

## 1. Les circuits loués nationaux

La télématique, alliance entre télécommunications et informatique, joue un rôle prépondérant dans le développement économique des années nonante. C'est pourquoi le Surveillant des prix s'est intéressé à l'évolution de ce marché. Il a constaté que, dans le domaine des réseaux, le modèle concurrentiel prend une importance toujours plus grande sur le plan international<sup>19</sup>. Le Surveillant des prix a donc attribué une attention particulière à la fixation des nouveaux tarifs pour les circuits loués nationaux.

### 1.1. Importance de la politique de concurrence

La nouvelle loi sur les télécommunications (LTC; RS 784.10), entrée en vigueur le premier mai 1992, doit son existence aux progrès intervenus dans le domaine des technologies de communication et d'information, plus précisément à la fusion du réseau de télécommunications et de l'ordinateur. Cette nouvelle loi considère, pour les prestations de service relatives aux télécommunications, la distinction entre les services de base et les services à valeur ajoutée (Value Added Network Services, VANS) ou services élargis<sup>20</sup> (encore) prévue par le droit CE. Le message concernant la loi sur les télécommunications<sup>21</sup> définit les circuits loués comme service de base. Ce service est soumis, selon l'Ordonnance sur les services de télécommunications (OST; RO 1992 1848) à un règlement spécial. Ces nouvelles règles induisent une modification des principes de formation des prix<sup>22</sup>.

Au niveau des tarifs, les PTT font la distinction entre les circuits loués nationaux et internationaux. Du point de vue de la politique de concurrence, les prix des circuits loués ont une grande importance. Le rapport prix/prestation des télécommunications en général et des circuits loués en particulier est un élément qui n'est pas sans influence sur le choix du lieu d'implantation des entreprises actives sur le marché international et leurs centres de communication. De plus, aujourd'hui, une lutte toujours plus vive a lieu entre les pays européens pour l'obtention des positions de départ optimales sur les marchés en cours d'unification. Actuellement sur le marché des VANS fournis dans les réseaux de circuits loués, des prestations plus vastes sont déjà offertes. C'est pourquoi la compétitivité des tarifs des circuits loués est d'autant plus décisive pour déterminer dans quelle mesure les services à valeur ajoutée, qui ne sont plus monopolisés, risquent de subir une évolution inappropriée. Ce marché étant porteur de conséquences pour l'avenir - sa part au produit social doit augmenter de

<sup>19</sup> Cf. Publ. CCSP, 1b/1992, p. 62.

<sup>20</sup> Cf. Weber R.H.: Entwicklungen im europäischen Telekommunikationsrecht und die Schweiz, dans: Schweizerische Zeitschrift für internationale und europäisches Recht, 3/1992, p. 321-338, ici p. 335. Le service de base est défini à l'art. 3 OST, par exclusion, comme service téléphonique. Il englobe cependant, en vertu de l'art. 9 OST d'autres prestations de service comme l'établissement de communications de conférence, entre autres.

<sup>21</sup> Cf. FF 1988 I 1260.

<sup>22</sup> Art. 24 LTC; art. 44, art. 46 et art. 67 OST.

plusieurs pour-cent dans les années à venir -, les prix des circuits loués ont une importance économique.

## 1.2. Le projet de tarif pour les circuits loués nationaux

Les nouveaux principes de formation des prix font la distinction entre les lignes urbaines et les lignes à longue distance. Les lignes urbaines sont situées dans le réseau de raccordement et le réseau urbain. Les transmissions à l'intérieur de la ville font l'objet d'une taxe forfaitaire. Suite à l'abandon de la taxe de régie, de petites entreprises (sujet de droit indépendant), exploitant ensemble un réseau de télécommunications pour l'échange d'informations seront traitées, tarifairement parlant, comme une grande entreprise possédant plusieurs filiales indépendantes (même sujet de droit)<sup>23</sup>. Des organismes publics, comme par exemple des administrations municipales, ne devraient plus profiter de rabais tarifaires. Les nouveaux tarifs proposés par les PTT<sup>24</sup> sont les suivants:

- *Taxe unique* pour l'installation, la mise en service et la modification d'un circuit loué dépendante de la capacité de transmission.
- *Taxe d'abonnement mensuelle pour les équipements* chez le client et les circuits de raccordement. Cette taxe forfaitaire est fixée en fonction de la capacité de transmission.
- *Taxes d'abonnement mensuelles pour la voie de transmission*: Une taxe de base pour le raccordement au réseau de transmission de base est prévue car ce raccordement entraîne un brusque accroissement des coûts ainsi qu'une taxe selon la distance d'un centre de raccordement à l'autre et entre le centre de raccordement et le centre de taxation et dépendante de la capacité de transmission. Il s'agit d'une taxe dégressive dans la mesure où la distance augmente. Les échelons suivants sont pris en considération: "jusqu'à 10 km", "de 11 à 60 km", "à partir de 60 km".
- *Taxe forfaitaire urbaine* pour les liaisons à l'intérieur de la ville: Les liaisons intercentrales dans les réseaux urbains sont facturées au moyen d'une taxe forfaitaire mensuelle dépendante de la capacité de transmission.
- *Supplément dépendant de la qualité*
- *Taxe d'équipement*

---

<sup>23</sup> Asut-Bulletin 50 d'avril 1991, p. 260.

<sup>24</sup> Cf. modification des tarifs des circuits loués nationaux du 6 décembre 1991.

### 1.3. Analyse

Le projet prévoit une configuration des tarifs totalement nouvelle. Les différentes structures de tarif ne permettent donc pas de déterminer, sans autres, si les nouveaux tarifs impliquent des hausses de prix par rapport aux tarifs en vigueur aujourd'hui. C'est pourquoi il s'agissait d'analyser dans quelle mesure la nouvelle configuration des tarifs touche les différentes catégories de clients. Nous avons ensuite comparé les tarifs annoncés avec les tarifs européens et essayé, sur la base des résultats, d'examiner minutieusement la situation des coûts. Il faut tout d'abord se demander si les prix, les coûts et les bénéfices mentionnés auraient pu être réalisés en situation de concurrence et considérés comme justifiés. Cela peut être discuté lorsqu'on analyse les principes de prix proposés "durch eine vergleichende Bewertung wirklichkeitsnah modellierter Alternativen"<sup>25</sup>. Dans l'optique de la politique de concurrence, nous avons donc travaillé avec le concept de simulation de la concurrence.

#### 1.3.1. Conséquences pour les clients

La Surveillance des prix a demandé à différents instituts de droit public et entreprises privées d'évaluer l'augmentation ou la diminution de charges qui résulterait de l'application des nouveaux tarifs proposés. Les conséquences sur *les organisations qui aujourd'hui ne paient pas, ou qu'une partie des taxes de régie* (p. ex. autorités, administrations, réseaux de presse) sont frappantes. Étonnement, les prix, pour les *grands clients* qui aujourd'hui déjà paient une taxe de régie intégrale augmenteront également fortement. Nous avons constaté que les nouveaux tarifs aboutiraient, pour ces clients, à une augmentation de 15 à 30 % des prix des circuits loués. Dans les réseaux urbains, des hausses de plus de 100 %, dues aux forfaits, sont possibles. Le projet a pour conséquence un renchérissement massif pour les petites et moyennes entreprises qui, aujourd'hui déjà, s'acquittent de la taxe de régie intégrale. Cela signifie pour les petites distances et pour les transmissions inférieures à 64 kbit/s des augmentations de plus de 100 %. Il résulte des calculs de l'Association pour les paiements électroniques (VEZ) que les plus fortes augmentations du tarif touchent le réseau urbain. Aux vues de ces résultats, l'affirmation selon laquelle le nouveau tarif est meilleur marché que le tarif actuel ne peut être comprise<sup>26</sup>.

#### 1.3.2. Comparaison avec des prix étrangers

En collaboration avec l'Association suisse des usagers de télécommunications (Asut), le Surveillant des prix a effectué une comparaison avec des prix étrangers pour les circuits loués. Les différents procédés d'analyse empiriques utilisés pour ces comparaisons offrent une certaine marge d'interprétation des résultats. Il est cependant possible d'obtenir des tendances quant aux différences entre les tarifs des circuits loués nationaux en Europe: Les tarifs espagnols, allemands et suisses se situent actuellement nettement en dessus du niveau de prix moyen des autres pays

<sup>25</sup> Buchanan J. M.: Politische Oekonomie ab Verfassungstheorie, Zurich 1990, p. 24.

<sup>26</sup> Lettre du 20 mars 1992 de la Direction générale du département des télécommunications au Surveillant des prix.

européens. Pour que la location d'une ligne de 9,6 kbit/s soit rentable, une entreprise ne devra nulle part ailleurs en Europe utiliser le réseau de transmission public aussi longtemps qu'en Suisse.

### 1.3.3. La situation des coûts

Le supplément d'environ 20 % pour "renchérissement, bénéfique et impondérables" est frappant dans l'analyse des coûts. A notre avis, il faudrait avant tout tenir compte des baisses de coûts rendues possibles par le progrès technique. Dans les contrats standards de circuits loués les impondérables devraient être minimisés. Une évolution très nette se dessine en faveur de l'ouverture des marchés des télécommunications. Cette tendance va de pair avec la nécessité, pour les exploitants de réseaux, de rendre compte des performances et de la capacité bénéficiaire de leurs services<sup>27</sup>. Pour l'appréciation du projet de tarif, les PTT n'ont pas fourni au Surveillant des prix, un système de calcul de coûts adéquat et transparent. Le niveau des coûts des différentes catégories de prestations n'a pas pu être déterminé. Par ailleurs on ne sait pas quels montants de couverture sont obtenus et où. A ce sujet, les PTT ont rendu le Surveillant des prix attentif au fait que les exploitants de réseaux sont, pour des raisons de concurrence, très réservés quant à la distribution d'informations<sup>28</sup>.

### 1.3.4. Le concept de simulation de la concurrence

A la demande du Surveillant des prix, un groupe de travail<sup>29</sup> a élaboré, sous la direction de TeleColumbus, une offre concurrentielle, sous l'hypothèse que le monopole des circuits loués stipulé dans la nouvelle loi sur les télécommunications n'existait pas. Cette offre se basait sur les hypothèses suivantes:

L'UBS, client le plus important des PTT dans le domaine des circuits loués, fait office de *demandeur*. Elle utilise des circuits loués pour relier les centres économiques de Zurich, St. Gall, Berne, Bâle, Lausanne, Genève, Coire et Lugano. Pour le backup ou deuxième voie de liaison elle a besoin, pour assurer la disponibilité nécessaire des lignes, de tracés et d'équipements distincts ou d'une disponibilité garantie supérieure à 99,99 % (1h d'arrêt par an).

L'offre de ce réseau de circuit loué est assurée par SwissRailCom. Cette entreprise fictive forme un Joint-Venture entre des institutions de droit public (CFF, PTT, entreprises électriques, etc.) et des entreprises privées telles que TeleColumbus, des banques, des entreprises électriques de droit privé etc. SwissRailCom est une

---

<sup>27</sup> Modification des tarifs des circuits loués nationaux du 6 décembre 1991. Les tarifs des circuits loués devraient, également selon la directive 90/387/CEE, être basés sur les coûts.

<sup>28</sup> Lettre du 20 mars 1992 de la Direction générale du département des télécommunications au Surveillant des prix.

<sup>29</sup> Cf. projet SwissRailCom réalisé en avril/mai 1992 par un groupe de travail comprenant des collaborateurs de TeleColumbus, des CFF et de l'UBS à la demande du Surveillant des prix.

entreprise mixte qui offre des prestations de service relatives aux télécommunications à des clients publics ou privés.

*Le réseau longue distance entre les centres économiques utilisé par SwissRailCom* est le DIFONET (Digitales Faser-optisches Netz) des CFF à qui SwissRailCom achète les capacités nécessaires. Une première estimation de prix a été effectuée sur la base de calculs rétrospectifs des coûts totaux réalisés sur le réseau DIFONET et complétés par des suppléments de charges de marketing, vente, administration etc., charges qui ne sont pas de rigueur aujourd'hui. Les résultats furent utilisés pour le UBINET (UBS's Integrated. Network) et ont donné un total, pour les besoins en lignes à longue distance, de 115'200 francs par mois. Une analyse basée sur le coût marginal fait apparaître, pour le UBINET, des frais pour les lignes à longue distance d'environ 60'000 francs par mois.

*Le réseau urbain dans les centres économiques utilisé par SwissRailCom* a été calculé d'une part sur la base des tarifs annoncés par les PTT pour les raccordements locaux actuels et d'autre part selon des voies alternatives (structures des TV par câble, canaux des entreprises d'électricité, de gaz et d'eau, réseaux de chauffage à distance, canalisations générales des entreprises communales etc.). Avec le projet de tarif des PTT, la taxe d'abonnement de l'UBS au réseau urbain se monterait environ à 34'000 francs par mois. L'utilisation de tracés autres que ceux des PTT coûterait, selon la longueur des raccordements, entre 25'000 et 38'000 francs par mois. Cette alternative offre encore la possibilité de partager les frais avec des exploitants de réseaux étrangers.

Sur la base des analyses effectuées et des calculs du groupe de travail, SwissRailCom peut soumettre à l'UBS, pour son UBINET, une proposition de réseau proche de la réalité. Pour environ 120'000 francs par mois, elle offrirait à l'UBS le réseau longue distance DIFONET CFF avec des raccordements locaux par des circuits loués des PTT au tarif 1993 ou par des raccordements locaux propres via les voies alternatives. Avec l'introduction des nouveaux tarifs prévus pour les circuits loués nationaux, l'UBS devrait payer, pour ses propres besoins, 177'138 francs par mois aux PTT. Ceux-ci sont ainsi environ un tiers plus cher que l'offre de SwissRailCom. Même si SwissRailCom choisissait pour les réseaux urbains et à longue distance les variantes les plus chères, son offre serait avec 153'200 francs toujours nettement inférieure à celle des PTT. En Grande-Bretagne où il n'existe plus de monopole depuis 1982 et où les deux plus grandes compagnies de télécommunication British Telecom (BT) et Cable & Wireless/Mercury (C & W) sont en mains privées, les coûts d'UBINET seraient encore plus bas que l'offre de SwissRailCom. Cette constatation affaiblit l'argument classique contre la concurrence entre réseaux. Dans la discussion sur la duplicité des coûts, on oublie sans doute souvent que des capacités pouvant être épargnées existent dans une certaine mesure aujourd'hui déjà mais ne sont pas exploitées: Les CFF possèdent un réseau de télécommunications, cela signifie que les coûts sont déjà

dédoublés. L'utilisation commerciale de ce réseau disponible ne devrait-elle pas également permettre la réalisation de produits supplémentaires<sup>30</sup>?

#### 1.4. Recommandation du Surveillant des prix

En ce qui concerne la modification des tarifs des circuits loués nationaux le Surveillant des prix a, le 3 juin 1992, recommandé au chef du DFTCE:

1. *d'analyser les suppléments de frais forfaitaires avancés par les PTT;*
2. *d'espacer dans le temps l'introduction des nouveaux tarifs pour les organisations qui, aujourd'hui, ne paient pas ou qu'une part de la taxe de régie;*
3. *de façonner les tarifs des réseaux urbains de manière à ce que la dépendance à la distance dans le réseau de raccordement et le réseau municipal puisse être prise en compte équitablement;*
4. *d'examiner le principe de tarification pour les réseaux de longue distance pour qu'une double comptabilisation des coûts fixes puisse être exclue.*
5. *de diminuer la grandeur indicative du degré de couverture des coûts et, pour rendre les tarifs des circuits loués nationaux compétitifs, d'examiner le cadre institutionnel actuel pour la mise à disposition des services de circuits loués.*

#### 1.5. Résultats

Sur la base de la recommandation du Surveillant des prix, le Conseil fédéral a retourné aux PTT le projet de modification de tarifs des circuits loués nationaux pour un remaniement<sup>31</sup>. Durant les mois d'été, la discussion politique sur les idées du groupe de travail a repris. Dans ce contexte, le secrétariat général du DFTCE a également laissé entendre que les surcapacités du réseau CFF devraient être utilisées commercialement<sup>32</sup>.

Le 14 octobre 1992 le projet de tarifs retravaillé<sup>33</sup> nous a été soumis pour appréciation. Les 4 premières recommandations ont été prises en considération. Nous saluons avant tout la baisse de tarif dans le réseau urbain. Cependant, une nouvelle

---

<sup>30</sup> Une utilisation serait possible non seulement en concurrence, mais également en complément du réseau PTT: Comme offre complémentaire, les lignes longue distance de SwissRailCom pourraient couvrir le besoin d'une deuxième voie et surmonter les goulets d'étranglement des PTT. Le concept DIFONET rendrait superflues des lignes de backup généralement mal utilisées et économiserait ainsi des ressources de transmission chères. Une meilleure utilisation de l'immense capacité potentielle des câbles en fibres de verre entraînerait des coûts de transmission spécifiques beaucoup plus faibles puisque des coûts de base comme les tracés, les câbles, etc. pourraient être mieux utilisés (Economics of scale).

<sup>31</sup> NZZ no 154 du 6 juillet 1992, p. 15.

<sup>32</sup> Radio DRS, Trend und Echo du samedi 5 septembre 1992, Telekommunikation PTT/SBB. Ein Beitrag von Martin Durrer.

<sup>33</sup> Cf. modification de l'ordonnance du DFTCE sur le service des télécommunications: modification des tarifs des circuits loués nationaux du 17 septembre 1992.

quantification des conséquences sur les clients de circuits loués laisse apparaître que le projet remanié, ne semble pas beaucoup plus compétitif que le projet initial. En décembre 1992 nous avons mis le Conseil fédéral au courant de cette constatation.

## 5. Redevances radio-télévision

En vertu de la Loi fédérale sur la radio et télévision (LRTV) entrée en vigueur au 1er avril 1992, le Conseil fédéral fixe le montant des redevances en prenant en considération les moyens financiers dont la Société suisse de radiodiffusion et télévision (SSR) a besoin pour accomplir les tâches qui lui incombent, les dépenses supportées par l'entreprise des PTT pour la transmission des programmes qu'elle effectue ainsi que les besoins financiers des diffuseurs locaux et régionaux. La clé fixe de répartition des redevances entre la SSR et les PTT est donc abandonnée.

### 5.1. Demandes de la SSR et des PTT

Se basant sur ces nouvelles dispositions, la SSR et les PTT ont adressé au Conseil fédéral la demande d'adaptation mensuelle suivante de leur part de redevances pour 1993:

#### Hausse des parts de redevances

<b>SSR: Red. TV</b>	<b>Fr. 14.86 à Fr. 16.56,</b>	<b>+ Fr. 1.70 ou 11.44 %</b>
<b>SSR: Red. radio</b>	<b>Fr. 7.62 à Fr. 8.97,</b>	<b>+ Fr. 1.35 ou 17.72 %</b>
<b>SSR: TV + Radio</b>	<b>Fr. 22.48 à Fr. 25.53,</b>	<b>+ Fr. 3.05 ou 13.57 %</b>
<b>PTT: Red. TV</b>	<b>Fr. 4.44 à Fr. 5.22,</b>	<b>+ Fr. 0.78 ou 17.57 %</b>
<b>PTT: Red. radio</b>	<b>Fr. 2.28 à Fr. 2.96,</b>	<b>+ Fr. 0.68 ou 29.82 %</b>
<b>PTT: TV + Radio</b>	<b>Fr. 6.72 à Fr.8.18,</b>	<b>+ Fr. 1.46 ou 21.73 %</b>
<b>SSR/PTT Total</b>	<b>Fr. 29.20 à Fr. 33.71,</b>	<b>+ Fr. 4.51 ou 15.45 %</b>

La SSR justifiait le besoin de recettes supplémentaires entre autres par le renchérissement intervenu depuis la dernière adaptation, par l'accroissement important des prix des fictions et droits de retransmission sportive et pour le maintien de l'équilibre financier. Environ 1 % de la hausse résultait des diminutions des subventions fédérales.



Les PTT motivaient l'augmentation de leur quote-part par la non couverture des dépenses relatives à la transmission des programmes radio et les déficits cumulés, par le coût des investissements entrepris et à venir en matière d'extension et d'exploitation du réseau télévision et radio.

Les redevances radio et télévision étant fixées par le Conseil fédéral, les augmentations requises par la SSR et les PTT pour 1993 furent soumises au Surveillant des prix au sens de l'article 14 LSP<sup>65</sup>.

## 5.2. Part de redevances de la SSR

### 5.2.1. Structure des recettes

La hausse moyenne de 13,6 % (11,4 % télévision et 17,7 % radio) apporte à la SSR un supplément de produits d'environ 95 millions de francs par année. La nouvelle augmentation projetée a pour effet que les redevances prennent de plus en plus d'importance dans les recettes, cela malgré l'accroissement important du potentiel publicitaire dû à la LRTV.

#### SSR - STRUCTURE DES RECETTES (avec adaptation des redevances au 1.1.1993)

	1989 réalisé	1990 réalisé	1991 réalisé	1992 budget	1993 Plan	1994 Plan
Redevances de réception	70.0%	68.4%	73.4%	73.6%	75.4%	74.1%
Recettes publicité+parrainage	25.0%	26.0%	21.2%	22.7%	21.1%	21.1%

### 5.2.2. Planification financière

En 1991, les dépenses de personnel et productions externes et droits ont représenté le 80 % des charges et les redevances et la publicité le 95 % des recettes. La Surveillance des prix s'est dès lors penchée principalement sur la planification de ces postes.

L'augmentation des salaires et honoraires (60 % des charges) est très dépendante du renchérissement. Vu l'évolution de ce facteur depuis 1991 et les prévisions pour 1993 et 1994, les montants planifiés se sont révélés appropriés. Depuis 1990, différentes mesures (réduction des postes fixes, rémunération selon la prestation, etc) ont été prises par la SSR dans le but de restreindre la masse salariale. Du côté des produits, les prévisions de redevances se sont avérées adéquates. Le marché étant presque saturé, peu de moyens supplémentaires sont à attendre de la croissance du nombre de concessionnaires. Par contre, les montants planifiés des coûts des productions externes et des recettes de publicité nous conduisent aux réflexions suivantes.

Les frais de coproductions et droits de diffusion de fictions constituent une part significative de ce poste. De 1992 à 1994, ces frais s'accroissent de Fr. 68 millions, soit d'environ 80 %. Bien que consciente de la surenchère accrue dans ces domaines et de

<sup>65</sup> Les deux dernières adaptations de redevances intervenues en 1987 et 1991 ont déjà été soumises au Surveillant des prix (cf. Publ. CCSPR 1/1988 p. 156 et 1b/1991 p. 57).

la forte concurrence étrangère obligeant la SSR à améliorer sans cesse ses programmes sous peine de perdre des parts de marché, la Surveillance des prix est cependant arrivée à la conclusion que les montants planifiés contiennent des réserves importantes. D'ailleurs, dans les années passées, les coûts effectifs se sont toujours révélés nettement inférieurs au plan tandis que les produits correspondant à ces charges se sont toujours eux avérés supérieurs.

Malgré l'importante augmentation de l'offre publicitaire (publicité dominicale, interruptions publicitaires, accroissement du volume, parrainage) accordée par la LRTV et son ordonnance d'application au printemps 1992, la SSR a planifié ses recettes publicitaires avec beaucoup de prudence. De 1991 - où ces recettes se sont montées à Fr. 204,6 millions - elles s'accroissent de moins de 5 % par année pour atteindre Fr. 231,7 millions en 1994. Bien que des facteurs différents tels que la conjoncture économique, la tendance à l'eupéanisation des campagnes publicitaires (overlapping), le développement de fenêtres publicitaires suisses encadrées dans la diffusion de programmes étrangers (splits), les parts de marché (audimat) des chaînes suisses face aux programmes étrangers, dont l'évolution future est difficile à prévoir, peuvent avoir des effets importants sur les recettes de publicité, nous sommes toutefois d'avis que les recettes 1993 et du moins 1994 devraient se montrer supérieures aux prévisions de la SSR. Nous considérons en effet que l'exploitation maximale des nouvelles possibilités offertes en matière de publicité/parrainage<sup>66</sup>, la modification attendue du climat conjoncturel, l'amélioration de la politique d'acquisition de publicité entreprise par la Société anonyme pour la publicité à la télévision (SAP)<sup>67</sup>, la priorité donnée par la SSR au renforcement des programmes de télévision, sont des éléments qui vont influencer positivement sur les recettes de publicité.

### 5.2.3. Coûts des programmes radio et parts de marché

Contrairement à la pratique antérieure, la SSR demandait une hausse plus importante de la redevance pour la radio dans le but d'en réduire le déficit. Il y a lieu de remarquer que, la publicité n'étant pas autorisée, la redevance constitue la principale source de revenus.

En 1991, les coûts directs des neuf principaux programmes radio diffusés par la SSR (trois par région linguistique) se sont élevés à Fr. 134,3 millions, soit à 47 % des charges totales de ce média. En comparant les coûts de diffusion et la part de marché<sup>68</sup> de chaque programme, la Surveillance des prix fut surprise des disproportions entre le coût des programmes dits "culturel" et des autres programmes

<sup>66</sup> Celle-ci exige des modifications de la grille des programmes. Par ailleurs, les nouvelles dispositions ont peu d'effets sur les recettes 1992 vu que les budgets publicitaires des entreprises étaient déjà fixés.

<sup>67</sup> Lors de la dernière adaptation des redevances, la Surveillance des prix était d'avis que des recettes supplémentaires étaient possibles en agissant plus activement sur le marché publicitaire.

<sup>68</sup> La part de marché d'un programme est le pour-cent de l'écoute globale qui s'est porté sur lui.

radio. Dans le tableau ci-dessous, on constate que le coût d'écoute par heure<sup>69</sup> du deuxième programme se révèle, selon la région, entre 15 et 56 fois supérieur à celui du premier programme radio.

### Coûts directs des programmes, parts de marché et coûts par heure d'écoute

Programmes	Coûts directs des programmes (en mios frs)	Parts de marché (en %)	Coût d'écoute par heure 1991 (en frs)
DRS 1	29.9	43%	0.014
DRS 2	20.4	2%	0.273
DRS 3	8.1	9%	0.017
LA PREMIERE	23.4	38%	0.058
ESPACE 2	18.1	2%	0.848
COULEUR 3	3.2	8%	0.037
RETE 1	13.8	53%	0.109
RETE 2	14.5	1%	6.095
RETE 3	2.9	16%	0.078

De par son mandat de service public, la SSR n'est pas obligée dans l'élaboration de ses programmes de s'aligner uniquement sur la demande des publics majoritaires. La Surveillance des prix adhère à ce principe mais considère cependant que les coûts afférents devraient se maintenir dans des proportions appropriées. Compte tenu des moyens financiers limités à disposition de la radio, elle est d'avis que les coûts de diffusion des deuxièmes programmes radio devraient être réduits à moyen terme afin d'établir une meilleure corrélation entre coûts et indices d'écoute. Une collaboration renforcée entre les deuxièmes chaînes pourrait être un premier pas.

#### 5.2.4. Recommandation

Le Surveillant des prix a recommandé au Conseil fédéral de réduire de 13,57 % à 10 % l'augmentation moyenne de la part de redevance revenant à la SSR, sans toutefois se prononcer sur la répartition de l'adaptation entre radio et télévision. Il est d'avis, compte tenu des marges contenues dans la simulation financière, des mesures de rationalisation entreprises et possibles, que la SSR peut, avec une augmentation réduite de la redevance, maintenir son offre de prestations de qualité sans pour autant mettre en danger son équilibre financier durant les deux prochaines années.

#### 5.3. Part de redevances des PTT

En matière de transmission des programmes radio et télévision, les comptes présentés par les PTT montraient un déficit de Fr. 34,9 millions pour 1993 et de Fr. 42,1 millions pour 1994. La demande des PTT visait à couvrir les coûts, exigence qui correspond par

<sup>69</sup> L'heure d'écoute par auditeur coûte 1,4 ct sur DRS 1 et 27,3 ct sur DRS 2

ailleurs aux avis exprimés par les commission financière et délégation des finances du Parlement et par le Conseil fédéral<sup>70</sup>.

### **5.3.1. Compte radio**

Depuis la modification de la clé de répartition en 1987<sup>71</sup>, le compte radio ne couvrit plus ses coûts et le degré de couverture baissa continuellement. En 1991, de par l'abandon par les PTT d'environ Fr. 9 millions sur leur part de redevances en faveur de la SSR, la couverture des coûts du compte radio tomba à 69 contre 80 en 1990. Pour le 1er semestre de l'année 1992, le degré de couverture des coûts atteint 78.

### **5.3.2. Compte télévision**

Contrairement au compte radio, de 1982 à aujourd'hui le compte télévision a toujours largement couvert ses coûts. La modification de la clé de répartition intervenue en 1987 n'a pas empêché les PTT de couvrir leurs coûts. Seul l'abandon en 1991 d'une part des redevances (environ Fr. 16 millions) en faveur de la SSR a induit des pertes minimales. Sans cette dernière transaction le coefficient de couverture des coûts en télévision s'est élevé à 109 en 1991.

### **5.3.3. Recommandation**

Au vu des considérations qui précèdent, le Surveillant des prix a recommandé au Conseil fédéral d'accepter le taux d'augmentation de la redevance radio demandé par les PTT. Quant à la redevance télévision, il a recommandé une adaptation limitée qui permette seulement d'éviter la non couverture des coûts de 98 pronostiquée en 1994.

## **5.4. Décision du Conseil fédéral**

Concernant la demande SSR, le Conseil fédéral suivit la recommandation du Surveillant des prix de limiter l'augmentation moyenne de la redevance radio/télévision à 10 % au lieu de 13,5 %. Voulant supprimer la péréquation financière entre la télévision et la radio, le Conseil fédéral décida d'augmenter de 20,21 % la redevance radio (Demande SSR : 17,72 %) et de 5,11 % celle de la télévision (Demande SSR: 11,44 %).

Concernant la quote-part des PTT, le Conseil fédéral suivit la recommandation du Surveillant des prix relative à la télévision. Par contre, pour ce qui est de la radio, il a décidé une augmentation (50,4 %) allant au delà de la demande des PTT (29,8%). Avec cette adaptation, le Conseil fédéral veut assurer déjà en 1993 la complète couverture des coûts du compte radio.

<sup>70</sup> Le Surveillant des prix partage aussi ce point de vue (cf. Publ. CCSpr Ib/1992 p. 64)

<sup>71</sup> En 1987, la clé de répartition des redevances entre la SSR et les PTT est passé de 70/30 à 77/23, répartition qui est restée en vigueur jusqu'à aujourd'hui.

En plus des adaptations de parts de redevances données à la SSR et aux PTT, le Conseil fédéral accorda, sur la base de la LRTV, Fr. 7,8 millions aux diffuseurs locaux et régionaux de télévision (Fr. 1,2 million) et de radio (Fr. 6,6 millions).

Les nouvelles redevances mensuelles de Fr. 12,80 pour la radio et de Fr. 20,30 pour la télévision sont entrées en vigueur le 1er février 1993.

## 6. Prix des médicaments

La problématique de la discrimination internationale des prix qui s'est institutionnalisée dans la pratique de la formation des prix des médicaments en Suisse a été, en 1991 déjà, clairement exposée<sup>72)</sup>. En tirer des conclusions permettant de rétablir sur ce marché une formation des prix concurrentielle n'est cependant pas une entreprise facile.

Il était clair que la correction de la structure de prix actuelle - conséquence de l'oubli du besoin d'adaptation de plusieurs années - aurait causé des coûts d'ajustement très importants. Comme un changement des prix de fabrique, dans l'ordre de marché actuel, touche de la même manière, par la structure proportionnelle des marges, tous les participants au processus de distribution, une forte opposition à la réalisation des propositions de la Surveillance des prix s'est rapidement créée<sup>73)</sup>.

### 6.1. Le problème de la formation des prix sur le marché des médicaments

En Suisse, les médicaments peuvent être répartis en deux groupes d'importance économique semblable. Un groupe comprend les médicaments inscrits sur la liste des spécialités (LS) de l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS). La prise en charge de ces médicaments est recommandée aux caisses-maladie. La plupart d'entre eux ne sont délivrés que sur ordonnance et sont ainsi pratiquement soustraits à la concurrence normale. L'autre groupe comprend tous les autres médicaments. Comme ces derniers ne sont pas remboursés par les caisses-maladie, les consommateurs prennent clairement conscience de leurs coûts, lors de chaque achat.

Le groupe LS concerne les médicaments les mieux répertoriés institutionnellement et soumis en principe, à un double contrôle étatique. Comme tous les médicaments ils sont soumis à la surveillance de l'Office intercantonal du contrôle des médicaments (OICM) qui effectue, lors de l'introduction d'un nouveau médicament un contrôle sommaire du prix.

<sup>72)</sup> Cf. également le Rapport annuel 1991 de la Surveillance des prix (Publ. CCSPR Ib/1992 p. 75 ss.).

<sup>73)</sup> Cf. également à ce sujet E. Rogenmoser, membre de la direction de la Réglementation, " Man möge von der Marktordnung halten, was man wolle, sie habe aber bewirkt, dass ein geschlossenes Auftreten der gesamten Pharnabranche (Hersteller, Importeure, Grossisten, Apotheker, Drogisten) gegenüber den Bundesbehörden möglich wurde ". Cité dans le Journal Suisse de Pharmacie du 5.11.1992, p. 674.

Cependant, les prix sont finalement fixés par l'Office fédéral des assurances sociales, sur proposition de la Commission fédérale des médicaments (EAK). Les prix doivent s'inscrire dans l'optique d'une limitation des coûts de la santé prévue par la loi. En effet, pour être inscrit sur la LS, un médicament doit, entre autres, être économique. Economique signifie ici, en vertu de l'ordonnance correspondante, bon marché<sup>74)</sup>. Cela implique, notamment, qu'on ne peut recommander aux caisses-maladie la prise en charge d'un nouveau médicament moins économique qu'une préparation semblable déjà inscrite sur la LS.

Dans la pratique, ce "principe" a été converti en une sorte de plafonnement des prix. Des clauses supplémentaires telles que des primes à l'innovation et autres permettent cependant de franchir ces limites de prix. Durant les années passées, un système sophistiqué de comparaisons entre les produits (Quervergleiche) a donné naissance à une structure de prix homogène dont les relations de prix relatifs n'ont apparemment pas été remises en question<sup>75)</sup>.

La doctrine de comparaison des groupes thérapeutiques<sup>76)</sup> a conduit à une structure de prix qui peut paraître sensée au niveau de la politique de remboursement mais qui n'a plus rien à voir avec une formation des prix conforme au marché et encore moins avec des prix concurrentiels. Le prix est exclu des éléments de concurrence par des voies administratives.

Dès les années septante, l'utilisation d'une règle générale d'adaptation au renchérissement, sous forme d'une indexation sans relation avec l'évolution réelle des coûts ni même avec les cours du change, a créé, en comparaison internationale, des différences de prix qui rendent non seulement la structure des prix relatifs mais également le niveau relatif de toute la structure de prix incompatibles avec l'environnement européen<sup>77)</sup>.

---

<sup>74)</sup> Cf. ordonnance VIII sur l'assurance-maladie concernant le choix des médicaments et des analyses du 30.10.68 (RS 832.141.2) ainsi que l'ordonnance 10 du DFI sur l'assurance-maladie concernant l'admission des médicaments sur la liste des spécialités du 19.11. 1968 (RS 832.141.24) et plus particulièrement l'art. 6 al. 1: " Une préparation est considérée comme économique lorsqu'elle produit l'effet thérapeutique désiré, mais n'entraîne que des frais aussi réduits que possible ".

<sup>75)</sup> Ainsi, il est possible qu'en Suisse, un produit " A " p. ex. soit vendu 50 % plus cher qu'un produit " B " mais que le même produit soit 40 % meilleur marché dans d'autres pays européens.

<sup>76)</sup> Cela signifie théoriquement une parité de prix en vertu de l'équivalence des thérapies des produits particuliers. Dans la pratique cependant on constate de nombreuses exceptions.

<sup>77)</sup> Cf. à ce sujet le Rapport annuel 1991 de la Surveillance des prix (Publ. CCSPR Ib/1992 p. 75 ss.). Cela est également clairement confirmé par la plus récente étude de l'OCDE. Ainsi les prix des médicaments - même s'ils sont francs d'impôts en Suisse! - se situent dans la catégorie de prix qui s'écarte le plus de la moyenne européenne. OCDE, Etudes économiques de l'OCDE: Suisse; Paris, octobre 1992, graphique de la page 95. Cf. également la note 62 de ce rapport: " Une comparaison internationale des prix d'un panier de 559 spécialités pharmaceutiques, réalisée par la Société nationale des pharmacies suédoises sur la période 1987-1988, a fait apparaître que les coûts en Suisse étaient les plus élevés de toute l'Europe occidentale ".

De telles restrictions administratives jouent un rôle moins important pour les médicaments qui ne figurent pas sur la liste des spécialités. Ceux-ci profitent cependant également de ce "paravent" et les gains de change semblent n'être retournés aux consommateurs que dans certains cas.

## 6.2. Le point de vue de la Surveillance des prix - propositions de correction

Comme cela a déjà été mentionné dans le dernier rapport annuel, la Surveillance des prix a élaboré une proposition de modification de ces pratiques institutionnelles d'appréciation de prix. Le concept de base de cette proposition tient dans la simulation la plus vaste possible du libre marché puisque ce rapprochement avec le marché n'a pu être réalisé dans l'environnement institutionnel. L'action de la Surveillance des prix vise à obtenir une configuration des prix plus adaptée au marché c'est à dire à faire disparaître, ou tout au moins à limiter, les discriminations de prix internationales qui défavorisent les consommateurs suisses. Le fait que cela corresponde à une baisse générale des prix résulte d'une structure de prix administrée historiquement et généralement surfaite.

La proposition concrète fait référence aux prescriptions légales en vigueur, non seulement à la loi concernant la surveillance des prix qui exclut le maintien de prix abusifs, mais également aux ordonnances précitées du Département fédéral de l'intérieur qui prescrivent les comparaisons internationales de prix pour l'appréciation permanente par l'OFAS des prix des médicaments remboursables.

La combinaison de ces prescriptions légales et de la simulation du marché va de soi. Les propositions de la Surveillance des prix<sup>78)</sup> correspondent pour l'essentiel au comportement type d'un importateur compétitif sur le marché libre. Comme celui-ci, la Surveillance des prix compare les offres de différents pays de référence et choisit la plus avantageuse, c'est à dire la moins chère<sup>79)</sup>.

Naturellement il existe dans la pratique des seuils d'arbitrage. Cela signifie que des importations sont effectuées uniquement lorsque le prix pratiqué en Suisse dépasse nettement le prix de référence étranger. Pour tenir compte de cela, la proposition de la Surveillance des prix introduit une marge de tolérance à l'intérieur de laquelle aucune correction du prix suisse ne peut être entreprise.

Pour des raisons pratiques, il va de soi qu'une telle correction ne peut avoir lieu à cette limite de tolérance mais doit s'effectuer à un niveau légèrement plus bas. Ainsi la plus petite modification de prix ou de change n'engendrerait pas une nouvelle correction. Il existe donc un seuil de correction, mais également une grandeur légèrement moins

---

<sup>78)</sup> Le model de prix formel a déjà été cité plusieurs fois dans la presse. Cf. Sonntagsblick du 22.3.1992, qui traite du principe des pays de référence; L'Hebdo du 1.9.1992 qui prend position sur les marges d'intervention.

<sup>79)</sup> Dans un ordre de marché avec des marges proportionnelles et un monopole de vente garanti, l'offre la plus chère serait - de l'avis des distributeurs naturellement - la plus "avantageuse". Mais une taxe à l'importation aurait également comme effet une augmentation des marges.

élevée, qui détermine les baisses de prix. Cette deuxième limite devrait alors être considérée, également lors d'adaptations périodiques de prix, comme la limite supérieure aux prix de vente acceptables en Suisse<sup>80)</sup>.

Le choix des pays de référence fut plus problématique que celui du mécanisme de correction décrit. Un importateur raisonnable ne choisirait certainement pas les pays les plus chers d'Europe comme pays de référence, comme l'ont finalement décidé la Surveillance des prix et l'OFAS dans leur projet commun de modèle d'adaptation des prix. Cependant, les objections selon lesquelles dans beaucoup de pays les prix ne sont pas conformes au marché ainsi que le désir de limiter les problèmes d'adaptation étaient suffisamment importants pour justifier une telle concession. C'est pourquoi le modèle de prix final, qui prend en considération les trois pays au niveau de prix le plus élevé - Danemark, Allemagne et Pays-Bas - s'écarte de la proposition initiale d'intégrer les 18 pays de l'EEE dans la comparaison. Selon la branche pharmaceutique, les trois pays considérés sont également les pays d'Europe où la formation des prix est la plus libérale<sup>81)</sup>.

### 6.3. La réaction de la branche pharmaceutique

Les propositions de la Surveillance des prix furent par la suite catégoriquement refusées par les milieux intéressés. D'un côté on essaya d'éviter toute discussion en affirmant de manière répétée que les prix des médicaments en Suisse n'étaient absolument pas plus élevés que dans les pays de référence cités par la Surveillance des prix<sup>82)</sup>. D'un autre côté on mit en garde contre les effets catastrophiques de ces mêmes propositions pour les distributeurs<sup>83)</sup>.

Les chiffres avancés par l'industrie ne furent cependant mis ni à disposition de la Surveillance des prix, ni à celle du public, ce qui rendit une analyse effective impossible. Des analyses propres effectuées avec des données relatives au premier

---

<sup>80)</sup> L'étendue nécessaire de ces marges fait l'objet de différentes opinions. Le postulat de simulation du marché devrait là encore pouvoir apporter des réponses satisfaisantes.

<sup>81)</sup> Cf. p. ex. l'étude souvent citée de HealthEcon, Preisvergleich bei Arzneimitteln. Schweiz./EG-Länder, Bâle 1990 p. 4, mais également la "Liste zur Preisbildung im Arzneimittelmarkt" dans le Journal Suisse de Pharmacie du 14.5.1992, p. 328.

<sup>82)</sup> Cf. p. ex. l'article du Nouveau Quotidien du 29. 4. 1992, " Les prix des médicaments en Suisse sont inférieurs à ce qu'il sont à l'étranger " ainsi que la campagne de presse menée par Interpharma en juin 1992 et les articles correspondant tels que p. ex. ceux du Tagesanzeiger du 12. 6.1992 et de la NZZ du 26.6.1992.

<sup>83)</sup> Ainsi on parla, dans le Journal de Genève du 23.5.92 de la suppression possible de 2000 emplois: " Les pharmaciens suisses craignent des faillites ". Cf. également la NZZ du 23.10.92: " Vor einem Apothekensterben? ".



trimestre de 1992, confirmèrent cependant pleinement les différences de prix mentionnées dans le rapport annuel de 1991<sup>84)</sup>.

Dans ce contexte, les réactions du commerce suisse de gros et de détail, partirent au moins cohérentes et plausibles. La crainte d'une diminution de 20 % des revenus et d'une disparition correspondante de pharmacies apparut fortement exagérée<sup>85)</sup>. L'existence d'un besoin significatif de correction restait incontestée.

#### 6.4. Etat actuel

L'espoir que le marché - dans le cadre de l'intégration européenne - puisse accélérer le processus international d'adaptation des prix paraît encore très prématuré<sup>86)</sup>.

Bien que la plus grande part des produits commercialisés en Suisse soit importée<sup>87)</sup>, les prix devront être évalués également selon les critères du marché intérieur. Cela ressort clairement des propositions de nouveau règlement d'adaptation des prix envisagées par l'industrie. Des concessions seront en effet faites dans le domaine des médicaments anciens et en partie obsolètes<sup>88)</sup> mais, en " contrepartie ", des hausses de prix de médicaments récents sont attendues<sup>89)</sup>.

---

<sup>84)</sup> Si les différences de prix étaient aussi minimes que cela fut affirmé, l'utilisation du modèle proposé n'aurait pas de conséquences négatives sur la branche pharmaceutique. Cependant, les différences du niveau de prix absolu, mais également de la structure des prix relatifs sont - comme cela peut être déduit de la réaction des représentants de la branche - toujours plus importantes.

<sup>85)</sup> La LS concerne moins de la moitié du marché suisse des médicaments. Pour les prix historiquement conditionnés, la Surveillance des prix préconise d'introduire les corrections par étapes de manière à limiter les difficultés d'adaptation.

<sup>86)</sup> " Il semble donc bien que dans nombre de secteurs, les importations ne constituent pas véritablement un instrument permettant de faire respecter la discipline de concurrence sur le marché intérieur. Les cartels de producteurs ou de négociants suisses sont dans nombre de cas en mesure de se protéger de la menace potentielle que des importations 'indisciplinées' pourraient faire peser sur l'organisation du marché intérieur, les règles de fixation des prix et la part de marché des entreprises en place ". Etudes économiques de l'OCDE: Suisse, Paris, Octobre 1992, p. 85.

<sup>87)</sup> Le poids, dans l'indice des prix à la consommation, de la catégorie " médicaments " est de 60 % pour les importations et de 40 % pour les produits nationaux (Office fédéral de la statistique).

<sup>88)</sup> Cf. Bemer Zeitung du 6,11,1992: " Alte Medikamente sollen billiger werden ".

<sup>89)</sup> Le Journal de Genève du 4.11.1992 cite G. de Weck, représentant de l'Interpharma: " L'industrie pharmaceutique est prête à certains sacrifices. C'est dans ce but qu'elle a entamé des discussions avec l'Office fédéral des assurances sociales pour essayer de trouver une solution de compromis. Nous sommes d'accord de diminuer le prix des vieux médicaments. En échange, celui des nouveaux devrait toutefois être plus élevé. Ce système serait plus équitable, car il permettrait d'instituer une sorte de prime à l'innovation et à la recherche, que ce soit en Suisse ou à l'étranger ".

L'arrêté fédéral urgent du 9.10.92<sup>90)</sup> a reporté d'une année les hausses éventuelles de prix. Cela ne résout cependant pas le problème fondamental de la formation des prix sur le marché suisse des médicaments. La Surveillance des prix va s'efforcer de faire en sorte que la structure des prix se rapproche autant que possible du marché. Cela reviendra dans le futur à empêcher les prix institutionnels surfaits. Cela n'est cependant réalisable - dans le cadre institutionnel donné - que si les adaptations des prix LS prennent en compte de manière permanente l'évolution du marché international. De plus de nouvelles différences de prix aux dépens des consommateurs suisses ne doivent pas être favorisées par un cloisonnement administratif et une indexation générale.

---

<sup>90)</sup> Arrêté fédéral sur des mesures temporaires contre le renchérissement de l'assurance-maladie du 9 octobre 1992 (RS 832.111).