

POLITIQUE DES PRIX

A V I S

Luxembourg, le 20 mars 1969

SOMMAIRE

	<u>Page</u> :
1. Introduction générale.....	1
11. L'opacité du marché.....	2
12. L'intervention de l'Etat.....	3
2. Les critères qui conditionnent l'élaboration et l'application d'une politique nationale des prix.....	5
3. La physionomie actuelle du secteur de la distri- bution.....	8
4. La formation du prix de vente.....	12
41. Le problème des marges.....	14
42. Les prix des biens matériels.....	17
43. Les prix des services.....	19
44. La concurrence déloyale.....	21
5. La détermination de l'orientation de la politique des prix et les moyens à mettre en oeuvre pour réaliser une politique des prix juste et effi- cace.....	23
51. Le problème posé par l'introduction de la T.V.A.....	25
511. Conséquences normales de l'introduction de la T.V.A.....	26

512. Conséquences inhérentes à la situation spéciale du Luxembourg.....	29
513. Mesures à prendre pour contrôler les hausse de prix.....	31
514. Le problème de l'implantation de nou- velles formes de distribution au Grand- Duché.....	33
6. Récapitulation des moyens à mettre en oeuvre pour réaliser une politique des prix juste et efficace.....	35

1. Introduction générale

La formation des prix dans une économie de marché

Le marché, lieu où se contacte l'offre et la demande, et l'existence d'une concurrence, c'est-à-dire la présence de nombreuses parties indépendantes et incapables individuellement d'avoir une influence sur le prix, sont les principales caractéristiques de l'économie de marché. En admettant que le marché remplisse encore certaines conditions de fluidité et de transparence, nous parlons de concurrence parfaite. Sur un tel marché la loi de l'offre et de la demande détermine le prix en s'exerçant librement et d'une façon autonome. Mais la perfection est bien rare et la théorie exposée présente un caractère irréal. La concurrence parfaite et le monopole n'étant que des hypothèses de raisonnement, la théorie moderne a développé l'étude de la structure des marchés et mis en évidence l'existence de situations intermédiaires.

Nous constatons que nous sommes en présence d'un marché où l'offre tend à se concentrer davantage entre quelques groupes et où le demandeur est de plus en plus souvent une collectivité plutôt qu'un individu. L'existence d'ententes et d'accords entre entreprises, les monopoles et quasi-monopoles dont jouissent certaines entreprises, permettent d'exercer une influence dominante sur le marché.

L'exploitation abusive de positions dominantes mène bien souvent à la fixation de prix trop élevés et au cloisonnement du marché.

Relevons cependant que toutes les ententes sont loin d'être nocives en toutes circonstances et qu'elles peuvent influencer favorablement le rapport production-consommation et stabiliser certains prix, car bien qu'en théorie économique les producteurs soient censés maximiser les profits, on constate aujourd'hui

que ce principe se réduit souvent à celui d'atteindre en matière de prix et de bénéfices un objectif compatible avec le développement de l'entreprise. Selon les enquêtes effectuées en 1938 par Hall et Hitch (Price Theory and Business Behavior, Oxford Economic Papers) et Machlup (Marginal Analysis and Empirical Research, American Economic Review, 1949) les raisons pour lesquelles les commerçants ne fixent pas de prix plus élevés sont la crainte de concurrents potentiels et la croyance qu'ils ne seront pas suivis par les autres concurrents. Ils estiment donc courir le risque de perdre une partie de leur clientèle s'ils augmentent les prix.

11. L'opacité du marché

Dans une économie de marché à concurrence parfaite le consommateur est supposé acheter le bien qui satisfait le plus ses besoins. Il fait un choix et, pour pouvoir le faire judicieusement, il faudrait qu'il eût à chaque instant une connaissance exacte de la situation du marché et des éléments de l'offre. De nos jours le consommateur ne peut plus faire ce choix, ne pouvant recueillir et comparer à lui seul toutes les données.

Il s'y ajoute que le contact direct entre producteur et consommateur n'existe plus que très faiblement. La marchandise passant par un nombre plus ou moins grand d'intermédiaires, l'influence potentielle du consommateur sur le producteur passe nécessairement en sens inverse par tant de personnes interposées avant d'arriver au producteur. Ainsi l'influence directe du consommateur sur les prix est réduite au dernier échelon de la chaîne de distribution, c'est-à-dire au commerce de détail. Mais à ce stade, la multitude de produits similaires, offerts sur le marché, met le consommateur dans l'impossibilité de faire dans tous les cas un choix judicieux et partant d'influencer les prix dans une direction rationnelle.

D'ailleurs le progrès technique, l'application de la science, l'importance des capitaux engagés ont pour conséquence que les producteurs tâchent de connaître les besoins du marché et recourent à diverses méthodes de conditionnement de la demande du consommateur avant de lancer une production. A cet effet ils essaient de créer à leur profit un quasi-monopole psychologique. Ce monopole est construit grâce à une publicité continue et soutenue employant les moyens modernes d'information et de communication des masses et réussissant par ces moyens à créer un besoin artificiel limité à son produit, à sa marque. Très souvent donc le prix ne joue plus dans la concurrence qu'un rôle accessoire, l'arme essentielle dans un marché à concurrence monopolistique étant la publicité. Il va de soi que cette publicité grève lourdement les coûts de production sans aucune utilité réelle pour le consommateur. C'est donc le producteur qui crée, éveille et satisfait les besoins de l'individu. De telles pratiques et stratégies présentent donc de graves inconvénients et en ce qui concerne la transparence des marchés qu'ils contribuent à détériorer et en ce qui concerne les prix des produits qu'ils grèvent sensiblement. L'analyse approfondie dégage cependant aussi que, grâce aux stratégies inhérentes à la concurrence monopolistique, le consommateur peut bénéficier plus rapidement des innovations dues au progrès technique et à la recherche scientifique.

En fin de compte retenons que le petit commerçant, le détaillant, subit bien souvent les mêmes influences que le consommateur et que le phénomène de l'opacité des éléments de l'offre conditionne aussi ce stade de la distribution.

12. L'intervention de l'Etat

Dans une économie moderne l'Etat est un important organe de fixation des prix. Les pouvoirs publics vendent des biens et des services par l'intermédiaire de sociétés, telles que la poste, les entreprises d'électricité, de gaz et de transport, ou bien ils exercent un droit de regard sur certains barèmes et

tarifs. La politique de fixation des prix par les pouvoirs publics est compliquée par diverses considérations, et ainsi les tarifs ne peuvent être relevés que pour des motifs impérieux, car les activités des services publics et nationalisés s'exercent souvent dans un intérêt national.

Souvent encore les gouvernements sont forcés de pratiquer une politique protectionniste à l'égard de certains secteurs et de conclure, soit pour des raisons économiques ou monétaires, des accords commerciaux avec d'autres pays, accords qui souvent ne laissent plus à l'importateur le choix de s'approvisionner sur le marché où il rencontre les conditions les plus favorables. Dans le cas du Grand-Duché ce rôle a été largement repris par des instances supranationales, ces restrictions jouant surtout pour les produits agricoles et les produits dérivés. Ce dernier aspect étant d'une importance particulière pour l'économie du Grand-Duché, nous y reviendrons en l'examinant dans les détails. Pour être complet notons encore que l'Etat, par sa politique monétaire - cours du change, taux d'intérêt, taux d'escompte - peut influencer le niveau des prix, mais dans ce domaine aussi notre politique est très limitée.

Des développements qui précèdent on peut conclure que l'économie de marché à concurrence parfaite n'existe pas. Là où elle existe on constate qu'elle ne se fait plus sur les prix. D'ailleurs, il faut se demander si le consommateur, pris individuellement, serait capable de réagir si elle se faisait sur les prix. Le règne du consommateur qui influence la production est souvent dépassé et le phénomène inverse correspond plus à la réalité. Le danger de la fixation de prix trop élevés, ne correspondant en rien à la réalité des coûts, est donc réel.

Une surveillance de la part des autorités s'impose dans le cadre d'une politique des prix efficace qui dispose d'instruments d'intervention adaptés à l'économie de notre pays.

2. Les critères qui conditionnent l'élaboration et l'application d'une politique nationale des prix

Plusieurs faits, ayant trait à la situation géographique et démographique d'une part et à la structure économique du pays d'autre part, méritent d'être relevés car il en résulte que le Luxembourg ne peut que difficilement être comparé à d'autres pays.

Avec une population de 330.000 habitants et une superficie de 2.586 km², le Grand-Duché est le pays le plus petit de la Communauté européenne. Une caractéristique essentielle et ayant une importance non négligeable dans la formation des prix est l'existence d'un niveau élevé du pouvoir d'achat. Le fait que celui-ci est réparti de façon assez égale entre toute la population hausse encore la capacité de consommation du marché, la propension à consommer étant normalement renforcée par l'absence de grandes fortunes. Cette situation présente pour le producteur et le commerçant l'incontestable avantage qu'ils se trouvent en présence de débouchés et de goûts assez uniformes.

Dans une récente publication de la CEE le Luxembourg figure en tête pour la valeur totale de la consommation de biens et de services par unité de consommation. En attribuant le coefficient 100 au pays ayant le niveau de vie le plus bas, nous obtenons le classement suivant : (1)

(1) voir exposé de M. J. Schmit, directeur de l'Office des Prix, devant les membres du Conseil Economique et Social le 23.1.1968.

Luxembourg	168
Belgique	152
France	143
Allemagne	141
Pays-Bas	134
Italie	100

Les ventes à tempérament et le crédit personnel ont largement contribué à augmenter le niveau de la consommation. Les ventes à tempérament étant autorisées sous certaines conditions par la loi du 19 mai 1961 et par le règlement grand-ducal du 14 avril 1965, le Gouvernement peut par un renforcement ou un relâchement des modalités d'application légales agir dans une certaine mesure sur la demande et par conséquent sur le niveau des prix. Les autorités compétentes devraient rechercher dans quelle mesure la réglementation en matière de vente à tempérament et de crédit à la consommation pourra être employée comme instrument d'une politique des prix.

Géographiquement le Luxembourg se trouve au centre de grands pays et de grands marchés et l'on pourrait en conclure que cette situation présente un grand avantage pour le commerce indigène, avantage qui réside dans le fait que nous pouvons nous approvisionner directement sur le marché qui présente les conditions les plus favorables. Une telle situation pourrait influencer favorablement le niveau des prix du fait de la large gamme de fournisseurs offerte au commerce luxembourgeois. Mais on constate une concentration des sources d'approvisionnement, 38,5 % provenant des importations de la Belgique et 34,8 % de l'Allemagne (1); étant donné en plus la spécialisation de ces fournisseurs (2), nous concluons à une large rigidité des réseaux d'approvisionnement. En outre, ceci tient en partie au fait que le Grand-Duché ne présente qu'un marché de faibles dimensions, les grands producteurs n'entrent en relation avec notre commerce que par l'intermédiaire d'agents généraux étrangers qui nous transmettent

(1) Annuaire statistique 1968, chiffres 1964, tableau 175, page 108.

(2) Prépondérance des produits de consommation courante pour les importations belges, de matières premières et d'équipement industriel ainsi que de biens de consommation durable pour les fournitures allemandes.

les articles en question non sans les avoir greffés d'une appréciable marge bénéficiaire.

Il s'ensuit que nous constatons pour certains articles des niveaux de prix trop élevés en comparaison avec le niveau du pays d'origine du producteur. Or, ceci ne devrait pas être le cas car les règles de prix pour l'importation d'articles de marque sont fixées par le règlement grand-ducal du 15 février 1964 qui stipule que le prix au consommateur luxembourgeois doit être le même que celui du pays d'origine, augmenté de 5 % et des taxes de douanes et des taxes spécifiquement luxembourgeoises et diminué des taxes indirectes étrangères remboursées dans les pays d'origine.

De plus, l'article 1er de la loi stipule que "les taxes indirectes internes dues pour la consommation dans le pays d'origine et faisant l'objet d'une ristourne ou d'une exonération à l'exportation seront portées en déduction".

L'importation de la majeure partie (65 %) de nos produits de consommation a pour conséquence que nous subissons, en dehors du mouvement de la hausse des prix intérieurs, également le mouvement ascensionnel des prix des biens importés. L'indice des prix à la consommation retenant les articles importés avec une pondération globale de 545/1000 d'une part et la plupart des salaires étant liés à l'évolution de l'indice d'autre part, les hausses de prix étrangères se répercutent sur le niveau des salaires à l'intérieur de notre pays et sur le prix de revient de nos industries dépendant pour leurs débouchés à raison de 80 % des pays étrangers. Il s'y ajoute que souvent nous ne nous contentons pas de suivre les hausses de prix de certains articles importés, mais nous les amplifions par l'application rigide de marges bénéficiaires proportionnelles, par des manipulations du cours de change et par une tendance à arrondir vers le haut.

D'autre part l'effet des baisses de prix des producteurs se perd trop souvent auprès des intermédiaires étrangers et indigènes et n'arrive pas jusqu'au consommateur. Toutefois ceci est une constatation qui se vérifie dans l'évolution des prix

de gros et des prix de détail dans les pays occidentaux. Les prix de gros varient en dents de scie vers le haut et vers le bas, alors que les indices des prix de détail montent constamment. L'effet initial de baisse sur les prix de vente est donc souvent résorbé par les intermédiaires.

3. La physionomie actuelle du secteur de la distribution

Du point de vue purement théorique on pourrait subdiviser le secteur de la distribution en deux catégories :

- le commerce de gros
- le commerce de détail.

Chacun de ces secteurs devrait remplir des missions bien particulières tendant à assurer l'approvisionnement du marché aux meilleures conditions possibles.

En ce qui concerne le commerce de gros ses fonctions essentielles résident dans la connaissance exacte de l'évolution des prix des produits sur les marchés internationaux ainsi que des spécialités de fabrication des différents producteurs. Par une gestion adéquate des stocks il peut intervenir comme élément pondérateur dans certaines fluctuations de prix.

Au-delà de sa fonction primitive qui consiste à assurer l'approvisionnement à tout moment du commerce de détail, (fonction qui est largement résolue par la rapidité des moyens de communication modernes) la gestion moderne des stocks implique une politique délibérée de variation des quantités stockées en fonction de l'évolution escomptée des prix. De plus, en accordant des délais de paiement et en finançant parfois les achats et les installations des détaillants, le commerce de gros remplit une fonction de crédit.

Le commerce de détail, est chargé de maintenir le contact direct avec le consommateur et de transmettre les désirs de ce dernier au producteur.

Mais nous constatons qu'en pratique le schéma producteur - grossiste - détaillant - consommateur est compliqué par l'existence de nombreux intermédiaires agissant à un niveau se situant entre le grossiste et le détaillant. Si d'une part l'on assiste à une tendance qui amène le producteur de s'adresser directement au consommateur, il faut relever aussi d'autre part que l'évolution semble prouver que beaucoup de producteurs ne sont pas intéressés à de telles pratiques qui sont souvent très onéreuses et pour lesquelles ils n'ont pas l'expérience nécessaire.

En ce qui concerne la distribution, l'économie connaît aujourd'hui beaucoup de formes mixtes ou intégrées comme par exemple des artisans - commerçants, des détaillants s'occupant de la production des produits qu'ils offrent à la clientèle et des producteurs et grossistes qui ouvrent leurs propres magasins de détail ou qui pratiquent la vente par correspondance, activité qui connaît une croissance prometteuse. Le secteur de la distribution se trouve donc en plein mouvement et il faut analyser brièvement la situation au Grand-Duché.

Chez nous le secteur de la distribution est caractérisé par un nombre élevé de grossistes, ou d'importateurs-grossistes, et de détaillants. Pour le commerce de gros on constate depuis quelques années un mouvement d'intégration vers le commerce de détail par la création de chaînes de services volontaires et par l'établissement de filiales ayant un caractère juridique distinct, mais qui financièrement dépendent étroitement de la maison-mère. Donc de plus en plus le grossiste s'adresse au consommateur ce qui lui permet d'une part de cumuler des marges bénéficiaires et d'autre part d'accorder des remises au consommateur. Si en soi toute baisse de prix ne peut qu'être approuvée

en principe, la pratique des remises contribue à augmenter l'opacité qui règne sur le marché. En plus dans bien des cas par une réaction psychologique malencontreuse l'acheteur n'achète plus la marchandise qui lui procure la plus grande satisfaction, mais celle qui lui permet d'obtenir la plus forte remise.

Si par ses fonctions le commerce de détail est caractérisé par un nombre élevé de points de vente, le chiffre pour le Grand-Duché est impressionnant. D'après une statistique sans doute incomplète de la Chambre de Commerce du Grand-Duché de Luxembourg le total des entreprises de détail, à l'exception des restaurants, hôtels, cafés, s'élève pour l'année 1968 à 4499 unités pour une population de 330.000 habitants (1 : 73).

En Allemagne de l'Ouest, à la fin de 1965, le commerce de détail comprenait 399.800 établissements pour une population de 59 millions d'habitants (1 : 147). Il y a là une certaine indication, bien que la comparabilité des chiffres dût être approfondie.

Cette situation tient au fait qu'un grand nombre de ces magasins de détail ne constituent pour leurs propriétaires ou gérants qu'une occupation d'appoint qui rapporte un revenu supplémentaire (voir Annexe 1). En général le commerce de détail est caractérisé par une tendance menant à l'agrandissement, à la modernisation des magasins et à l'instauration de self-services. Mais il existe encore trop d'établissements dans le commerce de gros et de détail où la vitesse de rotation du stock est trop faible ce qui constitue un lourd handicap pour le secteur entier et qui mène à un renchérissement de la marchandise. Les membres du Conseil arrivent aussi à la conclusion que pour rester compétitif, le secteur de la distribution ne devrait pas hésiter à admettre de nouvelles méthodes de gestion et de prospection.

L'évolution en cours conduira sans doute à une réduction du nombre des points de vente. Le Gouvernement doit s'occuper des conséquences économiques et sociales de ce problème.

Les méthodes modernes de gestion s'appliquent surtout au contrôle des stocks, à l'organisation interne du magasin et des rayons de vente et finalement à l'application d'une comptabilité dépassant le minimum requis par le code de commerce et la législation fiscale et permettant d'appliquer des notions de gestion prévisionnelle. Il est bien connu que de nombreux commerçants et artisans connaissent des difficultés financières appréciables et que des faillites et surtout des abandons sont dus à un manque d'informations et de prévisions budgétaires et financières. Il ne s'agira pas seulement de bien gérer et de bien défendre une position acquise, mais il faut adopter résolument la voie de l'expansion. Pour atteindre ces objectifs tous les moyens modernes de prospection doivent être mis en oeuvre. Ainsi les membres du Conseil se sont demandé si au Grand-Duché nombre de commerçants ne restent pas trop attachés à la seule fonction de vente et s'ils ne s'occupent pas trop peu de leurs achats qu'ils effectuent souvent par tradition auprès du même fournisseur. Aussi les milieux compétents devraient-ils examiner le problème de la création de bureaux d'achat à l'étranger et arriver ainsi à réduire le prix d'achat des produits importés.

Pour autant qu'il existe des entraves internationales tant réglementaires que conventionnelles, les membres du Conseil estiment que le Gouvernement de concert avec les commerçants et avec l'appui des consommateurs devrait pouvoir arriver à redonner plus de liberté à l'approvisionnement de notre marché. D'ailleurs avec la progression du Marché Commun et l'abolition des barrières douanières une telle action connaîtra, si elle est menée avec conviction, de réelles chances de succès.

Pour vendre plus, donc moins cher, la publicité devrait retrouver son utilité réelle, c'est-à-dire permettre la comparabilité des prix par une meilleure présentation des articles. Le Gouvernement devrait suivre attentivement les méthodes de publicité, en raison de leur incidence sur les prix et la transparence du marché, et appuyer, le cas échéant, sur le plan communautaire, les initiatives visant un contrôle ou une réglementation adéquate.

Il ne faudra pas oublier que l'on ne réussira pas à sauver des structures déficientes en y ajoutant un peu de bonne publicité, mais ce sera en renouvelant les structures que la publicité pourra jouer pleinement.

En conclusion, les membres du Conseil constatent que malgré les entraves légales, le secteur de la distribution s'est transformé ces dernières années et que pour l'avenir il devra encore continuellement évoluer avec les habitudes de vie du public et avec le comportement de l'acheteur. Aussi la coexistence de formes de distribution les plus diverses qui finalement se complètent doit-elle être possible. Une confrontation permanente de techniques de ventes différentes jouera un rôle stimulant et positif.

Dans ce contexte, le problème de l'imposition des ristournes des coopératives de consommation a été considéré par tous les membres du Conseil Economique et Social comme revêtant une importance particulière.

La solution prévue à cet égard par la loi du 4 décembre 1967 leur paraît constituer un compromis valable en la matière.

Les membres du Conseil tiennent encore à souligner que dans toute cette évolution les organisations des professions et des consommateurs ainsi que l'Office luxembourgeois pour l'accroissement de la productivité (OLAP) sont appelés à jouer un rôle déterminant. D'autre part une formation professionnelle adéquate et perfectionnée permettra aux jeunes de se préparer efficacement aux exigences du commerce moderne.

4. La formation du prix de vente

L'étude de la formation du prix de vente exige que l'on définisse clairement les différents éléments du prix de vente. Pour cette étude le Conseil Economique et Social a retenu le schéma suivant :

Prix d'achat	Prix de revient d'achat			
Frais directs d'achat		Prix de revient		
Quote-part charges			Prix de vente net	
Marge bénéficiaire nette				Prix de vente brut
Frais directs de vente				

Le prix d'achat peut être défini comme étant la somme d'argent que le consommateur, le commerçant, le fabricant, doit verser pour entrer en possession d'une marchandise. Il est essentiel de retenir que pour un même produit, le prix d'achat peut varier sensiblement selon :

- les quantités achetées
- la qualité de l'acheteur
- le mode de paiement
- les relations commerciales.

En ce qui concerne le premier point énuméré ci-dessus, il faut avouer que les possibilités du commerçant luxembourgeois, sont limitées, vu les dimensions réduites du marché tant individuel que national (absence de grandes agglomérations). Mais il est certain que si l'on favorisait la concentration par la création de centrales d'achat communes, on pourrait facilement remédier à ce handicap.

En ajoutant au prix d'achat les frais directes d'achat (commissions, frais de douanes, de transport, de mise en magasin), nous obtenons le prix de revient d'achat. Le prix de revient d'achat peut donc être défini comme étant la somme des charges nécessaires à l'achat d'un produit donné. Il faut relever que le prix de revient d'achat, tout comme le prix d'achat, peut être déterminé avec une très grande précision, ce qui ne sera plus le cas pour le prix de revient par exemple.

Le prix de revient d'un produit est la somme des charges nécessaires à la production ou à la vente de ce produit. Le prix de revient varie, pour le même produit, d'une entreprise à l'autre. Les charges indirectes et directes, variables et fixes n'atteignent pas partout le même niveau. Le prix de revient ne peut être déterminé et contrôlé qu'en se basant sur une comptabilité analytique d'exploitation adéquate. Pour la formation et la fixation du prix de vente, les données de la comptabilité devraient jouer un rôle déterminant.

41. Le problème des marges

Le commerçant, et souvent le fabricant, qui calcule son prix de vente évite la difficulté que comporte l'établissement exact des charges en majorant d'une marge fixe le prix de revient d'achat. Cette façon d'établir le prix de vente correspond à un usage généralisé de la moyenne entreprise, l'importance de la marge fixée étant périodiquement ajustée sur la base de l'expérience du commerçant. Malheureusement on constate une tendance à maintenir les marges une fois établies en dépit des variations durables de frais effectifs. Pour autant qu'il existe des marges normales ou maximales tolérées par l'Office des Prix, la tentation est grande d'adopter et de maintenir tout simplement les marges ainsi indiquées. Le calcul du prix de vente se fait donc en ajoutant au prix de revient d'achat la marge autorisée par l'Office des Prix ou à défaut une marge permettant de faire des bénéfices. De cette façon de procéder,

on peut dégager les faits suivants :

- les marges étant fixées en pour-cent du prix d'achat, tout renchérissement en relève la valeur absolue;
- en ce qui concerne le secteur de la distribution, les mesures de rationalisation et de modernisation ayant pour but de réduire les charges d'exploitation ne provoquent que rarement des baisses du prix de vente, mais elles servent souvent à augmenter les profits;
- le commerçant, qui par une politique dynamique de prospection recherche des articles qui, pour des qualités équivalentes, reviennent moins cher à l'achat, est pénalisé. Son bénéfice diminue car sa marge s'applique à un prix absolu moins élevé que celui de ses concurrents et de par son activité supplémentaire à l'achat il doit faire face à des frais généraux plus élevés. Cet argument plaide pour l'adoption du prix de revient d'achat comme base de calcul de la marge.

Depuis 1965 l'Office des Prix a entrepris des enquêtes sur les marges bénéficiaires en vigueur dans le commerce de détail de la chaussure, des articles en textile, dans le commerce des meubles et des appareils électro-ménagers.

Dans le commerce de la chaussure on admet, à part les chaussures de luxe qui tombent sous le régime du prix normal, une marge de 50 % sur le prix d'achat. En fait cependant il ressort de l'enquête que cette marge s'applique au prix de revient d'achat, c'est-à-dire le prix d'achat augmenté des taxes de douanes, des taxes à l'importation et des frais de transport. Le Conseil constate que l'Office des Prix agit avec une grande souplesse, car d'après les données de l'enquête, seuls les commerçants appliquant des marges de 60 % et plus, c'est-à-dire des marges dépassant de 20 % celles autorisées, ont été pénalisés.

En ce qui concerne les articles en textile les marges maxima fixées par l'Office des Prix en 1947 ont été remplacées le 25 mai 1948 par le régime du prix normal. Actuellement deux marges peuvent être appliquées sur le prix de revient d'achat, l'une de 42 % pour les articles courants, l'autre de 52 % pour les articles de luxe plus sujets aux variations de la mode.

Pour le commerce du meuble qui connaît un essor rapide depuis une vingtaine d'années l'enquête relève que presque tous les grossistes sont aussi détaillants et qu'ils peuvent être tous les deux importateurs. Dans le cas le plus fréquent, celui du grossiste s'occupant aussi de la vente au détail, les marges cumulées pour les articles relevés varient entre 90 et 100 % selon que l'on prend comme base le prix d'achat ou le prix de revient de l'importateur.

L'enquête dans le commerce des appareils électro-ménagers avait dégagé que le coefficient maximum de 1,9 à appliquer au prix de revient d'achat de l'importateur était réduit en pratique à un taux de 1,70 ou 1,75. Le règlement grand-ducal du 16 août 1968 stipule en l'article 2 que le prix maximum de vente au consommateur est déterminé "par l'application d'un coefficient de 1,75 au prix de base du producteur, converti le cas échéant en francs luxembourgeois au cours officiel du change, augmenté des droits et frais en douane, des frais de transport et d'assurance et de la taxe d'importation, déduction faite toutefois des taxes et droits dus pour la consommation interne dans le pays d'origine et faisant l'objet d'une ristourne ou d'une exonération à l'exportation". Ce règlement grand-ducal, en vigueur depuis le 1er octobre, a entraîné de sensibles baisses des prix nominaux dans le secteur électro-ménager.

42. Les prix des biens matériels

Du 1er janvier 1966 au 1er janvier 1968 l'indice des prix à la consommation, base 1948, est passé de 150,81 à 156,82, ce qui constitue une progression annuelle moyenne d'environ 2 %. Au 1.12.1968 l'indice a atteint le niveau de 160,26 points et il apparaît que pour l'exercice en cours la progression marque un ralentissement par rapport à 1967. Au Cahier Economique No 41, l'Economie Luxembourgeoise en 1967, le Statec publie pour la première fois un indice des biens matériels et des services ainsi qu'un indice des articles luxembourgeois et des articles importés. Il apparaît clairement que pour les exercices 1966, 1967 et 1968 ce sont les prix des services et les prix des articles luxembourgeois qui ont progressé plus sensiblement (voir Annexe 2). Mais en ce qui concerne l'évolution de cet indice particulier il faut se méfier de conclure trop hâtivement, vu l'importance de l'effet du démantèlement des subventions dites "structurelles". De toute façon il faut féliciter et encourager le Statec pour les travaux qu'il a entrepris et qui ne manqueront pas de fournir une information plus complète et plus claire des variations de prix constatées qui sont donc conditionnées chez nous une fois par les produits importés et une autre par les produits indigènes.

Les membres du Conseil Economique et Social ont constaté avec satisfaction que depuis 1959 la hausse des prix de détail au Grand-Duché a été moins prononcée que chez nos partenaires (voir Annexe 3). Aussi s'agit-il de favoriser et de consolider cette tendance, d'autant plus qu'il faut relever aussi qu'une statistique comparative des prix établie en 1958 par les services de la CEE montrait que le Luxembourg avait, après la France, le niveau de prix le plus élevé de la Communauté. Donc en 1958 nous avions déjà atteint un niveau peu enviable et il est normal que depuis l'évolution des prix ait connu chez nous un certain ralentissement.

Cependant, en analysant la statistique de l'Office statistique des Communautés européennes sur les prix de détail dans les magasins spécialisés importants et les grands magasins en avril 1968

(voir Annexe 4), le Conseil Economique et Social constate que sur les 9 groupes de produits relevés, le Luxembourg se trouve sept fois dans la catégorie de prix relativement élevés. La classification reprise à la page 5 de ladite annexe fait ressortir que, pris globalement, les pays du Marché Commun se divisent en 2 groupes, les Pays-Bas et l'Allemagne figurant le plus souvent dans le groupe bon marché, l'Italie, la Belgique et la France, constituant le bloc à prix élevés. Cette classification confirme le choix opéré par les pays de la CEE en matière fiscale, les Pays-Bas et l'Allemagne percevant le gros des impôts au niveau des revenus, les trois autres prélevant la majeure partie de l'impôt sur la consommation. Selon le critère fiscal, on chercherait le Luxembourg parmi les pays du premier groupe, les taxes indirectes luxembourgeoises étant en moyenne les plus basses après les impôts indirects néerlandais. Si nous écartons l'existence de marges bénéficiaires disproportionnées au Luxembourg, on pourra chercher ce décalage du niveau des prix luxembourgeois dans une exemption imparfaite de la consommation indigène des taxes indirectes étrangères. L'existence d'une telle situation en 1958, expliquerait l'amélioration relative du niveau des prix luxembourgeois, malgré le démantèlement des subventions à la consommation et le relèvement de 50 % du niveau des taxes indirectes. On pourra admettre en effet que la rémanence fiscale à l'importation a été réduite suite aux mesures fiscales prises par nos voisins ainsi qu'à la pression de la concurrence au Luxembourg.

Malgré l'amélioration constatée par rapport à 1958, les prix de détail en 1968 montrent toujours une étroite corrélation entre les prix luxembourgeois et belges en dépit du décalage des charges fiscales respectives. Dans certaines branches isolées, les prix luxembourgeois sont même supérieurs aux prix belges, c'est surtout le décalage existant dans la branche des fruits et légumes qui semble exorbitant au Conseil Economique et Social; une enquête à cet égard s'impose (voir Annexe 5).

43. Les prix des services

La ventilation des phénomènes contribuant à la hausse des prix fait ressortir clairement que ce sont les prix des services qui ont progressé le plus fortement (voir Annexe 6).

De janvier 1966 à janvier 1968 les frais de révision d'un brûleur à mazout ont augmenté de 14,10 %, l'abonnement ordinaire mensuel des CFL de 20,16 %, l'abonnement de travail hebdomadaire de 28,92 %. L'abonnement annuel du téléphone a augmenté de 60 %. En ce qui concerne l'évolution des prix des services, le Luxembourg n'occupe pas une position unique, la même évolution pouvant être constatée dans tous les pays ayant atteint un niveau de vie élevé. L'effet sur l'indice des prix est encore parfois amplifié par le fait que les prix des services relevés pour les besoins de cet indice sont aussi automatiquement liés à l'évolution de ce même indice. Tel est par exemple le cas des honoraires perçus par les médecins.

En marge des problèmes que soulève la fixation des prix des services en général, le Conseil Economique et Social s'est vu confronté avec la question des rémunérations des professions libérales et notamment des honoraires perçus par les médecins et les avocats.

Quelles que soient, en effet, les distinctions d'ordre historique ou juridique qui peuvent être invoquées pour distinguer les honoraires des autres rémunérations, il reste qu'ils constituent le prix d'une prestation économique et que rien ne permet de les exclure d'office du champ d'investigation du Conseil Economique et Social.

Celui-ci a estimé que, comme pour les autres branches d'activité, il s'agit d'assurer dans la mesure du possible pour les professions libérales

- une transparence maximale grâce à l'établissement de tarifs fixes ou indicatifs
- la répression d'abus éventuels par les voies appropriées.

Les membres du Conseil, tout en admettant volontiers que le problème ici soulevé ne revêt, pour la politique globale des prix, qu'une importance marginale, estiment que la liberté de fixation de leurs rémunérations dont jouissent certaines professions libérales, peut donner lieu à des abus qu'il convient d'éliminer dans l'intérêt d'une politique générale des prix homogène et équitable.

Dans la mesure où des organismes de recours, constitués par des pairs ne donneraient pas le résultat souhaité en cas d'abus caractérisés, le Gouvernement devrait étudier les moyens pour généraliser la tarification, et/ou organiser plus efficacement la mise en place d'instances judiciaires habilitées à prononcer des sanctions.

44. La concurrence déloyale

Avant de terminer le chapitre sur la formation du prix de vente, le Conseil a estimé utile de toucher brièvement au problème de la concurrence déloyale. Si juridiquement on peut dire que la libre concurrence signifie que tout commerçant peut s'établir sans entraves et qu'il est libre d'essayer d'attirer la clientèle des autres commerçants établis dans la même branche, on constate que dans tous les pays cette libre concurrence trouve des limites dans les règlements et la jurisprudence établie. En général les actes déloyaux sanctionnés peuvent être groupés en quatre catégories, le dénigrement, la confusion, la désorganisation de l'entreprise ou du marché. Au Luxembourg la concurrence déloyale est définie par la loi du 5 juillet 1929 et l'arrêté grand-ducal du 15 janvier 1936. Ce dernier donne en son article 1er une définition assez précise du phénomène. L'article 2 énumère les actes de concurrence déloyale et le Conseil est d'avis que la législation existante est assez complète ainsi qu'en témoigne une jurisprudence abondante. Si l'on voulait compléter la législation existante le Conseil estime qu'il faut vouer son attention plus particulièrement au problème de la vente en dessous du prix d'achat (x) et aux procédés qui, sans qu'ils nuisent particulièrement au commerçant individuel, visent l'ensemble d'une profession et les consommateurs. Le Conseil pense ici surtout à certaines pratiques publicitaires abusives.

(x) Pour autant que les frais d'achat sont imputables directement à un article isolé.

La pratique du "loss leader", qui consiste à vendre avec perte un ou plusieurs articles et qui a trouvé son origine aux Etats-Unis, ne connaît actuellement au Luxembourg qu'une application restreinte. Cela tient au fait que cette politique est propre aux grands magasins à rayons multiples qui essaient ainsi d'attirer le consommateur et qui par la grande gamme d'articles qu'ils vendent peuvent aisément combler cette perte. Comme notre législation ne tolère que les magasins à une branche, cette politique n'a que de faibles chances de succès pour le commerçant luxembourgeois en général. Etant donné cependant la large dispersion de la gamme d'articles dans la branche "alimentation" on croit constater que la pratique du "loss leader" commence à jouer un rôle dans ce secteur. Afin d'éviter ces abus et en vue d'une éventuelle libéralisation de notre législation sur le droit d'établissement, le Conseil Economique et Social recommande de compléter notre législation sur la concurrence déloyale par un texte réprimant ces abus.

5. La détermination de l'orientation de la politique des prix et les moyens à mettre en oeuvre pour réaliser une politique des prix juste et efficace

L'analyse des différents systèmes en vigueur chez nos partenaires de la Communauté économique européenne révèle que les méthodes de contrôle prévues varient de la liberté contrôlée et surveillée à la fixation des prix et au blocage des prix. Mais paradoxalement dans les pays qui, comme la France et l'Italie, disposent de l'arsenal législatif le plus complet, le contrôle des prix semble le moins efficace. Les annexes 3 et 4 du présent avis en fournissent une illustration. Il s'en dégage qu'une législation répressive, même appliquée avec rigueur, ne saurait jamais remplacer efficacement un assainissement des structures.

Au Luxembourg la mission de fixer, de contrôler et de surveiller les prix incombe à l'Office des Prix qui fut créé par l'arrêté-loi du 8 novembre 1944. Dans l'accomplissement de sa mission, l'Office des Prix se base essentiellement sur les lois et arrêtés suivants :

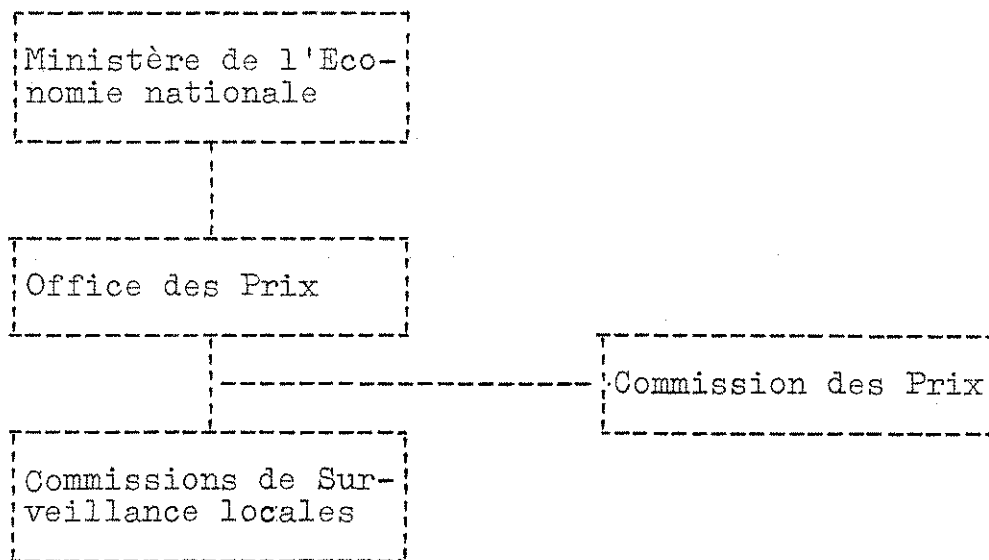
- l'arrêté grand-ducal du 13 novembre 1956 stipulant que toute hausse de prix par rapport au prix de référence de 1956 doit être signalée à l'Office des Prix, respectivement autorisée pour autant qu'elle dépasse 5 %. D'après les experts de l'Office cet arrêté est le plus efficace dont nous disposons en matière de réglementation des prix et cela pour trois raisons. Grâce à cet arrêté le Gouvernement est bien renseigné sur les hausses. Comme toute hausse doit être motivée et signalée à l'Office, toute tentative de fournisseurs indigènes ou étrangers d'augmenter injustement les prix peut être freinée. L'importateur luxembourgeois peut, en se réfugiant derrière cet arrêté, refuser d'admettre des hausses qui lui sont dictées par ce même fournisseur et surtout demander le bénéfice des ristournes de taxes étrangères;

- l'arrêté ministériel du 6 décembre 1957 concernant l'affichage généralisé des prix;
- la loi du 30 juin 1961 qui stipule qu'il est interdit de dépasser les prix fixés et dans les autres cas il est interdit de demander un prix supérieur au prix normal;
- le règlement grand-ducal du 15 février 1964 concernant le prix normal des articles de marque importés. Les dispositions de cette loi ne sont pas toujours respectées. En effet, on a constaté au Grand-Duché les prix de vente pour certains articles qui atteignent le double du prix au consommateur dans le pays d'origine. Le Conseil Economique et Social recommande à l'Office des Prix d'adopter une plus grande fermeté à l'égard des branches où de telles anomalies se présentent et de faire une enquête en vue d'établir les causes de cette anomalie et notamment l'incidence de l'action des intermédiaires, souvent étrangers, sur le prix final;
- le règlement grand-ducal du 9 décembre 1965 portant réglementation des prix imposés et du refus de vente.

Dans ses travaux l'Office des Prix est assisté d'une commission des prix composée de représentants des milieux professionnels. De plus, la loi du 30 juin 1961 autorise les communes à instituer des commissions locales de prix.

Ces commissions ont pour mission de :

- contrôler l'observance des prix maxima et des règles concernant l'affichage des prix et dresser procès-verbal en cas d'infraction;
- signaler à l'Office des Prix toutes les anomalies ou irrégularités constatées en matière de prix.



Toutefois ces commissions locales n'existent que dans certaines communes importantes et leur fonctionnement laisse à désirer en raison de la limitation de leur mission et de leurs moyens. Le Conseil est d'avis que sur le plan national une réorganisation s'impose car l'introduction imminente de la taxe sur la valeur ajoutée requiert un contrôle plus efficace des prix et cela surtout au cours des premiers mois de la mise en oeuvre du nouveau régime fiscal.

51. Le problème posé par l'introduction de la T.V.A.

Comme dans les autres pays de la CEE l'application, au Luxembourg, de la T.V.A. qui remplace les taxes en cascade frappant actuellement les ventes entraînera une modification complète de notre structure des prix. Dans son avis sur le projet d'étude concernant la valeur sur la taxe ajoutée élaboré par l'Administration de l'Enregistrement et des Domaines, le Conseil Economique et Social a analysé tous les aspects de la question et notamment l'incidence sur le niveau des prix que la réforme prévue pour le 1er janvier 1970 comportera.

Il a notamment insisté sur le fait que la stabilité des prix l'emportait, dans la hiérarchie des objectifs que le législateur doit poursuivre, sur la stabilité, dans l'immédiat, des recettes fiscales. Il est arrivé à la conclusion qu'une perte temporaire et unique de recettes fiscales est préférable à une hausse des prix définitive.

Nous nous en voudrions, cependant, de ne pas résumer ici en quelques lignes, les dangers pour la stabilité des prix que comporte l'introduction de la T.V.A. au Luxembourg.

511. Conséquences normales de l'introduction de la T.V.A.

Dans tous les pays où existe un système fiscal indirect à cascade, l'introduction de la T.V.A., même à rendement égal, risque d'entraîner des hausses de prix;

- à cause du déplacement de la charge fiscale.

Il est bien connu que la T.V.A. opère normalement un déplacement de la charge vers l'amont : dans le système à cascade, la charge fiscale, proportionnelle au prix, augmente à chaque stade. Dans un système de T.V.A., la charge fiscale est proportionnelle à la valeur ajoutée qui est normalement plus élevée aux premiers stades du cycle de production et de distribution.

Il y aura des glissements de la charge fiscale à l'intérieur du circuit de production et de distribution, certains stades étant frappés plus lourdement qu'avant, alors que d'autres voient leur charge allégée. Or, le risque existe que les premiers répercuteront largement la charge supplémentaire dans leur prix, alors que les seconds tâcheront de garder pour eux la majeure partie de l'avantage fiscal.

De la sorte, les hausses et les baisses de la charge fiscale se traduisent inégalement dans les prix, seules les hausses étant intégralement répercutées. Le niveau général des prix montera;

- à cause de l'unification des régimes.

Dans ce même avis sur la T.V.A., le Conseil Economique et Social adûment éclairé le fait qu'un régime de T.V.A. n'admet pas, de par sa nature, les nombreuses exceptions, exemptions et régimes de faveur que connaissent les différents systèmes d'impôts sur le chiffre d'affaires (et notamment l'impôt luxembourgeois).

La suppression de ces faveurs entraînera des hausses brutales de prix dans les secteurs concernés, hausses qui devraient théoriquement être compensées par des baisses dans les secteurs qui, jusque-là, étaient soumis à une pression fiscale supérieure à la moyenne. En pratique, le phénomène psychologique de l'inélasticité des prix à la baisse entraînera, ici encore, la répercussion unilatérale des hausses, de sorte que le niveau général des prix augmentera;

- à cause de l'incertitude quant aux prix de revient nouveaux.

Dans tous les cas, l'impôt payé à l'avenir sera plus élevé, mais le prix de revient est abaissé, la T.V.A. ne faisant plus partie du prix d'achat, qui est désormais un prix net.

C'est ce prix net qui constituera la grande inconnue lors du calcul des prix de vente nouveaux. Nous avons assisté, en Allemagne, à un jeu de question-réponse universel, chaque entreprise se renseignant auprès de ses fournisseurs et renseignant elle-même ses clients. Malheureusement, chaque vendeur aura

un souci (légitime) de ne pas "promettre" un prix trop bas, qu'il ne saura éventuellement pas respecter. Il se ménagera une marge de précaution. Son fournisseur l'ayant fait avant lui et son client le faisant lui aussi, le cumul de toutes ces marges entraîne une hausse générale sensible des prix.

Normalement, l'incidence de ce phénomène devra être moindre au Luxembourg qu'ailleurs, vu que la chaîne sera généralement assez réduite, aboutissant rapidement à l'importation. Or, à l'importation, nous connaissons un prix net.

Toujours est-il que, même au Grand-Duché, l'incertitude quant aux prix d'achat tendra à induire une hausse du niveau des prix;

- à cause de l'incidence de la charge pesant sur les stocks et installations existants.

Dans son avis sur la T.V.A., le Conseil Economique et Social a suffisamment montré la nécessité de financer autrement que par la T.V.A. le dégrèvement des anciens impôts faisant partie des stocks et des équipements non amortis existant au 1er janvier 1970.

512. Conséquences inhérentes à la situation spéciale du Luxembourg

Le régime de la T.V.A. assure la détaxation complète et mathématiquement exacte des exportations. Dans la plupart des pays connaissant un système à taxes en cascade, cependant, la détaxation était pratiquement assurée depuis longtemps, au moyen de taux de remboursement forfaitaires. L'exemple allemand a même montré que dans certains cas, la ristourne forfaitaire à l'exportation était supérieure à l'exemption précise sous le régime de la T.V.A.

Les exportations étant exonérées, en moyenne, déjà avant l'introduction de la T.V.A., celle-ci n'entraîne pas, dans ces pays, de déchet fiscal. Si la pression fiscale moyenne pesant effectivement sur la consommation reste constante, le rendement de l'impôt restera le même.

Les exportations luxembourgeoises, au contraire, ne sont dégrevées que très insuffisamment, une grande partie de la charge fiscale continuant à peser sur elles. La T.V.A. fera disparaître automatiquement toute rémanence fiscale à l'exportation. Mais par ce fait même, elle posera notre législateur devant le dilemme suivant :

- ou bien la charge pesant sur la consommation reste constante. Le niveau des prix intérieurs pourra rester stable (sous réserve des remarques faites sub 51), mais le rendement de la T.V.A. sera inférieur à celui de l'ancien impôt sur le chiffre d'affaires;
- ou bien le Gouvernement maintient ses recettes au titre de la T.V.A. La charge grevant la consommation intérieure augmente. Le niveau des prix devra monter.

Même si des considérations budgétaires devaient rendre nécessaires une amélioration ultérieure du rendement provenant de la T.V.A., le Conseil Economique et Social est d'avis que le principe directeur de la réforme prévue doit être avant tout autre celui de sauvegarder, dans l'immédiat, la stabilité des prix (cf. avis sur la T.V.A., titre I in fine).

Des relèvements ultérieurs du taux de la T.V.A. ne poseraient plus des problèmes aussi ardu en matière de politique des prix. L'un des avantages de la T.V.A. sera, en effet, la répercussion précise sur les prix finals de toute variation des taux, les prix nets n'étant plus touchés par de telles mesures. L'exemple allemand (relèvement du taux de 10 à 11 % 6 mois après l'introduction de la T.V.A.) illustre ce fait.

En plus, le Luxembourg est le pays de la CEE qui connaît le taux général de l'impôt sur le chiffre d'affaires le plus bas. Etant donné l'alignement futur des taux dans la Communauté et, surtout, vu les difficultés budgétaires du Gouvernement, il est probable que le taux de la T.V.A. devra être augmenté à l'avenir.

La tentation sera grande, pour le Gouvernement, de profiter du changement de régime pour procéder en même temps à une amélioration du rendement, qui serait ainsi noyée dans l'opération.

Le Conseil Economique et Social déconseille au législateur toute mesure qui contribuerait à rendre (ou à faire apparaître comme) légitime des hausses de prix dont l'importance serait pratiquement incontrôlable au moment de l'introduction du nouveau régime.

Si des raisons budgétaires exigent un relèvement du rendement de la T.V.A., le taux de celle-ci, initialement fixé à un niveau plus bas, pourra être augmenté sans que cette modification ait une quelconque influence sur les prix hors taxes. Le nouvel impôt se prêterait très bien à ce genre d'opération (cf. l'exemple allemand).

513. Mesures à prendre pour contrôler les hausses de prix

Comme nous l'avons vu sub 51, certaines hausses de prix ne pourront pas être évitées. Elles seront d'ailleurs légitimes, les hausses de la charge fiscale indirecte devant normalement être répercutées sur les prix. Nous avons vu aussi que, malheureusement, ces hausses ne seront que très insuffisamment compensées par les baisses de prix spontanées sauf dans les secteurs hautement concurrentiels. Mais ce qu'il faut surtout éviter, c'est qu'une psychose à la hausse provoque un relèvement général et inconsideré de tous les prix, relèvement dont l'importance serait hors de proportion avec l'incidence réelle de la réforme de l'impôt indirect.

Aussi le Conseil Economique et Social suggère-t-il de prendre les mesures transitoires suivantes.

Actuellement sous le régime de l'arrêté-loi du 13 novembre 1956, toute hausse de prix supérieure de 5 % au prix de référence de 1956 doit être autorisée par l'Office des Prix.

Le Conseil Economique et Social estime que de toute façon la base de référence, tout en présentant l'avantage de constituer un point de comparaison fixe, devrait être actualisée pour tenir compte de l'évolution dans certaines branches et pour faire le point des hausses non déclarées, respectivement des prix de produits nouveaux.

L'enquête indispensable à ce sujet devrait être conduite de telle façon que l'Office des Prix dispose d'un inventaire des prix complet et mis à jour au moment de l'application de la T.V.A.

Etant donné le danger de hausses de prix non justifiées dans les premiers mois suivant l'application du nouveau régime, la marge de 5 % prévue par le susdit arrêté-loi devra être ramenée de telle façon que toute augmentation supérieure de 2 %

au nouveau prix de référence soit soumise à autorisation jusqu'au 30 septembre 1970.^{x)} Il va de soi que les stipulations concernant la déclaration préalable de toute hausse inférieure à la marge prévue seraient maintenues.

Pour éviter - comme c'est le cas actuellement - que le prix de référence et le seuil déclenchant l'obligation de demande d'autorisation ne perde toute signification réelle, le Gouvernement, sur base d'enquêtes faites par l'Office des Prix, devra revoir périodiquement et le niveau des prix de référence et le taux des hausses admissibles sur simple déclaration.

Par ailleurs, le Gouvernement, en étroite collaboration avec les Chambres professionnelles, devra veiller à ce que soit entreprise sans délai une analyse par catégories de produits et de services de l'incidence de l'actuel impôt sur le chiffre d'affaires, et dès que les modalités d'application de la T.V.A. sont connues, des répercussions de la réforme fiscale indirecte sur les prix finals.

Le Conseil Economique et Social rappelle à cet égard qu'il est indispensable que les textes des arrêtés d'exécution soient mis à la disposition des milieux économiques intéressés dans un très proche délai. Etant donné la structure très différente des prix de revient, l'incidence cumulée de l'impôt sur le chiffre d'affaires dans les prix de vente variera sans doute fortement d'un groupe de produits à l'autre. La charge fiscale sous le régime de la T.V.A. étant strictement uniforme, il pourra résulter dans certains cas une majoration de charges fiscales supérieure à la marge de 2 % ci-dessus fixée.

Lorsque, et dans la mesure où les résultats de l'enquête seront connus, l'Office des Prix, sur la demande des intéressés, relèvera la marge des augmentations non soumises à autorisation au niveau de l'incidence effective du changement de régime fiscal. La tâche de l'Office des Prix, dans les semaines suivant l'introduction de la T.V.A. sera donc largement allégée.

x) A condition que les délais prévus par les directives du 11 avril 1967 pour l'introduction de la T.V.A. soient respectés dans l'U.E.B.L.

514. Le problème de l'implantation de nouvelles formes de distribution au Grand-Duché

A diverses reprises le Conseil Economique et Social, dans son analyse du mécanisme de la formation des prix, s'est exprimé pour un encouragement de la concurrence et a stigmatisé certaines structures qui nuisent au libre exercice de la compétition.

Certains membres comptent parmi les obstacles à une saine concurrence la législation sur l'accès à la profession existante et plus précisément l'introduction de l'établissement de filiales, de magasins d'une certaine importance et de coopératives de consommation comportant plus d'une branche usuellement distincte, jugement qui n'était pas partagé par tous les membres.

Il a été retenu cependant que ces formes de commerce existent dans tous les pays qui nous entourent. L'argument des dimensions réduites de notre pays, tout en étant valable, est limité dans sa portée par le fait qu'à l'étranger ces formes de commerce se sont adaptées également dans les régions ne dépassant pas l'importance du Luxembourg.

Les avis, quant aux conséquences économiques d'une implantation, chez nous, de ces nouvelles formes de commerce, étant divisés, tous les membres s'accordent cependant pour juger, qu'une libéralisation absolue et sans transition entraînerait selon toute probabilité des conséquences économiques et sociales fâcheuses.

Etant entendu cependant que ces formes de distribution existent partout dans la CEE, et aux abords immédiats de nos frontières, il est hautement probable que dans un avenir prévisible notre situation d'exception dans ce domaine tombera, soit de notre propre initiative, soit sous la pression supranationale.

Dans la mesure où un tel développement est considéré comme inéluctable, fût-ce à très long terme, il importe, dans l'intérêt et des consommateurs et du commerce, de ménager les transitions entre la limitation absolue présente et une libéralisation totale éventuelle. Il se pose dès l'abord un problème fiscal de transfert clandestin de bénéfices, problème qui est largement résolu par les administrations fiscales voisines. Notre Administration fera bien de s'initier à fond à ce problème en faisant éventuellement appel à l'assistance fiscale réciproque prévue par les conventions internationales.

Afin de créer l'instrument qui permette de préparer la structure de notre commerce aux exigences éventuelles de l'avenir, le Conseil Economique et Social donne à considérer que si un changement de la législation actuelle ne s'impose pas, l'interdiction absolue devrait être remplacée par une réglementation offrant la possibilité d'admettre progressivement et un nombre croissant de coopératives de consommation et de filiales, et une diversification graduelle des établissements commerciaux.

Dans l'esprit de ce qui précède, cette opération de libéralisation devra :

- s'étendre sur une période permettant l'adaptation sociale et économique des intéressés;
- prendre en considération les expériences acquises au cours de la libéralisation;
- tenir compte de l'évolution dans la formation professionnelle du commerçant et des techniques commerciales;
- choisir à bon escient les stades conjoncturels sur lesquels les différentes étapes de la libéralisation s'étendront;
- se faire après consultation préalable des milieux intéressés.

Il est bien entendu que cette libéralisation souple et graduelle n'est nullement à considérer comme une concession faite à la concurrence étrangère, même si la législation luxembourgeoise actuelle trouve son origine dans le désir de défense contre une concurrence étrangère trop puissante. Elle doit au contraire armer notre commerce national en vue d'un assouplissement ultérieur de nos législations.

Cependant, le Conseil Economique et Social a pu constater que le commerce, l'artisanat et la petite et moyenne industrie sont actuellement handicapés dans leur développement par les discriminations et vexations auxquelles ils s'exposent dès qu'ils essaient d'étendre leur rayon d'action au-delà des frontières.

Le Luxembourg étant plus que tout autre membre de la CEE menacé par la renaissance d'un protectionnisme national abusif à l'étranger, le Gouvernement devra entreprendre toutes les démarches possibles, et auprès de nos voisins, et dans le cadre des communautés régionales, en vue de garantir une libre circulation réciproque des personnes, des biens et des services.

Elle seule permettra à nos entreprises d'atteindre les dimensions et la vitalité requises en vue de la libéralisation du marché national.

6. Récapitulation des moyens à mettre en oeuvre pour réaliser une politique des prix juste et efficace

Ce chapitre fait la synthèse des conclusions arrêtées dans le présent avis et doit donner une vue d'ensemble des moyens à mettre en oeuvre pour réaliser une politique des prix juste et efficace.

Le Conseil Economique et Social a constaté que la concurrence se faisait dans certains secteurs plus essentiellement sur les prix et que, d'autre part, les consommateurs ne sont pas toujours capables ou disposés de réagir de façon adéquate. Aussi importe-t-il que les autorités prennent des mesures appropriées pour favoriser et pour accélérer l'adaptation de notre réseau de distribution aux structures, aux formes et aux méthodes modernes appliquées chez nos voisins. Par ailleurs, elles devraient encourager les initiatives des organisations de consommateurs, orientées vers une meilleure transparence des prix et des qualités. Le meilleur moyen d'obtenir une évolution favorable des prix reste en effet un marché autorégulateur, basé sur des structures souples et un véritable esprit de concurrence.

Par ailleurs, l'Office des Prix devra améliorer le fonctionnement des mécanismes de contrôle officiels et veiller d'une manière efficace à l'application des lois et règlements grand-ducaux mis à sa disposition et à mettre à jour conformément aux recommandations contenues dans le présent avis. Les plus importantes de ces dispositions sont les suivantes :

- l'arrêté grand-ducal du 13 novembre 1956 stipulant que toute hausse de prix supérieure de 5 % au prix de référence de 1956 doit être autorisée par l'Office des Prix;
- l'arrêté ministériel du 6 décembre 1957 concernant l'affichage généralisé des prix;
- la loi du 30 juin 1961 interdisant de dépasser les prix fixés ou un prix supérieur au prix normal;
- les arrêtés grand-ducaux du 23 février et 23 décembre 1963 défendant les ventes à primes abusives;
- le règlement grand-ducal du 15 février 1964 concernant le prix normal des articles de marque importés;
- le règlement grand-ducal du 9 décembre 1965 interdisant les prix imposés;
- le règlement grand-ducal du 16 août 1968 relatif aux prix maxima des appareils ménagers, électro-ménagers, radios électriques, des téléviseurs, des antennes, des accessoires et pièces de rechange, ainsi que du matériel d'échange et d'installation électrique.

62. Les hausses de prix constatées sont souvent dues à la présence d'intermédiaires étrangers, tandis que les baisses de prix sont rarement répercutées jusqu'au consommateur final; il s'agira de ce fait d'assurer, en premier lieu, une plus grande liberté à notre secteur de distribution. C'est d'ailleurs dans cet ordre d'idées que le Conseil Economique et Social a préconisé dans le présent avis la possibilité de créer des bureaux d'achat à l'étranger respectivement de s'affilier à des bureaux d'achat existants. Il s'est avéré en effet que les commerçants luxembourgeois participant à des réseaux d'achat internationaux en commun, bénéficient souvent de conditions d'achat réservées normalement aux très grands acheteurs; ils n'interviennent cependant dans les frais - souvent considérables - que dans la proportion de leurs achats propres.

63. Quant aux abus éventuels résultant de pratiques commerciales restrictives, le Conseil Economique et Social renvoie à son avis du 22 mai 1968 - CES/P.C.R. (68). Par ailleurs le Conseil Economique et Social recommande au Gouvernement de surveiller les méthodes de vente des fabricants et des représentants généraux établis à l'étranger, eu égard à la politique de concurrence sur le plan communautaire.

64. Nos commerçants ne se préoccupant le plus souvent que de la vente de leurs produits, une formation professionnelle adéquate, réalisée concomitamment avec les Chambres professionnelles concernées et l'Office luxembourgeois pour l'accroissement de la productivité devrait aboutir à amener le commerçant à remplir complètement sa fonction dans le circuit de distribution par une politique d'achat rationnelle, une gestion des stocks adéquate et un calcul serré du prix de revient. Ce n'est que par ces conditions que pourra se développer une concurrence saine et efficace.

Dans cet ordre d'idées nous rendons encore une fois attentif aux distorsions existantes qui proviennent du principe de l'application d'une marge globale sur le prix d'achat.

65. En ce qui concerne la réglementation sur la concurrence déloyale et la pratique du "loss-leader", le Conseil rappelle qu'il faudra compléter notre législation afin d'éviter, dans la mesure du possible, une vente en dessous du prix de revient d'achat.

66. Il est inutile de préciser qu'à l'heure actuelle l'introduction prochaine de la T.V.A. posera de graves problèmes en matière de prix. Outre les mesures préconisées par le renforcement du règlement grand-ducal du 13 novembre 1956, le Conseil Economique et Social recommande une réorganisation et une amélioration du fonctionnement des commissions locales des prix ainsi qu'une collaboration plus étroite avec l'Office des Prix.

Le Secrétaire Général

Le Président

Jean Moulin

Gustave Stoltz

Annexes : 1, 2, 3, 4, 5 et 6.

ANNEXE 1
=====

Répartition des entreprises de détail

1) Entreprises tenant magasin

Situation 1968

Genre de commerce	Total
Alimentation	1 656
Habillement	488
Cuir et chaussures	132
Quincailleries, articles de ménage, meubles, électricité, etc.....	348
Papeteries, maroquineries, parfums, photos, tabacs, etc.....	308
Pharmacies, Drogueries,	83
Bijouteries	86
Vélos, machines	82
Fleuristes	54
Autres magasins	213
Total entreprises de détail	3 450

Sur ces 3 450 entreprises 1 644 (47,6 %) sont cumulées avec une autre activité.

Source : Chambre de Commerce du Grand-Duché de Luxembourg

2) Entreprises ne tenant pas magasin

(sans les représentants et les agences commerciales)

Genre de commerce	Total
Limonades, bières et autres boissons	193
Marchands de bestiaux, produits agricoles etc.....	149
Laitiers	101
Commerce ambulant	55
Occupations commerciales diverses	551
Total entreprises ne tenant pas magasin	1 049

Sur ces 1 049 entreprises, 164 (15 %) sont cumulées avec une autre activité.

Source : Chambre de Commerce du Grand-Duché de Luxembourg

3) Cafés, restaurants, hôtels, pensions

Genre de commerce	Total
Cafés, restaurants et auberges	2 076
Hôtels	265
Pensions de famille	88
Snack-bars	37
Total	2 566

Sur ces 2 566 entreprises, 1 267 (49 %) sont cumulées avec une autre activité.

Source : Chambre de Commerce du Grand-Duché de Luxembourg

ANNEXE 2

=====

Indice des articles luxembourgeois et Indice des articles
importés

Base : 100 en 1965

	Pondé- ration	Au 1er Janvier		
		1966	1967	1968
Indice général	1000	103,12	104,29	107,23
Indice des articles luxem- bourgeois	455	104,26	105,82	110,54
Indice des articles importés	545	102,17	103,02	104,49

Source : STATEC; Cahiers économiques No 41.

ANNEXE 3

=====

Indice des prix de détail : Aperçu international

Base : 100 en 1958

Année	R.F. d'Al- le- magne	Fran- ce	Ita- lie	Pays- Bas	Bel- gi- que	Luxem- bourg 1)	Grande- Bre- tagne	Etats- Unis
1959	101	106	100	102	101	100	101	101
1960	102	110	102	103	102	101	102	102
1961	105	114	104	105	103	101	105	103
1962	108	119	109	108	104	102	109	105
1963	111	125	117	113	106	105	112	106
1964	114	129	124	119	111	108	115	107
1965	118	132	129	126	115	112	121	109
1966	122	136	132	133	120	115,7	126	112
1967	123	140	137	137	123	118,3	129	115
Taux de variation								
1966/65	3,39	3,03	2,33	5,55	4,34	3,30	4,13	2,75
1967/66	0,82	2,94	3,79	3,01	2,50	2,25	2,38	2,68

1) Nouvelle série à partir de 1966, raccordée à l'ancienne.

Source : STATEC; Cahiers économiques No 41.

Annexe 4

**Die Einzelhandelspreise in den größeren Fachgeschäften
und Warenhäusern im April 1968**

**Les prix de détail dans les magasins spécialisés importants
et les grands magasins en avril 1968**

Auszug aus : ALLGEMEINES STATISTISCHES BULLETIN

Extrait du : BULLETIN GÉNÉRAL DE STATISTIQUES

Estratto dal : BOLLETTINO GENERALE DI STATISTICHE

Uittreksel uit : ALGEMEEN STATISTISCH BULLETIN

Extract from : GENERAL STATISTICAL BULLETIN

1968 - N° 9

ISTITUTO STATISTICO
DELLE COMUNITÀ EUROPEE

BUREAU VOOR DE STATISTIEK
DER EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

ANNEXE 5

=====

Les prix de détail dans les magasins spécialisés importants
et les grands magasins en avril 1968 (Extrait)

Articles	Unité	Prix en monnaie nationale		Différence en %
		Belgique	Luxembourg	
1) Produits alimentaires				
Oranges origine d'Italie	1 kg	19,50	22,50	15,39 %
Citrons origine d'Italie	1 kg	23,43	29,08	24,11 %
2) Textiles et Habillement				
Fond de robe	1pièce	201,90	275,00	36,20 %
3) Articles de ménage				
Table de cuisine (sans tiroir)	1pièce	1859,58	2115,00	13,73 %
Cuillère	1pièce	24,24	31,58	30,27 %

Source : Office statistique des Communautés européennes.

ANNEXE 6

=====

Indice des biens matériels et Indice des services

Base : 100 en 1965

Indices	Pon- déra- tion	Année	Jan- vier	Avril	Juil- let	Octo- bre
Indice général	1000	1966	103,12	103,39	103,21	103,59
		1967	104,29	104,73	105,93	106,75
		1968	107,23	108,13	--	--
Indice des biens matériels	867	1966	102,85	103,09	102,66	102,97
		1967	103,72	103,89	105,20	105,96
		1968	106,40	107,42	--	--
Indice des servi- ces	133	1966	104,89	105,31	106,80	107,63
		1967	107,94	110,23	110,69	111,89
		1968	112,65	112,80	--	--

Source : STATEC; Cahiers économiques No 41.