

A 2

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

|            |  |     |
|------------|--|-----|
| <b>I.</b>  | <b>INTRODUCTION</b>  | 809 |
| <b>II.</b> | <b>THEMES CHOISIS DANS LE DOMAINE D'ACTIVITE DE LA SURVEILLANCE DES PRIX</b> | 812 |
|            | <b>1. Taxes hospitalières</b>  | 812 |
|            | 1.1. Taxes hospitalières ayant fait l'objet d'un examen                      | 812 |
|            | 1.2. Décisions du Conseil fédéral relatives aux taxes hospitalières          | 813 |
|            | 1.3. Effets de la nouvelle pratique d'appréciation                           | 815 |
|            | 1.4. Importance croissante des traitements ambulatoires                      | 816 |
|            | <b>2. Prix des médicaments</b>   | 818 |
|            | 2.1. Achèvement des corrections de prix des anciens médicaments              | 818 |
|            | 2.2. La question de la vérité des prix                                       | 821 |
|            | 2.3. Perspectives pour le marché suisse des médicaments                      | 822 |
|            | <b>3. Swisscom SA</b>  | 823 |
|            | 3.1. Prix des adresses téléphoniques   | 823 |
|            | 3.1.1. Enoncé des faits  | 823 |
|            | 3.1.2. Analyse du Surveillant des prix                                       | 823 |
|            | 3.1.3. Réaction de Swisscom  | 824 |
|            | 3.2. Entretien d'autocommutateurs d'abonnés                                  | 824 |
|            | 3.2.1. Enoncé des faits  | 824 |
|            | 3.2.2. Questions formelles   | 824 |
|            | 3.2.3. Questions matérielles   | 825 |
|            | 3.2.4. Conclusion  | 827 |
|            | <b>4. Primes des établissements d'assurance immobilière</b>                  | 827 |
|            | 4.1. Rétrospective   | 827 |
|            | 4.2. Résultats   | 828 |
|            | 4.3. Arrêts du Tribunal fédéral  | 830 |

|        |  |     |
|--------|--|-----|
| 5.     | <b>Prix de l'eau</b>   | 832 |
| 5.1.   | Enquête de la Surveillance des prix  | 832 |
| 5.1.1. | Comparaison des prix   | 832 |
| 5.1.2. | Comparaison des coûts  | 833 |
| 5.2.   | Problématique des amortissements   | 834 |
| 6.     | <b>Taxes d'élimination des ordures ménagères</b>   | 836 |
| 6.1.   | Situation " win-win "  | 836 |
| 6.2.   | Perspectives   | 839 |
| III.   | <b>STATISTIQUE</b>   | 840 |
| 1.     | <b>Dossiers principaux</b>   | 840 |
| 2.     | <b>Enquêtes selon les articles 6 ss LSPr</b>   | 841 |
| 3.     | <b>Prix fixés, approuvés ou surveillés par des autorités selon les articles 14 et 15 LSPr</b>                    | 842 |
| 4.     | <b>Annonces du public</b>  | 846 |
| IV.    | <b>LEGISLATION ET INTERVENTIONS PARLEMENTAIRES</b>   | 852 |
| 1.     | <b>Législation</b>   | 852 |
| 1.1.   | Lois   | 852 |
| 1.2.   | Ordonnances  | 852 |
| 2.     | <b>Interventions parlementaires</b>  | 853 |
| 2.1.   | Motions  | 853 |
| 2.2.   | Postulats  | 854 |
| 2.3.   | Interpellations  | 854 |
| 2.4.   | Questions ordinaires   | 854 |
| V.     | <b>RAPPORTS ET ETUDES</b>  | 855 |
| 1.     | <b>Le marché suisse de l'eau : Coûts et prix. Principaux résultats d'une enquête de la Surveillance des prix</b> | 855 |

## I. INTRODUCTION

L'an dernier, le *secteur de la santé* a à nouveau constitué le thème le plus important de l'activité de la Surveillance des prix. Dans ce domaine, les prix et les coûts continuent à monter. Cependant, les résultats d'une surveillance conséquente et efficace des prix et des coûts hospitaliers se font sentir lentement mais sûrement sur les tarifs. Il a ainsi été possible de freiner plus particulièrement l'évolution des *coûts hospitaliers*. Les recommandations couronnées de succès du Surveillant des prix lors de l'appréciation de taxes hospitalières cantonales et la position conséquente du Conseil fédéral, en tant qu'instance de recours en la matière, y ont fortement contribué. Il serait cependant beaucoup trop tôt pour relâcher les efforts dans ce domaine. Un important potentiel d'optimisation demeure. Par ailleurs, il faut s'assurer que le transfert voulu des traitements hospitaliers vers le secteur ambulatoire n'aboutisse pas à une hausse des coûts hospitaliers *totaux*. Avec l'analyse des tarifs des examens par résonance magnétique (IRM), le Surveillant des prix a, pour la première fois, analysé de plus près un important tarif pour soins ambulatoires et constaté un niveau de prix exagéré. Des tarifs trop élevés favorisent des décisions d'investissement erronées, comme le montre la forte densité d'appareils IRM en Suisse.

L'an dernier, les corrections des prix des " anciens " médicaments ont pris fin. Ainsi, au premier janvier 1999, toutes les préparations figurant sur la liste des spécialités depuis plus de 15 ans ont été soumises, par l'OFAS, à une comparaison internationale de prix. Les baisses de prix correspondantes ont été effectuées. Cet exercice ne s'est pas déroulé sans fausses notes. Ainsi, dans le cadre d'un " deal ", les règles de la comparaison internationale ont été, durant la procédure, considérablement assouplies en échange du retrait des nombreux recours de la branche pharmaceutique. En conséquence, au début de cette année les prix de centaines de médicaments, prétendument trop fortement abaissés, ont à nouveau été augmentés. L'aspect positif à relever est le fait que le principe de la comparaison internationale, temporairement remis en question, a été sauvé et qu'environ deux tiers du potentiel d'économies a pu être réalisé. L'évolution dramatique des coûts dans ce domaine montre que le problème des prix des médicaments surélevés est loin d'être résolu : Selon le calcul de tendance des caisses-maladie, les coûts ont augmenté, l'année dernière, de 12 pour cent dans ce domaine!

La loi sur la surveillance des prix (LSPr) est fortement empreinte de l'idée de collaboration et d'entente amiable. Tant que

possible, les problèmes doivent être résolus en collaboration avec les milieux concernés, dans une entente mutuelle. La LSPr prévoit cependant également, en cas d'échec de solutions amiables, la possibilité de décisions formelles. Dans l'optique de l'effet préventif de la surveillance des prix, la décision constitue un instrument de grande valeur auquel on ne pourrait renoncer. La possibilité d'édicter des décisions augmente la motivation des milieux concernés à parvenir à un règlement amiable. Avant tout, on assure ainsi qu'en cas d'échec des négociations, un abus de prix constaté puisse finalement être éliminé. Les décisions sont cependant une exception. L'an dernier, cet instrument a néanmoins dû être utilisé à deux reprises. Les deux cas concernent Swisscom SA.

Dans le premier cas, Swisscom avait augmenté d'un coup le prix de vente de ses adresses téléphoniques de plus de 400 pour cent. Comme cette hausse a été déclarée abusive et qu'aucune solution amiable n'a pu être trouvée avec Swisscom, le Surveillant des prix a finalement dû l'interdire par décision. L'entreprise a fait recours contre cette décision auprès de la Commission de recours pour les questions de concurrence. La décision de la REKO/WEF n'est pas encore tombée. Comme l'effet suspensif du recours a été levé, les anciens prix, c'est-à-dire les prix les plus bas, sont en vigueur jusqu'à nouvel avis. Dans le deuxième cas, l'entreprise avait refusé de fournir au Surveillant des prix les informations et documents voulus. Le Surveillant des prix a dû faire appliquer l'obligation de renseigner prévue dans la loi par décision. Le recours de Swisscom a été rejeté par la REKO/WEF en novembre dernier, pour autant que celle-ci soit entrée en matière.

Dans un système économique qui garantit la liberté du commerce et de l'industrie, il ne va pas de soi qu'une branche économique précise soit régie par un monopole d'état. Cela est pourtant le cas de *l'assurance immobilière* dans dix-neuf cantons. Dans ces cantons, l'assurance des bâtiments contre les sinistres élémentaires n'est pas le fait d'assureurs privés mais d'établissements cantonaux. Dans une étude publiée il y a deux ans, le Surveillant des prix avait mis à jour, dans ces monopoles cantonaux, des réserves trop importantes ainsi qu'un potentiel de baisse des primes inutilisé. Depuis, tous les cantons concernés ont réagi et effectué les adaptations de primes nécessaires – parfois par l'introduction de modèles de participation aux bénéfices. La revendication du Surveillant des prix de faire profiter de manière plus marquée les consommateurs des avantages du monopole (produits d'échelle, absence de coûts d'acquisition) a été, l'an dernier, appuyée par le Tribunal fédéral.

Selon le Tribunal fédéral, pour que les monopoles cantonaux d'assurance immobilière conservent leur légitimation constitutionnelle, leurs primes doivent rester inférieures à celles des assureurs privés.

L'appréciation d'augmentations de prix est une tâche exigeante. Les problèmes qui se posent ne relèvent pas seulement de la méthode. Des *données incomplètes* compliquent également fréquemment une appréciation de prix. Il est par conséquent important, en prévision d'augmentations de prix, de relever les données nécessaires à une analyse comparative. Le Surveillant des prix a agi ainsi pour les *tarifs de l'eau*. En raison des investissements nécessaires au renouvellement de réservoirs et de canalisations, de fortes augmentations de prix sont attendues dans ce domaine pour les années à venir. A l'aide d'une enquête menée dans tout le pays, le Surveillant des prix a obtenu une vue d'ensemble et une base pour une première appréciation des tarifs. Les résultats de l'enquête ont été publiés au cours de l'année passée et figurent également dans ce rapport annuel. Il n'est pas rare que les prix élevés de l'eau puissent être attribués à des taux et méthodes d'amortissement fixées dans des règlements cantonaux. La modification de telles prescriptions constitue actuellement une des principales préoccupations du Surveillant des prix.

Personne ne conteste l'existence actuelle de surcapacités dans les usines d'incinération des ordures ménagères. La question de savoir si ces surcapacités persisteront une fois l'interdiction des décharges entrée en vigueur, en l'an 2000, est, au contraire, controversée. Dans le cadre d'une étude publiée en 1997, "Prix et éléments de prix des déchets urbains", le Surveillant des prix avait obtenu des indices clairs selon lesquels la construction de nouvelles UIOM aboutirait à des surcapacités sur le plan national – avec les conséquences correspondantes pour les consommateurs. La Surveillance des prix est d'avis qu'une meilleure utilisation des capacités des UIOM existantes profiterait tant aux cantons exportateurs qu'aux cantons importateurs de déchets (situation "win-win"). Pour éclaircir la question des capacités nécessaires, le Surveillant des prix a mandaté, l'an dernier, un expert. Au moment de la rédaction de ce rapport, les conclusions ne sont pas encore connues. Dès que cette expertise sera disponible, les cantons concernés, les exploitants d'installations ainsi que les autorités fédérales compétentes devront discuter des conséquences à en tirer.

## II. THEMES CHOISIS DANS LE DOMAINE D'ACTIVITE DE LA SURVEILLANCE DES PRIX

Six exemples tirés de l'activité de la Surveillance des prix font l'objet, ci-après, d'une description approfondie. Le but de cet exposé est de présenter de manière détaillée, à l'aide d'exemples concrets, les méthodes de travail, les problèmes, les constatations et les résultats de l'activité de la Surveillance des prix axée sur la politique de concurrence.

### 1. Taxes hospitalières

*Dans toutes les nouvelles décisions relatives aux contestations de taxes hospitalières, le Conseil fédéral a presque entièrement suivi l'argumentation et la méthode de calcul du Surveillant des prix. Un des effets de cette nouvelle pratique d'appréciation est un ralentissement de la croissance des coûts du secteur hospitalier. Un important potentiel d'optimisation demeure néanmoins. Il faut empêcher que le transfert, en soi souhaitable, des traitements hospitaliers vers le secteur ambulatoire aboutisse à une augmentation excessive des coûts hospitaliers totaux. En raison de l'importance croissante de la médecine ambulatoire, la Surveillance des prix a, pour la première fois, soumis à une analyse approfondie un important tarif pour soins ambulatoires, celui des examens par résonance magnétique. Le niveau du tarif s'est révélé clairement trop haut. Des tarifs trop élevés donnent lieu à des décisions d'investissement erronées poussant les coûts à la hausse. Le fort accroissement du nombre d'installations IRM semble le démontrer.*

#### 1.1. Taxes hospitalières ayant fait l'objet d'un examen

Durant l'année écoulée, les cantons ont à nouveau soumis à la Surveillance des prix de nombreuses taxes hospitalières. De manière générale, les hôpitaux appliquent largement les critères de calcul du Surveillant des prix. Néanmoins, 32 taxes hospitalières ont dû être examinées en détail, des indices de prix trop élevés existant. Dans la plupart des cas, ces indices se sont confirmés. Des recommandations demandant une baisse des taxes proposées ont été envoyées aux cantons de Berne, des Grisons, de Lucerne, de Neuchâtel, du Tessin, de Vaud et de Zoug. Les cantons n'ont suivi que partiellement ces recommandations. Cela est regrettable avant tout du fait que les primes des caisses-maladie n'ont pas pu être allégées comme elles le méritaient et que les modifications structurelles en partie inévitables du secteur hospitalier ont été repoussées.

Le canton de Neuchâtel en constitue un exemple frappant : Une analyse des parts à l'enveloppe globale de recettes des deux plus grands hôpitaux, Cadolles/Pourtalès et La Chaux-de-Fonds, a montré que les caisses-maladie y financent des surcapacités ainsi que des coûts de formation et de recherche, bien que l'article 49 de la LAMal l'interdise. C'est pourquoi la Surveillance des prix a recommandé au canton de Neuchâtel de facturer aux caisses-maladie, pour les traitements hospitaliers des patients assurés en division commune et traités dans un de ces deux hôpitaux, environ dix millions en moins. Un tel procédé aurait non seulement permis d'alléger les primes d'assurance neuchâteloises, très élevées en comparaison suisse, mais aurait également contraint le canton à éliminer rapidement les surcapacités évidentes du secteur hospitalier. En conséquence de l'inobservation de la recommandation, le canton de Neuchâtel figurera vraisemblablement pendant encore plusieurs années parmi les cantons ayant les coûts hospitaliers les plus élevés, même s'il ne dispose pas d'un hôpital universitaire.

## **1.2. Décisions du Conseil fédéral relatives aux taxes hospitalières**

***Taxes hospitalières 1997 du canton de Lucerne*** : Les parties au contrat, c'est-à-dire la fédération cantonale lucernoise des caisses-maladie (KLK) et le département de la santé, n'étant pas parvenues à un accord au sujet des taxes hospitalières 1997 pour les patients cantonaux assurés en division commune, la Surveillance des prix a décidé de soumettre ces tarifs à un examen. Les taxes calculées en éliminant les surcapacités et les coûts de formation et de recherche, en abaissant les investissements imputables de 10'000 à 3'000 francs et en considérant une participation adéquate aux coûts de 43 pour cent, se situent parfois bien en dessous des conceptions du département de la santé. Ainsi, par exemple, le canton a initialement proposé, pour la division de soins aigus de l'hôpital cantonal de Lucerne, une taxe journalière de 380 francs alors que les calculs de la Surveillance des prix ont abouti à une taxe de 337 francs.

La recommandation édictée par la Surveillance des prix en décembre 1996 au sujet des hôpitaux de Lucerne, Sursee, Wolhusen, St. Urban (clinique psychiatrique cantonale) et Montana (clinique d'altitude), déchargeait les assurances maladie, par rapport aux taxes prévues par le canton, de 15 millions de francs environ. Le canton n'a que partiellement suivi la recommandation de la Surveillance des prix. Pour la division de soins aigus de l'hôpital cantonal, par exemple, le canton a

arrêté une taxe de 373 francs. En février 1997, conformément à l'article 47 de la LAMal, la KLK a recouru contre cette décision auprès du Conseil fédéral. Elle demandait la levée de la décision cantonale et l'application de la taxe recommandée par la Surveillance des prix. En avril 1998, le Conseil fédéral a déclaré applicable la taxe journalière recommandée par la Surveillance des prix.

**Compétence de la Surveillance des prix en cas de baisses de prix :** La clinique bernoise d'altitude et la fédération cantonale bernoise des assureurs maladie (FBAM) n'ont pas trouvé d'accord sur le forfait journalier 1998. Le Conseil d'Etat bernois a donc, sur la base de l'article 47 de la LAMal, fixé la taxe à 177 francs par jour, ce qui correspondait à une réduction par rapport au forfait journalier 1997 de 186 francs. Le canton n'a pas jugé nécessaire de consulter la Surveillance des prix. Dans son recours au Conseil fédéral, la FBAM a critiqué l'absence de consultation du Surveillant des prix et demandé une réduction de la taxe à 156 francs.

Dans le cadre de la procédure de recours, le Conseil fédéral a avant tout dû se prononcer sur le bien-fondé de la renonciation du canton à consulter le Surveillant des prix. Contrairement au gouvernement bernois, il est arrivé à la conclusion que le droit de recommandation du Surveillant des prix envers les prix fixés ou approuvés par une autorité (cf. loi fédérale sur la surveillance des prix, article 14) s'étend également à des décisions concernant des baisses de tarifs<sup>1</sup>. Le recours de la FBAM a donc été accepté, la décision levée et le Conseil d'Etat bernois a été prié, en septembre 1998, de consulter le Surveillant des prix avant de fixer une nouvelle taxe. A la fin de l'année, celui-ci a recommandé au Conseil d'Etat l'utilisation d'une taxe journalière de 147 francs.

Concrètement cela signifie qu'avant de fixer ou d'approuver le *maintien* ou la *baisse* d'un prix l'autorité compétente doit également consulter le Surveillant des prix. Ce résultat est très important pour les activités futures de la Surveillance des prix, le texte de l'article 14 de la loi concernant la surveillance des prix n'étant pas des plus explicites en la matière.

---

<sup>1</sup> A ce sujet, le Conseil fédéral écrit, à la page 7 de sa décision du 28 septembre 1998: "Nach Ansicht des Bundesrates muss der Preisüberwacher auch eine beabsichtigte Tarifsenkung überprüfen können, denn ein wettbewerbspolitischer Preismissbrauch ist hier ebenso denkbar wie bei einer missbräuchlichen Erhöhung oder Beibehaltung des Tarifs, nämlich dann, wenn der Tarif nicht in dem Masse gesenkt wird wie es an sich geboten wäre. Dass die Vorlegungspflicht bei Preissenkungen gesetzlich nicht explizit vorgesehen ist, muss auf ein gesetzgeberisches Versehen zurückgeführt werden. Ganz offenbar wirkt in der Formulierung von Artikel 14 Absatz 1 PüG noch die Optik der konjunkturpolitischen Preisüberwachung der 70er-Jahre nach, die vornehmlich danach ausgerichtet war, die Teuerung zu bekämpfen, und sich deshalb auf Preiserhöhungen konzentrierte."

### 1.3. Effets de la nouvelle pratique d'appréciation

Comme cela a déjà été dit, les critères de calcul de la Surveillance des prix sont largement appliqués par les hôpitaux. Cela est notamment dû au fait que le Conseil fédéral, dans ses décisions relatives aux taxes contestées, confirme la pratique de la Surveillance des prix. Ainsi, il ne reste pratiquement plus d'hôpitaux imputant aux assurances maladie des investissements de plus de 3000 francs. Les divergences relatives au calcul des surcapacités et des réductions pour les patients de la division commune sont également minimales<sup>2</sup>. Cette évolution positive doit aussi être attribuée à un meilleur contrôle des tarifs par les fédérations cantonales des assureurs maladie. Des différences demeurent uniquement au niveau du calcul des frais de formation et de recherche et de la fixation du degré de couverture des coûts à la charge des assurances.

Le principe selon lequel les frais de formation et de recherche ne doivent pas être attribués à l'hôpital mais payés par le canton est incontesté. Il figure dans la loi sur l'assurance-maladie (LAMal). Beaucoup d'hôpitaux non universitaires prétendent cependant n'effectuer ni recherche ni formation. La Surveillance des prix ne peut que difficilement suivre de telles affirmations, avant tout lorsqu'elles proviennent de grands hôpitaux de soins aigus où des professeurs en médecine exercent. Elle estime donc ces coûts à l'aide de taux standards. En ce qui concerne le degré de couverture des coûts, beaucoup de cantons sont d'avis que les caisses-maladie devraient prendre à leur charge une part fixe de 50 pour cent des coûts imputables selon la LAMal. Cette loi parle cependant d'un *maximum* de 50 pour cent et le Conseil fédéral a clairement dit qu'une telle valeur n'entraîne en question qu'en cas de transparence totale de la comptabilité hospitalière. Par ailleurs, la poussée qu'exerce l'augmentation du degré de couverture sur les primes d'assurance doit rester supportable pour les assurés.

Dans le domaine des taxes hospitalières, on dispose maintenant d'un cadre juridique clair. Dans ce contexte, quelques cantons parlent de blocage des tarifs de la part du Surveillant des prix. Cette affirmation n'est pas totalement exacte, le Conseil fédéral et la combativité des assureurs maladie ayant également fortement contribué à cette situation. La plupart des cantons ne

---

<sup>2</sup> Selon l'article 49 de la LAMal, les forfaits à la charge des caisses-maladie couvrent au maximum 50 pour cent des coûts imputables dans la division commune d'hôpitaux publics ou subventionnés par les pouvoirs publics. Les frais d'exploitation restant, ainsi que les coûts résultant d'une surcapacité, les frais d'investissement et les frais de formation et de recherche sont à la charge des cantons. Selon la pratique, seules des installations d'une valeur supérieure à 3000 francs sont considérées comme des investissements.

se réjouissent pas particulièrement de cette évolution. En effet, comme les taxes hospitalières payées par les caisses-maladie n'augmentent presque pas, la hausse continue des coûts des hôpitaux publics accroît les déficits hospitaliers que les cantons doivent prendre en charge. Un grand nombre d'entre eux ne sont cependant plus en mesure de financer des déficits croissants et se voient donc contraints de prendre des mesures structurelles dans leurs hôpitaux, c'est-à-dire de réduire les surcapacités. Cela est d'ailleurs un des buts de la LAMal : Introduire plus de concurrence entre les hôpitaux et supprimer l'obligation des caisses-maladie de financer les surcapacités devraient aboutir à une distribution plus efficiente et plus économique des soins hospitaliers. La Surveillance des prix salue cette évolution, qui contribue au maintien, à l'avenir également, de prestations médicales de qualité.

#### **1.4. Importance croissante des traitements ambulatoires**

De nouvelles technologies médicales ainsi que la pression sur les taxes hospitalières ont conduit à une augmentation des traitements ambulatoires (sans nuit à l'hôpital). Cette évolution est en soi souhaitable, le confort du patient augmentant et les coûts par traitement étant en général réduits du fait que les prestations d'hôtellerie et de soins de l'hôpital disparaissent presque totalement. Tant que la forte augmentation des coûts de la médecine ambulatoire n'est pas compensée par une diminution correspondante dans le domaine des traitements hospitaliers ce transfert des coûts peut néanmoins avoir des effets indésirables. Par rapport à 1997, les coûts hospitaliers ont, selon les chiffres les plus récents des assureurs maladie, continué à augmenter faiblement alors que les coûts de la médecine ambulatoire affichent des taux de croissance à deux chiffres. Dans ce contexte, il ne faut pas commettre l'erreur de croire que les coûts des traitements hospitaliers sont maîtrisés et qu'il s'agit maintenant uniquement de contrôler les coûts de la médecine ambulatoire.

Jusqu'à maintenant, la Surveillance des prix a concentré son activité sur les taxes hospitalières. En raison de l'importance croissante du secteur ambulatoire, elle a, durant l'année écoulée, soumis pour la première fois à un examen approfondi un tarif pour soins ambulatoires. Le tarif des examens par résonance magnétique (IRM) a été choisi car il est considéré depuis longtemps déjà par les milieux concernés comme généreux et parce que de mauvaises décisions d'investissement menacent.

Concrètement il s'agit du cas de " Magnetresonanz Schaffhausen AG " (MRS SA) qui finance les installations IRM exploitées par la

division de radiologie de l'hôpital de Schaffhouse. MRS SA voulait facturer aux assureurs-maladie 570 francs par examen type. L'association des caisses-maladie n'étant pas d'accord avec ce montant, le canton de Schaffhouse a demandé l'avis du Surveillant des prix avant de fixer un tarif. La base de calcul a montré que le tarif prévu était établi à partir d'un degré d'utilisation des installations inacceptablement bas. Un calcul prenant en compte une exploitation réaliste des installations et d'autres modifications a abouti à un prix de 337 francs pour un examen type<sup>3</sup>. Une recommandation correspondante a été adressée en décembre au Conseil d'Etat du canton de Schaffhouse. Le tarif requis par MRS SA s'est donc révélé clairement trop élevé et ainsi abusif au sens de la loi fédérale concernant la surveillance des prix. Malheureusement, dans de nombreux cantons, les tarifs facturés sont nettement supérieurs aux 337 francs recommandés au canton de Schaffhouse. Cette situation n'a pas seulement comme conséquences des coûts totaux trop élevés pour l'assurance-maladie et, ainsi, des primes trop élevées, mais conduit également à des décisions d'investissements erronées de la part des exploitants de tels appareils : Ainsi, les tarifs IRM nettement trop élevés ont contribué à faire de la Suisse le pays d'Europe avec la plus grande densité d'appareils IRM. Notre pays possède actuellement plus de 90 de ces équipements très coûteux<sup>4</sup>, soit 13 appareils pour 1 million d'habitants. Nos voisins disposent de nettement moins d'appareils pour le même nombre d'habitants. L'Allemagne faisait état de 5,7 (1996), l'Autriche de 8,4 (1997), l'Italie de 3,5 (1995) et la France de 2,4 (1997) appareils. Dans le monde, seuls le Japon et les USA ont une densité en équipements IRM supérieure à celle de la Suisse<sup>5</sup>. L'augmentation rapide du nombre d'installations IRM a comme conséquence la mise en place de structures qui produiront, demain, des besoins et des coûts trop élevés, chaque installation voulant à nouveau être pleinement exploitée.

Durant l'année à venir, la Surveillance des prix s'occupera plus intensément de la tarification des examens par résonance magnétique. Elle souhaite ainsi faire tomber aussi vite que possible les incitations à investir résultant de tarifs IRM surélevés.

---

<sup>3</sup> Sur la base de 146 points (y compris le rapport) par examen type, cela correspond à une valeur du point, selon le catalogue des prestations hospitalières, de 2,31 francs.

<sup>4</sup> La nouvelle installation IRM de l'hôpital cantonal de Schaffhouse a coûté 2,3 millions de francs.

<sup>5</sup> Cf. OCDE Health Data 98: A comparative analysis of 29 countries.

## **2. Prix des médicaments**

*L'an dernier, les prix d'autres anciens médicaments ont été soumis par l'OFAS à une comparaison internationale de prix et abaissés en conséquence. Les économies qu'apportent aux assurances sociales une formation des prix plus proche du marché se chiffrent en centaines de millions de francs par an. A l'occasion d'un "deal", les règles de la comparaison internationale ont été considérablement affaiblies en échange du retrait des nombreux recours de la branche pharmaceutique. Un tiers des économies possibles a ainsi été abandonné.*

### **2.1. Achèvement des corrections de prix des anciens médicaments**

Avec l'accord d'octobre 1998 entre l'OFAS et la branche pharmaceutique – et plus particulièrement avec l'anticipation de la 4eme étape d'adaptation initialement prévue en automne 1999 - les corrections de prix des anciens médicaments de la liste des spécialités (LS) se sont formellement achevées au premier janvier 1999.

En raison, principalement, de l'appréciation continue du franc suisse, les prix des anciennes préparations prises en charge par les caisses-maladie sont apparus, au cours des années, désespérément surfaits dans le contexte européen. Des corrections correspondantes étaient devenues indispensables. Les timides tentatives de corrections de la fin des années septante sont restées sans résultat. Ainsi, depuis 1989, la Surveillance des prix s'investit dans le dossier pour remédier à cette situation insatisfaisante. Les nouvelles ordonnances, entrées en vigueur au début 1996 dans le cadre de la nouvelle loi sur l'assurance-maladie (LAMal), sont le résultat concret de ces efforts.

La nouvelle définition de la comparaison internationale de prix a constitué l'élément central de l'évaluation des prix. Elle précise clairement le traditionnel principe des coûts aussi réduits que possible contenu dans la LAMal ainsi que l'interdiction de discrimination internationale de prix. Une comparaison entre diverses préparations à indication semblable permet donc de déterminer si un médicament peut produire le même effet thérapeutique à un prix tout aussi avantageux. La comparaison de prix avec l'étranger assure par ailleurs que le prix suisse ne dépasse pas la moyenne des prix pratiqués dans les trois pays de référence que sont l'Allemagne, le Danemark et les Pays-Bas. Ces principes constituent les conditions d'admission dans la liste

des spécialités qui doivent être remplies tant que le médicament figure sur la LS.

Durant la discussion relative aux nouvelles dispositions, il est clairement apparu que la mise en place d'une vérité des prix effective sur ce marché aurait des conséquences radicales pour les canaux de distribution jusque-là protégés. Ainsi, la simulation initiale du marché, c'est-à-dire la comparaison de prix directe avec les pays voisins de la Suisse, a été relativisée de deux manières. La branche pharmaceutique s'est tout d'abord vue accorder une limitation de la comparaison de prix avec les " pays dont le secteur pharmaceutique a des structures économiques comparables ", c'est-à-dire avec les pays les plus chers d'Europe. D'autre part, un " délai de protection des prix " de 15 ans, durant lequel des baisses de prix ne devraient être effectuées que dans des cas frappants, a été accepté. Par ailleurs, les médicaments qui figurent sur la LS depuis plus de 15 ans n'ont pas dû être adaptés en une fois aux nouvelles dispositions, mais en plusieurs étapes échelonnées sur quatre ans.

Comme cela a déjà été rapporté, l'application pratique de ces dispositions a rencontré, à ses débuts, quelques difficultés<sup>6</sup>. La branche n'a pas hésité à submerger l'administration d'un flot de recours. La branche pharmaceutique cherchait visiblement une révision globale des nouvelles dispositions, avant même que celles-ci aient pu porter tous leurs fruits. Ainsi est née l'idée d'une " entente ". Une réduction linéaire, de l'ordre de 10 pour cent, des prix des anciennes préparations nécessitant une correction devait être considérée comme une solution transitoire et non bureaucratique au problème<sup>7</sup>.

La Surveillance des prix s'est opposée à cette solution non seulement parce que les réductions linéaires de prix sont en contradiction avec le principe élémentaire de la vérité des prix, mais également parce que les corrections proposées n'auraient couvert qu'un tiers environ du besoin de correction relevé par la Surveillance des prix, même en comparaison avec les pays aux prix les plus élevés que sont l'Allemagne, le Danemark et les Pays-Bas. Les conséquences financières pour les assurances sociales sont naturellement aussi importantes.

La deuxième étape de corrections, effectuée en septembre 1997, a été satisfaisante, c'est-à-dire effectuée conformément aux ordonnances. Ici aussi la voie juridique a néanmoins été utilisée pour reporter les corrections de prix. La décision du Tribunal

---

<sup>6</sup> Rapport annuel 1996, cf. Publ. CCSPR 1 1997, p.108 ss.

<sup>7</sup> En ce qui concerne les " réductions linéaires de prix ", cf. rapport annuel 1997, DPC 1997/5 p. 727.

fédéral des assurances a même été remise en question avant que Novartis accepte finalement la levée de l'effet suspensif de ses recours et adapte ses prix selon la comparaison internationale de prix.

Dans l'intervalle, une discussion relative à une éventuelle entente avait une fois de plus échoué<sup>8</sup>. Les efforts des représentants de la branche pharmaceutique pour l'obtention du quorum exigé ont néanmoins continué. Il s'agissait en fait, dans le cadre d'un accord entre les représentants de l'industrie et l'OFAS, de conclure un règlement amiable selon lequel les comparaisons de prix pour les anciens médicaments ne devaient plus être effectuées sur la base du prix public, mais au niveau du prix de vente des fabricants. De plus, le besoin de correction ainsi mis à jour ne devait être, en moyenne, qu'à deux tiers réalisé - selon un mode de calcul complexe. Les fabricants ne voulaient naturellement pas être "punis" pour des marges de distribution un peu plus élevées en Suisse. Ils n'étaient par ailleurs pas prêts à accepter l'entier des corrections de prix décidées par l'OFAS.

Les ordonnances relevant de la LAMal parlent de baisse de prix adéquate et précisent "qu'en règle générale" la moyenne des prix pratiqués dans les trois pays de référence ne doit pas être dépassée. Elles contiennent donc une marge de manœuvre permettant d'éviter des cas d'iniquité. Un éloignement systématique des conditions d'admission précitées, tel que prévu dans l'accord envisagé, sort visiblement de ce cadre légal.

Ainsi a mûri le souhait d'une révision des ordonnances que les autorités du pays ont réalisé en ajoutant à l'article 67 de l'ordonnance sur l'assurance-maladie une option de négociation. L'entente demandée par l'industrie au sujet des corrections de prix forfaitaires des anciens médicaments a pu être concrétisée.

Cet accord ne correspond pas aux conceptions de la Surveillance des prix. Il constitue néanmoins un pas dans la direction de la vérité des prix réclamée. Il permet aux assurances sociales, par une formation des prix plus proche du marché, une économie annuelle se chiffrant en centaines de millions de francs. La Surveillance des prix a dû défendre ces résultats contre les oppositions de la branche pharmaceutique. A plusieurs reprises, sous la pression des milieux intéressés, le risque qu'un "deal" beaucoup moins favorable soit accepté, a menacé. Il ne va par conséquent absolument pas de soi qu'un résultat chiffrable ait pu être obtenu. La Surveillance des prix ne peut cependant pas être

---

<sup>8</sup> Communiqué de l'OFAS du 4.3.98 "Uneinige Phamaindustire lässt Kompromiss scheitern".

satisfaite puisqu'un tiers des corrections nécessaires n'a pas été réalisé.

## 2.2. La question de la vérité des prix

Si la solution de compromis a certes atténué le problème de la discrimination de prix sur le marché des médicaments, elle ne l'a pas résolu. Les hausses de prix massives intervenues dans le domaine de la liste des spécialités au premier janvier 1999 le prouvent. Le compromis contient, en principe, l'annulation des hausses de prix décidées en 1996<sup>9</sup>, mais il permet également de réviser à la hausse (jusqu'à un tiers) les corrections déjà effectuées. Un médicament dont le prix avait été abaissé de 60 pour cent sera, selon cette nouvelle règle, à nouveau augmenté de 20 pour cent par rapport au prix initial. Il subit donc une hausse de 50 pour cent sur le nouveau prix de base !

Comme nous pouvons partir de l'idée que la correction initiale a ramené le prix au niveau moyen des pays de référence, la solution de compromis aboutit donc à une surévaluation de prix de 50 pour cent par rapport au prix de référence! Cela n'est en aucun cas une bagatelle ni, malheureusement, un cas unique. Au premier janvier 1999, les prix de plus de 100 médicaments de la LS ont été augmentés de plus 50 pour cent par rapport à l'année précédente<sup>10</sup>.

Cela ne concerne naturellement que les médicaments qui ont effectivement subi des adaptations de prix dans le cadre des trois premières étapes de corrections. Il n'est pas aussi simple de déterminer d'éventuelles surévaluations des prix des préparations, qui en raison de recours ouverts, n'avaient pas été adaptés<sup>11</sup>, ainsi que des médicaments de la quatrième phase d'adaptation. Comme les corrections effectuées selon les dispositions amiables sont systématiquement d'un tiers trop faibles, les valeurs correspondantes peuvent également être déduites<sup>12</sup>.

La question de la vérité des prix reste ouverte. Elle ne se pose cependant pas uniquement en relation avec le prix de référence étranger, tel que défini dans les ordonnances de la LAMal. La LSPr pose la question des marchés de référence de manière presque identique à la LAMal. Cela signifie que le recours à des

---

<sup>9</sup> L'augmentation de 1996 du prix du Ponstan n'a pas été corrigée.

<sup>10</sup> Plus de 340 augmentations de prix supérieures à 25 pour cent et plus de 500 augmentations supérieures à 10 pour cent ont été dénombrées.

<sup>11</sup> Avant tout les préparations Interpharma de la troisième phase de corrections.

<sup>12</sup> Tous les prix nécessitant une correction n'ont pas été adaptés. Ainsi, par exemple, le Zantic, leader sur le marché des anciens médicaments, a visiblement échappé à la correction nécessaire dans le cadre de la solution forfaitaire.

comparaisons entre médicaments à effet thérapeutique semblable devrait, également du point de vue de la Surveillance des prix, permettre l'évaluation d'un éventuel abus de prix. Cela concerne avant tout les nouveaux médicaments pour lesquels les formes de commercialisation indiquées dans la LS profitent encore d'une certaine protection au niveau des prix.

### **2.3. Perspectives pour le marché suisse des médicaments**

Le marché suisse des médicaments est en mutation. Un nouveau modèle de rémunération du commerce de détail – indépendant du prix – est en discussion tout comme des formes possibles d'importations parallèles et de distribution postale. Par ailleurs, les débats parlementaires sur la nouvelle loi fédérale sur les agents thérapeutiques se dérouleront d'ici peu.

Les pas effectués jusqu'à maintenant dans le sens d'une correction des fortes surélévations de prix se sont révélés insuffisants. Les tendances visant à relativiser les dispositions des ordonnances existantes, également dans le cadre de nouvelles admissions, se renforcent<sup>13</sup> et il est à craindre que d'autres privilèges soient cimentés<sup>14</sup>. Les appels répétés à une ouverture radicale du marché sont donc compréhensibles.

---

<sup>13</sup> Cf. pages internet d'Interpharma "CH-Pharma Dokumentation zum Bundesratsentscheid" 2.10.98.

<sup>14</sup> La comparaison doit plus particulièrement être relativisée.

### **3. Swisscom SA**

*Le Surveillant des prix a dû prendre deux décisions contre l'entreprise Swisscom SA (anciennement Télécom PTT). Dans le premier cas, le Surveillant des prix a exigé de Swisscom qu'elle revienne sur son augmentation des prix de vente des adresses téléphoniques de plus de 400 pour cent et qu'elle ramène les prix à leur ancien niveau. Swisscom a fait recours contre cette décision auprès de la Commission de recours compétente. Comme l'effet suspensif du recours n'a pas été reconnu, les adresses doivent être vendues, jusqu'à nouvel avis, à l'ancien prix. Dans le deuxième cas, le Surveillant des prix a dû imposer à Swisscom, par décision, l'obligation légale de renseigner. L'entreprise s'était refusée à mettre à disposition du Surveillant des prix les données et documents nécessaires à l'analyse de l'abus de prix. La Commission de recours, dans la mesure où elle est entrée en matière, a rejeté le recours déposé contre la décision du Surveillant des prix.*

#### **3.1. Prix des adresses téléphoniques**

##### **3.1.1. Enoncé des faits**

Swisscom SA gère une base de données d'adresses téléphoniques. D'une part, elle publie ses adresses dans l'annuaire téléphonique électronique, dans les livres de téléphones imprimés sur papier et sur CD-ROM et, d'autre part, elle vend également les données à des producteurs/éditeurs d'annuaires téléphoniques sur papier ou sur CD-ROM. Au premier décembre 1997, Swisscom a augmenté le prix pour l'état complet des adresses de 220'000 à 1'200'000 francs, soit une augmentation supérieure à 400 pour cent. Différents acheteurs des données de Swisscom se sont plaints de cette hausse massive auprès du Surveillant des prix.

##### **3.1.2. Analyse du Surveillant des prix**

Dans son analyse, le Surveillant des prix a constaté que l'augmentation de prix est uniquement due à une modification de la clé de répartition des coûts de rédaction des données. La nouvelle imputation des coûts grève beaucoup plus fortement le sous-produit "vente d'adresses" et allège massivement et de manière injustifiée le principal utilisateur des données, "la téléphonie" de Swisscom.

Le Surveillant des prix a considéré la modification de la clé de répartition comme arbitraire et, par conséquent, l'augmentation des prix intervenue au premier décembre 1997 comme abusive.

C'est pourquoi il a ordonné à Swisscom, par décision du 14 juillet 1998, de ramener le prix de vente à son niveau précédent. Selon la décision du Surveillant des prix, les prix abaissés ne pourront pas être augmentés avant le 30 novembre 2000. Pour assurer l'entrée en vigueur immédiate de la baisse de prix, il a par ailleurs retiré l'effet suspensif d'un éventuel recours.

### **3.1.3. Réaction de Swisscom**

Swisscom a déposé un recours contre la décision du Surveillant des prix auprès de la Commission de recours pour les questions de concurrence (REKO/WEF) et demandé sa suspension. De plus, elle a sollicité la restitution de l'effet suspensif de son recours. Dans une décision incidente, le président de la REKO/WEF a confirmé le retrait de l'effet suspensif. Ainsi, les " anciens " prix et conditions de rabais restent valables pour l'instant. La décision de la REKO/WEF concernant l'affaire principale n'est pas encore tombée.

## **3.2. Entretien d'autocommutateurs d'abonnés**

### **3.2.1. Enoncé des faits**

En raison de la réclamation d'une entreprise concernée, la Surveillance des prix s'occupait, en 1997 déjà, des prix de l'entretien d'autocommutateurs d'abonnés. Swisscom contestant, en se basant sur l'existence d'une concurrence efficace, son obligation de renseigner, le Surveillant des prix a dû édicter, fin 1997, une *décision formelle concernant l'obligation de renseigner*, dans laquelle il demandait des informations détaillées sur la comptabilité de l'entreprise. Swisscom a déposé un recours contre cette décision formelle auprès de la Commission de recours pour les questions de concurrence (REKO/WEF). La décision de cette commission est tombée le 25 novembre 1998.

### **3.2.2. Questions formelles**

La REKO/WEF a tout d'abord dû déterminer si une décision du Surveillant des prix concernant l'obligation de renseigner est séparément susceptible de recours. La Commission fait remarquer à ce sujet que des décisions du Surveillant des prix concernant l'obligation de renseigner correspondent à des décisions incidentes au sens de la loi fédérale sur la procédure administrative (RS 172.021). Celles-ci sont, selon l'article 45 de la loi précitée, séparément susceptibles de recours si elles " peuvent causer un préjudice irréparable ". Un simple intérêt économique peut suffire, selon la nouvelle pratique du Tribunal fédéral, pour autant que le but du plaignant ne soit pas

uniquement d'empêcher le prolongement ou le renchérissement de la procédure. Comme la réponse à la demande de renseignements du Surveillant des prix engendre une charge de travail supplémentaire, certes controversée dans son ampleur, la REKO/WEF a reconnu le préjudice irréparable et ainsi également la recevabilité du recours. L'instance de recours a également considéré que, les renseignements demandés à Swisscom relevant du secret d'affaires, la décision du Surveillant des prix peut causer un préjudice irréparable. Elle a donc reconnu que la possibilité d'attaquer cette décision constitue un intérêt légitime. Pour ces raisons, elle est donc entrée en matière.

Dans son recours, Swisscom a demandé que la procédure soit limitée à la question de savoir si elle peut être assimilée à une entreprise puissante sur le marché et que cette question soit réglée par une décision préalable. La REKO/WEF s'est ici refusée à entrer en matière en tant que *première* instance, la compétence fonctionnelle lui faisant défaut. Cependant, même si elle avait pu entrer en matière, la demande aurait dû être matériellement rejetée. En effet, aucune prétention à régler la question de la soumission à la LSPr avant et indépendamment de celle de l'abus de prix ne se justifie. Un intérêt légitime à une décision préalable relative à la soumission à la LSPr pourrait au contraire être accepté si, dans la perspective d'une augmentation de prix, une entreprise désire éclaircir cette question. Selon la REKO/WEF si (comme dans le cas présent) une procédure est déjà en cours à la Surveillance des prix, aucun intérêt légitime de ce genre ne peut être avancé, ceci dans le souci d'un règlement rapide du cas.

### **3.2.3. Questions matérielles**

Selon l'article 17 LSPr, les milieux concernés sont tenus de fournir au Surveillant des prix tous les renseignements voulus et de produire toutes les pièces nécessaires. Dans le cadre de l'analyse du principe de proportionnalité, la REKO/WEF a dû apprécier si les renseignements demandés par le Surveillant des prix sont effectivement indispensables à l'analyse de l'abus de prix.

Selon l'instance de recours sont considérés comme " indispensables " tous les renseignements utiles au Surveillant des prix pour une analyse des faits importants au sens de la loi sur la surveillance des prix. La Commission considère la définition d'une formation de prix abusive comme extrêmement exigeante. En raison des difficultés méthodologiques, il faut accorder au Surveillant des prix, de manière générale, une marge d'appréciation supplémentaire : " Soweit daher Auskunfts- und

Unterlageneditonsbegehren dem Zweck wirksamer Preisüberwachung dienen, insbesondere sachlich gerechtfertigt und angemessen sind, hat sich die Rekurskommission für Wettbewerbsfragen bei deren Beurteilung Zurückhaltung aufzuerlegen, und nur bei eigentlichen Ermessensfehlern in vorinstanzliche Beweisanordnungen einzugreifen ”.

Que signifie maintenant ” sachlich gerechtfertigt und angemessen ” ? Selon la décision de la REKO/WEF, la justification matérielle de la méthode des coûts est toujours garantie lorsque les données demandées servent à l’analyse de prix, ne concernent que le domaine contesté et sont limitées dans le temps. La décision du Surveillant des prix concernant l’obligation de renseigner remplit ces conditions.

En ce qui concerne le volume de données, le Surveillant des prix a demandé des documents relatifs à la méthode de calcul ainsi que l’ensemble des informations déterminantes de la comptabilité analytique : comptabilité par genre de coûts, par centre de charges et par produits du domaine considéré. Du point de vue qualitatif, des données allant jusqu’aux pièces comptables peuvent être demandées. Cela signifie que des clés de répartition ainsi que des calculs des différents genres de coûts peuvent être réclamés. Ainsi, par exemple, si les amortissements calculés de l’entreprise grèvent partiellement un centre de charges, leur calcul au niveau de l’entreprise et leur répartition sur les centres de charges doivent pouvoir être reconstitués et documentés. Les données doivent cependant déjà être *disponibles*. L’élaboration de nouvelles données, telle que la séparation entre les coûts fixes et les coûts variables d’un calcul des coûts complets ne peut être exigée. L’identification ou le regroupement de données électroniques ou d’informations déjà classées ne peuvent cependant pas être considérés comme la création de nouvelles données.

Pour observer des variations atypiques des coûts et des produits, la Commission de recours a considéré la demande de données relatives à trois années consécutives comme raisonnable. Dans le cas concret, la période de trois ans peut être étendue, pour une appréciation plus actuelle<sup>15</sup>.

Les coûts de 100'000 francs avancés par Swisscom pour la préparation des documents demandés, par ailleurs mis en doute tant par la REKO/WEF que par la Surveillance des prix, ont été considérés par la Commission comme raisonnables par rapport

---

<sup>15</sup> Si des données ont été demandées pour la période 1994-1996, ” bleibt es dem Preisüberwacher unbenommen, die Daten für 1997 und allenfalls auch für 1998 einzuverlangen, um bei seiner Beurteilung der untersuchten Preise möglichst der aktuellen Situation Rechnung zu tragen ” (Décision de la REKO/WEF du 25.11.98, E.3.2.2., page 17).

au chiffre d'affaires réalisé dans ce domaine et tout à fait supportables. La confidentialité de la comptabilité analytique n'a par ailleurs pas suffi à rendre la demande de renseignements du Surveillant des prix disproportionnée. Si priorité avait été donnée à la confidentialité, l'activité de la Surveillance des prix aurait été fortement limitée voire même rendue impossible.

Pour ces raisons, la REKO/WEF, lorsqu'elle est entrée en matière, a rejeté le recours par décision du 25 novembre 1998. Les considérants de la décision sont publiés au paragraphe B3 p 875 ci-après.

### **3.2.4. Conclusion**

Swisscom SA a accepté la décision de la REKO/WEF et renoncé à porter l'affaire devant le Tribunal fédéral. La décision du Surveillant des prix a donc acquis force de loi. Dès que les données demandées lui parviendront, le Surveillant des prix pourra (enfin) entreprendre la véritable analyse de l'abus de prix.

## **4. Primes des établissements d'assurance immobilière**

*L'année dernière, d'autres cantons ont abaissé les primes de l'assurance immobilière. Ainsi, pratiquement tous les cantons où l'assurance immobilière fait l'objet d'un monopole et où le Surveillant des prix avait mis à jour des réserves trop importantes et des potentiels de baisse des primes inutilisés, ont réagi de manière adéquate. Deux arrêts du Tribunal fédéral ont apporté un soutien juridique à la revendication économique du Surveillant des prix de faire profiter les consommateurs de manière plus prononcée des avantages du monopole. Selon le Tribunal fédéral, pour que les monopoles cantonaux d'assurance immobilière conservent leur légitimation constitutionnelle, leurs primes doivent rester inférieures à celles des assureurs privés.*

### **4.1. Rétrospective**

Depuis que la Surveillance des prix s'est engagée, en 1995, dans le dossier de l'assurance immobilière, les choses ont considérablement évolué dans ce domaine. Partant de la discussion publique sur la surélévation relative des primes, respectivement sur l'accumulation de réserves dans les établissements en situation de monopole, la Surveillance des prix a examiné l'ensemble du dossier. L'analyse a montré que si, durant la période 1984-1993, l'adéquation relative des primes, c'est-à-dire la relation entre les primes et le dommage couvert par l'assurance, des établissements en situation de monopole est comparable à celle des assureurs privés, les primes absolues

payées par les clients des monopoles sont cependant bien plus favorables.

Par ailleurs, la Surveillance des prix a également constaté que dans la plupart des établissements en situation de monopole - c'est-à-dire où la compétence du Surveillant des prix n'est pas contestée - de confortables réserves ont été créées et que, dans pratiquement tous les cantons, un potentiel de baisse des primes correspondant existait.

Cette situation pouvait être en grande partie attribuée à des prescriptions dépassées en matière de réserves mais également à des directives légales spéciales relatives à la détermination des primes. Un examen général de ces contraintes institutionnelles était sans aucun doute devenu indispensable.

A l'époque, la Surveillance des prix était d'avis que la simple relation entre primes et dommages couverts ne devait pas seule être prise en considération pour évaluer l'efficacité d'une assurance immobilière. Ainsi, les revenus du capital engendrés par la création de réserves devaient d'une part être ajoutés aux prestations des assurés et, d'autre part, les dépenses de prévention et de protection contre les incendies devaient être prises en compte dans l'appréciation des prestations des établissements d'assurance.

Si cela semble aujourd'hui encore valable, il faut néanmoins constater que des différences de définitions rendent une comparaison intercantonale de cette grandeur difficile, de telle sorte que la simple relation entre primes payées " P " et dommages couverts par l'assureur " S " constitue une première approche de cette valeur de référence analytique<sup>16</sup>. Selon une règle forfaitaire développée par la Surveillance des prix, des valeurs " P/S " supérieures à 1,5 sont considérées comme un indice clair de marges trop élevées et doivent être expliquées.

## 4.2. Résultats

En conséquence, les établissements de l'AEAI<sup>17</sup> ont réexaminé, également sous cet aspect, leur manière de fixer les primes respectivement les procédures déjà en cours en la matière. La Surveillance des prix considère le résultat de cet examen comme une confirmation de son analyse initiale, tous les établissements de l'AEAI ayant procédé à des corrections de primes parfois massives. De plus, dans de nombreux cantons, les bases légales

---

<sup>16</sup> Pour obtenir des valeurs comparables, la Surveillance des prix a attribué à la grandeur " S " la valeur de la moyenne des dommages de la période considérée.

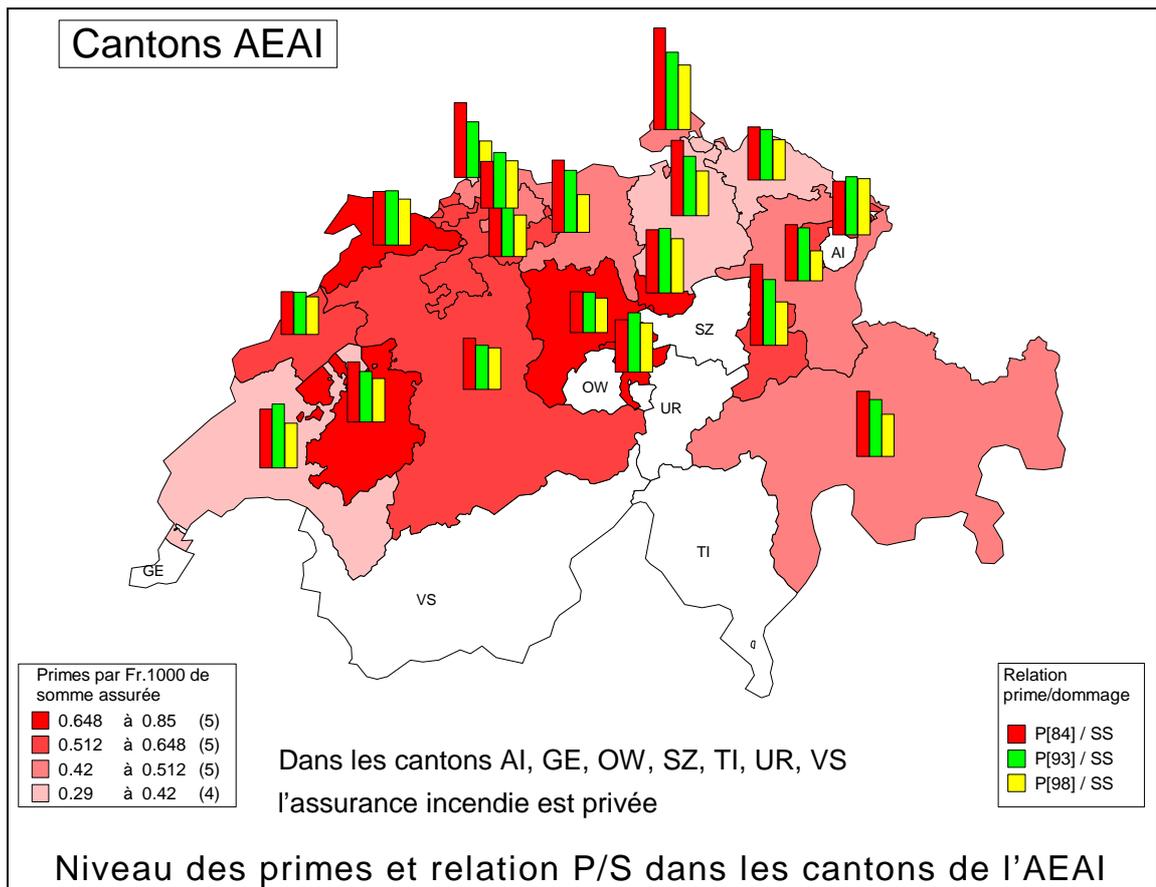
<sup>17</sup> AEA I = Association des établissements cantonaux d'assurance immobilière.

ont été adaptées aux nouvelles contingences, les prescriptions relatives aux réserves ont été assouplies et des systèmes de participation aux bénéficiaires ont été introduits. Dans le domaine de l'adéquation sectorielle des primes également, les sociétés de divers cantons ont amélioré leurs possibilités analytiques et pris des mesures pour éviter des subventions croisées injustifiées.

Le résultat est appréciable. Si, pour la période 1984/1993, le taux de prime moyen des établissements de l'AEAI se situait encore au-dessus de 60 centimes par 1'000 francs de somme d'assurance, cette valeur était, en 1998, déjà inférieure à 50 centimes. De plus, d'autres baisses de primes sont annoncées. La baisse moyenne des primes de plus de 20 pour cent, relevée depuis 1993, correspond, pour les propriétaires d'immeubles des cantons de l'AEAI, à un rabais annuel de l'ordre de 200 millions de francs, les remises implicites résultant de corrections des indices des coûts de construction obtenues n'étant pas encore prises en considération.

L'évolution de notre grandeur de référence " P/S " est également intéressante. Si cette valeur se situait, en moyenne de la période, tant chez les établissements de l'AEAI que chez les assureurs privés, légèrement au-dessus de 1,9, c'est-à-dire à un niveau nécessitant des explications, elle a pratiquement atteint chez les sociétés de l'AEAI, de 1993 à 1998, la limite de 1,5 sollicitée par la Surveillance des prix. Le graphique de la page suivante décrit l'évolution de cette grandeur pour différents établissements. La couleur de l'arrière-fond reflète le niveau des taux de primes en 1998.

Le problème fondamental de l'évaluation des réserves nécessaires a également été abordé sous de nombreux aspects et les profils de risques développés par les membres de l'AEAI devraient permettre, à l'avenir, de faire entièrement profiter les consommateurs des avantages institutionnels dont disposent les sociétés en situation de monopole, au niveau des coûts.



### 4.3. Arrêts du Tribunal fédéral

Dans deux arrêts, le Tribunal fédéral s'est notamment exprimé sur la justification constitutionnelle des établissements cantonaux d'assurance immobilière (cf. ATF 124 I 11 ainsi que ATF 124 I 25). Dans ses deux jugements, le Tribunal fédéral a formulé les conditions, d'un grand intérêt pour les consommateurs, d'une justification constitutionnelle des établissements cantonaux disposant d'un monopole dans l'assurance immobilière :

Le Tribunal fédéral rappelle tout d'abord que l'article 31 alinéa 1 de la constitution fédérale garantit la liberté du commerce et de l'industrie. Selon l'alinéa 2 de cette même disposition, les prescriptions cantonales sur l'exercice du commerce et de l'industrie ainsi que sur leur imposition sont réservées ; elles ne peuvent toutefois déroger au principe de la liberté du commerce et de l'industrie à moins que la constitution fédérale n'en dispose autrement. Les régales cantonales, telles que celles de la chasse, de la pêche, des mines et le monopole du sel, sont également réservées. Ces régales peuvent également servir des buts *fiscaux*.

De plus, les cantons peuvent ériger d'autres monopoles, pour autant que ceux-ci soient justifiés par des raisons suffisantes

relevant de l'intérêt public, telles que des raisons policières ou sociales, et satisfassent le principe de la proportionnalité.

Le monopole d'assurance ne se référant pas, comme l'historique régale foncière, à un bien naturel mais à une activité commerciale, le Tribunal fédéral considère qu'il est comparable à un monopole commercial policier ou social plutôt qu'à un monopole historique de base. Selon le Tribunal fédéral, le monopole de l'assurance immobilière, en tant que *monopole fiscal*, doit être considéré comme *inadmissible*. Son admissibilité s'apprécie beaucoup plus selon les conditions à remplir pour qu'une justification pour des raisons policières ou sociales lui soit attribuée. Pour être acceptable, un monopole doit être fondé sur une base légale, servir un intérêt public et satisfaire au principe de proportionnalité.

Dans les cas concernés, la base légale était incontestée. Le Tribunal fédéral a cependant dû examiner si le monopole de l'assurance immobilière sert un *intérêt public* et satisfait au *principe de proportionnalité*.

Le Tribunal fédéral constate que les primes des monopoles cantonaux sont significativement inférieures à celles des assureurs privés. Cependant, s'il s'avérait qu'une prestation de service peut être fournie de manière nettement plus avantageuse par un système de monopole que par l'économie privée, un intérêt public suffisant pourrait justifier la limitation de la liberté du commerce et de l'industrie (et ainsi un monopole cantonal de l'assurance immobilière). Dans certains cas, notamment pour des grands clients, les primes d'un assureur privé peuvent néanmoins être meilleur marché. Un certain équilibre social est cependant à la base de la plupart des règlements motivés par la politique sociale. Tant que l'éventuelle charge supplémentaire sert un intérêt public suffisant et satisfait au principe de proportionnalité, elle ne peut être considérée comme excessive.

Ainsi, le Tribunal fédéral impose, en principe, aux établissements cantonaux, mais avec une autre justification, les mêmes conditions que le Surveillant des prix : Ils doivent, pour conserver leur légitimation, être moins chers que les assureurs privés. La revendication économique du Surveillant des prix de faire profiter les consommateurs de manière plus prononcée des avantages du monopole (économies d'échelle, absence de coûts d'acquisition, notamment) est ainsi, du point de vue du *droit constitutionnel*, confirmée par le Tribunal fédéral.

## **5. Prix de l'eau**

*De nombreuses entreprises de distribution d'eau vont devoir assainir leurs réservoirs et leurs conduites. Ces travaux*

*nécessitent d'importants investissements qui seront financés en partie par des hausses sensibles des prix de l'eau. Il faut donc s'attendre à un accroissement conséquent des demandes d'augmentation de tarifs ainsi qu'à des réactions du public. Une enquête a permis à la Surveillance des prix de constituer une base pour une première appréciation rapide des cas. L'ancrage dans des lois cantonales de prescriptions relatives aux méthodes et aux taux d'amortissement est une explication aux prix élevés de l'eau. La modification de telles prescriptions constitue une des préoccupations actuelles de la Surveillance des prix.*

## **5.1. Enquête de la Surveillance des prix**

En mai 1998, la Surveillance des prix a publié les résultats de son enquête sur le marché de l'eau (cf. chapitre V ci-après). Ces résultats servent de base à des comparaisons de prix et de coûts.

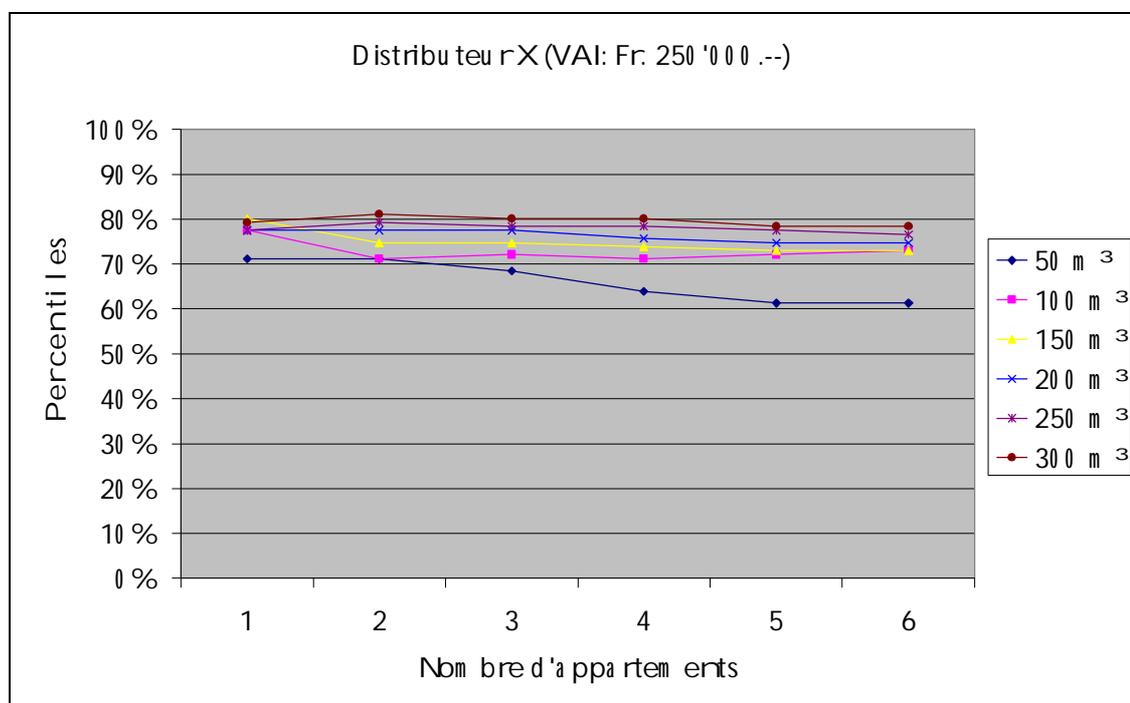
### **5.1.1. Comparaison des prix**

Pour comparer les prix, la Surveillance des prix a calculé un prix moyen par type de ménages. Il s'agit du montant annuel de la facture d'eau (taxe de base et prix de l'eau) divisé par la consommation annuelle d'eau. Les types de ménages présentent trois caractéristiques modifiables :

1. La consommation annuelle d'eau : Combien de m<sup>3</sup> d'eau sont consommés en une année ?
2. Le nombre d'appartements : S'agit-il d'une maison individuelle ou d'une maison pour plusieurs familles (pour certains tarifs, le nombre de raccordements ou d'appartements est déterminant) ?
3. La valeur d'assurance immobilière (VAI) : Quelle est la valeur d'assurance d'une maison individuelle ou d'un appartement dans un immeuble ?

La VAI fait partie intégrante du modèle car environ 10 pour cent des entreprises ayant participé à l'enquête prélèvent la taxe de base en fonction de cette valeur. La présentation graphique de la comparaison des prix permet de constater au premier coup d'œil où l'entreprise concernée se situe par rapport aux autres. On peut ainsi directement conclure de la figure qui suit que le distributeur X livre de l'eau à un prix qui n'appartient certes pas aux plus élevés mais qui se situe néanmoins nettement au-dessus de la marque des 50 pour cent. Les différents points des courbes doivent être interprétés de la manière suivante : Si un point se situe sur la ligne des 80 pour cent, cela signifie que 80 pour cent des entreprises considérées présentent, pour ce type de ménages, un prix moyen inférieur à celui du distributeur X. Se

déplacer le long d'une courbe permet d'observer l'évolution du prix moyen du distributeur X, pour une consommation annuelle et une VAI données, en fonction du nombre d'appartements.



### 5.1.2. Comparaison des coûts

Une comparaison des coûts, à l'aide de tableaux de distribution simples, de la forme de celui qui suit, est effectuée principalement lorsque la comparaison des prix est défavorable à un distributeur.

| Tableau de distribution des genres de coûts par m <sup>3</sup> d'eau vendu |               |          |          |          |          |
|--|---------------|----------|----------|----------|----------|
| Genre de coûts   | Valeurs seuil |          |          |          |          |
|  | 50 %          | 60 %     | 70 %     | 80 %     | 90 %     |
| Coûts totaux par m <sup>3</sup>  | Fr. 1.37      | Fr. 1.66 | Fr. 1.91 | Fr. 2.15 | Fr. 2.44 |
| Frais de personnel par m <sup>3</sup>                                      | Fr. 0.22      | Fr. 0.29 | Fr. 0.35 | Fr. 0.43 | Fr. 0.56 |
| Coûts d'exploitation par m <sup>3</sup>                                    | Fr. 0.44      | Fr. 0.55 | Fr. 0.61 | Fr. 0.81 | Fr. 0.97 |
| Amortissements par m <sup>3</sup>  | Fr. 0.30      | Fr. 0.35 | Fr. 0.45 | Fr. 0.54 | Fr. 0.73 |
| Intérêts passifs par m <sup>3</sup>  | Fr. 0.13      | Fr. 0.16 | Fr. 0.22 | Fr. 0.29 | Fr. 0.38 |

Le tableau permet d'apprécier rapidement si une entreprise affiche des coûts par m<sup>3</sup> d'eau potable vendu comparativement élevés et si la cause doit être attribuée à un genre de coûts particulier. Si les coûts totaux par m<sup>3</sup> d'eau vendu du distributeur X se montent, par exemple, à 2,15 francs, ils sont comparativement élevés : Seuls 20 pour cent des entreprises de

distribution d'eau présentent des coûts totaux par m<sup>3</sup> vendu supérieurs. Si, en outre, les amortissements par m<sup>3</sup> d'eau vendu atteignent 80 centimes (dans ce cas, le distributeur X appartiendrait aux 10 pour cent des entreprises aux amortissements par m<sup>3</sup> d'eau vendu les plus élevés), la méthode d'amortissement du distributeur X devrait être soumise à un examen.

Le tableau se base sur un échantillon d'entreprises de distribution d'eau de grandeurs différentes. Ainsi, tandis que le plus petit distributeur ne vend annuellement que 50'000 m<sup>3</sup> d'eau potable, le plus grand en livre 60 millions. Comme la structure des coûts d'un distributeur d'eau dépend de sa grandeur, la Surveillance des prix utilise toujours deux tableaux de distribution lors de comparaisons de coûts : Un tableau qui se base sur l'échantillon complet et un tableau qui ne prend en considération que des entreprises de grandeur semblable.

## 5.2. Problématique des amortissements

Les méthodes d'amortissement devraient prendre en considération le fait que, dans le domaine de l'eau, les investissements sont effectués dans la perspective du long terme. Quelques règlements cantonaux sur la comptabilité des communes fixent néanmoins les méthodes et les taux d'amortissement à utiliser. Un amortissement dégressif, appelé également amortissement sur la valeur comptable, est fréquemment exigé. Cette méthode est souvent appliquée avec un taux de 10 pour cent, ce qui correspond à un amortissement rapide durant les premières années suivant l'investissement. Les consommateurs supportent ainsi également des coûts d'amortissement qui, selon le principe de causalité, devraient être à la charge de la génération prochaine.

Quelques cantons ont déjà créé une base légale pour *des amortissements fondés sur les principes de l'économie d'entreprise* ou tout au moins entrepris les premières démarches dans ce sens. Il s'agit, par exemple, des cantons de Glaris et de Zurich.

Selon le règlement du premier mars 1995 sur la comptabilité des communes du canton de Glaris, le patrimoine administratif doit être amorti sur la durée d'utilisation, c'est-à-dire sur 25 ans; le taux d'amortissement prescrit est de 10 pour cent sur la valeur comptable. Depuis, un nouvel alinéa, donnant au Conseil d'Etat la possibilité d'édicter des prescriptions spéciales d'amortissement pour les investissements à longue durée d'utilisation, a complété l'article correspondant du règlement. La Surveillance des prix est

convaincue qu'un pas dans la bonne direction a été effectué puisque la durée d'utilisation des investissements sera prise en considération lors des amortissements.

Le canton de Zurich est allé un peu plus loin dans sa démarche. Jusqu'à la fin 1998, les amortissements devaient être effectués sur la valeur comptable du patrimoine administratif, conformément au règlement cantonal sur la comptabilité des communes du 26 septembre 1984. Une dérogation à ces prescriptions nécessitait une autorisation. La direction du Département de l'intérieur a, par décision, réglé différemment cette pratique d'amortissement : Dès le premier janvier 1999, le patrimoine administratif peut être amorti linéairement. Le montant annuel d'amortissement découle ainsi d'une répartition équilibrée des investissements nets sur la durée d'utilisation.

La solution utilisée par le canton de Zurich correspond, pour plusieurs raisons, à celle préconisée par la Surveillance des prix :

- La méthode d'amortissement linéaire évite des augmentations massives des taxes suite à des investissements importants ;
- la durée d'utilisation des investissements est prise en considération ;
- la méthode d'amortissement est transparente ;
- les subventions communales, cantonales ou fédérales sont prises en considération.

Le *changement de la méthode d'amortissement* constitue un problème supplémentaire. Le passage d'un amortissement sur la valeur comptable à un amortissement linéaire sur la valeur de renouvellement ne prend pas en considération la partie de l'investissement déjà amortie. De plus, un préfinancement d'investissements futurs a lieu. Cela est par exemple le cas dans le canton de Berne.

Le règlement du 3 juillet 1991 sur la comptabilité des communes du canton de Berne, prévoit un amortissement annuel minimum de 10 pour cent de la valeur comptable du patrimoine administratif. Comme cette prescription ne tient pas compte de la longévité des installations de distribution d'eau, la loi cantonale sur la distribution d'eau du 11 novembre 1996 exige maintenant l'introduction d'un compte de financement spécial. Les versements dans ce compte s'orientent sur la valeur de renouvellement ainsi que sur la durée d'utilisation des installations et servent à l'amortissement du patrimoine administratif ainsi qu'à la création d'un fonds de renouvellement. Ce changement dans la méthode bernoise d'amortissement est problématique avant tout pour les distributeurs dont le réseau est presque totalement amorti : En participant à l'amortissement du

réseau actuel et en préfinançant de nouveaux investissements, le consommateur d'eau potable est doublement grevé.

Le canton de Zurich a résolu ce problème en mesurant les amortissements, en cas de passage d'un amortissement dégressif à un amortissement linéaire, à la valeur comptable et à la durée d'utilisation restante des installations.

La Surveillance des prix va confronter les cantons continuant à utiliser une méthode d'amortissement dégressive ou ayant passé à une méthode linéaire sur la valeur de renouvellement aux problèmes liés à ces pratiques pour que les consommateurs actuels n'aient à supporter que les coûts qu'ils engendrent aujourd'hui.

## **6. Taxes d'élimination des ordures ménagères**

*L'existence actuelle de surcapacités dans le domaine de l'incinération des déchets en Suisse est incontestée. Parallèlement, plusieurs usines d'incinération des ordures ménagères (UIOM) sont en projet. Les points de vue des experts divergent cependant considérablement en ce qui concerne les capacités disponibles après l'an 2000, date à laquelle les décharges seront interdites. La nécessité d'une meilleure utilisation des capacités existantes est aujourd'hui reconnue. Par ailleurs, il est également clair que, dans la perspective de l'interdiction des décharges, ces capacités devront être pleinement exploitées. Une meilleure utilisation des UIOM existantes profiterait tant aux cantons exportateurs qu'aux cantons importateurs de déchets.*

### **6.1. Situation " win-win "**

Conformément à la loi fédérale sur la protection de l'environnement, les cantons établissent une planification de la gestion des déchets dans laquelle ils définissent le besoin en installations d'élimination et déterminent les zones d'apport. Les cantons décident donc dans quelle usine une commune évacue ses déchets urbains. Si, d'un côté, les usines ont l'obligation d'éliminer les déchets, les communes, sont tenues de leur côté de livrer leurs ordures. Les déchets industriels et artisanaux font normalement exception. Le cas de l'UIOM de Weinfelden montre cependant que ce genre de déchets n'est pas toujours exclu de ce devoir de livraison<sup>18</sup>. Contrairement aux industries et aux arts et

---

<sup>18</sup> En juillet 1998, le Tribunal fédéral a confirmé la décision, basée sur la loi cantonale sur les déchets, prise par le Conseil d'Etat thurgovien, et selon laquelle le ramassage et l'élimination des déchets dans la zone d'apport de l'UIOM de Weinfelden relève exclusivement de la compétence de l'exploitant. Selon le Tribunal fédéral, celui qui a

métiers qui peuvent avoir, en Suisse, des alternatives pour l'élimination de leurs déchets, les ménages privés sont attribués à une zone d'apport fixe d'une UIOM. Les exploitants d'UIOM se trouvent ainsi dans une situation confortable puisque les déchets des ménages des communes de leurs zones d'apport leur sont acquis – même si le prix d'incinération de l'UIOM, respectivement la taxe par sac, sont comparativement élevés.

Une des causes principales de prix d'incinération élevés est la sous-utilisation des capacités des UIOM. Plus l'utilisation est faible, plus le prix d'incinération est haut. Une sous-utilisation a donc de graves conséquences sur le prix d'incinération puisqu'une grande partie des coûts d'une UIOM sont indépendants de la quantité de déchets incinérés. En général, environ deux tiers des coûts d'une UIOM sont fixes, notamment les frais de personnel, les intérêts passifs et les amortissements. Si l'utilisation est beaucoup trop faible, la Surveillance des prix intervient, comme dans le cas de Thurgovie, par exemple<sup>19</sup>.

Actuellement, l'Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage (OFEP) coordonne des discussions intercantionales visant à attribuer, à partir de l'an 2000, à des UIOM précises les déchets jusque-là déposés dans les décharges, pour les incinérer. Une telle procédure d'optimisation de l'exploitation des capacités des UIOM existantes pourrait également représenter une solution à long terme qui permettrait de renoncer, pour l'instant, à la construction de nouvelles installations. Une réflexion jusqu'ici beaucoup trop régionalisée constitue un obstacle à une telle solution. De ce point de vue, les discussions en cours doivent donc déjà être considérées comme un succès.

L'alternative suivante se présente à un canton envisageant de construire sa propre UIOM : Les déchets sont transportés, autant que possible par train, dans un autre canton pour y être incinérés. Les coûts de la variante d'exportation se composent des coûts de

---

l'obligation d'accepter des ordures a également le droit de les recevoir. Jusqu'à ce jugement du Tribunal fédéral, des entreprises thurgoviennes de transport ont profité de la différence de prix entre l'UIOM de Weinfelden et d'autres UIOM. Elles ramassaient principalement les déchets de petites et moyennes entreprises et les faisaient incinérer dans des usines meilleur marché de la région zurichoise ou en Argovie.

<sup>19</sup> L'association UIOM de Thurgovie avait, en tant que représentante de l'UIOM de Weinfelden dont la construction n'était alors pas terminée et qui a, depuis, remplacé les deux UIOM de Hefenhofen et Müllheim, augmenté les prix d'élimination des ordures avant la mise en exploitation de la nouvelle usine. La taxe par sac de 35 l a passé, en février 1996, de Fr. 1,58 à Fr. 3,30. Un examen du calcul de ce prix a montré que celui-ci était basé sur une utilisation à venir d'environ 56 pour cent des capacités de l'usine. La Surveillance des prix est d'avis qu'en raison du principe de causalité, il n'est pas acceptable que les consommateurs aient à payer des frais d'exploitation résultant de surcapacités. Le Surveillant des prix a donc demandé aux représentants de l'association de fixer la taxe par sac de 35 l, sur la base d'une utilisation raisonnable de 80 pour cent des capacités de l'usine, au maximum à Fr. 2,70. Après de longues hésitations, l'association a donné suite à cette demande et a fixé, dès le premier janvier 1998, à Fr. 2,70 la taxe par sac de 35 l.

transport supplémentaires et du prix négocié pour l'incinération des déchets dans une UIOM hors canton. Si la somme de ces coûts est inférieure à celle obtenue avec les prix d'incinération d'une propre UIOM, il vaut la peine d'attendre avant de la construire. Certes, en renonçant à construire, le canton perd des subventions fédérales puisque, conformément à la loi sur la protection des eaux, celles-ci ne sont allouées que si la décision de première instance relative à la réalisation de l'installation est prise avant le premier novembre 1999. Le canton s'épargne cependant les subventions promises en cas de construction d'une nouvelle UIOM. Les opposants à la variante d'exportation ont fait valoir d'autres arguments de politique régionale. La fuite de capitaux hors du canton est par exemple crainte. Ils prétendent également que la sécurité de l'élimination des déchets n'est pas assurée à long terme par la variante d'exportation.

Du point de vue du canton qui ne peut utiliser au mieux ses capacités d'incinération uniquement avec les déchets provenant de ses zones d'apport, la situation se présente de la manière suivante : Tant que le prix négocié pour l'incinération de déchets "étrangers" dépasse les coûts nets d'incinération des déchets "étrangers" (coûts variables diminués des produits des ventes d'énergie), l'UIOM couvre les coûts fixes qui sont indépendants de la quantité de déchets incinérés. Le canton, respectivement les exploitants de l'UIOM, vont naturellement essayer de négocier un degré de couverture des coûts élevé. Ici aussi des barrières relevant de la politique régionale doivent être levées. Dans les communes, des oppositions à l'incinération de déchets "étrangers" existent, plus particulièrement lorsque ces derniers sont incinérés à des conditions plus favorables que les propres déchets. Ce "sentiment de jalousie" est certes compréhensible, mais irrationnel puisqu'une meilleure exploitation des capacités de l'UIOM profite également aux producteurs indigènes de déchets : Le prix d'incinération des propres déchets peut être abaissé tant que le prix d'incinération des déchets "étrangers" dépasse les coûts nets supplémentaires.

Si deux cantons négocient un prix d'incinération qui fait plus que couvrir les coûts nets de l'incinération de déchets "étrangers", mais qui, avec les coûts supplémentaires de transport reste inférieur au prix d'incinération d'une nouvelle UIOM, tous deux en profitent, d'où une situation "win-win". En fait, on peut même parler d'une situation "win-win-win" puisque, en cas de renoncement à la construction d'installations superflues, les pouvoirs publics s'épargnent le montant des subventions.

## 6.2. Perspectives

Les UIOM actuelles disposent encore de capacités considérables. En l'an 2000 entrera en vigueur l'interdiction des décharges pour les déchets incinérables ce qui nécessite, selon l'OFEFP, la création de nouvelles capacités d'incinération dans certaines régions. La Surveillance des prix craint au contraire que l'accroissement des capacités d'incinération, découlant d'une planification régionale des besoins, aboutisse à des surcapacités nationales onéreuses. Dans son rapport annuel 1997 déjà, la Surveillance des prix exigeait une appréciation, par un expert externe, des capacités pour les dix premières années du siècle prochain. En 1998 elle a donné un mandat pour une telle expertise<sup>20</sup>.

En ce qui concerne la planification ou la construction de nouvelles UIOM, il appartiendra aux autorités compétentes des cantons et de la confédération, une fois les résultats de l'expertise connus, de tirer les conclusions qui s'imposent. La Surveillance des prix n'a pas de compétence directe en matière d'allocation de subventions. Elle doit néanmoins mettre en garde contre le danger de surcapacités supplémentaires et leurs conséquences au niveau des coûts. La Surveillance des prix continuera, dans l'appréciation des prix d'incinération, à refuser la répercussion sur les consommateurs des coûts résultant d'une mauvaise utilisation des installations. Le principe de causalité, ancré à l'art. 2 LPE, interdit à lui seul la répercussion de tels coûts sur les consommateurs.

---

<sup>20</sup> Le rapport de l'expert n'était pas encore disponible au moment de la rédaction finale.

### III. STATISTIQUE

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

#### 1. Dossiers principaux

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

**Tableau 1: Dossiers principaux**

| Cas                                  | Règle-<br>ment<br>amiable | Recom-<br>manda-<br>tion | Enquête<br>en<br>cours |
|--------------------------------------|---------------------------|--------------------------|------------------------|
| Tarifs des médecins                  |                           | X                        | X                      |
| Tarifs hospitaliers 1)               |                           | X                        | X                      |
| Prix des médicaments 2)              |                           | X                        | X                      |
| Tarifs d'électricité                 |                           | X                        | X                      |
| Prix du gaz                          |                           |                          | X                      |
| Tarifs de l'eau 3)                   |                           | X                        |                        |
| Elimination des déchets 4)           | X                         | X                        | X                      |
| Tarifs du télé-réseau                |                           | X                        | X                      |
| Télécom 5)                           |                           |                          | X                      |
| Marché des crédits hypothécaires     |                           |                          | X                      |
| Primes de l'assurance immobilière 6) |                           | X                        | X                      |
| Tarifs des droits d'auteur           |                           | X                        | X                      |

1) Cf. chapitre II chiffre 1

2) Cf. chapitre II chiffre 2

3) Cf. chapitre II chiffre 5 et chapitre V

4) Cf. chapitre II chiffre 6

5) Cf. chapitre II chiffre 3

6) Cf. chapitre II chiffre 4

## 2. Enquêtes selon les articles 6 ss LSPr

Le tableau 2 contient les cas tombant sous le coup des art. 6 ss LSPr. Si le Surveillant des prix constate un abus, il s'efforce de parvenir à un règlement amiable avec l'auteur de l'abus allégué. S'il est impossible de parvenir à un règlement amiable, le Surveillant des prix peut prendre une décision.

**Tableau 2: Enquêtes selon les art. 6 ss LSPr**

| Cas   | Règle-<br>ment<br>amiable | Pas<br>terven-<br>tion | Pas<br>nalyse<br>du tarif | Enquête<br>en<br>cours |
|---|---------------------------|------------------------|---------------------------|------------------------|
| <b>Distribution de gaz</b>                            |                           |                        |                           |                        |
| Städtische Werke Grenchen                             |                           |                        | X                         |                        |
| Urba Gaz SA, Orbe                                     |                           |                        | X                         |                        |
| <b>Distribution d'eau</b>                             |                           |                        |                           |                        |
| Städtische Werke Grenchen                             |                           |                        | X 1)                      |                        |
| <b>Médicaments</b>                                    |                           |                        |                           |                        |
| Prix dans les hôpitaux privés                         |                           |                        |                           | X                      |
| <b>Assurance immobilière</b>                          |                           |                        |                           |                        |
| Etablissements cantonaux<br>d'assurance immobilière   | X 2)                      |                        |                           |                        |
| <b>Swisscom</b>                                       |                           |                        |                           |                        |
| Prix des adresses téléphoniques                       | X 3)                      |                        |                           |                        |
| Prix pour l'entretien<br>d'autocommutateurs d'abonnés |                           |                        |                           | X                      |

1) L'entreprise a renoncé d'elle-même à la hausse de prix prévue.

2) Dans tous les cantons à monopole, les primes ont été abaissées par les milieux compétents. Cf. chapitre II chiffre 4.

3) Comme aucun règlement amiable n'a pu être trouvé, l'augmentation de prix a dû être interdite au moyen d'une décision. Cf. chapitre II chiffre 3.

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

Le Surveillant des prix dispose d'un droit de recommandation envers les autorités qui fixent, approuvent ou surveillent des prix. Le tableau 4 présente les cas tombant sous le coup des art. 14 et 15 LSPr et renseigne sur le mode de résolution.

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

| Cas                                   | Recom-<br>manda-<br>tion | Pas<br>terven-<br>tion | Pas<br>nalyse<br>du tarif | Enquête<br>en<br>cours |
|---------------------------------------|--------------------------|------------------------|---------------------------|------------------------|
| <b>Tarifs d'électricité</b>           |                          |                        |                           |                        |
| Ville d'Aarau                         | X                        |                        |                           |                        |
| Ville de Bâle                         |                          | X                      |                           |                        |
| Commune d'Ermatingen                  |                          | X                      |                           |                        |
| EW Brig-Naters                        |                          | X                      |                           |                        |
| Canton d'Obwald                       |                          | X                      |                           |                        |
| Ville de La Chaux-de-Fonds            | X                        |                        |                           |                        |
| Ville de Lucerne                      |                          |                        | X                         |                        |
| Ville d'Olten                         | X                        |                        |                           |                        |
| Commune de Roveredo                   | X                        |                        |                           |                        |
| Ville de Zoug                         | X                        |                        |                           |                        |
| <b>Tarifs du chauffage à distance</b> |                          |                        |                           |                        |
| Ville de Bâle                         |                          |                        | X                         |                        |
| <b>Tarifs du gaz</b>                  |                          |                        |                           |                        |
| Ville de Bâle                         | X                        |                        |                           |                        |
| Ville de Bienne                       |                          |                        | X                         |                        |
| Ville de Lucerne                      |                          |                        | X                         |                        |
| Ville de St. Gall                     |                          | X                      |                           |                        |
| <b>Tarifs de l'eau</b>                |                          |                        |                           |                        |
| Commune de Belmont sur Lausanne       |                          |                        |                           | X                      |
| Commune de Bilten                     | X                        |                        |                           |                        |
| Commune d'Ermatingen                  | X                        |                        |                           |                        |
| Ville de Genève                       |                          | X                      |                           |                        |
| Commune de Herisau                    |                          |                        | X                         |                        |
| Commune de Linthal                    |                          |                        | X                         |                        |
| Commune de Loèche-les-Bains           | X                        |                        |                           |                        |
| Ville de Lucerne                      |                          |                        | X                         |                        |
| Ville de Moudon                       |                          |                        |                           | X                      |
| Commune de Rehetobel                  |                          | X                      |                           |                        |
| Ville de Schaffhouse                  | X                        |                        |                           |                        |
| Commune de Vico Morcote               | X                        |                        |                           |                        |

| Cas   | Recom-<br>manda-<br>tion | Pas<br>terven-<br>tion | Pas<br>nalyse<br>du tarif | Enquêt<br>en<br>cours |
|---|--------------------------|------------------------|---------------------------|-----------------------|
| <b>Epuration des eaux</b>                     |                          |                        |                           |                       |
| Commune de Glaris                             | X                        |                        |                           |                       |
| Commune de Loèche-les-Bains.                  | X                        |                        |                           |                       |
| Commune de Niederried                         | X                        |                        |                           |                       |
| Ville de Thoune                               |                          |                        | X                         |                       |
| <b>Elimination des déchets</b>                |                          |                        |                           |                       |
| Association pour le traitement des<br>déchets |                          |                        |                           | X                     |
| Commune de Bex                                | X                        |                        |                           |                       |
| Commune de Grabs                              |                          |                        |                           | X                     |
| Commune de Freienbach                         | X                        |                        |                           |                       |
| Commune de Lauerz                             |                          |                        | X                         |                       |
| Ville de Lausanne                             |                          | X                      |                           |                       |
| Commune de Littau                             | X                        |                        |                           |                       |
| Commune de Näfels                             |                          |                        | X                         |                       |
| Commune de Ponte Capriasca                    | X                        |                        |                           |                       |
| Commune de Savognin                           | X                        |                        |                           |                       |
| Commune de Valcolla                           | X                        |                        |                           |                       |
| <b>Tarifs du télé-réseau</b>                  |                          |                        |                           |                       |
| Commune de Massagno                           |                          |                        | X                         |                       |
| <b>SSR</b>                                    |                          |                        |                           |                       |
| Adaptation des taxes Radio/TV                 |                          |                        |                           | X                     |
| Encaissement des redevances                   |                          |                        |                           | X                     |
| <b>Tarifs des droits d'auteur</b>             |                          |                        |                           |                       |
| TC 6 (location d'exemplaire                   |                          |                        | X                         |                       |
| Tarif D (sociétés musicales)                  | X                        |                        |                           |                       |
| TC 7a + 7b (utilisation scolaire)             |                          | X                      |                           |                       |
| Tarif C (églises )                            |                          | X                      | X                         |                       |
| Tarif PN (musique sur supports                |                          | X                      |                           |                       |
| Tarif Z (cirques)                             |                          |                        | X                         |                       |
| TC Y (Radio et TV à péage)                    |                          |                        | X                         |                       |
| TC T (supports                                |                          |                        | X                         |                       |
| TC 5 (location d'exemplaire                   |                          | X                      |                           |                       |
| Tarif PI (musique sur                         |                          |                        | X                         |                       |
| TC K (concerts/autres                         |                          | X                      |                           |                       |
| Tarif H (danse restauration)                  |                          | X                      |                           |                       |
| TC 4 (émolument cassettes vides)              |                          | X                      |                           |                       |
| TC S (émetteurs)                              | X                        |                        |                           |                       |
| Tarif VI (enreg. music sup.                   |                          |                        | X                         |                       |
| TC Hb (représentations musicales)             | X                        |                        |                           |                       |

| Cas   | Recom-<br>manda-<br>tion | Pas<br>terven-<br>tion | Pas<br>nalyse<br>du tarif | Enquêt<br>en<br>cours |
|---|--------------------------|------------------------|---------------------------|-----------------------|
| <b>Poste</b><br>Prix des paquets < à 2 kg   |                          | X                      |                           |                       |
| <b>Télécom</b><br>Prix d'interconnexion de Swisscom   |                          |                        |                           | X                     |
| <b>Tarifs des taxis</b><br>Ville de Lucerne   | X                        |                        |                           |                       |
| <b>Sécurité aérienne</b><br>Taxes de Swisscontrol   | X                        |                        |                           |                       |
| <b>Tarifs des médecins</b><br>Divers tarifs cantonaux<br>GRAT                                 | X                        |                        | X                         | X                     |
| <b>Tarifs des chiropraticiens</b><br>Divers tarifs cantonaux                                  |                          |                        | X                         |                       |
| <b>Tarifs de logopédie</b><br>Divers tarifs cantonaux   |                          |                        | X                         |                       |
| <b>Tarifs de physiothérapie</b><br>Divers tarifs cantonaux<br>Révision totale du tarif suisse | X                        |                        | X                         |                       |
| <b>Spitex</b><br>Divers tarifs cantonaux  |                          |                        | X<br>X                    |                       |
| <b>Sages-femmes</b><br>Divers tarifs cantonaux  |                          | X                      | X                         |                       |
| <b>Tarifs des infirmières</b><br>Divers tarifs cantonaux                                      |                          |                        | X                         |                       |
| <b>Transport de malades</b><br>Canton de Genève<br>Canton du Tessin                           | X                        |                        | X                         |                       |
| <b>Conseils en alimentation</b><br>Canton de Lucerne<br>Canton de Schwyz<br>Canton du Tessin  | X                        |                        | X<br>X                    |                       |
| <b>Service de médecine scolaire</b><br>Vaccins, canton de Zurich                              |                          |                        | X                         |                       |
| <b>Etablissements médico-sociaux</b><br>Divers tarifs cantonaux                               |                          |                        | X                         |                       |

| Cas                                       | Recom-<br>manda-<br>tion | Pas<br>terven-<br>tion | Pas<br>nalyse<br>du tarif | Enquête<br>en<br>cours |
|---|--------------------------|------------------------|---------------------------|------------------------|
| <b>Tarifs des laboratoires</b>            |                          |                        |                           |                        |
| Canton Genève (cabinet)                   | X                        |                        |                           |                        |
| Canton Genève (médecine)                  |                          |                        | X                         |                        |
| <b>Hôpitaux et cliniques spécialisées</b> |                          |                        |                           |                        |
| Canton d'Argovie                          | X                        |                        | X                         |                        |
| Canton de Bâle-Campagne                   |                          |                        | X                         |                        |
| Canton de Bâle-Ville                      |                          | X                      |                           |                        |
| Canton de Berne                           | X                        |                        | X                         |                        |
| Canton de Genève                          |                          |                        | X                         |                        |
| Canton de Glaris                          |                          |                        |                           | X                      |
| Canton des Grisons                        | X                        |                        |                           |                        |
| Canton du Jura                            |                          | X                      | X                         |                        |
| Canton de Lucerne                         | X                        |                        | X                         | X                      |
| Canton de Neuchâtel                       | X                        |                        |                           |                        |
| Canton de Nidwald                         |                          |                        | X                         |                        |
| Canton d'Obwald                           |                          |                        | X                         |                        |
| Canton de Schaffhouse                     | X                        |                        | X                         |                        |
| Canton de Schwyz                          |                          |                        | X                         |                        |
| Canton de Soleure                         | X                        |                        |                           |                        |
| Canton de St. Gall                        |                          |                        | X                         |                        |
| Canton du Tessin                          | X                        |                        | X                         |                        |
| Canton de Thurgovie                       | X                        |                        | X                         |                        |
| Canton d'Uri                              |                          |                        | X                         |                        |
| Canton du Valais                          |                          |                        | X                         |                        |
| Canton de Vaud                            | X                        |                        | X                         |                        |
| Canton de Zoug                            | X                        |                        | X                         |                        |
| Canton de Zurich                          |                          |                        | X                         |                        |
| Contrat suisse de dialyse                 |                          |                        | X                         |                        |
| Forfaits de transplantation               |                          |                        | X                         |                        |
| <b>Appareils médicaux</b>                 |                          |                        |                           |                        |
| Appareils auditifs                        |                          |                        |                           | X                      |
| Tarifs IRM                                | X                        |                        |                           | X                      |
| <b>Primes des caisses-maladie</b>         |                          |                        |                           |                        |
| Assurance complémentaire Visana           |                          |                        |                           | X                      |
| <b>Garde d'enfants</b>                    |                          |                        |                           |                        |
| Canton de Zurich                          |                          | X                      |                           |                        |
| <b>Notaires</b>                           |                          |                        |                           |                        |
| Canton de Schwyz                          |                          |                        | X                         |                        |

1) Les cantons ont parfois soumis plusieurs projets. Dans la statistique, ces projets sont résumés à un cas. C'est pourquoi, pour certains cantons, divers modes de résolution sont indiqués. Les prises de position du Surveillant des prix s'adressent directement aux cantons mais parfois également au Conseil fédéral, dans le cadre de procédures de recours.

#### 4. Annonces du public

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

**Tableau 4: Annonces du public (art. 7LSPr)**

| <b>Annonces</b>                              | <b>absolu</b> | <b>en %</b>   |
|--|---------------|---------------|
| Depuis le début de l'activité (1.7.1986)     | 7008          | 100,0 %       |
| liquidées au 31.12.98                        | 6924          | 98.8 %        |
| <b>Durant l'exercice 1997</b>                | <b>551</b>    | <b>100 %</b>  |
| <b>Domaines choisis:</b>                     |               |               |
| <b>Domaine de la santé</b>                   | <b>189</b>    | <b>34.3 %</b> |
| Caisses-maladie publiques et privées         | 92            |               |
| Médicaments                                  | 69            |               |
| Médecins, dentistes, hôpitaux etc.           | 28            |               |
| <b>Commerce de détail</b>                    | <b>45</b>     | <b>8.2 %</b>  |
| <b>Distribution d'énergie et d'eau</b>       | <b>39</b>     | <b>7.1 %</b>  |
| <b>Réparations et prestations de service</b> | <b>32</b>     | <b>5.8 %</b>  |
| <b>Elimination des ordures et eaux usées</b> | <b>28</b>     | <b>5.1 %</b>  |
| <b>Administration publique</b>               | <b>27</b>     | <b>4.9 %</b>  |
| <b>Télécommunications</b>                    | <b>24</b>     | <b>4.4 %</b>  |
| <b>Téléreseaux</b>                           | <b>23</b>     | <b>4.2 %</b>  |
| <b>Banques</b>                               | <b>20</b>     | <b>3.6 %</b>  |

**PM 321/97 : Facturation de certificats de " formation postgraduée selon la LAMal "**

*Selon l'Ordonnance sur l'assurance-maladie, les pharmaciens doivent avoir reçu une formation pratique de deux ans dans une pharmacie. La société suisse de pharmacie (SSPh) délivre à tous les pharmaciens remplissant ces conditions (membres ou non de la SSPh), contre dédommagement, un certificat attestant de la formation pratique postgraduée de deux ans.*

En septembre 1997, la Surveillance des prix a reçu une annonce d'un pharmacien relative aux coûts d'acquisition de certificats attestant de la formation postgraduée exigée par la loi sur l'assurance-maladie (LAMal ; RS 832.10). Elle a ensuite constaté que, eu égard à la croissance effective des coûts, les montants de 325 francs pour les membres et de 500 francs pour les non-membres de la SSPh ne se justifiaient pas. Elle a donc proposé à la SSPh de réduire ces dédommagements à 283 respectivement 458 francs. Les cotisations annuelles versées par les membres contiennent déjà une participation aux coûts d'attribution de certificats et d'attestations, raison pour laquelle le montant dont ils doivent s'acquitter ici est inférieur à celui demandé aux non-membres.

La SSPh a accepté la proposition de baisse de prix et a édicté un nouveau tarif pour la " formation postgraduée selon la LAMal " avec les montants corrigés de 283 respectivement 458 francs. Ce nouveau tarif est entré en vigueur avec effet rétroactif au 16 juillet 1997. Les nouvelles taxes étant également valables pour des certificats déjà payés, les remboursements correspondants ont été effectués. Les membres de la SSPh se sont vus déduire la différence de leur cotisation 1998.

\*\*\*

**PM 143/96 : Primes des caisses-maladie : Suspension de l'obligation de payer pendant un service militaire de longue durée**

*Selon la loi sur l'assurance-maladie (LAMal), les personnes astreintes au service militaire doivent s'acquitter de leurs primes d'assurance durant leur service, en dépit du fait que les caisses n'ont aucune prestation à fournir. La Surveillance des prix a demandé que, par une modification de la loi, l'assurance-maladie des personnes en service militaire pendant plus de 60 jours, soit suspendue.*

En 1996, la Surveillance des prix a reçu des annonces contestant le fait que, depuis le premier janvier 1996, les primes de l'assurance-maladie versées durant l'école de recrues n'étaient

plus remboursées. En effet, depuis l'entrée en vigueur de la nouvelle LAMal, les caisses-maladie encaissent les cotisations de toutes les personnes astreintes au service militaire sans avoir de prestations à fournir, la couverture étant déjà garantie par l'assurance militaire. La Surveillance des prix a alors informé l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) qu'elle considère le prix d'une " non-prestation " comme manifestement infondé et critiquable du point de vue du droit relatif à la surveillance des prix. L'argument de la solidarité (envers les personnes âgées et les femmes) ne constitue pas une explication suffisante pour exiger les primes, les recrues contribuant déjà à cette solidarité par leur " service pour la patrie ". La Surveillance des prix s'est donc employée à ce que l'assurance-maladie soit suspendue durant un service militaire de longue durée. La LAMal ne permettant pas une suspension de l'assurance-maladie, la Surveillance des prix a demandé qu'au minimum une réduction de primes soit accordée lors de service militaire de longue durée. Le Conseil fédéral a finalement accordé, par une révision partielle de l'ordonnance sur l'assurance-maladie (OAMal ; RS 832.102), une réduction de primes.

Dans le cadre de la révision partielle de la LAMal, qui devrait vraisemblablement entrer en vigueur le premier janvier 2000, la Surveillance des prix a à nouveau déclaré que la couverture d'une même personne par l'assurance militaire et par l'assurance-maladie est inutile. Finalement, le Conseil fédéral a, dans le message relatif à la révision de la LAMal, corrigé sa proposition de modification, de telle sorte que l'obligation d'assurance de personnes soumises pendant plus de 60 jours d'affilée à l'assurance militaire, devra être suspendue.

\*\*\*

### **PM 179/98 : Réparation d'une photocopieuse/contrat de location**

*Il arrive parfois qu'une analyse ne permette pas de conclure à un abus de prix mais mette à jour d'autres problèmes que ceux pressentis par l'annonceur. Dans le cas décrit ici, la Surveillance des prix a proposé à l'annonceur une solution économiquement plus favorable.*

Les taxes mensuelles élevées prélevées pour l'entretien (abonnement de service) d'une photocopieuse spéciale ont été contestées par une entreprise. L'examen du contrat de service n'a pas permis de déceler un abus de prix. L'analyse a cependant montré que l'annonceur payait des frais de location très élevés alors que des solutions plus favorables existent depuis longtemps : Les frais de location annuels représentaient environ

39 pour cent du prix de vente d'un appareil neuf. Etant donné la durée de vie du photocopieur, l'entreprise s'est vue conseillée d'acheter un nouvel appareil ou de passer à une solution PC plus avantageuse.

\*\*\*

**PM 85/98 : Contestation d'un forfait pour le lavage, le repassage, le raccommodage et le marquage du linge dans une clinique universitaire**

*Les renseignements obtenus par la Surveillance des prix auprès de l'autorité cantonale de surveillance compétente ont montré qu'une clinique universitaire a, sans le savoir, dérogé aux directives de cette autorité.*

L'annonceur a contesté la facturation, par une clinique universitaire, d'un forfait pour le lavage, le reprisage, le repassage et le marquage du linge sans que ces prestations aient été fournies. La clinique universitaire a admis cela dans une lettre. A la demande de la Surveillance des prix, la direction de la santé a attesté que la lettre de la clinique universitaire n'était pas correcte. La facturation du forfait peut en effet être suspendue si le patient renonce explicitement à ces prestations. Le remboursement d'éventuels montants déjà versés a pu être réclamé.

\*\*\*

**PM 419/97, 83/98 et 346/98 : Facture pour le remplacement d'un écran – Réparation d'un corps de chauffe – Réduction de frais de déplacement**

*Souvent, les annonceurs se plaignent au Surveillant des prix dans l'espoir de voir leur position renforcée face à l'entreprise incriminée. Comme les exemples suivants le montrent, cela est vrai dans les cas où, suite à l'intervention de la Surveillance des prix, l'entreprise reconnaît son erreur.*

Un client d'une entreprise de techniques de communication et de sécurité a contesté le montant demandé pour le remplacement d'un écran de surveillance vidéo. Suite à l'intervention du Surveillant des prix, le montant de la facture a été réduit de 1'041 à 700 francs. L'entreprise a reconnu avoir effectué une erreur de facturation.

Un autre annonceur a contesté la facturation de la réparation d'un corps de chauffe endommagé lors du montage d'un thermorégulateur par un monteur d'une entreprise de chauffage. Suite à l'intervention de la Surveillance des prix, l'entreprise a

mis en doute l'attribution du dommage aux travaux du monteur mais a néanmoins annulé la facture de réparation.

Dans le troisième cas, un client n'ayant pas pu installer correctement un canal vidéo a fait appel à l'entreprise d'appareils électriques. Le monteur a effectué la prestation souhaitée. 25 francs environ ont été facturés pour le travail et 70 francs pour le déplacement. L'intervention de la Surveillance des prix a permis de constater que le mandat concernait un cas sous garantie et que le forfait de déplacement facturé ne s'appliquait pas au domaine Hi-fi mais seulement aux appareils ménagers grands et lourds. L'entreprise a accordé au client un crédit généreux, supérieur au total de la facture.

\*\*\*

### **PM 126/98 : Renoncement au prélèvement d'un dépôt lors de la location d'un téléviseur**

*Un établissement pénitentiaire renonce dorénavant au prélèvement d'une caution lorsqu'un détenu conclut un contrat de location pour un appareil TV. La location d'un téléviseur est ainsi plus rapide.*

Un détenu a contesté les conditions de location d'un appareil TV. L'établissement pénitentiaire demande en effet une caution de 100 francs et le paiement anticipé de trois mois de loyer. Par ailleurs, le contrat ne peut pas être conclu pour moins de trois mois. L'argent nécessaire doit être acquis en travaillant dans le pénitencier. La Surveillance des prix est d'avis que les détenus doivent ainsi attendre trop longtemps avant de pouvoir louer un téléviseur. En réponse à cette critique, l'établissement pénitentiaire a renoncé à la caution de 100 francs.

\*\*\*

### **PM 240/98 : Calculs de prix erronés**

*Les factures de service et réparation adressées à la Surveillance des prix sont fréquemment très élevées, parfois même inexplicablement élevées. Les erreurs de facturation n'apparaissent souvent que lorsqu'il s'agit de répondre aux questions de la Surveillance des prix.*

Une facture pour le raccordement d'une cuisinière à gaz a fait l'objet d'une contestation. Un tarif horaire de 200 francs a été communiqué oralement au mandant pour les travaux de montage. Ceux-ci ont duré environ 1½ h, mais le montant de 974 francs facturé pour le travail correspond effectivement à un tarif horaire de 650 francs. Les frais de déplacement et de matériel ont par contre été facturés conformément à l'offre.

Suite aux questions de la Surveillance des prix, la facture a été réduite de 831,50 francs avec la justification qu'une erreur de facturation avait eu lieu. Le tarif horaire pour les travaux de montage est de 95 francs. Comme le montage a, selon le protocole, effectivement duré 1½ h, le montant correct mis en compte pour le travail est de 142,50 francs.

\*\*\*

### **PM 41/97 : Taxe d'élimination des ordures ménagères**

*Les cas dans lesquels la Surveillance des prix et les entreprises incriminées analysent le problème et recherchent ensemble des solutions de baisse du prix sont particulièrement satisfaisants.*

Un annonceur a dénoncé, au début 1997, le niveau élevé de la taxe sur les sacs poubelle du district de Horgen. La Surveillance des prix a donc analysé le prix de l'incinération facturé par l'UIOM de Horgen et invité les représentants de l'association pour le traitement des déchets du district de Horgen pour discuter des résultats de l'analyse. L'appréciation de la situation de l'UIOM de Horgen par cette association s'est révélée semblable à celle de la Surveillance des prix. Dans le cadre de la discussion, différentes possibilités d'économies se sont matérialisées. Après la séance, les représentants de l'association les ont résumées dans un catalogue de mesures, sur la base duquel une solution amiable a finalement été trouvée : Tant la taxe par sac dans le district de Horgen que le prix de l'incinération des ordures ménagères facturé aux communes du district par l'UIOM de Horgen ont été abaissés de 10 pour cent au début 1999.

## **IV.    LEGISLATION ET INTERVENTIONS PARLEMENTAIRES**

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

### **1.    Législation**

#### **1.1.   Lois**

Loi fédérale sur l'assurance-maladie;

Arrêté fédéral sur les subsides fédéraux dans l'assurance-maladie;

Loi fédérale sur les agents thérapeutiques;

Loi sur le marché de l'électricité;

Loi fédérale sur la météorologie et la climatologie;

Loi fédérale sur la responsabilité civile en matière d'ouvrages d'accumulation;

Arrêté fédéral sur les moyens financiers mis à disposition de l'agriculture dans les années 2000-2003 ;

Loi fédérale sur la libre circulation des avocats;

Loi fédérale sur le Tribunal fédéral;

Loi fédérale sur la prévoyance professionnelle du personnel fédéral.

#### **1.2.   Ordonnances**

Ordonnance sur l'assurance-maladie;

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

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

Ordonnance sur le calcul des coûts et le classement des prestations dans l'assurance-maladie;

Liste des analyses;

Ordonnance sur l'assurance-accidents;

Ordonnance sur la sécurité et la protection de la santé des travailleurs dans les travaux de construction;

Ordonnance sur le contrôle du sang, des produits sanguins et des transplants;

Ordonnance sur l'organisation du gouvernement et de l'administration;

Ordonnance d'organisation du Département fédéral de l'économie;

Ordonnance sur l'indication des prix;

Dispositions d'exécution de la nouvelle loi sur l'agriculture (37 ordonnances);

Ordonnance sur les émoluments de vérification;

Ordonnance sur les émoluments d'accréditation de l'Office fédéral de métrologie;

Ordonnance sur les installations de télécommunication;

Ordonnance sur la gestion des fréquences et les concessions de radiocommunication;

Ordonnance sur les ressources d'adressage dans le domaine des télécommunications;

Ordonnance sur les redevances dans le domaine des télécommunications;

Ordonnance sur les émoluments dans le domaine de l'énergie nucléaire;

Ordonnance sur l'inspection fédérale des installations à courant fort;

Ordonnance sur les substances dangereuses pour l'environnement;

Ordonnance sur la protection des eaux contre les liquides pouvant les polluer;

Ordonnance sur la protection des sols contre les atteintes;

Ordonnance sur le niveau des taxes anticipées d'élimination des piles et accumulateurs;

Ordonnance sur la taxe d'incitation sur les composés organiques volatiles;

Ordonnance fixant le taux de l'impôt sur la bière;

Ordonnance sur les droits de douane applicables aux marchandises provenant de l'AELE et de la CE.

## **2. Interventions parlementaires**

### **2.1. Motions**

Motion Simmen. Médicaments. Importations parallèles et substitutions par des produits génériques.

Motion Cavalli. Importations parallèles de médicaments.

Motion Wiederkehr. Importations parallèles et réimportations de médicaments.

Motion David. Formes de distribution de médicaments susceptibles d'en abaisser les coûts.

Motion Commission de la sécurité sociale et de la santé publique CN. Pour des médicaments moins chers.

Motion Delalay. Compétitivité de l'énergie hydroélectrique.

Motion Kofmel. Modification de la loi sur la protection des eaux.

Motion Tschopp. Retrait de Visana des cantons à haut risque. Conséquences.

Motion Widrig. Equité de la redevance perçue par Pro Litteris.

### **2.2. Postulats**

Postulat Aguet. Protection des eaux. Passage en douceur d'un domaine réglementé vers la dérégulation.

Postulat Büttiker. Indice des prix à la consommation. Harmonisation entre la Suisse et l'UE.

Postulat Grendelmeier. Abus de situations de monopole.

Postulat Meier Samuel. Prix des médicaments. Surveillance et publication.

### **2.3. Interpellations**

Interpellation Borer. Recours administratif prévu par l'art. 53 1<sup>er</sup> al., LAMal.

Interpellation Guisan. Assurance-maladie: Surfacturation des primes et compensation intercantonale.

Interpellation Marty Dick. Directive manquante pour la comptabilité et la statistique des hôpitaux. Rôle de la Surveillance de prix.

Interpellation Saudan. Tarifs appliqués en matière de soins privés. Rôle respectif des associations professionnelles, de la Surveillance des prix et de la Commission de la concurrence.

Interpellation Gysin Hans Rudolf. Mise au point de la convention fixant le prix des médicaments.

## **2.4 Questions ordinaires**

Question ordinaire Vollmer. Prix des médicaments. Négociations.

## **V. RAPPORTS ET ETUDES**

Dans ce chapitre sont publiés les rapports et études du Surveillant des prix.

### **1. Le marché suisse de l'eau : Coûts et prix. Principaux résultats d'une enquête de la Surveillance des prix**

#### **1.1. Introduction**

Les tarifs de l'eau constituent, pour la Surveillance des prix, un thème régulier d'une importance croissante. Beaucoup de réseaux devront être assainis ces prochaines années. On peut donc s'attendre à des hausses de tarifs correspondantes. Les données relevées en 1997 dans le cadre d'une enquête nationale permettent au Surveillant des prix d'une part de se préparer aux hausses de prix à venir et d'autre part, d'apprécier les nouvelles demandes sur la base d'une analyse comparative.

Sur les 211 questionnaires envoyés, 169 ont été retournés. 163 questionnaires ont pu être évalués bien qu'ils présentaient parfois d'importantes lacunes. Cela correspond à un taux de réponse de 77 %. Selon la statistique de la Société Suisse de l'Industrie du Gaz et des Eaux (SSIGE), environ 1'100 mios de m<sup>3</sup> d'eau potable sont captés chaque année en Suisse. L'eau captée recensée dans le cadre de l'enquête atteint près de 400 mios de m<sup>3</sup>. Celle-ci couvre donc environ un tiers du marché suisse.

#### **1.2. Captage et réseau d'eau**

L'eau potable provient du sol, de sources ou de lacs. 154 participants ont indiqué la provenance de l'eau. La moitié des entreprises d'approvisionnement en eau tirent leur eau potable tant du sol que de sources. La relation entre eau souterraine, eau de sources et eau de lacs de notre échantillon diffère quelque peu de celle de la statistique SSIGE. Selon la SSIGE, l'eau potable provient à 40 % du sol, à 40 % de sources et seulement à 20 % de lacs. Selon notre échantillon, la part d'eau potable provenant de lacs est nettement plus élevée, Genève et Zurich faisant partie de l'échantillon. Genève pompe environ 50 mios de m<sup>3</sup> et Zurich environ 43 mios de m<sup>3</sup> du lac, ce qui correspond déjà

à un quart de l'eau potable recensée dans l'enquête. Le traitement de l'eau des lacs est en général plus onéreux que celui de l'eau souterraine ou de l'eau de sources.

Les entreprises d'approvisionnement en eau de l'échantillon captent elles-mêmes 88 % de leur eau potable et achètent les 12 % restants à d'autres entreprises. 20 % de l'eau potable est livrée gratuitement (principalement pour les fontaines et le service du feu) ou perdue. Moins de 80 % de l'eau potable est vendue. 159 participants à l'enquête ont donné des indications relatives au traitement de l'eau. 66 d'entre eux affirment n'effectuer aucun traitement. Les procédures de traitement les plus courantes sont l'adjonction de chlore et la désinfection par UV. Les procédures se distinguent par des coûts différents. L'adjonction d'ozone ainsi que la combinaison de différentes méthodes de traitement sont comparativement chères.

En plus de la provenance de l'eau, le réseau influence les coûts de l'approvisionnement. Les différences d'altitude, la consommation journalière maximale, l'âge et la taille du réseau ainsi que le nombre de raccordements sont des facteurs de coûts possibles. Parmi les 156 participants qui ont donné des indications relatives à la différence d'altitude, 62 ont de faibles différences d'altitude à surmonter (60 m maximum). 37 font état de différences d'altitude variant entre 60 et 120 m, 57 de différences supérieures à 120 m, ce qui nécessite de nombreux réservoirs. En règle générale, on utilise un réservoir par 60 m de dénivellation. L'entreprise d'approvisionnement en eau doit également pouvoir faire face aux pointes de la demande. La relation entre la consommation journalière moyenne et maximale des 122 entreprises qui ont donné les informations correspondantes se monte, en moyenne, à 1:1,7. L'âge du réseau des diverses entreprises d'approvisionnement en eau varie considérablement. On peut s'attendre à ce qu'un réseau ancien enregistre plus d'interruptions qu'un réseau nouveau et occasionne ainsi des coûts d'entretien plus élevés. La longueur du réseau et le nombre d'abonnés varient également considérablement. La distribution de ces deux grandeurs est cependant fortement biaisée positivement. Cela se révèle par des valeurs moyennes nettement supérieures aux valeurs médianes correspondantes. Les moyennes se montent à 80,6 km respectivement 2'549 abonnés alors que les médianes ne sont que de 48,5 km respectivement 1'422 abonnés. Par contre, le nombre d'abonnés par kilomètre de réseau se distribue de manière presque symétrique. La moyenne est de 31,2, la médiane de 30,0 abonnés par km.

Le compteur d'eau fait partie du réseau. La mesure dans laquelle les coûts de la distribution d'eau sont en relation avec les compteurs dépend d'une part du rythme de révision et d'autre part de la participation aux coûts des abonnés. Les révisions s'effectuent, en moyenne, chez les 141 entreprises ayant répondu à cette question, toutes les 13,9 années. 157 entreprises ont donné des indications sur la participation aux coûts. Dans 89 % des cas, l'entreprise supporte les coûts d'achat et d'entretien du compteur, dans 8 % des cas ces coûts sont à la charge du propriétaire. Dans les 3 % de cas restants, le propriétaire supporte les coûts d'achat et l'entreprise l'entretien. Les coûts d'installation sont dans 50 % des cas soit à la charge de l'entreprise soit à celle du propriétaire.

### **1.3. Eléments de coûts**

#### **1.3.1. Standardisation des éléments de coûts**

Comme on pouvait s'y attendre, il existe une forte corrélation entre les coûts totaux d'une entreprise d'approvisionnement en eau et la quantité d'eau vendue. Le coefficient de corrélation de l'ensemble de l'échantillon est de + 0,9. Il faut néanmoins relever que quelques valeurs extrêmes peuvent considérablement fausser cette corrélation. Dans l'échantillon à disposition quelques valeurs extrêmes existent. Ainsi, la médiane des coûts totaux atteint à peine 1 million de francs, le maximum étant cependant plus de cent fois supérieur à ce montant. 13 des 145 entreprises ayant donné des informations à ce sujet font état de coûts totaux supérieurs à Fr. 5 millions. Le coefficient de corrélation ne se réduit cependant que marginalement s'il est calculé sur la base d'un échantillon épuré des 13 entreprises précédemment citées : Avec + 0,8 la corrélation reste élevée. Comme la grandeur des différentes entreprises d'approvisionnement varie considérablement, cette forte corrélation sera utilisée ci-après pour standardiser les coûts avec le nombre de m<sup>3</sup> d'eau vendus et augmenter ainsi la comparabilité des différentes entreprises.

Fondamentalement, une standardisation des coûts avec le nombre d'abonnés ou le nombre de kilomètres du réseau serait également envisageable. La corrélation entre les coûts totaux d'une part et le nombre d'abonnés, respectivement les kilomètres de réseau, d'autre part, se situe au même niveau que celle entre les coûts totaux et les ventes d'eau. Une standardisation des coûts avec le nombre d'abonnés ou les kilomètres de réseau dans le but d'augmenter la comparabilité n'est cependant que peu sensée puisque les coûts par abonné ou par kilomètre de réseau sont déjà dépendants du fait qu'une entreprise approvisionne une

ville ou une zone rurale en eau potable. Par contre, les coûts par m<sup>3</sup> sont une grandeur économique adéquate et par ailleurs facile à interpréter.

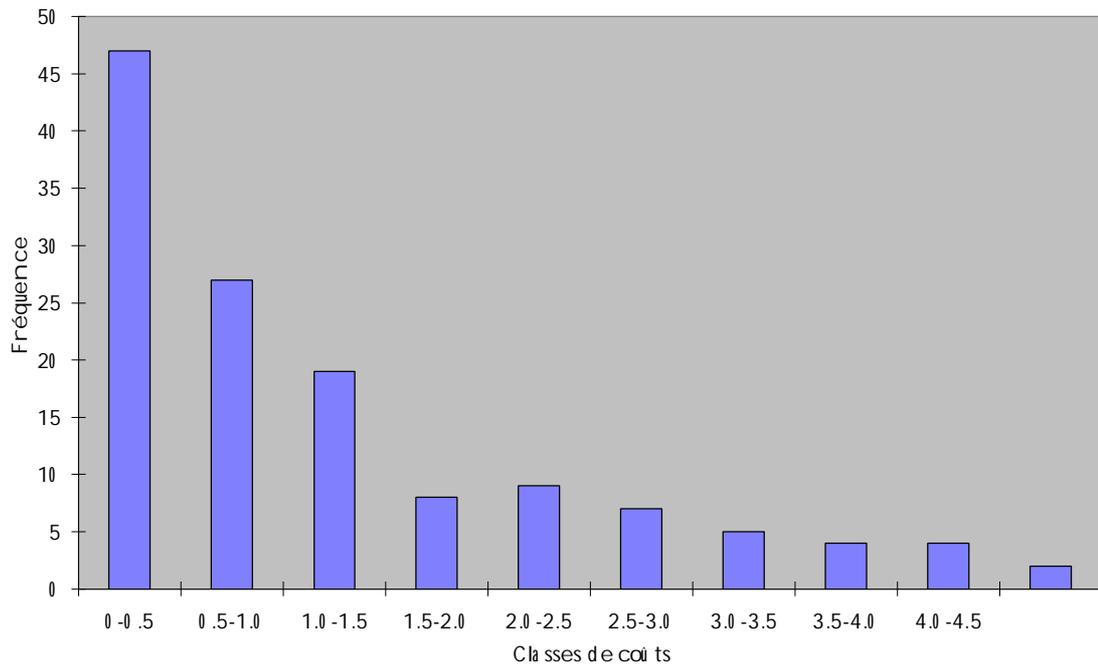


Figure 1 : Histogramme des coûts (en mios. Fr.)

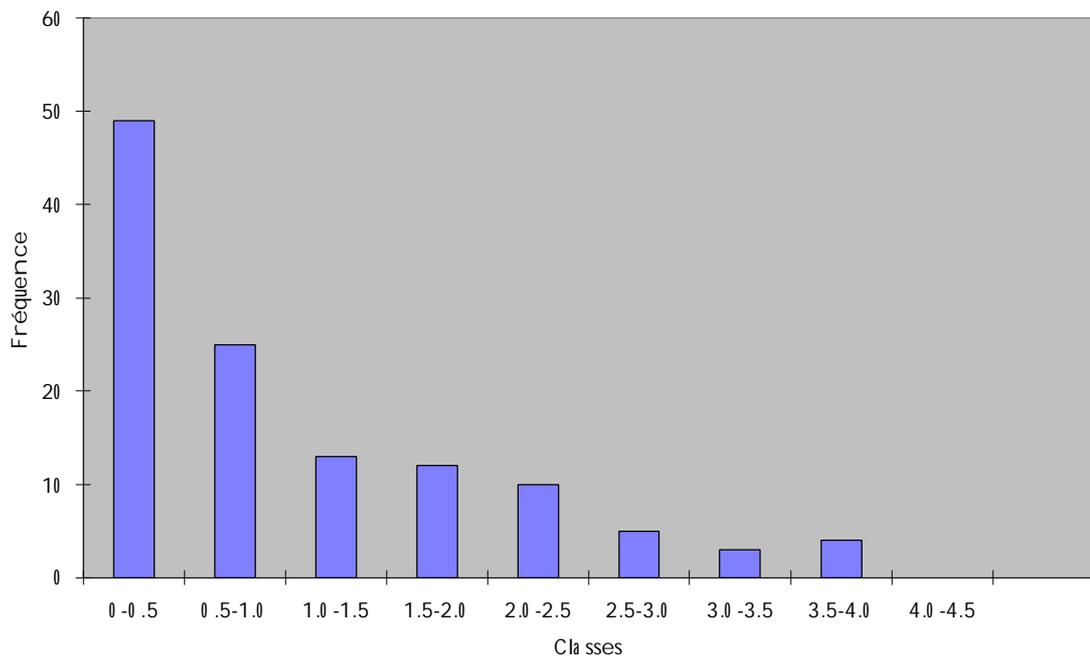


Figure 2 : Histogramme des m<sup>3</sup> d'eau vendus (en mios. m<sup>3</sup>)

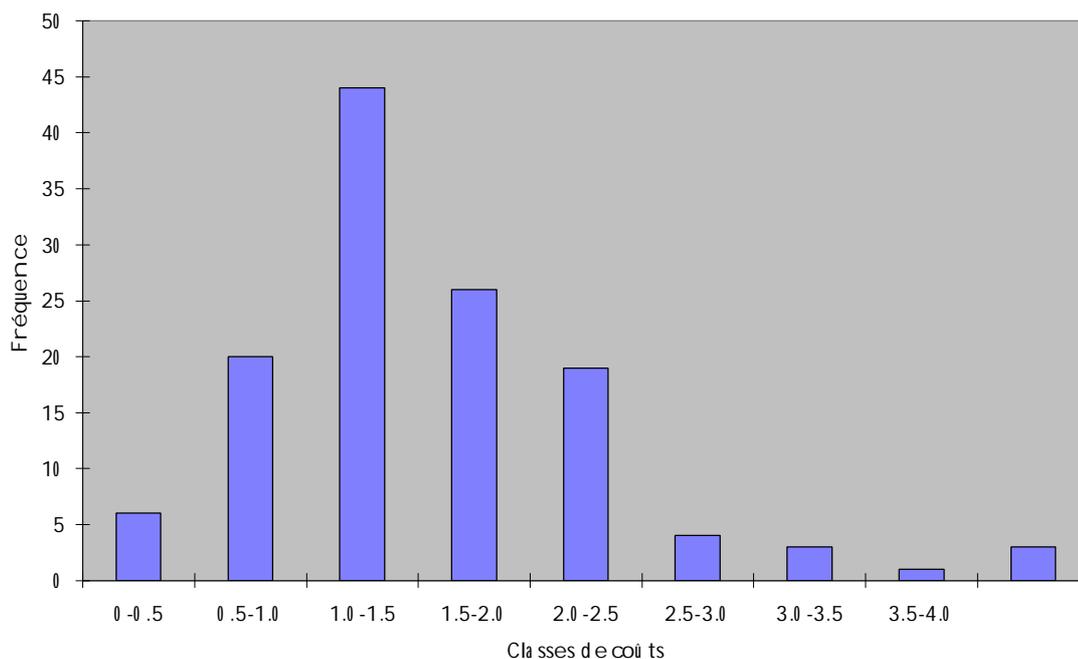


Figure 3 : Histogramme des coûts par m<sup>3</sup> d'eau vendu (en Fr./m<sup>3</sup>)

Les figures 1 et 2 représentent la distribution des coûts totaux et de m<sup>3</sup> vendus. Pour faciliter la représentation graphique et augmenter quelque peu leur signification, les deux histogrammes se basent sur l'échantillon limité (entreprises dont les coûts totaux sont au maximum de 5 millions de francs). Les deux distributions sont, également sans les 13 "grandes entreprises", considérablement biaisées positivement. La figure 3 montre la distribution des coûts totaux par m<sup>3</sup> vendu. Cet histogramme se base sur l'échantillon total c'est-à-dire sur les 134 entreprises qui ont donné des indications tant sur leurs coûts totaux que sur leurs ventes d'eau. La distribution des coûts totaux par m<sup>3</sup> d'eau vendu demeure certes quelque peu biaisée positivement, mais elle se rapproche considérablement d'une distribution symétrique.

Dans le cadre de l'enquête, des données relatives aux coûts suivants ont été demandées : Charges de personnel, charges d'exploitation, amortissements et intérêts passifs, provisions, réserves, taxes de concession, livraisons gratuites, prestations de tiers et autres coûts. Les réponses relatives aux provisions, réserves, taxes de concession, livraisons gratuites, prestations de tiers et autres coûts sont mises en doute. Dans la plupart des cas, aucune indication n'a été faite ou des valeurs nulles ont été indiquées. C'est pourquoi les constatations suivantes se limitent aux coûts totaux, aux charges de personnel, aux charges d'exploitation, aux amortissements ainsi qu'aux intérêts passifs.

Le tableau 1 présente les valeurs minimum, médiane, moyenne et maximum de chaque genre de coûts par m<sup>3</sup> d'eau vendu. Malgré la standardisation, la distribution des coûts est visiblement influencée par des valeurs extrêmes.

| <b>Tab. 1 : Dispersion des genres de coûts par m<sup>3</sup> d'eau vendu</b> |          |          |          |          |
|--|----------|----------|----------|----------|
|  | Minimum  | Médiane  | Moyenne  | Maximum  |
| Coûts totaux par m <sup>3</sup>  | Fr. 0,28 | Fr. 1,35 | Fr. 1,60 | Fr. 7,20 |
| C. de personnel par m <sup>3</sup>   | Fr. 0,00 | Fr. 0,22 | Fr. 0,29 | Fr. 2,35 |
| C. d'exploitation par m <sup>3</sup>   | Fr. 0,05 | Fr. 0,44 | Fr. 0,55 | Fr. 2,16 |
| Amortissements par m <sup>3</sup>  | Fr. 0,00 | Fr. 0,30 | Fr. 0,36 | Fr. 2,62 |
| Intérêts passifs par m <sup>3</sup>  | Fr. 0,00 | Fr. 0,13 | Fr. 0,19 | Fr. 2,34 |

### 1.3.2. Hypothèses relatives à l'importance des coûts

Sur la base des observations du paragraphe 2 "captage et réseau d'eau", plusieurs hypothèses concernant l'importance des différents facteurs de coûts peuvent être posées et examinées :

Les coûts de l'approvisionnement en eau par m<sup>3</sup> vendu sont d'autant plus hauts que

*Hypothèse No. 1:* la part d'eau de lacs est importante,

*Hypothèse No. 2:* la part de production propre est faible,

*Hypothèse No. 3:* la part des pertes d'eau est importante,

*Hypothèse No. 4:* la part des livraisons gratuites est importante,

*Hypothèse No. 5:* la part d'eau vendue est faible,

*Hypothèse No. 6:* la différence d'altitude à surmonter est importante,

*Hypothèse No. 7:* la relation entre la consommation d'eau moyenne et maximale est forte,

*Hypothèse No. 8:* le réseau est vieux,

*Hypothèse No. 9:* les interruptions annuelles sur le réseau sont nombreuses,

*Hypothèse No. 10:* le réseau est étendu,

*Hypothèse No. 11:* le nombre d'abonnés est élevé,

*Hypothèse No. 12:* la densité de raccordements est faible,

*Hypothèse No. 13:* les révisions du compteur sont proches dans le temps.

Les coûts de l'approvisionnement en eau par m<sup>3</sup> vendu sont plus hauts,

*Hypothèse No. 14:* si l'eau doit être traitée,

*Hypothèse No. 15:* si un renouvellement est prévu,

*Hypothèse No. 16:* si le propriétaire de l'immeuble ne paie ni l'achat ni l'entretien du compteur d'eau,

*Hypothèse No. 17:* si le propriétaire de l'immeuble ne paie pas l'installation du compteur d'eau.

Les investissements effectués ainsi que les subventions obtenues jouent également un rôle: Les coûts de l'approvisionnement en eau par m<sup>3</sup> vendu sont d'autant plus élevés que

*Hypothèse No. 18:* la part de subventions aux investissements bruts est faible.

Une possibilité simple pour apprécier si une hypothèse doit être rejetée consiste en l'analyse des différents coefficients de corrélation et plus particulièrement de leurs signes. Le calcul de coefficients de corrélation fiables suppose en général une distribution normale (*bivariée*) des grandeurs utilisées. Cette condition n'est pas remplie dans tous les cas. C'est pourquoi on utilise ici un test de signification pour les coefficients de corrélation qui réagit bien aux atteintes portées aux conditions préalables de la distribution<sup>21</sup>. Le test t utilisé analyse si un coefficient de corrélation est significativement différent de zéro. Le tableau 2 résume les réponses disponibles pour le calcul des coefficients de corrélation, les coefficients de corrélation et le résultat du test t. La dernière colonne indique si le signe des coefficients de corrélation est crédible ou non.

Seuls les coefficients de corrélation des hypothèses 2, 3, 4, 5, 9, et 13 sont significativement différents de zéro, quoique le signe de l'hypothèse 4 ne soit pas crédible. Il faut plutôt s'attendre à ce que les coûts totaux par m<sup>3</sup> d'eau vendu soient d'autant plus élevés que la quantité d'eau livrée gratuitement est importante. Ce signe inattendu pour l'hypothèse 4 pourrait s'expliquer par le fait que les entreprises d'approvisionnement en eau dont les coûts totaux par m<sup>3</sup> sont comparativement faibles sont plus enclines à effectuer des livraisons gratuites. Les signes des coefficients de corrélation relatifs aux hypothèses 7, 8 et 18 ne sont également pas crédibles, ce qui ne joue aucun rôle puisque les coefficients ne sont de toutes façons pas significativement

---

<sup>21</sup> Cf. Bortz, Jürgen: "Statistik für Sozialwissenschaftler", p. 197ss, Springer-Verlag, 1993, Berlin.

différents de zéro. Ni le coefficient de corrélation de l'hypothèse 10, ni celui de l'hypothèse 11 ne sont significativement différents de zéro. En d'autres termes, les coûts totaux par m<sup>3</sup> vendu ne dépendent ni de la longueur du réseau ni du nombre d'abonnés. Une comparaison des coûts totaux par m<sup>3</sup> vendu entre des entreprises d'approvisionnement en eau de taille différente est ainsi recevable.

**Tab. 2 : Corrélation des coûts totaux par m<sup>3</sup> d'eau vendu**

| Hypothèse No. | Mots clé                             | Réponse disponibles | Corrélation | test t   | Crédibilité des signes |
|---------------|--------------------------------------|---------------------|-------------|----------|------------------------|
| 5             | Part d'eau vendue                    | 127                 | -0,308      | -3,623** | ☺                      |
| 4             | Part de livraisons gratuites         | 100                 | -0,277      | -2,849** | ☹                      |
| 2             | Part de production propre            | 128                 | -0,264      | -3,078** | ☺                      |
| 9             | Nombre d'interruption de réseau      | 130                 | +0,218      | +2,522** | ☺                      |
| 3             | Part de pertes d'eau                 | 119                 | +0,201      | +2,225*  | ☺                      |
| 13            | Intervalle de révision des compteurs | 119                 | -0,175      | -1,923*  | ☺                      |
| 7             | Relation consommation max./Ø         | 104                 | -0,154      | -1,577   | ☹                      |
| 17            | Installation compteur d'eau          | 130                 | +0,144      | +1,650   | ☺                      |
| 6             | Différence d'altitude                | 132                 | +0,126      | +1,445   | ☺                      |
| 15            | Projets de renouvellement            | 129                 | +0,109      | +1,235   | ☺                      |
| 10            | Longueur du réseau                   | 125                 | +0,107      | +1,197   | ☺                      |
| 11            | Nombre d'abonnés                     | 130                 | +0,104      | +1,180   | ☺                      |
| 1             | Part d'eau de lacs                   | 121                 | +0,090      | +0,981   | ☺                      |
| 18            | Part de subventions                  | 114                 | +0,059      | +0,630   | ☹                      |
| 16            | Achat/entretien compteur             | 130                 | +0,037      | +0,419   | ☺                      |
| 8             | Age du réseau                        | 115                 | -0,035      | -0,374   | ☹                      |
| 14            | Traitement de l'eau                  | 131                 | +0,032      | +0,368   | ☺                      |
| 12            | Densité des raccords                 | 113                 | -0,001      | -0,013   | ☺                      |

☺ : Le signe du coefficient est crédible  
 ☹ : Le signe du coefficient n'est pas crédible  
 \*\* : Le coefficient de corrélation est significativement différent de zéro au seuil d'erreur de 1 %  
 \* : Le coefficient de corrélation est significativement différent de zéro au seuil d'erreur de 5 %.

*Au total les corrélations doivent être qualifiées de très faibles. Seuls peu de facteurs peuvent se voir attribuer une importance au niveau des coûts. Il semble néanmoins que la part d'eau vendue, la part de production propre, le nombre d'interruptions sur le réseau et éventuellement encore la part des pertes d'eau ainsi que la périodicité des révisions du compteur influencent considérablement les coûts totaux par m<sup>3</sup> d'eau vendu<sup>22</sup>.*

### 1.3.3. Tableau de distribution des genres de coûts par m<sup>3</sup> d'eau vendu

On cherche un instrument simple permettant d'apprécier si, en comparaison, une entreprise d'approvisionnement en eau a des coûts élevés ou non. Pour augmenter la comparabilité entre les entreprises, les coûts par m<sup>3</sup> d'eau vendu sont à nouveau pris comme point de départ. On déduit du tableau 1 que tous les genres de coûts présentent une distribution biaisée positivement : Premièrement, la moyenne est toujours supérieure à la médiane, deuxièmement, le maximum est toujours plusieurs fois supérieur à la moyenne. Les genres de coûts par m<sup>3</sup> vendu ne sont donc pas distribués de manière normale et le calcul des intervalles de confiance sur la base d'écart types n'est ainsi pas adéquat.

| <b>Tab. 3 : Tableau de distribution des genres de coûts par m<sup>3</sup> d'eau vendu</b> |               |          |          |          |          |
|---|---------------|----------|----------|----------|----------|
| Genre de coûts  | Valeurs seuil |          |          |          |          |
|   | 50 %          | 60 %     | 70 %     | 80 %     | 90 %     |
| Coûts totaux par m <sup>3</sup>   | Fr. 1,37      | Fr. 1,66 | Fr. 1,91 | Fr. 2,15 | Fr. 2,44 |
| C. de personnel par m <sup>3</sup>  | Fr. 0,22      | Fr. 0,29 | Fr. 0,35 | Fr. 0,43 | Fr. 0,56 |
| C. d'exploitation par m <sup>3</sup>  | Fr. 0,44      | Fr. 0,55 | Fr. 0,61 | Fr. 0,81 | Fr. 0,97 |
| Amortissements par m <sup>3</sup>   | Fr. 0,30      | Fr. 0,35 | Fr. 0,45 | Fr. 0,54 | Fr. 0,73 |
| Intérêts passifs par m <sup>3</sup>   | Fr. 0,13      | Fr. 0,16 | Fr. 0,22 | Fr. 0,29 | Fr. 0,38 |

Le calcul d'un tableau de distribution sur la base de percentiles est une alternative simple. Le x<sup>ème</sup> percentile est la valeur de la variable qui coupe x % de la distribution. Ainsi, par exemple, le 80<sup>ème</sup> percentile indique le seuil au-dessus duquel se situe le 20 % des observations les plus élevées. Le calcul de différentes valeurs seuil permet de représenter la distribution sous forme de

<sup>22</sup> Dans une étape suivante, on a analysé si les grandeurs importantes permettaient éventuellement d'expliquer les coûts standardisés dans leur ensemble. Pour cela, des modèles de régressions linéaires simples ont été estimés. Les coûts totaux par m<sup>3</sup> d'eau vendu ne peuvent cependant pas être raisonnablement expliqués par ces 5 variables. C'est pourquoi on renonce à la représentation de ces modèles.

tableau. Comme les entreprises d'approvisionnement en eau ayant des coûts par m<sup>3</sup> supérieurs à la moyenne nous intéressent, le tableau 3 ne résume que les valeurs seuil pour le 50 % des valeurs les plus élevées.

Le tableau 3 permet de savoir relativement rapidement si une entreprise d'approvisionnement en eau a des coûts par m<sup>3</sup> vendu comparativement élevés et, dans ce cas, si cela est dû à un genre de coûts particulier. Si, par exemple, les coûts totaux par m<sup>3</sup> vendu d'une entreprise se montent à Fr. 2,20, ils sont comparativement élevés (l'entreprise appartient aux 20 % des entreprises ayant les coûts totaux par m<sup>3</sup> vendu les plus élevés). Si, par ailleurs, les amortissements par m<sup>3</sup> vendu se montent à 80 centimes (l'entreprise appartient aux 10 % des entreprises ayant les amortissements par m<sup>3</sup> vendu les plus élevés), cela signifie que les amortissements très élevés sont la cause des coûts totaux élevés et que la méthode d'amortissement de l'entreprise doit faire l'objet d'un examen.

Les valeurs seuil du tableau 3 ne sont naturellement pas totalement stables. Elles peuvent se modifier si les valeurs sont recalculées sur la base d'un échantillon partiel d'entreprises ayant participé à l'enquête. Par exemple, un nouveau tableau ne prenant en considération que les entreprises pompant l'eau de lacs peut être calculé. L'importance de la modification des valeurs seuil dépend des critères utilisés pour la fragmentation de l'échantillon lors de la nouvelle calculation. Pour se faire une idée de la fiabilité des valeurs seuil figurant dans le tableau ci-dessus, de nouveaux tableaux ont été calculés sur la base de 40 différents échantillons partiels. Ce procédé a conduit aux conclusions suivantes :

- En général, les valeurs seuil des *coûts totaux par m<sup>3</sup> vendu*, calculées sur la base d'échantillons partiels d'entreprises d'approvisionnement en eau, ne se modifient que peu ( $\pm 10\%$ ) par rapport à celles du tableau 3. Si l'échantillon choisi est très petit (par exemple celui des 13 entreprises aux coûts totaux supérieurs à Fr. 5 mio. ou celui des 22 entreprises dont la part de production propre est inférieure à 50 %) les possibilités d'écart sont plus importantes ( $\pm 20\%$ ).
- De manière générale, les valeurs seuil *des amortissements, des charges de personnel et des charges d'exploitation par m<sup>3</sup> vendu* se modifient plus fortement ( $\pm 15\%$ ) par rapport à celles du tableau 3 que les valeurs relatives aux coûts totaux par m<sup>3</sup> vendu lorsqu'elles sont recalculées sur la base d'un échantillon partiel d'entreprises. Les valeurs seuil peuvent se modifier de manière significative ( $\pm 30\%$ ) particulièrement lorsque les

échantillons partiels sont formés selon les critères *nombre d'abonnés, m<sup>3</sup> d'eau vendus, kilomètres de réseau ou interruptions sur le réseau* (par exemple les 51 entreprises avec moins de 1'000 abonnés ou les 77 entreprises avec moins de 10 interruptions annuelles sur le réseau). Lorsque l'échantillon choisi est très petit, les écarts peuvent à nouveau être plus importants.

- Les valeurs seuil des *intérêts passifs par m<sup>3</sup> vendu* se modifient en général fortement ( $\pm 30\%$ ) par rapport à celles du tableau 3 lorsqu'elles sont recalculées sur la base d'un échantillon partiel et cela indépendamment des critères servant à déterminer l'échantillon partiel. Ces valeurs seuil ne doivent donc être utilisées qu'avec prudence.

La constatation que les valeurs seuil des coûts totaux par m<sup>3</sup> vendu ne se modifient de manière générale que peu lorsqu'elles sont calculées sur la base d'échantillons partiels recoupe les résultats de l'alinéa 3.2 ci-devant qui ne font ressortir qu'une faible dépendance des facteurs potentiels de coûts considérés.

Il s'est par contre révélé que les valeurs seuil des genres de coûts par m<sup>3</sup> vendu se modifient considérablement lorsqu'elles se basent plus particulièrement sur des échantillons partiels déterminés à l'aide d'un critère reflétant sous une forme quelconque la taille du réseau (nombre d'abonnés, m<sup>3</sup> vendus, kilomètres de réseau ou interruptions sur le réseau). Il est donc recommandé, dans une deuxième étape, de calculer les valeurs seuil sur la base d'un échantillon partiel ne contenant que des entreprises de grandeur comparable. Puisque les genres de coûts par m<sup>3</sup> vendu sont, sans exception, biaisés positivement (cf. tableau 1), et que, par conséquent, les valeurs élevées représentent un problème au niveau de la comparabilité, une limitation unilatérale de l'échantillon de départ devrait normalement (c'est-à-dire à l'exception des très grandes entreprises) suffire. Une entreprise de distribution d'eau ne sera, par exemple, comparée qu'avec des entreprises disposant au maximum de deux fois plus d'abonnés, de m<sup>3</sup> vendus, de kilomètres de réseau et dont les interruptions sur le réseau sont au maximum deux fois plus nombreuses.

*L'utilisation du tableau 3 nécessite la prise en considération des points suivants :*

- a) Le tableau 3 peut servir à un premier positionnement de l'entreprise en fonction des coûts par m<sup>3</sup> vendu.*
- b) Les valeurs seuil des coûts totaux par m<sup>3</sup> vendu du tableau 3 sont en général fiables.*

- c) *Les valeurs seuil des frais de personnel et d'exploitation ainsi que des amortissements par m<sup>3</sup> vendu devraient être recalculées, dans une deuxième étape, sur la base d'un échantillon partiel ne prenant en considération que des entreprises de grandeur semblable.*
- d) *Les valeurs seuil des intérêts passifs par m<sup>3</sup> d'eau vendu ne doivent être utilisées qu'avec prudence.*
- e) *Chaque entreprise de distribution d'eau représente en quelque sorte un cas particulier. Un tableau de distribution permet certes de déterminer où des coûts élevés existent mais ne permet cependant pas d'affirmer que les coûts sont trop hauts ou qu'ils ne peuvent être mis en doute.*

#### 1.4. Tarifs et structure tarifaire

##### 1.4.1. Vue d'ensemble

Les structures tarifaires sur le marché de l'eau sont extrêmement hétérogènes. Ainsi, des taxes de mise en exploitation, des taxes de raccordement, des taxes de base ou de puissance, des taxes pour le compteur d'eau et pour la consommation excédentaire, des prix forfaitaires ou des taxes de consommation sont prélevés. Le tableau 4 donne une vue d'ensemble sur le nombre d'entreprises parmi les 163 ayant participé à l'enquête qui connaissent un genre déterminé de taxes ou de prix.

| Tab. 4 : Vue d'ensemble des tarifs         |                    |
|--|--------------------|
| Taxes et prix                              | Nombre (Total 163) |
| Taxe de mise en exploitation               | 42                 |
| Taxe de raccordement                       | 146                |
| Taxe de puissance / taxe de base           | 113                |
| Prix forfaitaires                          | 13                 |
| Taxe pour le compteur                      | 66                 |
| Taxe de consommation (Fr./m <sup>3</sup> ) | 139                |
| Taxe pour la consommation de pointe        | 0                  |
| Taxe pour consommation excédentaire        | 6                  |
| Autres (Taxe pour " Sprinkler " etc.)      | 37                 |

Non seulement la structure des tarifs est hétérogène, mais la base de calcul des divers prix et taxes n'est également pas uniforme. Ainsi, la valeur d'assurance immobilière, l'estimation fiscale, la valeur actuelle, la cubature de l'immeuble, la surface

du terrain ou le nombre de raccordements – la liste n'est pas exhaustive – peuvent servir de base au calcul de la taxe de base. La taxe de consommation, qui se rapporte à la consommation en  $m^3$ , est la seule taxe qui se calcule de manière identique partout. La moyenne se monte à Fr. 1,07 par  $m^3$ , la médiane à Fr. 1.- par  $m^3$ . La figure 4 représente la distribution des 139 taxes de consommation relevées dans le cadre de l'enquête.

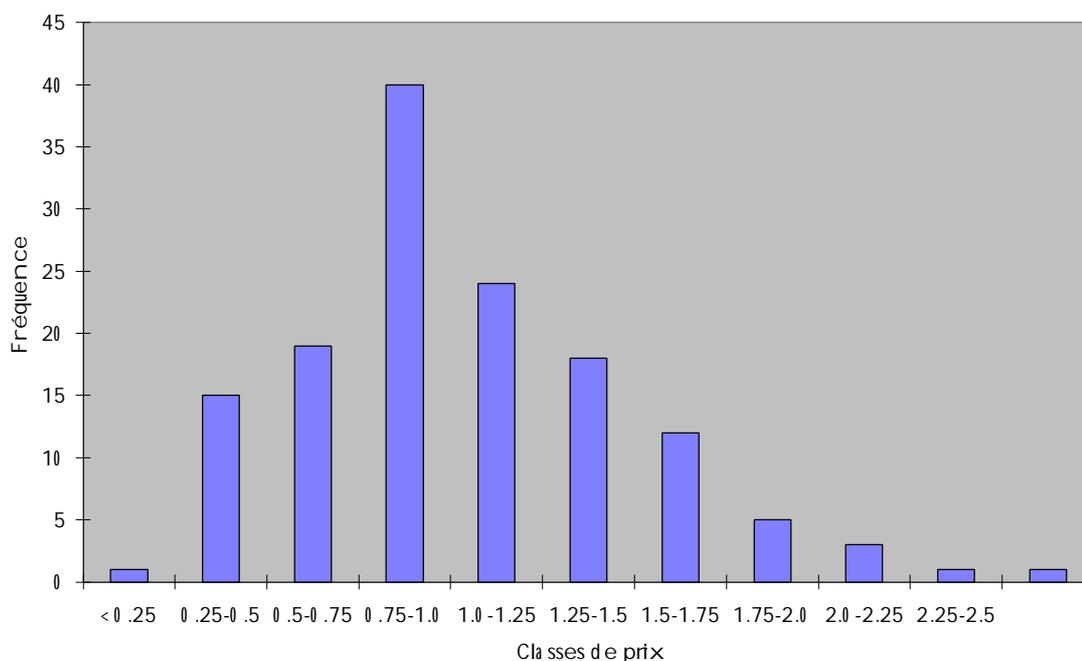


Figure 4 : Histogramme des taxes de consommation (en Fr./m<sup>3</sup>)

## 1.4.2. Structure des tarifs

### 1.4.2.1. Taxes uniques

La structure tarifaire ressortant des 110 questionnaires considérés ci-après est très diversifiée. Seuls 25,5 % des questionnaires appréciés font ressortir une taxe de mise en exploitation tandis que dans 90 % des cas une taxe de raccordement est prélevée. Une seule entreprise prélève une taxe de mise en exploitation sans taxe de raccordement.

| <b>Tab. 5 : Base de calcul des taxes de raccordement (68 questionnaires pris en considération)</b> |                          |        |
|--|--------------------------|--------|
| Base de calcul :   | Nombre de questionnaires | Part   |
| valeur d'assurance immobilière   | 35                       | 51,5 % |
| m <sup>3</sup> pièce   | 6                        | 8,8 %  |
| valeurs par unité de raccordement  | 3                        | 4,4 %  |
| unités raccordées  | 3                        | 4,4 %  |
| forfait  | 5                        | 7,4 %  |
| puissance du compteur  | 6                        | 8,8 %  |
| système mixte  | 10                       | 14,7 % |

Les autres entreprises prélèvent, lorsqu'une taxe de mise en exploitation est prévue, également une taxe de raccordement, 68 des 98 entreprises prélevant une taxe de raccordement donnent des indications concrètes sur son niveau. Les critères pour le prélèvement d'une taxe de raccordement peuvent être très différents. Le plus souvent néanmoins la taxe de raccordement est calculée sur la base de la valeur d'assurance immobilière (VAI). D'autres critères sont le nombre de valeurs par unité raccordée, les m<sup>3</sup> selon les normes SIA (cubature de l'immeuble), le nombre d'unité de logement raccordées, la puissance du compteur d'eau ou un mélange de différents critères (cf. tableau 5).

#### **1.4.2.2. Taxes périodiques**

La majorité des distributeurs d'eau connaissent une taxe de base et une taxe de consommation. Par taxes de base on entend toutes les taxes périodiques indépendantes de la consommation telles que la taxe de base en fonction de la valeur d'assurance immobilière, mais aussi la location du compteur. Les structures tarifaires peuvent être séparées en différentes catégories selon la base de calcul de la taxe de base (cf. tableau 6).

| <b>Tab. 6 : Base de calcul de la taxe de base (110 questionnaires pris en considération)</b> |                          |        |
|--|--------------------------|--------|
| Base de calcul   | Nombre de questionnaires | Part   |
| valeur d'assurance immobilière   | 6                        | 5,4 %  |
| raccordements ou appartements  | 28                       | 25,5 % |
| puissance du compteur  | 44                       | 40,0 % |
| système mixte  | 20                       | 18,2 % |
| sans taxe de base  | 12                       | 10,9 % |

Comme le montre le tableau 6, une grande partie des entreprises d'approvisionnement en eau ont une taxe de base dépendante de la puissance du compteur. La "taxe de base" est définie parfois comme location du compteur, parfois comme taxe de base, parfois encore partiellement comme taxe de base et partiellement comme location du compteur. Quoi qu'il en soit, cette taxe est dans les trois cas un montant fixe calculé sur la base de la puissance du compteur. Une autre catégorie importante est celle qui calcule la taxe de base en fonction du nombre de raccordements ou de compteurs avec une taxe supplémentaire par appartement. La taxe de base est moins fréquemment calculée sur la valeur d'assurance immobilière, ce qui n'est le cas que pour 5,4 % des questionnaires considérés. Cela peut être attribué au fait que la taxe de base selon la valeur d'assurance immobilière n'est en général pas prélevée comme taxe de base unique, mais souvent accompagnée d'autres taxes (par exemple location de compteur). Une partie des questionnaires considérés (10,9 %) ne font pas ressortir de taxe de base, mais seulement une taxe de consommation par m<sup>3</sup> d'eau.

#### **1.4.3. Calcul des prix moyens**

A l'aide d'un modèle nous avons calculé un prix moyen pour différentes catégories de consommateurs. Nous nous limitons ici à la présentation de deux exemples (un ménage d'une personne et une famille de quatre personnes). Par prix moyen nous entendons toujours le montant total de la facture annuelle divisé par la consommation d'eau en m<sup>3</sup>. 110 questionnaires contenant l'ensemble des renseignements sur les tarifs et faisant ressortir une structure tarifaire comparable sont à la base de ces calculs. Les trois paramètres suivants sont les variables du modèle :

1. *La consommation annuelle* : Combien de m<sup>3</sup> d'eau sont consommés en une année ?
2. *La valeur d'assurance immobilière (VAI)* : Quelle est la valeur d'assurance d'une maison individuelle ou d'un appartement dans un immeuble locatif ?
3. *Le nombre d'appartements* : S'agit-il d'une maison individuelle ou d'un immeuble locatif (pour quelques tarifs, le nombre de raccordements ou d'appartement est important) ?

Les figures 5 et 6 représentent graphiquement les prix moyens de 110 entreprises pour un ménage d'une personne (50 m<sup>3</sup>, maison individuelle, VAI Fr. 500'000) et une famille de 4 personnes (150 m<sup>3</sup>, immeuble locatif de 5 appartements, VAI Fr. 250'000). Pour obtenir une vue d'ensemble de la dispersion des prix dans les deux exemples, le tableau 7 donne les valeurs minimum, médiane, moyenne et maximum. La moyenne et la médiane sont relativement proches l'une de l'autre, ce qui permet de déduire que la distribution des prix est plus ou moins symétrique. La distribution des prix moyens pour les deux exemples fait l'objet des représentations graphiques des figures 7 et 8.

| <b>Tab. 7 : Dispersion du prix moyen par m<sup>3</sup> d'eau consommé</b> |          |          |          |          |
|---|----------|----------|----------|----------|
| Type de ménage  | Minimum  | Médiane  | Moyenne  | Maximum  |
| Ménage d'une personne   | Fr. 0,50 | Fr. 2,60 | Fr. 2,94 | Fr. 8,89 |
| Famille de 4 personnes  | Fr. 0,07 | Fr. 1,30 | Fr. 1,33 | Fr. 3,35 |

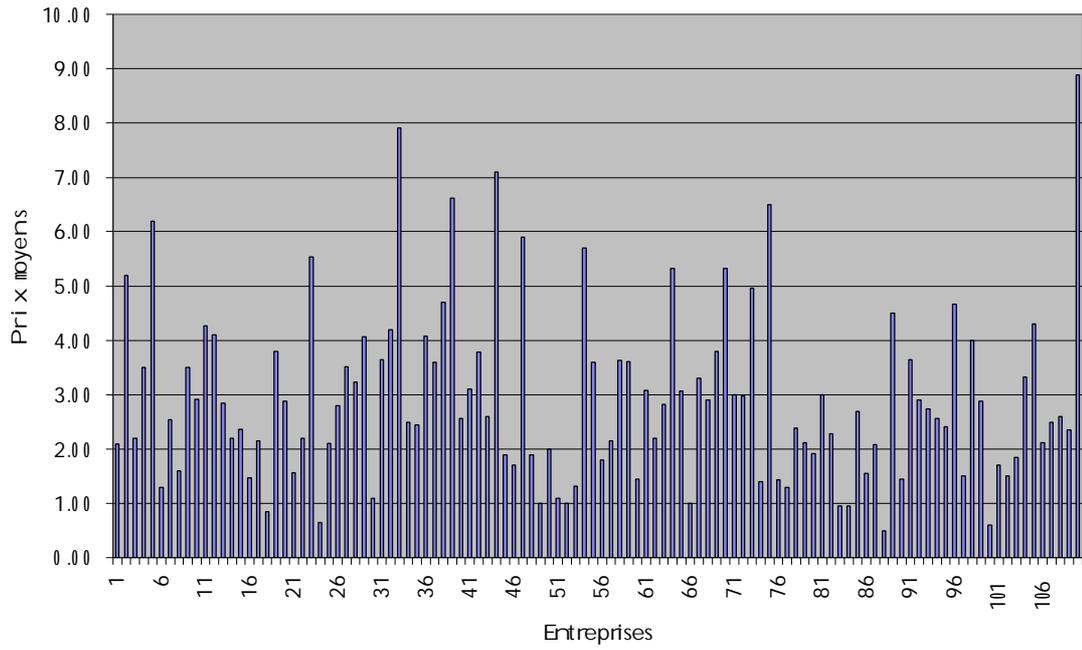


Figure 5 : Prix moyens (ménage d'une personne)

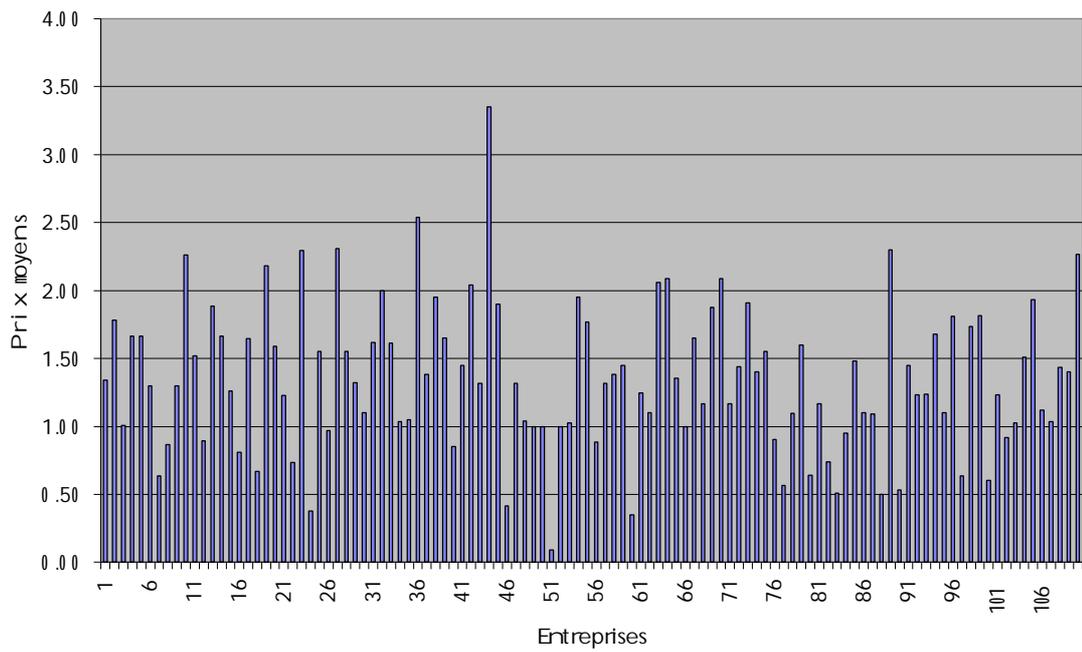


Figure 6 : Prix moyens (famille de quatre personnes)

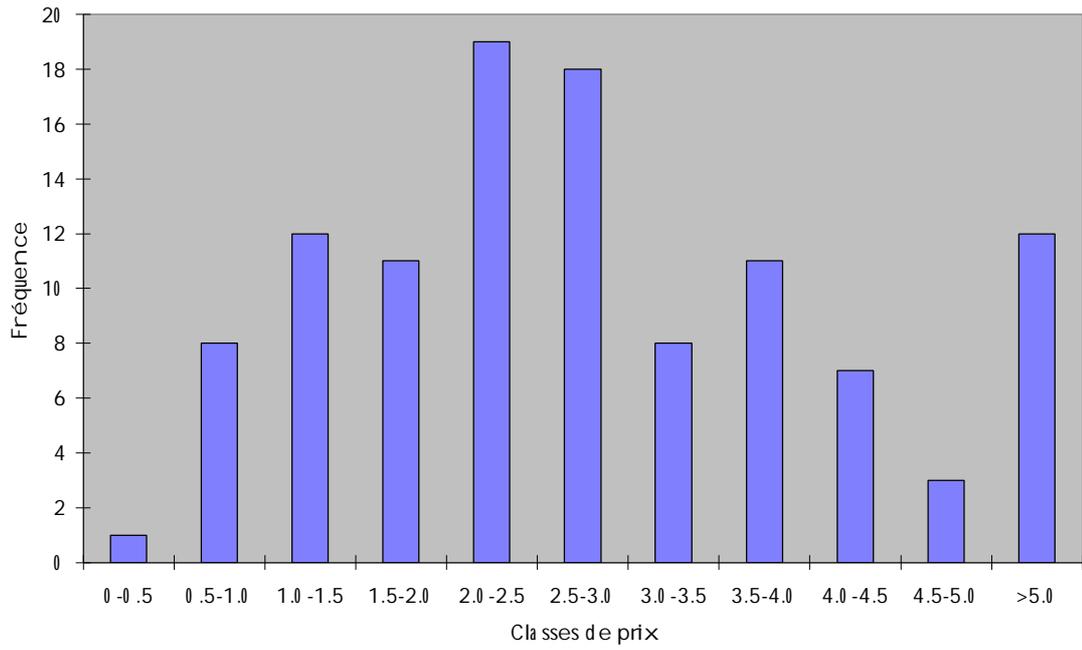


Figure 7 : Fréquence des prix (ménage d'une personne)

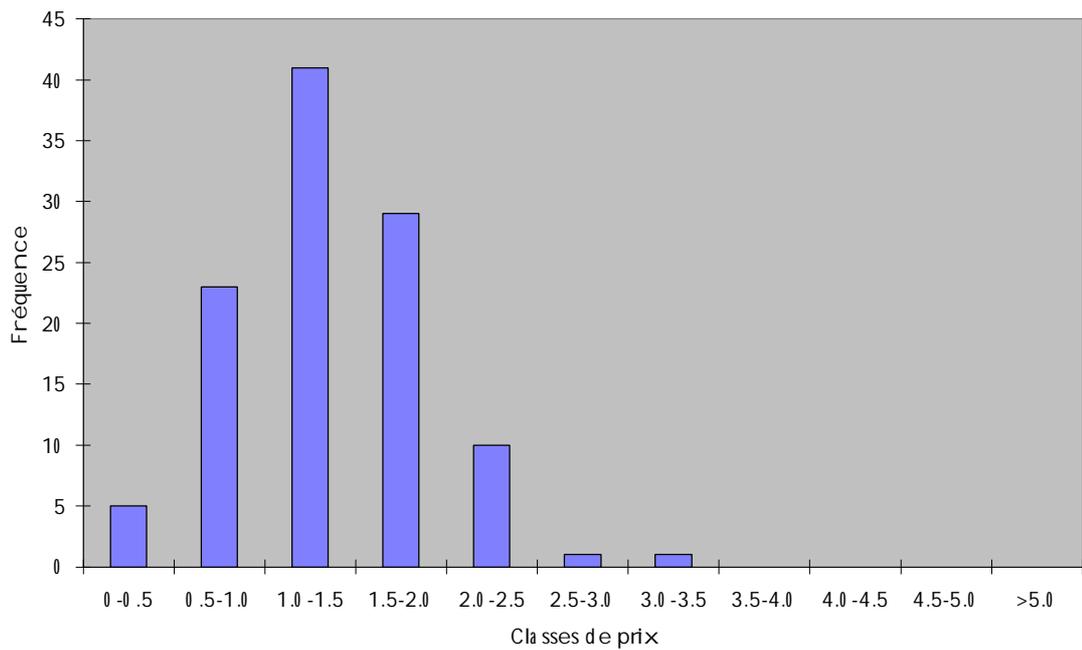


Figure 8 : Fréquence des prix (ménage de quatre personnes)

De manière analogue au tableau 3, un tableau de distribution peut également être calculé pour les prix moyens. Comme les entreprises qui nous intéressent sont celles qui font état de prix moyens par m<sup>3</sup> élevés, le tableau 8 ne prend en considération les valeurs seuil qu'à partir du 50<sup>ème</sup> percentile.

| <b>Tab. 8 : Tableau de distribution des prix moyens par m<sup>3</sup> d'eau consommé</b> |               |          |          |          |          |
|--|---------------|----------|----------|----------|----------|
| Type de ménage   | Valeurs seuil |          |          |          |          |
|  | 50 %          | 60 %     | 70 %     | 80 %     | 90 %     |
| Ménage d'une personne  | Fr. 2,60      | Fr. 2,94 | Fr. 3,51 | Fr. 4,01 | Fr. 5,21 |
| Famille de 4 personnes   | Fr. 1,30      | Fr. 1,42 | Fr. 1,57 | Fr. 1,77 | Fr. 2,01 |

*Lors de l'utilisation du tableau 8 les points suivants doivent être pris en considération :*

- a) *L'extension du tableau 8 à des types de ménages supplémentaires peut servir à une première appréciation des prix d'une entreprise d'approvisionnement en eau.*
- b) *Si les prix moyens, principalement pour les petits consommateurs, d'une entreprise d'approvisionnement en eau sont comparativement élevés, le niveau de la taxe de base doit être analysé.*
- c) *Chaque entreprise constitue en quelque sorte un cas particulier. Un tableau de distribution livre certes des informations sur les prix élevés, mais ne permet cependant pas d'apprécier de manière définitive si un prix est trop élevé ou s'il ne peut être remis en cause.*

## **1.5. Conclusion**

La Surveillance des prix utilisera à l'avenir les tableaux de distribution avant tout pour effectuer une *première appréciation des annonces* qu'elle reçoit. Lors de chaque première appréciation, la date de la dernière adaptation de prix, et le montant de l'augmentation prévue jouent également un rôle important. Lors de la première appréciation d'un cas on se demandera également si la comptabilité du secteur de l'eau est équilibrée, si les amortissements sont réalisés sur une base réaliste et si une répercussion sur les consommateurs de coûts résultant de surcapacités ou de coûts hors période est effectuée.

La Surveillance des prix n'utilise pas uniquement les éléments résumés dans les tableaux 3 et 8. Elle se basera plutôt, pour les

*coûts par m<sup>3</sup> d'eau vendu, sur un tableau de distribution calculé à partir d'un échantillon partiel, c'est-à-dire considérant des entreprises de grandeur comparable. Dans le cas des prix moyens par m<sup>3</sup> d'eau potable consommé, la Surveillance des prix n'utilise pas un tableau de distribution limité à deux types de ménages mais considère toute une série de types de ménages.*

*En conclusion, on répétera encore une fois que les tableaux de distribution donnent des indications sur des prix ou des coûts élevés. Ils ne permettent cependant pas d'apprécier si les prix ou les coûts sont trop hauts ou s'ils ne peuvent être remis en question.*

