A 2	**2. Rapport annuel du Surveillant des prix**

I. INTRODUCTION ET VUE D'ENSEMBLE 966

II. THEMES CHOISIS 968

1. Baserates SwissDRG 2015: un nouveau benchmarking national 968

1.1 Bases légales de l'examen des tarifs hospitaliers 968

1.2 Jurisprudence actuelle du TAF et réglementation incitative 968

1.3 Le nouveau benchmarking du Surveillant des prix 969

1.4 Conclusion 970

2. Comparaison internationale des prix des médicaments génériques 970

2.1 Des prix nettement plus élevés en Suisse 971

2.2 Mettre en place un système de prix de référence 972

2.3 Conclusion 972

3. Comparaison nationale des tarifs de sauvetage terrestre 2014 973

4. Prestations médicales ambulatoires et TARMED 976

4.1 Méthode de calcul de la valeur du point tarifaire TARMED 976

4.2 Révision totale de TARMED 977

5. Analyse de marché – téléréseau 978

5.1 Le marché pertinent 978

5.2 Position d'UPC sur le marché 979

5.3 Situation de la concurrence 980

5.4 Délimitation alternative du marché – résultat identique 980

5.5 Conclusion 980

6. Télécommunications 980

6.1 Adaptation de la loi sur les télécommunications 981

6.2 Adaptations du service universel 981

6.3 Plaintes dans le domaine des télécommunications 982

7. Observation du marché du fourrage 983

7.1 Résultats de l'observation du marché 983

7.2 Conclusion 986

8. Prix élevés des procédures d'autorisation de construire 986

9. Transports publics – accord additionnel au règlement amiable en vigueur avec les CFF 988

9.1 Vue sur les mesures tarifaires en décembre 2016 989

9.2 Extension de l'offre et évolution des prix 989

10. Des tarifs équitables grâce à une image fidèle et transparente de la situation financière engendrée par MCH2 990

11. Taxes d'eau et d'élimination des eaux usées 992

11.1 Résultats 993

11.2 Conclusion 995

12. Tarifs bancaires : Observation des frais de compte des banques suisses 996
12.1 Démarche de l'observation du marché 996
12.2 Résultats de l'observation du marché 996
12.3 Les exigences du Surveillant des prix 997
12.4 Les questions qui restent à approfondir 998

III. STATISTIQUE 999
1. Dossiers principaux 999
2. Enquêtes selon les articles 6 ss LSPr 1000
3. Prix fixés, approuvés ou surveillés par des autorités selon les articles 14 et 15 LSPr 1002
4. Observations du marché 1006
5. Annonces du public 1007

IV. LEGISLATION ET INTERVENTIONS PARLEMENTAIRES 1008
1. Législation 1008
1.1 Constitution 1008
1.2 Lois 1008
1.3 Ordonnances 1008
2. Interventions parlementaires 1008
2.1 Motions 1008
2.2 Postulats 1008
2.3 Interpellations 1008
2.4 Questions 1008
2.5 Initiatives parlementaires 1009
3. Autres affaires du Conseil fédéral 1009

I. INTRODUCTION ET VUE D'ENSEMBLE

Les secteurs présentant les plus grands déficits en termes de concurrence sont, pour des raisons « naturelles » ou du fait de la réglementation, les **infrastructures**, la **santé** et les **marchés agricoles**. Ce sont des secteurs où l'influence et la responsabilité de l'Etat sont grandes, et c'est en toute logique que le Surveillant des prix les a inscrits parmi ses priorités.

La hausse moyenne des primes de caisse-maladie annoncée pour 2016, qui est de l'ordre de 4 %, est à nouveau préoccupante. Ce taux est nettement supérieur à l'évolution générale des salaires et à la croissance économique. Le secteur de la santé reste donc dans la ligne de mire du Surveillant des prix.

Le **coût des traitements hospitaliers** constitue le principal groupe de coûts pour l'assurance-maladie. Les prestations fournies en milieu hospitalier sont facturées sur la base des forfaits par cas (SwissDRG) depuis 2012, et les premières décisions de principe du Tribunal administratif fédéral (TAF) ont été rendues en réponse aux recours déposés par les partenaires tarifaires. Le Surveillant des prix a développé un nouveau benchmarking national pour l'année tarifaire 2015 afin d'asseoir une pratique en matière de recommandation basée sur les considérations des juges. Il en a résulté un prix de base de 9592 francs, qui sert de référence nationale pour les séjours stationnaires dans les hôpitaux non universitaires de Suisse. Cette valeur se fonde sur les *baserates*, eux-mêmes basés sur les coûts, de 141 établissements de soins somatiques aigus et tient compte des critères fixés par le TAF pour le benchmarking et le calcul des coûts. Le Surveillant des prix a bon espoir que cette nouvelle référence sera bien acceptée par les partenaires tarifaires, les cantons et le TAF.

Le coût des **prestations hospitalières ambulatoires** et des prestations fournies par les médecins en pratique privée a également explosé ces dernières années. Le prix de ces prestations est fixé dans le Tarmed. Le Surveillant des prix exerce régulièrement son droit de recommandation à l'égard du Conseil fédéral et des gouvernements cantonaux afin de freiner la progression des coûts dans ce secteur. Là aussi, il a procédé à une adaptation méthodique de sa pratique en matière de recommandation aux récentes décisions rendues par le TAF. Tous les milieux intéressés s'accordent néanmoins à penser que le Tarmed nécessite une révision, car il repose sur des données obsolètes. On ne peut corriger les erreurs qui entachent la structure tarifaire en modifiant la valeur du point. Le Tarmed doit être révisé de fond en comble. Cette révision, qui se fait attendre, doit être soumise à l'approbation du Conseil fédéral en 2016, ou bien le Conseil fédéral doit lui-même la prendre en main. Le Surveillant des prix suivra le projet avec attention et esprit critique.

Il y a urgence sur le front du prix des **médicaments génériques**. Selon la récente comparaison internationale effectuée par le Surveillant des prix, les prix pratiqués en Suisse sont en moyenne deux fois plus élevés qu'à l'étranger. La nécessité de changer de système pour les médicaments dont le brevet a expiré, et de passer au système de prix de référence, a maintes fois été confirmée. Le Département fédéral de l'intérieur, responsable de ce dossier, a annoncé un projet de loi à ce sujet.

Le secteur des **infrastructures** constitue la deuxième priorité du Surveillant des prix. Les tarifs de **La Poste Suisse** sont généralement restés stables grâce au règlement amiable conclu en 2013. Il y a eu quelques adaptations de prix ponctuelles sur des produits d'importance secondaire, qui ont été globalement réduites de moitié dans le cadre d'une entente informelle intervenue avec la Poste.

Dans le secteur des **transports publics**, un accord additionnel au règlement amiable de 2014 a été conclu avec la branche. Cet arrangement vise principalement à garantir la réalisation de l'objectif de réduction tarifaire globale de quelque 29 millions de francs par an. Les CFF se sont engagés en particulier à offrir, en plus des billets dégriffés convenus, un bon d'une valeur de 10 francs aux titulaires d'un abonnement demi-tarif, pour le moins en 2015 et 2016. Si le montant de 29 millions de francs n'est pas atteint, la branche devra, comme convenu, compenser la différence avec des cartes 9 heures vendues à moitié prix.

L'adaptation de l'indemnité versée aux **exploitants de réseaux électriques** que réclamait le Surveillant des prix en raison de la faiblesse des taux d'intérêt depuis cinq ans sera partiellement mise en œuvre par le Conseil fédéral à partir de l'année tarifaire 2017. Les consommateurs bénéficieront d'une baisse des coûts d'électricité de plus de 170 millions de francs. Le taux d'intérêt réglementaire qui peut être pris en considération dans le calcul de la rétribution pour l'utilisation du réseau à titre d'indemnisation des fonds étrangers investis sera réduit. Malheureusement, le Conseil fédéral ne veut pas imposer l'adaptation de l'indemnisation du capital propre (rendement des fonds propres). Celle-ci continue de se baser sur les rendements qui avaient cours sur le marché avant la crise financière internationale. Le Surveillant des prix souligne la nécessité, dans une prochaine étape, d'adapter également ces taux d'intérêt.

La révision de la loi sur les télécommunications (LTC) a enfin été lancée dans le **secteur des télécommunications**. C'est une bonne nouvelle même si le projet souffre de nombreuses lacunes. Le Surveillant des prix s'est particulièrement réjoui du fait qu'il soit tenu compte de ses recommandations concernant les compétences du régulateur, l'itinérance et les inscriptions dans les annuaires. A ses yeux, la révision de la LTC devrait néanmoins se faire en une seule étape et non en deux comme cela est prévu. Il estime en effet que la réglementation touchant à la neutralité technologique de l'accès au réseau mobile, qui inclut l'utilisation sans discrimination des réseaux de fibre optique et des réseaux mobiles d'opérateurs puissants sur le marché, ne devrait pas être reportée à la révision suivante. En automne 2015, le Surveillant des prix a également donné son avis sur l'adaptation du service universel et ouvert une enquête sur les prix plafonds. Il a en outre terminé son enquête sur les prix des SMS et MMS à valeur ajoutée et effectué une première évaluation de l'augmentation du prix des retransmissions sportives en direct sur Swisscom TV.

S'agissant des tarifs d'**upc Cablecom**, le Surveillant des prix va se limiter à observer le domaine pour le moment. L'analyse de marché et de concurrence menée par la Surveillance des prix est parvenue à la conclusion qu'une concurrence efficace règne maintenant sur le marché en question. Par conséquent, aucun nouvel arrangement n'a été conclu lorsque le règlement amiable est arrivé à échéance fin 2015.

Le Surveillant des prix a réalisé une observation du marché concernant les **émoluments perçus pour les autorisations de construire**. Il existe des différences de prix étonnamment grandes d'une commune à l'autre. Ces écarts résultent des différences existant entre les communes quant à la densité normative, à la précision des contrôles ainsi qu'au degré de couverture des coûts visé, lequel n'a pas été relevé de manière harmonisée mais uniquement sur la base des déclarations spontanées. L'harmonisation des règlements et des notions et la mise en place d'une procédure plus efficiente permettraient aux maîtres d'ouvrage et aux autorités de contrôle de faire des économies. Il conviendrait également de se pencher sur la densité normative.

Dans le *secteur agricole*, le Surveillant des prix s'est penché sur les marges brutes réalisées par les **moulins à fourrage mixte suisses**. Le fourrage représente près de 40 % des consommations intermédiaires de l'agriculture suisse. Les producteurs suisses de viande, de lait et d'œufs dépensent bien plus que les producteurs étrangers pour les aliments destinés aux animaux. L'écart entre les marges brutes des moulins à fourrage frappe par son ampleur et donne à penser qu'il existe un potentiel d'amélioration de la productivité et que la concurrence n'est sans doute pas très forte sur le marché suisse du fourrage. Le Surveillant des prix a demandé aux moulins fourragers de répercuter davantage les économies d'échelle en baissant les prix pour les agriculteurs. Il a également ouvert une enquête pour abus de prix auprès d'un moulin à fourrage. Mais il est probable que seuls la suppression des droits de douane et le libre-échange dans le commerce agricole feront baisser le prix des produits de l'agriculture en Suisse.

Enfin, le Surveillant des prix s'est intéressé de près aux **frais prélevés par les banques** pour la gestion des comptes. Les résultats de son analyse indiquent que les frais de transfert de titres et, dans une moindre mesure, les frais de clôture de compte peuvent constituer une entrave au bon fonctionnement de la concurrence en limitant la mobilité de la clientèle. Le Surveillant des prix a donc enjoint les banques à revoir leurs frais de clôture de compte et leurs frais de transfert de titres et à rendre les informations concernant ces coûts facilement accessibles à leurs clients. Une baisse des frais prélevés pour les transactions sur titres en a même suivi. Par ailleurs, plusieurs banques ont réagi à l'enquête du Surveillant des prix en améliorant la transparence et l'information à la clientèle, ou en exprimant la volonté de le faire. Reste à savoir si les frais prélevés pour la clôture d'un compte et pour le transfert de papiers-valeurs résisteraient au contrôle de la teneur des conditions générales conformément à l'art. 8 de la loi fédérale contre la concurrence déloyale, renforcé depuis le 1er juillet 2012.

Par ailleurs, l'année 2015 a été fortement marquée par l'**appréciation du franc suisse** intervenue au lendemain de la levée du taux plancher décidée le 15 janvier 2015 par la Banque nationale. Cette fois-ci, les avantages de change ont été retransmis aux consommateurs de manière plus rapide et systématique qu'en 2011. L'indice des prix à l'importation, calculé par l'Office fédéral de la statistique (OFS), a fléchi de presque 10 % (état : novembre 2015) par rapport à l'année précédente, ce qui correspond assez précisément à la modification du taux de change de l'euro face au franc suisse. Le prix des biens importés a, selon l'OFS, reculé de 4,4 % durant la même période. Si l'on tient compte des coûts ne dépendant pas du taux de change facturés en Suisse pour les biens importés, cette valeur est relativement bonne. Mais cette moyenne cache le fait qu'il y a des secteurs où les prix n'ont pas été adaptés à l'évolution du taux de change, ou ne l'ont été que de manière insuffisante. On mentionnera ici, par exemple, le prix des revues étrangères importées, ou celui des médicaments, où la comparaison officielle des prix pratiqués à l'étranger repose encore pour certains produits sur un taux de change de 1,29 franc pour 1 euro. Mais dans l'ensemble, le bilan peut, avec toute la prudence qui s'impose, être qualifié de positif en termes de répercussion des avantages de change.

II. THEMES CHOISIS

Quelques thèmes importants traités durant l'année sous revue font l'objet, ci-après, d'une description plus approfondie.

1. Baserates SwissDRG 2015: un nouveau benchmarking national

Le nouveau système de financement des hôpitaux et le nouveau système tarifaire national de rémunération des prestations en soins somatiques aigus «SwissDRG» sont entrés en vigueur début 2012. Les premières années qui ont suivi l'introduction du nouveau système, les négociations entre les partenaires tarifaires ont souvent tourné court. De nombreux tarifs ont dès lors été fixés par les autorités. Depuis, le Tribunal administratif fédéral (TAF) a rendu plusieurs décisions de principe sur la manière de déterminer les baserates *SwissDRG dans le respect des dispositions légales. Les* baserates *servent à calculer les factures hospitalières et représentent, pour ainsi dire, la base de calcul de chaque hôpital. Ils doivent respecter le principe de l'économicité des prestations énoncé par la loi fédérale sur l'assurance-maladie (LAMal) et donc être mesurés dans le cadre de benchmarkings. En se fondant sur la jurisprudence du TAF, la Surveillance des prix (SPR) a mis au point un nouveau benchmarking national pour l'année tarifaire 2015. Il en a résulté un prix de base de 9592 francs, qui sert de référence nationale (forfaits par cas normés selon la gravité) pour les séjours stationnaires dans les hôpitaux non universitaires de Suisse. Cette valeur se fonde sur les* baserates*, eux-mêmes basés sur les coûts, de 141 établissements de soins somatiques aigus et tient compte des critères fixés par le TAF pour le benchmarking et le calcul des coûts.*

1.1 Bases légales de l'examen des tarifs hospitaliers

Comment le Surveillant des prix examine-t-il les tarifs des soins somatiques aigus? Le contrôle des valeurs de base (ou *baserates*) s'appuie sur l'art. 49, al. 1, 5e phrase, LAMal[1]. Il s'effectue *en deux étapes*, en comparant les prix des hôpitaux qui fournissent la prestation assurée dans la qualité nécessaire et de manière efficiente et avantageuse. Dans une *première étape*, il s'agit de relever les coûts d'exploitation et les *prix de base pertinents pour la comparaison (benchmarking)* du plus grand nombre d'hôpitaux possible, en s'appuyant sur les données relatives aux coûts et aux prestations propres à chaque hôpital et en respectant les dispositions légales et la jurisprudence en la matière. Dans une *seconde étape*, il faut procéder à un benchmarking à partir des prix de base relevés. Il en résulte un *prix de base de référence, ou baserate de référence,* dont les hôpitaux doivent tenir compte (cf. notamment les décisions de principe du TAF concernant les prix de base 2012 contestés dans les cantons de Lucerne, de Zurich et de Glaris – C-1698/2013, C-2283/2013 et C-3617/2013, et C-3425/2013, disponibles à l'adresse www.bvger.ch).

[1] «Les tarifs hospitaliers sont déterminés en fonction de la rémunération des hôpitaux qui fournissent la prestation tarifée obligatoirement assurée, dans la qualité nécessaire, de manière *efficiente et avantageuse*.»

1.2 Jurisprudence actuelle du TAF et réglementation incitative

Dans ses décisions concernant les cas zurichois et glaronnais en particulier, le TAF a débattu du benchmarking idéal (cf. les arrêts C-2283/2013, C-3617/2013 et C-3425/2013 précités). Les neuf critères suivants doivent notamment être pris en considération:

1. le benchmarking doit, dans l'idéal, inclure *tous* les hôpitaux de soins somatiques aigus de Suisse, y compris les établissements inefficients;
2. le benchmarking doit être *représentatif*;
3. dans le système des forfaits par cas (système DRG), *les hôpitaux ne doivent plus être catégorisés* pour le benchmarking; des exceptions peuvent être admises durant une période transitoire[2];
4. idéalement, le benchmarking doit porter sur les *coûts* et non sur les tarifs (à l'exception du benchmarking des tarifs);
5. il est admis que les hôpitaux dont les coûts sont en-dessous de la valeur de référence (benchmark) réalisent des *bénéfices résultant de leur efficience*;
6. la valeur de référence nationale ou la valeur de comparaison nationale doit *refléter le baserate des hôpitaux efficients*;
7. il existe plusieurs méthodes pour effectuer un benchmarking et déterminer une valeur de référence: selon les décisions de principe relatives aux cas zurichois et glaronnais, la *méthode du centile* constitue une procédure de benchmarking appropriée;
8. la fixation d'une valeur de comparaison a pour conséquence que les hôpitaux inefficients ne parviennent pas à couvrir leurs coûts, ce qui les *incite à s'améliorer*;
9. les partenaires tarifaires et les cantons disposent d'une *marge de manœuvre* lors de la négociation, de l'approbation et de la fixation du *baserate*.

Le TAF confirme ainsi le changement de paradigme amorcé en 2012 dans le financement des hôpitaux. En particulier, la possibilité pour un hôpital de pouvoir conserver la différence (ou une partie de la différence) entre ses coûts et le tarif de référence issu du benchmarking a fait évoluer le système de financement d'un modèle qui couvrait essentiellement les coûts réels liés à la LAMal vers un *modèle incitatif*, qui prévoit un *«prix fixe»* ou un *«prix plafond»* sous la forme d'une valeur de comparaison nationale, que l'on retrouve dans les modèles de régulation d'autres industries présentant des caractéristiques de monopole naturel (électricité, transport urbain, etc.)[3]. Un tel système génère des incitations plus fortes à

[2] La situation spécifique d'un fournisseur de prestations ne doit être prise en considération que dans des cas exceptionnels dûment motivés et à certaines conditions, qui nécessiteront de fixer ou de négocier des valeurs de base adaptées par rapport à la valeur de référence (cf. décision de principe concernant le cas zurichois, C-2283/2013 et C-3617/2013, consid. 6.8).

[3] Dans la littérature, le mécanisme théorique sous-jacent est appelé «concurrence par comparaison», ou *yardstick competition*.

améliorer l'efficience économique. Le nouveau benchmarking de la SPR s'inspire de régimes de type «contrat incitatif», qui se caractérisent par le fait qu'une partie des bénéfices des fournisseurs les plus efficients (hôpitaux en l'occurrence) profite *aussi aux clients ou consommateurs* (assurance-maladie sociale en l'occurrence).

1.3 Le nouveau benchmarking du Surveillant des prix

Détermination de la valeur de référence nationale

Pour calculer le prix de base pertinent pour le benchmarking de chaque établissement, la SPR a *utilisé les données concernant les coûts et les prestations de la statistique des hôpitaux et de la statistique médicale des hôpitaux de l'Office fédéral de la statistique (OFS)*. Pour l'année tarifaire 2015, elle a ainsi pu se fonder sur les coûts d'exploitation et les données concernant les prestations 2013 *relevés et vérifiés par l'OFS* pour calculer un prix de base solidement étayé pour le benchmarking d'une grande majorité des établissements non universitaires (141 unités). *Le benchmarking de la SPR pour l'année tarifaire 2015 est donc largement représentatif*[4].

En ce qui concerne le *critère de l'efficience*, l'utilisation du 20e centile pour calculer la valeur de référence nationale est indiquée[5]. Elle se justifie par le fait que la LAMal n'impose pas de retenir l'hôpital le plus efficient, mais de choisir *un hôpital efficient* qui serve de référence pour les autres hôpitaux. Les hôpitaux situés dans ou autour de la moyenne peuvent ne pas satisfaire pas au critère de l'économicité visé aux art. 31, al. 1, 46, al. 4, et 49, al. 1, 5e phrase, LAMal: en tout état de cause, un hôpital sur cinq parvient manifestement à travailler à des coûts plus faibles que l'hôpital au 20e centile. Par ailleurs, la valeur de l'hôpital au 20e centile, de 9592 francs, dépasse de plus de 72 % les coûts de l'hôpital le plus efficient (qui affiche un *baserate* de 5568 francs) et de près de 9 % ceux de l'hôpital au 10e centile. Aller encore au-delà de ces inefficiences en fixant une valeur plus élevée ne permettrait en aucun cas de satisfaire au critère de l'efficience[6].

On obtient ainsi une **valeur de référence nationale pour l'année tarifaire 2015**, sous la forme d'un **prix de base, pertinent pour le benchmarking, de 9592 francs** (100 %, y c. utilisation des installations et renchérissement, 20e centile) **pour les hôpitaux non universitaires**.

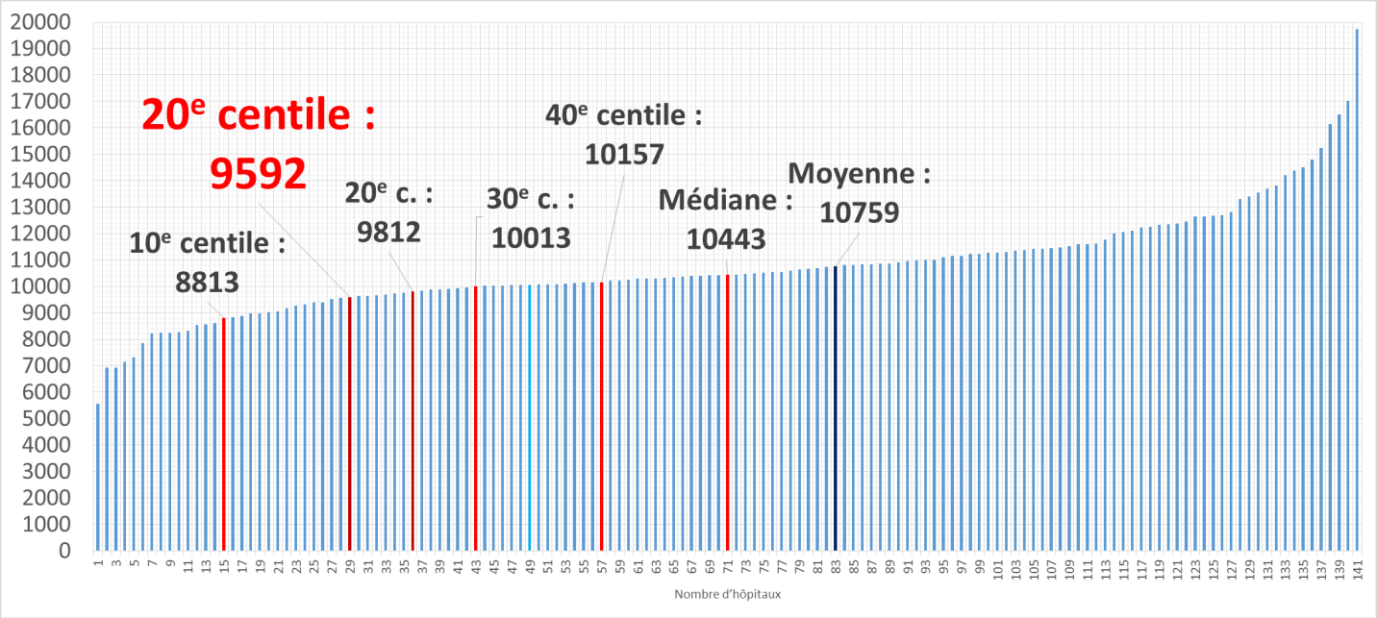
Le graphique ci-après montre la distribution des *baserates* calculés pour les 141 hôpitaux pris en compte dans le benchmarking.

Cf. Shleifer, A., 1985, «A Theory of Yardstick Competition», *Rand Journal of Economics*, vol. 16, nº 3, pp. 319-327.

[4] Le calcul effectué inclut la majorité des établissements de soins somatiques aigus de Suisse: 141 hôpitaux sont pris en compte dans le benchmarking 2015, ce qui correspond *presque à la totalité* des établissements de soins somatiques aigus sans les maisons de naissance. Parmi la population de 160 hôpitaux (hors maisons de naissance), les 5 hôpitaux universitaires ont été exclus, de même que 14 autres hôpitaux de soins somatiques aigus dont les données n'étaient pas utilisables pour diverses raisons.

[5] La valeur de référence nationale a été calculée en classant les 141 hôpitaux par ordre croissant en fonction du *baserate* obtenu et en pondérant de la même manière chaque hôpital ou chaque *baserate*.

[6] Dans des conditions de concurrence parfaite, l'hôpital le plus efficient enlèverait théoriquement la totalité du marché et bouterait les autres établissements hors du marché, à moins que ceux-ci parviennent, avant de faire faillite, à baisser leurs coûts au niveau de ceux de l'hôpital le plus efficient.



Graphique 1 : Distribution des *baserates* basés sur les coûts et pertinents pour le benchmarking de 141 établissements de soins somatiques aigus pris en compte dans le benchmarking national 2015 de la SPR. Il en ressort que, pour l'année tarifaire, la valeur de référence nationale basée sur le 20e centile s'élève à 9592 francs (source des données: statistique des hôpitaux et statistique médicale des hôpitaux de l'OFS, données 2013; calculs de la SPR).

Détermination du bénéfice maximal admis lié à l'efficience

Pour les hôpitaux très efficients, qui présentent des *baserates* calculés nettement *inférieurs* à la valeur de référence nationale (notre base de données compte 6 hôpitaux affichant un *baserate* de moins de 8000 francs), il s'agit finalement de déterminer ***quel peut être le montant maximal du bénéfice lié à l'efficience***.

Le TAF n'est pas entré dans les détails sur ce point. Il semble toutefois clair que, en raison du critère de l'économicité fixé dans la LAMal, des *rendements illimités* ne sauraient être admis, sous peine d'enfreindre les critères de l'économicité et de l'efficience (cf. art. 32, al. 1, et 43, al. 6, LAMal). Pour calculer le bénéfice maximal lié à l'efficience, il est possible de se fonder sur le critère de la marge EBITDA (*earnings before interest, taxes, depreciation and amortization*; en français: bénéfice d'exploitation avant intérêts, impôts, dépréciation et amortissements). Dans une étude de 2014 consacrée aux hôpitaux suisses[7], PwC estime qu'une **marge EBITDA de 10 %** serait souhaitable. Il s'ensuit que le bénéfice (lié à l'efficience) à la charge de l'assurance de base ne devrait assurément pas être plus élevé. **Si la différence du *baserate* calculé d'un hôpital très efficient par rapport à la valeur de référence nationale correspond à une marge EBITDA de *plus* de 10 % (plusieurs cliniques sont concernées), la part du bénéfice qui est supérieure à cette valeur doit être *reversée à l'assurance-maladie sociale et aux organismes responsables des hôpitaux*.** Il s'agit avant tout de faire bénéficier l'assurance-maladie sociale des hôpitaux très efficients.

[7] Cf. PwC Suisse, *Schweizer Spitäler: So gesund waren die Finanzen 2013*, PwC, Zurich, 2014.

1.4 Conclusion

Le nouveau benchmarking du Surveillant des prix est plausible, vu que la valeur de référence de 9592 francs obtenue pour les hôpitaux non universitaires satisfait aux neuf critères fixés par le TAF. De plus, la nouvelle valeur de référence est légèrement supérieure à celle d'une grande communauté de négociation des assureurs et pratiquement égale à la valeur de 9480 francs acceptée par le TAF dans le cas des hôpitaux non universitaires zurichois ayant un service d'urgences pour l'année tarifaire 2012, augmentée du renchérissement pour 2013 (+0,43 %) et 2014 (+0,56 %), soit un prix de base de 9574 francs. Ainsi, l'évolution inquiétante des coûts des soins hospitaliers stationnaires pourrait enfin être freinée, voire bloquée.

2. Comparaison internationale des prix des médicaments génériques

Les médicaments génériques sont nettement plus chers en Suisse qu'à l'étranger, ce que confirme la dernière comparaison de prix réalisée par le Surveillant des prix en 2015. Le Surveillant des prix a comparé les prix publics suisses de 20 substances actives générant un chiffre d'affaires élevé produites par un fabricant de génériques actif à l'international avec les prix de 15 pays de comparaison. Il en ressort que les prix fixés en Suisse sont en moyenne deux fois plus élevés. Ce constat confirme la nécessité de changer de système pour ce qui est des médicaments dont le brevet a expiré, pour passer au système de prix de référence.

La Surveillance des prix a comparé, entre fin juin et fin juillet 2015, les prix publics suisses d'un génériqueur actif à l'international et ceux pratiqués dans les 15 pays européens suivants :

- *pays de référence de l'OFSP :* Allemagne, Autriche, Belgique, Danemark, Finlande, France, Grande-Bretagne, Pays-Bas et Suède. Ce sont

les neuf pays mentionnés à l'art. 34*a* de l'ordonnance sur les prestations de l'assurance des soins (OPAS) qui servent de référence pour l'établissement des comparaisons régulières avec les prix pratiqués à l'étranger ;

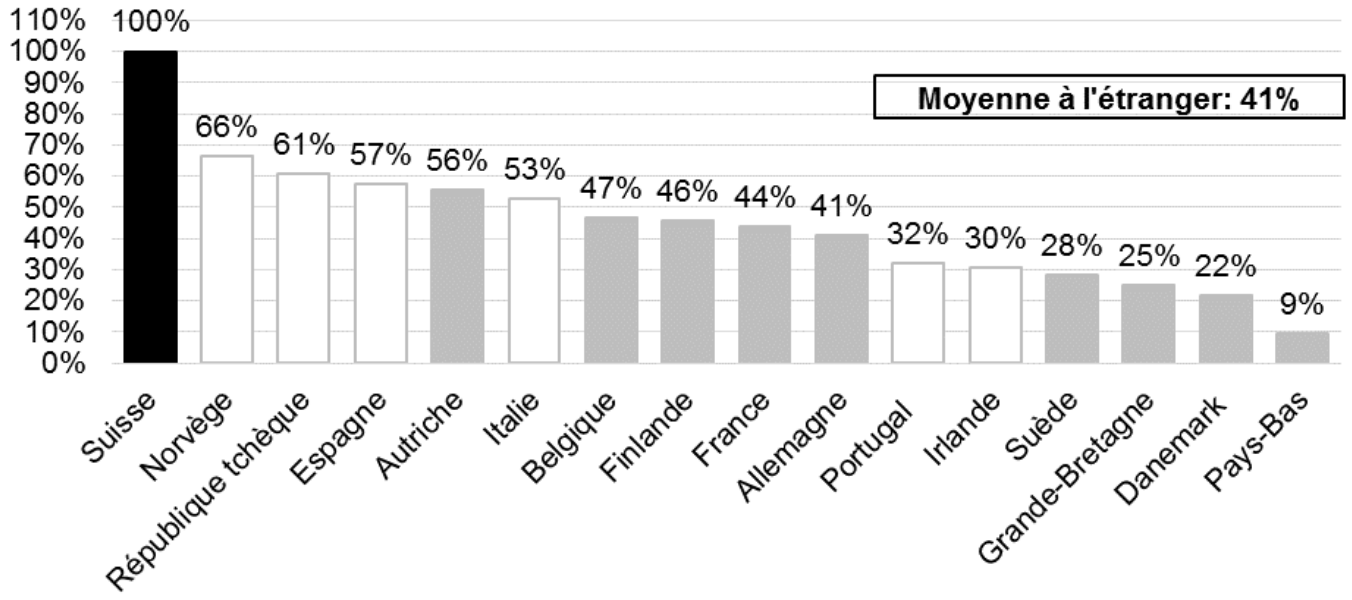
- *autres pays :* Espagne, Irlande, Italie, Norvège, Portugal et République tchèque.

Les résultats ont été anonymisés, car le but premier de la Surveillance des prix n'est pas de critiquer la politique de prix d'une entreprise donnée, mais de mettre en évidence les dysfonctionnements du système suisse de réglementation des prix et à expliquer pourquoi il est urgent et impératif de passer au système de prix de référence.

Si le fabricant choisi ne distribue pas de produits dans un pays de comparaison, la moyenne des autres génériques est utilisée. En Grande-Bretagne, seuls les prix des substances actives sont publiés, sans distinction entre les différents fabricants de génériques, raison pour laquelle la comparaison se fonde, dans ce cas précis, sur le prix de la substance active.

2.1 Des prix nettement plus élevés en Suisse

Le graphique 2 donne un aperçu de la comparaison des prix (le niveau des prix suisses correspond toujours à 100 % ; les relations de prix des pays de référence de l'OFSP sont en gris, les autres en blanc) :



Graphique 2 : Prix des médicaments génériques d'un génériqueur comparés avec15 pays d'Europe occidentale

Les génériques du fabricant choisi sont nettement plus chers en Suisse que dans d'autres pays d'Europe occidentale. Les prix pratiqués en Suisse sont de loin les plus élevés. Le prix moyen pour les 15 pays de comparaison ne s'élève qu'à 41 % du prix suisse. Aux Pays-Bas, les prix des génériques équivalent en moyenne à moins du dixième du prix pratiqué en Suisse. Dans le pays de comparaison le plus cher (la Norvège), les génériques sont en moyenne un tiers meilleur marché.

2.2 Mettre en place un système de prix de référence

L'étude montre que les génériques du fabricant choisi sont nettement plus chers en Suisse que dans d'autres pays d'Europe occidentale. Le problème principal du système de fixation des prix en vigueur est la règle dite de l'écart de prix appliquée actuellement, qui a pour effet d'entraver la concurrence en matière de prix. Contrairement aux prix des préparations originales, ceux des génériques ne sont pas déterminés par comparaison avec les prix pratiqués à l'étranger, mais doivent être entre 10 et 60 % moins élevés que l'original renfermant la même substance active. Cette règle peut avoir un effet néfaste sur la compétitivité-prix étant donné que de nombreux fabricants considèrent que l'écart minimal prescrit est une recommandation de prix implicite. C'est pourquoi la règle de l'écart de prix doit être abolie.

Mis à part leur prix élevé, les génériques représentent également en Suisse une plus faible part de marché en comparaison d'autres pays européens. Comme l'assurance obligatoire prend en charge aussi bien le coût des génériques que celui des médicaments originaux remboursés par les caisses-maladie (parfois avec une quote-part légèrement plus élevée), les patients ne sont pas incités à comparer les prix et à réclamer les préparations meilleur marché.

Il est urgent de changer de système afin d'améliorer la situation globalement insatisfaisante en matière de génériques. L'introduction d'un « système du montant fixe » (également appelé système de prix de référence), est par conséquent tout à fait adéquat. Dans un tel système, tous les médicaments dont le brevet a expiré et les génériques contenant la même substance active ou la même combinaison de substances actives sont classés dans un même groupe, les caisses-maladie ne remboursant plus qu'un montant fixe par groupe. Pour introduire un tel système, la loi sur l'assurance maladie (LAMal) doit être modifiée. Cette modification est en cours auprès de l'OFSP.

Le système du prix de référence à mettre en place en Suisse devrait avoir les caractéristiques suivantes :

- créer un groupe de montant fixe par substance active ou par combinaison de substances actives (c.-à-d. un groupe par code ATC) pour tous les médicaments originaux dont le brevet a expiré et les génériques correspondants ;
- établir le montant fixe en s'appuyant sur les génériques les moins chers (pas nécessairement le moins cher ; la moyenne du tiers inférieur, p. ex.) ;
- adapter régulièrement le montant fixe, par exemple quatre à six fois par an ;
- établir impérativement, tout au moins la première fois, une comparaison avec les prix pratiqués à l'étranger pour déterminer le prix plafond du montant fixe ;
- prévoir des exceptions médicalement justifiées (la reprise d'un prix supérieur au montant fixe par l'assurance maladie sociale dans certains cas isolés);
- envisager une réglementation transitoire prévoyant qu'un médicament déjà dispensé à un patient continue d'être remboursé, ce qui contribuerait à mieux faire accepter l'introduction du nouveau système. Afin de pouvoir néanmoins réaliser des économies substantielles[8] au profit de l'assurance obligatoire des soins, il y a lieu de s'en tenir fermement au montant fixe lui-même et de définir un prix plafond sur la base de la comparaison avec les prix pratiqués à l'étranger.

Le système de prix de référence incite les fabricants de génériques et de préparations originales dont le brevet a expiré à baisser leurs prix. Quant au patient, il a tout intérêt à choisir des préparations bon marché qui lui seront remboursées intégralement. Le patient conserve sa liberté de choix, puisqu'il aura encore un choix. Une seule chose change : qui paie, et combien ?

En Suisse, tous les médicaments (y c. les génériques) doivent d'abord obtenir l'autorisation de Swissmedic, si bien que seuls des médicaments de qualité se retrouvent sur le marché. Un système de « médecine au rabais » – c'est l'expression volontiers utilisée par la branche pharmaceutique – est donc exclu dès le départ. Néanmoins, nous avons aussi droit, en Suisse, à des prix appropriés sans discrimination de prix.

Outre la mise en place du système de prix de référence, diverses mesures devraient être adoptées pour réduire les obstacles auxquels se heurtent les génériques. Ainsi, les fabricants de génériques doivent proposer les emballages dans toutes les tailles de la préparation originale, même dans celles qui ne sont pas rentables. En outre, l'autorisation de Swissmedic pour la mise sur le marché suisse est liée à la satisfaction d'exigences propres à notre pays (p. ex. la notice d'emballage rédigée en trois langues). Voilà des exigences qui devraient être revues.

2.3 Conclusion

La comparaison avec les prix pratiqués à l'étranger consacrée aux génériques a montré, en 2015, que les prix publics moyens d'un fabricant de génériques actif à l'international sont nettement plus élevés en Suisse que dans 15 pays d'Europe occidentale, où les génériques coûtent en moyenne seulement 41 % du prix suisse. Le principal problème résulte de la règle de l'écart de prix, qui prévoit une différence de prix minimale entre les génériques et les préparations originales, différence qui peut être considérée comme une recommandation de prix implicite, ce qui a pour effet pervers d'entraver le jeu de la concurrence. Passer au système de prix de référence permettra de faire baisser les prix et d'accroître la part de marché des génériques, actuellement faible. Ce système prévoit de ranger les préparations originales et les génériques dont les substances actives sont identiques dans le même groupe de montant fixe ; la caisse-maladie ne remboursera plus qu'un montant fixe par groupe (le prix de référence). Il incite les fabricants de

[8] L'introduction du système de prix de référence permettrait à l'assurance de base de réaliser des économies de plusieurs centaines de millions de francs par an ; voir à ce sujet l'étude de la Surveillance des prix d'août 2013, que l'on peut consulter sur www.monsieur-prix.admin.ch.

génériques et de médicaments originaux dont le brevet a expiré à baisser leurs prix. Quant au patient, il a tout intérêt à choisir des préparations bon marché qui lui seront remboursées intégralement. Le système de prix de référence permettra d'économiser plusieurs centaines de millions de francs par an au profit des assurés.

Le rapport complet peut être téléchargé sur le site internet de la Surveillance des prix.

3. Comparaison nationale des tarifs de sauvetage terrestre 2014

La comparaison à l'échelle nationale des tarifs 2014 des services suisses de sauvetage terrestre améliore la transparence dans l'intérêt des cantons et des assureurs. L'analyse montre que les structures tarifaires et, par voie de conséquence, les prix, varient fortement : dans le domaine des transports d'urgence, les organismes les plus chers facturent plus du double des organismes les meilleur marché, et pour les transports de malades sur réservation, même plus du triple.

En Suisse, les **dispositions de droit fédéral** concernant le financement des coûts du sauvetage terrestre sont rudimentaires, ce qui laisse une grande marge de manœuvre aux cantons. D'où l'**hypothèse** selon laquelle la structure tarifaire et le niveau des prix sont très hétérogènes d'un canton à l'autre.

La comparaison tarifaire effectuée porte **uniquement sur les prix** et met l'accent sur le niveau et la structure des prix facturés pour les services de sauvetage. Les aspects relatifs aux coûts et au subventionnement des pouvoirs publics ne sont pas examinés[9]. Une simple comparaison des prix peut renseigner sur le montant des prix facturés au niveau national et améliorer la transparence en matière de structures tarifaires.

La multiplicité des structures tarifaires rend difficile une comparaison des prestations fournies dans les cantons puisqu'il faut additionner plusieurs rubriques tarifaires pour calculer le prix total d'une mission de sauvetage. C'est pourquoi, dans notre enquête, nous avons défini des **missions de sauvetage standard** identiques pour tous les services de sauvetage considérés, et calculé le prix total d'une intervention. Nous avons comparé les tarifs en nous appuyant sur les informations recueillies et en effectuant leur compilation avec un contrôle de plausibilité.

Dans notre analyse, nous nous limitons aux transports primaires[10] et distinguons **trois types d'intervention primaire** :

1. 1er type : intervention d'urgence *avec* fonctions vitales atteintes (transport de sauvetage)
2. 2e type : intervention d'urgence *sans* fonctions vitales atteintes (transport de sauvetage)
3. 3e type : transport de malades sur réservation

Pour chaque type d'intervention, quatre prix ont été recueillis[11]. Notre questionnaire, adressé directement aux offices/départements cantonaux de la santé et aux services de sauvetage, comportait en tout douze questions. Le taux de réponse est satisfaisant étant donné que nous avons reçu au moins un questionnaire rempli en retour par canton.

En compilant les données, il est apparu que dans les formulaires retournés par les cantons/services d'urgence, il n'avait pas été répondu à toutes les questions. Nous nous sommes donc limités dans notre étude aux interventions pour lesquelles nous avons reçu des données d'un maximum d'institutions (il reste ainsi au final huit différents types d'intervention). *La compilation des données a par ailleurs montré que les positions tarifaires (taxe de base fixe, c'est-à-dire indépendante de la quantité, positions tarifaires dépendantes de la quantité telles qu'indemnité par unité de temps, indemnité par kilomètre, etc., supplément de nuit, médecin d'urgence) qui doivent être additionnées pour calculer le prix total varient fortement d'un service de sauvetage à l'autre*. Enfin, nous avons contrôlé la plausibilité des données reçues à l'aide des feuilles de tarifs en calculant nous-mêmes, et en corrigeant le cas échéant, le prix total des différentes interventions. Pour pouvoir mener à bien la comparaison tarifaire, nous avons également veillé à ce que l'ensemble des services de sauvetage facturent effectivement les mêmes prestations ou interventions. Compte tenu de ces adaptations/corrections, il peut arriver que les informations communiquées concernant une intervention diffèrent des chiffres finalement retenus pour la comparaison tarifaire[12].

Les résultats de la comparaison tarifaire sont les suivants pour deux types d'intervention sélectionnés (intervention d'urgence avec fonctions vitales atteintes [type 1] avec médecin d'urgence et sans supplément de nuit, et transport de malades sur réservation [type 3] sans supplément de nuit)[13].

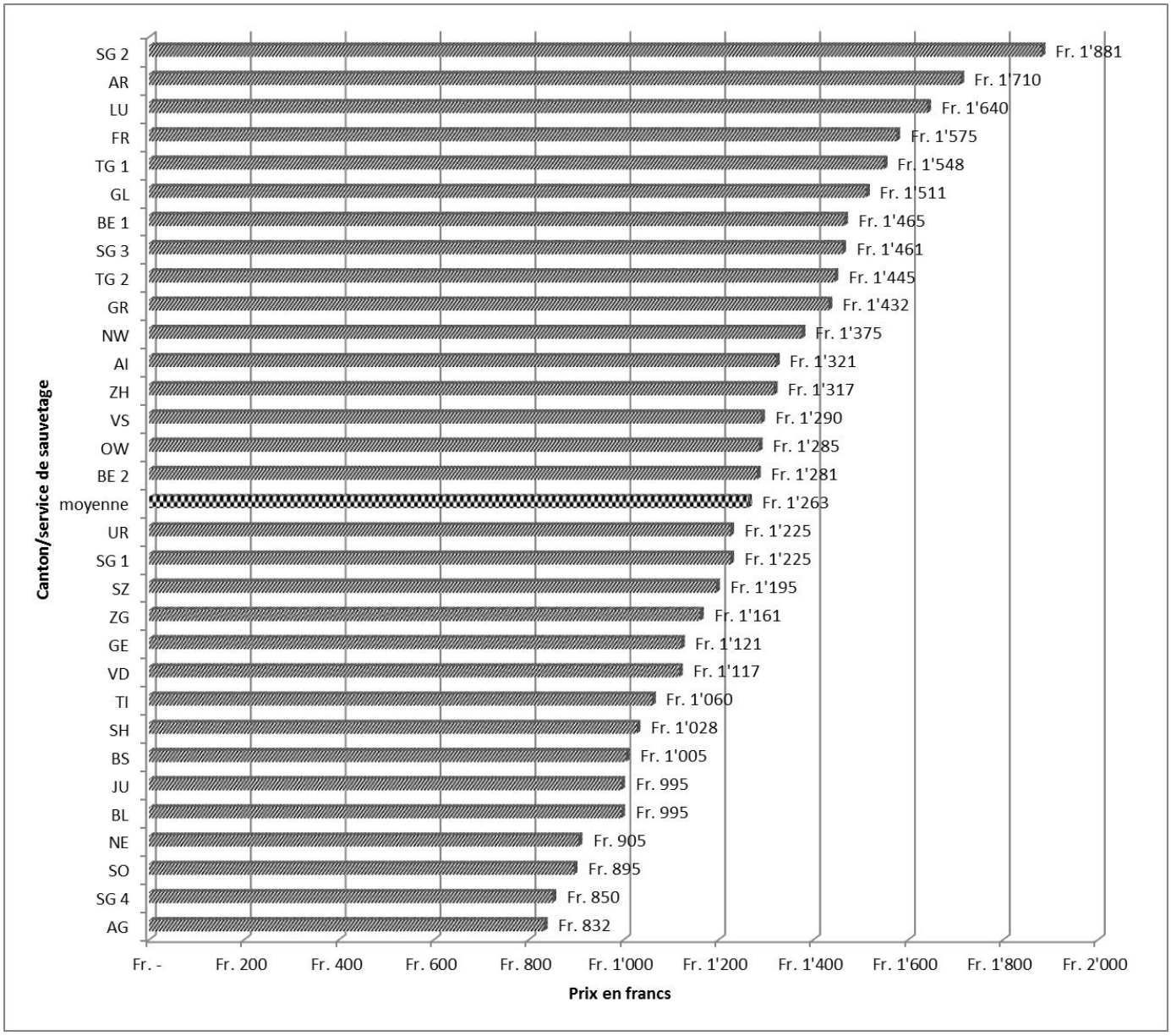
[9] Par conséquent, la comparaison tarifaire actuelle n'indique pas si les prix facturés sont effectivement appropriés ou comment le subventionnement des pouvoirs publics influe sur le montant des prix.

[10] Les transports médicalement nécessaires d'un hôpital à l'autre (transferts ou transports secondaires) n'ont pas été étudiés dans le cadre de notre étude.

[11] Question a) intervention sans médecin d'urgence et sans supplément de nuit ; question b) intervention avec médecin d'urgence et sans supplément de nuit ; c) intervention sans médecin d'urgence et avec supplément de nuit ; question d) intervention avec médecin d'urgence et avec supplément de nuit.

[12] Pour une description complète des modalités de compilation des données, veuillez-vous reporter à la section 5 de notre étude, disponible à l'adresse www.monsieur-prix.admin.ch > Documentation > Publications > Etudes & Analyses > 2015.

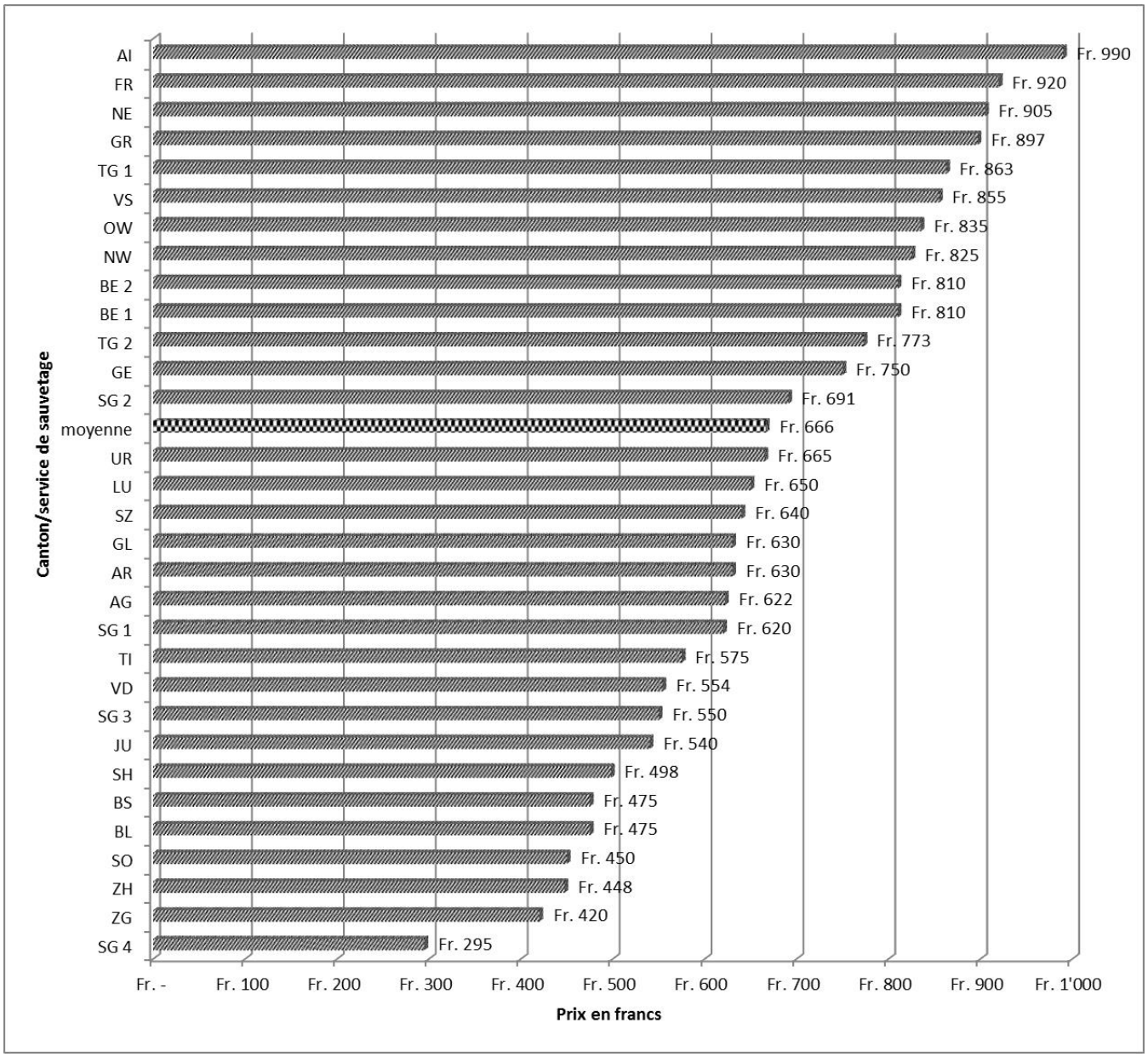
[13] Pour une présentation complète des résultats de la comparaison tarifaire, veuillez-vous reporter à la section 2 de notre étude (lien cité à la note de bas de page précédente).



Graphique 3 : intervention d'urgence avec fonctions vitales atteintes (type 1) avec médecin d'urgence, sans supplément de nuit

Les institutions VGS medicals AG, Rettung St. Gallen et Trans Medical GmbH (SG 2) sont les plus chères (1881 francs) pour les **interventions d'urgence avec fonctions vitales atteintes (avec médecin d'urgence, sans supplément de nuit)**. A l'autre extrémité figurent les services de sauvetage du canton d'Argovie, qui facturent 832 francs pour cette intervention. La valeur moyenne des prestataires cantonaux (v. graphique 3) s'établit à 1263 francs.

Les écarts de prix s'avèrent également très importants pour les autres types d'intervention (types 1 et 2). Pour ces interventions, les institutions les plus chères demandent plus du double de leurs homologues meilleur marché. Même en mettant en regard la deuxième institution la plus chère avec la deuxième meilleur marché, on obtient un facteur d'environ 2, soit de 200 %.



Graphique 4 : transports de malades sur réservation (type 3), sans supplément de nuit

Le service de sauvetage du canton d'Appenzell Rhodes-Intérieures (institution la plus chère) demande 990 francs pour un **transport de malade sur réservation, sans supplément de nuit**. La société SRS Medical GmbH-SRS RD (SG 4 sur le graphique, institution la meilleur marché) ne facture que 295 francs pour cette d'intervention. La valeur moyenne des cantons est de 666 francs.

L'analyse du type d'intervention 3 a révélé que les institutions les plus chères facturent environ le triple des meilleur marché. Si l'on met en regard les deux entités les plus chères avec les deux meilleur marché, on obtient un facteur de 2, soit de 200 %.

Conclusion

L'hypothèse selon laquelle les structures tarifaires et le montant des prix facturés varient fortement en Suisse est confirmée par la présente analyse. *L'organisation globale des services de secours pose particulièrement problème*. La Surveillance des prix trouve dérangeant le fait que des prestations identiques de l'assurance de base donnent lieu à de si grands écarts de facturation. Au vu du comparatif tarifaire, elle estime qu'il y a lieu d'agir à trois niveaux :

1. Au **niveau systémique**, nous recommandons, par analogie aux autres tarifs à la prestation (TARMED p. ex. pour le décompte des prestations médicales), de définir une structure tarifaire nationale applicable aux transports primaires (types d'intervention 1 à 3). Cela facilitera la mise en perspective et permet donc les comparaisons en matière d'économicité demandées par la LAMal pour maîtriser les coûts de la santé.
2. La Surveillance des prix va examiner de plus près les **services de sauvetage les plus chers**. Une analyse plus approfondie du calcul des coûts et des éventuelles subventions sera notamment nécessaire. Sur la base de ces informations, il sera possible de déterminer si les prix facturés sont effectivement appropriés. Pour les prestations à la charge

de l'assurance de base, la Surveillance des prix n'estime pertinents les tarifs de fournisseurs de prestations efficients que s'ils couvrent au maximum les coûts.

3. Nous suggérons d'étudier la possibilité d'abandonner de manière générale le **système de rendez-vous** (système dans le cadre duquel la prestation d'acheminement du médecin d'urgence est facturée séparément), car il semble renchérir globalement les services de sauvetage et gonfler inutilement les coûts de la santé.

4. Prestations médicales ambulatoires et TARMED

Les coûts des prestations hospitalières ambulatoires à la charge de l'assurance obligatoire des soins (AOS) se sont accrus de 66 pourcent entre 2005 et 2014, et ceux des prestations fournies par des médecins en pratique privée, de 34 pourcent. La Surveillance des prix est depuis longtemps très active dans le domaine des prestations médicales ambulatoires et exerce régulièrement son droit de recommandation à l'égard du Conseil fédéral et des gouvernements cantonaux dans le but de freiner la progression des coûts dans ce domaine.

La première partie du présent chapitre expose l'activité de la Surveillance des prix dans le cadre de ses recommandations aux gouvernements cantonaux, tandis que la seconde traite du défi à venir concernant TARMED, à savoir la révision totale de cette structure tarifaire.

4.1 Méthode de calcul de la valeur du point tarifaire TARMED

Dans le domaine ambulatoire, la méthode de la Surveillance des prix consiste à fixer une valeur du point tarifaire TARMED (VPT) en fonction de l'évolution cantonale des *coûts par assuré* pour les prestations médicales ambulatoires concernées (fournies par un cabinet médical ou un service hospitalier ambulatoire, par exemple). Dans les faits, cette méthode s'appuyant sur un budget global n'admet des augmentations de la VPT que si, par exemple, l'augmentation des coûts totaux des prestations médicales ambulatoires fournies par une communauté tarifaire a été moins forte que le renchérissement général des salaires et des prix à la consommation, marge de tolérance incluse. A l'inverse, la VPT est réduite lorsque la hausse des coûts par assuré pour le type de prestations examiné a été plus forte que le renchérissement et la marge de tolérance précités.

Jusqu'à la fin de 2012, la Surveillance des prix calculait la VPT en se fondant sur l'évolution des coûts par assuré d'une communauté tarifaire donnée, de l'année précédant l'introduction de TARMED (année de référence: 2003) jusqu'à l'année pour laquelle elle disposait des coûts par assuré les plus récents. Elle partait du principe que, en dehors d'un renchérissement raisonnable, les coûts par assuré devaient être maintenus à un niveau constant dans l'ensemble. Depuis 2014, elle détermine la VPT de l'année tarifaire t applicable aux cabinets médicaux et aux services hospitaliers ambulatoires sur la base de l'année de référence t-4[14]. L'utilisation d'une **base variable** correspond à la pratique actuelle dans le cadre de la convention sur les prestations et les prix (CPP), conclue entre les assurances-maladie (santésuisse) et les médecins (Fédération des médecins suisses [FMH] et Conférence des sociétés cantonales de médecine [CCM]). Cette convention s'applique uniquement aux médecins indépendants et ne concerne pas les services hospitaliers ambulatoires. Le principe de la CPP est que les coûts ne devraient croître qu'à des conditions particulières, comme l'élargissement du catalogue de prestations.

La deuxième nouveauté introduite par la Surveillance des prix est l'ajout d'une **marge de tolérance** (en plus du renchérissement), qui doit permettre de tenir compte notamment de l'évolution démographique, de la structure de la demande et de l'offre, du catalogue de prestations et des conditions-cadre légales, comme c'est le cas dans la CPP. Ce faisant, la Surveillance des prix répond à la critique formulée par le Tribunal administratif fédéral (TAF) dans son arrêt du 5 mai 2014 concernant la VPT TARMED applicable dès 2010 aux prestations médicales ambulatoires des cabinets médicaux du canton de Neuchâtel (C-6229/2011, consid. 11.3.2). Selon le TAF, considérer uniquement le renchérissement ne permet pas de tenir compte de tous les facteurs qui ont une influence sur l'évolution des prestations. La CPP prévoit une marge d'environ 2,5 pourcent pour ces facteurs (renchérissement compris). La Surveillance des prix estime que la marge de tolérance admise en guise de facteur de correction dans le tarif fixé par les pouvoirs publics doit s'élever à 1 pourcent au maximum, en plus du renchérissement effectif[15]. Pour les années 2012 et 2013, par exemple, la progression acceptable des coûts est ainsi respectivement de 1,35 pourcent et de 1,43 pourcent (renchérissement + marge de tolérance), ce qui correspond à une hausse légèrement moins forte que celle admise par la CPP. Cette solution un peu plus stricte se justifie, en cas d'absence de convention, pour des raisons d'incitation, et est compatible avec la pratique juridique afférente.

Concrètement, la nouvelle méthode de calcul du Surveillant des prix s'oriente sur celle appliquée dans le cadre de la CPP: les coûts par assuré de l'année de référence t-4, sont indexés jusqu'à l'année t-2 sur la base du renchérissement et d'une marge de tolérance de 1 pourcent, pour calculer les coûts théoriques t-2. Les coûts théoriques t-2 sont ensuite multipliés par la VPT t-2 et divisés par les coûts effectifs t-2 par assuré[16].

[14] La Surveillances de prix calcule la VPT à partir des chiffres transmis par santésuisse (base de données).

[15] Le renchérissement est obtenu par addition de l'évolution effective de l'indice des prix à la consommation multiplié par 0,3 (part estimée des frais de matériel) et de l'évolution de l'indice des salaires nominaux multiplié par 0,7 (part estimée des frais de personnel). Ainsi, le calcul du renchérissement se fait de la même manière que pour l'examen des tarifs hospitaliers stationnaires.

[16] Le calcul de la VPT se base sur les coûts par assuré de l'année t-4, indexés jusqu'à l'année t-2. La formule est la suivante:

$$\frac{[coûts\ théoriques\ \ t\text{-}2 * VPT\ t\text{-}2]}{Coûts\ effectifs\ \ t\text{-}2} = VPT\ t;$$

Coûts théoriques t-2 = coûts par assuré de l'année t-4, facteur de correction t-3 et t-2 compris.

Coûts effectifs t-2 = coûts effectifs par assuré de l'année t-2.

Avec cette méthode, l'année de référence (t-4) est liée à l'année pour laquelle on dispose des données les plus récentes (t-2). L'année de référence t-4 s'explique par la nécessité de prévoir au moins 2 ans d'écart afin de pouvoir tenir compte de l'évolution des coûts. L'année de base t-2, quant à elle, tient au fait qu'au moment de la recommandation du Surveillant des prix, les données de l'année t-1 ne sont en général pas encore disponibles (dans la qualité nécessaire).

La nouvelle méthode de la Surveillance des prix, où l'année de référence n'est plus 2003 mais l'année t-4 (où t est l'année tarifaire), respecte également la nouvelle jurisprudence du TAF, selon laquelle le **principe de la neutralité des coûts** n'est plus applicable dès lors qu'une VPT neutre a été fixée après la phase de neutralité des coûts. C'est ce qui ressort de l'arrêt du TAF du 17 septembre 2015 concernant la fixation de la VPT TARMED applicable à partir de 2010 par les «cliniques, institutions et hôpitaux publics et subventionnés» du canton de Berne (C-2380/2012, consid. 7.1). Selon le TAF, l'accord entre les parties sur une VPT a mis un terme à la phase de neutralité des coûts. Ce principe est à l'origine du changement de jurisprudence du TAF par rapport à son arrêt du 30 juin 2009 (C-427/2008) concernant la VPT TARMED 2007 de l'Hôpital du Jura, où une VPT neutre n'avait pas encore été fixée. Dans l'arrêt du 17 septembre 2015, le TAF explique que, contrairement à l'avis de la Surveillance des prix, la cause en question ne peut pas être comparée à l'affaire C-427/2008 jugée le 30 juin 2009 (cf. consid. 4.2.2 et 11.2.3), où une VPT neutre initiale n'avait pas pu être fixée faute de données disponibles sur les coûts et faute de participation du fournisseur concerné. Par conséquent, le TAF a dû constater que, malgré la fin de la phase de neutralité des coûts, la VPT devait être fixée conformément au principe de la neutralité des coûts.

Afin d'éviter que les coûts du secteur ambulatoire ne prennent l'ascenseur, un frein à l'explosion des coûts tel que celui en vigueur pour les médecins indépendants (CPP) devrait être mis en place pour l'ensemble du secteur ambulatoire (c.-à-d. également pour les services hospitaliers ambulatoires).

4.2 Révision totale de TARMED

Les partenaires tarifaires critiquent souvent la structure de TARMED, qu'ils jugent désuète et basée sur des données obsolètes. La Surveillance des prix partage leur point de vue: elle a dénoncé l'état actuel de cette structure dans plusieurs de ses recommandations et avis, et a exhorté les partenaires tarifaires à élaborer une révision. Elle partage en outre la conclusion à laquelle est parvenu le TAF, à savoir que les **erreurs de structure ne doivent pas être corrigées par le biais des valeurs du point tarifaire**, mais au moyen d'une révision de la structure tarifaire. Dans son arrêt du 7 octobre 2015 concernant la VPT TARMED 2011 pour les prestations médicales ambulatoires de l'Ostschweizer Kinderspital (C-2997/2012, consid. 6.2), le TAF a souligné que les partenaires tarifaires pouvaient certes faire valoir le caractère désuet et les insuffisances de TARMED (cf. rapport du Contrôle fédéral des finances [CDF] de novembre 2010, pp. 80 ss. et pp. 94 ss.). Une structure déficiente qui ne représente pas ou plus correctement la réalité risque d'inciter les fournisseurs de prestations à en tirer profit (cf. LUDWIG BAPST, *Tarifpolitik zwischen Markt und Macht*, Volume 2, Chapitre G, Umsetzung der Tarifpolitik: Tarifeinführung und Tarifwartung, pp. 52 ss.). Toutefois, le TAF a précisé que les erreurs structurelles ne devaient pas être corrigées via les valeurs du point tarifaire, mais en révisant la structure (cf. TAF 2014/36, consid. 5.3). Il a donné raison au Surveillant des prix, qui, dans son avis du 28 février 2012, a expliqué que les distorsions ne pouvaient pas être corrigées par l'adaptation de la valeur du point tarifaire au niveau cantonal (document préliminaire 22). Ainsi, le TAF a estimé que les arguments des partenaires tarifaires qui se basaient sur une critique de la structure n'étaient pas recevables, la révision de la structure TARMED n'ayant pas fait l'objet du cas examiné.

Aujourd'hui, tous les milieux intéressés s'entendent pour dire que TARMED nécessite une révision de fond en comble. Les adaptations mineures effectuées depuis l'introduction de la structure tarifaire, en 2004, n'ont pas modifié les paramètres de calcul sur lesquels elle a été fondée, à savoir le revenu de référence, la valeur intrinsèque (niveau de qualification médicale requis), le temps de travail annuel et la productivité. L'évaluation effectuée par le CDF en 2010 parvient également à la conclusion qu'une révision approfondie de TARMED est nécessaire et urgente[17].

Dans sa réponse du 5 juin 2015 à l'interpellation Weibel [15.3182][18], le Conseil fédéral s'est exprimé comme suit sur la nécessité de réviser TARMED: «1./2. Lors de l'élaboration de l'ordonnance sur l'adaptation de structures tarifaires dans l'assurance-maladie, le Conseil fédéral a indiqué que la structure dans son ensemble ne pouvait plus être considérée comme étant adéquate. Sa révision doit donc notamment viser à rétablir son caractère adéquat, c'est-à-dire que le rapport entre la rémunération des différentes prestations doit être approprié.»

Les partenaires tarifaires devaient développer ensemble un concept servant de base pour la révision de TARMED et le soumettre au Conseil fédéral.

Même si les modalités d'une révision et les conditions à satisfaire sont indiquées dans la loi fédérale sur l'assurance-maladie (LAMal) et les ordonnances afférentes ainsi que par la pratique juridique, en été 2015, le département compétent a rappelé aux partenaires tarifaires les conditions-cadre à prendre en considération lors de la révision de la structure et pour son approbation. Ces conditions sont également énumérées dans la réponse du Conseil fédéral à l'interpellation précitée.

Il ressort de la réponse du Conseil fédéral que les partenaires tarifaires devaient achever la révision avant la fin de 2015 et la soumettre pour approbation au Conseil fédéral au début de 2016. Toutefois, il est probable que le calendrier subisse un retard. Dans une prise de position à l'intention de l'Office fédéral de la santé publique (OFSP) relative aux conditions-cadre régissant la révision de la structure tarifaire TARMED et son approbation

[17] Contrôle fédéral des finances (CDF), «TARMED – le tarif des prestations médicales ambulatoires», novembre 2010.

[18] Interpellation Weibel (15.3182). TARMED. Révision de la structure tarifaire.

par le Conseil fédéral, la Surveillance des prix a notamment estimé qu'il conviendrait de fixer un délai pour la présentation du projet de révision totale de la structure tarifaire et de le communiquer aux partenaires tarifaires tout comme les conditions-cadre. L'OFSP n'a pas tenu compte de ce point, les partenaires impliqués dans la révision ayant plusieurs fois souligné que la demande d'approbation de la structure tarifaire révisée serait soumise au Conseil fédéral début 2016. Celui-ci a précisé dans sa réponse qu'en cas de retard, il fixerait un délai.

Hormis les conditions-cadre susmentionnées, la Surveillance des prix demande que les points suivants soient satisfaits dans le cadre de la révision totale en cours de TARMED:

1. La nouvelle structure tarifaire TARMED doit être introduite de manière à respecter le principe de la neutralité des coûts. La base légale de ce principe est l'art. 59*c*, al. 1, let. c, de l'ordonnance sur l'assurance-maladie (OAMal): «un changement de modèle tarifaire ne doit pas entraîner de coûts supplémentaires».
2. Le nombre de positions tarifaires (actuellement supérieur à 4000) doit être fortement revu à la baisse en vue de l'introduction de tarifs forfaitaires. La marge de manœuvre des médecins sera ainsi réduite et les caisses d'assurance-maladie pourront améliorer le contrôle des factures.
3. Après l'introduction du tarif révisé, les fournisseurs de prestations et les assurances devront conclure une nouvelle CPP afin que la croissance des coûts puisse être maîtrisée à moyen et à long terme. Aujourd'hui, une CPP n'existe qu'entre les médecins indépendants et les caisses d'assurance-maladie. Le Surveillant des prix estime que, à l'avenir, tous les partenaires tarifaires devraient adhérer à la nouvelle convention sur les prestations et les prix.

Une fois la révision achevée, la Surveillance des prix effectuera un examen approfondi de la nouvelle structure tarifaire en raison de sa forte incidence sur les coûts de l'AOS (en 2014, les coûts des prestations des cabinets médicaux se sont montés à 6,3 milliards de francs, et ceux des prestations des services hospitaliers ambulatoires à 5,2 milliards de francs, ce qui représente respectivement environ 22 % et 18 % des coûts totaux de l'AOS, d'un montant de 28,7 milliards de francs). Elle soumettra ensuite au Conseil fédéral une recommandation concernant l'approbation obligatoire des tarifs.

Si les partenaires tarifaires ne parviennent pas à s'entendre sur une révision de la structure dans un délai adéquat ou que la structure tarifaire soumise ne peut être approuvée pour d'autres raisons, le Surveillant des prix estime que le Conseil fédéral devrait faire usage de sa compétence subsidiaire en vertu de l'art. 43, al. 5bis, LAMal, et effectuer les adaptations nécessaires de la structure si celle-ci s'avère inappropriée. Dans ce cas aussi, le Conseil fédéral consulterait la Surveillance des prix au préalable.

5. Analyse de marché – téléréseau

Conclu en 2012 puis adapté en 2014, le règlement amiable conclu entre la Surveillance des prix et upc cablecom GmbH (UPC) est arrivé à échéance fin 2015. A la suite de l'annonce par UPC d'une adaptation de son offre et d'une hausse de ses tarifs pour le 1er janvier 2016, le Surveillant des prix a examiné la situation de manière approfondie afin de déterminer si les conditions pour la poursuite de son intervention sur les prix du raccordement au téléréseau restaient réunies après cette échéance. L'analyse de marché publiée le 1er septembre 2015 montre que, actuellement, la concurrence fonctionne dans ce secteur.

Le Surveillant des prix peut d'intervenir si une entreprise qui entre dans le champ d'application de la loi concernant la surveillance des prix (LSPr) augmente ou maintient ses prix de manière abusive (art. 8 s. LSPr). La priorité a donc été de déterminer si UPC entre dans le champ d'application à raison des personnes de la LSPr[19], lequel englobe, aux termes de l'art. 2 LSPr, les accords en matière de concurrence au sens de la loi sur les cartels (LCart) et les entreprises puissantes sur le marché. En l'absence d'indices d'accords en matière de concurrence dans le cas d'espèce, il s'est agi d'établir si UPC est une entreprise puissante sur le marché. Pour ce faire, il a fallu délimiter le marché pertinent et analyser la position d'UPC sur le marché considéré, étant entendu que l'examen avait pour objet le raccordement par câble proposé par UPC, qui comprend une offre de base pour la radio et la télévision, la téléphonie et l'internet (offre de base UPC). Dans un deuxième temps, la question de la concurrence efficace au sens de l'art. 12 LSPr a fait l'objet de clarifications.

5.1 Le marché pertinent

Le marché de produits comprend tous les produits ou services que les partenaires potentiels de l'échange considèrent comme substituables en raison de leurs caractéristiques et de l'usage auquel ils sont destinés (analogie avec l'art. 11, al. 3, let. a, de l'ordonnance sur le contrôle des concentrations d'entreprises). Il ressort de l'analyse effectuée que le marché de produits considéré englobe les offres d'entreprises (offreurs) qui disposent d'une infrastructure permettant de proposer les trois services (radio/télévision, téléphone et internet ; offre combinée « *triple play* ») sous une forme et avec une qualité comparables à l'offre de base d'UPC.

Les offres *triple play* transitant tant par le réseau téléphonique que par le réseau de fibre optique sont substituables à l'offre de télévision contenue dans l'offre de base d'UPC. Elles peuvent donc être attribuées au même marché que celui de l'offre de base d'UPC. Le fait que bon nombre d'offres *triple play* soient de meilleure qualité que l'offre de base d'UPC (internet plus rapide, nombre de chaînes plus élevé, conditions de téléphonie plus avantageuses, etc.), ne remet pas en cause le ca-

[19] Le fait que les marchandises et services considérés relèvent du champ d'application à raison de la matière de la LSPr est incontestable et reconnu, raison pour laquelle celui-ci n'est pas davantage précisé.

ractère substituable de ces offres[20]. Etant donné que la qualité requise pour le déploiement des services ne peut être garantie à l'heure actuelle que par le câble coaxial, le câble de cuivre ou la fibre optique, la délimitation du marché correspond de facto aux offres de raccordement par câble des trois services (marché du raccordement *triple play*). Par contre, n'étant pas équivalentes, la réception de la télévision par voie hertzienne (DVB-T) et celle par satellite ne sont pas substituables à l'offre TV comprise dans l'offre de base d'UPC. Partant, ces deux modes de réception ne relèvent pas du même marché.

Compte tenu de la large diffusion des trois services (TV : 94 %, internet : 91 %, téléphonie fixe : 78,75 % des ménages)[21] et de la disponibilité géographique limitée des offres de fibre optique (26 %), celles-ci ne peuvent être considérées comme substituables que par un nombre très limité de clients et ne sont par conséquent pas pertinentes pour la fixation des prix. C'est pourquoi, que l'on souhaite comptabiliser ces offres dans le marché de produits ou que l'on estime qu'il s'agit là de l'expression négligeable d'une clientèle de niche n'a pas d'importance pour la présente analyse. Si l'on ne comptabilise pas ces offres dans le présent marché, il faut en revanche tenir compte de leur influence (aussi minime soit-elle) lors de l'examen de l'impact qu'ont sur la concurrence les offres étrangères au marché.

Le marché géographique comprend le territoire sur lequel les partenaires potentiels de l'échange sont engagés du côté de l'offre ou de la demande de produits ou services qui composent le marché de produits (art. 11, al. 3, let. b, de l'ordonnance sur le contrôle des concentrations d'entreprises). Il s'agissait par conséquent de déterminer où les consommateurs sollicitent les offres *triple play*. Les services sont systématiquement demandés au lieu de domicile des clients. Par définition, UPC ne propose ses produits et services que dans les territoires que couvre la société. Un consommateur qui vit dans un territoire non desservi par UPC n'a par conséquent aucune possibilité de choisir UPC comme fournisseur. Cela n'a donc aucun sens d'analyser la position d'UPC sur des territoires dans lesquels elle n'est même pas active. Il importe dès lors de limiter le marché géographique pertinent aux territoires couverts par UPC (zone de couverture d'UPC)[22].

Il ressort des résultats relatifs au marché de produits et au marché géographique qu'il faut limiter le marché pertinent aux offres de services transitant par le câble coaxial, le câble de cuivre et la fibre optique sur le territoire couvert par UPC.

5.2 Position d'UPC sur le marché

Fin 2014, UPC comptait 1 387 100 clients pour un chiffre d'affaires global de 1294 millions de francs[23]. Ces cinq dernières années, UPC a racheté près d'une centaine des 220 réseaux câblés régionaux indépendants existants et a ainsi consolidé sa position de plus grand câblo-opérateur de Suisse[24]. Les câblo-opérateurs disposant systématiquement d'un monopole géographique, ils ne sont pas en concurrence.

Son plus sérieux concurrent actuellement est Swisscom, leader du marché du raccordement *triple play*. En 2014, Swisscom comptait 2 778 000 clients de téléphonie fixe (le nombre de raccordements pourrait être légèrement supérieur)[25] et réalisait un chiffre d'affaires net de 11 703 millions de francs[26]. Il convient de souligner, eu égard aux segments des services individuels, que Swisscom possède davantage de clients qu'UPC tant pour l'internet que pour la téléphonie fixe et ce, aussi bien dans la zone de couverture d'UPC que dans l'ensemble de la Suisse. C'est uniquement dans le secteur de la télévision qu'UPC totalise plus de clients que Swisscom. Toutefois, Swisscom a regagné beaucoup de terrain en la matière. Bien que Swisscom ne propose que depuis 2006 une offre de télévision et, partant, une offre *triple play* complète, le nombre de clients TV a depuis dépassé le million. Si cette tendance se poursuit, il y a lieu de penser que Swisscom comptera bientôt plus de clients TV en Suisse qu'UPC[27].

Il existe par ailleurs – même si elle est relativement modeste par rapport à Swisscom – une concurrence exercée par Sunrise (avec env. 400 000 raccordements actifs) et des fournisseurs locaux de fibre optique, tels que Quickline ou Netplus. Sunrise, qui n'est actif dans le secteur de la télévision que depuis 2012, a porté sa clientèle TV à 0,11 million (fin 2014)[28].

Comme il est généralement plus avantageux pour les clients de souscrire l'ensemble des services auprès d'un même fournisseur, la plupart des clients souscrivant à l'offre TV via le câble de cuivre ou le réseau de fibre optique dans la zone de couverture d'UPC sont des clients ayant quitté UPC au profit de la concurrence. Swisscom a ainsi gagné des parts de marché conséquentes dans le domaine *triple play*, dans lequel UPC a pour sa part enregistré une perte de clientèle.

[20] La réciprocité du caractère substituable n'est pas requise, cf. REINERT/BLOCH, in : AMSTUTZ/REINERT, Basler Kommentar zum Kartellgesetz, Art. 4 Abs. 2, Rz. 104.

[21] Statistiques de l'Office fédéral de la statistique (OFS) 2012-2014, consultable à l'adresse www.bfs.admin.ch (25.11.2015).

[22] La limitation de ce territoire aux frontières de la Suisse est implicite.

[23] Indications tirées du site internet d'UPC, consultable à l'adresse http://www.upc-cablecom.ch/fr/about/qui-sommes-nous/unternehmen/chiffres/ (13.6.2015).

[24] NZZ du 14.4.2015, article (en allemand uniquement) « Quickline hegt Ambitionen », consultable à l'adresse http://www.nzz.ch/wirtschaft/drittgroesster-schweizer-kabel-tv-anbieter-1.18524160 (15.5.2015).

[25] Traditionnellement, Swisscom propose un raccordement incluant la téléphonie, conformément à l'obligation de fournir le service universel. En réponse aux souhaits de la clientèle, des raccordements combinés sont de plus en plus souvent proposés sans téléphonie fixe. Swisscom consent dans ce cas un rabais à ses clients.

[26] Rapport annuel 2014 de Swisscom, pp. 14 et 60, consultable à l'adresse http://report.swisscom.ch/sites/swisscom-report.ch/files/documents/pdf/swisscom_geschaeftsbericht_2014_fr.pdf (13.6.2015).

[27] Cf. article du 5.8.2015 du Blick online (en allemand uniquement) « UPC Cablecom laufen die TV-Kunden davon », consultable à l'adresse http://www.blick.ch/news/wirtschaft/schon-wieder-17300-weniger-upc-cablecom-laufen-die-tv-kunden-davon-id4042614.html (12.8.2015).

[28] Article (en allemand uniquement) « Entwicklung Telekommarkt Schweiz 2010 – 2014 » de Telekomzentrum Schweiz GmbH, consultable à l'adresse http://www.telekomzentrum.ch/index.php/infografiken-reader/entwicklung-des-schweizer-telekommarktes-2010-2014.html (16.6.2015).

Les concurrents potentiels d'UPC sont légion. Il s'agit principalement de fournisseurs en puissance qui pourraient prendre pied sur le marché avec une offre *triple play* utilisant le réseau câblé en cuivre ou le réseau de fibre optique. Pour ces fournisseurs, l'entrée sur le marché est relativement aisée puisque l'utilisation conjointe des réseaux d'infrastructure de fibre optique est garantie par les gestionnaires de ces infrastructures. De surcroît, ces fournisseurs ont de belles perspectives d'expansion géographique, d'autant que le développement du réseau de fibre optique est activement promu à l'heure actuelle.

Les partenaires de l'échange sont les clients finaux eux-mêmes (c.-à-d. les locataires ou les propriétaires de logements ou d'immeubles) et les régies d'immeubles locatifs. L'atomicité des clients finaux et la structure hétérogène des régies rendent difficile l'émergence d'un pouvoir de négociation fort. De surcroît, les régies peuvent répercuter les coûts sur les locataires, de sorte qu'elles n'ont aucun intérêt particulier à empêcher les augmentations de prix ou à se regrouper pour opposer un contrepoids efficace à UPC.

Au vu de ce qui précède, la concurrence actuelle et potentielle doit être considérée comme forte. Par contre, les partenaires de l'échange ont relativement peu de poids. Certes, on peut dire qu'UPC détient encore une importante part de marché et a affaire à des partenaires d'échange plutôt faibles. Dans ce contexte, il y a lieu de penser qu'UPC exerce une influence particulière sur le marché et est donc puissante sur celui-ci. Mais UPC est confrontée à une concurrence forte, tant actuellement que potentiellement.

5.3 Situation de la concurrence

La clientèle d'UPC dispose d'offres comparables à l'offre de base d'UPC vers lesquelles elle peut se rabattre sans grand effort. La charge administrative et les risques inhérents à un changement de fournisseur ne sont pas disproportionnés et sont, en partie, l'expression de la libre concurrence. Ils ne sauraient dès lors constituer des obstacles insurmontables à un changement de fournisseur. UPC dispose d'un avantage concurrentiel certain étant donné que la taxe de base pour le raccordement par câble d'UPC est parfois automatiquement perçue avec le loyer. Il ne faut pas pour autant y voir, de manière globale, un élément déterminant.

Aujourd'hui, il n'y a pas de dysfonctionnement majeur des mécanismes clés de la concurrence. Certains indices concrets suggèrent qu'UPC s'efforce, par différentes mesures, d'optimiser l'engagement des ressources, d'adapter les produits et les capacités de produits aux spécificités du marché, et de développer de nouveaux produits et de nouveaux modes de production. Il n'y pas non plus, actuellement, d'indice d'une éventuelle collusion entre UPC et Swisscom.

Pour toutes ces raisons, il y a lieu de partir du principe qu'une concurrence efficace s'exerce actuellement sur le marché considéré.

5.4 Délimitation alternative du marché – résultat identique

Il y a des raisons objectives à une délimitation du marché axée sur la diffusion par câble de programmes télévisés dans la zone de couverture d'UPC. Certes, UPC est puissante sur ce marché, mais cette position est toute relative compte tenu de la concurrence actuelle et potentielle. Plusieurs indices suggèrent que la concurrence s'exerçant sur ce marché est efficace. Rien n'indique actuellement qu'UPC et Swisscom agissent en collusion sur ce marché, de sorte qu'on ne peut pas parler actuellement de position dominante collective.

5.5 Conclusion

Les conditions régissant le marché analysé ici ont énormément changé ces dernières années. Le passage à la télévision numérique, en particulier, a permis de proposer dans presque toute la Suisse des offres de haute qualité pour la télévision, y compris via le réseau téléphonique . En outre, toujours plus de clients font appel à un seul fournisseur pour accéder à l'ensemble des services, c'est-à-dire la télévision, l'internet et la téléphonie fixe (*triple play*). Sur le plan des infrastructures, le développement du réseau de fibre optique offre une alternative supplémentaire aux téléréseaux. Par ailleurs, pratiquement tous les clients d'UPC ont accès à d'autres offres d'un ou plusieurs fournisseurs. L'offre Swisscom TV totalise à elle seule plus de 1,2 million de ménages abonnés. En vertu des dispositions en matière d'accès que prévoit la loi sur les télécommunications (LTC), des fournisseurs tiers comme Sunrise peuvent aussi proposer des services *triple play* d'un niveau de qualité identique en s'appuyant sur l'infrastructure de Swisscom, ce qui crée de la concurrence sur le marché de détail.

Les frontières entre concurrence insuffisante et saine concurrence sont poreuses. Les informations à disposition à ce stade suggèrent toutefois fortement que la concurrence fonctionne de plus en plus efficacement. Une fixation du prix de détail pour le raccordement au réseau câblé d'UPC n'est ainsi, à l'échéance du règlement amiable en vigueur, plus pertinent. Cela pourrait même prétériter, en fonction des circonstances, le développement du marché et de la concurrence. Toutefois, étant donné que le marché est dominé par deux grands acteurs, Swisscom et UPC, il n'est pas exclu que la situation de concurrence fasse l'objet d'une nouvelle évaluation. Dans ce contexte, il paraît nécessaire que le Surveillant des prix continue de suivre de près l'évolution du marché.

6. Télécommunications

En 2015, le Surveillant des prix a soutenu dans les grandes lignes le projet de révision partielle de la Loi sur les télécommunications (LTC) qui souffre de nombreuses lacunes. Il s'est particulièrement réjouit que ses recommandations concernant les compétences du régulateur, le roaming et les inscriptions dans l'annuaire aient été reprises. Le Surveillant des prix est néanmoins d'avis que la révision de la LTC doit se faire en une seule étape et non en deux comme il est prévu. La neutralité technologique de la régulation de l'accès au ré-

seau, qui concerne l'usage en commun sans discrimination des réseaux en fibre et des réseaux mobiles des opérateurs puissants, ne devrait pas être reportée à une deuxième révision de la loi.

En automne 2015, le Surveillant des prix a donné son avis sur l'adaptation du service universel et ouvert une enquête sur les prix plafonds. Il a en outre terminé son enquête sur les prix des SMS et MMS à valeur ajoutée et effectué une première évaluation de l'augmentation de prix des retransmissions sportives en direct sur Swisscom TV.

6.1 Adaptation de la loi sur les télécommunications

Le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) a présenté en 2015 un projet de révision partielle de la LTC. Comme annoncé par le Conseil fédéral dans son rapport 2014 sur les télécommunications relatif à l'évolution du marché suisse des télécommunications et aux enjeux législatifs y afférents, la révision de la loi ne touche qu'aux lacunes urgentes. Il est prévu d'observer le marché et de modifier uniquement au besoin dans une seconde étape la régulation touchant à la neutralité technologique de l'accès au réseau. Le Surveillant des prix a pris position sur le projet du DETEC en réitérant son avis publié dans son rapport annuel 2014 selon lequel la révision actuelle de la loi doit se faire en une seule étape et non en deux. Il s'agit en particulier d'éviter que la loi ne soit rapidement obsolète en réglant uniquement l'accès au cuivre dont l'importance diminue continuellement. La **neutralité technologique**[29] prévue dans une deuxième étape doit donc être incluse dans la révision actuelle. Ceci afin d'une part de garantir la sécurité du droit et d'inciter à investir, et d'autre part de baisser les prix très élevés en Suisse en améliorant les conditions-cadre de la concurrence. Le Surveillant des prix regrette également qu'aucune **régulation de l'accès au réseau mobile** ne soit prévue, alors que les parts de marché des opérateurs démontrent clairement une forte position de Swisscom et que les **prix sont élevés** en comparaison internationale. Selon lui, les conditions d'accès des MVNO (Mobile Virtual Network Operator) doivent en particulier être réglées de manière à stimuler la concurrence et baisser les prix.

Le Surveillant des prix approuve **l'élargissement des compétences de la ComCom** (intervention ex officio et arsenal d'interventions), ce qui va dans le sens de la demande effectuée au Conseil fédéral conjointement par la ComCom, la ComCo et le Surveillant des prix en 2008 (Voir le DPC 2008/5, p. 803). Il sera désormais plus clair dans quels marchés il y a une dominance et quels prix doivent être alignés sur les coûts. L'intervention de la ComCom sera également plus efficace grâce à sa compétence d'intervention et la diversité des instruments à sa disposition.

Le Surveillant des prix se réjouit que la révision partielle de la LTC prévoie des solutions pour baisser les prix du **roaming**. Le Surveillant des prix a publié une note de synthèse à ce sujet en 2012 en y incluant des recommandations, dont une partie a été reprise dans la révision. Celle-ci prévoit ainsi la possibilité d'édicter des prescriptions sur les modalités de la facturation et la possibilité d'obliger les fournisseurs à permettre à leurs clients de recourir à l'étranger à des prestations d'itinérance de fournisseurs tiers. Le Surveillant des prix approuve ces mesures, tout en regrettant qu'elles ne doivent pas être obligatoirement implantées. La révision prévoit également la conclusion d'accords internationaux et, sur cette base, l'instauration de prix plafonds. Le Surveillant des prix est d'avis qu'il ne faut pas exclure d'emblée la possibilité de fixer des prix plafonds unilatéralement, c'est-à-dire sans accord international, lorsqu'aucune autre solution ne fonctionne.

Le Surveillant des prix salue la modification de la réglementation de **l'accès aux données d'annuaire.** La révision prévoit de donner aux éditeurs la possibilité d'accéder à l'ensemble des données d'annuaire dont l'opérateur de télécommunications dispose sur ses clients. L'amélioration de l'accès aux données d'annuaire est une recommandation de longue date du Surveillant des prix qui ne peut donc que se réjouir de cette modification (voir le DPC 2013/5, p. 927). Les éditeurs doivent avoir accès par exemple à l'e-mail ou la rubrique que le client fournit à son opérateur en vue d'une publication dans l'annuaire. Selon lui, un meilleur accès aux données d'annuaire des abonnés de Swisscom est une condition nécessaire pour permettre l'entrée d'un nouveau concurrent à local.ch et pour améliorer le référencement des personnes et des entreprises en Suisse avec de nouveaux produits et des prix compétitifs.

6.2 Adaptations du service universel

La concession actuelle de service universel en matière de télécommunications expire le 31 décembre 2017. Une nouvelle concession doit être octroyée par la Commission fédérale de la communication (ComCom) avec effet au 1er janvier 2018. Dans ce but, le Conseil fédéral va définir d'ici mi-2016 l'étendue future des prestations du service universel en modifiant l'Ordonnance sur les services de télécommunication (OST). L'Office fédéral de la communication (OFCOM) a mis en consultation publique le 29 septembre 2015 un projet d'adaptations du service universel sur lequel le Surveillant des prix a pris position.

Le projet prévoit de nouvelles offres de base avec des prix plafonds (offre de service téléphonique fixe incluant les communications nationales et deux entrées dans l'annuaire pour maximum 27.20 francs par mois hors TVA, offre d'accès à Internet sans numéro de téléphone avec un débit garanti de 3000/300 kbit/s pour maximum 44.85 francs par mois hors TVA et offre complète de service téléphonique fixe et d'accès à Internet pour maximum 58.75 francs par mois hors TVA). En vertu de l'art. 14 de la Loi sur la surveillance des prix (LSPr), lorsqu'une autorité législative ou exécutive de la Confédération, d'un canton ou d'une commune est compétente pour décider ou approuver une augmentation de prix, elle prend au préalable l'avis du Surveillant des prix. Le Sur-

[29] La neutralité technologique signifie que la loi doit traiter de manière égale les différentes technologies. Par ce principe, les conditions d'accès au réseau des opérateurs dominant le marché sont réglées sans égard au fait qu'il s'agisse d'un réseau en cuivre, d'un réseau en fibre optique, d'un réseau câblé ou d'un réseau mobile.

veillant peut proposer de renoncer en tout ou partie à l'augmentation de prix ou d'abaisser le prix maintenu abusivement. Il va donc soumettre son avis sur les prix plafonds prévus au Conseil fédéral avant sa décision. Une comparaison avec les produits existants sur le marché n'a pas suffi pour juger de la valeur des nouvelles prestations et de la hauteur des prix plafonds. La méthodologie utilisée par l'OFCOM pour déterminer les prix plafonds ainsi que les informations du rapport explicatif ne permettaient pas non plus à la Surveillance des prix d'évaluer les prix plafonds. En particulier, une analyse de la demande et des coûts lui était encore nécessaire. **Le Surveillant des prix a par conséquent entrepris en 2015 un examen des prix plafonds du service universel en vue d'effectuer une recommandation formelle envers l'autorité compétente, le Conseil fédéral, avant sa décision prévue à mi-2016**.

L'OFCOM prévoit **l'abandon de la technologie TDM** (Time-Division Multiplexing), sur laquelle reposent les raccordements analogiques et numériques ISDN, au profit de la technologie IP (Internet Protocol). A partir de 2021, le concessionnaire ne sera plus tenu de fournir à ses clients une interface analogique ou numérique de type ISDN, alors même que de nombreux terminaux utilisent encore la technologie TDM, comme les téléphones d'ascenseurs, de secours ou les systèmes d'alarme. Un changement précoce sera **très coûteux** pour les petites et moyennes entreprises qui devront moderniser leurs installations. En outre, le système actuel fonctionne et les propriétaires ne comprennent pas pourquoi ils doivent changer de technologie si celle-ci les satisfait. Selon le Surveillant des prix, c'est aux industriels de provoquer le changement technologique en apportant la preuve que la nouvelle technologie est meilleure et moins coûteuse que l'ancienne, et non à la Confédération de provoquer ce changement. Le Surveillant des prix a pris publiquement position pour que **l'obligation de maintenir la technologie actuelle soit garantie** dans le service universel dans un plus grand délai que prévu, jusqu'à ce que le remplacement d'une installation soit nécessaire et que la nouvelle technologie convainque les propriétaires. Les **coûts de passage** à la nouvelle technologie doivent également être mieux estimés avant d'autoriser le changement.

6.3 Plaintes dans le domaine des télécommunications

Le Surveillant des prix reçoit de nombreuses plaintes dans le domaine des télécommunications. Certaines doivent être résolus en modifiant la LTC ou ses ordonnances d'application, certaines concernent le comportement de l'entreprise et nécessitent un soutien juridique et finalement certaines nécessitent un examen des prix. Suite à des plaintes, deux examens approfondis des prix ont été entrepris en 2015.

SMS et MMS à valeur ajoutée

La Commission de la concurrence (COMCO) a reçu une plainte en 2011 de l'association suisse des prestataires de services à valeur ajoutée, la SAVASS (Swiss Association Value Added Services), au sujet du comportement des opérateurs mobiles dans le domaine des SMS et MMS à valeur ajoutée. En juillet 2014, elle a transmis le dossier à la Surveillance des prix, afin qu'en tant qu'autorité compétente dans les abus de prix, elle examine si les opérateurs mobiles demandent des prix surélevés aux prestataires de services à valeur ajoutée. La Surveillance des prix a terminé en 2015 son examen et expose ci-après ses principales considérations.

Les SMS et MMS à valeur ajoutée ont été conçus pour permettre à des abonnés mobiles de commander au moyen d'un SMS à un numéro court des contenus électroniques (tels que photos, chat, informations, codes, sonneries) à un prestataire de services à valeur ajoutée, de recevoir ce contenu au travers du réseau mobile par SMS ou MMS et de payer ce service en règle générale au moyen de sa facture auprès de son opérateur mobile. Le prestataire de services à valeur ajoutée passe un contrat avec chacun des opérateurs mobiles pour régler notamment le prix demandé par l'opérateur pour la commande, le transport et la facturation du SMS ou MMS à valeur ajoutée transitant sur son réseau mobile.

Le marché des services à valeur ajoutée mobiles s'est modifié ces dernières années avec le développement de **l'Internet mobile** et des smartphones. Les contenus électroniques peuvent désormais être distribués par de nouveaux canaux (sites Internet, applications pour smartphone, e-mails ou réseaux sociaux). En même temps, des **moyens de paiements** en ligne se sont développés par la possibilité d'enregistrer le numéro de sa carte de crédit ou d'une carte prépayée auprès d'un service de paiement en ligne (Paypal par exemple). Ces nouvelles possibilités se manifestent par une baisse du nombre de SMS et de MMS à valeur ajoutée au profit du transfert de données mobiles. En conclusion, plusieurs possibilités s'offrent désormais aux prestataires de services à valeur ajoutée pour diffuser et facturer leurs services aux abonnés téléphoniques.

Selon notre examen, une **nouvelle forme de SMS et MMS** à valeur ajoutée se développe. Il permet à un client de commander et de payer un produit courant tel qu'une boisson à un automate de Selecta, un timbre-poste, un abonnement de ski ou un billet de train en envoyant un SMS à un numéro court. Le produit peut être transporté sur le réseau mobile par SMS ou MMS (timbre-poste), mais peut aussi être distribué d'une autre manière (par exemple par courrier, par e-mail ou par retrait à un automate). La valeur de cette forme de SMS ou MMS à valeur ajoutée tient principalement dans la méthode de paiement qu'elle offre, qui ne nécessite ni transfert d'argent physique, ni terminal de paiement. Ce moyen de paiement est en concurrence avec d'autres en développement, comme le « Six Multipay Mobile Buy » qui lie une carte de crédit à un numéro de téléphone, le « PostFinance Mobile Payment », qui lie un compte PostFinance à un numéro de téléphone, le « PayByPhone » qui lie un compte bancaire à un numéro de téléphone, ou encore le « Paymit », une application de paiement sur smartphone. Il s'agit ici d'un marché récent et en évolution, dont les besoins des consommateurs ne sont pas encore bien connus et les possibilités techniques doivent encore être établis. Ainsi, autant les opérateurs mobiles sont mis sous pression pour offrir des produits innovants, adaptés aux besoins des consommateurs et à un prix compétitif, autant les prestataires de

service ont une forte position de négociation aux vues des alternatives.

Sur la base de son examen, le Surveillant des prix est arrivé à la conclusion **qu'il n'existait pas pour l'instant d'indice d'abus de prix au sens de la LSPr**. Il n'a donc pas ouvert de procédure formelle sur les prix demandés par les opérateurs mobiles aux prestataires de services à valeur ajoutée dans le domaine des SMS et MMS à valeur ajoutée.

Retransmissions sportives en direct sur Swisscom TV

Swisscom a décidé d'uniformiser ses prix des retransmissions sportives en direct fournies par Teleclub, les « Teleclub Sport Live Events », dès le 9 juin 2015 à **5.00 francs**, indépendamment des différents supports (TV, Online, smartphones, tablettes) et de la définition (définition standard ou haute définition). Pour les retransmissions diffusées en définition standard sur la box Swisscom TV, il en résulte une augmentation de 1.50 franc. Pour les retransmissions diffusées en haute définition sur la box Swisscom TV, l'augmentation est de 0.50 franc. Pour finir, les retransmissions qui ne sont pas diffusées sur la box Swisscom TV (Swisscom TV air, Swisscom TV air easy ou online), il en résulte une baisse de prix de 5.50 francs à 5.00 francs.

Les augmentations de prix ont mené à un **nombre important d'annonces** auprès du Surveillant des prix. Celui-ci a effectué en 2015 une première évaluation de la situation et a également demandé à Swisscom de prendre position à ce sujet.

Dans le domaine de la diffusion de sport en direct via Pay-TV, la Commission de la concurrence (COMCO) a également ouvert une enquête en avril 2013. L'enquête préalable avait conclu à l'existence d'indices de violations de la loi sur les cartels commises par Swisscom et Cinetrade, respectivement par Teleclub, leur fournisseur de télévision payante. Une partie de l'enquête de la COMCO porte sur les prix de l'offre de Teleclub sur Swisscom TV. Pour son analyse, la Surveillance des prix doit par conséquent considérer les résultats de l'enquête de la COMCO, qui n'étaient pas encore accessibles en 2015. Vu ces considérations, le Surveillant des prix **attend les résultats de la COMCO** avant d'effectuer une analyse plus poussée de la situation.

7. Observation du marché du fourrage

Le fourrage représente près de 40 % des consommations intermédiaires de l'agriculture suisse. Plus il est cher, plus la production indigène de viande l'est aussi. Dans le cadre de ses activités d'observation du marché, le Surveillant des prix a analysé les marges brutes réalisées par les moulins à fourrage mixte suisses. L'écart entre les marges brutes frappe par son ampleur et donne à penser qu'il existe un potentiel d'amélioration de la productivité et que la concurrence n'est sans doute pas très forte sur le marché suisse du fourrage. Les producteurs suisses de viande, de lait et d'œufs dépensent bien plus que leurs collègues étrangers pour les aliments destinés aux animaux. Et quand le fourrage est cher, la viande l'est aussi. Seuls l'abaissement des droits de douane et la réduction des marges et des coûts peuvent contribuer à faire baisser les prix de la viande en Suisse.

Il y a dix ans, le Surveillant des prix avait étudié pour la première fois la marge brute des moulins à fourrage mixte suisses et étrangers et conclu que celle des moulins à fourrage suisses oscillait entre 13 et 18 francs le quintal, la valeur inférieure étant toutefois très incertaine[30]. Selon les estimations de la Surveillance des prix, les marges brutes des moulins à fourrage mixte suisses étaient, en règle générale, 50 % plus élevées que dans les pays voisins. L'objectif premier de la présente observation du marché est de déterminer si et dans quelle mesure, le cas échéant, ces marges brutes ont changé.

7.1 Résultats de l'observation du marché

Parmi les 23 entreprises qui ont pris position, 22 ont fourni des informations concernant les marges brutes dans la **production d'aliments pour porcs à l'engrais** (et 21 concernant les prix de vente et les frais d'acquisition de matières premières). S'agissant des marges brutes dans la production d'aliments pour porcs à l'engrais, l'évaluation des résultats établit une valeur médiane de 13,75 francs par 100 kg de fourrage mixte et une valeur moyenne comparable (14 francs). Les marges brutes varient fortement, la plus petite se situant en dessous de 10 francs et la plus élevée dépassant les 30 francs. Même sans tenir compte des extrêmes, des différences étonnantes subsistent, puisque le rapport entre la valeur la plus faible et la valeur la plus élevée reste du simple au double. Ces disparités peuvent être dues à des différences dans les coûts de production (conseil et transport inclus) et dans les marges bénéficiaires. Les prix de vente des aliments pour porcs à l'engrais oscillent généralement entre 53 et 64 francs le quintal. En moyenne non pondérée, les moulins utilisent 76 % du revenu des ventes pour l'achat de matières premières.

En ce qui concerne la **production d'aliments pour le bétail laitier**, les informations de 22 entreprises ont également pu être évaluées. Il s'agit des mêmes que celles qui se sont exprimées sur les aliments pour porcs à l'engrais. La valeur médiane de la marge brute pour les aliments destinés au bétail laitier s'élève à 14.60 francs pour 100 kg et la moyenne à 16 francs pour 100 kg. La marge brute des aliments pour le bétail laitier est donc comparable à celle des aliments pour porcs à l'engrais. Comme pour les aliments destinés aux porcs à l'engrais, les marges brutes varient ici fortement: sans prendre en considération les valeurs extrêmes, le rapport est également d'environ 1 pour 2. Ici aussi, cela peut s'expliquer par les différences dans les coûts de production et les bénéfices. Les prix de vente se situent principalement entre 52 et 66 francs le quintal, ce qui représente des valeurs similaires à celles du fourrage mixte destiné aux porcs à l'engrais. Cette grande différence de prix s'explique en partie par les différents mélanges utilisés, mais elle peut également être un signe du manque de concurrence. Le prix des aliments pour le bétail laitier

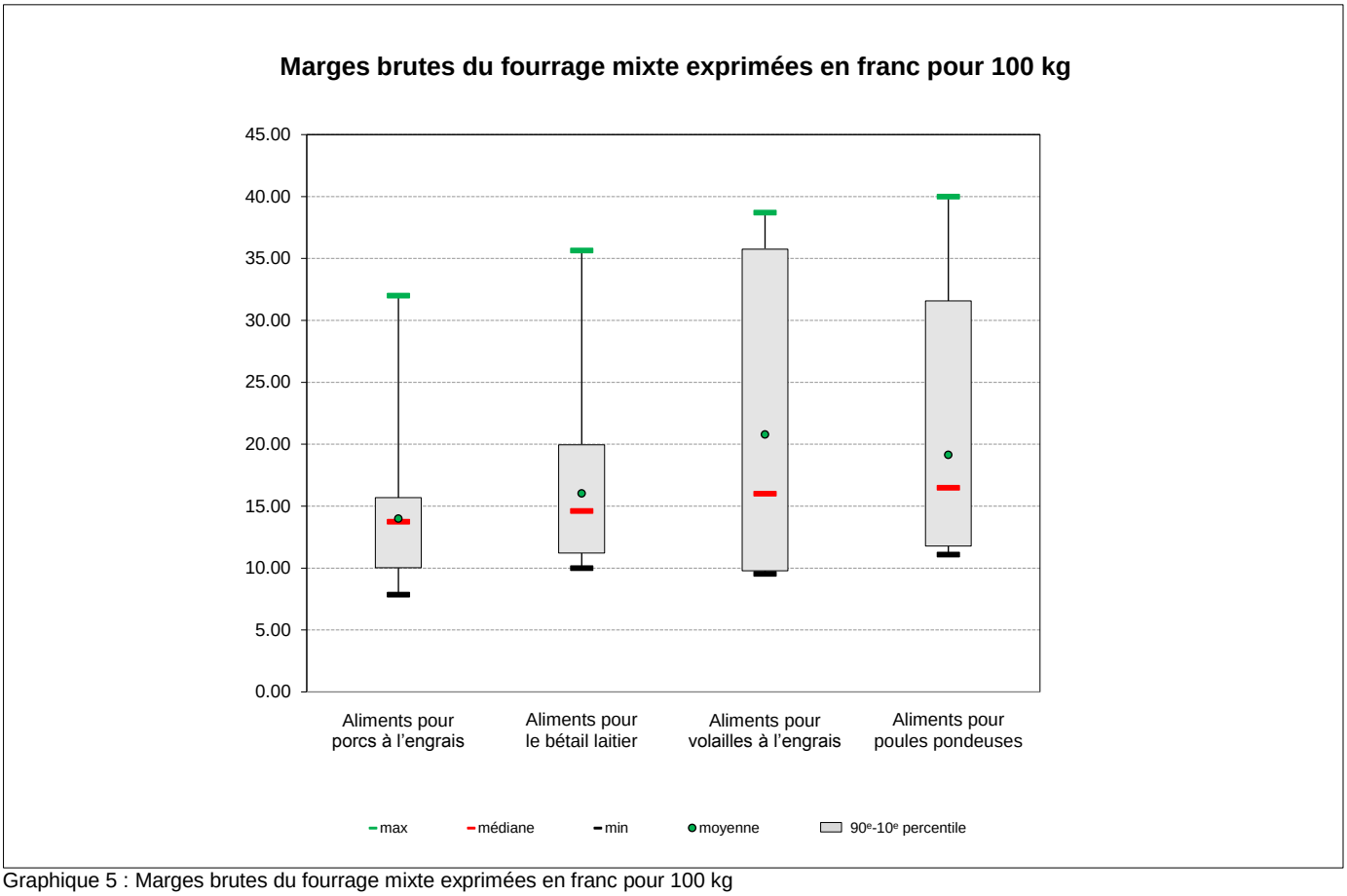
[30] Surveillance des prix (2006): Hohe Schweizer Mischfutterpreise und Protektionismus für Futtermittel-mühlen: Analysen und Vorschläge der Preisüberwachung zur Stärkung der Landwirtschaftsbetriebe. Disponible uniquement en allemand: www.monsieur-prix.admin.ch > Thèmes > Divers > Agriculture.

est lui aussi déterminé principalement par les coûts d'acquisition des matières premières, et les moulins consacrent également les trois quarts du prix de vente à l'achat de matières premières.

Les moulins produisant des **aliments pour volailles à l'engrais** sont nettement moins nombreux que ceux qui vendent des aliments pour porcs à l'engrais ou pour le bétail laitier; notre enquête a reçu neuf réponses. Cela pourrait s'expliquer par l'intégration verticale en amont plus forte dans la production d'aliments pour volailles à l'engrais que dans la production d'aliments pour porcs à l'engrais ou pour le bétail laitier. Dans le cas présent, l'intégration en amont signifie qu'une entreprise (p. ex. Migros ou Coop) a acquis une ou plusieurs entreprises qui la précède dans les étapes de la production afin d'optimiser la structure organisationnelle. La valeur médiane de la marge brute s'élève à 16 francs pour 100 kg. En raison du caractère extrême des valeurs et du peu d'indications reçues, la moyenne est moins significative. Comme pour les autres types de fourrage mixte, environ les trois quarts du prix de vente sont consacrés à l'achat de matières premières.

Douze entreprises ont fourni des renseignements sur la **production d'aliments pour poules pondeuses**. La médiane de la marge brute, qui se monte à 16.50 francs pour 100 kg, est comparable à celle du fourrage destiné aux volailles à l'engrais. On observe également pour ce type de fourrage une grande différence entre les marges brutes. Le rapport entre la marge la plus élevée et la marge la plus faible se situe autour de 1 pour 2 (sans prendre en considération les extrêmes). Les prix de vente au quintal oscillent souvent entre 58 et 71 francs, ce qui est comparable aux prix des aliments pour volailles. Ici aussi, le prix du fourrage mixte est principalement déterminé par les coûts liés à l'achat des matières premières (72,6 %).

Le graphique suivant montre différents éléments statistiques concernant les marges brutes selon le type de fourrage: le moins cher, le plus cher, la moyenne et la médiane. Le rectangle du milieu représente tous les moulins fourragers à l'exception des 10 % affichant les marges les plus élevées et des 10 % ayant les marges les plus faibles (valeurs interpolées).



Graphique 5 : Marges brutes du fourrage mixte exprimées en franc pour 100 kg

Comme mentionné plus haut, une grande partie du fourrage est destinée aux porcs à l'engrais et aux vaches laitières. Si on considère le volume de production dans le calcul de la valeur médiane de la marge brute des quatre types de fourrage mixte, il en résulte une valeur moyenne de 14.60 francs. Le Surveillant des prix part du principe que la marge brute moyenne pour tout type de fourrage mixte (pas seulement les quatre types qui font l'objet de l'analyse) devrait se situer dans cet ordre de grandeur. Si on compare cette valeur avec la marge déterminée il y a près de dix ans (de 13 à 18 francs les 100 kg, la valeur inférieure étant toutefois très incertaine), on peut déduire que les moulins à fourrage ont augmenté leur productivité au cours des dix années passées. Les économies d'échelles croissantes ont dû jouer un rôle essentiel.

Comme l'illustre l'exemple des quatre types de fourrage, le prix à la consommation est principalement déterminé par le coût des matières premières, qui représente trois quarts du prix payé par le consommateur final. Une baisse des coûts des matières premières aurait une influence importante sur les prix à la consommation. Une grande partie des matières premières, notamment les céréales fourragères et les aliments protidiques, est importée. Les céréales fourragères font l'objet de droits de douane destinés à protéger la production nationale, qui s'élèvent actuellement à environ 12 francs par quintal[31] [32]. Le plus souvent, les aliments protidiques, notamment le soja, ne font l'objet d'aucune protection douanière, ni pour une période, ni pour des produits particuliers à base de soja[33]. Pour le soja, les droits de douane s'élèvent actuellement à 1 franc, une valeur qui a été retenue pour les aliments protidiques dans le cadre du calcul effectué. La moyenne pondérée de la protection douanière de ces deux types de matières premières devrait se situer autour de 7 francs[34]. Outre les droits de douane, des contributions au fonds de garantie sont prélevées sur les produits importés. Celles-ci s'élèvent pour la plupart à 5 francs par quintal et servent à financer les réserves obligatoires de denrées alimentaires[35]. Si on additionne les droits de douane (7 francs) et la contribution au fonds de garantie (le plus souvent 5 francs), on obtient un montant maximum de 12 francs par quintal.

Les marges brutes sont le deuxième levier principal permettant de faire baisser les prix du fourrage mixte et par là-même de réduire les coûts à la charge des producteurs de viande et de lait. Les différences étonnamment importantes entre les marges brutes sont au moins en partie dues aux processus de production, dont l'efficacité est inégale, et à la grande disparité des marges bénéfi-

[31] En ce qui concerne les droits de douane, voir Office fédéral de l'agriculture (2015): Prélèvement à la frontière sur les aliments pour animaux, les oléagineux et les céréales; www.blw.admin.ch.

[32] Voir aussi BAK Basel (2014): Landwirtschaft – Beschaffungsseite, p. 101 (disponible uniquement en allemand).

[33] Office fédéral de l'agriculture (2013): Bulletin du marché Aliments fourragers – Le système des prix-seuil réduit les fluctuations internationales des prix, p. 4.

[34] Selon les renseignements écrits que l'OFAG a fourni à la Surveillance des prix, la proportion d'aliment protidiques et de céréales fourragères importés est de 1:1,3.

[35] Voir note 31.

ciaires. Les deux peuvent être vus comme le signe d'un manque de concurrence. Il semble que les grands moulins, notamment, ne répercutent pas les économies d'échelle réalisées sous la forme de prix plus bas pour les clients, comme l'exigent les conditions de concurrence. Sur la base de cette hypothèse, le Surveillant des prix a ouvert une enquête pour abus de prix auprès d'un moulin à fourrage. Par ailleurs, il recommande aux moulins fourragers de répercuter davantage les économies d'échelle en baissant les prix pour les agriculteurs.

7.2 Conclusion

L'analyse a montré que les coûts liés à l'acquisition de matières premières représentent les trois quarts du prix payé par le consommateur. La marge brute (valeur ajoutée) représente près d'un quart du prix de vente des moulins à fourrage aux agriculteurs. En Suisse, l'achat de matières premières coûte relativement cher aux moulins car des droits de douane sont prélevés afin de protéger la production nationale de céréales fourragères. Comme les producteurs nationaux de viande, de lait et d'œufs doivent payer des prix nettement plus élevés que leurs collègues étrangers pour le fourrage, le Surveillant des prix se **voit conforté dans son exigence que soient levées de telles barrières douanières et que soit mis en place le libre-échange dans le commerce agricole**. La présente analyse montre que les marges brutes des moulins à fourrage suisses affichent des différences étonnantes, ce qui peut être interprété comme un signe de manque de concurrence sur ce marché. **C'est pourquoi le Surveillant des prix a exigé des moulins fourragers qu'ils fassent davantage bénéficier leurs clients des économies d'échelle.** De plus, dans le cadre de l'examen d'un **cas particulier**, il essaiera de déterminer si les prix sur ce marché résultent d'une concurrence efficace.

Le rapport final non abrégé consacré à l'observation du marché des fourrages mixtes est publié sur le site de la Surveillance des prix[36].

8. Prix élevés des procédures d'autorisation de construire

Les différences importantes en ce qui concerne les émoluments perçus pour les autorisations de construire s'expliquent par les différences existant entre les communes en matière de densité législative, d'approfondissement des examens, et de degrés de couverture des coûts. Telle est la conclusion d'une nouvelle enquête du Surveillant des prix. L'harmonisation des règlements et des notions ainsi qu'une procédure plus efficiente pourraient engendrer des économies tant pour les maîtres d'ouvrage que pour les autorités d'examen. Il conviendrait également de se pencher sur la densité des réglementations.

Une comparaison des émoluments perçus pour les autorisations de construire dans les 30 communes les plus peuplées du pays a montré qu'il existe de grandes différences de prix, mais aussi de procédures[37]. Il y a lieu de penser que ces différences de densité de réglementation, de niveau d'approfondissement des contrôles des projets de construction et de degrés de couverture des frais à atteindre par les services communaux compétents mènent à ces grandes différences dans les émoluments. Dans certains cas, des émoluments élevés servent vraisemblablement à financer une augmentation des dépenses des pouvoirs publics sans devoir recourir à des hausses d'impôts. C'est cette hypothèse que voulait vérifier la Surveillance des prix en effectuant une recherche complémentaire auprès des onze communes dont les taxes sont, pour tous les types d'habitations analysés, au-dessus de la moyenne, et de cinq communes bon marché.

Très souvent, la discussion tourne autour du degré de couverture des coûts. Toutefois, il n'existe pas de prescription normative sur la manière dont ce degré doit être calculé. L'expérience montre qu'il existe une marge de manœuvre importante et des pratiques différentes pour la détermination et la répartition des coûts ainsi que pour la fixation du degré de couverture des frais correspondant. En outre, il convient de remarquer que le principe de couverture des coûts ne définit qu'une limite d'émoluments supérieure et que les communes restent libres de financer une part des dépenses par d'autres sources, pour des raisons économiques par exemple. Le principe de couverture des coûts vise donc à définir une limite supérieure pour les émoluments et doit être constamment mis en balance avec d'autres intérêts ainsi qu'avec le principe d'équivalence. Enfin, il convient de rappeler que seules des prestations efficientes devraient être remboursées.

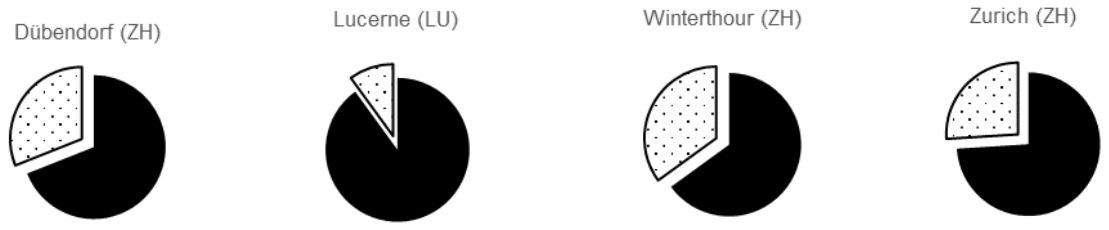
Le Surveillant des prix a vu sa supposition que des émoluments élevés vont de pair avec un taux de couverture des frais déclaré élevé, et des émoluments bas avec un taux de couverture des coûts également bas, en grande partie confirmée. Il apparaît clairement qu'au moins quatre des cinq communes bon marché ont, selon leurs calculs, également un taux de couverture des coûts bas (Sion n'a communiqué aucune donnée sur le degré de couverture des frais étant donné que son règlement des émoluments est actuellement en révision). Il est frappant de constater que les règlements des émoluments des communes bon marché n'ont pas été révisés depuis un certain temps déjà. Outre Sion et la Chaux-de-Fonds, dont les règlements sont en cours de révision ou vont l'être sous peu, Genève[38] s'est donné pour objectif de faire passer à 60 % le degré de couverture des coûts calculé par la ville pour les coûts directs de personnel d'ici à 2017, dans le cadre d'une révision du règlement.

Sont présentés ci-après les parts de couverture des frais déclarées par les communes qui font partie des trois communes les plus chères de la comparaison 2014 dans au moins une catégorie:

[36] Cf. www.monsieur-prix.admin.ch > Documentation – Publications – Etudes et analyses > 2015.

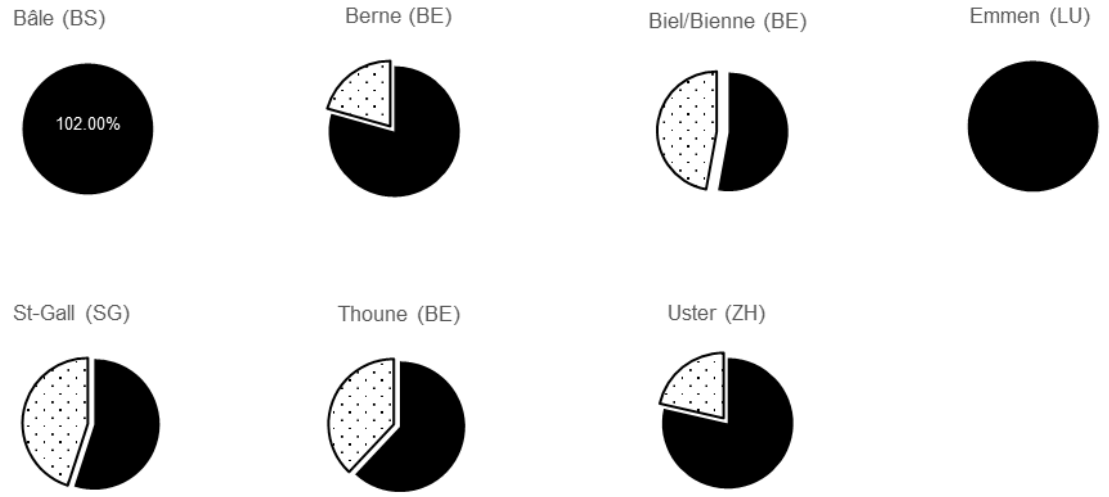
[37] Cf. l'enquête de la Surveillance des prix de novembre 2014 publiée dans la Newsletter 07/14 et téléchargeable sous www.monsieur-prix.admin.ch > Documentation > Informations destinées aux médias > Newsletter > 2014.

[38] A Genève, la procédure d'autorisation de construire est cantonale. Cela signifie que les émoluments sont fixés par le canton.



■ Couverture des frais (déclaration de la commune)

Voici le degré de couverture des frais déclaré par les communes dont les émoluments se situent au-dessus de la moyenne de la comparaison 2014:



■ Couverture des frais (déclaration de la commune)

Et de quatre communes bon marché:

■ Couverture des frais (déclaration de la commune)[39]

Comme on peut le constater, il existe de grandes différences entre les communes. Toutefois, il convient de faire preuve de beaucoup de prudence au moment de comparer ces différents degrés de couverture des frais et de tirer des conclusions. En effet, les communes établissent leurs calculs de manière très différente. Certaines ne prennent en considération que les coûts directs de personnel, tandis que d'autres intègrent dans leurs calculs également les coûts liés aux locaux, aux véhicules, etc. Pour l'heure, nous nous focalisons sur les différences importantes au niveau des procédures d'autorisation de permis de construire, qui ont une influence prépondérante sur les émoluments facturés aux citoyens.

Cette hétérogénéité se manifeste à toutes les étapes de la procédure, depuis le dépôt de la demande jusqu'au système de comptabilité financière, en passant par le traitement de la demande et le volume des prestations.

Les différences importantes des émoluments s'expliquent en partie par la grande variété des réglementations, ordonnances, etc. applicables. En général, plus une procédure est complexe, plus elle est chère. Cependant, les exigences et la complexité des procédures ne découlent pas seulement des règlements, mais aussi en partie de la variété des situations (ville/campagne, nature du terrain, densité des constructions, zones de conservation, de développement, etc.).

[39] A Genève, la procédure d'autorisation de construire est cantonale. Cela signifie que les émoluments sont fixés par le canton.

La volonté politique des autorités joue également un rôle important. Les communes qui déclarent appliquer un degré de couverture des coûts élevé – qui va généralement de pair avec des émoluments élevés – le justifient par l'application des principes de couverture des frais et d'équivalence. En outre, s'en tenant au principe de causalité, elles veulent éviter qu'une prestation sollicitée par quelques citoyens uniquement ne soit financée par l'ensemble des contribuables. Une commune estime justifié qu'une partie des coûts soit couverte par les impôts étant donné que la procédure d'autorisation de construire sert l'intérêt général (sur les plans de la sécurité, de la protection de l'environnement, etc.). En fin de compte, c'est aux politiques de décider dans quelle mesure les impôts doivent servir à couvrir les frais. Par conséquent, les grandes différences en matière d'émoluments sont d'une part la conséquence de réglementations, du volume de prestations et de circonstances différentes d'une commune à l'autre, mais aussi d'un choix politique quant aux sources de financement.

La question de l'efficience de la procédure d'autorisation de construire préoccupe certaines communes, et d'autres **devraient** en faire de même. **Ainsi, il faudrait pouvoir établir si le déroulement des procédures pourrait être optimisé par des exigences moins importantes pour les in et output[40] ou simplifié sans perte de qualité.** Il convient donc d'examiner des mesures en vue d'accroître l'efficience et de rechercher des potentiels d'amélioration. Une étude du secrétariat d'état à l'économie a identifié un potentiel d'optimisation dans les procédures de construction[41]. Lucerne est une des communes qui s'est déjà penchée sur ces questions d'efficience. En 2016, Lucerne introduira une procédure d'autorisation de construire presque entièrement informatisée. Il faudra cependant encore attendre pour savoir si la procédure pourra vraiment être écourtée. Quoi qu'il en soit, il sera intéressant de voir comment la procédure évoluera avec cette nouvelle étape. La procédure électronique est également en discussion à Winterthur et Zurich a lancé, en 2010 déjà, un projet d'amélioration durable des procédures d'autorisation de construire. **Le raccourcissement de la procédure peut avoir une grande importance pour les maîtres d'ouvrage puisque les travaux devraient pouvoir débuter aussi rapidement que possible à partir du moment où leur financement a été assuré.**

Par ailleurs, se pose la question de l'harmonisation, par exemple grâce au rapprochement des règlements. L'Union Suisse des arts et métiers (USAM) estime qu'il y aurait 140 000 prescriptions régissant la construction dans notre pays et demande que les lois et les réglementations soient rationnalisées (Berner Zeitung du 23 juin 2015: «140'000 Bauvorschriften – aber welche sind überflüssig?»[42]). De toute évidence, le défi est de taille. Une solution de compromis pourrait au moins être envisagée avec l'élaboration (en collaboration avec des experts) **d'aides pour le déroulement des procédures, de règlements et de calculs basés sur une procédure d'autorisation de construire idéale** qui seraient mis à disposition des communes à titre d'information. Cela pourrait peut-être aider l'USAM à faire un premier pas en direction de l'harmonisation des règlements. Dans le contexte de l'harmonisation il vaut la peine de mentionner l'accord intercantonal harmonisant la terminologie dans le domaine des constructions (AIHC). L'AIHC unifie 30 notions formelles. Les cantons qui y participent[43] s'engagent à reprendre les notions et méthodes de mesure de l'AIHC. **L'harmonisation des règlements et des notions pourrait être synonyme d'économies aussi bien pour les maîtres d'ouvrage que pour les autorités d'examen indépendamment de prescriptions de construction plus ou moins strictes.**

9. Transports publics – accord additionnel au règlement amiable en vigueur avec les CFF

Le Surveillant des prix et l'Union des transports publics (UTP) ont conclu un accord additionnel au règlement amiable en vigueur. Cet arrangement vise principalement à élargir les mesures prises pour atteindre l'objectif de réduction tarifaire globale de près de 30 millions de francs établi en 2014. La branche a dû s'engager à offrir à toutes les personnes possédant l'abonnement demi-tarif, en 2015 et en 2016 en tout cas, un bon d'une valeur de 10 francs en plus des billets à prix réduit proposés actuellement. De plus, l'offre de billets à prix réduit qui figurait déjà dans l'assortiment des billets dégriffés a été étendue à l'ensemble du trafic longue distance.

Le 4 août 2014, les tarifs et les adaptations possibles de tarifs dans le domaine du service direct[44] ont fait l'objet d'un règlement amiable valable jusqu'à fin 2017 entre l'UTP et le Surveillant des prix. L'augmentation prévue par la branche était motivée par un défaut d'indemnisation au niveau des transports publics régionaux, les moyens à disposition de la Confédération et des cantons ne suffisant pas à financer les offres commandées. Avec les recettes provenant de la vente de billets le trafic longue distance couvre ses frais d'exploitation et les prix du sillon pour l'utilisation de l'infrastructure. Le trafic ferroviaire régional a par contre besoin, pour couvrir ses coûts, d'indemnités supplémentaires de la Confédération et des cantons. Ce déficit de financement a placé le système de tarification rigide en mauvaise posture. Le fait que le trafic longue distance et le trafic régional calculent le prix de leurs billets selon les mêmes principes a entraîné des recettes supplémentaires inappropriées dans le domaine du trafic longue distance.

Dans un règlement amiable, les entreprises de transport ont renoncé à une augmentation des prix des cartes 9 heures et des abonnements demi-tarif au changement

[40] Réduire et simplifier les documents à fournir/réduire l'état des faits à analyser.

[41] http://www.seco.admin.ch/aktuell/00277/01164/01980/index.html?lang=fr&msg-id=57854.

[42] http://www.bernerzeitung.ch/schweiz/standard/140-000-Bauvorschriften--aber-welche-sind-ueberfluessig/story/17841229.

[43] AG, BE, BL, FR, GR, LU, NE, NW, OW, SH, SO, SZ, TG, UR, ZG. D'autres cantons se préparent à reprendre l'accord. Zurich n'y participera pas, mais reprendra néanmoins les dispositions dans le droit cantonal. AIHC: http://www.dtap.ch/fr/dtap/concordats/aihc/.

[44] Dans le trafic local, régional et longue distance, les entreprises de transport proposent à la clientèle un billet unique pour l'ensemble du trajet même lorsque le passager est transporté par des entreprises de transport distinctes.

d'horaire de décembre 2014. Si les autres hausses de 2,9 % prévues ont pu être appliquées comme demandé, les CFF doivent en contrepartie proposer un contingent minimal de 5000 billets par jour à prix réduit de 30 à 50 % sur les 50 principaux trajets du trafic longue distance. Par cette offre, les CFF doivent atteindre l'objectif de réduction tarifaire globale de 29,2 millions de francs qui a été fixé pour 2015, 2016 et 2017. A défaut, la branche des transports publics devra, conformément à l'accord conclu, compenser la différence en proposant des cartes 9 heures pour le demi-tarif au prix de 29 francs (rabais de 50 %).

Les billets à prix réduit ont été intégrés à l'assortiment existant de billets dégriffés lors du changement d'horaire 2014 et sont proposés sous cette catégorie. Après qu'il est apparu que les billets à prix réduit seuls ne permettraient sans doute pas d'atteindre l'objectif de compensation fixé, les CFF, l'UTP et le Surveillant des prix sont convenus à la mi-2015 de mesures supplémentaires. Au préalable, les CFF avaient annoncé qu'ils étaient prêts à rendre plus attrayante l'offre de billets à prix réduit. En mai 2015 déjà, ils ont raccourci le délai de prévente et proposé une offre élargie et adaptée. En complément à cette mesure, il a été convenu, dans l'accord additionnel au règlement amiable, de proposer les billets à prix réduit sur tous les trajets du trafic longue distance, ce qui a en particulier pour avantage d'inclure les trajets menant aux aéroports. Fin novembre 2015, selon le rapport qui en a été fait, il a été vendu des billets à prix réduit pour un montant de 16 millions de francs.

La mesure principale de l'accord additionnel prévoyait qu'un bon par année à la charge du trafic longue distance des CFF serait offert à chaque personne possédant l'abonnement demi-tarif. Ce bon peut toutefois être utilisé pour tout l'assortiment du service direct. Toutefois, seuls les rabais des bons effectivement utilisés sont comptabilisés. La limitation des bons à l'année d'émission s'explique par le fait qu'à la fin de l'année, il est procédé à l'appréciation du degré de réalisation de l'objectif de réduction tarifaire globale, ce qui permet de déterminer les montants manquants et de fixer le volume des cartes 9 heures pour le demi-tarif proposés au prix de 29 francs pour l'année suivante. Certains clients n'ont pas pu utiliser le bon en raison de son envoi tardif en août/septembre 2015. Comme seuls sont comptabilisés les bons utilisés, davantage de cartes 9 heures pour le demi-tarif seront proposées en 2016. Par ailleurs, étant donné que l'envoi 2016 aura lieu dès février 2016 déjà, le potentiel d'utilisation s'en trouvera augmenté. Fin novembre 2015, des bons avaient été utilisés pour un montant de plus de 4 millions de francs.

De ce fait, vraisemblablement près de 100 000 cartes 9 heures pour le demi-tarif au prix de 29 francs devront être proposées en 2016. Elles devraient être mises en vente dès la mi-février 2016 jusqu'à l'épuisement du contingent.

9.1 Vue sur les mesures tarifaires en décembre 2016

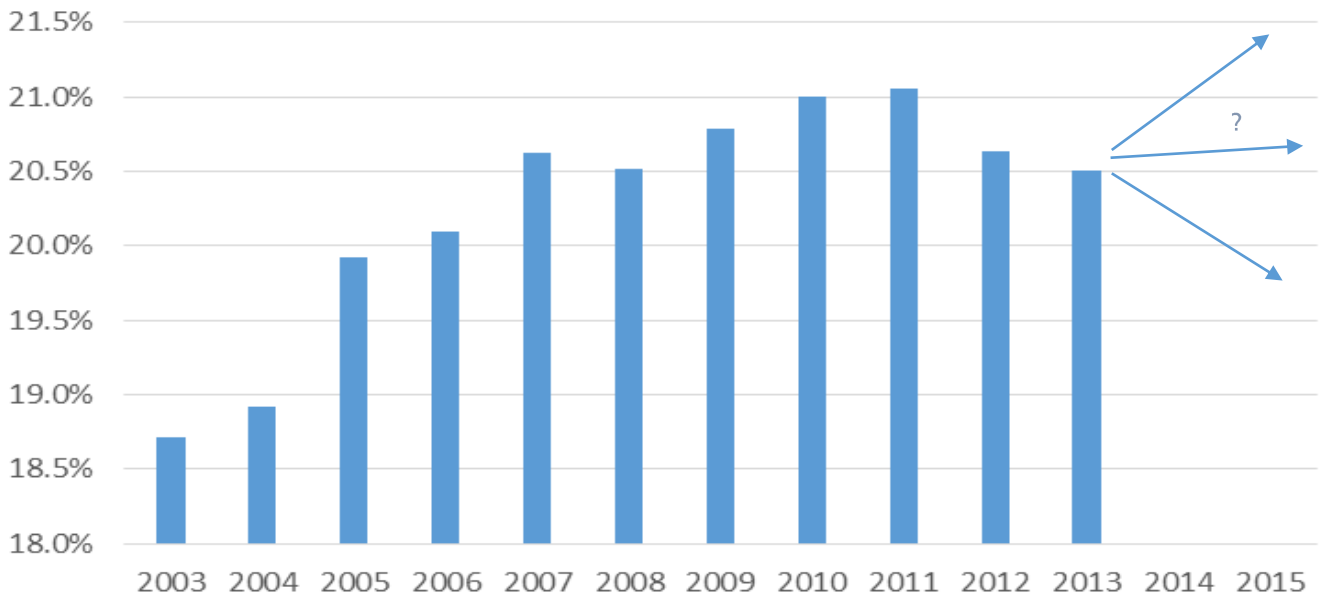
La deuxième tranche d'augmentation du prix du sillon de 100 millions de francs par année prévue par le Conseil fédéral pourra être répercutée par la branche sur les tarifs au changement d'horaire 2016 conformément au règlement amiable. Par la suite, les tarifs ne pourront plus être augmentés jusqu'à la fin de 2017 sous réserve d'autres décisions des pouvoirs publics ayant un effet direct sur les coûts. Le Surveillant des prix vérifiera précisément que ces obligations sont respectées.

9.2 Extension de l'offre et évolution des prix

En matière de politique des transports, il y a unanimité sur la nécessité d'éviter un report du trafic du rail vers la route. L'augmentation de trafic attendue doit être maîtrisée avec l'aide des transports publics. Or les tarifs des transports publics ont augmenté plus fortement, ces dernières décennies, que l'indice des prix à la consommation[45]. La comparaison directe avec l'évolution des prix du trafic routier est clairement en défaveur des transports publics.

Le réseau des transports publics continue de croître quand bien même il est déjà très développé. Par le passé, des offres plus attrayantes ont permis de compenser l'effet du renchérissement constant. La part prise par les transports publics des voyageurs a augmenté entre 1998 et 2011. Cependant, on pourrait assister à une inversion de tendance. Reste à savoir si de nouvelles extensions de l'offre seront à même de compenser l'augmentation du prix des billets et des abonnements qui en découlera. En 2012 et en 2013 déjà, un recul de la part prise par les transports publics a été constaté.

[45] Surveillance des prix (2013): Entwicklung der Fahrkosten im Strassen- und Schienenverkehr – Eine Untersuchung anhand fünf exemplarischer Strecken in der Schweiz, Bern, juin 2013.



Graphique 6 : part des divers modes de transport de voyageurs depuis 2009 (part des transports publics dans le transport global de personnes, en pour cent; source: OFS, Mobilité et transports)

Même si le Conseil fédéral n'est pas habilité à prescrire à la branche des mesures tarifaires, il a toutefois la possibilité de faire part de ses attentes. Ainsi, dans son communiqué de presse du 18 novembre 2015[46], il a demandé que le nouveau défaut d'indemnisation dans le transport régional de voyageurs (TRV) soit compensé pour les années 2018 à 2021 par des gains d'efficience des entreprises de transport, et, si ceux-ci s'avéraient insuffisants, par des mesures tarifaires. Les CFF avaient déjà fait savoir quelques jours auparavant qu'ils cherchaient à renforcer leur efficacité[47]. A l'occasion des prochaines approbations de tarifs, le Surveillant des prix s'engagera en faveur de la concrétisation de cette déclaration d'intention et pour que l'appel à davantage d'efficience lancé par le Conseil fédéral soit pris au sérieux par la branche. Toutefois, un accord sur une nouvelle hausse des tarifs devrait susciter moins de résistance, au sein de la branche, que des mesures d'économies frappant toutes les entreprises de transport. On ne sait pas encore si la volonté publiquement affichée des CFF et les exigences d'efficience du Conseil fédéral entraîneront une réduction des coûts d'exploitation par train-kilomètre et par personne-kilomètre. Ces dernières années, les passagers ont financé une part relativement élevée des frais d'exploitation. Le degré de couverture des coûts dans le trafic régional des CFF, c'est-à-dire le rapport entre les recettes provenant des utilisateurs et les coûts totaux de l'exploitation, a augmenté et se situait à 60 %, en 2014. Le trafic longue distance des CFF a même été dans les chiffres noirs, ces dernières années.

L'avenir nous dira quels effets auront sur le comportement des utilisateurs les nouvelles mesures tarifaires 2014 et la hausse des tarifs prévisible en 2016. On craint une nouvelle mesure tarifaire importante en 2018. Pour le Surveillant des prix, il est primordial que les commanditaires accordent une attention particulière à l'attrait financier sous peine de mettre en péril la capacité concurrentielle des transports publics.

10. Des tarifs équitables grâce à une image fidèle et transparente de la situation financière engendrée par MCH2

Le nouveau modèle comptable harmonisé («MCH2»), qui est en train d'être progressivement introduit par toutes les entités publiques suisses, vise à harmoniser l'ensemble des comptabilités de la Confédération, des cantons et des communes. Le Surveillant des prix encourage les cantons et les communes à profiter de cette adaptation des normes comptables pour améliorer la transparence des présentations des comptes. Ainsi il sera possible de mieux déterminer les tarifs et les émoluments selon les coûts effectifs. A ce propos, depuis 2014, le Surveillant des prix a envoyé ses recommandations détaillées aux autorités des cantons de Fribourg, Genève, Glaris, Jura, Neuchâtel, Schwyz, Thurgovie et Zoug. Au centre: des prix justes pour tous les Suisses. Depuis le début 2015, dans la nouvelle page Internet du Surveillant des prix consacrée au MCH2, il est possible de consulter toutes les informations relatives à ce thème[48].

L'observation des données comptables constitue un élément d'appréciation important dans les analyses des tarifs et des émoluments. Les règles qui déterminent l'établissement des états financiers des entités publiques jouent un rôle fondamental. Malheureusement, dans le passé, les présentations comptables ne fournissaient que rarement une image réelle et transparente de la situation financière, en particulier dans les domaines de l'approvisionnement de l'eau et de l'élimination des eaux usées. Une présentation de la fortune et des dettes fi-

[46] «Le Conseil fédéral veut mieux répartir les coûts du transport régional», communiqué de presse du Conseil fédéral du 18 novembre 2015.

[47] «RailFit20/30: Les CFF lancent un programme de réduction des coûts et révisent leur concept de frais d'exploitation», communiqué de presse des CFF du 5 novembre 2015.

[48] Cf. www.monsieur-prix.admin.ch, sous Thèmes > Divers > Modèle comptable harmonisé 2 (MCH2).

dèle à la réalité est toutefois indispensable pour déterminer des taxes équitables.

La plupart des services publics ne réalisent pas de bénéfices abusivement élevés. Cependant, l'application trop rigide du principe de précaution, à travers par exemple des mesures excessives de *préfinancement* des investissements futurs, la fixation d'objectifs trop rigides d'équilibre des finances, ainsi que l'application de certaines réglementations cantonales, qui imposent des *durées d'amortissement extrêmement courtes*, peuvent conduire à des taxes trop hautes. Il est important que la charge financière d'investissement dans une infrastructure soit distribuée équitablement sur tous les utilisateurs, même sur ceux qui ne sont pas encore nés.

Le passage au MCH2 n'assure pas en soi l'élimination de toutes les pratiques pouvant conduire à des prix abusivement élevés. En effet, la grande marge de manœuvre existant dans l'application des nouvelles normes comptables laisse la possibilité de ne pas modifier, ou de modifier seulement de manière très marginale, certaines pratiques qui conduisent à une augmentation fictive des coûts.

Pour cette raison, le Surveillant des prix a d'abord effectué une enquête auprès des autorités cantonales, afin de constituer l'état des lieux de l'introduction de MCH2 au niveau communal. A travers l'évaluation des recommandations présentées dans le Manuel MCH2 et les informations recueillies directement auprès des cantons, il a été possible de déterminer les points faibles, sur lesquels une prise de position s'avérait nécessaire afin d'éviter le maintien de mesures conduisant à des tarifs trop élevés après la migration au MCH2. Le Surveillant des prix a finalement adressé des recommandations spécifiques relatives au passage au MCH2 pour des services comme la distribution d'eau ou l'évacuation des eaux usées aux cantons de Fribourg, Genève, Glaris, Jura, Neuchâtel, Schwyz, Thurgovie et Zoug[49]. Les aspects les plus importants sont résumés ci-dessous:

- Les actifs du patrimoine administratif doivent être **amortis linéairement** sur la base de leur **valeur historique** sur la **durée d'utilisation la plus proche possible de la réalité**.
- Il faut **éviter** de comptabiliser des **amortissements supplémentaires**.
- Les **amortissements** doivent être comptabilisés **depuis le début de l'utilisation** de l'installation.
- Les **terrains non bâtis** ne doivent **pas être amortis**.
- En cas de réévaluation du patrimoine administratif lors du passage au MCH2, les **réserves** constituées doivent être identifiées et **ne doivent être utilisées que pour compenser l'augmentation des charges d'amortissements due à l'augmentation de la valeur des actifs**. De plus, l'augmentation des **fonds propres** générée par la réévaluation du patrimoine administratif ne doit **pas être rémunérée**.
- En cas de **subventionnement** d'un nouvel investissement, l'actif du bilan doit contenir le montant brut de l'investissement financé par la subvention, tandis que le passif doit contenir la subvention d'investissement en tant qu'engagement financier à long terme.
- Les **préfinancements** ne doivent être utilisés que lorsque les amortissements effectifs sont en-dessous des amortissements théoriques calculés avec la méthode linéaire sur les valeurs historiques et lorsque les fonds propres, observables à travers une présentation transparente de la réalité économique, sont à un niveau très bas.
- L'argent de **fonds spéciaux** prêté à la commune devrait être rémunéré au même taux que celui des emprunts contractés par la commune.
- Le rééquilibrage **des pertes** doit d'abord être absorbé par une **diminution du capital propre**. Une fois ceci devenu impossible, le déficit peut être compensé à travers sa mise au budget répartie sur une **période de cinq ans au minimum**.

Le Surveillant des prix poursuivra dans les années à venir son combat pour que les taxes et les émoluments soient fixés de manière transparente et sur la base du principe de l'image fidèle de la réalité économique. Il suivra ainsi l'évolution de la situation des cantons qui aujourd'hui n'ont encore pas adopté le MCH2[50] et si nécessaire il adressera aux autorités compétentes sa prise de position à ce sujet.

Dans la page du site Internet du Surveillant des prix consacrée au MCH2[51], il est possible de consulter toutes les informations publiées par le Surveillant des prix à ce sujet.

.

[49] Les recommandations aux cantons de Fribourg, Genève, Glaris, Jura, Neuchâtel, Thurgovie et Zoug sont consultables sur le site Internet du Surveillant des prix : www.monsieur-prix.admin.ch, sous Thèmes > Divers > Modèle comptable harmonisé 2 (MCH2).

[50] Cantons d'Appenzell Rhodes Intérieures, Bâle Ville, Lucerne, Saint Galle, Schaffhouse, Schwyz, Tessin, Vaud et Vallée.

[51] Cf. www.monsieur-prix.admin.ch, sous Thèmes > Divers > Modèle comptable harmonisé 2 (MCH2).

11. Taxes d'eau et d'élimination des eaux usées

Contrairement aux attentes, la taille de la commune[52] n'est en elle-même pas un facteur dominant pour déterminer le montant de taxes à percevoir pour le service d'assainissement des eaux usées. D'autres facteurs exogènes et endogènes contribuent à la grande disparité des tarifs observée pour toutes les tailles de communes. Aucune relation directe n'a pu être constatée entre le nombre d'habitants d'une commune et le montant des taxes prélevé, comme le démontre une étude de la Surveillance des prix sur le lien entre le prix des taxes d'eau et d'élimination des eaux usées et la taille des communes.

En 2015 la Surveillance des prix a enregistré, par rapport à 2014, presque deux fois plus d'annonces de communes et de sociétés privées chargées de l'approvisionnement en eau et de l'élimination des eaux usées. Fait réjouissant, une partie plus importante de ces propositions tarifaires n'étaient pas d'emblée trop élevées, ont été adaptées à la suite de la discussion menée avec le Surveillant des prix ou, si ce dernier a émis une recommandation formelle, cette dernière a été suivie par les autorités compétentes.

Outre la formulation de recommandations tarifaires concrètes aux communes, la Surveillance des prix a procédé à une étude pour déterminer dans quelle mesure les taxes d'eau et d'élimination des eaux usées dépendent de la taille de la commune. La comparaison tarifaire[53] est un premier critère important pour le Surveillant des prix, afin de déterminer si une taxe doit être examinée de manière plus détaillée. Le Surveillant des prix reçoit régulièrement des annonces de petites communes dont les taxes sont parfois très élevées. C'est pourquoi la question de savoir si les petites communes sont systématiquement plus chères que les grandes s'est posée ce qui pourrait signifier que la comparaison avec les communes de plus de 5000 habitants ne serait pas une grandeur de référence adéquate.

D'un point de vue théorique, des rendements d'échelle croissants étaient attendus, impliquant une diminution du coût par habitant, avec l'augmentation de la taille de la commune. Sous le mandat de l'Office fédéral de l'environnement (OFEV), les associations professionnelles de la branche VSA et FES ont effectué une analyse qui a montré qu'en général, avec l'augmentation du bassin versant, les coûts totaux d'évacuation des eaux par habitant, pour l'exploitation et l'entretien diminuent. Pour le traitement de l'eau potable également, des économies d'échelle positives sont attendues. Par contre, les petites communes disposent plus souvent et en quantité suffisante, d'eau potable d'une qualité ne nécessitant aucune étape de traitement. De plus, les investissements dans la sécurité d'approvisionnement sont beaucoup plus conséquents dans les grandes villes que dans les petites communes.

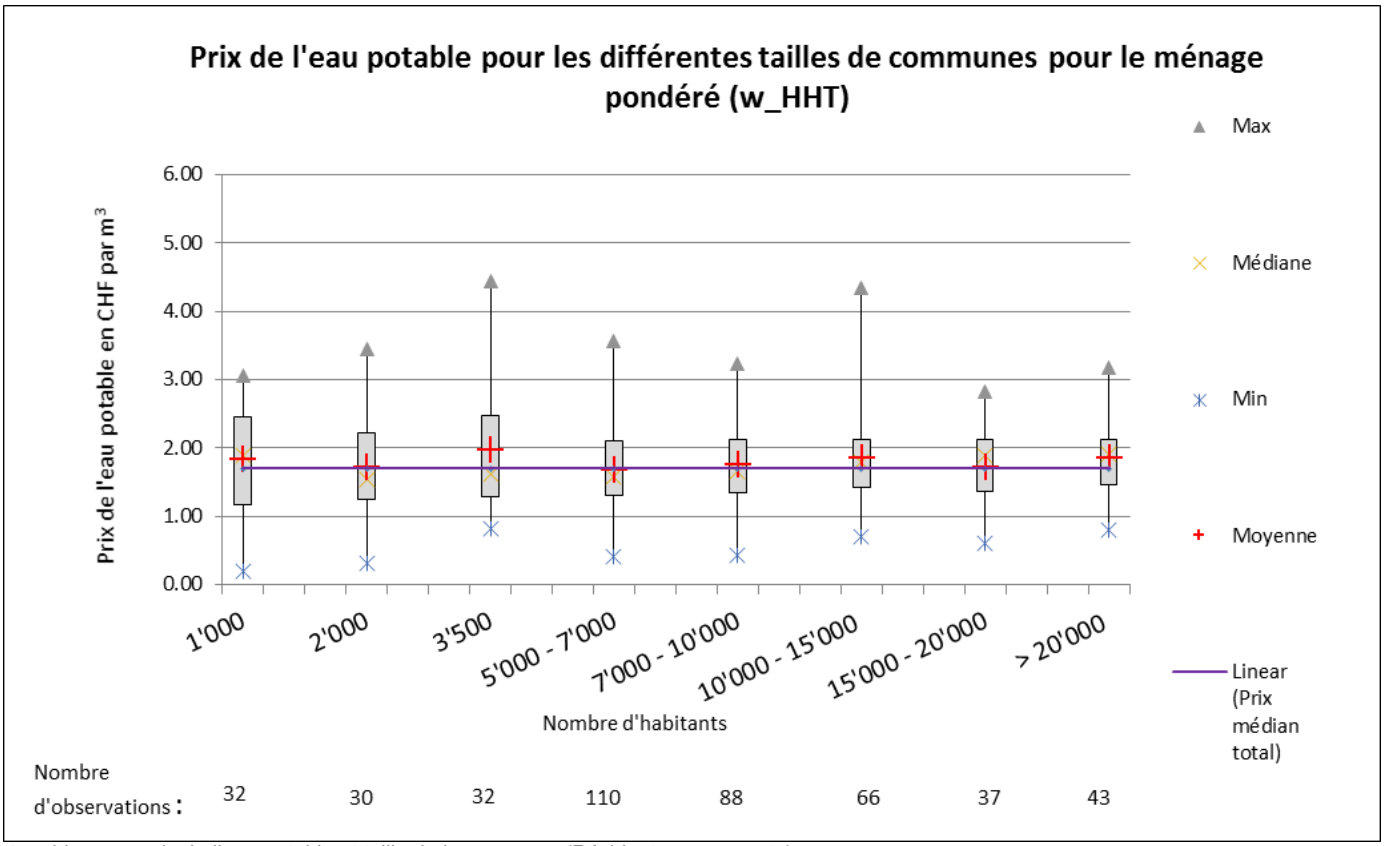
Nous attendons donc des taxes d'assainissement des eaux usées tendanciellement plus élevées pour les petites communes, alors qu'au niveau des taxes de distribution d'eau potable, il n'est pas simple de déterminer quel effet va dominer. Nous pouvons néanmoins nous attendre dans les deux cas, à une très forte dispersion pour les très petites communes, du fait du petit nombre de payeurs de taxes sur lesquels les coûts liés au traitement ou à l'épuration de l'eau sont répartis. Dans la présente étude, nous avons renoncé à relever les données de communes de moins de 1000 habitants.

En plus des communes de plus de 5000 habitants mentionnées ci-dessus, qui sont utilisées pour la comparaison de tarifs publiée sur internet, les informations pour trois groupes de communes d'environ 1000, 2000 et 3500 habitants ont été relevées. Les graphiques représentent un ménage moyen correspondant à une moyenne pondérée des trois types de consommation standards où le ménage à la consommation moyenne compte cependant double de manière à obtenir à peu près la taille moyenne d'un ménage suisse.

[52] La taille est mesurée par le nombre d'habitants de la commune (source : STATPOP, OFS).

[53] Depuis quelques années, la Surveillance des prix publie les taxes sur l'eau et sur l'épuration des communes de plus de 5000 habitants (http://www.preisvergleiche.preisueberwacher.admin.ch/?l=1).

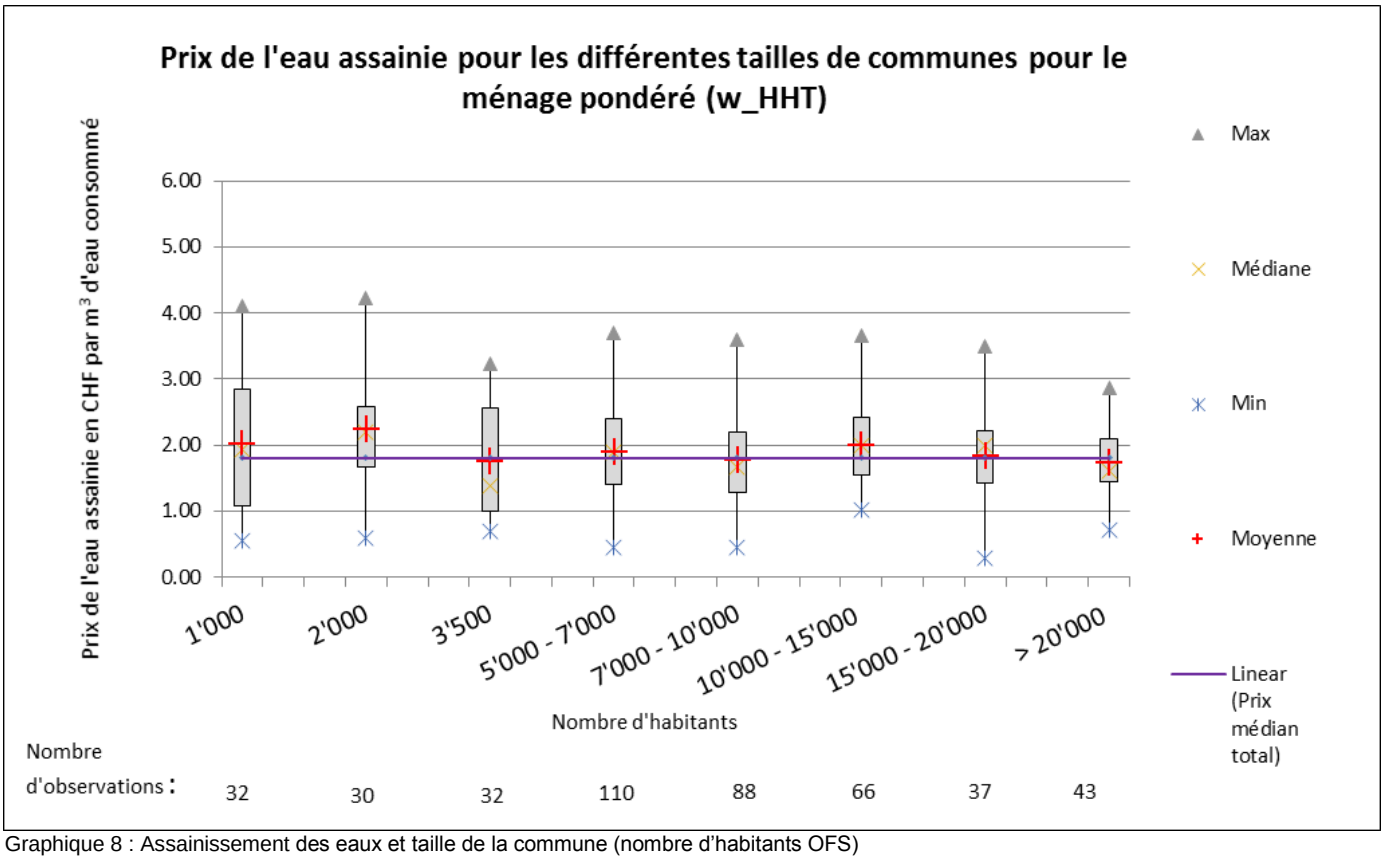
11.1 Résultats



Graphique 7 : Prix de l'eau potable et taille de la commune (Résidents permanents)

Les box-plots ci-dessus indiquent les prix de l'eau potable pour différentes communes regroupées par taille. A**ucune tendance claire concernant un lien entre la taille de la commune et le niveau des taxes ne se dégage.** Apparemment, les gains liés aux économies d'échelle des grandes communes sont compensés par les efforts supplémentaires requis pour la sécurité de l'approvisionnement, les itinéraires de transport plus longs ou les coûts de traitement plus élevés.

Le rectangle gris, dans lequel se trouvent 50 % des observations du groupe, peut être interprété comme une mesure de la dispersion. Cette dernière semble être plus élevée dans les petites communes, bien qu'il ne soit pas possible de se prononcer clairement à cet égard, puisque les échantillons des petites communes ne sont pas aussi grands que les données complètes des groupes de communes comptant entre 5000 et 20'000 habitants. Cette observation n'est pas tellement surprenante, étant donné les petites communes peuvent avoir des tarifs très bas lorsque les conditions sont très favorables. Cela est fréquemment le cas pour les communes de montagne qui disposent d'eau de source de bonne qualité et en quantité suffisante. Par contre, les conditions très défavorables auxquelles elles peuvent être confrontées se reflètent plus fortement sur les taxes puisque les investissements éventuels pour l'épuration et le stockage de l'eau ou pour son transport ne peuvent être répartis que sur un plus petit nombre de clients.

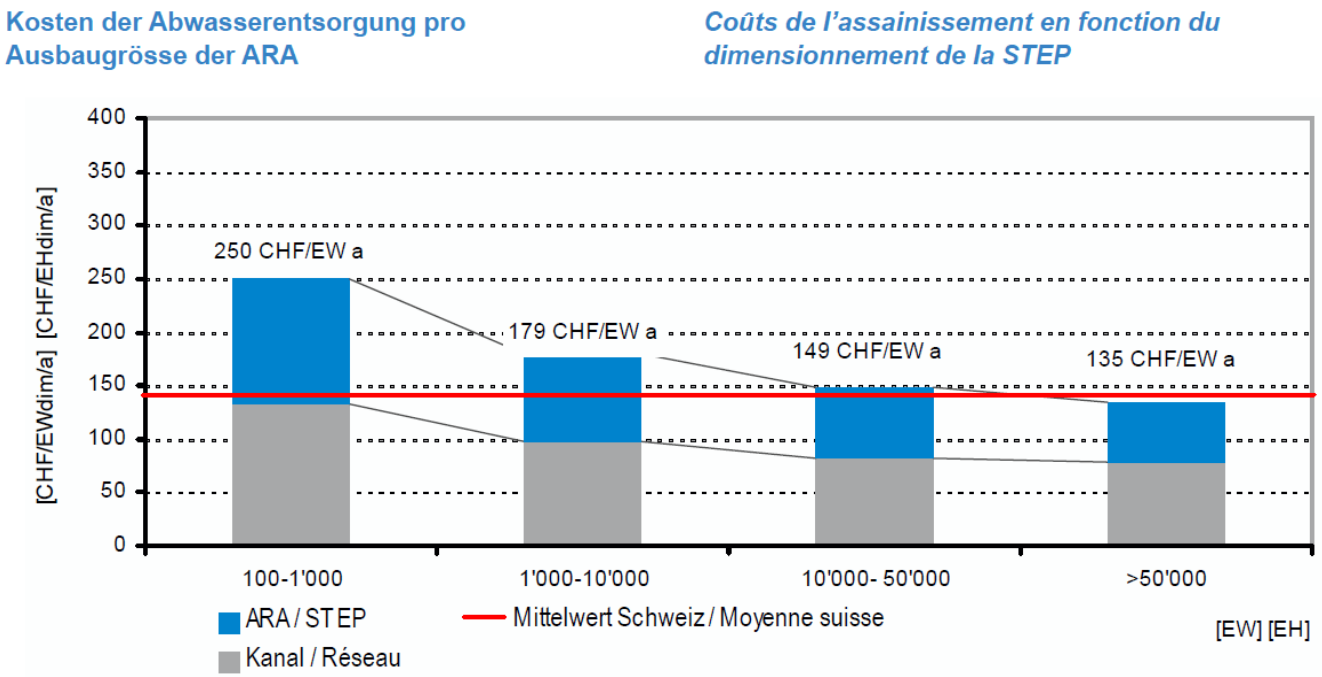


Graphique 8 : Assainissement des eaux et taille de la commune (nombre d'habitants OFS)

Les box-plots ci-dessus montrent les prix pour le service d'assainissement pour différentes communes regroupées par taille. **A nouveau, aucun lien clair entre la taille de la municipalité et le niveau des taxes n'est décelable.** Ici aussi, il semblerait que les gains liés aux économies d'échelle ne se reflètent pas directement dans les taxes facturées. Cela est d'autant plus surprenant que l'étude réalisée sous mandat de l'OFEV relève des économies d'échelle claires au niveau des coûts. Néanmoins, une légère tendance à la baisse des taxes peut être observée à partir de 10 000 habitants. Il y a cependant toute une série d'explications au fait que les coûts ne se répercutent pas tout de suite sur le niveau des taxes, en particulier chez les petites communes. Ainsi, par le passé, ces petites communes recevaient souvent d'importantes subventions. De plus, les frais de raccordement[54] jouent aussi un rôle et pourraient, spécialement pour les petites communes, voire leur importance s'accentuer encore. De plus, quelques-unes des plus petites communes sont raccordées à une grande station d'épuration, alors que certaines grandes communes doivent exploiter plusieurs stations d'épuration ou être reliées à diverses stations d'épuration.

A l'exception du groupe de communes aux alentours de 2000 habitants, nous pouvons observer une augmentation de la dispersion des prix dans les plus petites communes. Ce qui démontre que même des coûts plus élevés n'ont pas un poids décisif, lorsqu'ils peuvent être répartis sur un plus grand nombre de payeurs de taxes.

[54] Taxe unique qui n'a pas été prise en compte dans l'analyse.



Graphique 9 : Comparaison entre les redevances payées et les coûts de l'assainissement

L'extrait ci-dessus, tiré de la recherche empirique mandatée par l'OFEV (Coûts et prestations de l'assainissement, VSA/KI 2011) montre des économies d'échelle importantes pour l'épuration des eaux, et des économies d'échelle moindres pour les coûts liés aux canalisations. Les coûts par habitant diminuent en conséquence avec l'augmentation du bassin versant de la station d'épuration.

L'observation des taxes de la Surveillances des prix semble confirmer cette tendance pour les communes de plus de 10 000 habitants. Uniquement pour ces communes, les économies d'échelle observées dans l'étude de l'OFEV au niveau des coûts, se reflètent également dans les prix.

Les deux études ne mesurent toutefois pas exactement la même variable. L'étude mandatée par l'OFEV est basée sur le dimensionnement du bassin versant, tandis que la comparaison de prix fait appel au nombre d'habitants de la commune. Plusieurs plus petites communes peuvent se raccorder à une grande station d'épuration, alors que quelques grandes communes doivent exploiter plus d'une station d'épuration ou se raccorder à diverses stations d'épuration. De plus, l'étude de la Surveillance des prix ne prend en compte que les communes de plus de 1000 habitants. Finalement, l'OFEV mesure les coûts, alors que la Surveillance des prix se focalise sur les taxes.

11.2 Conclusion

Contrairement aux attentes, la taille de la commune ne s'est pas révélée être un facteur déterminant dans la fixation des tarifs – même pas pour le service d'assainissement des eaux usées. D'autres facteurs tant exogènes qu'endogènes contribuent au fait que pour toutes les tailles de communes de grandes différences de taxes sont observées et qu'il n'y a pas de relation claire et directe entre le nombre d'habitants le niveau des taxes.

Le fait que le Surveillant des prix reçoive un nombre relativement élevé d'annonces de petites communes, qui prélèvent des montants élevés, voire très élevés, pour la fourniture de ces services, reflète la grande variabilité de taxes et de coûts dans les petites communes. Ce sont naturellement les habitants des communes onéreuses pour ces services qui se plaignent à la Surveillance des prix.

Bien qu'un certain avantage lié à la taille a pu être observé dans l'assainissement des eaux usées à partir de 10 000 habitants, les taxes liées à la distribution d'eau potable ne se sont pas révélées être meilleur marché dans les grandes communes. Ce qui ne signifie pas qu'il n'y a pas d'économie d'échelle dans la distribution d'eau potable. Le besoin d'investir dans la sécurité de l'approvisionnement et souvent dans le transport ainsi que dans l'épuration de l'eau des grandes villes a un impact manifeste sur les coûts. L'eau des lacs out des rivières, contrairement à l'eau de source ou à l'eau souterraine souvent présente en quantité suffisante à proximité d'une petite commune, nécessite plusieurs étapes de traitement onéreuses. En outre, il faut aussi noter qu'au-delà des redevances récurrentes, les taxes de raccordement contribuent également à la couverture des coûts et que par le passé, les régions périphériques profitaient, pour l'épuration des eaux, d'importantes subventions.

Les durées d'amortissement bien trop courtes imposées par les règles comptables actuellement en vigueur pour les communes sont un facteur important qui explique que des coûts bas ne se traduisent pas obligatoirement par des taxes moins élevées. Le raccordement à une STEP plus grande nécessite souvent l'installation de conduites chères, mais dont la durée de vie est de 80 ans. Lorsque ces investissements doivent être amortis sur une période de 10 à 20 ans, les taxes deviennent plus chères plutôt que meilleur marché. Avec l'introduction du MCH2, bon nombre de cantons ont prolongé les durées d'amortissement d'installations durables. Il est donc possible qu'à l'avenir, des coûts plus

bas se traduisent plus souvent dans des taxes moins élevées.

L'étude présentée permet de conclure que la comparaison des prix est aussi adaptée pour les plus petites communes. Les conditions favorables ou défavorables se répercutent plus fortement sur les coûts des plus petites communes que sur ceux d'une grande commune. Pour analyser le montant des taxes dans des cas particuliers, la Surveillance des prix tient compte de tous les facteurs d'influence connus. Ainsi, il peut s'avérer qu'un prix largement supérieur à la moyenne ne soit pas forcément trop haut ou que l'augmentation d'un prix inférieur à la moyenne soit considérée comme abusive.

12. Tarifs bancaires : Observation des frais de compte des banques suisses

Afin de prendre position sur les dizaines de plaintes qu'il reçoit chaque année au sujet des frais bancaires, le Surveillant des prix a observé de plus près les tarifs pratiqués par les banques suisses. Les résultats de l'analyse indiquent que les frais de transfert de titres et, dans une moindre mesure, les frais de clôture de compte peuvent constituer une entrave au bon fonctionnement de la concurrence en limitant la mobilité de la clientèle[55]. Le Surveillant des prix soupçonne que ces frais visent davantage à sanctionner ou à décourager les clients qui voudraient transférer leurs avoirs vers une autre banque qu'à couvrir les coûts générés par ces opérations. Le Surveillant des prix a ainsi invité les banques suisses à supprimer les frais de clôture de compte, à revoir à la baisse les frais de transfert de titres, ainsi que, là où ce n'est pas encore le cas, à rendre les informations concernant ces frais toujours facilement accessibles à leurs clients.

12.1 Démarche de l'observation du marché

Pour l'observation de ce marché, l'attention du Surveillant des prix s'est focalisée sur les frais d'ouverture, de tenue et de fermeture de compte, ainsi que sur les frais de transfert vers d'autres instituts, pour les types de compte suivants :

- *Compte salaire* : Compte pour le versement du salaire et la gestion des transactions courantes.
- *Compte épargne* : Compte de dépôt d'argent, rapportant un intérêt plus élevé que le compte salaire et ne pouvant généralement pas être utilisé pour faire directement des paiements.
- *Compte dépôt titre* : Compte pour le dépôt, l'achat et la vente de valeurs mobilières (actions, obligations, etc.).
- *Compte 3A* : Compte de prévoyance individuelle privée.
- *Compte de libre passage* : Compte permettant de maintenir le capital de prévoyance (2ème pilier) en cas d'interruption de l'activité lucrative.

Le nombre d'instituts bancaires actifs en Suisse étant très élevé, cette analyse a été limitée à l'observation des tarifs d'un échantillon composé de 32 banques suisses[56], garantissant les services de base également aux petits comptes. La majorité de la population résidant en Suisse a au moins un compte bancaire provenant de l'un de ces instituts. L'observation des tarifs appliqués par ces banques fournit donc une image quasi exhaustive de la situation en Suisse.

12.2 Résultats de l'observation du marché

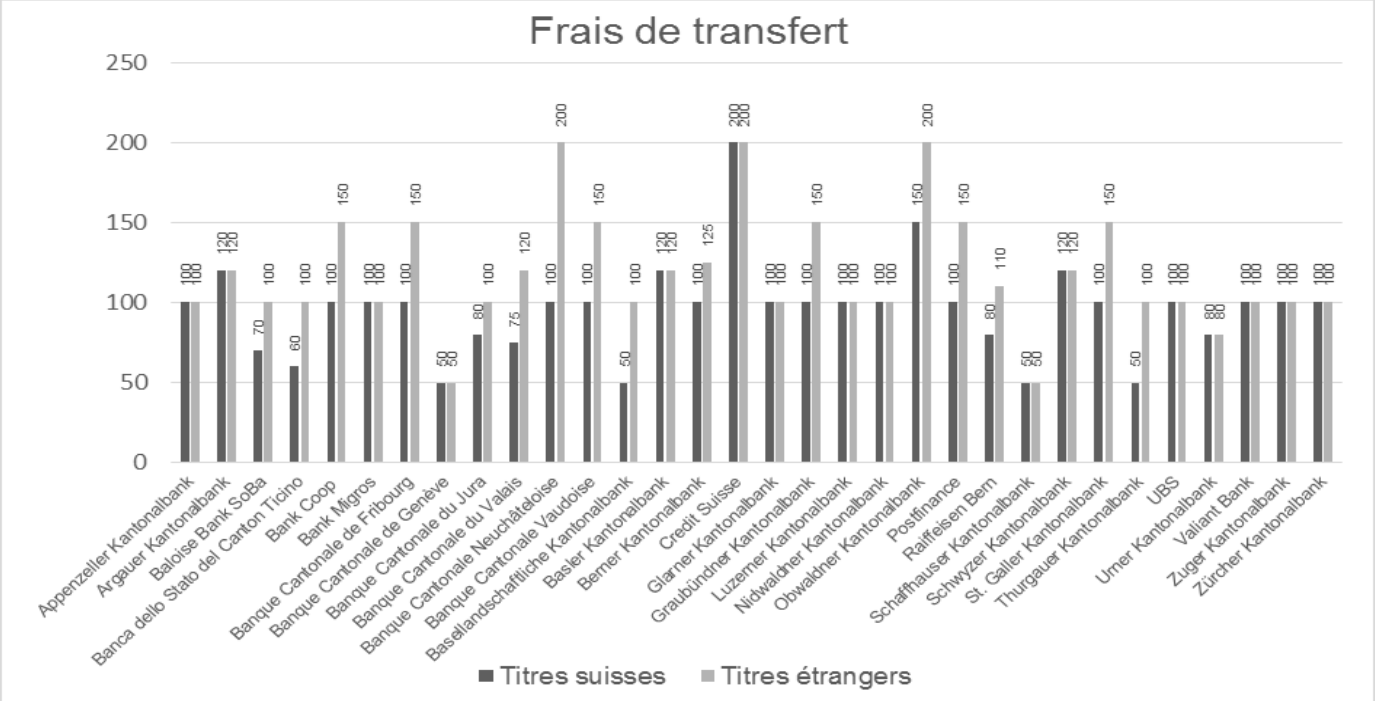
Le Surveillant des prix a dans un premier temps observé que la plupart des conditions nécessaires au bon fonctionnement d'un marché en concurrence sont satisfaites. Ainsi, un grand nombre d'instituts offrent des services très semblables à des prix très variés. En général, les informations sur les produits et les prix sont facilement accessibles et transparentes.

Ceci n'est pas toujours le cas en ce qui concerne l'accès aux informations sur les frais de clôture de compte et surtout sur les frais de transfert de titres. Dans certains cas, ces frais ne sont mentionnés que dans les conditions générales qui, on le sait, ne sont souvent pas lues intégralement par les clients. Lors de l'ouverture d'un compte, les éventuels frais de fermeture et de transfert vers une autre banque ne s'avèrent que rarement décisifs dans le choix de l'institut bancaire.

Une première analyse des informations recueillies a montré que les frais de transfert d'un portefeuille de titres vers un autre institut et, dans une moindre mesure, les frais de clôture de compte, peuvent constituer une entrave à la concurrence en limitant la mobilité de la clientèle qui voudrait transférer ses propres avoirs vers une autre banque. Le graphique 10 montre que les banques de notre échantillon facturent généralement une *flat fee* comprise entre 50 et 200 francs pour le transfert de chaque ligne du portefeuille de titres, avec une forte convergence vers les 100 francs.

[55] Le rapport « Observation des tarifs appliqués aux comptes bancaires en Suisse » est consultable sur le site Internet www.monsieur-prix.admin.ch, sous : Documentation > Publications > Etudes & analyses > 2015.

[56] Composition de l'échantillon : les 24 banques cantonales, les deux grandes banques suisses (UBS, Credit Suisse), la filiale bernoise de la banque Raiffeisen, PostFinance, la banque Coop, la banque Migros, la Baloise Bank SoBa et la banque Valiant.s



Graphique 10 : Frais appliqués au transfert de titres situés en Suisse et à l'étranger vers une autre banque (frais minimaux), état au 30 avril 2015

Selon le nombre de titres qui compose le portefeuille, les frais de transfert peuvent monter jusqu'à plusieurs centaines, voire milliers de francs. Il a aussi été relevé que certains instituts imposent des charges plus élevées aux titres étrangers. Lors du transfert physique d'un titre, les frais peuvent se révéler beaucoup plus élevés.

Ces frais peuvent s'avérer tellement onéreux qu'ils induiraient un client à renoncer à se tourner vers un institut offrant de meilleures conditions. Si on prend l'exemple d'un portefeuille fictif d'une valeur de 60'000 francs composé de cinq titres suisses et de dix titres étrangers, on estime que son transfert, sans aucune livraison physique, pourrait coûter entre 750 et 3000 francs, correspondant à une performance négative sur base annuelle comprise entre -1.3% et -5%.

En fonction du ratio entre le nombre de titres et la valeur du portefeuille, les frais de transfert peuvent affecter de manière plus ou moins significative la performance du portefeuille. La problématique des frais de clôture et surtout de ceux de transfert prend encore plus d'importance dans le cas de petits portefeuilles composés d'un nombre élevé de titres et dans certains cas particuliers, mais relativement répandus, tels que ceux de la séparation des biens lors d'un divorce, de la liquidation d'une société ou encore de la transmission d'un héritage, pour lesquels le transfert de titres vers une autre banque peut s'avérer être une véritable nécessité.

Les informations relevées à travers l'observation de ce marché, ne permettent pas d'estimer le prix de revient des opérations de clôture de compte ou de transfert de titres. En tout cas, le montant des frais de transfert semble inapproprié, tout particulièrement lorsqu'on le compare aux courtages appliqués à l'achat et à la vente de titres à travers des plateformes de négoce, telles que celles de Migros (40 francs, flat fee), PostFinance (à partir de 25 francs) et Swissquote (à partir de 9 francs). Il est important de souligner qu'en général les courtages couvrent également les frais des analystes financiers qui fournissent aux clients des conseils sur l'achat ou la vente de titres. Ainsi, si par exemple, l'achat pour 4000 francs d'actions d'un titre coté à la bourse Suisse à travers le service E-Trading de PostFinance, coûte 25 francs en frais de courtage, le transfert de cette même position vers un autre institut serait facturé 100 francs. Ces frais de transfert sont donc quatre fois plus élevés que les frais de courtage. Autrement dit, au prix du transfert, la même position pourrait être achetée et vendue deux fois.

12.3 Les exigences du Surveillant des prix

Les résultats de l'analyse des tarifs bancaires observés laissent soupçonner que les frais de transfert de titres et, dans une moindre mesure, les frais de clôture de compte visent davantage à sanctionner ou à décourager les clients à transférer leurs avoirs vers une autre banque qu'à couvrir les coûts engendrés par de telles opérations. La Surveillance des prix a donc invité les banques suisses à supprimer les frais de clôture de compte, ainsi qu'à revoir à la baisse les frais de transfert de titres. Ces derniers devraient être fixés tout au plus au niveau qui couvre les coûts engendrés par ce type d'opération. Les banques devraient aussi rendre les informations concernant ces frais toujours facilement accessibles à leurs clients.

La majorité des 32 banques directement interpellées par le Surveillant des prix, a déclaré examiner régulièrement les tarifs afin de vérifier que leur niveau soit en adéquation avec les frais générés par ces opérations. Les opérations de transfert de titres ne seraient généralement pas standardisées et pourraient produire des charges administratives importantes, qui seraient en conséquence refacturées aux clients à travers les tarifs bancaires. La plupart des banques n'a donc pas répondu aux attentes du Surveillant des prix. Seul le Credit Suisse a annoncé une forte réduction des frais de transfert à partir du 1er janvier 2016, qui passeront de 200 à 135

francs par position. La Banque Cantonale de Neuchâtel et la Banque Cantonale de Zoug nous ont fait savoir qu'ils vont tenir compte des commentaires du Surveillant des prix dans leur prochain réexamen des tarifs. Les banques cantonales de Glaris, de Schaffhouse et d'Uri, ainsi que le Credit Suisse ont introduit les informations concernant les frais pour le transfert des titres dans la documentation accessibles aux clients. Enfin, la Banque Cantonale de Bâle Campagne et l'UBS vont mettre en place des mesures pour rendre les informations concernant les frais de transfert plus accessibles et transparentes.

12.4 Les questions qui restent à approfondir

Les actions entreprises par le Surveillant des prix dans le domaine des frais bancaires, ont permis d'amener plus de transparence sur les frais pour les opérations de fermeture de compte et de transfert de titres. Les informations qui ont été recueillies à travers l'observation du marché et les prises de contact avec les banques n'ont pas fourni des informations suffisantes pour déterminer si les frais de transfert pratiqués par les banques suisses, qui sont au centre des critiques du Surveillant des prix, correspondent aux véritables besoins de couverture des coûts, et s'ils sont légaux. La question de fonds sur la pertinence de pratiquer des frais de fermeture de compte et de transfert des titres reste ainsi ouverte. En effet, on peut se demander si des frais pour la clôture d'un compte et pour le transfert de papiers-valeurs passeraient le contrôle du contenu des conditions générales, renforcé depuis le 1er juillet 2012, conformément à l'art. 8 de la loi fédérale sur la concurrence déloyale (LCD; RS 241). Le client d'une banque dispose en tout temps du droit de résiliation de ces comptes et de restitution de son argent et de ses papiers-valeurs. Est-il possible de réclamer une rétribution pour l'exécution de ces prestations ? Une telle rétribution, au détriment du consommateur, ne serait-elle pas susceptible de causer une disproportion notable et injustifiée entre les prestations et les obligations découlant du contrat au sens de l'art. 8 LCD ?

La doctrine estime qu'il y a encore beaucoup de conditions générales des banques qui ne résisteraient pas au contrôle de contenu selon l'art. 8 LCD et seraient déclarées abusives[57]. La question de savoir si cela s'applique aux frais de transfert des papiers-valeurs et aux frais perçus en cas de clôture d'un compte reste ouverte et n'a pas encore été soumise en justice[58].

La Surveillance des prix examine si et le cas échéant quels, cas concrets de conditions générales problématiques elle pourrait transmettre au Secrétariat d'état à l'économie (Seco), compétent pour l'examen de la conformité avec l'art. 8 LCD dans ces questions.

[57] Esther Widmer, *Missbräuchliche Geschäftsbedingungen nach Art. 8 UWG unter besonderer Berücksichtigung der Allgemeinen Geschäftsbedingungen von Banken*, Zurich/Saint-Gall 2015, ch. marg. 574.

[58] En Allemagne, depuis l'arrêt de la Cour suprême fédérale du 30 novembre 2004, les frais de transfert de titres ne sont plus admissibles (voir BGH, arrêt du 30 novembre 2004, XI ZR 200/03, in NJW 2005, pp.1275 ss). Pour la situation en Suisse, voir Arnold F. Rusch, Bankgebühren vor der Inhaltskontrolle, in „recht-Zeitschrift für juristische Weiterbildung und Praxis" 2011, pp. 170 ss. L'auteur est d'avis que les frais perçus en cas de contrôle d'un compte et de transfert de titres ne résisteraient pas au contrôle de contenu selon l'art. 8 LCD.

III. STATISTIQUE

La statistique distingue entre les dossiers principaux, les enquêtes selon les articles 6 ss LSPr, les prix fixés, approuvés ou surveillés par des autorités (art. 14 et 15 LSPr), les observations du marché (art. 4 al. 1 LSPr) ainsi que les annonces provenant du public, au sens de l'article 7 LSPr. Dans les cas cités figurent également des enquêtes ouvertes durant les années précédentes, traitées et liquidées pendant l'année sous revue.

1. Dossiers principaux

Le tableau 1 contient les enquêtes principales dépassant le cadre du cas isolé. Ces enquêtes ont été entreprises suite à des observations propres de la Surveillance des prix ou à des dénonciations du public.

Tableau 1 : Dossiers principaux

Cas	Solution amiable	Recomman-dation	Enquête en cours
Médecins et dentistes[1)]		X	X
Hôpitaux et homes médicalisés[2)]		X	X
Médicaments [3)]		X	X
Physiothérapie		X	X
LiMA / Appareils auditifs		X	X
Electricité et gaz	X	X	X
Eau, épuration et élimination des ordures [4)]	X	X	X
Téléréseaux [5)]	X		
Télécommunication [6)]		X	X
SSR et Billag		X	
Poste	X	X	X
Transport public [7)]	X	X	X
Droits d'auteur		X	X
Tarifs des notaires		X	X
Taxes et émoluments [8)]		X	X

1) Cf. chapitre II chiff. 4
2) Cf. chapitre II chiff. 1
3) Cf. chapitre II chiff. 2
4) Cf. chapitre II chiff. 11
5) Cf. chapitre II chiff. 5
6) Cf. chapitre II chiff. 6
7) Cf. chapitre II chiff. 9
8) Cf. chapitre II chiff. 10

2. Enquêtes selon les articles 6 ss LSPr

Le tableau 2 contient les cas tombant sous le coup des articles 6 ss LSPr. Dans ces cas, le Surveillant des prix peut prendre une décision.

Tableau 2 : Enquêtes selon les articles 6 ss LSPr

Cas	Solution amiable	Pas d'abus de prix	Enquête en cours
Gaz			
Réseaux haute pression		X	
Holdigaz SA (CICG,SGPR, Cosvegaz)			X
Téléréseaux			
EBL Telecom Media AG		X	
upc Cablecom[1)]		X	
Télécommunication			
Services mobiles à valeur ajoutée Swisscom Organge, Sunrise		X	
Swisscom TV Teleclub Live Events			X
Eau			
Wassergenossenschaft Axalp		X	
Wasserkorporation Benken		X	
Wasserkorporation Schänis		X	
Association Intercommunale des Eaux du Mormont (AIEM)			X
SA de gestion des eaux du Nord Vaudois (Sagenord)			X
Epuration des eaux			
Recycling Entsorgung Abwasser Lucerne (REAL)		X	
Déchets			
SAIDEF SA Posieux/Hauterive			X
Transport public			
UTP/CFF accord complémentaire [2)]	X		
Zb Zentralbahn SA	X		
Transport voitures Vereina (RhB)		X	
Lettres et colis postaux			
Poste Suisse SA mesures tarifaires 2016	X		
Dédouanement			
Fröde Expédition de meubles SA	X		
Banques			
PostFinance SA frais de transaction			X
Etablissements médico-sociaux			
APH Burkersmatt et Bärenmatt			X

Cas	Solution amiable	Pas d'abus de prix	Enquête en cours
Taxes hospitalières			
Tarifs privés Centres hospitaliers rég. BE			X
Marché agricole			
Prix des fourrages Fenaco (UFA)[3)]			X
Marché des boissons			
Coca Cola (Suisse) Sàrl			X
Software			
Adobe Systems (Suisse) Sàrl	X		

1) Cf. chapitre II chiff. 5
2) Cf. chapitre II chiff. 9 ainsi que l'annexe
3) Cf. chapitre II chiff. 7

3. Prix fixés, approuvés ou surveillés par des autorités selon les articles 14 et 15 LSPr

Le Surveillant des prix dispose d'un droit de recommandation envers les autorités qui fixent, approuvent ou surveillent des prix. Le tableau 3 présente les cas analysés par la Surveillance des prix selon les articles 14 et 15 LSPr et renseigne sur le mode de résolution.

Tableau 3 : Prix fixés, approuvés ou surveillés par des autorités selon les articles 14 et 15 LSPr

Cas	Recommandation	Pas d'abus de prix	Enquête en cours
Gaz			
IW Bâle	X		
Horgen		X	
Eau			
Alpthal		X	
Arbedo-Castione		X	
Arth	X		
Avenches			X
Beatenberg	X		
Bournens			X
Chamblon		X	
Concise			X
Ennetmoos			X
Ependes		X	
Gambarogno		X	
Gryon		X	
Heimberg	X		
Horw			X
Ittigen	X		
Lausanne		X	
Lugano			X
Meilen			X
Oberhallau	X		
Pully	X		
Sattel	X		
Schaffhouse	X		
Schwarzenburg	X		
Suchy			X
Thayngen		X	
Wintertour		X	
Yverdon-les-bains		X	
Epuration			
Affoltern a.A.			X
Affoltern i.E.	X		
Bâle Campagne		X	
Beatenberg	X		
Bougy-Villard			X
Bournens			X
Chamblon		X	
Concise			X
Disentis	X		
Ependes			X
Eriswil	X		

Cas	Recomman-dation	Pas d'abus de prix	Enquête en cours
Essertes	X		
Heimberg	X		
Herzogenbuchsee	X		
Hilterfingen	X		
Horw			X
Ittigen	X		
Lausanne			X
Ligerz	X		
Lucerne	X		
Mathod		X	
Pully		X	
Schaffhouse		X	
Schwarzenburg	X		
Sattel	X		
Servion			X
Stetten			X
Thayngen		X	
Wettingen	X		
Déchets			
Beatenberg	X		
Büttenhardt		X	
Heimberg	X		
Klosters-Scherneus	X		
Krattigen		X	
Lauerz	X		
Mendrisio		X	
Neuchâtel			X
Penthalaz	X		
Sion			X
Chauffage à distance			
Horgen		X	
Berne			X
Télécommunication			
Service universel			X
Tarifs des notaires			
Canton de Genève	X		
Canton de Vaud	X		
Ramoneurs			
Canton de Nidwald		X	
Transport aérien			
Taxes d'aéroport	X		
Aéroport de ZH taxe bruit	X		

Cas	Recomman-dation	Pas d'abus de prix	Enquête en cours
Domaine public			
Utilisation du sol public Aarau	X		
Redevance stand au marché Wintertour			X
Emplacements bateaux			
Droit de port Rolles	X		
Ecoles			
Ecole de musique Aarau	X		
Taxes administratives			
Taxes de registre Essertes		X	
Techniciens orthopédiques			
Révision totale du tarif ASTO tarif AA/AI/AM	X		
Taxes de stationnement			
Bienne	X		
Grindelwald	X		
Lucerne	X		
Winterthur	X		
Services de sauvetage			
Introduction d'une structure tarifaire nationale	X		
Tarifs 2015 hélicoptères de sauvetage Canton VS	X		
Etablissements médico-sociaux			
Adaptation des coûts des soins normés canton BL	X		
Tarifs des homes canton BS	X		
Tarifs des homes Schüpfen	X		
Amélioration syst. national de financement soins	X		
Hôpitaux et cliniques spécialisées			
Baserates 2015-17 hôpital cantonal Aarau	X		
Baserates 2015-17 hôpital cantonal Baden	X		
Baserates 2012-15 clinique Hirslanden Aarau	X		
Forfaits journaliers dès 2015 aarRhea		X	
Baserates 2015-17 hôpital Felix Platter	X		
Baserates dès 2015 hôpital St. Clara	X		
Baserates 2015-16 hôpital Bethesda	X		
Forfaits journaliers dès 2012 diesspitäler.be Reha		X	
Baserates 2014 hôpital cantonal Glaris	X		
Baserates 2015-16 hôpital du Jura	X		
Baserates 2015-17 hôpital cantonal Lucerne	X		
Baserates 2015-17 centre suisse de paraplégie	X		
Baserates 2015 clinique St. Anna Lucerne	X		
Baserates 2015 hôpital neuchâtelois	X		
Baserates 2014-16 hôpital cantonal Nidwald	X		
Valeur point 15 physiothérapie canton Nidwald	X		
Valeur point Tarmed 14 hôpital cantonal Nidwald	X		
Baserates 2015-16 hôpital cantonal Obwald	X		
Valeur point 15 physiothérapie canton Obwald	X		

Cas	Recomman-dation	Pas d'abus de prix	Enquête en cours
Baserates 2015 hôpitaux Schwyz, Eisiedeln, Lachen	X		
Valeur point 15 physiothérapie hôpitaux SZ	X		
Baserates 2015-17 Seeklinik Brunnen	X		
Baserates 2015-16 hôpitaux soleurois SA	X		
Baserates 2013-16 hôpital pour enfants Suisse est	X		
Forfaits journaliers 2015 Kneipp-Hof Dussnang	X		
Baserates 2015-16 hôpital cantonal Uri	X		
Valeur point 15 physiothérapie hôpital cantonal UR	X		
Baserates 2015-17 clinique CIC Valais		X	
Baserates 2015-16 hôpital Riviera Chablais	X		
Baserates 2015 hôpitaux régionaux Vaud	X		
Baserates 2015 clinique de la Source Lausanne	X		
Baserates 2015-17 hôpital cantonal Zug	X		
Baserates 2015-16 hôpital Triemli ville de Zürich	X		
Baserates et forfaits journaliers 2015 clinique Lengg	X		
Baserates 2015 clinique Hirslanden Zürich	X		
Baserates 2014-15 clinique Hirslanden im Park ZH	X		
Hôpitaux soins somatiques aigus			
SwissDRG Structure tarifaire suisse 5.0	X		
Contribution par cas 2015 SwissDRG SA	X		
Médicaments			
Comparaisons des prix médicaments avec étranger	X		X
Système du prix de référence	X		X
Nouvelle régulation des prix	X		X

4. Observations du marché

Selon l'art. 4 al. 1 LSPr, le Surveillant des prix observe l'évolution des prix. Selon l'art. 4 al 3 LSpr, il renseigne le public sur son activité. Des observations de marchés ou de prix se terminent donc, en général, par la publication d'un rapport d'analyse.

Tableau 4 : Observations du marché

Cas	Rapport d'analyse	Recomman-dation	Enquête en cours
Santé			
Comparaison des prix des génériques [1)]	X	X	
Comparaison des prix des services de sauvetage au sol [2)]	X		
Infrastructures			
Prix de l'eau et de l'épuration [3)]	X		
Taxes et émoluments			
Emoluments permis de construire [4)]	X		
Application du modèle comptable harmonisé 2 (MCH2) dans les cantons[5)]		X	X
Banques			
Frais de comptes [6)]	X		
Marchés agricoles			
Prix du fourrage [7)]	X		
Effet de renchérissement des droits de douane sur l'agriculture			X
Software			
Cloud computing			X

1) Cf. chapitre II chiff. 2
2) Cf. chapitre II chiff. 3
3) Cf. chapitre II chiff. 11
4) Cf. chapitre II chiff. 8
5) Cf. chapitre II chiff. 10
6) Cf. chapitre II chiff. 12
7) Cf. chapitre II chiff. 7

5. Annonces du public

L'importance des annonces du public se situe en premier lieu dans la fonction de signal et de contrôle qu'elles assument. Elles exercent une fonction de signal en indiquant à la Surveillance des prix, comme un thermomètre, les problèmes existant du côté de la demande. En fournissant des indications sur la manière dont sont respectés les règlements amiables ou en attirant l'attention du Surveillant des prix sur des hausses de prix non annoncées par les autorités, elles ont une fonction de contrôle. Les annonces provenant du public représentent pour le Surveillant des prix une source d'information très importante. Les annonces dont le contenu laisse envisager l'existence de limitation de la concurrence et d'abus de prix peuvent déclencher des analyses de marché dépassant le cadre du cas isolé.

Tableau 5 : Annonces du public (art. 7 LSPr)

Annonces	absolu	en %
Annonces reçues durant l'année 2015 sous revue	2043	100 %
Domaines choisis :		
Santé dont médicaments	248 110	12.1 %
Transport	238	11.7 %
Télécommunication / CATV	236	11.6 %
Lettres et colis postaux	157	7.7 %
Finance	155	7.6 %

IV. LEGISLATION ET INTERVENTIONS PARLEMENTAIRES

Dans le cadre de la consultation des offices et de la procédure de corapport, la Surveillance des prix a été consultée sur les lois, les projets d'ordonnances, les interventions parlementaires et les autres affaires du Conseil fédéral suivantes :

1. Législation

1.1 Constitution

1.2 Lois

RS 231.1 Loi fédérale sur le droit d'auteur et les droits voisins;

RS 429.1 Loi fédérale sur la météorologie et la climatologie;

RS 784.10 Loi fédérale sur les télécommunications.

1.3 Ordonnances

RS 742.122 Ordonnance sur l'accès au réseau ferroviaire;

RS 748.131.3 Ordonnance sur les redevances aéroportuaires;

RS 784.101.1 Ordonnance sur les services de télécommunication;

RS 832.102 Ordonnance sur l'assurance-maladie;

RS 832.112.31 Ordonnance sur les prestations dans l'assurance obligatoire des soins en cas de maladie;

RS 832.112.1 Ordonnance sur la compensation des risques dans l'assurance-maladie;

RS 812.212.21 Ordonnance sur les médicaments;

RS 812.212.27 Ordonnance sur les médicaments vétérinaires;

RS 734.71 Ordonnance sur l'approvisionnement en électricité;

RS 252.1 Règlement interne de la Commission de la concurrence;

2. Interventions parlementaires

2.1 Motions

15.3283 Motion Humbel. Pour plus d'efficacité et de transparence dans le système d'assurances sociales suisse;

15.3551 Motion Noser. Allègement des procédures bureaucratiques. Relever le montant du droit de douane minimal;

14.3449 Motion Bischofberger. Pas de promotion étatique supplémentaire du tourisme d'achat.

2.2 Postulats

12.4051 Postulat Heim Bea. Séjour dans un home situé en dehors du canton de domicile. Financement résiduel;

12.4099 Postulat Bruderer Wyss. Régler le financement résiduel en cas de séjour dans un home situé en dehors du canton de domicile en s'inspirant de la LPC;

14.4181 Postulat Rickli. Distribution des journaux. Base de calcul inique de la Poste;

15.3208 Postulat Cramer. Franc fort et tourisme d'achat;

15.3060 Postulat Heim Bea. Réduire les prix des médicaments;

13.4182 Postulat Diener. La transparence, condition sine qua non d'une saine concurrence sur le marché de l'électricité;

15.4057 Postulat Bertschy. Concurrence plutôt que protectionnisme. Libéraliser le notariat suisse.

2.3 Interpellations

15.3021 Interpellation Ruiz. Des frais bancaires transparents et accessibles aux petits revenus;

15.3169 Interpellation Pantani. Mise en oeuvre cohérente de l'interdiction de cabotage;

15.3337 Interpellation Steiert. Concurrence déloyale et clauses abusives. Quelle activité au SECO?

15.3173 Interpellation Stolz. Réglementations des prix. Les soumettre à un examen détaillé et indiquer à quel point elles sont répandues et quelles sont leurs conséquences;

15.3579 Interpellation Groupe BD. Protection des entreprises de transport suisses. Meilleure application de l'interdiction de cabotage;

15.3526 Interpellation Frehner. Transparence sur les coûts des hôpitaux;

15.3442 Interpellation Pezzati. Nouveau régime de financement hospitalier. Données insuffisantes livrées par les hôpitaux;

15.3623 Interpellation Reynard. Recours auprès de Postcom. Des décisions plutôt que des recommandations;

15.3643 Interpellation Stolz. Médicaments. Ne pas foncer dans le mur.

2.4 Questions

14.1087 Question Feri. Evaluation du financement des soins;

15.1013 Question de Courten. Coûts de réglementation. Supprimer l'obligation de présenter les documents d'accompagnement papier lors de la déclaration en douane;

15.1069 Question Ruiz. Paiements postaux. Quelles alternatives aux taxes prélevées sur les dons aux associations caritatives?

2.5 Initiatives parlementaires

10.426 Iv. pa Groupe UDC. Importations de viande assaisonnée. Abolition du traitement préférentiel prévu dans le tarif douanier;

14.417 Iv. pa Egerszegi-Obrist. Amender le régime de financement des soins.

3. Autres affaires du Conseil fédéral

Rapport sur la tarification de la mobilité;

Rapport d'évaluation 2015 sur les conséquences de l'ouverture du marché postal;

Objectifs stratégiques des CFF SA;

Objectifs stratégiques de Skyguide SA;

Rapport sur le transfert du trafic.

4. Anhänge / annexes / allegati

Zusatzvereinbarung zur einvernehmlichen Regelung vom 04.08.2014 mit dem VöV **1056**

Empfehlungen gemäss PüG Art. 14 und 15 ab 01.07.2015 (Stand 31.12.2015) **1059**

Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Zusatzvereinbarung zur einvernehmlichen Regelung vom 4. August 2014

gemäss Art. 9 Preisüberwachungsgesetz (PüG; SR 942.20)

zwischen dem

Verband öffentlicher Verkehr VöV

Vertreten durch Alexander Stüssi, Stellvertreter des Direktors VöV

Dählhölzliweg 12

3000 Bern 6

und dem

Preisüberwacher

Stefan Meierhans

Einsteinstrasse 2, 3003 Bern

betreffend

Weitere Massnahmen betreffend die Gesamtermässigungsvorgabe

I. Präambel

Die einvernehmliche Regelung vom 4. August 2014 (eR) hält in Ziff. IV fest, dass die Kontingente der „Rabattbillette" gemäss Ziff. II (3) weiterentwickelt und angepasst werden können, um die Marktnachfrage bestmöglich zu stimulieren. Im Nachgang zur Information vom 1.6.2015 gemäss Ziff. III der eR wurde beschlossen, eine zusätzliche Massnahme zu vereinbaren, welche in Ergänzung zu den vereinbarten „Rabattbilletten" an die Gesamtermässigungsvorgabe von CHF 29.2 Millionen angerechnet werden soll.

II. Zusatzmassnahme

Gutscheine der SBB in Höhe von CHF 10 Franken werden mindestens in den Jahren 2015 und 2016 an alle Halbtaxbesitzerinnen und -besitzer verteilt (Arbeitstitel: „eR-Gutschein"). Diese sind auf dem gesamten Sortiment des Direkten Verkehrs (DV) gültig und können bezüglich ihrer Einlösefrist begrenzt werden. Sie unterliegen darüber hinaus keinen Restriktionen, die über den Wortlaut dieser Zusatzvereinbarung hinausgehen. Diese „eR-Gutscheine" gehen finanziell ausschliesslich zu Lasten der SBB, Geschäftsbereich Fernverkehr. Nur die *eingelösten* „eR-Gutscheine" sind an die Gesamtermässigungsvorgabe anrechenbar. Die Anrechnung erfolgt im Jahr, in welchem sie effektiv von der Halbtaxbesitzerin/vom Halbtaxbesitzer zur Vergünstigung eines Produkts des DV eingesetzt wurden.

Die SBB erheben Anzahl und Zeitpunkt der Einlösungen und weisen diese mindestens im Rahmen des jährlichen, regulären Reportings (Ziff. III der eR) aus.

Soweit die vorliegende Zusatzvereinbarung keine Regelungen enthält, gelten die Bestimmungen der eingangs erwähnten einvernehmlichen Regelung vom 4. August 2015 inklusive sämtlichen darin genannten Vertragsbestandteilen.

III. Übertragbarkeit Folgejahr

Falls mit den „Rabattbilletten" und den eingelösten Gutscheinen gemäss Ziff. II in einem Jahr mehr als die Gesamtermässigungsvorgabe von CHF 29.2 Millionen erreicht wird, darf der die CHF 29.2 Millionen übersteigende Betrag an die Gesamtermässigungsvorgabe des Folgejahres angerechnet werden.

IV. Anrechenbarkeit „Rabattbillette"

Als „Rabattbillette" werden alle (Teil-) Verbindungen der Sparbillette angerechnet, auf denen die SBB in Fernverkehrszügen zwischen 30% und 50% Rabatt gewährt.

V. Vorbehalte

Die Aufhebung oder Änderung der vorliegenden Zusatzvereinbarung ist nur bei einer wesentlichen Veränderung der tatsächlichen Verhältnisse möglich (Art. 11 Abs. 2 PüG).

VI. Sanktionen

Bei Zuwiderhandlungen gegen diese Zusatzvereinbarung kommen Art. 23 und 25 PüG zur Anwendung.

VII. Kommunikation

Die Parteien koordinieren die Kommunikation dieser Zusatzvereinbarung gegenüber der Öffentlichkeit.

Bern, 14. Juli 2015

VöV
Leiter Recht und Ressourcen

Stellvertreter des Direktors

Alexander Stüssi

Der Preisüberwacher

Stefan Meierhans

Empfehlungen gemäss PüG Art. 14 und 15 ab 01.07.2015
Recommandations au sens des articles 14 et 15 LSPr depuis le premier juillet 2015
Raccomandazioni secondo art. 14 e 15 LSPr dal 01.07.2015

Datum Date Data	Empfänger Destinataire Destinatario	Thema Thème Tema
06.07.2015	Gemeinde Beatenberg	Wasser- und Abwassergebühren
07.07.2015	Staatskanzlei Kt. SZ	Tariffestsetzung (Baserate) 2015 Schwyzer Spitäler
08.07.2015	Regierungsrat Kt. BS	Gastarife IWB
24.07.2015	Regierungsrat Kt. GL	Baserate 2015 zw. Hirslanden Klinik im Park und Tarifsuisse AG
30.07.2015	Bundesamt für Gesundheit	Antrag auf Genehmigung SwissDRG-Tarifstruktur, Version 5.0
13.08.2015	Gemeindepräsidium Beringen	Zuschlag für den Wasser-Arbeitspreis ab 2015
14.08.2015	Departement für Gesundheit, Soziales und Kultur Kt. VS	Tarife der Rettungshelikopter
14.08.2015	Regierungsrat Kt. LU	Baserate 2015 zw. Klinik St. Anna LU und HSK
20.08.2015	Einwohnergemeinde Herzogenbuchsee	Geplante Abwassergebühren
24.08.2015	Regierungsrat Kt. BL	Bericht über die Normkosten für Pflegeleistungen in Alters- und Pflegeheimen im Kt. BL ab 1.1.2016
27.08.2015	Regierungsrat Kt. GL	Baserate ab 2014 zw. Kantonsspital Glarus und HSK
04.09.2015	Regierungsrat Kt. BS	Liegenschaftskosten und Tarifgestaltung in Pflegeheimen Kt. BS
08.09.2015	Gemeinderat Affoltern i.E.	Neues Abwasserreglement
17.09.2015	Gemeinde Bergün	Geplante Gebührenanpassung Wasser
17.09.2015	Gemeinde Sattel	Konzessionsvertrag betr. Wasserversorgungen
28.09.2015	Gemeinde Wettingen	Antrag zur Erhöhung der Abwassergebühren
29.09.2015	GS-EDI	Einführung einer nationalen Tarifstruktur für Bodenrettungen zu Lasten der sozialen Krankenversicherung
09.10.2015	Regierungsrat Kt. UR	Taxpunktwert 2015 ambulante Physiotherapieleistungen zw. Kantonsspital Uri und Tarifsuisse AG
09.10.2015	Regierungsrat Kt. OW	Taxpunktwert 2015 ambulante Physiotherapieleistungen zw. Kantonsspital Obwalden und Tarifsuisse AG
09.10.2015	Regierungsrat Kt. SZ	Taxpunktwert 2015 ambulante Physiotherapieleistungen zw. Schwyzer Spitäler und Tarifsuisse AG
09.10.2015	Regierungsrat Kt. NW	Taxpunktwert 2015 ambulante Physiotherapieleistungen zw. Kantonsspital Nidwalden und Tarifsuisse AG
12.10.2015	Regierungsrat Kt. AG	Baserate 2015 Kantonsspital zw. Aarau AG und Tarifsuisse AG
14.10.2015	Conseil d'État ct. VS	Baserates 2015-2016 entre Hôpital Riviera Chablais et Tarifsuisse AG / HSK

16.10.2015	Regierungsrat Kt. AG	Baserate 2012-2014 zw. Hirslanden Klinik Aarau und HSK
20.10.2015	Gemeinderat Klosters	Abfallgrundgebühr der Gemeinde Klosters
22.10.2015	Gemeinde Ligerz	Geplante Abwassergebühren per 1.1.2016
22.10.2015	Wasserversorgungsgenoss-enschaft Aeschi Spiez	Neue Wassergebühren der WVG Aeschi Spiez
30.10.2015	Gemeinde Affoltern a. A.	Antrag auf Erhöhung der Abwassergebühren der Gemeinde Affoltern a. A.
09.11.2015	Wasserkorporation Benken	Erhöhung Wasserpreis
10.11.2015	Regierungsrat Kt. SG	Baserates 2013-2016 Ostschweizer Kinderspital Kt. SG / HSK
11.11.2015	Gemeinde Oberhallau	Geplante Wassergebühren
16.11.2015	Regierungsrat Kt. AG	Baserates 2013-2015 zw. Hirslanden Klinik Aarau und Tarifsuisse AG
03.12.2015	Stadt Luzern	Reglement über die Siedlungsentwässerung
22.12.2015	Regierungsrat Kt. GR	Baserate 2014 zw. Klinik im Park ZH und HSK
22.12.2015	Regierungsrat Kt. NW	Tarmed TPW 2014 zw. Kantonsspital Nidwalden und Tarifsuisse AG

PREISÜBERWACHUNG

Preisüberwacher:	Meierhans Stefan, Dr. iur.
Stellvertreter:	Niederhauser Beat, lic. rer. pol.
Büro des Preisüberwachers:	
Leiter:	Niederhauser Beat, lic. rer. pol.
Stellvertreter:	Lanz Rudolf, Rechtsanwalt
Wirtschaftsdienst:	Christoffel Jörg, lic. rer. pol. Fankhauser Stephanie, lic. oec. publ. Fierri Maira, lic. rer. pol. Iseli Simon, M.A. in Economics Josty Jana, Dipl.-Kffr. Jung Manuel, lic. rer. pol., Leiter Gesundheit Lüdi Greta Meyer Frund Agnes, lic. rer. pol., Leiterin öV, Wasser/Abwasser, Banken/Versicherungen Michel Julie, Dr. rer. pol. Pannatier Véronique, lic. ès. sc. éc. Pfister Simon, lic. rer. pol., Leiter Energie, Post, Telekom und Agrarwirtschaft Rüfenacht Zoé Trüb Mirjam, M.A. in Economics Wasmer Malgorzata, Dr. rer. pol. Zanzi Andrea, lic. sc. pol., MASBA
Leiter Recht und Information:	Lanz Rudolf, Rechtsanwalt
Rechtsdienst:	Josephides Dunand Catherine, avocate Leuenberger Manuela, Fürsprecherin Rosenkranz Ruth, Dr. iur.
Sekretariat:	Guggisberg Antoinette Häubi Sandra
Adresse:	Preisüberwachung Einsteinstrasse 2 3003 Bern Tel. 058 / 462 21 01; Fax 058 / 462 21 08 Internet: www.preisueberwacher.admin.ch www.monsieur-prix.admin.ch www.mister-prezzi.admin.ch