou d'un projet rédigé de toutes pièces. D'après l'article 75, 3^e alinéa, LDP, l'unité de la forme est préservée lorsque l'initiative est présentée soit sous forme d'un projet conçu en termes généraux, soit sous forme d'un texte rédigé de toutes pièces. Si ce n'est pas le cas, l'Assemblée fédérale doit invalider l'initiative (art. 75, 1^{er} al., LDP et art. 24, 1^{er} al., LREC).

Les initiatives revêtant la forme d'un projet conçu en termes généraux doivent donc se borner à présenter à l'Assemblée fédérale une idée directrice générale qui laisse une certaine marge d'appréciation. En d'autres termes, le projet conçu en termes généraux ne saurait être concret au point de pouvoir servir sans autre de texte constitutionnel. Sinon il s'agirait au fond, malgré sa désignation de projet conçu en termes généraux, d'un projet rédigé de toutes pièces (cf. rapport du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant l'initiative populaire pour la création d'un service civil [FF 1973 I 89 s.]; message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur l'initiative populaire en faveur d'une imposition plus équitable et de l'abolition des privilèges fiscaux [FF 1975 I 273]; message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant une loi fédérale sur les droits politiques [FF 1975 I 1337 s.]).

En ce qui concerne la présente initiative, une formulation concrète est manifeste par endroits. Ainsi, on exige notamment une preuve du besoin (let. a) et la déconcentration des grandes sociétés de distribution (let. c):

Certes, la preuve du besoin constitue un moyen concret qui ne laisse aucune marge d'appréciation à l'Assemblée fédérale. Toutefois, son champ d'applica-

tion à raison de la matière n'est pas défini aussi concrètement (centres d'achat de grande surface). Une certaine marge d'appréciation est ainsi sauvegardée.

Ensuite, la déconcentration des grandes sociétés de distribution est assurément un but concret. La question des moyens reste cependant ouverte, tant et si bien que, là encore, on admettra l'existence d'une marge de manœuvre.

L'initiative satisfait aux exigences relatives à l'unité de la forme puisque, tout à la fois, les mesures proposées ne le sont qu'à titre d'exemple et qu'elles esquissent, en quelque sorte, un programme minimum que l'Assemblée fédérale peut étendre.

113.2 Unité de la matière

L'article 121, 3^e alinéa, cst. établit le principe de l'unité de la matière. L'article 75, 2^e alinéa, LDP concrétise cette disposition en ce sens que l'unité de la matière est préservée lorsqu'un lien objectif existe entre les différentes parties d'une initiative. L'Assemblée fédérale doit déclarer l'initiative nulle lorsque le principe de l'unité de la matière est violé (art. 75, 1^{er} al., LDP; art. 24, 1^{er} al., LREC).

Selon la pratique des autorités fédérales et la jurisprudence du Tribunal fédéral, l'unité de la matière n'est pas sauvegardée «lorsque l'assemblage ou la jonction de divers objets ou revendications ne se justifie pas objectivement» (message concernant l'initiative populaire «contre la vie chère et l'inflation» [FF 1977 II 477]; cf. aussi ATF 99 Ia 646; 105 Ia 14 et 105 Ia 89).

Par rapport à la présente initiative, la situation est la suivante:

Il semble au premier coup d'œil que l'initiative vise deux buts différents et sans lien, à savoir, d'une part, l'approvisionnement de toutes les couches de notre population en biens de première nécessité et, d'autre part, la protection des petits commerçants. Un examen plus approfondi montre, toutefois, que les auteurs de l'initiative voient une relation objective entre ces deux buts. En effet, si l'on parvenait à protéger efficacement les petits commerçants, l'approvisionnement serait garanti. Dès lors, la protection des petits commerces apparaît aux auteurs de l'initiative comme une condition de la sécurité de l'approvisionnement.

Même s'il n'est pas exclu que l'on puisse assurer l'approvisionnement d'une autre manière, il faut pourtant bien admettre que cet objectif pourrait être visé par la protection des petits commerçants. Par conséquent, la relation objective indispensable entre la garantie de l'approvisionnement et la protection du petit commerce existe bel et bien.

Les lettres a à c indiquent, à titre d'exemples, des moyens propres à atteindre le but visé. Là encore, on doit partir de l'idée que l'on peut très bien envisager d'autres moyens que ceux qui sont mentionnés, mais que ceux-ci sont en tout cas propres à offrir aux petits commerçants une certaine protection. Dès lors, on doit également admettre que les moyens préconisés pour atteindre le but satisfont au principe de l'unité de la matière. Enfin, ces moyens ne sont pas différents au point de révéler l'absence de tout rapport objectif entre eux.

12 **Changements de structures dans le commerce de détail en Suisse**

121 **Evolution quantitative et qualitative**

En Suisse, l'évolution du commerce de détail a été caractérisée par d'importants changements structurels depuis le milieu des années soixante. Les modifications ont pris la forme d'un processus de concentration considérable. Le secteur de l'alimentation a été le plus touché, notamment le commerce «institutionnel» de la branche alimentaire qui est ici pris comme exemple de cette évolution et qui doit rester au centre de notre analyse, compte tenu de l'impératif d'approvisionnement mis en exergue par l'initiative (garantir l'approvisionnement en biens de première nécessité). Par l'expression commerce «institutionnel» de la branche alimentaire, il faut entendre les maisons et organisations qui offrent sur le marché un assortiment complet de denrées alimentaires. Sont donc exclus les commerces artisanaux de l'alimentation, tels que les boucheries, les boulangeries et les laiteries qui n'ont qu'un assortiment partiel des biens de première nécessité et qui ne sont donc pas vraiment des concurrents des commerces d'alimentation. Ne sont pas compris non plus les grands magasins et les kiosques ainsi que d'autres points de vente où le commerce des denrées alimentaires ne constitue qu'une partie de l'activité.

Les chiffres reproduits ci-après montrent l'évolution du nombre des points de vente, ceci en rapport avec la concentration dans le commerce de détail de l'alimentation. Ces phénomènes sont présentés par le menu dans un rapport de la Commission suisse des cartels, publié en 1979:

Jusqu'en 1966, selon les données de la statistique de «Sweda International», publiée en 1981 pour la dernière fois (Litton Business Systems, Zurich), on comptait en Suisse quelque 19 000 points de vente; c'est alors que commença une véritable hécatombe des magasins. Ils étaient encore 16 062 en 1970 et n'étaient plus que 9511 en 1980. Ne sont pas compris dans ces chiffres, les détaillants privés libres, qui n'ont pas adhéré à une organisation d'achat ou à une chaîne facultative. D'après des estimations de l'Association suisse des détaillants en alimentation (Veledes), le nombre des détaillants libres en alimentation se situerait actuellement autour de 300.

En 1977, il a semblé que la tendance récessive prenait fin. En effet, entre 1971, année où 6,1 pour cent des détaillants suisses en alimentation disparurent encore du marché, et 1977, année où la diminution n'atteignait plus que 1,3 pour cent, les taux annuels n'avaient cessé de régresser. Toutefois, cette tendance ne s'est pas confirmée les années suivantes. Depuis 1978, année après année, 350 à 400 points de vente ont fermé leurs portes, ces pertes étant presque exclusivement imputables à la catégorie des détaillants privés. Entre 1970 et 1980 le recul fut de 5565 unités pour les détaillants privés, ce qui correspond à une diminution de 45,8 pour cent, tandis que la catégorie des entreprises à succursales multiples et des coopératives de consommation a vu ses effectifs se réduire de 986 magasins (25,3%).

Bien que les détaillants privés, affiliés à une coopérative d'achat ou adhérents à une chaîne facultative aient subi des pertes bien plus sévères quant à leur effectif, le nombre de leurs points de vente était, en 1980, toujours plus élevé

que celui des points de vente de leurs grands concurrents; il atteint la proportion de 69,3 pour cent de tous les locaux de vente. Comparativement, «Coop Suisse» disposait à la même époque de 14,1 pour cent et Migros de 4,9 pour cent des points de vente.

Alors que le nombre des points de vente allait diminuant, celui des *surfaces* de vente a augmenté. En 1970, la surface de vente des commerces de l'alimentation s'élevait encore, pour l'ensemble de la Suisse, à 1,3 million de m², tandis que, dix ans plus tard, cette surface utile atteignait 1,669 million de m² ou un tiers de plus. Durant cette période, la surface de vente des détaillants privés a diminué de 21 pour cent, tandis que les entreprises à succursales multiples et les coopératives de consommation ont accru la leur de pas moins de 76 pour cent. Les deux grands distributeurs disposent aujourd'hui d'une surface de vente de plus d'un million de m², ce qui représente environ le 60 pour cent de l'ensemble des surfaces de vente.

A l'instar de l'augmentation de la surface de vente, le *chiffre d'affaires* a évolué de façon très inégale. Bien que les données suivantes, qui concernent l'évolution des chiffres d'affaires du commerce de détail, soient pour la plupart des estimations, les valeurs chiffrées établies par Orell Füssli Publicité SA à Zurich montrent avec netteté les déplacements survenus et les tendances dominantes. Les points de vente du commerce de détail de la branche alimentaire ont réalisé ensemble en 1970, un chiffre d'affaires (food + non food) de presque 10 milliards de francs. La part du chiffre d'affaires afférente aux détaillants privés était alors de 30 pour cent; les 70 pour cent restants représentaient la part des entreprises à succursales multiples et des coopératives de consommation. Pour l'exercice 1980, cette dernière catégorie a vu sa part au chiffre d'affaires s'élever à 84 pour cent pour un volume d'affaires de 16,3 milliards de francs, tandis que les détaillants privés ne représentaient plus que le 16 pour cent. Dans ce contexte, la Migros est parvenue à doubler son chiffre d'affaires en une décennie, accroissant du même coup sa part au marché de 6 pour cent pour la porter à 40 pour cent. En revanche, Coop a rétrogradé de 2 pour cent, tandis que les entreprises à succursales multiples, Denner surtout, ont stagné quant à leur part respective au chiffre d'affaires.

Les modifications de structure dans le commerce de détail de l'alimentation sont aussi perceptibles dans le changement de genres de services et de sortes de commerces. La statistique de Sweda montre qu'en 1970 un tiers encore des points de vente ne connaissaient que le service de vente traditionnelle à la clientèle; les autres commerces étaient équipés partiellement ou complètement pour le «self-service». Au début de 1980, les consommateurs ne bénéficient d'un service traditionnel que dans un peu moins d'un cinquième de tous les commerces d'alimentation. Le nombre des magasins avec service exclusivement traditionnel a diminué de 3746 unités. De même, l'effectif des magasins avec self-service partiel seulement a fortement régressé entre 1970 et 1980 (-3354 unités). Outre la tendance croissante au self-service – la part des commerces avec self-service intégral a passé de 29 pour cent en 1970 à 46,9 pour cent en 1980 – on a également enregistré une forte croissance de nouveaux types de commerce tels que supermarchés, magasins discount, etc. En 1970, se sont aussi ouverts les premiers grands centres d'achat régionaux (cf. ch. 3).

Le changement structurel dans le commerce de détail n'est pas imputable à une seule cause. Il apparaît plutôt que toute une série de données et de phénomènes interdépendants, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de la sphère d'influence du commerce de détail, ont marqué cette évolution.

Tout d'abord, *l'évolution de la population résidente* constitue l'une des causes extérieures, qui échappent à l'influence directe du commerce de détail de la branche alimentaire et qui représentent donc des facteurs incontrôlables pour ce commerce. Pour l'ensemble de la Suisse, la population résidente a augmenté, en moyenne, de 1,45 pour cent par an entre 1960 et 1970. Ce taux de croissance est tombé nettement au-dessous de un pour cent pour la période allant de 1970 à 1980. Outre cette diminution des taux de croissance, les modifications notables de la pyramide d'âge de notre population résidente n'ont pas manqué d'exercer une influence sur le commerce de détail de l'alimentation. Le socle de cette pyramide s'est rétréci à cause de la forte baisse des taux de natalité des Suisses depuis 1963/64, tandis que le pourcentage d'habitants âgés augmentait graduellement. On peut certes partir de l'idée que cette dernière catégorie de la population fait plus volontiers ses achats au «magasin du coin» que dans un «shopping-center». Toutefois, la consommation généralement moins abondante de denrées alimentaires par les personnes âgées a généralement pour effet d'affaiblir la demande de produits alimentaires, ce qui peut finalement contribuer à entraîner une diminution du nombre des commerces d'alimentation de détail.

Le processus de surconcentration démographique ainsi que la concentration géographique des activités économiques figurent également parmi les principaux facteurs qui provoquent ces changements de structures. L'exode rural, y compris dans les régions de montagne, vers les centres surdéveloppés a abouti dans les régions qui se vident à un dépérissement du commerce de détail. Parallèlement, la croissance des agglomérations n'en fut que plus forte. Cela a provoqué une concentration encore plus forte d'un pouvoir d'achat accru, ce qui a naturellement favorisé dans ces régions urbaines l'apparition de nouvelles formes de vente dans des grandes surfaces.

Les données reproduites ci-après permettent de mesurer l'importance du reflux du pouvoir d'achat des régions affectées par l'exode de la population vers les grandes agglomérations, ce qui a pour effet de favoriser la concentration. En 1973, 80 pour cent du chiffre d'affaires du commerce de détail concernait les centres fortement développés (355 villes, localités et leurs agglomérations). Le chiffre d'affaires du commerce de détail dans les 2600 autres communes atteignait environ 20 pour cent. Si l'on considère que vit encore dans ces communes 42 pour cent de notre population, il est alors manifeste que de nombreux habitants de ces régions ont recours aux services commerciaux offerts dans les villes et leurs agglomérations. Le fait qu'actuellement le lieu de domicile et celui du travail ne sont souvent pas identiques, par exemple parce que de nombreux pendulaires font leurs achats au lieu de travail, explique en partie les nombreuses fermetures de commerces d'alimentation et aussi les problèmes que doivent résoudre les distributeurs qui exercent aujourd'hui encore leur activité dans les régions qui se dépeuplent.

Une autre raison essentielle pour expliquer le changement de structures dans le commerce de détail peut également s'expliquer, dans une notable mesure, par la modification des habitudes de consommation – conséquence de l'élévation du niveau de vie de la plus grande partie de notre population – et du comportement en matière d'achat. En 1970, 22,7 pour cent du budget du ménage étaient consacrés à l'alimentation, aux boissons et au tabac, tandis que ce chiffre est tombé à 16 pour cent en 1980. La consommation se déplace de plus en plus des biens et services de première nécessité sur des biens et services qui ne sont pas immédiatement nécessaires (p.ex., la culture et les loisirs). Le changement des habitudes de vie, l'activité professionnelle accrue de la femme, le haut degré de motorisation, le tout lié à la facilité de transport des marchandises achetées en grande quantité et à l'usage généralisé de réfrigérateurs et de congélateurs, constituent des phénomènes qui, au cours des années passées, ont entraîné une moindre fréquence des achats de biens de consommation quotidienne ou courante.

On constate, de surcroît, une tendance accrue des consommateurs à acheter leurs denrées alimentaires et autres articles de consommation quotidienne là où l'offre est concentrée et où ils peuvent s'approvisionner rapidement, commodément et à bon marché. Il ne fait pas de doute que ce comportement en matière d'achats a considérablement accentué le processus de regroupement des entreprises et de concentration géographique de celles-ci. Enfin, il convient encore de mentionner ce qu'on appelle «l'aventure» ou l'expérience vécue des achats, facteur dont les psychologues de la vente prétendent qu'il est la raison principale de la préférence pour les centres d'achat et autres magasins de grande surface. Les achats sont devenus, pour certaines couches de consommateurs, une véritable occupation de leurs loisirs. Cela se traduit par un déplacement des achats sur le week-end et le soir, alors que – à l'encontre de ce qui se passe dans les «shopping-centers» de la périphérie – beaucoup de villes et de villages fixent les heures d'ouverture et de fermeture des magasins avec trop de rigidité et ne tiennent pas suffisamment compte des vœux des consommateurs.

Il faut relever une autre cause de ces modifications structurelles: le progrès technique, qui a surtout fait sentir ses effets dans la fabrication et la distribution des produits. Des nouveautés telles que les installations électroniques, par exemple, qui exigent des investissements coûteux ne se justifiaient jusqu'à présent, du point de vue de la gestion d'entreprise, que chez les grandes organisations centralisées du commerce de détail qui ont un important volume d'affaires. Cependant, pour les commerçants indépendants et surtout pour les organisations dont les succursales sont très dispersées, il devient toujours plus difficile de surveiller le stock de marchandises et les ventes journalières sans recourir à l'assistance de l'électronique. On ne s'étonnera donc pas que les commerçants indépendants réagissent souvent moins vite que les grandes sociétés de distribution aux préférences des acheteurs et aux stratégies de vente de la concurrence et perdent alors une partie de leur chiffre d'affaires, ce qui favorise finalement la concentration.

La suppression des prix imposés pour la vente au détail date de 1967 et elle a été décisive pour le changement structurel. Le vendeur a ainsi perdu la marge qui lui était garantie et cette suppression a contribué à la percée du principe du

«discount», tout en exerçant une forte pression sur les prix. Choissant des implantations favorables par leur accès routier, des commerces «discount» et autres ne tardèrent pas à offrir avec quelque 20 pour cent de rabais des assortiments limités, composés le plus souvent de marchandises dont le stockage ou l'écoulement ne pose guère de problèmes. De surcroît, par des rabais élevés sur de tels articles, on essaya d'attirer la clientèle. Ce sont surtout les points de vente de l'alimentation situés à des endroits peu favorables du point de la circulation et de l'accessibilité, y compris les petits magasins des grandes coopératives de distribution, qui ont souffert d'une diminution de leur chiffre d'affaires et de leur bénéfice, ce qui, dans bien des cas, a conduit à des fermetures ou à des reprises.

En plus de ces facteurs exogènes qui contribuent à déterminer le changement des structures ou la concentration, il y a les facteurs endogènes sur lesquels le commerce de détail de la branche alimentaire peut donc influencer. Ces facteurs sont importants. Il faut tout d'abord penser aux *réalités de la gestion d'entreprise*. Lorsqu'il s'agit de mesurer et d'adapter les principaux paramètres de la concurrence, tels que l'implantation ou situation, les prix offerts, l'assortiment et les méthodes modernes de «management», les grandes entreprises ont alors, dans bien des cas, l'avantage sur les petites et moyennes entreprises du commerce de détail de l'alimentation; il s'agit là d'un avantage qui favorise la concentration. Cet avantage que certaines grandes sociétés de distribution ont sur leurs concurrents s'explique notamment par la puissance d'achat, par l'importance des capitaux à disposition, par le «management» confié à des spécialistes des divers domaines (marketing, publicité, etc.) et par les possibilités de rationalisation grâce à la centralisation des fonctions du commerce de gros et de détail.

Par contre, jusqu'à ces dernières années, les petits détaillants ne furent que rarement en mesure de s'adapter en temps utile aux changements techniques, commerciaux, administratifs et sociaux. Bien que des associations d'entraide et des fédérations s'efforcent avec persévérance de renforcer la position du commerce de détail indépendant, on constate souvent chez certains détaillants une attitude passive face aux innovations et aux possibilités de coopération. Ces années passées, il est arrivé fréquemment que les propriétaires de commerces de détail aient attendu beaucoup trop longtemps avant de revoir leur assortiment et de prendre des mesures de rationalisation. D'autre part, la tendance à un assortiment plus complet de marchandises et à l'aménagement de points de vente d'une plus grande surface dépasse souvent les moyens financiers à disposition et la capacité de gérer l'entreprise. En outre, dans de nombreux cas, le problème de la succession n'a pas pu être résolu. Cela n'est pas surprenant puisqu'à part les côtés attrayants de la profession de détaillant, ce métier présente plus d'un aspect négatif, par exemple les temps de présence qui sont fort longs, les revenus souvent modestes, l'âpreté de la concurrence et l'absence de possibilités d'extension.

123 Répercussions des changements de structures

Les modifications structurelles dans le commerce de détail, en particulier la disparition de magasins de vente de taille petite ou moyenne, méritent surtout d'être analysées et jugées sous l'angle de la politique d'approvisionnement puisque l'initiative met au premier plan la garantie de l'approvisionnement en biens de première nécessité, la protection des petits commerçants étant considérée comme une condition fondamentale pour atteindre cet objectif. Ensuite, nous étudierons brièvement les aspects ressortissant à la politique de sécurité, la politique régionale et celle relative à la concurrence. Enfin, au chiffre 312, on traitera séparément des effets des centres d'achat notamment sur la situation de l'approvisionnement, la structure de l'habitat, l'environnement, etc.

123.1 Répercussions des changements de structures sur la situation de l'approvisionnement

123.11 Introduction

Comment l'évolution du commerce de détail dans l'alimentation s'est-elle répercutée sur la situation de l'approvisionnement en Suisse? Où et dans quelle mesure peut-on déceler des lacunes dans l'approvisionnement?

Il n'est pas aisé de répondre à ces questions. D'une part, on ne dispose pas d'un tableau complet, détaillé et suffisamment différencié du point de vue géographique, qui illustrerait la situation de l'approvisionnement en Suisse. D'autre part, il est difficile de trouver des critères objectifs et universels pour cerner et définir la notion d'approvisionnement insuffisant.

Dans les régions de montagne, par exemple, les habitants des communes et des hameaux isolés où il n'y a pas de magasin sont souvent habitués à faire de longs trajets pour effectuer leurs achats; même s'ils doivent marcher plus d'une demi-heure, ils ne se considèrent guère comme «sous-approvisionnés». De surcroît, les distances à parcourir nécessitent souvent l'usage d'un véhicule à moteur; par conséquent, l'éloignement du prochain magasin perd de son importance puisque le nombre des courses indispensables pour couvrir les besoins de première nécessité peut être considérablement réduit en raison de la capacité de chargement de l'automobile et des bonnes possibilités de stockage. En revanche, la ménagère habitant un quartier de la ville jouit généralement d'un certain confort en matière de possibilités d'achat. Il est possible qu'elle ressente la disparition du magasin du coin comme une détérioration très nette, bien qu'elle n'ait peut-être besoin que de 5 à 10 minutes de plus pour atteindre le prochain magasin.

Conclure exclusivement à partir du nombre des points de vente que le degré d'approvisionnement de la population d'une région s'est amélioré ou détérioré peut donc induire en erreur. L'aspect qualitatif de l'approvisionnement joue aussi un rôle à cet égard; tant l'étendue et la gamme de l'assortiment que le niveau des prix et la diversité des formes de commercialisation méritent d'être pris en compte. De même, l'existence de moyens de transports publics ou privés, c'est-à-dire l'accessibilité, revêt une grande importance.

Sous ces différents aspects, les éléments dont on dispose pour apprécier l'approvisionnement en biens de première nécessité ne sont pas satisfaisants et ne permettent de porter un jugement qu'en l'assortissant de réserves. Pourtant, les résultats des enquêtes et rapports présentés permettent de tirer quelques enseignements essentiels sur la situation de l'approvisionnement dans notre pays.

123.12 Résultats d'enquêtes, études et rapports sur la situation en matière d'approvisionnement

Il ressort d'une enquête effectuée par l'OFIAMT, au début de 1982, auprès des offices cantonaux chargés du contrôle des denrées alimentaires, que le nombre des communes suisses n'ayant pas de magasin d'alimentation a passé de 407 en 1978 à 466 à la fin de 1981 (cf. annexe, tableau 1). L'effectif des communes ne disposant que d'un seul magasin a reculé de 698 à 683. Ces chiffres concernent 22 cantons; ont été recensées toutes les communes qui, selon le recensement des entreprises de 1975, ne possédaient qu'un magasin d'alimentation ou point du tout. N'ont pas participé à l'enquête les communes des cantons d'Appenzell Rh.-Int., d'Unterwald-le-Haut, d'Unterwald-le-Bas et de Zoug puisque, selon le recensement des entreprises de 1975, toutes ces communes avaient au moins deux points de vente, ou plus.

D'après le recensement de la population de 1980, ce sont 82 000 personnes au total qui vivent dans des communes sans magasin d'alimentation, ce qui représente 1,3 pour cent de la population. Dans les communes ne possédant plus qu'un seul point de vente vivent quelque 234 000 personnes (3,7%).

Les communes sans magasin se caractérisent presque toutes par leur faible population. Environ 37 pour cent d'entre elles n'ont pas plus de 100 habitants et 87 pour cent d'entre elles pas plus de 300 (cf. annexe, tableau 2). 1,5 pour cent seulement de ces communes dépourvues d'un point de vente comptent plus de 700 habitants.

Si, sur la base d'analyses relatives à la gestion d'entreprise, on admet qu'une population de 300 personnes constitue le seuil de rentabilité d'un point de vente autonome (cf. Approvisionnement des régions faiblement développées en biens de première nécessité, rapport publié par le DFEP en 1975), on ne serait guère étonné de voir qu'un nombre élevé de communes sont obligées de se passer de points de vente. Mais, chose étonnante, il y a encore en Suisse un nombre considérable de communes dont la population est numériquement très modeste et qui disposent pourtant d'un magasin d'alimentation au moins (cf. annexe, tableau 3). Ainsi, 33 pour cent de ces communes avec un magasin ont tout au plus 200 habitants, tandis que 58 pour cent d'entre elles en comptent 300 au maximum. La raison pour laquelle beaucoup de ces points de vente subsistent malgré tout tient souvent au fait que ces magasins constituent une activité accessoire et que leurs heures d'ouverture sont donc limitées.

Comme nous l'avons déjà dit, la situation dans le domaine de l'approvisionnement ne dépend pas uniquement de l'existence ou de l'absence d'un point de vente. L'accessibilité, par exemple, sera également prise en compte. L'enquête

en question a aussi cherché à englober cet aspect. Toutefois, les résultats doivent, là encore, être assortis de réserves. Ils reposent sur l'estimation des distances par les communes interrogées, le critère étant l'éloignement du centre de la localité par rapport au point de vente le plus proche. L'enquête ne permet pas de connaître non plus le pourcentage des habitants d'une commune pour lesquels les distances indiquées sont valables. Compte tenu de nombreux cas où les habitations sont très dispersées, ce dernier aspect n'est pas dénué d'importance. Les résultats concernant l'accessibilité sont les suivants:

Quelque 200 communes qui doivent se tirer d'affaire sans leur propre magasin d'alimentation sont éloignées de 0,5 à 2 kilomètres du point de vente le plus proche (cf. annexe, tableau 4). Selon le seul critère de l'accessibilité, les problèmes d'approvisionnement ne paraissent pas par trop importants pour bon nombre de ces communes. La situation est moins enviable pour les 265 communes dont les habitants doivent parcourir une distance de 2 km ou plus jusqu'au point de vente le plus proche. Cela concerne 45 500 personnes, à savoir 0,7 pour cent de la population suisse.

Il faut tenir compte du fait que les habitants de ces communes rurales pour la plupart ont souvent la possibilité de faire leurs achats directement chez les producteurs agricoles; c'est là une forme d'autoapprovisionnement partiel qu'on rencontre encore assez fréquemment à la campagne. A cela s'ajoute le fait que les changements survenus dans les techniques du froid, de l'emballage et du stockage sont tels que l'impossibilité de faire ses achats dans le voisinage immédiat n'a plus la même importance qu'autrefois. De même, il faut tenir compte de tous les camions de vente qui sillonnent surtout la campagne, mais également les quartiers des villes et les banlieues. En 1980, par exemple, pour se faire une opinion sur les lacunes d'approvisionnement, la Migros desservait de la sorte 4374 stations dans 1562 communes, à l'aide de 114 camions de vente.

Malgré les divers inconvénients que présente cette forme de vente, on peut prétendre à bon droit que le service par points de vente mobiles ainsi que les livraisons effectués par les boulangeries et boucheries des villages voisins peuvent contribuer à résoudre partiellement les problèmes d'approvisionnement, principalement là où le système des magasins traditionnels est déjà démantelé.

Comment les cantons jugent-ils leur propre situation en matière d'approvisionnement? Pour répondre à cette question, l'Office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail s'est adressé, en juin 1980, aux départements cantonaux compétents en matière de développement économique régional. Ce faisant, on s'est aperçu que de nombreux cantons n'avaient alors que bien peu de possibilités de décrire leur situation dans ce domaine. Les réponses reçues divergent considérablement par leur ampleur et leur genre. Pour analyser la situation de l'approvisionnement, les cantons ont aussi utilisé des indicateurs différents. Toutefois, la plupart des rapports mettent en lumière les diversités régionales et communales dans l'approvisionnement, ce qui a permis de recueillir certaines indications relatives à l'ensemble de ces problèmes en Suisse.

Six cantons qualifient de suffisant leur approvisionnement en biens de première nécessité. A leurs yeux, celui-ci est assuré, garanti ou nullement menacé (AI, BE, OW, SG, VD, ZG). Un canton (AG) considère qu'il est généralement très bien loti. Huit autres cantons semblent, selon leurs rapports, relativement bien approvisionnés (AR, BL, BS, GE, NW, SO, UR, ZH). Le canton de Schaffhouse constate un sous-approvisionnement dans les régions rurales seulement, mais ne considère nullement que la population de la campagne soit ainsi placée face à des problèmes insolubles. Le canton des Grisons se réfère à une vaste étude de base datant de 1973. Il ressort de ce document que la situation des régions de montagne était à l'époque meilleure que celle qui était à craindre et qu'il n'était pas non plus question de parler de sous-approvisionnement affectant de larges couches de la population (cf. Approvisionnement des régions faiblement développées en biens de première nécessité, rapport publié en 1975 par le DFEP). De l'avis du canton des Grisons, les conclusions de cette étude sont encore valables aujourd'hui.

Dans les rapports des cantons qui n'ont pas encore été mentionnés, on constate que ceux-ci ont renoncé à porter un jugement sur la situation dans le domaine de l'approvisionnement, parce que, dans la plupart des cas, les données nécessaires faisaient défaut ou n'étaient plus actuelles. Certes, on peut discerner des lacunes plus ou moins importantes dans l'approvisionnement, les plus graves existant manifestement dans le canton du Tessin. Pour les cantons de Thurgovie et de Glaris, il n'y a pas de documentation.

De nombreux cantons et, parmi eux, certains qui sont satisfaits de leur approvisionnement insistent sur les disparités régionales et communales qui sont considérables dans ce domaine.

Sur la base de différents rapports, il semble que le processus de sélection dans le commerce de détail de l'alimentation se soit plutôt produit dans les régions fortement développées que dans les contrées rurales ou de montagne. On constate également que les inconvénients ne concernent apparemment pas une région dans sa totalité, mais surtout des catégories démographiques et sociales bien précises, telles que les personnes âgées, les handicapés, les familles ne possédant pas de véhicules à moteur, la population montagnarde, etc. Cela met en évidence la dimension socio-politique du problème de l'approvisionnement.

Les explications qui précèdent reflètent l'appréciation que portent les autorités cantonales sur la situation en matière d'approvisionnement. Mais comment le consommateur ressent-il la situation dans ce domaine? L'Institut pour la vente et le commerce de la Haute école de Saint-Gall pour les sciences économiques et sociales a effectué, en 1981, une enquête qui fournit de précieux renseignements sur ce point. 400 personnes, jouant le rôle de chef du ménage, ont été interrogées dans la partie nord de la Suisse orientale. Cette étude, intitulée «Konsumentenzufriedenheit» (le degré de satisfaction des consommateurs), a débouché sur des résultats dont la représentativité est en principe assurée. Il en ressort nettement que les consommateurs sont généralement satisfaits des possibilités qui sont les leurs en matière d'achats et qu'ils le sont aussi en particulier. La satisfaction est un peu moins marquée dans les campagnes que dans les régions urbaines; en règle générale, ce contentement est toutefois indépendant du lieu de résidence. Il est aussi surprenant d'apprendre que les

personnes âgées qui ont été interrogées sont plus satisfaites des possibilités qu'elles ont de faire leurs achats que les plus jeunes. Même en ce qui concerne l'accessibilité des magasins d'alimentation, les personnes âgées sont d'un avis plus favorable.

En ce qui concerne la disparition de points de vente de l'alimentation, les auteurs de l'étude précitée s'expriment comme il suit:

Malgré la satisfaction relativement grande sur le plan de l'approvisionnement, 70 pour cent des personnes interrogées ont déclaré être préoccupées par la «mort des petites épiceries». Il est intéressant de noter que ce déperissement représente plus un problème pour les personnes interrogées fort satisfaites de leur approvisionnement que pour celles qui le sont moins. Les consommateurs voient moins les répercussions négatives de la disparition des petits commerces dans l'entrave à leur propre approvisionnement que dans la perte de contacts personnels, dans le danger qui menace les «petits», dans un accroissement excessif de puissance, dans le péril qu'en-court la «vie au village».

Ces différents résultats peuvent se résumer comme il suit: en Suisse, l'approvisionnement en biens de première nécessité n'est généralement pas entravé à l'heure actuelle; il ne le sera pas non plus à moyen terme. Tout au plus peut-on constater certaines carences ponctuelles.

123.2 Répercussions des changements de structures du point de vue de la politique de sécurité, de la politique régionale et de celle relative à la concurrence

Les répercussions des modifications structurelles dans le commerce de détail de la branche alimentaire soulèvent notamment des questions relatives à la politique de sécurité. Par exemple, le réseau des magasins est-il devenu si lâche qu'on ne puisse plus assurer l'approvisionnement en temps de crise ou de guerre? A cette question, il convient de répondre par la négative. Le projet de loi fédérale sur l'approvisionnement économique du pays (FF 1981 III 377), dont le Parlement délibère à l'heure actuelle, tient compte de la modification de la structure de l'approvisionnement et crée des conditions propres à assurer l'approvisionnement en biens et services de première nécessité, tant en cas de guerre ou de menace extérieure qu'en cas de grave pénurie à laquelle notre économie ne serait plus en mesure de faire face par ses propres moyens. Le chiffre 2 présente les mesures dont on dispose.

Outre les impératifs de la politique de sécurité, il y a ceux de la politique régionale. La Confédération et les cantons font de grands efforts pour promouvoir le développement économique des régions du pays les moins développées. Il ne fait aucun doute qu'une diminution excessive des points de vente de l'alimentation irait partiellement à l'encontre des objectifs de la politique régionale: Telle que se présente aujourd'hui la structure de l'approvisionnement dans les régions faiblement développées, les modifications structurelles dans le commerce de détail n'ont pas pris une tournure annonciatrice de ce danger. Aussi bien la loi fédérale du 28 juin 1974 sur l'aide en matière d'investissements dans les régions de montagne (RS 901.1), que la loi fédérale

du 25 juin 1976 sur l'octroi de cautionnements dans les régions de montagne (RS 901.2), permettent, en outre, d'accorder une aide financière pour des équipements destinés à assurer l'approvisionnement en biens de première nécessité.

Enfin, pour ce qui est des changements structurels vus sous l'angle de la politique en matière de concurrence, il convient de citer le rapport publié en 1979 par la Commission des cartels et intitulé «La concentration dans le commerce de détail du secteur alimentaire»:

«Le nombre important des entreprises participant au commerce de détail dans le secteur des denrées alimentaires semble suffisant pour assurer une saine concurrence. (...) Il n'est pas possible de parler, pour l'instant, d'une concentration des entreprises menaçant ou même excluant la concurrence.»

Il est cependant indéniable que des altérations de la concurrence ou des entraves à celle-ci peuvent se produire, notamment par suite de pratiques en matière de prix d'appel ou d'un usage abusif de la puissance d'achat. Le chiffre 32 du présent message traite de ces problèmes et des moyens d'y faire face à l'aide de mesures légales.

124 Perspectives

Outre d'autres facteurs, l'évolution démographique, la croissance économique et le comportement des consommateurs joueront un rôle essentiel dans l'évolution future du commerce de détail. Toutefois, l'avenir dépendra également pour beaucoup de l'activité et du dynamisme des commerçants pris individuellement. On tentera de donner ci-après un aperçu prospectif, accompagné des réserves d'usage.

Pour ce qui est de la croissance démographique en Suisse, il faut s'attendre à de faibles taux d'accroissement (cf. Projections démographiques pour la Suisse 1976 – 2006 OFS, Berne 1977). C'est ainsi qu'un des principaux facteurs de l'expansion du commerce disparaîtra dans une large mesure. De surcroît, au cours des 20 à 25 prochaines années, de profondes modifications s'opéreront dans la structure d'âge de notre population de résidence. Ces changements devraient plutôt tempérer l'évolution de la demande dans le commerce de détail.

Les prévisions disponibles concordent sur un point: la croissance du produit intérieur brut (PIB) sera bien plus faible qu'au cours des décennies passées. Les variantes pessimistes prévoient même un recul du PIB.

La consommation dans le commerce de détail – c'est-à-dire la partie des dépenses des consommateurs privés afférente au commerce de détail – a, jusqu'à présent, crû plus lentement que le produit national brut. Si cette évolution se maintient, les taux de croissance en termes réels seront également plus modestes dans les années à venir. En d'autres termes, le marché potentiel du commerce de détail ne devrait s'étendre que faiblement. C'est notamment dans le commerce de détail du secteur alimentaire qu'il faudra s'attendre à des taux à peine croissants en raison des changements de comportement des

consommateurs. Les dépenses par tête pour les produits alimentaires de première nécessité continueront sans doute à stagner, c'est-à-dire qu'elles reculeront par rapport à la progression des revenus. En revanche, il est probable que, si le niveau de vie se maintient, la consommation se reportera toujours plus sur des biens et des services qui ne sont pas de première nécessité (p.ex. la culture et les loisirs). Le report du pouvoir d'achat sur le secteur tertiaire devrait donc se poursuivre et le domaine «non-food» continuer à gagner en importance.

Ainsi que divers experts du commerce de détail l'ont constaté, la demande de biens de consommation s'est de nouveau «individualisée» ces derniers temps. En effet, le client recherche les conseils du vendeur et apprécie un service personnalisé. L'importance du prix en tant que facteur décisif pour l'achat a diminué; la qualité et le service occupent de plus en plus le premier plan. Aux Etats-Unis, par exemple, les commerces spécialisés, les magasins de quartier et ceux où l'on peut voir les articles et nouer des contacts de personne à personne connaissent une véritable renaissance.

Sous tous ces aspects, les détaillants indépendants, y compris ceux de l'alimentation, ont en Suisse de bonnes chances pour autant qu'ils comprennent les changements psychologiques et sociologiques et tiennent, en particulier, compte de la nouvelle mentalité du consommateur; en d'autres termes, à la condition qu'ils tirent parti judicieusement des nouveaux développements.

Ces perspectives ne sauraient toutefois occulter le fait qu'à l'avenir également le commerce de détail connaîtra de grands problèmes. Il ne fait pas de doute que la concurrence deviendra plus âpre encore en raison même des tendances décrites et que ceux qui ont une part plus modeste au marché devront satisfaire à des exigences accrues.

Grâce à une entraide active et à une collaboration plus poussée (dans les achats, le marketing, etc.), à une centralisation des fonctions du commerce de gros et de détail et à des conditions-cadres favorables créées par les pouvoirs publics (cf. ch. 313, 321, 332 et 343 du présent message), le commerce de détail indépendant devrait rester un pilier solide du système de distribution et de vente dans notre économie de marché; il devrait, à l'avenir également, représenter un des facteurs importants du marché. Dans ce contexte, la coexistence de différentes structures de vente devrait s'imposer de plus en plus, car, pour toutes ces structures, on peut mettre en évidence des facteurs qui sont stimulants et d'autres qui constituent un frein.

En effet, les grands centres d'achat hors des villes seront «freinés» par les nombreuses prescriptions d'utilisation du sol édictées au titre de l'aménagement du territoire, par les lois sur les constructions, ainsi que par les prix du terrain et de l'énergie qui sont en hausse, etc. En revanche, une stimulation viendra de la mobilité des consommateurs, de la commodité offerte par ces centres, et du besoin de disposer sous un même toit du plus vaste assortiment possible, sans parler des facilités de parking des voitures. D'un autre côté, les facteurs plutôt défavorables à l'évolution des magasins de quartier ou de village sont les suivants: réservoir de clients restreint, dissociation du lieu de domicile et du lieu de travail, formation des prix, etc. Par contre, les facteurs

positifs sont la proximité, la spécialisation, le déroulement rationnel et rapide des achats, les services offerts, le contact personnel et la possibilité de communiquer. Le discount subit un handicap en raison de son assortiment quantitativement et qualitativement limité, à cause aussi du manque d'atmosphère propice aux achats, tandis que le prix exerce, en revanche, plutôt un effet stimulant. Quant à l'avenir des supermarchés urbains, les conditions de circulation, la pénurie de places de parc, l'anonymat, etc. jouent plutôt en leur défaveur, du moins pour le moment. En revanche, la possibilité de couvrir à des prix attractifs un large éventail de besoins dans le cadre animé et distrayant du centre-ville est un élément favorable au développement de ces centres commerciaux.

13 Interventions politiques

Le changement de structures dans le commerce de détail a suscité une série d'interventions politiques au cours des trois dernières années surtout. Ainsi, en mars 1979, le conseiller national Schärli a demandé, sous la forme d'une initiative parlementaire, que la constitution fédérale soit complétée par une disposition spéciale relative à un impôt minimal que les coopératives devraient payer (cf. ch. 331). Le Conseil national a certes rejeté cette initiative individuelle en juin 1981; il a pourtant transmis une motion de la commission parlementaire chargée d'examiner l'initiative Schärli. Cette motion vise, elle aussi, à imposer plus fortement les coopératives à but lucratif (cf. ch. 331).

Le Conseil national a, en outre, transmis un postulat de cette même commission, intitulé «modification des structures du commerce de détail», qui nous prie d'examiner si et, le cas échéant, dans quelle mesure les intérêts publics sont menacés par une perturbation des possibilités d'approvisionnement dans la zone avoisinante des centres d'achat. De plus, nous avons mission de renseigner sur la nécessité de constituer, en raison de la concentration, des stocks supplémentaires pour assurer l'approvisionnement du pays, sur leur ampleur et sur les dépenses que cela entraînerait pour la Confédération.

Dans l'intervalle, le Conseil des Etats a aussi adopté partiellement la motion que le Conseil national avait déjà acceptée au sujet de l'imposition des coopératives à but lucratif. La première partie de cette intervention fut transmise en tant que motion, la seconde partie comme postulat.

Dans un postulat de juin 1979, l'Union démocratique du centre a demandé que l'on prenne des mesures pour lutter contre la concentration dans le commerce de détail du secteur alimentaire. Le groupe parlementaire de ce parti souhaite une répartition plus équilibrée des points de vente et recommande l'adoption de dispositions légales permettant de lutter contre la puissance d'achat excessive, les prix d'appel manifestes et les discriminations de prix.

Le 7 octobre 1980, le conseiller national Carobbio nous interpellait pour se renseigner sur des questions qui concernent en particulier les problèmes relatifs à l'approvisionnement dans les régions périphériques et celles de montagne.

De surcroît, le groupe parlementaire de l'UDC a présenté aux Chambres fédérales un postulat relatif à une nouvelle définition de la «coopérative». Il

nous y invite «à faire entreprendre des études et recherches ainsi qu'à présenter un rapport et, le cas échéant, une proposition tendant à réviser partiellement le code des obligations (art. 828ss)». Il y a notamment lieu d'examiner en l'occurrence «s'il ne conviendrait pas de redéfinir les critères applicables à la conduite d'une entreprise en la forme juridique d'une société coopérative, de telle manière que l'action commune passe au premier plan parmi les critères déterminants».

Par sa question ordinaire du 1^{er} juin 1981, le conseiller national Roy demandait des précisions sur la consommation de carburant lors des trajets effectués pour se rendre dans les centres d'achat de la périphérie ainsi que sur d'éventuelles mesures propres à réduire ces dépenses d'énergie.

Il convient, enfin, de mentionner la motion Fischer-Munz du 4 octobre 1972 qui demande une étude des conséquences des modifications structurelles dans le commerce de détail de l'alimentation ainsi que des propositions concrètes pour assurer l'approvisionnement de la population (maintien d'un approvisionnement décentralisé).

Outre ces interventions parlementaires, il faut rappeler les rapports que deux partis politiques ont récemment publié au sujet des problèmes relatifs au commerce de détail.

A propos de la solution des problèmes posés par les changements structurels dans le commerce de détail, l'Union démocratique du centre met l'accent sur les mesures d'entraide et souhaite que les autorités cantonales qui délivrent les autorisations de construire et d'exploiter des centres d'achat se montrent plus strictes dans leurs exigences. L'UDC attache en outre une grande importance aux questions fiscales et à celles qui concernent le droit des sociétés.

Le parti radical-démocratique en appelle tout d'abord à l'entraide et à l'auto-régulation au sein même du commerce de détail, comme le préconise par ailleurs la «charte de la concurrence loyale» qui s'applique à toutes les sociétés de distribution. Comme mesure d'appoint, le rapport propose que les autorités fédérales accélèrent les travaux de révision de la loi sur la concurrence déloyale et que la révision de la loi sur les cartels permette de mieux prévenir et combattre les abus de la puissance d'achat. En outre, la question de l'imposition des prestations des sociétés coopératives et celle de la garantie de l'approvisionnement de la population doivent être tirées au clair. Tout comme l'UDC, le PRD demande que des mesures appropriées en matière d'aménagement du territoire permettent de soutenir les efforts qui sont faits par le commerce de détail qui se sent menacé.

2 Les buts de l'initiative

L'initiative populaire vise d'abord la garantie de l'approvisionnement en biens de première nécessité. Ce but doit être atteint grâce à des mesures de protection du petit commerce. Les moyens d'action proposés dans le texte de l'initiative aux lettres a, b et c touchent, tous, des lois existantes (loi sur l'aménagement du territoire, loi sur la concurrence déloyale, loi sur les cartels, lois fiscales) et sont traités aux chiffres 31 à 34. Il convient, toutefois, de

commencer par faire quelques remarques à propos du but que l'initiative vise en matière de politique de l'approvisionnement.

Le souci qu'ont les auteurs de l'initiative de garantir l'approvisionnement ne se rapporte pas seulement à la situation présente de l'approvisionnement, mais encore et surtout aux périodes de crise ou de guerre (cf. ch. 4).

Au chiffre 123.1, nous avons déjà passé en revue la situation actuelle dans le domaine de l'approvisionnement. Cet examen a révélé que, présentement et dans un avenir prévisible, l'approvisionnement est bien assuré en Suisse, hormis quelques carences ponctuelles.

Pour ce qui touche plus particulièrement les problèmes de l'approvisionnement en temps de crise ou de guerre, le projet de loi fédérale sur l'approvisionnement économique du pays (FF 1981 III 377) prévoit les mesures propres à assurer un approvisionnement suffisant en denrées alimentaires de base (cf. ch. 123.2).

L'un des moyens d'action les plus importants est l'institution de stocks obligatoires. Par rapport à la consommation mensuelle moyenne, les réserves suffisent pour des périodes assez longues (cf. annexe; graphique 1).

Sans vouloir expliciter plus avant d'autres mesures, il faut souligner que, malgré tous les phénomènes de concentration, l'approvisionnement en marchandises serait, même en des temps critiques, encore assuré à satisfaction par le réseau actuel de distribution et d'approvisionnement. Outre le petit commerce qui compte encore de nombreux points de vente au détail, les grandes sociétés de distribution jouent un rôle important. Dans leurs dépôts centraux et régionaux, elles disposent de stocks obligatoires et facultatifs en denrées alimentaires de base qui peuvent rapidement être répartis dans les magasins grâce à une organisation efficace et souple. A l'opposé de cela, le ravitaillement des magasins était autrefois lent et compliqué parce qu'il s'opérait par de nombreux canaux indépendants les uns des autres. Bien que le degré de décentralisation ait été plus prononcé qu'aujourd'hui, il n'empêchait nullement des ruptures d'approvisionnement. En revanche, cette forte décentralisation entravait la formation de points forts dans la distribution et l'organisation de campagnes d'aide ou de secours.

La concentration des entreprises dans des chaînes de succursales permet, pour la première fois, de diriger véritablement la distribution des denrées alimentaires et d'organiser l'échange d'informations entre les autorités et les entreprises. Les autorités peuvent attendre des organismes spécialisés dans le commerce qu'ils agissent correctement de façon indépendante; elles peuvent leur donner les instructions nécessaires ou leur apporter leur soutien. En outre, les réserves de capacité en matière de manutention et de transport sont considérables. Ces avantages devraient, semble-t-il, plus que compenser les inconvénients de la concentration.

Le second but des auteurs de l'initiative, qui désirent assurer *à des conditions semblables* l'approvisionnement de toutes les couches de la population, peut être compris comme la revendication d'un nivellement des prix et donc interprétée comme la volonté d'offrir aux populations de montagne des denrées alimentaires de première nécessité aux mêmes prix que les paient les consom-

mateurs dans les villes. Comme l'ont révélé les discussions avec les auteurs de l'initiative, ceux-ci ne visent nullement à niveler les prix à l'aide de subventions par exemple. Il s'agit plutôt de donner à chacun des chances égales dans la concurrence qui oppose le petit commerce de détail aux grandes sociétés de distribution, grâce à des conditions-cadres légales (loi fédérale sur la concurrence déloyale, loi sur les cartels, lois fiscales, etc.). Il s'agirait, entre autres choses, de protéger efficacement les petits commerçants contre les distorsions de la concurrence et les entraves apportées à celle-ci, qui peuvent naître, par exemple, de certaines pratiques en matière de prix d'appel, d'abus découlant de la puissance d'achat et de discriminations de prix.

3 Les moyens d'action proposés par l'initiative

31 Autorisation concernant les centres d'achat

L'initiative vise à ce que la constitution fédérale soit complétée par une disposition qui ferait dépendre la construction et l'extension des centres d'achat d'une grande surface d'une autorisation dont l'octroi serait subordonné à la preuve du besoin. Avec une telle réglementation, les auteurs de l'initiative veulent établir une certaine protection du petit commerce de détail et contribuer, du même coup, à garantir l'approvisionnement car, à leurs yeux, il existe un lien direct entre l'apparition des grandes centres d'achat et la diminution du nombre de magasins.

Pour pouvoir juger de cette proposition, il convient, à notre avis, de commencer par retracer l'évolution des centres d'achat. Un second paragraphe traitera ensuite des diverses répercussions de ces centres ainsi que des moyens légaux de contrôler la croissance de ces formes de commerce.

La notion de «centre d'achat» doit, de l'avis général, s'entendre comme un groupement de commerces de détail et d'entreprises de services, partiellement complémentaires et partiellement concurrents, le tout étant conçu, construit et administré comme une entité.

Quels sont les centres d'achat que les auteurs de l'initiative veulent qualifier «de grande surface»? Le texte de l'initiative populaire ne le dit pas. En Suisse, on peut admettre que les grands centres d'achat disposent de 20 000 m² et plus de surface de vente et que les centres de dimensions moyennes ont entre 8000 et 20 000 m² de surface. Les «shopping-centers» de moins de 8000 m² sont généralement rangés dans la catégorie des petits centres d'achat.

311 Développement des centres d'achat

A la fin de 1981, il y avait en Suisse 81 centres d'achat de grandeurs et de types différents; leur surface totale de vente était de quelque 672 000 m², ce qui représente une surface commerciale moyenne de 8296 m² (cf. annexe; tableau 5) par «shopping-center». Selon des estimations d'Unilever (Suisse) SA, en 1980 la part du marché afférente à ces centres était d'environ 8 pour cent par rapport à l'ensemble du commerce de détail. Aux Etats-Unis, les centres d'achat représentaient déjà 45 pour cent du marché en 1970.

Les premiers des 21 centres d'achat d'une superficie supérieure à 10 000 m² ont été ouverts en 1970 déjà. Une véritable vague d'ouvertures a suivi entre 1972 et 1975 puisque 40 centres furent alors inaugurés, ce qui représente la moitié de l'effectif actuel. Durant cette période, la surface de vente nouvelle a atteint le chiffre de 430 107 m² (environ 68 % de l'ensemble des surfaces commerciales réalisées jusqu'à la fin de 1981). Cette croissance impressionnante en l'espace de quatre ans s'explique principalement par la construction de six grands centres de plus de 20 000 m² chacun ainsi que par celle de dix centres d'une superficie de vente de 10 000 à 20 000 m² chacun (cf. annexe; tableau 5). L'année 1975 représente vraiment la crête de la vague des «shopping-centers». Depuis lors, aucun centre d'achat d'une surface de vente de 20 000 m² ou plus n'a été construit, tandis qu'un seul centre d'une surface comprise entre 10 000 et 20 000 m² a été édifié. Lorsque, ces six ou sept dernières années, des centres d'achat ont été achevés, leur superficie n'a guère dépassé 5000 m² et la plupart d'entre eux furent implantés dans les localités et les quartiers. Durant cette dernière période, même les centres d'achat de plus de 5000 m² furent, à de rares exceptions près, intégrés aux localités et non plus situés en pleine nature.

Si l'on s'interroge sur les circonstances qui ont favorisé plus particulièrement l'apparition des grands centres d'achat régionaux, on trouve au premier plan :

- Le fort accroissement démographique des années soixante et du début des années septante surtout ainsi que le départ pour la périphérie de nombreux habitants des villes ont eu pour effet d'augmenter hors du commun le pouvoir d'achat dans les agglomérations et principalement la demande de biens de première nécessité ou de consommation périodique.
- Les centres d'achat suivirent cette évolution. Tandis que, pour un nombre croissant de consommateurs, le chemin des achats vers les magasins traditionnels des villes devenait plus long en distance et en temps ainsi que plus compliqué à cause de la circulation, les «shopping-centers» étaient plus proches dans tous les sens du terme.
- La caractéristique évidente des centres d'achat régionaux est leur parking largement dimensionné; le client motorisé y est roi. La mobilité croissante de la population en raison de l'élévation du niveau de vie a créé une énorme clientèle potentielle qui est apte et disposée à assumer elle-même la distribution au dernier stade.
- La structure des besoins de nombreux consommateurs explique également le succès rencontré par les centres d'achats. Outre le désir de pouvoir concentrer ses achats - ce qui implique une diversité d'assortiments et un secteur «non-food» bien développé - il y a aussi l'impératif visant à diminuer la fréquence des achats, à savoir une fois par semaine au lieu de chaque jour. A cela s'ajoute le fait que l'on désire faire ses achats le soir et le samedi, puisque les femmes exerçant une activité professionnelle sont toujours plus nombreuses. Enfin, pour bon nombre de clients des «shopping-centers», y faire ses achats constitue en quelque sorte un événement (manifestations culturelles, expositions, concerts, jeux pour enfants, faire ses courses devient une «sortie» en famille).
- Dans le centre des villes, les prix élevés des terrains et des loyers, les

dimensions réduites des parcelles, l'absence de zones réservées aux piétons et la pénurie de places de parc sont autant d'entraves à la compétitivité des entreprises du commerce de détail et ont abouti au déplacement de celles-ci en bordure des villes.

Certains de ces facteurs ne perdront guère de leur importance à l'avenir et parleront encore en faveur des centres d'achat. Toutefois, l'évolution enregistrée ces dernières années montre à l'évidence que le temps des grandes surfaces d'achat implantées en bordure ou hors des villes et localités est largement révolu. La tendance favorable aux centres plus petits et bien intégrés dans les localités et les quartiers est toujours plus nette.

312 Répercussions de l'existence des centres d'achat

Il ne fait pas de doute que les centres d'achat s'adressent à une clientèle très étendue; si ce n'était pas le cas, leur rapide prolifération ne s'expliquerait guère. Outre les avantages qu'y trouvent leurs nombreux utilisateurs, il faut également prendre en considération leurs inconvénients, parce que ceux-ci touchent directement l'intérêt public.

A ce propos, la critique vise généralement moins les centres intégrés dans les villes, localités et quartiers, parce que de tels centres remplissent en partie, sous une autre forme, les fonctions du commerce de détail traditionnel et, à tout le moins, offrent l'avantage d'être présents dans le voisinage du domicile ou du lieu de travail des consommateurs. De surcroît, étant donné que ces centres doivent compter avec les difficultés inhérentes aux grandes agglomérations (manque de place, pas de possibilité d'extension, coûts élevés, accès difficile, peu de places de parc), les distorsions de concurrence entre les petites et grandes entreprises s'amenuisent. Dans ce contexte, le petit commerce de détail situé dans le voisinage profite alors souvent de l'attraction exercée par ces centres d'achat.

Les répercussions négatives proviennent plutôt des grands centres d'achat situés en pleine nature et qui sont conçus à l'échelle régionale ou interrégionale. Les considérations qui suivent se rapportent donc principalement à ces «shopping-centers».

Les grands centres d'achat de la périphérie ont pour effet de détourner les flux de la clientèle des grands magasins et des magasins à succursales situés, les uns et les autres, dans le centre-ville; ils détournent également les clients des commerces spécialisés et des magasins d'alimentation implantés dans les quartiers extérieurs de la ville et dans les villages avoisinants.

Il ne faut toutefois pas surestimer l'influence que les centres d'achat exercent sur la *structure de l'approvisionnement*. Certes, de tels centres peuvent accélérer la fermeture de commerces de détail et rendre ainsi plus clairsemé le réseau des magasins. Il serait pourtant erroné d'imputer à ces seules formes de vente la diminution des points de vente en mains de détaillants indépendants. Toute une série d'autres facteurs importants sont déterminants à cet égard: diminution de la population rurale et concentration démographique dans les agglomérations urbaines, augmentation du pouvoir d'achat et recherche d'assortiments

plus étendus, plus grande mobilité consécutive à une motorisation accrue, problèmes de succession non résolus, surfaces de vente trop exigües avec des assortiments trop restreints, climat de concurrence différent, gestion déficiente, attitude passive face aux innovations et aux possibilités de coopération, etc.

Un autre problème qui ne saurait être négligé a trait à l'influence des grands centres sur la structure de l'habitat. Les consommateurs ont de plus en plus tendance à délaisser les magasins des villages et des quartiers urbains pour acheter les biens de première nécessité dans des centres régionaux ou à la périphérie des villes. Ce phénomène peut se traduire, jusqu'à un certain point, par une désintégration de la communauté locale et par un dépérissement du petit commerce. Une modification des structures de distribution cause aussi un changement dans les autres prestations de service. Ainsi, dans les centres des localités, les chances de développement diminuent. Lorsque ceux-ci n'offrent pas des possibilités d'achat suffisamment étoffées, ils peuvent être menacés dans leur autonomie et leur vitalité et, par conséquent, également dans leur «habitabilité».

Il y a des centres d'achat qui sont avant tout conçus et aménagés pour des acheteurs motorisés. Cela désavantage certaines couches de la population qui sont moins mobiles (p.ex., les personnes âgées, les handicapés).

De même, il faut prendre en compte les conséquences de l'existence des centres d'achat intégrés pour la politique en matière de transports et d'environnement. Le trafic supplémentaire dont ils sont à l'origine et qui est souvent considérable porte atteinte à la qualité de la vie dans la région où ils sont situés.

Lorsqu'on parle, à propos des centres d'achat périphériques, d'atteinte à l'environnement, il ne faut pas oublier non plus que de tels centres déchargent les villes d'une partie de la circulation routière.

Ces répercussions négatives (menace potentielle sur l'environnement, dépeuplement du centre des agglomérations, immissions, etc.) ont conduit les autorités à prendre diverses mesures pour influencer le développement des centres d'achat. Les moyens d'action légaux y relatifs font l'objet du paragraphe suivant.

313 Bases légales existantes

Actuellement, on trouve dans les législations fédérale, cantonale et communale concernant l'aménagement du territoire, les constructions et les transports une réglementation relative à la construction et à l'extension de centres d'achat. D'une part, ces prescriptions ont un effet limitatif contribuant ainsi à empêcher des développements nuisibles du point de vue de la politique en matière d'urbanisation et d'approvisionnement. D'autre part, ces moyens d'action au service de l'aménagement concourent à améliorer les conditions dont dépend l'approvisionnement et à trouver des solutions adéquates là où la situation dans ce domaine est peu satisfaisante (p.ex. dans certaines communes des agglomérations et dans les quartiers extérieurs des villes).

Toute autorité chargée d'accomplir des tâches d'aménagement – qu'elle prenne des mesures limitatives ou organise le territoire – a l'obligation de respecter le

principe énoncé dans la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT; RS 700): «Les territoires réservés à l'habitat et à l'exercice des activités économiques seront aménagés selon les besoins de la population ... Il convient notamment ... d'assurer les conditions dont dépend un approvisionnement suffisant en biens et services» (art. 3, 3^e al., let. d). Les mesures à prendre par les autorités doivent cependant viser en premier lieu un aménagement cohérent du territoire à développer et non pas poursuivre avant tout des objectifs relevant de la politique économique.

Comme l'aperçu qui suit le montrera, l'arsenal législatif est très varié.

Bien que, selon le régime actuel des attributions respectives, les cantons et les communes assument la responsabilité principale pour les mesures d'aménagement du territoire, le *droit fédéral* contient pourtant des dispositions et des moyens d'action décisifs pour influencer de façon déterminante sur l'implantation et la taille des centres d'achat. En effet, l'article 22 LAT exige que les permis de construire ne soient délivrés que si la construction est conforme à l'affectation de la zone et que si le terrain est équipé. Selon l'article 24 LAT, des dérogations ne peuvent être accordées pour construire hors de la zone à bâtir que lorsque l'implantation de ces constructions ou installations hors de la zone à bâtir est imposée par leur destination et qu'aucun intérêt prépondérant ne s'y oppose. Ces deux dispositions restreignent déjà considérablement le terrain disponible pour des centres d'achat.

Comme toute installation de grande envergure, un centre d'achat a toujours d'importantes répercussions. On mentionnera en particulier la densité de la circulation, des effets perturbateurs sur le voisinage, l'atteinte portée au paysage ou au site bâti, les problèmes d'équipement, le centre-ville qui stagne ou se vide, les répercussions intercommunales et interrégionales dans les domaines de l'urbanisation, de l'approvisionnement et des transports. Dans la mesure où ces effets ont une dimension et une importance qui dépassent les limites de la commune, la coordination à l'échelle régionale ou cantonale est nécessaire. On peut aussi envisager la nécessité d'une coordination qui aille au-delà des frontières cantonales. Le *plan directeur du canton* (art. 6 à 12 LAT) constitue à ce égard un moyen d'action important et indispensable. Lorsque certaines tâches de la Confédération sont touchées par un projet de centre d'achat ou que des cantons voisins ne parviennent pas à se mettre d'accord, la Confédération joue alors un rôle de coordination (art. 7 et art. 11, let. f, LAT).

Le *droit cantonal* peut compléter et préciser les dispositions générales du droit fédéral (art. 6 LAT). Par exemple, il peut réserver des conceptions ou des plans régionaux ou cantonaux qui lient les autorités ou encore exiger des plans d'ensemble sans caractère impératif, mais servant de grandes lignes ou de directives. Dans le cadre constitué par les dispositions générales du droit cantonal en matière d'aménagement, d'équipement, de construction et de routes, les possibilités d'exercer une influence sont donc nombreuses. De surcroît, près de la moitié des cantons connaissent, aujourd'hui déjà, des prescriptions spéciales pour la construction des centres d'achat. Celles-ci comprennent parfois des réglementations très strictes et fort complexes (limitation de la surface de vente; prise en charge des dépenses d'infrastructure; obligation d'établir un plan de quartier, un plan de lotissement, un plan

directeur ou d'autres plans spéciaux; dispositions d'exception en matière de police des constructions et prescriptions sur l'accessibilité du centre au moyen de transports publics; exigence de la preuve que le centre n'entravera pas l'approvisionnement en biens de consommation dans les communes avoisinantes).

Les *communes* ont également la possibilité d'influer sur l'évolution dans le secteur de l'approvisionnement en usant de moyens d'action propres à l'aménagement du territoire. On trouve au premier plan le règlement de police des constructions, le plan de zone, le plan du réseau routier, les règlements concernant les routes et une politique foncière active.

Les moyens d'action nécessaires à la maîtrise de l'évolution dans le domaine des centres d'achat existent donc. Il ne tient qu'aux cantons et aux communes de faire un usage efficace de leur compétence en matière d'aménagement du territoire. Etant donné que les grands centres ont souvent une zone d'attraction qui dépasse les frontières politiques, l'urgence d'une coordination accrue se fait sentir sur le plan régional ou cantonal. Là encore, les bases juridiques, y compris les procédures nécessaires, existent dans une large mesure.

La question se pose de savoir si une réglementation fédérale uniforme s'impose encore, vu la diversité des possibilités d'intervention cantonale et communale, comme on vient de le voir, ou si la solution actuelle, de nature fédéraliste, n'est pas plus judicieuse.

Centraliser la législation impliquerait que l'on commence par définir de façon uniforme la notion de «centre d'achat de grande surface». Toutefois, selon la structure de l'habitat, des transports et de l'approvisionnement d'un canton, un centre d'achat revêt une signification et une importance variables. Aussi cette notion a-t-elle reçu jusqu'à présent des interprétations fort divergentes dans les différentes législations cantonales. Ça et là, on appelle centres d'achat des points de vente dont la superficie dépasse tout juste 500 m².

Il est en outre évident qu'un centre de 3000 m² par exemple aura de tout autres répercussions s'il est situé dans une région rurale, dans une ville ou dans une commune de banlieue. Une réglementation fédérale centralisatrice unifiée ne serait pas en mesure de tenir compte des circonstances et situations propres à chaque canton. On pourrait cependant envisager une disposition-cadre, à préciser par les cantons, mais on ne réaliserait alors guère de progrès par rapport au statu quo.

La définition de la *preuve du besoin* présente des difficultés plus grandes encore. Quels doivent être les critères déterminants? La notion de «possibilités d'approvisionnement favorables» ne peut être arrêtée ni exhaustivement ni quantitativement (p.ex. la surface de vente par habitant) ni géographiquement (p.ex. l'éloignement admissible par rapport au domicile). Les caractéristiques dépendent de nombreux aspects (niveau des revenus des consommateurs, genre de vente, type d'offre, niveau des prestations des entreprises, etc.). Géographiquement parlant, il faut tenir compte de la densité de l'habitat, de la genèse et du développement des centres ainsi que du système de transport.

Il convient de relever, enfin, qu'une telle réglementation représenterait une atteinte très forte au régime de la libre concurrence sans offrir, en contrepartie,

l'assurance qu'à long terme l'approvisionnement s'effectuera à des conditions favorables.

De surcroît, les enseignements négatifs que l'on peut tirer des mesures protectionnistes prises dans les années trente et quarante incitent à renoncer à instaurer, sur le plan fédéral, un système d'autorisation fondé sur la preuve du besoin et empreint de dirigisme économique.

A l'époque, c'est-à-dire le 14 octobre 1933, les Chambres fédérales édictèrent un arrêté fédéral urgent dont la validité était limitée à deux ans et qui interdisait l'ouverture ou l'agrandissement de grands magasins, de maisons d'assortiment, de magasins à prix uniques et de maisons à succursales multiples (RO 49 845). Cet arrêté fédéral a été prorogé à plusieurs reprises (RO 51 670, RO 53 856 et RO 57 1461) – avec certaines modifications et des assouplissements – pour être finalement abrogé le 31 décembre 1945. Bien qu'il ait contribué à freiner temporairement l'expansion des grandes entreprises, il n'a pas apporté une véritable amélioration ou un assainissement de la situation du commerce de détail (cf. Vielfalt der Wirtschaftspolitik, Festgabe für Richard Büchner, Zürich, Schulthess 1969, p. 197 à 226). L'Union suisse des arts et métiers a même fait valoir en 1939 et 1941 que cet arrêté fédéral n'avait non seulement pas amélioré la situation du petit commerce de détail, mais encore qu'il l'avait plutôt aggravée.

314 Résumé

Avec leur exigence visant à instaurer, pour les grands centres d'achat, une procédure d'autorisation dépendant de la clause du besoin, les auteurs de l'initiative ne mettent en lumière qu'un aspect très partiel du problème du commerce de détail, d'autant plus que l'époque des grands centres d'achat est révolue depuis quelques années. On constate une nette tendance en faveur des centres d'achat de dimensions moyennes ou petites, mais bien intégrés dans les localités et les quartiers. En outre, les problèmes du petit commerce de détail, notamment les fermetures de magasins d'alimentation, ne sont que partiellement la conséquence de l'ouverture des centres d'achat. Les causes des changements structurels et de la régression sont plutôt à rechercher dans une série d'autres facteurs (cf. ch. 123): évolution de la population de résidence, processus de concentration démographique, modification des habitudes de consommation et du comportement des consommateurs, nouveau climat de concurrence, mauvaise gestion de certains petits commerçants, attitude passive face aux nouveautés, problèmes de succession, etc. (cf. ch. 123).

Nous partageons l'opinion des auteurs de l'initiative qui pensent qu'on ne peut pas laisser libre cours au développement des centres d'achat, car, outre des avantages, ces centres d'achat présentent aussi des inconvénients, difficiles à évaluer: menace pesant sur l'approvisionnement, centre des villes déserté par les consommateurs, nuisances, etc.

Nous considérons qu'une nouvelle disposition constitutionnelle, conçue et rédigée dans le sens voulu par les auteurs de l'initiative, n'est pas nécessaire puisque les prescriptions du droit de l'aménagement, des constructions et des

transports à l'échelon fédéral, cantonal et communal constituent déjà un moyen d'action aux formes variées, compatible avec notre système politico-économique et adaptable aux conditions propres à chaque canton. Il appartient, par conséquent, aux cantons et aux communes d'épuiser vraiment les possibilités de leur législation et réglementation. Pourtant, la zone d'attraction de certains grands centres d'achat dépasse les frontières politiques, ce qui implique nécessairement un accroissement de la coordination sur le plan cantonal et régional. Cependant, les bases légales pour y parvenir existent déjà.

32 **Elimination des distorsions de concurrence**

Une autre préoccupation cruciale pour les auteurs de l'initiative est d'éliminer les distorsions de concurrence. Ceux-ci entendent surtout combattre la politique des prix d'appel, les abus découlant de la puissance d'achat et les prix discriminatoires dans les relations entre les fournisseurs et les acheteurs (cf. ch. 4).

La politique des prix d'appel consiste notamment, pour le vendeur, à offrir une petite partie de son assortiment à des prix très bas, cela pour des raisons publicitaires, afin d'attirer les acheteurs. A l'encontre des baisses de prix fondées sur une véritable politique des prix tendant surtout à promouvoir l'écoulement des articles vendus au rabais, les prix d'appel ont pour objectif de faire augmenter le chiffre d'affaires des articles qui ne font pas l'objet de rabais; celui qui fait une telle offre cherche à obtenir globalement un bénéfice maximum par le biais d'une calculation compensatoire ou encore à conquérir certains marchés sectoriels.

Les abus découlant de la puissance d'achat existent par exemple lorsque de grandes sociétés de distribution utilisent leur puissance sur le marché pour imposer des conditions d'exception à leurs fournisseurs ou pour leur réclamer d'autres avantages qu'elles ne pourraient sans cela pas obtenir dans une négociation normale entre partenaires égaux. De tels procédés peuvent fausser notablement le jeu de la concurrence avec les petits détaillants. Il peut en résulter une discrimination dans les prix lorsque les producteurs qui dépendent d'une société de distribution ayant une grande puissance d'achat se voient contraints de faire des conditions moins favorables aux autres acheteurs moins importants, afin de chercher à s'en tirer globalement sans perte. Dans une telle situation, la distorsion de concurrence peut même s'accroître dans le commerce de détail.

Ces problèmes sont ou seront traités dans la loi fédérale sur la concurrence déloyale (LCD) et dans la loi fédérale sur les cartels et organisations analogues (LCart). Tandis que la réglementation relative à la politique des prix d'appel fait partie des tâches dont l'accomplissement relève de la LCD (cf. ch. 321.1), l'utilisation abusive de la puissance d'achat et la discrimination dans les prix sont du ressort de la LCart (cf. ch. 321.2). En outre, la «Charte de la concurrence loyale» (cf. ch. 322) offre la possibilité de lutter, sur une base privée et facultative, contre les excès et les abus de la concurrence.

321.1 Loi fédérale sur la concurrence déloyale

La loi fédérale du 30 septembre 1943 sur la concurrence déloyale (LCD; RS 241) a pour but de protéger contre ce genre de concurrence. La libre concurrence économique qu'on reconnaît, de toutes parts, comme un fondement de notre système économique valant la peine d'être protégé, constitue le point de départ de cette loi. Dans la disposition générale énoncée à l'article 1^{er}, 1^{er} alinéa, LCD, la concurrence déloyale est définie comme «abus de la concurrence économique résultant d'une tromperie ou d'un autre procédé contraire aux règles de la bonne foi». Le principe de la bonne foi, qui joue un rôle essentiel, constitue un critère normatif distinct et une maxime objective de comportement. Une faute subjective ou une volonté consciente de l'auteur n'est donc pas nécessaire. A la disposition générale s'ajoute un catalogue d'éléments constitutifs spéciaux de la concurrence déloyale. Cette énumération n'est point exhaustive, mais est donnée à titre d'exemple seulement. Quant aux suites juridiques, l'accent est mis sur la protection conférée par le droit civil. En outre, celui qui est en droit d'ouvrir action peut aussi déposer une plainte pénale.

Bien que la LCD actuellement en vigueur ait paru être une loi d'avant-garde à l'époque où elle a été élaborée, les changements considérables intervenus dans le domaine de la concurrence nécessitent, aujourd'hui, une révision. Les causes de ces mutations sont tant sociales qu'économiques. De nouvelles structures commerciales et de nouvelles formes de vente sont nées; des méthodes de vente, nouvelles elles aussi, sont apparues, tandis que le rôle économique et social du consommateur a gagné en importance. La suppression des prix imposés dans le commerce de détail a provoqué un durcissement de la concurrence dans le domaine des prix. Les conditions de concurrence modifiées ont débouché sur une situation qui fait douter que le droit en vigueur soit encore à même d'assurer une protection contre la concurrence déloyale. De même, la jurisprudence récente a montré que ce droit ne permet notamment pas d'appréhender suffisamment la publicité que constituent les prix d'appel. Cette évolution de la concurrence a suscité, au cours des dernières années, toute une série d'interventions politiques et d'études de ce problème. A la fin de 1977, le Département fédéral de l'économie publique a institué une commission d'experts pour la révision de la LCD. Au printemps 1980, la commission d'experts déposa un avant-projet de loi révisée. Celui-ci fut soumis durant la même année à la consultation des cantons, des partis politiques, des organisations faîtières de l'économie et d'autres associations intéressées. Pour une bonne part, les résultats de la consultation furent très contradictoires. Le projet de révision a été retravaillé et, par arrêté du 2 juin 1982, nous avons chargé le Département fédéral de l'économie publique de préparer un message à l'intention des Chambres fédérales.

La révision de la LCD vise principalement à mieux protéger la concurrence loyale. Des parties essentielles de la LCD ont été reprises dans le projet de révision parce qu'elles ont donné satisfaction. De même, ce projet reste sur le terrain d'une législation de prévention et de répression des abus. Il contient

notamment des dispositions sur les prix d'appel et la publicité déloyale, sur la protection des prestations et les conditions commerciales générales ainsi que sur le renforcement de la protection offerte par le droit civil et le droit pénal.

Dans le contexte de l'initiative populaire, c'est surtout la réglementation des prix d'appel qui revêt une importance particulière. La disposition du projet de revision qui concerne les prix d'appel offrira, si elle est adoptée, une base légale permettant de combattre les distorsions de la concurrence provoquées par la politique des prix d'appel. A ce point de vue et dans ce domaine, on peut considérer la LCD révisée comme une contre proposition indirecte à l'initiative populaire. Cette disposition relative aux prix d'appel qualifie de déloyaux les agissements suivants:

Agit déloyalement, celui qui offre à bas prix, de façon réitérée, un choix de marchandises, d'œuvres ou de prestations, trompant ainsi la clientèle sur ses propres capacités ou celles de ses concurrents. La tromperie est présumée lorsque le prix de vente est inférieur au prix coûtant usuel dans le commerce; si le défendeur apporte la preuve du prix coûtant effectif, celui-ci est déterminant pour le jugement.

Cette définition se fonde sur deux éléments: l'offre réitérée à bas prix et la tromperie objective du consommateur. La présomption en faveur du plaignant facilite la procédure probatoire. La tromperie sera présumée lorsque le prix de vente sera inférieur au prix coûtant usuel dans le commerce. Ce dernier prix pourra être établi grâce à l'indication obligatoire des prix, qui figurera dans la LCD. Les fournisseurs seront obligés d'indiquer les prix et conditions usuels concernant les marchandises que les grossistes et détaillants mettent en vente. Cette indication obligatoire des prix vaudra également pour des entreprises à intégration verticale (de la production jusqu'à la vente au détail), puisqu'il importe là aussi d'empêcher la politique des prix d'appel. Cependant, le défendeur disposera de deux voies pour réfuter la présomption de tromperie. Ou bien il prouvera qu'il n'y a pas tromperie, ou bien il apportera la preuve qu'il n'a pas vendu au-dessous de son propre prix coûtant. Si le défendeur parvient à apporter cette preuve, il incombera alors au plaignant de prouver qu'il y a tromperie.

La conséquence la plus importante de la présomption de tromperie est bel et bien le renversement du fardeau de la preuve. Il sera ainsi plus aisé de déposer plainte. L'établissement d'une telle présomption devrait, en outre, avoir un effet préventif sur les discriminations de prix économiquement injustifiés, puisque celui qui opère ce genre de discriminations devra s'attendre à ce que ses pratiques apparaissent au grand jour au cours d'un procès concernant des prix d'appel déloyaux.

La réglementation des prix d'appel présentée ici fait partie du droit régissant la loyauté des rapports économiques puisqu'à l'élément d'une offre réitérée à bas prix doit s'ajouter l'élément de tromperie. La présomption de tromperie se fonde sur l'hypothèse qu'une entreprise qui vendra systématiquement au-dessous du prix coûtant le fera uniquement pour des raisons de publicité, et non pas pour des raisons relevant de la politique des prix.

Les règles prévues pour la LCD devraient contribuer à empêcher les pratiques extrêmes en matière de prix d'appel, ainsi qu'à prévenir les distorsions de la concurrence pouvant résulter de telles méthodes. La disposition sur les prix d'appel a pour but de renforcer la concurrence libre et loyale, fondée sur le principe des prestations effectives et un véritable rapport prix/prestation, souvent occulté par une publicité recourant systématiquement aux prix d'appel.

321.2 Loi fédérale sur les cartels et organisations analogues

L'article 31^{bis}, 3^e alinéa, lettre d, ainsi que les articles 64 et 64^{bis} de la constitution fédérale forment la base constitutionnelle d'une loi sur les cartels. Ces règles donnent à la Confédération la compétence de veiller au bon fonctionnement de la concurrence qui est indispensable à l'économie de marché. Pour ce faire, elle peut édicter des dispositions de droit administratif, civil et pénal dans le cadre d'une législation destinée à prévenir et combattre les abus. Par conséquent, il y a lieu d'intervenir contre les cartels et les organisations analogues lorsque les effets de la concurrence, qui sont souhaitables dans l'intérêt général, ne se font plus sentir suffisamment en raison d'une cartellisation ou d'une concentration excessive. Concrètement, la loi sur les cartels vise un double but: d'une part, il s'agit de permettre à la concurrence économique de jouer son rôle dans l'intérêt général; d'autre part, il importe de protéger l'individu dans son droit au libre exercice d'une activité économique. La loi est donc au service de la protection de la concurrence – qui est une institution de l'économie de marché – et de la protection du libre exercice d'une activité économique, le premier objectif faisant plutôt appel à des moyens de droit administratif, tandis que le second requiert surtout des mesures fondées sur le droit civil.

La loi actuelle sur les cartels date du 20 décembre 1962 (LCart; RS 251) et répond largement au double objectif précité; elle ne se limite pas aux cartels, mais vise également les organisations analogues aux cartels, qui sont typiques des processus de concentration économique. Malgré cela, on a dressé, en 1971 déjà, un inventaire de problèmes qui faisaient apparaître comme indiquée une révision de la loi sur les cartels (motion Schürmann). Les préoccupations se cristallisèrent sur trois points cruciaux en rapport avec la révision de la loi. Le Conseil fédéral s'y rallia dans son message du 13 mai 1981 (FF 1981 II 1244):

- Mettre plus encore l'accent sur l'efficacité de la concurrence, lorsqu'il s'agit de peser les intérêts en jeu pour établir les répercussions dommageables des restrictions de concurrence.
- Mieux protéger les formes utiles de la concurrence, tout en tolérant d'éventuelles mesures limitant la concurrence en raison des formes dommageables (concurrence ruineuse ou inefficace).
- Améliorer les moyens et les méthodes permettant de juger des nouvelles formes de limitation de la concurrence, dues notamment à la concentration économique et à la puissance d'achat.

En rapport avec la présente initiative, la revision de la loi, dont délibère le parlement à l'heure actuelle, revêt sans aucun doute une importance certaine. Le dernier des points de la revision dont il est question ci-dessus devrait notamment répondre aux intentions des auteurs de l'initiative et mérite donc d'être présenté de façon un peu plus détaillée (à propos de la puissance d'achat, cf. paragraphe suivant; à propos de la concentration, cf. ch. 34).

Parallèlement à la concentration économique, la *puissance d'achat* s'est également fortement accrue ces dernières années, au point de devenir importante en matière de concurrence. Divers marchés sont devenus de véritables marchés d'acheteurs. Dans ces domaines, les soumissionnaires ont en face d'eux des acheteurs exerçant une influence déterminante sur le marché et qui ont la possibilité d'en mésuser à l'égard des soumissionnaires. La loi actuelle sur les cartels est, en revanche, largement dirigée vers les problèmes traditionnels en relation avec la puissance de l'offre et elle n'indique guère comment il convient de régir la puissance d'achat. Certes, la Commission des cartels a procédé à une enquête pour étudier, dans leurs généralités, les problèmes découlant de la puissance d'achat; elle est arrivée à la conclusion que la loi actuelle sur les cartels englobait parfaitement les abus de cette puissance. Pourtant, l'importance que cette question a prise ces derniers temps fait apparaître la nécessité de préciser le texte de la loi pour qu'à l'avenir, la pratique puisse se fonder sur ces nouvelles dispositions.

En vue de cette concrétisation, on a prévu d'abord *l'article 4, 2^e alinéa*, du projet de loi. Sa teneur est la suivante:

² Pour apprécier l'état de la concurrence, il faut retenir tous les facteurs déterminants, tant du côté de l'offre que de la demande, en particulier le nombre des concurrents, leurs parts du marché, les modes d'approvisionnement et de distribution, la puissance financière, les liaisons entre entreprises, ainsi que le degré de dépendance des entreprises participant au marché par rapport à l'organisation examinée.

Cette norme juridique contient les éléments essentiels permettant de tester la structure du marché et elle tend à insister expressément sur le fait que l'influence exercée sur le marché, qui vient de la concentration d'entreprises formant de véritables conglomerats (p. ex. un «konzern» mixte) ou sur des avantages semblables en matière de concurrence, sera prise en considération pour apprécier la situation d'une entreprise sur le marché et pour la soumettre à la loi sur les cartels, même lorsqu'on ne peut pas encore parler, sur le marché en question, d'une part importante prise par une entreprise. Certes, des parts élevées constituent un indice de poids pour l'existence d'une influence déterminante sur le marché, mais, même lorsque les parts au marché sont plus modestes, on ne saurait exclure une influence déterminante sur le marché, puisque celle-ci est toujours possible en raison d'autres circonstances.

Parmi les entraves illicites à la concurrence qui sont énumérées à *l'article 6, 2^e alinéa, lettre b*, on trouve en outre la disposition suivante:

² Peuvent en particulier constituer de telles mesures:

- b. Le refus d'acheter des marchandises, les discriminations à l'égard de fournisseurs en matière de prix ou de conditions, ainsi que l'exigence excessive en matière de prix ou de conditions de faveur;

La lettre b mentionne donc expressément des mesures pouvant constituer un abus de la puissance d'achat. Dans ce contexte, il faut pourtant relever que seule une exigence «excessive» dans le domaine des prix ou des conditions commerciales peut être assimilée à une mesure abusive. On ne doit pas toucher au principe de la juste rémunération des prestations. Cette disposition vise uniquement des avantages ou faveurs qui proviennent d'abus en relation avec la puissance d'achat et qui ne se justifient donc pas sur le plan de la gestion d'entreprise.

Enfin, au sujet des actions en suppression et en cessation, on trouve à l'article 9, 1^{er} alinéa, lettres c et d ce qui suit :

¹ Pour assurer la suppression de l'état de choses illicite ou la cessation de la mesure, le juge peut, à la requête du demandeur, décider que :

- c. La centrale d'achat ou de vente d'un cartel ou les entreprises qui constituent une organisation analogue auront à conclure, avec celui qui a subi l'entrave à la concurrence, des contrats conformes au marché et aux conditions usuelles de la branche;
- d. Des contrats sont nuls en tout ou en partie.

Au sujet de la lettre c, on relèvera que cette norme juridique s'applique de la même manière aux comportements cartellaires abusifs tant du côté de l'offre que de la demande. En principe, l'obligation de contracter peut s'appliquer à la livraison aussi bien qu'à l'achat. Pour un acheteur qui est puissant sur le marché, une obligation d'achat représente une forte atteinte à sa politique commerciale et, plus particulièrement, à sa politique en matière d'assortiment. C'est pourquoi la disposition parle précisément de «contrats conformes aux marchés et aux conditions usuelles de la branche». Avec cette formule, la loi se limite à un contenu objectif, raisonnable et économiquement supportable, et elle ne veut pas contraindre les entreprises à conclure des contrats qui n'auraient pas de raison d'être en l'absence d'une puissance d'achat. On peut, toutefois, envisager qu'un acheteur puissant sur le marché suspende l'achat d'un certain article parce que le soumissionnaire a osé refuser des prétentions abusives quant au prix ou aux conditions. Dans des cas de ce genre, une obligation d'achat prononcée par le juge est parfaitement possible ainsi que le prévoit le projet de loi.

Ces trois exemples montrent clairement que nous avons la ferme intention d'accentuer, dans le domaine de la puissance d'achat, notre politique régissant la concurrence. Les tribunaux civils et la commission des cartels auront, grâce à ces directives, des possibilités accrues pour juger les faits relatifs à la puissance d'achat et pour agir au besoin de la manière appropriée. Le succès pratique de cette modification de la loi dépend, toutefois, de la disposition des intéressés à mieux porter ces abus à la connaissance des autorités compétentes.

322 Charte de la concurrence loyale

Depuis un certain temps, diverses associations et organisations privées du commerce de détail, notamment du secteur alimentaire, ont fait des efforts pour résoudre, par une autorégulation, les problèmes consécutifs à une âpre concurrence et à la concentration dans l'économie. Au début de 1980, il y eut,

sous la présidence du chef du Département fédéral de l'économie publique, un échange de vues entre les principales organisations actives dans le commerce de détail. A l'occasion de cette rencontre, on institua un groupe de travail pour l'autorégulation de la concurrence dans le commerce de l'alimentation. Ce groupe reçut pour mission d'établir des règles communes de comportement en matière de loyale concurrence. Font partie de ce groupe de travail toutes les organisations, associations et entreprises importantes du commerce du secteur alimentaire, ainsi que les associations du commerce de détail indépendant, du commerce de gros, des producteurs et des grandes sociétés de distribution. Après deux ans de travail soutenu, la «charte de la concurrence loyale» a été rédigée et sera soumise aux associations et organisations pour ratification. Les normes de comportement énoncées dans la charte reposent sur les principes suivants:

- éviter des actes de concurrence déloyale, en particulier dans les domaines de la publicité, de la formation des prix, de leur indication et de leur comparaison;
- ne fournir aucune prestation, prestation accessoire ou prestation spéciale sans contre-prestation équivalente, justifiable sur le plan économique;
- éviter que les partenaires commerciaux ne soient traités de manière inégale sans raison objective;
- renoncer aux abus en relation avec la puissance de l'offre ou celle d'achat.

Puisque la charte, réglementation interne, peut aller plus loin dans le détail que la LCD lorsqu'il s'agit de réglementer des faits ou des comportements répréhensibles, on attend donc d'elle qu'elle fournisse des points de repère pour l'interprétation de la LCD et qu'elle exerce par conséquent une influence positive sur la jurisprudence. Une charte efficace et respectée par les partenaires du marché pourrait, en outre, décharger quelque peu la LCD, sans pour autant dispenser l'autorité d'entreprendre la revision de cette loi.

323 Résumé

La politique des prix d'appel, les abus entraînés par la puissance d'achat et les discriminations de prix posent des problèmes cruciaux aux yeux des auteurs de l'initiative. Nous sommes conscients de l'importance de ces questions et résolus à suivre, en matière de concurrence, une politique basée sur une législation destinée à prévenir et à combattre les abus.

La revision de la LCD vise à renforcer la protection dont jouit la concurrence loyale. La disposition du projet de revision qui concerne les prix d'appel devrait permettre de lutter efficacement contre les distorsions de la concurrence qui sont consécutives aux pratiques d'appel. Dans ce domaine, la LCD mérite d'être considérée comme un contre-projet indirect à l'initiative populaire.

Le projet de revision de la loi sur les cartels, dont le parlement délibère actuellement, contient des dispositions qui permettront d'intervenir mieux que par le passé contre l'abus de la puissance d'achat et contre les discriminations de prix qui s'ensuivent.

On mentionnera, enfin, la charte de la concurrence loyale qui n'est pas encore

ratifiée. Grâce à ses règles de comportement établies sur une base privée, elle pourrait, si elle est respectée, décharger la LCD et fournir aux tribunaux d'utiles éléments de décision lorsqu'il s'agit d'apprécier les distorsions de la concurrence.

Une LCD et une LCart, toutes deux révisées, ainsi que la charte de la concurrence loyale, pourraient constituer une panoplie de moyens d'action propre à répondre dans une notable mesure aux préoccupations exprimées par les auteurs de l'initiative en matière de politique de la concurrence.

33 Imposition fiscale des grandes sociétés de distribution

331 Introduction

La présente initiative populaire demande, entre autres, une imposition équitable des grandes sociétés de distribution. Cette revendication traduit la conviction des auteurs de l'initiative, selon lesquels les grandes sociétés de distribution sont fiscalement avantagées. Comme les «hearings» l'ont révélé (cf. ch. 4), les auteurs pensent que l'avantage fiscal dont bénéficient les grandes sociétés de distribution tient surtout au fait que ces entreprises organisées en coopératives sans but lucratif présentent un bénéfice net qui n'est pas en rapport avec leur puissance économique effective. A cela s'ajoute un autre fait: les paiements anticipés à des coopérateurs et à des tiers, lorsqu'ils ne sont pas nécessités par les impératifs de la gestion, ne s'additionnent que partiellement à leur bénéfice net. De surcroît, les coopératives échappent à la double imposition fiscale, tandis que pour les sociétés de capitaux tant le bénéfice de l'entreprise que les dividendes versés aux détenteurs du capital sont imposés par le fisc.

Le 5 mars 1979, le conseiller national Schärli s'était fondé sur des considérations identiques pour déposer une initiative parlementaire (79.221). Sous la forme d'un projet conçu en termes généraux, il avait proposé de créer dans la constitution une base permettant à la Confédération d'imposer un impôt minimum aux coopératives sans but lucratif, cela à la mesure de leur puissance économique calculée selon d'autres critères. Ce faisant, lesdits critères devraient être choisis de façon à ce que les petites coopératives, les coopératives d'entraide et les coopératives agricoles ne tombent pas sous le coup de cet impôt minimum.

La commission du Conseil national chargée d'examiner cette initiative a décidé, le 26 novembre 1980, de proposer au Conseil de rejeter l'initiative parlementaire individuelle du conseiller national Schärli et de la classer, parce que l'instauration d'un impôt minimum est difficilement compatible avec le principe d'une imposition selon la capacité économique. La commission a, en outre, adopté, à l'intention du plenum, une motion concernant l'imposition des coopératives à but lucratif. Dans sa première partie, cette motion demandait que l'Administration fédérale des contributions veille au moyen d'instructions à ce que les bénéfices des coopératives distribués par anticipation sous la forme de prestations en faveur des coopérateurs ou de tiers soient ajoutés au bénéfice net des coopératives en vertu de l'article 49 de l'arrêté du Conseil fédéral du

9 décembre 1940 concernant la perception d'un impôt pour la défense nationale (AIN; RS 642.11). La seconde partie de la motion demandait que de telles prestations appréciables en argent soient du même coup imposées auprès de leurs bénéficiaires, notamment par l'introduction d'un impôt anticipé à caractère forfaitaire. En présentant cette motion, la commission faisait siennes, pour l'essentiel, les idées du professeur Böckli publiées dans un article consacré à la réforme de l'imposition des coopératives (Revue fiscale, juin 1980, p. 235 ss). Dans son article, l'auteur part du principe que, selon le code des obligations, les prestations appréciables en argent que la coopérative fournit aux coopérateurs ne font pas partie du bénéfice net, tandis que, dans le cas des sociétés anonymes, seul est distribué le bénéfice net figurant au bilan. Le versement anticipé de prestations, imposé par la loi aux coopératives, échapperait donc finalement à l'imposition. Comme base permettant de déterminer l'impôt, l'auteur propose de prendre, pour la société anonyme et la société coopérative, la valeur ajoutée nette, à calculer après déduction des dépenses de personnel, mais avant les prestations anticipées directes ou indirectes. Il propose en outre d'imposer, sous forme d'un impôt anticipé à caractère forfaitaire, les prestations appréciables en argent fournies à des coopérateurs ou à des tiers.

Le 1^{er} juin 1981, le Conseil national a accepté la motion de sa commission concernant l'imposition des coopératives à but lucratif. En revanche, le 17 décembre 1981, le Conseil des Etats n'a adopté que la première partie de la motion, transformant alors la seconde partie en postulat. Par conséquent, en matière d'imposition des coopératives, il y a maintenant deux interventions parlementaires dont il faut tenir compte.

332 Principes de l'imposition selon le droit en vigueur

Jusqu'à la fin de 1958, les sociétés de capitaux et les coopératives étaient traitées différemment en ce qui concerne l'impôt de défense nationale (impôt fédéral direct). Les sociétés de capitaux étaient soumises à un impôt progressif sur le bénéfice net, calculé selon le principe du rendement, ainsi qu'à un impôt proportionnel sur le capital, à savoir capital libéré et réserves. En revanche, les coopératives payaient un impôt proportionnel sur le bénéfice net et un impôt également proportionnel sur la fortune nette.

L'arrêté fédéral du 1^{er} juillet 1958 (RO 1958 412), entré en vigueur le 1^{er} janvier 1959, a, par contre, innové en prescrivant que toutes les personnes morales doivent, indépendamment de leur forme juridique, être imposées aussi équitablement que possible selon leur degré de capacité économique (art. 41^{ter}, 3^e al., let. c, cst.; aujourd'hui art. 41^{ter}, 5^e al., let. a, cst./art. 8, 3^e al., let. c, disp. trans., cst.). Sur ces bases, les coopératives au sens des articles 828 ss CO sont donc, depuis le 1^{er} janvier 1959, imposées en vertu du droit qui régit l'IDN (impôt fédéral direct) comme les sociétés de capitaux. Dès lors, elles s'acquittent d'un impôt sur le rendement net et d'un impôt complémentaire sur le capital et les réserves. Ces deux impôts sont calculés d'après le même barème pour les sociétés de capitaux et pour les coopératives: l'impôt sur le bénéfice net selon un tarif à trois paliers au sens de l'article 57 AIN, l'impôt complémentaire d'après le barème proportionnel dont il est question à l'article 60 AIN.

De même, le rendement net imposable se calcule, pour les coopératives, d'après les mêmes principes que pour les sociétés de capitaux. En vertu de l'article 49 AIN, qui est donc déterminant aussi bien pour les premières que pour les secondes, le rendement net imposable se détermine à partir du compte de pertes et profits. On y ajoute les postes qui, au cours de l'exercice ou lors de l'établissement du bilan, sont préalablement sortis du compte de résultats, pour autant que ces opérations n'aient pas le caractère de frais d'amortissements ou de provisions justifiés et conformes à l'usage commercial. Font aussi partie de ces postes ajoutés, tous les bénéfices qu'une société de capitaux ou une coopérative versent ouvertement ou non à ses actionnaires, à ses membres ou à des personnes qui lui sont proches. Sont déductibles du rendement net des sociétés de capitaux et des coopératives, les impôts, les dotations pour des buts de prévoyance professionnelle en faveur du personnel de l'entreprise ainsi que les affectations à des buts d'intérêt général exclusivement (art. 49, 2^e al., AIN).

Lorsque des coopératives versent des prestations à leurs sociétaires, il n'y a pas non plus, en ce qui concerne l'imposition fiscale des bénéficiaires, de différence fondamentale par rapport à un actionnaire recevant une prestation analogue de la société anonyme. En vertu de l'article 21, 1^{er} alinéa, lettre c, AIN, les prestations appréciables en argent que la coopérative fournit aux coopérateurs sont aussi imposées auprès de leurs bénéficiaires pour autant que lesdites prestations reposent sur le droit de participation à une coopérative, c'est-à-dire sur la part sociale détenue par le coopérateur. La même réglementation est valable à propos de l'impôt anticipé dont la perception prend fin par la déclaration du revenu et de la fortune pour les impôts directs. Les coopérateurs qui paient honnêtement leurs impôts obtiendront donc le remboursement de l'impôt anticipé pour autant qu'ils aient déclaré comme revenu les prestations en espèces qui leur auront été versées.

Comme on l'a dit, l'imposition du revenu des bénéficiaires des prestations de même que le prélèvement de l'impôt anticipé selon le régime en vigueur, tout cela implique que la prestation appréciable en argent de la coopérative repose sur le droit coopératif de participation. Sinon, cette prestation n'est pas imposable auprès du bénéficiaire. Ne sont par conséquent pas imposables:

- les prestations telles que des ristournes qui ne sont pas versées au titre de la participation au capital (part sociale), mais d'après d'autres critères (notamment le chiffre d'affaires);
- les prestations de coopératives dont le capital n'est pas subdivisé en parts sociales;
- les prestations qui sont accordées non seulement aux coopérateurs, mais d'une manière générale.

Pour ce qui est de la non-imposition des prestations fournies indistinctement aux membres et à ceux qui ne le sont pas, il en va, toutefois, exactement de même pour les sociétés anonymes qui vendent des marchandises (p. ex. des biens de consommation) aux mêmes prix de faveur pour les actionnaires et ceux qui ne le sont pas.

Dans la pratique, les autorités fiscales font en outre preuve de retenue dans l'imposition de prestations en nature. En règle générale, on n'impose pas les bons que les coopérateurs reçoivent pour visiter un zoo ou une exposition,

pour utiliser un remonte-pente ou un chemin de fer de montagne. La même tolérance s'applique également aux prestations en nature fournies par les sociétés anonymes, par exemple les bons de vol que Swissair donne aux porteurs d'actions nominatives.

En droit cantonal, les prestations que les coopératives versent à leurs sociétaires sont imposées auprès des bénéficiaires de la même façon que pour l'impôt fédéral direct. Quant aux coopératives, elles sont, dans la plupart des cantons, assimilées à des sociétés de capitaux. Certains cantons les imposent, en revanche, selon les dispositions et les principes applicables aux personnes physiques. D'autres cantons distinguent les coopératives à but lucratif et les coopératives d'entraide, imposant alors les premières comme des sociétés anonymes et les secondes comme des personnes physiques. En outre, quelques cantons connaissent, en lieu et place de l'impôt ordinaire sur le bénéfice et le capital des personnes morales, un impôt minimum calculé selon une autre méthode, basée sur les recettes brutes et/ou la propriété foncière, lorsque cet impôt dépasse les impôts ordinaires.

Dans le cadre de la législation en gestation concernant l'harmonisation fiscale, il sera prescrit aux cantons d'imposer de façon générale les coopératives selon les mêmes dispositions et barèmes que ceux qui sont applicables aux sociétés de capitaux.

333 Application des principes d'imposition fiscale

L'Administration fédérale des contributions use de son droit de surveillance (art. 72 AIN) pour veiller à ce que les principes d'imposition présentés ci-avant, déterminants pour l'impôt fédéral direct (IDN) et applicables aux coopératives et coopérateurs, soient effectivement appliqués par les autorités fiscales cantonales. Elle fait, au besoin, usage de son droit de recours, ce qui peut conduire, en dernière instance à un arrêt du Tribunal fédéral.

A la demande de la commission du Conseil national, l'Administration fédérale des contributions a fait une enquête approfondie concernant les impôts payés par diverses grandes sociétés de distribution pour la 18^e et la 19^e période de l'IDN. On n'a trouvé aucun indice permettant de penser que, dans la pratique, les grandes sociétés de distribution organisées coopérativement ne sont pas traitées de la même manière que les sociétés anonymes de distribution. On a examiné à fond les résultats de cinq coopératives Migros, de cinq coopératives Coop, de six autres coopératives et de 21 grandes sociétés de distribution exploitées sous la forme de sociétés anonymes. Les recherches se sont effectuées dans une triple perspective: un premier calcul a permis de convertir la part de l'IDN en pour-mille du chiffre d'affaires. Deux autres calculs ont permis de fixer le rendement net imposable en pour-cent du chiffre d'affaires et en pour-cent du capital imposable. Pour ces trois modes de calcul, on a constaté que les impôts payés par les coopératives Migros étaient les plus élevés, tandis que ceux de la Coop et des autres coopératives étaient un peu moins importants que ceux qui étaient à la charge des sociétés anonymes.

La motion (cf. ch. 331) demandant que l'Administration fédérale des contributions veille par des instructions à ce que les répartitions de bénéfices anticipées auxquelles les coopératives procèdent – sous la forme de prestations en faveur de leurs sociétaires ou de tiers – soient ajoutées en vertu de l'article 49 AIN au rendement net imposable des coopératives, ne peut pas concerner la législation. En effet, la législation actuelle (art. 49, 1^{er} al., let. b, AIN), que reprendra la future législation sur l'harmonisation fiscale, dispose déjà que tous les bénéfices distribués par anticipation aux sociétaires sont imposables, peu importe que ce soient des libéralités en faveur de sociétaires ou de coopérateurs ou des libéralités en faveur de tiers. Par conséquent, de nouvelles mesures législatives seraient superflues. La motion ne sert pratiquement qu'à appuyer les autorités responsables des taxations. C'est dans ce sens que l'Administration fédérale des contributions examine s'il convient que la Confédération donne des instructions aux autorités de taxation pour appréhender mieux encore, dans la mesure de ce qui est possible et réalisable, les prélèvements anticipés qu'opèrent les sociétés de capitaux et les coopératives. Cependant, l'impératif de l'égalité devant la loi ne permet pas de donner des instructions pour les seules coopératives. C'est aussi en vertu de ce principe de l'égalité devant la loi que les sociétés de capitaux et les coopératives sont imposées de la même manière, tant dans la législation d'aujourd'hui que dans celle en préparation.

Le postulat pénètre, en revanche, en terrain inconnu. L'impôt anticipé de caractère forfaitaire qu'il réclame ne pourrait en effet, malgré sa dénomination, être assimilé à l'impôt anticipé actuel qui est perçu en vertu de l'article 41^{bis}, 1^{er} alinéa, lettre b, cst. Ce dernier, de par sa conception, a pour objectif la compensation et n'a donc pas le caractère d'un forfait. Avec l'impôt anticipé à caractère forfaitaire qui est proposé, il s'agirait plutôt d'un impôt à la source frappant les coopératives à but lucratif pour leurs prestations appréciables en argent. Le but visé par le postulat est donc de créer un nouvel impôt à la source. Celui-ci aurait comme effet premier d'imposer certaines prestations appréciables en argent qui ne l'ont pas été jusqu'à présent, en partie pour des motifs d'ordre juridique et en partie pour des raisons pratiques. Cette extension de l'imposition ne pourrait pas se limiter aux coopératives, mais l'égalité devant la loi et l'égalité de traitement qui en découle obligeraient à imposer de même les prestations correspondantes fournies par les sociétés de capitaux. On doute fort que cette extension de l'imposition à des domaines fiscalement peu rentables soit bénéfique au climat fiscal. Mais, surtout, elle serait aussi en parfaite contradiction avec la préoccupation constante de simplifier les impôts, de diminuer la fiscalité et d'atténuer la double charge économique qui pèse sur les sociétés et leurs membres, ce dernier aspect faisant précisément l'objet de diverses interventions parlementaires. Il serait plus judicieux de trancher ces questions dans le cadre plus large des délibérations sur l'harmonisation fiscale à venir.

La présente initiative populaire part de l'idée que les grandes sociétés de distribution sont avantagées du point de vue fiscal. Selon les dispositions en vigueur, les coopératives, tout comme les sociétés de capitaux, paient un impôt calculé sur le rendement net imposable selon des principes identiques pour les premières et les secondes. Elles acquittent également un impôt complémentaire sur le capital et les réserves, les tarifs applicables étant les mêmes. De plus, il n'y a aucune différence fondamentale dans l'imposition des bénéficiaires de prestations fournies par une société de capitaux ou par une coopérative. Dans la plupart des cantons, le droit cantonal traite de la même manière les coopératives et les sociétés de capitaux, tandis que les coopérateurs qui bénéficient de prestations de leur coopérative sont en principe imposés comme des actionnaires. L'Administration fédérale des contributions s'emploie, en vertu de son pouvoir de surveillance, à contrôler que les principes d'imposition exposés ci-dessus soient respectés par les autorités cantonales chargées d'imposer les coopératives et les coopérateurs. Des études approfondies effectuées par l'Administration fédérale des contributions ont permis d'établir que les coopératives ne sont nullement privilégiées par rapport aux sociétés anonymes comparables.

Selon la réglementation actuelle, tous les prélèvements anticipés en faveur de sociétaires, de coopérateurs ou de tiers doivent être, pour l'imposition fiscale, ajoutés au bénéfice. La motion de la commission du Conseil national ne sert qu'à confirmer la pratique des autorités de taxation; d'autres mesures de législation sont donc superflues. Toutefois, l'Administration fédérale des contributions examine s'il y a lieu ou non de donner des instructions aux autorités de taxation en vue de mieux appréhender certaines prestations anticipées. En revanche, la revendication que le Conseil des Etats a transformée en postulat et qui vise à instaurer un «impôt anticipé de caractère forfaitaire» ne trouve pas place dans la conception de l'impôt anticipé actuel qui se fonde sur l'article 41^{bis}, 1^{er} alinéa, lettre b, cst. Il s'agirait plutôt d'un impôt à la source sur les prestations appréciables en argent des coopératives à but lucratif. Il serait plus judicieux d'examiner l'opportunité de ce nouvel impôt à la source lorsque sera discutée la future législation sur l'harmonisation fiscale.

34 Déconcentration des grandes sociétés de distribution

Les auteurs de l'initiative ont renoncé à concrétiser plus avant leur exigence visant à déconcentrer les grandes sociétés de distribution. Cela conduit forcément à l'interprétation suivante: déconcentrer une grande société de distribution ne signifie sans doute pas autre chose que la dissociation d'une grande entité économique existante en plusieurs unités de plus petites dimensions, juridiquement et économiquement indépendantes. Mais tout cela ne dit pas encore quelle part du marché et quel type de marché la grande entité économique doit détenir pour être considérée comme «une grande société de distribution».

Si l'on considère, pourtant, la seconde exigence formulée à la lettre c de l'initiative, c'est-à-dire la revendication d'une imposition équitable de ces grandes sociétés, on perçoit alors plus nettement l'idée-force de l'initiative sur ce point. On peut supposer que les auteurs de l'initiative cherchent ainsi à déconcentrer les deux grandes organisations coopératives de distribution que compte le commerce de détail en Suisse, à savoir la Fédération des coopératives Migros et Coop Suisse.

341 Principe de la proportionnalité et principe de l'égalité devant la loi

Il convient de commencer par analyser la revendication d'une déconcentration à la lumière du principe juridique de la proportionnalité. A ce propos, il faut partir du fait que la déconcentration d'une entité économique représente l'atteinte suprême à cet organisme et constitue en quelque sorte l'ultime moyen. Par conséquent, une déconcentration n'est envisageable dans le respect de la proportionnalité que là où une entité économique viole gravement l'intérêt général et pour autant que toutes les mesures moins rigoureuses que la déconcentration ne puissent parvenir à remédier à cet état de choses.

Le texte de l'initiative ne permet pas d'entrevoir une gradation des mesures destinées à protéger le commerce de détail. Le train des mesures préconisées donne plutôt l'impression d'une action cohérente. En d'autres termes, cela signifie que la déconcentration des grandes sociétés de distribution n'est pas revendiquée comme mesure de dernière extrémité, mais comme une mesure parmi d'autres. Cela est contraire au principe de la proportionnalité.

Considérée isolément, l'exigence d'une déconcentration ne satisfait guère non plus à l'impératif de la proportionnalité. En effet, la notion de «grande société de distribution» est le seul critère mentionné en rapport avec la nécessité de prendre cette mesure draconienne. Cela veut dire que les auteurs de l'initiative considèrent que les dimensions actuelles des grandes sociétés de distribution sont en soi néfastes pour l'économie nationale, indépendamment du fait qu'elles mésusent ou non de leur puissance sur le marché.

Nous ne pouvons pas partager cette opinion, car une telle conception est contraire à la disposition constitutionnelle sur les cartels (art. 31^{bis}, 3^e al., let. d, cst.) qui ne vise qu'à remédier aux conséquences nuisibles, d'ordre économique ou social, des cartels ou des groupements analogues. De surcroît, nous sommes d'avis que le seuil à partir duquel les grandes sociétés de distribution devraient être considérées comme nuisibles sur le plan économique, n'est pas encore atteint.

L'égalité devant la loi serait en outre violée si l'impératif d'une déconcentration n'était instauré que pour les grandes sociétés de distribution existantes. Il y a, en effet, d'autres marchés qui se caractérisent par une concentration élevée. Dès lors, l'obligation de déconcentrer devrait être générale.

En résumé, il appert qu'une déconcentration des grandes sociétés de distribution serait, en l'état actuel du commerce de détail et de ses concentrations, contraire au principe de la proportionnalité et aussi à celui de l'égalité devant la loi.

Si la demande d'une déconcentration est inacceptable telle que l'ont formulée les auteurs de l'initiative, cela ne signifie pas pour autant qu'il faille renoncer à toute limite en matière de croissance. A propos de la loi actuelle sur les cartels, la doctrine est d'avis, partiellement à tout le moins, que l'article 20 (enquêtes spéciales en vue d'établir si certains cartels ou certaines organisations analogues ont des effets nuisibles d'ordre économique ou social) permettrait d'examiner aussi les répercussions de fusions d'entreprises. Toutefois, dans la pratique a prévalu l'opinion selon laquelle il faut accepter la naissance d'entreprises puissantes sur le marché lorsque celles-ci résultent de fusions et se borner alors à contrôler leur comportement en matière de concurrence.

On a déploré à maintes reprises la formation de puissances économiques par le biais de la fusion et l'amoindrissement du degré de concurrence qui en résulte. Ainsi a-t-il paru indiqué de prévoir, lors de la révision de la loi sur les cartels, une forme accentuée de la surveillance des fusions d'entreprises, cela dans la perspective des nouveaux développements de l'économie. Cela ne signifie toutefois pas que chaque concentration économique doive être considérée comme dommageable ou nuisible. Ce qui est avant tout important, c'est qu'il soit possible de contrôler des processus de ce genre. De la sorte, on ne préjuge pas l'appréciation que portera l'autorité compétente.

343 **Le projet de revision de la loi sur les cartels**

Le projet de revision que nous avons adopté ne prévoit pas une déconcentration d'entités économiques existantes dont la croissance a été *interne*, mais porte une attention vigilante aux fusions d'entreprises, c'est-à-dire à la croissance *externe*.

La surveillance des fusions d'entreprises ne saurait consister à empêcher toute fusion parce que la concentration serait généralement indésirable. Celle-ci a plutôt des aspects positifs et négatifs. Dans l'optique des buts visés par la politique de défense du petit commerce et des classes moyennes, la concentration sera négative dans certaines circonstances:

D'un autre côté, elle peut, dans certaines circonstances, renforcer la concurrence, car celle-ci peut se révéler plus grande dans un marché dominé par un petit nombre de grandes entreprises (oligopole) que dans un marché où l'offre est atomisée. Enfin, sous l'angle de l'abaissement des coûts, de la rationalisation des procédures et des circuits ainsi que de l'innovation dans le domaine des articles et produits, la concentration peut se révéler profitable. Un jugement à l'emporte-pièce, qu'il soit positif ou négatif, n'est donc pas possible. Il faut cependant éviter que les concentrations donnent naissance à des empires qui tuent ou entravent considérablement la concurrence, tant que cela ne peut pas être justifié par des raisons prépondérantes relevant de l'intérêt général. C'est à cette préoccupation que répondent les deux dispositions du projet qui traitent des fusions d'entreprises (art. 34 et 35 P).

Le projet de revision tend donc à mieux contrôler la croissance externe. C'est,

sans doute, un premier pas dans la direction préconisée par les auteurs de l'initiative. Toutefois, il faudra veiller à ce que d'éventuelles mesures soient judicieuses du point de vue économique.

4 Résultats des auditions

Nous avons renoncé à engager une procédure de consultation proprement dite. En revanche, en novembre 1981, d'amples discussions ont eu lieu avec les milieux intéressés (cf. annexe: liste des organisations consultées) sur les buts et les mesures préconisées par cette initiative populaire. Le lecteur trouvera ci-après une présentation des aspects essentiels abordés lors de ces «hearings».

Treize des quinze organisations interrogées repoussent l'idée de dispositions constitutionnelles qui protégeraient spécialement les petits commerçants. Seules les associations de détaillants qui soutiennent les auteurs de l'initiative sont favorables à ce que soit complétée la constitution fédérale. Certaines associations sont de l'avis que l'article 31^{bis}, 2^e et surtout 3^e alinéa, lettre a, cst. offre, aujourd'hui, une base constitutionnelle suffisante.

Les critiques faites aux auteurs de l'initiative reposent, le plus souvent, sur des réserves en rapport avec notre système politico-économique. En effet, de l'avis de nombreux interlocuteurs, cette initiative populaire contient des éléments protectionnistes qui débouchent sur un ample interventionnisme des pouvoirs publics, ce dernier aspect étant fort discutable. Une autre opinion souvent exprimée tend à souligner que les mesures visées par les auteurs de l'initiative ne pourraient guère brimer les grandes sociétés de distribution, Migros en particulier, et manqueraient donc leur cible. De surcroît, le problème de l'approvisionnement ne se résoud pas par une «loi sur le commerce de détail», étant donné que la situation actuelle dans ce domaine est généralement qualifiée de satisfaisante à bonne. Même en temps de crise ou de guerre, il devrait être possible, de l'avis de la plupart des personnes entendues, d'assurer au pays un approvisionnement suffisant en biens de première nécessité, grâce notamment à la loi fédérale sur l'approvisionnement économique du pays, dont le Parlement délibère présentement.

La grande majorité des prises de position insistent sur le fait que les dispositions préconisées touchent déjà toutes sortes de lois existantes à partir desquelles on pourrait chercher à satisfaire partiellement les revendications des auteurs de l'initiative. Outre les lois, ordonnances et plans concernant l'aménagement du territoire et en plus de la loi sur les cartels, la loi fédérale sur la concurrence déloyale occupe ici le premier plan. A la question de savoir si la LCD actuelle suffit encore ou s'il y a lieu de la reviser plus ou moins amplement pour résoudre les problèmes que posent notamment les pratiques dans le domaine des prix d'appel, les réponses divergent fortement dans bien des cas. En revanche, l'unanimité se retrouve au sujet de l'utilité d'arrangements internes à l'économie privée, qui trouveraient leur fondement dans une «charte de la concurrence loyale» en cours d'élaboration. Bien que cette charte ne puisse se substituer à la LCD, elle constituerait un soulagement et pourrait même éclairer la jurisprudence dans l'appréciation des distorsions de concurrence.

Pour ce qui est de l'imposition fiscale des grandes sociétés de distribution, six des quinze associations et organisations consultées appuient la motion de la commission du Conseil national. Celle-là vise à imposer plus fortement les coopératives. Les associations de détaillants se rangent naturellement parmi ces six associations.

La plupart des participants aux auditions considèrent qu'une déconcentration des grandes sociétés de distribution n'est pas un objectif réaliste. Un tel but est politiquement inatteignable. Même les associations de détaillants ont mis en doute la possibilité de concrétiser une telle mesure. De divers côtés, on a souligné qu'une déconcentration d'entreprises ne saurait s'appliquer qu'aux seules grandes sociétés de distribution – les mal-aimées – mais devrait s'étendre à tous les genres d'entreprises privées et publiques, ceci en raison de l'égalité devant la loi et de l'égalité de traitement. Un interventionnisme si prononcé doit être rejeté avec détermination.

Relevons enfin que la plupart des personnes interrogées ont attaché une grande importance à l'initiative individuelle renforcée par l'entraide pour améliorer la situation du petit commerce.

5 Conclusions

En Suisse, depuis le milieu des années soixante, le commerce de détail et plus particulièrement le commerce «institutionnel» du secteur de l'alimentation ont subi d'importants changements de structure, qui ont entraîné une concentration massive. Cela s'explique par de nombreux facteurs qui ont marqué l'ensemble de notre économie et non pas uniquement le commerce de détail. Malgré ces changements structurels, celui-ci a conservé une efficacité remarquable. Par conséquent, les garanties concernant l'approvisionnement sont aujourd'hui généralement suffisantes dans notre pays. Certaines lacunes dans l'approvisionnement existent, toutefois, dans des communes faiblement peuplées de la campagne ou des régions de montagne, ainsi que dans certains quartiers et banlieues des grandes villes. On ne saurait l'oublier.

En général, la position du consommateur s'est plutôt améliorée par rapport au passé en ce qui concerne un approvisionnement optimum. Ce phénomène s'explique avant tout par l'intensité croissante de la concurrence entre les différentes structures de vente et la diversité de leurs prestations respectives. Il s'ensuit forcément des tendances à la baisse des prix, ce dont a profité le consommateur, tout comme celui-ci bénéficie d'une offre beaucoup plus variée.

Sous ces aspects, l'objectif des auteurs de l'initiative qui concerne la politique en matière d'approvisionnement ne requiert aucune adjonction à la constitution fédérale. La concentration dans le commerce de détail n'a pas pris une ampleur telle qu'il faille remédier, dans certaines régions, à un sous-approvisionnement en faisant intervenir les pouvoirs publics au-delà de leurs attributions juridiques actuelles. En cas de pénuries ou de difficultés d'approvisionnement consécutives à une crise ou à une guerre, il est toujours possible de se fonder alors sur l'article 31^{bis}, 3^e alinéa, lettre e, de la constitution fédérale. S'appuyant sur cette disposition, la loi fédérale sur l'approvisionnement écono-

mique du pays, dont délibère encore le Parlement, permettra de faire les préparatifs nécessaires à la solution de ce problème.

Pour ce qui a trait à la revendication de politique structurelle présentée par l'initiative, à savoir la protection du petit commerce, et aux moyens proposés pour atteindre le but visé, on constate ce qui suit :

L'article 31^{bis}, 2^e alinéa et 3^e alinéa, lettre a, de la constitution fédérale est une base suffisante pour permettre de satisfaire aux exigences posées par les auteurs de l'initiative, à l'exception, toutefois, de la déconcentration que ceux-ci revendiquent pour les grandes sociétés de distribution dans leur taille actuelle. Nous persistons cependant à penser qu'il n'est pas indiqué d'instaurer une politique structurelle protectionniste, en vertu de l'article précité qui autorise la Confédération à déroger au principe de la liberté du commerce et de l'industrie. Les expériences négatives faites dans ce domaine – en particulier celles qui concernent la politique des pouvoirs publics en la matière durant les années trente et quarante – font apparaître qu'il est sage de renoncer à des mesures dirigistes de ce genre. Trop grand est, en effet, le danger de voir les structures se pétrifier, puis d'assister, par voie de conséquence, à un affaiblissement de la concurrence au sein de la branche, ce au détriment des consommateurs.

Il convient surtout de renoncer à édicter des dispositions spéciales destinées à protéger le commerce de détail, dispositions qui seraient fondées sur l'article 31^{bis} ou sur de nouvelles règles constitutionnelles, parce que les problèmes soulevés par les auteurs de l'initiative peuvent – à l'exception toutefois de la déconcentration revendiquée – parfaitement se résoudre dans le cadre légal existant ou par son extension. Qu'il suffise de mentionner à ce propos le droit de l'aménagement du territoire, celui des constructions et celui des transports à l'échelon fédéral, cantonal et communal, sans oublier non plus les deux lois fédérales qui régissent la concurrence (LCD et LCart) ainsi que la législation fiscale.

Pour ce qui est de l'exigence d'une déconcentration des grandes sociétés de distribution, il sied de relever qu'elle est contraire au principe de la proportionnalité et à celui de l'égalité devant la loi. Cette revendication partielle de l'initiative populaire est donc à rejeter. Cela ne signifie pas pour autant qu'il faille renoncer à contenir une croissance démesurée. Le projet de révision de la loi sur les cartels tend à renforcer le contrôle de la croissance externe, ce qui peut être considéré comme un premier pas en direction de la préoccupation des auteurs de l'initiative.

Parallèlement aux bases légales mentionnées, l'initiative individuelle, renforcée par l'entraide, joue un rôle important et permet de résoudre les problèmes du petit commerce sans l'intervention systématique des pouvoirs publics. C'est ainsi qu'il faut saluer l'élaboration d'une « charte de la concurrence loyale » qui règle les comportements de l'économie privée. Sa ratification ne saurait tarder. Les détaillants indépendants sont toutefois appelés à épuiser vraiment les possibilités d'initiative et d'entraide qui s'offrent dans de nombreux domaines, notamment par une intensification de la collaboration dans divers domaines (achats, « marketing », etc.). Ils renforceront ainsi leur position.

L'information et l'éducation des consommateurs en ce qui concerne les problèmes et l'enjeu social et politique du petit commerce et de l'approvisionnement qu'il procure, tout cela occupe aussi une place de choix car, en définitive, ce ne sont pas seulement les grandes sociétés de distribution et les détaillants qui déterminent l'évolution. Ce sont les millions de consommateurs qui influent de façon décisive sur l'avenir du commerce de détail dans notre pays.

Nous avons pleine conscience de l'importance des problèmes soulevés par les auteurs de l'initiative populaire. Après un examen très approfondi des revendications présentées, nous sommes parvenus à la conclusion que des solutions peuvent être trouvées dans le cadre que constitue la législation actuelle ou par une extension de celle-ci. Nous vous recommandons par conséquent de rejeter l'initiative.

27827

Tableaux 1 à 5

Remarques à propos des tableaux

Pour les tableaux 1 à 4, on a utilisé les sources suivantes:

- Gianadda Henri:

Consultation des communes des régions à faible structure commerciale, Sion, janvier 1978. Cette enquête a été effectuée sur mandat de l'Office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail.

- propres enquêtes en hiver et au printemps 1982:

Des demandes adressées aux inspections cantonales des denrées alimentaires ainsi qu'à de nombreuses communes ont permis d'actualiser les résultats de 1978.

- résultats du recensement de la population en 1980.

Le tableau 5 repose sur des données fournies en mars 1982 par Unilever (Suisse) SA, division des relations publiques.

Graphique 1

Liste des organisations entendues

Communes sans magasin et communes avec un seul magasin recensées par canton en 1978 et 1982

Tableau 1

Canton	Population résidente en 1980	Nombre de communes 1980	Communes sans magasin				Communes avec un seul magasin			
			Nombre		Population résidente ¹⁾		Nombre		Population résidente ¹⁾	
			1978	1982	1978	1982	1978	1982	1978	1982
Zurich	1 122 839	171	1	1	303	303	21	22	12 304	12 847
Berne	912 022	410	34	44	5 864	8 751	69	71	21 482	24 267
Lucerne	296 159	107	10	11	2 291	3 517	4	4	542	542
Uri	33 883	20	—	—	—	—	2	2	482	482
Schwyz	97 354	30	—	—	—	—	3	3	846	846
Glaris	36 718	29	2	2	380	380	6	6	2 109	2 109
Fribourg	185 246	266	67	78	8 447	11 965	78	71	18 596	16 786
Soleure	218 102	130	16	16	2 982	2 982	23	25	11 140	12 288
Bâle-Ville	203 915	3	—	—	—	—	1	1	1 161	1 161
Bâle-Campagne	219 822	73	5	7	1 240	1 586	23	23	10 717	10 717
Schaffhouse	69 413	34	6	7	1 286	1 579	12	13	5 125	5 491
Appenzell Rh.-Ext.	47 611	20	—	—	—	—	1	1	1 142	1 142
Saint-Gall	391 995	90	—	—	—	—	5	5	3 105	3 105
Grisons	164 641	215	39	41	3 002	3 334	76	76	14 360	14 305
Argovie	453 442	231	9	10	1 672	2 177	46	47	21 781	22 687
Thurgovie	183 795	181	38	48	7 956	12 183	65	57	21 208	18 188
Tessin	265 899	247	27	31	2 881	3 696	73	70	19 111	18 856
Vaud	528 159	385	122	130	19 916	21 432	105	106	36 341	38 378
Valais	218 707	163	7	10	426	975	42	40	13 315	12 698
Neuchâtel	158 368	62	5	9	984	2 884	12	10	4 233	4 283
Genève	349 040	45	5	5	2 088	2 088	10	10	8 184	8 184
Jura	64 986	82	14	16	1 656	2 105	21	20	5 063	5 049
Total des 22 cantons	6 222 116	2994	407	466	63 374	81 937	698	683	232 347	234 411
Unterwald-le-Haut	25 865	7	Ces cantons n'ont pas fait l'objet de l'enquête parce que, selon le recensement des entreprises en 1975, toutes les communes comp- taient au moins deux points de vente ou plus.							
Unterwald-le-Bas	28 617	11								
Zoug	75 930	11								
Appenzell Rh.-Int.	12 844	6								
Total suisse	6 365 372	3029								

¹⁾ Les résultats du recensement de la population en 1980 ont été utilisés pour les deux années-test.

Sources: - Consultation des communes, janvier 1978
- Propres enquêtes, hiver/printemps 1982
- Recensement de la population en 1980

Communes sans magasin recensées en 1982 par canton et par nombre d'habitants

Tableau 2

Canton ¹⁾	Population résidente en 1980							Total des communes
	Jusqu'à 100	101-200	201-300	301-400	401-500	501-700	plus de 700	
Zurich	—	—	—	—	—	—	—	1
Berne	12	14	10	4	2	2	—	44
Lucerne	1	4	2	2	1	—	1	11
Uri	—	—	—	—	—	—	—	—
Schwyz	—	—	—	—	—	—	—	—
Glaris	—	1	1	—	—	—	—	2
Fribourg	37	29	5	4	—	1	2	78
Soleure	6	5	1	3	—	1	—	16
Bâle-Ville	—	—	—	—	—	—	—	—
Bâle-Campagne	—	3	2	2	—	—	—	7
Schaffhouse	—	4	2	—	1	—	—	7
Appenzell Rh.-Ext.	—	—	—	—	—	—	—	—
Saint-Gall	—	—	—	—	—	—	—	—
Grisons	32	5	4	—	—	—	—	41
Argovie	1	6	1	—	1	1	—	10
Thurgovie	7	16	13	5	2	1	4	48
Tessin	20	4	5	2	—	—	—	31
Vaud	41	54	25	5	2	3	—	130
Valais	9	—	—	—	1	—	—	10
Neuchâtel	1	2	2	1	1	2	—	9
Genève	—	—	1	—	2	2	—	5
Jura	7	6	3	—	—	—	—	16
Total des communes	174	153	77	29	13	13	7	466
Répartition en pour-cent	37,4	32,8	16,5	6,2	2,8	2,8	1,5	100

¹⁾ Les cantons d'Unterwald-le-Haut, d'Unterwald-le-Bas, de Zoug et d'Appenzell Rh.-Int. n'ont pas fait l'objet de l'enquête (cf. aussi tableau 1).

Sources: - Consultation des communes, janvier 1978
 - Propres enquêtes, hiver/printemps 1982
 - Recensement de la population en 1980

Canton ¹⁾	Population résidente en 1980							Total des communes
	Jusqu'à 100	101-200	201-300	301-400	401-500	501-700	plus de 700	
Zurich	—	—	2	4	5	4	7	22
Berne	1	13	27	10	10	6	4	71
Lucerne	—	1	2	1	—	—	—	4
Uri	—	1	—	1	—	—	—	2
Schwyz	1	1	—	—	—	1	—	3
Glaris	—	1	2	1	1	1	—	6
Fribourg	7	26	23	7	5	2	1	71
Soleure	1	6	3	—	4	5	6	25
Bâle-Ville	—	—	—	—	—	—	1	1
Bâle-Campagne	—	2	4	7	2	4	4	23
Schaffhouse	—	1	4	—	4	2	2	13
Appenzell Rh.-Ext.	—	—	—	—	—	—	1	1
Saint-Gall	—	—	1	—	1	1	2	5
Grisons	18	36	12	2	5	3	—	76
Argovie	1	3	10	10	9	8	6	47
Thurgovie	1	20	16	6	5	7	2	57
Tessin	20	14	12	7	9	2	6	70
Vaud	4	24	37	15	8	5	13	106
Valais	7	8	8	4	6	4	3	40
Neuchâtel	—	2	2	2	2	1	1	10
Genève	—	—	—	2	1	3	4	10
Jura	2	5	5	5	3	—	—	20
Total des communes	63	164	170	84	80	59	63	683
Répartition en pour-cent.	9,2	24,0	24,9	12,3	11,7	8,7	9,2	100

¹⁾ Les cantons d'Unterwald-le-Haut, d'Unterwald-le-Bas, de Zoug et d'Appenzell RH.-Int. n'ont pas fait l'objet de l'enquête (cf. aussi tableau 1).

Sources: — Consultation des communes, janvier 1978
 — Propres enquêtes, hiver/printemps 1982
 — Recensement de la population en 1980

**Communes sans magasin recensées en 1982 par canton et par distance¹⁾
du magasin le plus proche**

Tableau 4

Canton ²⁾	Communes sans magasin			Population résidente des communes distantes de plus de 2 km du prochain magasin
	Ensemble	Distance jusqu'au prochain magasin		
		jusqu'à 2 km	plus de 2 km	
Zurich	1	—	1	303
Berne	44	21	23	3 384
Lucerne	11	5	6	2 215
Uri	—	—	—	—
Schwyz	—	—	—	—
Glaris	2	1	1	248
Fribourg	78	36	42	5 865
Soleure	16	8	8	1 926
Bâle-Ville	—	—	—	—
Bâle-Campagne	7	3	4	962
Schaffhouse	7	3	4	1 127
Appenzell Rh.-Ext.	—	—	—	—
Saint-Gall	—	—	—	—
Grisons	41	14	27	2 379
Argovie	10	3	7	2 008
Thurgovie	48	29	19	5 356
Tessin	31	12	19	1 725
Vaud	130	55	75	11 899
Valais	10	4	6	712
Neuchâtel	9	2	7	2 088
Genève	5	1	4	1 882
Jura	16	4	12	1 420
Total	466	201	265	45 499

¹⁾ Distance du centre de la commune sans magasin jusqu'au magasin le plus proche hors des frontières communales. Données des autorités communales.

²⁾ Les cantons d'Unterwald-le-Haut, d'Unterwald-le-Bas, de Zoug et d'Appenzell Rh.-Int. n'ont pas fait l'objet de l'enquête (cf. aussi tableau 1).

Sources: — Consultation des communes, janvier 1978
— Propres enquêtes, hiver/printemps 1982
— Recensement de la population en 1980

Centres d'achat selon l'année d'ouverture et la surface de vente

Tableau 5

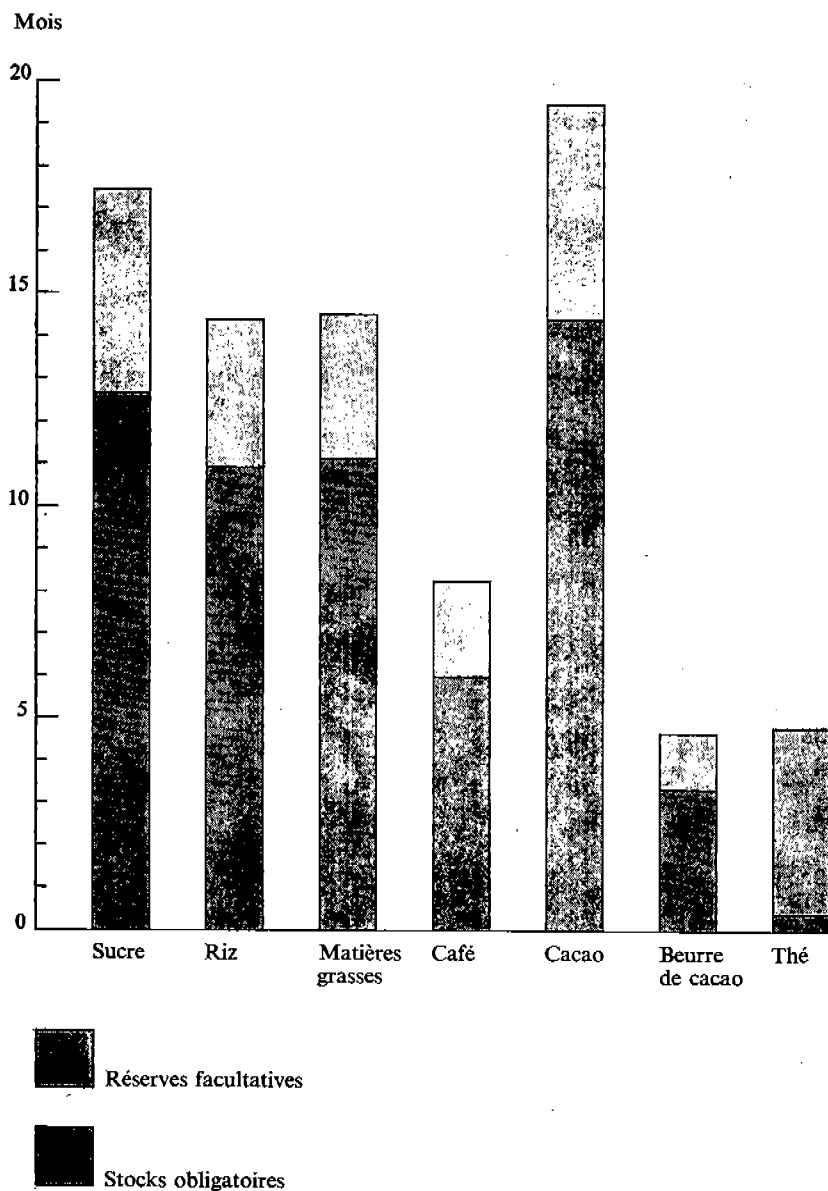
Année d'ouverture Surface brute de vente	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	Etat fin 1981	
													Centres	Surface brute de vente en 1000 m ²
plus de 20 000 m ²	2	—	—	—	3	3	—	—	—	—	—	—	8	220,0
de 10 000 à 20 000 m ² ..	1	—	3	2	4	1	—	—	—	—	—	1	12	159,1
de 7000 à 9990 m ²	—	1	—	5	—	1	—	1	1	2	1	1	13	104,9
de 5000 à 6990 m ²	—	—	2	5	2	—	2	—	1	2	—	2	16	92,9
moins de 5000 m ²	1 ¹⁾	—	6	2	2	—	1	4	7	3	5	1	32	95,1
Total des centres d'achat	4	1	11	14	11	5	3	5	9	7	6	5	81	
Surface brute de vente en 1000 m ²	65,7	7,7	67,5	97,8	147,8	122,0	15,1	20,7	36,3	35,4	17,8	38,2		672,0

1) Ouverture 1968

Source: Unilever (Suisse) SA, mars 1982

Couverture des besoins par les stocks obligatoires et les réserves facultatives au 31 mars 1982

Graphique 1



Liste des organisations entendues

- | | |
|--|------------|
| 1. Union suisse des arts et métiers | (USAM) |
| 2. Association suisse des détaillants en alimentation | (Veledes) |
| 3. Union suisse des détaillants | (SDV) |
| 4. Association suisse des entreprises à succursales | — |
| 5. Association des grands magasins suisses | — |
| 6. Fédération des coopératives Migros | (Migros) |
| 7. COOP Suisse | (Coop) |
| 8. Société anonyme pour les centres d'achat | (AGEZ) |
| 9. Colgro | — |
| 10. Fédération suisse des importateurs et du commerce de gros | (VSIG) |
| 11. Société suisse de l'industrie des biens de consommation | (Promarca) |
| 12. Fondation pour la protection des consommateurs | (FPC) |
| 13. Fédération suisse des consommateurs | (FSC) |
| 14. Konsumentinnenforum der deutschen Schweiz und des Kantons Tessin | (CKF) |
| 15. Fédération romande des consommatrices | (FRC) |

La communauté d'action de détaillants indépendants de Suisse (ASD) a donné son avis par écrit.

concernant l'initiative populaire «visant à garantir l'approvisionnement de la population en biens de première nécessité, et à lutter contre le dépérissement des petits commerces»

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,

vu l'initiative populaire «visant à garantir l'approvisionnement de la population en biens de première nécessité, et à lutter contre le dépérissement des petits commerces», déposée le 3 octobre 1980¹⁾;

vu le message du Conseil fédéral du 27 septembre 1982²⁾,

arrête :

Article premier

¹ L'initiative populaire du 3 octobre 1980 «visant à garantir l'approvisionnement de la population en biens de première nécessité, et à lutter contre le dépérissement des petits commerces» est soumise au vote du peuple.

² L'initiative revêt la forme d'un projet conçu en termes généraux; sa teneur est la suivante:

Aux fins de garantir l'approvisionnement de toutes les couches sociales de notre population en biens de première nécessité, à des conditions semblables, il y a lieu de compléter la constitution par des dispositions visant à assurer la protection des petits commerces, qui permettent notamment:

- a. de soumettre la création et l'agrandissement de centres d'achat de grande surface à une autorisation dont l'octroi sera subordonné à la preuve du besoin;
- b. d'éliminer les distorsions de la concurrence dans le commerce de détail;
- c. d'instaurer un régime fiscal prévoyant une imposition équitable des grandes sociétés de distribution et de déconcentrer celles-ci.

Art. 2

L'Assemblée fédérale recommande au peuple de rejeter l'initiative.

27827

¹⁾ FF 1980 III 1297

²⁾ FF 1982 III 233

Message concernant l'initiative populaire «visant à garantir l'approvisionnement de la population en biens de première nécessité, et à lutter contre le dépérissement des petits commerces» du 27 septembre 1982

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1982
Année	
Anno	
Band	3
Volume	
Volume	
Heft	44
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	82.063
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	09.11.1982
Date	
Data	
Seite	233-287
Page	
Pagina	
Ref. No	10 103 535

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.