

TABLE DES MATIERES

| | |
|--|-----|
| 1. Les primes des établissements cantonaux d'assurance immobilière | 95 |
| 1.1 Situation initiale | 95 |
| 1.2 Comparaison des primes des établissements en situation de monopole avec celles des assurances privées | 95 |
| 1.3 Primes et création de réserves | 96 |
| 1.4 Indicateurs de la nécessité d'agir | 97 |
| 1.5 Mesures correctives | 98 |
| 2. Les taxes d'élimination des déchets | 99 |
| 2.1 Résultats de l'enquête sur les prix des ordures ménagères | 99 |
| 2.2 Perspectives | 101 |
| 3. Les tarifs hospitaliers | 102 |
| 3.1 Remarques préliminaires | 102 |
| 3.2 Modèle de taxes hospitalières pour les hôpitaux publics | 102 |
| 3.2.1 Tarif-coûts | 102 |
| 3.2.2 Système de remboursement et comptabilité analytique | 103 |
| 3.2.3 Système d'indicateurs | 103 |
| 3.2.4 Charges d'investissement et d'exploitation imputables | 103 |
| 3.2.5 Taux de réduction pour les patients de la division commune | 104 |
| 3.2.6 Occupation des lits | 104 |
| 3.2.7 Appréciation générale | 104 |
| 3.3 Taxes hospitalières dans le domaine de l'assurance-maladie | 105 |
| 3.3.1 Bases de l'analyse | 105 |
| 3.3.2 Premiers résultats | 107 |
| 4. Les prix des médicaments | 108 |
| 4.1 L'examen par l'OFAS des prix des médicaments les plus anciens | 108 |
| 4.2 Les résultats de l'analyse du Surveillant des prix | 109 |
| 4.3 La décision du DFI | 111 |
| 5. Les tarifs des notaires | 112 |
| 5.1 Rappel | 112 |
| 5.2 Canton du Jura | 112 |
| 5.3 Canton de Genève | 113 |
| 5.4 Canton de Vaud | 114 |
| 5.5 Canton du Valais | 114 |
| 5.6 Canton de Neuchâtel | 115 |
| 5.7 Conclusion | 115 |
| 6. Les prix des livres | 116 |
| 6.1 Le nouvel ordre du marché | 116 |
| 6.2 Constatations de la Surveillance des prix | 116 |
| 6.3 Solution amiable | 117 |

1. Les primes des établissements cantonaux d'assurance immobilière

La querelle d'experts relative à l'organisation optimale de l'assurance incendie a rendu la Surveillance des prix attentive à la problématique des éventuelles rentes de monopole dans ce domaine. Une première analyse a montré que la prétendue meilleure adéquation des primes des assurances privées reposait sur des imprécisions statistiques. Elle a cependant également mis en évidence un potentiel de baisse des primes des établissements en situation de monopole. Contrairement aux entreprises privées, confrontées à la concurrence, on peut exiger des sociétés de service public la réalisation d'un tel potentiel à l'avantage des consommateurs. La Surveillance des prix a proposé une valeur de référence pour estimer le potentiel de baisse des primes. Sur cette base, elle va examiner la situation particulière des différents cantons et réclamer les corrections nécessaires.

1.1 Situation initiale

La discussion relative à l'organisation optimale de l'assurance immobilière a abouti, ces dernières années, à une querelle d'experts dont les thèmes principaux étaient l'adéquation des primes et la création de réserves.

La formation des prix dans le domaine des assurances occupe la Surveillance des prix depuis un certain temps déjà¹. C'était donc l'occasion d'examiner en détail les reproches adressés aux sociétés d'assurance étatiques² au sujet de primes exagérées et de l'alimentation excessive des réserves suite à la réalisation de rentes de monopole. Le rapport, publié en annexe, a été remis aux sociétés concernées en juillet 1996. L'Association suisse des Etablissements cantonaux d'Assurance Incendie (AEAI) ainsi que les diverses sociétés concernées ont pris position sur ce papier.

1.2 Comparaison des primes des établissements en situation de monopole avec celles des assurances privées

Il s'agissait tout d'abord d'examiner si les reproches exprimés étaient justifiés, c'est-à-dire de déterminer si la situation de monopole des établissements cantonaux avait effectivement conduit à des prix exagérés au sens de la loi fédérale sur la surveillance des prix. La question subsidiaire de la comparabilité des primes des assurances publiques et des assurances privées se posait également. Ce deuxième aspect, avant tout, a engendré une

¹ Cf. Assurance-responsabilité civile des véhicules automobiles, rapport annuel 1993, dans Publication de la Commission suisse des cartels et du préposé à la surveillance des prix (Publ. CCSPr) cahier 1b/1994, p.79 ss.

² Celles-ci sont réunies dans l'Association suisse des Etablissements d'Assurance Incendie (AEAI).

polémique entre les supporteurs inconditionnels de la dérégulation et les défenseurs des sociétés de service public. Les uns pensent que la dérégulation est synonyme de défense des intérêts des consommateurs pendant que les autres insistent simplement sur le niveau absolu nettement inférieur des primes des sociétés publiques. Il n'appartient pas à la Surveillance des prix de porter un jugement définitif sur cette querelle. Il faut néanmoins retenir que les arguments et justificatifs statistiques avancés ne permettent pas de conclure à une *surévaluation relative* des primes des établissements en situation de monopole. Ainsi, contrairement à ce qui a été avancé, la relation entre les primes et les sinistres n'est pas meilleure chez les assurances privées que chez les établissements en situation de monopole.

Cette constatation a, par la suite, été utilisée par les représentants des établissements cantonaux pour remettre en question la légitimation d'une intervention de la Surveillance des prix. La question du niveau absolu des primes, respectivement de l'adéquation des taux de prime individuels, se pose cependant différemment chez les entreprises de service public que chez les assurances privées. On peut effectivement attendre d'entreprises publiques au bénéfice d'une situation de monopole qu'elles réalisent d'éventuels potentiels de baisse des primes en faveur de leurs clients.

1.3 Primes et création de réserves

Dans quelques établissements cantonaux d'assurance immobilière, un certain automatisme existe, ou existait jusqu'il y a peu, dans la détermination des primes, et ainsi implicitement, dans la création des réserves. Il s'agissait d'éviter autant que possible un "déficit technique". Cela signifie que les primes devaient être fixées de manière à couvrir - également dans de moins bonnes années - les dépenses courantes. Les revenus de capitaux étaient par contre attribués, en plus des "recettes techniques", aux réserves. Ce mécanisme asymétrique devait garantir la couverture minimale du risque tout en tenant compte de la croissance normale de la valeur du capital assuré³.

L'analyse historique de l'évolution des 19 établissements cantonaux d'assurance immobilière a fait ressortir, en agrégé sur la période 1984/93, une croissance plus que proportionnelle des réserves. Ainsi, durant cette période, les réserves ont plus que doublé pendant que le capital assuré a augmenté d'environ 70 pour-cent⁴. Cette tendance s'est encore renforcée

³ Plusieurs cantons prescrivent ou prescrivait des taux de couverture minimaux. Certaines de ces prescriptions se sont cependant révélées irréalistes et ont été récemment revues à la baisse. Ainsi, un degré de couverture du capital assuré de 3 %, en 1995, permet, en moyenne, de couvrir 8 fois le sinistre maximal enregistré par l'AEAI durant la période 1984-95. L'incidence relative des sinistres est cependant différente d'un canton à l'autre. Ainsi, 3 % du capital assuré correspond, dans le canton de NW, à une couverture 3 fois supérieure au sinistre maximal, mais 13 fois supérieure au sinistre maximal dans le canton de ZH.

Dans ce contexte, la relation entre la couverture du capital prescrite et les primes individuelles est intéressante. Ainsi, un degré de couverture de 3 % correspond, dans le canton de NW, environ au triple des primes annuelles, dans le canton de ZH cependant, au quintuple de ces primes. Ainsi, une augmentation de la valeur du capital assuré a des effets différents sur la fixation "conforme à la réglementation" des primes. L'arrivée de nouveaux clients a cependant dans tous les cas comme conséquence une augmentation des primes des autres assurés.

⁴ Il vaut la peine de relever que les plus forts taux de croissance concernent les revenus de capitaux et les dépenses de protection contre les incendies, c'est-à-dire des paramètres auxquels, par le passé, une importance minime avait été attribuée.

depuis. Le taux moyen de couverture relatif aux sinistres maximaux enregistrés durant la période 1984/95 a passé de 3,9 en 1984 à 8 en 1993 et atteint déjà 8,8 années en 1995. Cela signifie donc que les réserves disponibles suffiraient à couvrir d'importants sinistres à venir, sans mobilisation de ressources supplémentaires. Cependant, dans beaucoup de sociétés, les actifs immobilisés effectifs dépassent les grandeurs indiquées comme " fonds de réserve " de telle sorte que les valeurs données doivent être considérées comme des estimations plutôt conservatrices⁵.

Cette accélération récente des réserves peut être sans conteste interprétée comme un indice de l'inadéquation des primes absolues.

Il est évident que les produits courants doivent couvrir les dépenses courantes et qu'une couverture minimale du risque doit être assurée. La réalisation régulière de recettes excédentaires a par contre moins de sens, même si chez les établissements publics d'assurance immobilière, ces excédents restent acquis aux consommateurs sous forme de réserves plus importantes.

Dans sa première enquête, la Surveillance des prix a constaté que, en agrégé sur 19 cantons, les primes ont en général suffi à couvrir les dépenses courantes, de telle sorte que les revenus de capitaux n'ont dû être utilisés qu'une seule fois pour financer des dépenses courantes. Cette constatation n'est correcte qu'en agrégé et pas pour les cantons individuels. Durant la période 1984/95, tous les cantons ont en fait eu sporadiquement recours aux revenus de capitaux. Dans plusieurs cas, les réserves ont également dû être mises à contribution.

Les statistiques existantes font cependant ressortir que plus des deux tiers des membres de l'AEAI ont augmenté leurs réserves de plus de 50 pour-cent durant cette période. Un tiers environ a même doublé le degré de couverture du capital assuré. Dans trois cantons seulement le degré de couverture a été réduit, tout en restant à un niveau confortable⁶.

1.4 Indicateurs de la nécessité d'agir

Le niveau optimal des primes ne peut être déterminé de manière générale et sans référence au risque particulier des différents cantons. Néanmoins, cette première enquête⁷ présente un premier critère pouvant être utilisé par les consommateurs pour mesurer les prestations des sociétés d'assurance. La valeur absolue d'une prime n'est intéressante qu'au premier abord. Pour les consommateurs, la relation entre la prime et la prestation fournie compte avant tout. Cette relation a été formulée, de manière générale, comme le ratio P^*/S^* qui compare la " prestation financière des assurés avec les dépenses totales liées aux sinistres des établissements d'assurance et qui peut ainsi être utilisé par les consommateurs pour mesurer l'efficacité des assurances ".

⁵ Dans la majorité des cantons les actifs immobilisés de 1995 sont plus de 15 fois supérieurs au sinistre moyen de la période 1984/95 et même par rapport aux sinistres historiques maximaux toute une série de cantons ont un degré de couverture supérieur à 10.

⁶ La qualité des données relatives aux réserves varie très fortement. Cela se reflète également dans les grandes différences de taux d'intérêts implicite des différentes sociétés. Il existe toujours des sociétés disposant de toute une série de fonds de réserves. Les " provisions techniques " peuvent également atteindre des valeurs considérables.

⁷ Cf. résumé en annexe.

Dans ce contexte, P^* ne correspond pas seulement aux primes actuelles versées, mais également aux produits dérivant de ces primes, tels que, en premier lieu, les intérêts sur les réserves et provisions des établissements d'assurance⁸.

S^* concerne les prestations des sociétés d'assurance. Cette grandeur est plus complexe à conceptualiser. En effet, la prestation doit être mesurée sur la base des coûts qui ne garantissent pas, *a priori*, l'efficacité des moyens engagés. Les coûts des sinistres, " S ", ainsi que les coûts de prévention, " $prév$ ", ont été choisis comme première approximation de S^* . Même si, dans certains cas, les coûts de prévention pris en considération contiennent des subventions à des systèmes de distribution d'eau qui ne leur sont pas directement liés, il semble défendable de les inclure dans la prestation des établissements d'assurance immobilière aux consommateurs et, d'intégrer ainsi l'activité de prévention dans un instrument analytique de mesure de l'efficacité⁹.

L'instrument de mesure finalement choisi, P^*/S^* se compose donc de $P^* = \text{primes} + \text{revenus de capitaux (P + cap)}$ et de $S^* = \text{sinistres} + \text{dépenses de prévention (S + prév)}$, c'est-à-dire $P^*/S^* = (P + \text{cap}) / (S + \text{prév})$.

Dans le rapport publié en annexe, nous avons plaidé pour l'utilisation d'une valeur de référence $P/S = 1,5$. Elle signifie que, par exemple, pour des dépenses de prévention des incendies correspondant à 30 pour-cent des prestations de sinistres, les sinistres, les frais administratifs et les coûts de prévention des incendies sont entièrement couverts par les primes de telle sorte que l'ensemble des revenus de capitaux peuvent être attribués aux réserves. Durant la période 1984/95, les importants revenus de capitaux¹⁰ ont permis une mise en réserves supérieure à 30 pour-cent des sinistres moyens, en dépit des dépenses moyennes de prévention des incendies de l'ordre de 40 pour-cent observées. A la lumière des nouvelles données statistiques, une relation P/S de 1,5 peut ainsi également être considérée comme un indicateur réaliste qui montre où, dans chaque cas, le niveau des primes nécessite une explication particulière.

1.5 Mesures correctives

Ces trois dernières années, certains cantons ont également constaté que les réserves avaient atteint une valeur trop haute. Dans quelques cas, les prescriptions relatives aux réserves ont été revues à la baisse. Les conséquences quant à la détermination des primes n'ont cependant pas encore été partout concrétisées. Plusieurs sociétés ont néanmoins accordé des réductions de primes ou créé un fonds de participation au bénéfice. Les effets concrets sur les primes ne sont cependant pas encore partout statistiquement quantifiables.

Il faut tout de même constater que, dans la moitié des cantons de l'AEAI, des baisses de primes ont été accordées depuis 1994 et que deux tiers de ces établissements ont annoncé

⁸ Cela ne semble pas aller de soi puisque, chez les assureurs privés, ces produits accessoires reviennent en général à la société, respectivement à ses actionnaires, plutôt qu'aux assurés. Il s'agit cependant clairement de produits réalisés grâce aux primes encaissées.

⁹ L'introduction des dépenses de prévention dans la mesure de l'efficacité pourrait se révéler importante également dans d'autres branches d'assurance. A moyen et long terme, la prévention a des effets évidents sur les primes et doit ainsi être prise en considération dans l'analyse des activités d'assurance.

¹⁰ Supérieurs de 30 pour-cent, en moyenne, aux recettes de primes.

des baisses de primes pour 1997¹¹. Cela constitue sans aucun doute un pas dans la bonne direction, d'autant plus qu'avec l'introduction, au début 1996, de la Communauté intercantonale de risques éléments naturels (CIRE), les avantages de la répartition du risque sur une base plus grande, dans le domaine des sinistres élémentaires, ont été concrétisés et que le besoin individuel de réserves dans ce secteur a ainsi diminué. Il est donc difficilement compréhensible que certains cantons parlent, dans ce contexte, d'un besoin de réserves supplémentaire et reportent, pour cette raison, la baisse des primes.

Suite à la publication du premier rapport, redonné en annexe, la Surveillance des prix a reçu les prises de position demandées aux établissements concernés. L'évaluation de ces données n'est pas encore terminée.

Le but de la Surveillance des prix n'est pas d'exiger des baisses de primes sur la base de données annuelles particulières. La vérité des prix requiert cependant que les primes reflètent les dépenses véritables et utiles. De plus, il n'est pas souhaitable d'accumuler, sur la durée, des surplus injustifiés. Les mécanismes de détermination des primes et les prescriptions légales provoquant de tels résultats doivent être révisés. La Surveillance des prix va analyser, sur la base des critères discutés, les conditions individuelles des différents cantons et exiger les corrections nécessaires.

2. Les taxes d'élimination des déchets

Sur la base d'une enquête et des expériences réalisées jusqu'à maintenant dans le domaine des taxes d'élimination des déchets, le Surveillant des prix est arrivé à la conclusion qu'un potentiel de baisse des coûts et des prix existe. L'analyse des taxes d'élimination des ordures constituera ainsi encore un thème important de son activité. De plus, sur la base des connaissances du marché acquises, il observera attentivement le développement de la législation relative à l'élimination des déchets.

2.1 Résultats de l'enquête sur les prix des ordures ménagères

Les principales conclusions du rapport de la Surveillance des prix sur les prix et éléments de prix des déchets urbains¹², publié en annexe, sont les suivantes:

- **Utilisation insuffisante des capacités des usines d'incinération des ordures ménagères**

Le degré d'utilisation de 5 des 27 usines d'incinération des ordures ménagères (UIOM) interrogées est inférieur à 80 pour-cent. Au total, les UIOM présentent des capacités inutilisées de plus de 400'000 tonnes, soit deux fois la capacité de l'UIOM de Bâle. La planification intercantonale des installations de traitement des déchets existant au niveau

¹¹ Des corrections d'indices conduisent, dans certains cantons, également à des primes absolues plus basses.

¹² "Sont réputés déchets urbains les déchets provenant des ménages ainsi que d'autres déchets de composition similaire, notamment: les déchets de jardin, les déchets du marché, les déchets de la voirie, les déchets de bureaux, les emballages et les déchets de cuisine de l'hôtellerie, les déchets urbains ayant subi un traitement, les dépouilles d'animaux et les résidus carnés, les boues des stations centrales d'épuration des eaux, les déchets gazeux selon l'annexe 5, chiffre 41, 2^e alinéa, les déchets selon l'annexe 5, chiffre 3, 2^e alinéa, lettre b Opair" (cf. RS 814.318.142.1, état au 1.7.93, annexe 2, chiffre 711, 2^e alinéa).

fédéral, qui doit empêcher la construction de capacités d'incinération superflues, continuera ainsi à être mise à contribution¹³.

L'expérience de la Surveillance des prix montre que quelques communes, associations d'élimination des déchets et cantons refusent encore de traiter des déchets provenant d'une autre région. Cela constitue une infraction au principe du pollueur-payeur, les clients ayant droit à ce que leurs coûteux fours d'incinération soient exploités de manière efficiente. Du moment que les déchets en provenance d'autres régions sont transportés par train, il n'est guère possible du point de vue écologique de formuler des objections.

- **Importants coûts du traitement de certaines UIOM et décharges**

Certaines UIOM et décharges se singularisent par des coûts bruts très élevés et / ou de très importants coûts dans des domaines particuliers. Ainsi, le Surveillant des prix est notamment d'avis que les coûts de capitaux des UIOM de plus de Fr. 180.- par tonne et les provisions des décharges de plus de Fr. 60.- par tonne pourraient diminuer. Les communes payant plus de Fr. 150.- pour le ramassage et le transport d'une tonne d'ordures ménagères sont priées de soumettre leur comptabilité correspondante à un examen critique. Pour d'autres positions de coûts, le dépassement de certaines valeurs seuil aboutit également à des coûts et des prix trop élevés. Le Surveillant des prix considère que l'insuffisance des réflexions économiques dans le management des installations constitue une des causes principales des coûts élevés du traitement des déchets de certaines UIOM et décharges.

- **Hypothèses irréalistes à la base du calcul des taxes dépendant du volume**

Le calcul des taxes usuelles, dépendant du volume, est souvent basé sur des hypothèses irréalistes. Ainsi, en règle générale, un sac poubelle de 35 litres ne pèse pas 6 ou 7 kilos mais seulement 5 kilos¹⁴ en moyenne. Des hypothèses exagérées sur le poids moyen attendu des différents contenants conduisent obligatoirement à des taxes excessives. C'est pourquoi les poids moyens des différents contenants doivent être périodiquement réévalués sur la base d'échantillons.

L'unique alternative réside dans l'introduction de taxes basées sur le poids. De telles taxes se rapprochent le plus du principe du pollueur-payeur puisqu'il n'y a plus d'intérêt à remplir excessivement les sacs ou conteneurs aux dépens des autres usagers. Certaines communes ont déjà adopté cette solution.

- **Décisions politiques et intensité de la concurrence**

Les prix de l'incinération, des dépôts et du transport des déchets sont le plus souvent fixés ou approuvés, en dernière instance, par une autorité politique. Ajoutées au fait que les installations d'élimination des déchets et les entreprises de transport sont fréquemment en situation de monopole, ces décisions politiques peuvent conduire des UIOM et des décharges à répercuter sur les taxes des montants supérieurs aux coûts nets.

¹³ Cf. OFEFP (éd.): Interkantonale Koordination der Planung von Abfallbehandlungsanlagen, dans Cahier de l'environnement no 228, Berne 1994.

¹⁴ Une étude récente, effectuée sur la base de 906 échantillons relevés dans 21 communes aboutit à un poids moyen de 5,3 kilos pour un sac de 35 litres. Cf. UMBRA Umweltberatung "Gewichte gebührenpflichtiger Kehrichtsäcke und Container": Etude réalisée pour la "Interessengemeinschaft Kehrichtsackgebühr Zürcher Unterland (IGKSG)", Zurich, 1996, p. 10.

C'est pourquoi les cantons se doivent d'examiner l'efficacité de leurs installations et de faire preuve de flexibilité dans la détermination des zones attenantes de manière à ce que besoin et capacité correspondent. Les communes qui ne sont plus satisfaites de leur installation ont ainsi la possibilité de s'adresser à une autre usine éventuellement meilleur marché. Les UIOM et les décharges sont ainsi contraintes à travailler de manière plus efficace.

- **Répercussion de coûts passés ou futurs sur les taxes d'élimination des déchets**

Le niveau excessif des taxes est parfois également motivé par l'assainissement de sites contaminés ou par des investissements visant une amélioration future de la qualité de l'élimination. Cela constitue une infraction évidente au principe du pollueur-payeur.

Pour le Surveillant des prix, seuls les coûts relatifs à l'élimination actuelle des déchets et ceux nécessaires à l'exploitation économique des entreprises participant au processus d'élimination peuvent être répercutés sur les taxes. Il s'agit principalement d'éviter que les clients d'aujourd'hui préfinancent des installations d'évacuation futures de meilleure qualité qui profiteront seulement aux générations futures. Un tel procédé constitue une double infraction au principe du pollueur-payeur: les clients d'aujourd'hui paient trop et ceux de demain trop peu. Les taxes ne doivent augmenter qu'au moment où l'installation améliorée (il peut également s'agir d'une nouvelle décharge remplissant toutes les exigences légales) est mise en exploitation et seulement si l'installation, gérée de manière plus efficace, engendre néanmoins des coûts plus élevés.

2.2 Perspectives

L'analyse qui précède conforte la Surveillance des prix dans son idée que seuls les coûts nécessaires à l'exploitation économique des entreprises participant au processus d'élimination peuvent être répercutés sur les taxes. Ainsi, les coûts résultant de surcapacités, de management inefficace ou d'amortissements et de réserves non justifiés économiquement ne doivent pas être reportés sur les taxes. Le Surveillant des prix va analyser les cas dérogeant à ce principe.

De plus, sur la base des connaissances du marché acquises, la Surveillance des prix observera attentivement le développement de la législation relative à l'élimination des déchets. Il s'agit plus particulièrement d'éviter que les installations d'élimination se voient autorisées, voire obligées, par voies légales, à répercuter sur les taxes plus que les coûts totaux résultant d'un management économique de l'entreprise¹⁵. La répercussion sur les taxes des coûts d'investissements prévus, par exemple, constitue une infraction évidente au principe du pollueur-payeur.

¹⁵ La Surveillance des prix a déjà critiqué une modification prévue de la loi sur la protection de l'environnement qui devrait entrer en vigueur le premier juillet 1997. Ainsi, le premier alinéa de l'art. 32a du projet de loi sur la protection de l'environnement (LPE) prévoit que des réserves pour le financement "d'investissements prévus pour l'entretien, l'assainissement et le remplacement des installations ainsi que pour leur adaptation aux exigences légales ou pour des améliorations relatives à leur exploitation" doivent être reportées sur les taxes et cela même si ces entreprises, selon les alinéas 1a-1d et 3 de l'article cité, doivent déjà supporter les coûts de construction, d'exploitation et d'entretien ainsi que les amortissements, les intérêts passifs et les provisions nécessaires, c'est-à-dire les coûts totaux relatifs à l'élimination actuelle des déchets.

3. Les tarifs hospitaliers

Ces deux dernières années, la Surveillance des prix a analysé le modèle de calcul de l'assurance-accidents, militaire et invalidité utilisé par les hôpitaux publics pour fixer les taxes hospitalières. La prise en considération des recommandations de la Surveillance des prix a permis d'améliorer ce modèle de divers points de vue. L'an dernier, le Surveillant des prix s'est, pour la première fois, exprimé également sur les taxes hospitalières concrètes dans le domaine de l'assurance-maladie. En raison notamment des surcapacités existantes et du manque de transparence au niveau des coûts des hôpitaux, il a recommandé, dans de nombreux cas, de renoncer en tout ou partie à l'augmentation des taxes hospitalières, voire même de les abaisser.

3.1 Remarques préliminaires

Dans le domaine de l'assurance-maladie, la plupart des taxes hospitalières sont fixées à l'aide d'un modèle de calcul basé sur celui des taxes hospitalières de l'assurance-accidents, militaire et invalidité. En 1995 déjà, la Surveillance des prix a soumis ce modèle, appelé modèle CTM, à un examen¹⁶. En 1996, suite à la forte augmentation, dans certains cantons, des taxes hospitalières à la charge de l'assurance-maladie, le Surveillant des prix s'est vu obligé de prendre également position sur ces taxes soit par des recommandations directes aux différents cantons soit à la demande du Conseil fédéral, dans le cadre de procédures de recours.

La prise de position de la Surveillance des prix sur le modèle CTM est expliquée sous chiffre 3.2 ci-après alors que le chiffre 3.3 relate ses activités dans le domaine des taxes hospitalières cantonales.

3.2 Modèle de taxes hospitalières pour les hôpitaux publics

Sur la base des comptabilités analytiques des hôpitaux, la Commission des tarifs médicaux LAA (CTM) développe actuellement un nouveau modèle de taxes hospitalières. La CTM aimerait que les remarques de la Surveillance des prix, relatives au modèle actuel basé sur la comptabilité financière, soient prises en considération lors des négociations avec les hôpitaux et les organisations compétentes et que le modèle actuel soit complété.

Au printemps 1996, la CTM a décidé de suivre la plupart des recommandations de la Surveillance des prix et d'adapter le modèle actuel. Quelques-unes des constatations les plus importantes sont résumées et expliquées ci-après.

3.2.1 Tarif-coûts

Pour une Surveillance des prix axée sur la politique de concurrence, le principal critère d'appréciation du niveau des prix est le prix probable en situation de concurrence. Elle ne peut pas se limiter à un simple contrôle des coûts. Dans le cas concret doit être pris en considération le prix qui résulterait d'une situation de concurrence. La décision de baser les tarifs sur des principes d'économie d'entreprise ne signifie pas la reprise de tous les coûts effectifs des hôpitaux. Il n'appartient ni à une Surveillance des prix motivée par la concurrence ni aux assureurs de cimenter d'éventuelles structures inappropriées. Des

¹⁶ En 1993/94 déjà, la Surveillance des prix a examiné le nouveau modèle de taxes hospitalières pour les hôpitaux privés (cf. Publ. CCSP. 1b/1995, p. 68 ss).

réflexions d'ordre économique sur la structure de l'offre et l'efficacité des différents hôpitaux doivent donc être prises en considération.

3.2.2 Système de remboursement et comptabilité analytique

Dans la plupart des hôpitaux, la comptabilité analytique est aujourd'hui insuffisamment développée voire inexistante. Pour l'instant, le modèle de taxes hospitalières ne s'appuie que sur la comptabilité financière. Les forfaits entiers sont appliqués.

La Surveillance des prix est d'avis qu'une comptabilité analytique différenciée, contenant également un calcul des prestations, doit être introduite aussi rapidement que possible et ce pour les raisons suivantes:

- Celui qui prétend utiliser un tarif couvrant les coûts doit aussi créer la transparence nécessaire à l'aide d'une comptabilité analytique suffisamment développée;
- la transparence est la condition d'un recensement équitable des prestations;
- une comptabilité analytique significative permet en plus l'indemnisation des prestations à l'acte et l'utilisation des forfaits par cas (y compris les forfaits de traitements selon les divisions) ainsi que l'élaboration de budgets globaux;
- la comptabilité analytique fournit des indicateurs supplémentaires et plus significatifs, ce qui permet de meilleures comparaisons entre les hôpitaux et entre les catégories d'hôpitaux;
- des contrôles de productivité adéquats constituent une base de décision importante pour les hôpitaux et les assureurs. La gestion rationnelle d'une entreprise nécessite la connaissance des coûts des différentes prestations;
- l'introduction générale de la comptabilité analytique permet d'optimiser l'offre globale.

3.2.3 Système d'indicateurs

L'application, à titre provisoire, des seuls forfaits journaliers, sur la base d'une comptabilité financière, rend l'utilisation d'indicateurs inévitable.

Un système d'indicateurs doit avant tout éviter la rétribution de prestations non-économiques et de surcapacités. Outre les microstructures (hôpital), il y a donc lieu de prendre en considération les macrostructures (offre globale de lits et de disciplines d'une région). Des conventions ne devraient être passées qu'avec les établissements les moins chers, indispensables à une couverture exhaustive des besoins et fournissant les données nécessaires au calcul des indicateurs.

Pour que des comparaisons d'indicateurs soient possibles également entre hôpitaux publics et privés et que des déclarations fondées relatives aux structures d'offre globales puissent être faites, les systèmes d'indicateurs devraient être harmonisés.

3.2.4 Charges d'investissement et d'exploitation imputables

Les charges d'investissement sont établies sur la base des dépenses effectives figurant dans la comptabilité de l'hôpital ainsi qu'à l'aide de données ressortant de la comptabilité étatique. Tous les prestataires devraient donc tenir des comptabilités d'investissements et

des décomptes de construction détaillés, ce qui n'est pas encore le cas dans beaucoup d'hôpitaux.

Contrairement aux hôpitaux privés, le "splitting" des tarifs n'est pas en vigueur pour les hôpitaux publics. Le risque demeure que des dépenses d'infrastructure soient financées tant par les taxes journalières que par les honoraires du personnel médical agréé. L'indemnisation des médecins agréés et des médecins-chefs pour le traitement de patients privés doit être suffisante pour couvrir l'ensemble des charges d'investissement et d'exploitation imputables. En aucun cas l'assurance sociale ne doit être mise plus fortement à contribution pour compenser des honoraires insuffisants de médecins agréés ou de médecins-chefs.

L'acquisition, parfois inutile, d'équipements d'infrastructure coûteux est un facteur essentiel de l'explosion des coûts de la santé. Il importe de prendre en considération, dans la détermination des besoins, l'offre globale de tous les hôpitaux publics et privés. Des indicateurs correspondants dans le domaine des investissements respectivement de l'infrastructure hospitalière devraient donc être utilisés pour les différentes catégories d'hôpitaux, tant publics que privés. Ces dernières années, des propositions concrètes de compression des investissements ont été stoppées lors de votations populaires cantonales ou communales (par exemple dans les cantons de Fribourg, de Soleure et de Zurich). Les conséquences financières en résultant doivent être supportées par les collectivités publiques et non par les assurances sociales.

Finalement, la Surveillance des prix a exigé l'utilisation d'un taux d'intérêt conforme au marché et l'exclusion des éventuels coûts de formation et de recherche, également dans les hôpitaux non-universitaires.

3.2.5 Taux de réduction pour les patients de la division commune

Le modèle existant, celui en cours d'élaboration ainsi que les nouvelles formes de calcul des honoraires doivent permettre de différencier les coûts selon les catégories de patients de manière à les répartir équitablement.

3.2.6 Occupation des lits

Les charges d'investissement et d'exploitation imputables sont, à juste titre, corrigées par un seuil d'utilisation. *Ce calcul permet de ne pas prendre en considération les hôpitaux affichant un taux d'occupation extrêmement bas.*

En cas de surcapacités, le danger de prolongation non justifiée de la durée d'hospitalisation existe. Ces dernières années, la Suisse a présenté, en comparaison internationale, la plus longue durée moyenne d'hospitalisation. Ainsi, outre le degré d'occupation des lits, la durée d'hospitalisation doit également être prise en considération.

3.2.7 Appréciation générale

Du point de vue de la politique de concurrence, les tarifs-coûts ne représentent en principe qu'une solution de second rang. Comme le nouveau modèle ne se basera plus sur les seules comptabilités financières, mais sur les comptabilités analytiques et qu'il n'acceptera pas simplement les coûts effectifs des prestataires, il constituera un instrument adéquat pour fixer les taxes hospitalières.

Les recommandations de la Surveillance des prix ont déjà abouti à des modifications du modèle *actuel* de taxes hospitalières. Certaines d'entre elles n'auront un effet que dans le nouveau modèle. Une intervention des instances politiques est nécessaire, notamment pour supprimer les surcapacités. Une planification et des contrôles judicieux dans le domaine des hôpitaux ne sont possibles que si une collaboration à l'intérieur et entre les cantons s'instaure et si la transparence des coûts est créée. *Des comptabilités analytiques détaillées et harmonisées* dans les différents hôpitaux ainsi que la détermination d'indicateurs fiables sont indispensables.

3.3 Taxes hospitalières dans le domaine de l'assurance-maladie

Les modifications des conditions-cadres juridiques - conséquences des arrêtés fédéraux urgents et de la nouvelle loi sur l'assurance-maladie (LAMal) - ainsi que les problèmes résultant de l'introduction de la LAMal, ont, pour la première fois, incité la Surveillance des prix à soumettre également les taxes hospitalières de l'assurance-maladie à un examen direct. C'est pourquoi, le 6 février 1996, elle a demandé aux cantons de lui soumettre à l'avenir toutes les modifications de taxes et de l'informer des augmentations entreprises au premier janvier 1996. Dans certains cas, la compétence de la Surveillance des prix a tout d'abord été contestée. Ainsi, les dernières annonces ne sont parvenues à la Surveillance des prix qu'en automne 1996.

Dans toute une série de cantons, les partenaires au tarif n'ont pas réussi à s'entendre sur les nouvelles taxes 1996. Dans la plupart des cas, les assureurs ont recouru auprès du Conseil fédéral contre les augmentations parfois massives des taxes hospitalières décidées par les gouvernements cantonaux. A la demande du Conseil fédéral, la Surveillance des prix a également pris position sur ces recours.

Dans ses deux décisions du 26 juin 1996 relatives aux taxes journalières dans le canton des Grisons, le Conseil fédéral a confirmé la compétence de la Surveillance des prix. Dans sa décision du 2 décembre 1996 relative aux taxes hospitalières 1997 dans le canton de Soleure, le Conseil fédéral a accepté le recours, le canton n'ayant pas consulté préalablement le Surveillant des prix.

3.3.1 Bases de l'analyse

La Surveillance des prix a pu s'appuyer sur les expériences et résultats obtenus lors de l'examen du modèle de taxes hospitalières¹⁷. Une partie des critères et des principes développés dans ce modèle ont cependant dû être concrétisés et chiffrés. De plus, la Surveillance des prix a évidemment tenu compte des dispositions relatives à la nouvelle loi sur l'assurance-maladie. L'article 49 est sans aucun doute l'article central. Il contient non seulement des règles sur la justification des coûts et sur la transparence en général mais fixe également le taux maximum de couverture des coûts. Les obligations générales de fournir des prestations économiques et avantageuses (art. 32 et 43 al. 6), l'obligation d'établir une planification hospitalière ainsi que la réserve relative à cette planification (art. 39)¹⁸

¹⁷ Cf. point 3.2 ci-dessus.

¹⁸ A partir du premier janvier 1998, seuls les hôpitaux correspondant à la planification établie par un canton ou, conjointement, par plusieurs cantons afin de couvrir les besoins en soins hospitaliers seront encore admis.

paraissent également importantes. Des problèmes particuliers ont engendré les divers délais d'adaptation qui, comme on pouvait s'y attendre, ont été interprétés très différemment.

Selon l'article 49 1^{er} alinéa de la LAMal, les forfaits convenus pour les habitants du canton *peuvent couvrir au maximum*, par patient ou par groupe d'assurés, 50 pour-cent des coûts imputables dans la division commune d'hôpitaux publics ou subventionnés par les pouvoirs publics¹⁹. Seuls les charges imputables sont à prendre en considération. Les coûts d'investissement, de formation et de recherche n'en font pas partie et doivent ainsi être exclus.

Les parts de coûts résultant de prestations non-économiques ne doivent pas être imputées. De manière générale, il n'est pas facile de se baser sur les valeurs effectives. Celles-ci doivent parfois être corrigées, voire remplacées, par les coûts prédéterminés.

Cela met en évidence la nécessité de comptabilités analytiques et de calculs de prestations uniformes, considérant l'ensemble des patients, de manière à ce que des comparaisons (caractère économique) entre les différents hôpitaux puissent être entreprises.

D'entrée de jeu il était clair que la transparence recherchée est loin d'être atteinte (d'où les délais d'adaptation longs et parfois indéterminés de l'art. 49 LAMal), et que son niveau varie considérablement d'un hôpital à l'autre. Il s'en est ainsi fallu de peu que l'on rende, dans certain cas, le degré de couverture des coûts dépendant de ce niveau: plus la transparence est grande plus la possibilité d'apporter les corrections nécessaires aux valeurs effectives augmente et plus la part attribuée aux caisses-maladie peut être élevée et inversement: plus la transparence est faible, plus on doit se baser sur des valeurs effectives non-corrigées et plus le pourcentage est bas. On évite ainsi d'une part que le degré effectif de couverture des coûts (indéterminé) dépasse (involontairement) 50 pour-cent et, d'autre part, que des hôpitaux faisant état d'une mauvaise transparence soient mieux traités que ceux ayant une transparence relativement bonne. Si les caisses-maladie supportent aujourd'hui déjà plus de 40 pour-cent des charges imputables alors que la transparence des coûts est mauvaise, on peut faire valoir d'importantes réserves envers les hausses des forfaits journaliers.

Les corrections relatives au caractère économique des prestations concernent avant tout les surcapacités. S'il en existe, la Surveillance des prix part d'un taux minimum d'occupation des lits de 85 pour-cent pour les hôpitaux et de 90 pour-cent pour les cliniques psychiatriques, d'altitude, rhumatismales et de réhabilitation. De plus, comme le risque de prolongement non-justifié médicalement de la durée du séjour existe, il faut également inclure cet élément dans l'appréciation individuelle.

Lors de l'appréciation, il faut finalement se demander si le niveau des taxes ou les éventuelles augmentations prévues sont *économiquement supportables*. Ce souhait du législateur n'est pas remis en question et est exprimé dans plusieurs dispositions concrètes de la LAMal²⁰, dans la documentation relative à la législation²¹ et dans la pratique appliquée jusqu'à maintenant²².

¹⁹ Les caisses-maladie n'ont donc aucune obligation de prendre à leur charge 50 pour-cent.

²⁰ Cf. à ce sujet les art. 54 et 55 LAMal.

²¹ Cf. message concernant la révision de l'assurance-maladie, FF 1992 I p. 167: "Le taux de couverture qui, dans l'assurance-maladie, est fixé au maximum à 50 pour-cent des coûts imputables doit également

3.3.2 Premiers résultats

Au moment de l'impression de ce rapport, les principales décisions du Conseil fédéral ne sont pas encore tombées. Les cas concrets ne peuvent donc pas être décrits ici. Les premières expériences réalisées avec ces cas peuvent néanmoins être présentées:

L'analyse des taxes hospitalières dans plusieurs cantons a montré que la *transparence des coûts* des hôpitaux est souvent insuffisante. Les taxes sont déterminées uniquement à l'aide de la comptabilité financière, ce qui ne permet pas de calculer, même de manière approximative, les charges imputables aux divisions communes. Les indicateurs se basent également sur les coûts et les effectifs des trois divisions (commune, semi-privée et privée). Les coûts de formation et de recherche doivent souvent être fixés de manière normative. Dans beaucoup de cas, la *planification hospitalière* fait défaut. Ainsi, le caractère économique n'est pas ou qu'insuffisamment pris en considération dans la fixation de beaucoup de taxes.

Lors du calcul des forfaits journaliers, différents hôpitaux ont compensé une durée moyenne d'hospitalisation plus courte par des forfaits plus élevés. Cette manière de faire est critiquable de plusieurs points de vue. Premièrement, dans beaucoup d'hôpitaux le niveau de départ est, comme en moyenne suisse, déjà élevé. Deuxièmement, seule une prestation économique peut être déterminante et troisièmement, les réductions de la durée des séjours auraient alors été obtenues pour rien. Les gains de productivité doivent aboutir à une réduction des coûts.

Dans différents cantons, des taxes identiques ont été fixées pour plusieurs hôpitaux, sur la base des coûts effectifs. Cela n'est en accord ni avec la LSPr ni avec la LAMal. Selon l'article 49 de la LAMal le tarif est calculé en fonction des charges d'exploitation imputables propres à l'hôpital. La fixation de taxes individuelles favorise la transparence des coûts et une concurrence au niveau des prix. Pour freiner l'évolution des coûts de la santé, le législateur a donné, dans la LAMal, un rôle important à la concurrence.

Certains cantons ont pensé que le premier alinéa de l'art. 49 LAMal leur permettrait d'abaisser immédiatement à 50 pour-cent leur participation aux coûts. Cette interprétation ne correspond absolument pas à la volonté du législateur. De plus, les cantons auraient également dû se demander si les augmentations étaient supportables économiquement. De ce point de vue, des hausses de taxes de plus de 10 pour-cent, dans certains cas même supérieures à 20 pour-cent, sont contestables. De telles mesures tarifaires sont incompréhensibles en particulier dans les cantons où le potentiel de baisse des primes n'a pas été totalement utilisé.

En résumé, nous constatons tout d'abord que la LAMal prévoit des mesures visant à maîtriser les coûts. Celles-ci ne produiront cependant l'effet attendu qu'à moyen terme, en raison notamment des différents délais d'adaptation prévus dans certaines dispositions. Il faut s'attendre, à court terme, à une augmentation des coûts à la charge des caisses-maladie. En effet, d'une part quelques cantons vont continuer à tenter de réduire leur participation

mettre un terme à la pratique suivie ces dernières années par les pouvoirs publics; ceux-ci faisaient en effet supporter de plus en plus à l'assurance-maladie sociale les frais hospitaliers élevés qui, dans une certaine mesure, résultaient d'erreurs dans la planification et dans l'appréciation du taux d'occupation des hôpitaux. ”

²² On trouve un exemple à ce sujet dans RAMA 1992, K901, plus particulièrement p. 221.

aux coûts sans faire disparaître, parallèlement, les surcapacités existantes. D'autre part, le manque de transparence rend difficile la prise en considération de réflexions d'ordre économique. Il s'agit donc de parer à ce danger. Une augmentation de la participation des caisses-maladie aux coûts, sans attestation du caractère économique des prestations et sans la suppression obligatoire des surcapacités, ne résout pas les problèmes existants. Pour la Surveillance des prix, il est donc urgent que les prestataires et leurs représentants créent, à court terme, la *transparence* et que la planification hospitalière ne s'arrête pas aux frontières cantonales. A l'avenir également, la Surveillance des prix ne pourra accepter des hausses de tarifs que si les informations nécessaires lui sont fournies. La Surveillance des prix est persuadée que d'importantes économies de coûts pourront être réalisées suite à l'amélioration de la transparence dans le domaine hospitalier.

4. Les prix des médicaments

Les prix des médicaments continuent de faire les gros titres. Après que de nouvelles règles de comparaison internationale soient enfin entrées en vigueur, l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) a, dans une première étape, réduit les prix de quelques 70 produits. Parallèlement, l'OFAS a cependant décidé la hausse, parfois massive, des prix de 90 préparations. Une analyse du Surveillant des prix a révélé que l'OFAS a agi de manière incorrecte, d'un point de vue tant matériel que procédural. Sur la base d'un rapport du Surveillant des prix, la cheffe du Département de l'intérieur (DFI) a finalement ordonné à l'OFAS de revoir les hausses de prix accordées et, selon les résultats de ce réexamen, d'abaisser à nouveau les prix.

4.1 L'examen par l'OFAS des prix des médicaments les plus anciens

Depuis des années, le Surveillant des prix réclame une baisse des prix suisses des médicaments, trop élevés par rapport à ceux de l'étranger. De nouvelles règles pour la comparaison des prix sont entrées en vigueur le premier janvier 1996. Selon les nouvelles dispositions des ordonnances, les médicaments figurant depuis 15 ans sur la liste des spécialités (LS), et admis ainsi au remboursement par les caisses-maladie, font l'objet d'un réexamen destiné à vérifier que les conditions d'admission sont toujours remplies. De plus, leurs prix sont soumis au critère de la comparaison internationale. Si un prix trop élevé ressort de cette analyse, une *diminution* doit être ordonnée.

Dans une première étape, l'OFAS a analysé, durant l'année écoulée, environ 280 préparations. Environ 70 prix ont ainsi été abaissés. Parallèlement, l'OFAS a cependant décidé d'augmenter les prix de 90 médicaments soi-disant trop bon marché en comparaison internationale. Ces hausses de prix, parfois massives, n'étaient pas tolérables. Le Surveillant des prix s'est même demandé si elles étaient en accord avec les dispositions des ordonnances. De plus, les augmentations de prix ont pu entrer en vigueur immédiatement alors que de nombreuses baisses ont été bloquées par des recours. Dès qu'il a eu connaissance de ces hausses de prix, le Surveillant des prix a demandé à l'OFAS de lui transmettre les dossiers correspondants pour qu'il puisse les examiner.

4.2 Les résultats de l'analyse du Surveillant des prix

Le Surveillant des prix a soumis les décisions de hausses de prix de l'OFAS à une analyse. Les premiers résultats ont fait l'objet d'un rapport transmis sans attendre au DFI, autorité de surveillance en la matière. Les principales conclusions de ce rapport sont les suivantes:

- **Les augmentations de prix ont été offertes aux entreprises par l'office**

Selon l'interprétation de l'OFAS des dispositions de l'ordonnance sur l'assurance-maladie (OAM; RO 1995 3867) et de l'ordonnance sur les prestations de l'assurance des soins (OPAS; RO 1995 4964), 15 ans après leur admission sur la liste des spécialités, tous les médicaments sont soumis à un nouvel examen et, en fonction des résultats de la comparaison internationale, adaptés à la baisse ou à la hausse. Ni demande ni justification spéciale ne sont exigées pour une hausse de prix. Cette interprétation est en contradiction tant avec la teneur qu'avec le sens et l'esprit des ordonnances concernées:

L'OAM (art. 67 al. 3) et l'OPAS (art. 37 al. 2) ne parlent que de *diminutions de prix* qui doivent être exigées par l'office si le réexamen des conditions d'admission révèle que le prix est trop élevé. En tirer la conclusion inverse et admettre que les prix inférieurs à la moyenne des trois pays de référence sont automatiquement augmentés, sans demande ni justification spéciale de l'entreprise concernée, est indéfendable et ne trouve pas d'appui dans les ordonnances citées. La comparaison internationale est conçue pour fixer le prix maximum. Il n'existe aucun droit à ce prix maximum. Si, après 15 ans, des augmentations de prix entrent effectivement en discussion, une demande spéciale doit être déposée, comme pour les hausses "normales", et la firme concernée doit prouver que toutes les conditions d'admission sont remplies (cf. à ce sujet l'art. 67 al. 2, art. 69 al. 2 et art. 69 al. 3 OAM).

- **Les augmentations décidées sont supérieures à celles souhaitées par les firmes**

Certaines firmes ont indiqué, en remplissant le formulaire "modifications des prix au 15 septembre 1996", des hausses de prix inférieures à celles résultant de la comparaison internationale. Les décisions de l'office correspondaient cependant à l'augmentation totale. Il appartenait ensuite aux entreprises désirant renoncer à l'adaptation totale des prix de faire recours dans un délai de 30 jours. Cette manière de faire figure dans les décisions formelles de l'OFAS.

Il est totalement incompréhensible que l'OFAS décide de hausses de prix supérieures à celles souhaitées par les entreprises et que les firmes doivent elles-mêmes se défendre contre des hausses de prix trop importantes. Comment peut-on penser que ce procédé est en accord avec le principe du caractère économique d'un produit qui prédomine dans toute la législation sur l'assurance-maladie²³?

²³ Cf. à ce sujet notamment l'art. 67 al. 1 OAM: "...Les prix doivent être fixés de telle manière qu'un approvisionnement de haute qualité et approprié du point de vue sanitaire soit assuré aux coûts les plus avantageux possible."

- **L'OFAS a limité son examen à la comparaison internationale. Les autres critères du caractère économique du produit et les autres conditions d'admission dans la LS n'ont pas été pris en considération**

Selon l'art. 65 chiffre 7 OAM, 15 ans après l'admission des médicaments dans la liste des spécialités, l'OFAS examine s'ils remplissent encore les **conditions d'admission**. L'art. 37 chiffre 1 OPAS précise que l'examen entrepris par l'OFAS est destiné à vérifier que les conditions d'admission fixées aux articles 32 à 35 OPAS sont toujours remplies. Les articles 32 à 35 OPAS concernent le *besoin d'ordre médical* (32), la *valeur thérapeutique et fiabilité* (33), le *caractère économique* (34) et la *comparaison avec le prix à l'étranger* (35).

Une analyse des décisions montre que l'OFAS a, contrairement à la teneur des ordonnances, systématiquement augmenté les prix inférieurs à la moyenne des trois pays de référence que sont l'Allemagne, le Danemark et la Hollande. L'analyse du caractère économique n'a été que partielle et les autres conditions d'admission n'ont pas été considérées. Le fait que l'OFAS n'a pas réalisé de *comparaison* à l'intérieur d'un même groupe thérapeutique a eu un effet désastreux. Si une telle comparaison avait été effectuée, le prix du médicament "Ponstan", par exemple, n'aurait pas pu être augmenté. Au contraire, l'application correcte des dispositions aurait même permis une baisse de prix²⁴. Dans la moitié des cas, le prix a été augmenté mécaniquement sur la base du prix indiqué dans un seul des pays de référence(!).

- **Le Surveillant des prix n'a pas été consulté au sujet des hausses de prix et la loi sur la surveillance des prix n'a pas été appliquée**

Selon l'art. 15 al. 2bis de la loi fédérale concernant la surveillance des prix (LSP; RS 942.20), l'OFAS doit informer le Surveillant des prix des appréciations de prix auxquelles il procède. Celui-ci peut proposer de renoncer en tout ou partie à une augmentation de prix ou d'abaisser un prix maintenu abusivement. De plus, selon l'art. 15 al. 2, l'OFAS doit agir selon la loi sur la surveillance des prix.

Le Surveillant des prix savait qu'au 15 septembre 1996 la première tranche des médicaments de la LS serait analysée et que les premières baisses de prix seraient décidées. Il n'avait donc aucune raison de demander que les différentes *baisses de prix* lui soient soumises préalablement. Il n'avait jamais été question que, parallèlement à ces baisses, des *hausses de prix* soient systématiquement décidées. On aurait néanmoins pu s'attendre à ce que l'OFAS, au plus tard lorsque les résultats choquants de l'application mécanique de la comparaison des prix sont apparus, consulte le Surveillant des prix. Au lieu de cela, l'OFAS a donné force de loi aux décisions et n'a informé le Surveillant des prix, à sa demande expresse, qu'*après* les médias.

Le droit de recommandation du Surveillant des prix a ainsi été clairement transgressé et, de ce point de vue déjà, les décisions doivent être considérées comme erronées (cf. à ce sujet l'arrêt du Tribunal fédéral relatif à l'émolument pour les cassettes vierges du 24 mars 1995; publié dans: Publication de la Commission suisse des cartels et du Surveillant des prix;

²⁴ Un générique, "Mefenacid", est commercialisé à un prix nettement inférieur à celui du "Ponstan". A l'ancien prix déjà, Ponstan ne pouvait donc plus être considéré comme économique et n'aurait plus dû figurer dans la LS.

Publ. CCSPR 1996/1b, p. 69 ss et 91 ss). Outre cette erreur de procédure, l'OFAS a également omis d'appliquer la loi sur la surveillance des prix et a ainsi enfreint l'art. 15 al. 2 LSPR.

En résumé, l'OFAS a commis des fautes du point de vue tant procédural que matériel. C'est pourquoi le Surveillant des prix a demandé au DFI d'ordonner le réexamen immédiat des décisions de hausses de prix, sur la base de ses considérations. De plus, l'examen des tranches suivantes doit être accéléré et terminé au plus tard à la fin 1998.

4.3 La décision du DFI

Le DFI s'est rallié aux conclusions du Surveillant des prix et a chargé l'OFAS de réexaminer les décisions de hausses de prix. En fonction des résultats, l'OFAS devra à nouveau baisser ces prix. Sur la base du rapport du Surveillant des prix, le DFI a précisé les principes de l'examen des prix des médicaments remboursés par les caisses-maladie depuis plus de 15 ans. Le DFI a chargé l'OFAS de prendre en considération, lors de ce réexamen, *tous* les critères c'est-à-dire le besoin d'ordre médical, la valeur thérapeutique et la fiabilité, le caractère économique ainsi que la comparaison avec le prix à l'étranger. De plus, tous les médicaments doivent être soumis à un examen, y compris ceux qui ne sont pas commercialisés dans les pays de référence. Les décisions de hausses de prix ne doivent également plus être ordonnées par l'office. Les demandes d'augmentation doivent être déposées par les entreprises et justifiées sur la base de tous les critères de réexamen des prix. Avant tout, d'éventuelles demandes d'augmentations de prix devront être, à l'avenir, soumises au Surveillant des prix avant la décision finale, de manière à ce qu'il puisse faire usage de son droit de recommandation.

En dépit de ce mauvais départ dans le réexamen des prix des "anciens" médicaments, le Surveillant des prix reste convaincu que l'utilisation des nouvelles règles de comparaison aboutira à des prix nettement plus bas et à des économies conséquentes. Pour cela, la méthode de comparaison des prix ne doit pas, contrairement à ce qu'affirment certains milieux de la branche, être modifiée. Il est plus important de veiller à l'application correcte des dispositions des ordonnances. De plus, toute la procédure doit être accélérée de manière à réaliser aussi rapidement que possible les économies attendues.

5.

Les tarifs des notaires

Après les corrections de barèmes intervenues dans les cantons de Fribourg, Berne et Argovie²⁵, les autorités compétentes jurassiennes, valaisannes, genevoises et vaudoises se sont prononcées sur leurs tarifs notariaux. Les cantons du Jura, de Genève et de Vaud ont admis le point de vue de la Surveillance des prix quant au besoin d'apporter des corrections aux émoluments des notaires. Les baisses des barèmes ventes et gages varient entre 10 et 20 %. Par contre, le Conseil d'Etat valaisan a décidé d'en rester au statu quo. Quant à l'autorité neuchâteloise, elle prendra sa décision au terme de la révision de la loi sur le notariat.

5.1 Rappel

Pour l'instrumentation d'un acte, le notaire est rémunéré selon un tarif obligatoire fixé par l'autorité cantonale. Pour la plupart des actes, l'émolument est fixé en fonction de la valeur de l'acte. Le mode de calcul des émoluments et le niveau élevé des tarifs dans les cantons à notariat libre²⁶ ont conduit la Surveillance des prix à examiner les émoluments perçus dans ces cantons, en particulier sur les actes immobiliers²⁷. Les analyses ont montré que ces émoluments, compte tenu de la hausse des prix des objets immobiliers, devaient être abaissés afin de rétablir un rapport approprié avec la prestation fournie.

Après la forte croissance des années quatre-vingts, la Suisse subit depuis le début des années 1990 une période de stagnation économique dont le marché immobilier ressent aussi les effets. Pour les notaires, cela s'est traduit par une baisse relativement importante du volume d'affaires. Tout en tenant compte de cette modification de la situation, la Surveillance des prix a cependant maintenu, au terme des analyses complémentaires effectuées, son avis sur la nécessité de diminuer les barèmes utilisés pour l'instrumentation des actes immobiliers. Au printemps 1996, désirant terminer l'enquête, elle a communiqué aux cantons n'ayant pas encore pris de décision ses considérations définitives au sujet des tarifs notariaux et leur a demandé de se prononcer²⁸.

5.2 Canton du Jura

Une première proposition de diminution des barèmes ventes et gages avait déjà été adressée au canton à fin 1991. La baisse moyenne de 30 pour-cent des barèmes était motivée par le renchérissement important des prix de l'immobilier intervenu depuis la dernière adaptation du tarif en 1979 et par l'écart important entre le niveau du tarif jurassien et celui des cantons voisins. Dans le courant de l'année 1992, divers projets de corrections - élaborés par le Conseil du notariat jurassien et par le canton - ont été soumis à la Surveillance des prix. Les corrections de barèmes proposées par les notaires se sont cependant toutes avérées insuffisantes. Au printemps 1993, vu en particulier l'intention du canton d'entreprendre une révision fondamentale du tarif pour le rendre plus indépendant des fluctuations de prix sur le

²⁵ Cf. rapport annuel 1993 de la Surveillance des prix, Publ. CCSPR 1b/1994, p. 67 ss.

²⁶ Les cantons romands connaissent le système du notariat libre. Dans d'autres cantons, on trouve le notariat étatique (Zurich, Thurgovie, Schwyz, Nidwald) ou un système mixte.

²⁷ Ces actes constituent une part importante de l'activité du notaire.

²⁸ La Surveillance des prix n'a qu'un droit de recommandation envers l'autorité qui fixe ou approuve un tarif.

marché, la Surveillance des prix a recommandé dans l'intérim une baisse immédiate d'environ 15 pour-cent des barèmes ventes et gages.

La modification du tarif des notaires, ayant pour effet une baisse de 15 pour-cent des barèmes gages et ventes, a été adoptée par le Parlement jurassien en septembre 1994. Le tarif est entré en vigueur le 1er octobre 1994.

5.3 Canton de Genève

Comparés aux autres tarifs cantonaux, les émoluments facturés par les notaires genevois pour les actes immobiliers sont nettement plus élevés. Cette différence difficilement justifiable et l'augmentation des prix des objets immobiliers depuis la mise en vigueur du tarif en 1985 ont conduit la Surveillance des prix à proposer une diminution des émoluments de 15 pour-cent pour les ventes et de 10 pour-cent pour les gages immobiliers.

Après avoir pris connaissance de l'expertise²⁹ sur la méthode d'appréciation des tarifs appliquée par la Surveillance des prix - réalisée sur mandat de la Fédération suisse des notaires - la commission chargée d'examiner la question du tarif a jugé ces propositions inadéquates. Il est à noter que cette commission s'est prononcée sans attendre la prise de position critique de la Surveillance des prix sur cette étude. Rejetant aussi le projet, l'association des notaires a présenté une contre-proposition limitant la réduction des émoluments aux acquéreurs de biens immobiliers subventionnés par la Confédération. Considérant ce contre-projet comme inacceptable, la Surveillance des prix a dès lors demandé au Conseil d'Etat de se prononcer sur le tarif. Ne voulant pas prendre de décision sans avoir examiné tous les tenants et aboutissants du dossier, le nouveau gouvernement élu au terme des élections de fin 1993 a considéré, après avoir entendu les notaires, que la spécificité du notariat genevois devait être encore approfondie. Un rapport écrit sur la question a été demandé aux notaires.

Au terme de l'analyse de ce rapport et après avoir rencontré les notaires, la Surveillance des prix a admis un certain décalage tarifaire entre le règlement genevois et les autres tarifs cantonaux. Elle a estimé cependant que des particularités telles que le coût de la vie genevois, l'interdiction du cumul des fonctions³⁰, la tâche de percepteur de taxes étatiques³¹ ne pouvaient pas justifier les écarts importants d'émoluments constatés, en particulier pour les actes de vente, par rapport aux autres tarifs cantonaux. Lors d'un entretien avec l'autorité genevoise, elle a maintenu sa conviction d'une baisse nécessaire des barèmes. A son avis, une diminution du barème vente de 10 pour-cent constituait un minimum.

A mi-novembre 1996, le Conseil d'Etat a réduit de 10 pour-cent les émoluments en matière de transferts immobiliers. La modification est entrée en vigueur le 21 novembre 1996.

²⁹ L'étude considère que les conclusions et recommandations que la Surveillance des prix tire des données examinées et calculs effectués - mathématiquement corrects - sont injustifiées.

³⁰ Le notaire genevois ne peut pas compenser des baisses de revenus résultant de son activité principale par l'exercice d'autres activités telles que avocat, gérant de fortune, etc.

³¹ Droits de mutation, droits d'enregistrement, impôts sur les gains immobiliers, etc.

5.4 Canton de Vaud

Suite à l'intervention de la Surveillance des prix, une révision complète du tarif a été entreprise. Plusieurs projets ont été soumis à son appréciation. Diverses propositions de la Surveillance des prix telles que l'introduction de rabais lors de l'instrumentation d'actes semblables ou de mesures visant à limiter l'effet de la valeur de l'objet instrumenté sur l'émolument, n'ont pas été retenues.

Vu l'ancienneté du tarif (1979), l'augmentation des émoluments fixes n'a donné lieu à aucune objection. Les points de désaccord ont porté principalement sur le barème applicable aux actes de vente. Malgré la diminution moyenne de 23 pour-cent des émoluments pour les gages, les augmentations des émoluments pour les actes de vente de 15 pour-cent puis de 6 pour-cent prévues dans les différents projets présentés ont été jugées inacceptables et refusées. Pour la Surveillance des prix, la situation particulière en matière immobilière dans le canton de Vaud ne pouvait en aucun cas justifier une augmentation des émoluments pour les ventes, étant donné que, durant plusieurs années les notaires avaient largement profité de la hausse des prix immobiliers. Des propositions de modifications aboutissant à un barème neutre du point de vue des émoluments encaissés ont été soumises au canton. Après avoir consulté les notaires, ce dernier a déclaré ne pas pouvoir se rallier au barème proposé considérant que la réduction suggérée affecterait surtout les émoluments perçus par les notaires actifs dans les zones rurales, dont les instrumentations, en particulier celles relevant du droit foncier rural, portent souvent sur de faibles valeurs et se sont nettement compliquées au fil des années. De nouvelles propositions, n'engendrant toujours aucune augmentation des émoluments, ont été faites.

En décembre 1996, le Conseil d'Etat a finalement approuvé le tarif des émoluments des notaires selon la version recommandée par la Surveillance des prix. Par rapport à l'ancien tarif, la réduction de 23 pour-cent des émoluments sur les gages et la modification neutre du barème pour les actes de vente ont pour effet une diminution moyenne de 13 pour-cent des émoluments totaux encaissés sur ces actes. Le nouveau tarif est entré en vigueur le 1er janvier 1997.

5.5 Canton du Valais

Après avoir rejeté au début 1991 la recommandation de la Surveillance des prix de baisse du tarif, ce canton a rouvert le dossier en automne 1993. Plusieurs projets de révision totale du tarif des notaires ont été élaborés. Les points de divergences ont porté principalement sur le barème proportionnel, la Surveillance des prix n'ayant pas d'objections particulières à l'encontre des adaptations des émoluments fixes et de l'introduction partielle d'un tarif horaire. Le projet de tarif présenté par les notaires aboutissait à une augmentation du barème proportionnel applicable entre autres aux actes de vente et de constitution de gages et a donc été refusé. Sur la base de l'analyse des actes immobiliers instrumentés en 1983 et en 1990, la Surveillance des prix a estimé qu'une baisse moyenne de 10 pour-cent du barème proportionnel était justifiée. Sa proposition étant reprise pour l'essentiel dans le projet établi par le canton, la Surveillance des prix a dès lors recommandé au Conseil d'Etat d'adopter le projet et a, par la même occasion, pris position sur l'étude économique effectuée sur mandat de l'association cantonale des notaires, étude tendant à remettre en cause la nécessité de modifier le tarif.

A fin septembre 1996, le gouvernement a informé la Surveillance des prix de sa décision de ne pas modifier le tarif des émoluments des notaires mais de revoir la question dans le cadre

de la révision en préparation de la législation sur le notariat. Cette autorité a invoqué à cet effet la situation sur le marché immobilier mais a aussi repris différents arguments développés dans l'expertise précitée cela bien que la Surveillance des prix ait clairement démontré dans sa réponse que cette étude n'amenait aucun élément nouveau susceptible de remettre en cause la nécessité d'une diminution du barème.

5.6 Canton de Neuchâtel

Au terme d'un échange important de correspondance et de plusieurs entretiens, la Surveillance des prix a donné son point de vue définitif au Conseil d'Etat au sujet du tarif des émoluments des notaires. En juin 1996, ce dernier a communiqué vouloir examiner la question dès l'acceptation par le Grand Conseil du projet de nouvelle loi sur le notariat.

5.7 Conclusion

Des résultats concrets ont été obtenus par la Surveillance des prix dans le domaine des tarifs notariaux. Dans plusieurs cantons, les prix demandés pour les instrumentations d'actes immobiliers sont devenus plus avantageux. Ses considérations ont été totalement ou du moins partiellement prises en compte dans les cantons de Berne, Argovie, Fribourg, Jura, Genève et Vaud. La difficulté dans la présente enquête a été d'amener les autorités cantonales à procéder à des réductions³² tarifaires. De plus, la morosité qui s'est installée sur le marché immobilier au début des années 1990, se traduisant par une forte diminution des actes instrumentés et par conséquent du revenu des notaires, a eu pour effet d'installer le doute quant à la nécessité de réviser les tarifs. En dernier lieu, il y a lieu de mentionner la forte résistance des notaires.

Malgré les abaissements tarifaires intervenus, des différences plus ou moins importantes se maintiennent entre les tarifs des cantons à notariat libre respectivement entre les différents tarifs cantonaux de notaires en vigueur en Suisse. En règle générale, les tarifs des cantons dans lesquels le notariat est exclusivement une profession libre sont supérieurs à ceux des cantons connaissant d'autres formes de notariat, en particulier aux émoluments perçus dans les cantons à notariat étatique. Le but de l'intervention de la Surveillance des prix dans le domaine des tarifs notariaux n'était cependant pas d'harmoniser les différents tarifs cantonaux mais d'éliminer les effets de la forte hausse des prix sur le marché immobilier. La comparaison tarifaire n'a été utilisée qu'à titre complémentaire et seulement dans les cantons où l'organisation du notariat pouvait difficilement justifier le niveau élevé des émoluments. En raison de la diversité des systèmes cantonaux de notariat, une simple comparaison tarifaire n'était pas suffisante pour déterminer l'existence d'indices d'abus de prix.

L'enquête a démontré que le calcul des émoluments en fonction de la valeur de l'objet du contrat posait problème en période de hausse des prix de l'immobilier vu que l'augmentation de l'émolument qui en résultait ne se justifiait pas par une hausse correspondante des charges. L'enquête a aussi fait ressortir les écarts de prix importants selon que s'applique le système du notariat libre, étatique ou mixte. Le choix du système est du ressort du canton. La Surveillance des prix ne s'est cependant jamais opposée à ce que les autorités modifient leur système pour répondre aux problèmes posés. La suppression de l'obligation d'appliquer

³² Dans le cadre de l'article 14, la Surveillance des prix prend position principalement sur des demandes d'augmentation de prix. Or, dans le cas présent, en raison de la tarification ad valorem, les augmentations de prix se sont produites de manière imperceptible et automatique.

le tarif du moins vers le bas introduite dans le canton d'Argovie voire l'introduction partielle de tarifs horaires dans le canton de Berne a amené un peu de concurrence dans un marché très verrouillé. Dans d'autres cantons, des questions sont posées au sujet de la forme d'organisation appropriée du notariat.

6. Les prix des livres

Suite à l'introduction le premier octobre 1993 du nouvel ordre du marché, les différences de prix entre la Suisse et l'Allemagne ont considérablement augmenté. Dans le cadre d'un règlement amiable avec les participants suisses et allemands au marché, la Surveillance des prix a obtenu que ces différences soient ramenées à un niveau raisonnable.

6.1 Le nouvel ordre du marché

Dans la perspective d'une intégration européenne renforcée de la Suisse et d'une unification du système dans l'espace germanophone, un nouvel ordre du marché, le "Sammelrevers" est entré en vigueur le premier octobre 1993. Il s'agit d'un ensemble de contrats individuels de prix imposés entre les éditeurs, les intermédiaires et les libraires. Des règlements correspondants existent également en Allemagne et en Autriche. Dans chacun des trois pays, l'application et le maintien des prix imposés sont confiés à une fiduciaire. Les libraires suisses s'engagent à respecter les prix fixés en francs suisses par les éditeurs allemands.

En comparaison avec l'ancien ordre du marché, selon lequel la branche utilisait de manière cartellaire des tables de conversion des cours uniques, le nouveau système est, dans une certaine mesure, un instrument plus libéral pour maintenir les prix imposés. Cependant, les prix restent imposés, leur application contrôlée et les différences de prix entre l'Allemagne et la Suisse profitent aux participants suisses au marché.

6.2 Constatations de la Surveillance des prix

En 1988, le Surveillant des prix a conclu un règlement amiable avec la Société suisse des libraires et des éditeurs (SBVV) relatifs aux adaptations automatiques au cours du change des prix des livres importés d'Allemagne³³. Cet accord d'une durée de cinq ans est arrivé à échéance en 1993.

La Surveillance des prix a communiqué à la SBVV, bien avant l'échéance du règlement amiable et l'introduction du nouvel ordre du marché, que les prix de vente au détail devraient être fixés dans un cadre identique, que les variations du cours du change favorables au franc suisse devraient être répercutées sur les consommateurs et qu'elle interviendrait si les modifications des conditions du marché devaient aboutir à des prix abusivement élevés.

De nombreux participants suisses au marché ont pensé que, suite à l'entrée en vigueur du nouvel ordre du marché, le Surveillant des prix n'était plus habilité à intervenir. Les différences de prix entre l'Allemagne et la Suisse, formellement fixées par les éditeurs

³³ Cf. Publications de la Commission suisse des cartels et du Surveillant des prix, Publ. CCSPr 1a/1989, p. 62 ss.

allemands mais en accord avec les représentants suisses de la branche³⁴, ont fortement augmenté. Les gains de change n'ont pas ou pas suffisamment été reportés sur les clients. En dépit d'un délai d'adaptation suffisant, la branche n'a donné suite que de manière insatisfaisante aux demandes de baisses de prix. Certains participants au marché ont contesté la compétence de la Surveillance des prix³⁵. Après plusieurs tentatives de règlement amiable, le Surveillant des prix a informé la branche qu'il envisageait de prendre une décision et de consulter la Commission des cartels pour éclaircir la question de la compétence. Celle-ci est également arrivée à la conclusion que les prix ne résultent pas du fonctionnement de la concurrence et que, par conséquent, la compétence de la Surveillance des prix est donnée.

En automne 1995, la Surveillance des prix a tenté une dernière fois de parvenir à une solution amiable. Au début 1996, après de longues négociations avec les représentants suisses et allemands de la branche, un accord a pu être trouvé.

6.3 Solution amiable

La solution amiable a permis une réduction considérable des différences de prix entre l'Allemagne et la Suisse. Selon cet accord, seuls les prix des livres inférieurs à 10 DM peuvent encore être convertis en francs suisses au cours 1:1. Pour les livres dont le prix est supérieur à 10 DM, les majorations par rapport aux prix allemands devront être réduites et calculées de manière dégressive. Ainsi, par exemple, un livre de 20 DM pourra coûter au maximum 19 francs, un livre de 30 DM au plus 27,50 francs, un livre de 60 DM au plus 54,50 francs et un livre de 120 DM au maximum 106,50 francs.

Dès que le cours des devises (moyenne sur deux mois), se modifie de plus de 2,5 pour-cent en faveur du franc suisse, *les prix de tous les livres devraient être abaissés*. Si la dernière adaptation remonte à plus de 12 mois, cette baisse est obligatoire. Les participants au marché sont naturellement libres d'entreprendre des réductions avant l'échéance des 12 mois. Lorsque les modifications du cours du change sont supérieures à 4,5 pour-cent, les prix doivent être abaissés dans l'année suivant la dernière adaptation.

Durant l'année écoulée, presque tous les éditeurs allemands ont abaissé leurs prix de détail selon la solution présentée ci-dessus. Il s'agit maintenant de poursuivre l'observation du marché. La Surveillance des prix interviendra contre des prix abusivement élevés que la branche pourrait fixer.

³⁴ Les éditeurs allemands ont, entre autres, fixé les prix suisses à l'aide de tables livrées par des membres suisses de la branche du livre.

³⁵ La branche a également chargé une étude d'avocats connue de défendre ses intérêts.