

A 2

2. Rapport annuel du Surveillant des prix

I.	INTRODUCTION	1045
II.	THEMES CHOISIS DANS LE DOMAINE D'ACTIVITE DE LA SURVEILLANCE DES PRIX	1048
	1. Prix de l'électricité	1048
	1.1. Relevé des données et calcul des prix	1048
	1.2. Publication des résultats	1048
	1.3. Réactions	1052
	1.4. Perspectives	1052
	2. Tarifs postaux 2004	1053
	2.1. Demande de la Poste	1053
	2.2. Examen de l'unité d'affaires Courrier	1053
	2.3. Examen de l'unité d'affaires Réseau postal	1054
	2.4. Recommandation	1055
	2.5. Décision du DETEC	1056
	3. Télécommunications	1056
	3.1. Dénonciations du public	1056
	3.1.1. Redevances de terminaison	1056
	3.1.2. Roaming international	1057
	3.1.3. Internet à haut débit	1057
	3.1.4. Nouvelles taxes de Swisscom	1058
	3.1.5. Services à valeur ajoutée	1059
	3.2. Services SMS de contenus	1059
	3.3. Prix d'interconnexion de Swisscom	1060
	4. Taxes de télé-réseau des ACTV SA	1062
	4.1. Décision de la REKO/WEF du 21 mai 2003	1062
	4.1.1. Délimitation du marché déterminant	1062
	4.1.2. Concurrence efficace	1063
	4.1.3. Abus de prix	1064
	4.2. Décision du Tribunal fédéral du 25 août 2003	1065

5. Prix des médicaments	1066
5.1. Evolution des coûts des médicaments	1066
5.2. L'indice des prix des médicaments	1067
5.3. L'explosion des prix des médicaments de la LS	1068
5.4. Mutations dans la LS: moteur de l'explosion des coûts	1069
5.5. Conclusion	1070
6. Moyens auxiliaires médicaux	1070
6.1. Aides à l'incontinence	1070
6.2. Appareils auditifs et fauteuils roulants	1072
6.2.1. Appareils auditifs	1072
6.2.2. Fauteuils roulants	1072
III. STATISTIQUE	1074
1. Dossiers principaux	1074
2. Enquêtes selon les articles 6 ss LSPr	1075
3. Prix fixés, approuvés ou surveillés par des autorités selon les articles 14 et 15 LSPr	1076
4. Annonces du public	1081
IV. LEGISLATION ET INTERVENTIONS PARLEMENTAIRES	1086
1. Législation	1086
1.1. Constitution	1086
1.2. Lois	1086
1.3. Ordonnances	1086
2. Interventions parlementaires	1088
2.1. Initiatives parlementaires	1088
2.2. Motions	1088
2.3. Postulats	1088
2.4. Interpellations	1089
2.5. Questions ordinaires	1089

I. INTRODUCTION

Des études actuelles le confirment à nouveau: la Suisse est un ***îlot aux prix élevés***. Si cette constatation n'est pas nouvelle, le fait que le niveau surélevé des prix soit (enfin) considéré comme un problème l'est. Pendant longtemps, le niveau élevé des salaires suisses et le fort pouvoir d'achat ont suffi à légitimer les prix surfaits. La nécessité d'agir n'était pas reconnue. Aujourd'hui, la faible intensité de la concurrence a été identifiée comme la cause principale de cet état de faits. Cela est en principe correct et un renforcement du droit de la concurrence constitue une approche adéquate. La loi sur les cartels révisée ne pourra cependant pas à elle seule résoudre les problèmes. Lorsque la concurrence n'est pas réalisable ou pas souhaitable, des régulations (plus) intelligentes et une surveillance conséquente des prix à tous les niveaux étatiques, restent inévitables.

L'an dernier, le Surveillant des prix a plus particulièrement prêté attention aux domaines suivants:

Dans le secteur des ***infrastructures***, le Surveillant des prix s'est avant tout occupé des prix de l'électricité, de la Poste et du marché des télécommunications.

Dans le *secteur de l'électricité*, le manque de transparence souvent déploré, à juste titre, a pu être en grande partie éliminé. A l'aide d'un questionnaire adressé aux quelque 900 entreprises d'électricité (EE) de Suisse, le Surveillant des prix a récolté les feuilles tarifaires nécessaires au calcul des prix de l'électricité pour 14 catégories de clients standardisées. Les résultats correspondants ont ensuite été vérifiés par les EE puis publiés sur le nouveau site Internet <http://prix-electricite.monsieur-prix.ch>. Le but principal de cette publication des prix consiste à créer la transparence et à mettre à disposition des acteurs du marché une information objective. Ce but a manifestement été atteint. De nombreuses réactions positives de clients, d'EE, de l'économie et de la politique ont été enregistrées. Après avoir constaté le niveau élevé de leurs prix, différentes entreprises ont réagi et abaissé leurs tarifs. Durant l'année en cours il s'agira d'analyser les autres "cas extrêmes" et d'imposer, le cas échéant, des baisses de prix.

La demande d'augmentation des tarifs de la *Poste* a également dû être analysée, l'an dernier. Diverses hausses de prix de la poste aux lettres ont été demandées. L'analyse a montré que les chiffres rouges affichés par la poste aux lettres proviennent uniquement du fait qu'elle doit supporter le déficit du réseau des établissements postaux, couramment appelé coûts d'infrastructure non couverts. La question centrale à laquelle les milieux politiques ont dû répondre consistait donc à savoir si ce déficit devait être assumé uniquement par le secteur courrier. Le Département de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC), compétent en la matière, y a répondu par l'affirmative. Pour

cette raison, il a accepté une augmentation de prix, mais, comme le recommandait le Surveillant des prix, uniquement pour les lettres standard en courrier A et B. Les augmentations de prix des lettres de plus grand format et de la Lettre signature ont par contre été refusées.

Bien que la libéralisation du *marché des télécommunications* puisse être qualifiée de succès, certains problèmes demeurent. Le Surveillant des prix a reçu de nombreuses dénonciations du public ayant trait aux appels sur les réseaux mobiles, au roaming international, à l'accès à l'Internet à haut débit ainsi qu'à des abus dans le domaine des services à valeur ajoutée. Il a également été prié à plusieurs reprises d'examiner les frais de sommation nouvellement introduits par Swisscom et les taxes d'utilisation des adresses téléphoniques électroniques dans les cabines publiques. Le Surveillant des prix a mené une enquête préalable sur les prix facturés par les exploitants de réseaux mobiles pour les services SMS de contenus. Finalement il a, pour la première fois, édicté une recommandation formelle à l'attention de la Commission de la communication (Com-Com) concernant les prix d'interconnexion. Dans sa décision, la ComCom a suivi les recommandations du Surveillant des prix.

Dans le **domaine de la santé**, les prix des médicaments, des moyens auxiliaires et le TarMed ont été au centre des activités du Surveillant des prix.

Les prix élevés des nouveaux médicaments ont pu être identifiés comme la cause de la forte croissance des *coûts des médicaments*. L'indice officiel du prix des médicaments étant, depuis quelques années, négatif, il est tentant de rendre une augmentation des quantités de médicaments vendus responsable de l'explosion des coûts. Dans une nouvelle étude, le Surveillant des prix a pu prouver que cela n'est pas le cas. Le remplacement de médicaments anciens et relativement bon marché par de nouvelles préparations plus onéreuses est la cause de l'évolution des coûts observée. Cet effet ne se reflète pas dans l'indice des prix des médicaments. C'est pourquoi les mesures visant à limiter la hausse des coûts doivent aussi concerner directement les prix des nouveaux médicaments. L'équation "nouveau = meilleur = cher" doit plus particulièrement être remise en question. Une application conséquente de la comparaison de prix avec l'étranger ne suffira pas à maîtriser le problème.

En ce qui concerne les *moyens auxiliaires médicaux*, le Surveillant des prix a avant tout analysé les prix des aides à l'incontinence (changes), des appareils auditifs et des fauteuils roulants. L'examen a montré que les assureurs maladie paient, pour les changes, des prix surfacts et que les dédommagements maximaux fixés dans la liste des moyens et appareils (LiMA) doivent être abaissés. Par ailleurs, des comparaisons internationales de prix ont permis de constater que certains fournisseurs de chaises roulantes et fabricants d'appareils auditifs facturent à l'assurance-invalidité (AI) des prix trop élevés. C'est pourquoi la Surveillance des prix a recommandé au Département fédéral de l'intérieur et à l'AI d'abaisser

parfois considérablement les prix de ces trois catégories de moyens auxiliaires.

Début 2004, le nouveau tarif médical *TarMed* est entré en vigueur dans les cabinets médicaux ainsi que dans le secteur ambulatoire des hôpitaux. Pour éviter une poussée des coûts lors du passage de l'ancien au nouveau tarif, les partenaires au tarif ont conclu un accord de neutralité des coûts. Dans l'examen de l'application concrète de cet accord, la Surveillance des prix a observé, d'une part, le niveau et la détermination de la valeur du point initiale et, d'autre part, la fixation de l'augmentation sectorielle des coûts (x_1) pour les hôpitaux, laquelle prend en considération l'évolution des coûts engendrée par les nouvelles prestations obligatoires, les progrès de la médecine ou les modifications démographiques entre l'année de base et l'année d'introduction¹. Si le calcul des valeurs du point initiales n'a constitué un problème qu'auprès des hôpitaux privés, la fixation de l'augmentation sectorielle des coûts a engendré de plus gros soucis. Pour l'année 2002/2003, elle a été estimée sur la base de l'augmentation des coûts des années 1997 à 2001, années marquées par une forte expansion quantitative des prestations. Entre temps, l'évolution effective pour 2002 est connue. Elle est considérablement inférieure aux pronostics. Dans ses recommandations, le Surveillant des prix défend l'utilisation de ces valeurs effectives.

¹ Les coûts effectifs de 2004 sont comparés aux coûts déterminants de 2001 adaptés à l'aide du facteur de correction. Si la valeur de comparaison est supérieure, respectivement inférieure aux coûts effectifs, la valeur du point sera, durant la phase de neutralité de coûts, adaptée à la hausse ou à la baisse. C'est pourquoi la fixation correcte du x_1 revêt une importance centrale.

II. THEMES CHOISIS DANS LE DOMAINE D'ACTIVITÉ 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. Prix de l'électricité

En publiant sur Internet une comparaison des prix de l'électricité, la Surveillance des prix a remédié au manque de transparence, souvent très critiqué, qui régnait dans ce domaine. Ainsi, et pour la première fois, une vue complète des prix facturés aux consommateurs par leurs fournisseurs de courant est disponible. Cette comparaison de prix ne permet pas encore une appréciation du caractère abusif ou non des prix. Pour cela une analyse économique approfondie est nécessaire.

1.1. Relevé des données et calcul des prix

Fin 2002, la Surveillance des prix a décidé d'effectuer une comparaison des prix facturés par l'ensemble des entreprises d'électricité (EE) de Suisse. Elle a donc demandé à 900 EE de lui faire parvenir leurs feuilles tarifaires. La structure des tarifs étant très différente d'une entreprise à l'autre, une standardisation est indispensable pour permettre une comparaison objective. Pour cette raison, la Surveillance des prix a décidé de reprendre les 14 catégories de clients aux caractéristiques de consommation standardisées, créées par l'Office fédéral de la statistique et l'Association des entreprises électriques suisses pour le calcul d'indices de prix.

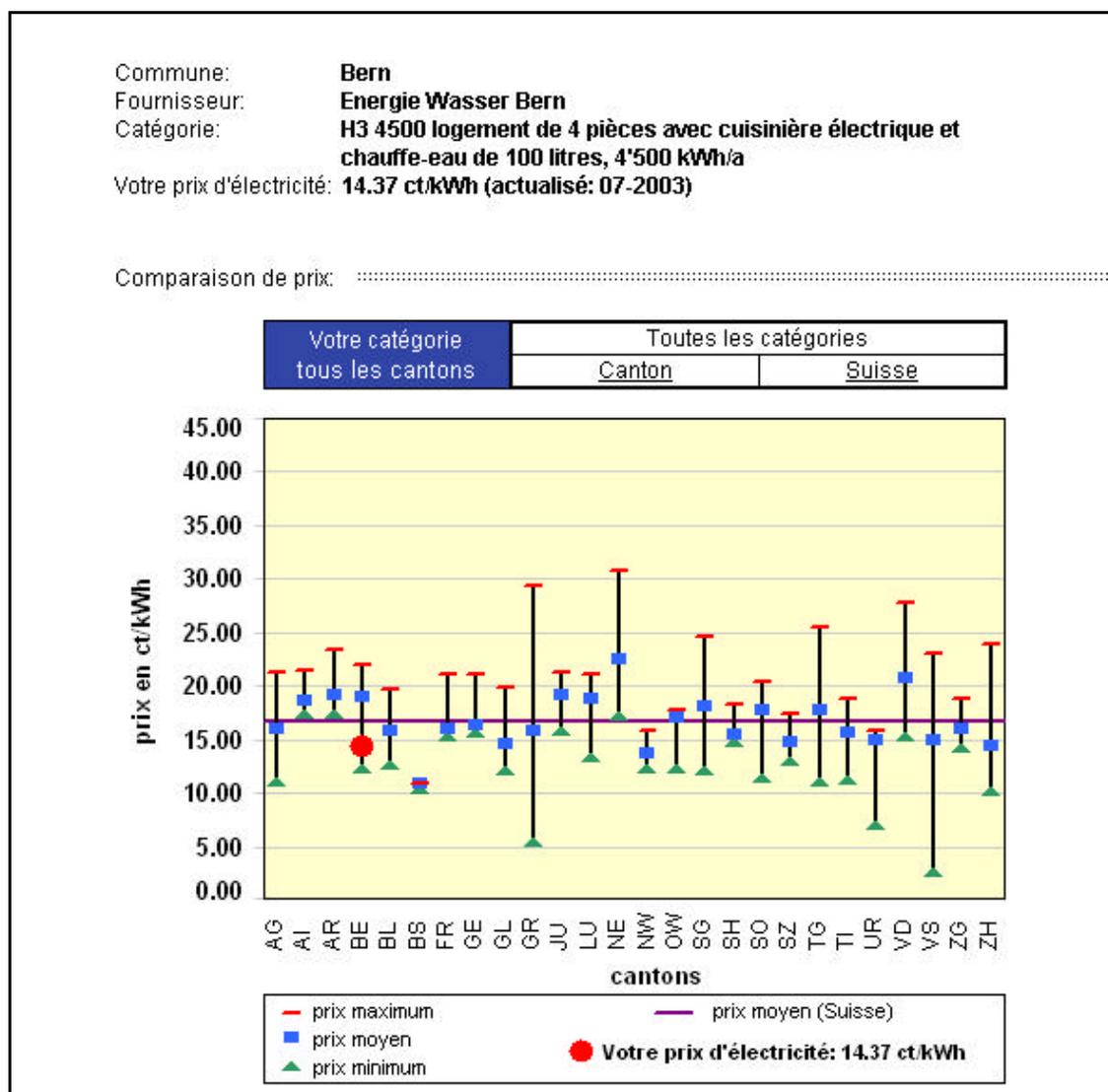
En appliquant les tarifs livrés par les entreprises, la Surveillance des prix a calculé, pour chacune des 14 catégories de clients, un prix moyen par kWh. Ce prix englobe les taxes fixes (taxe de base, prix de la puissance, location de compteur) ainsi que la taxe de consommation. La TVA de 7.6 pourcent n'est pas incluse.

1.2. Publication des résultats

Après avoir soumis ses résultats aux entreprises pour contrôle et effectué les corrections qui se sont révélées nécessaires, la Surveillance des prix a décidé de mettre ces informations à disposition de tout un chacun en les publiant, sous forme de graphiques, sur un nouveau site Internet <http://prix-electricite.monsieur-prix.ch> consacré exclusivement à ce projet.

En choisissant une commune, le cas échéant le fournisseur désiré, puis la catégorie souhaitée, le prix moyen facturé par le fournisseur concerné apparaît, comparé aux prix des autres fournisseurs du même canton et à la moyenne suisse pour cette catégorie standardisée de clients².

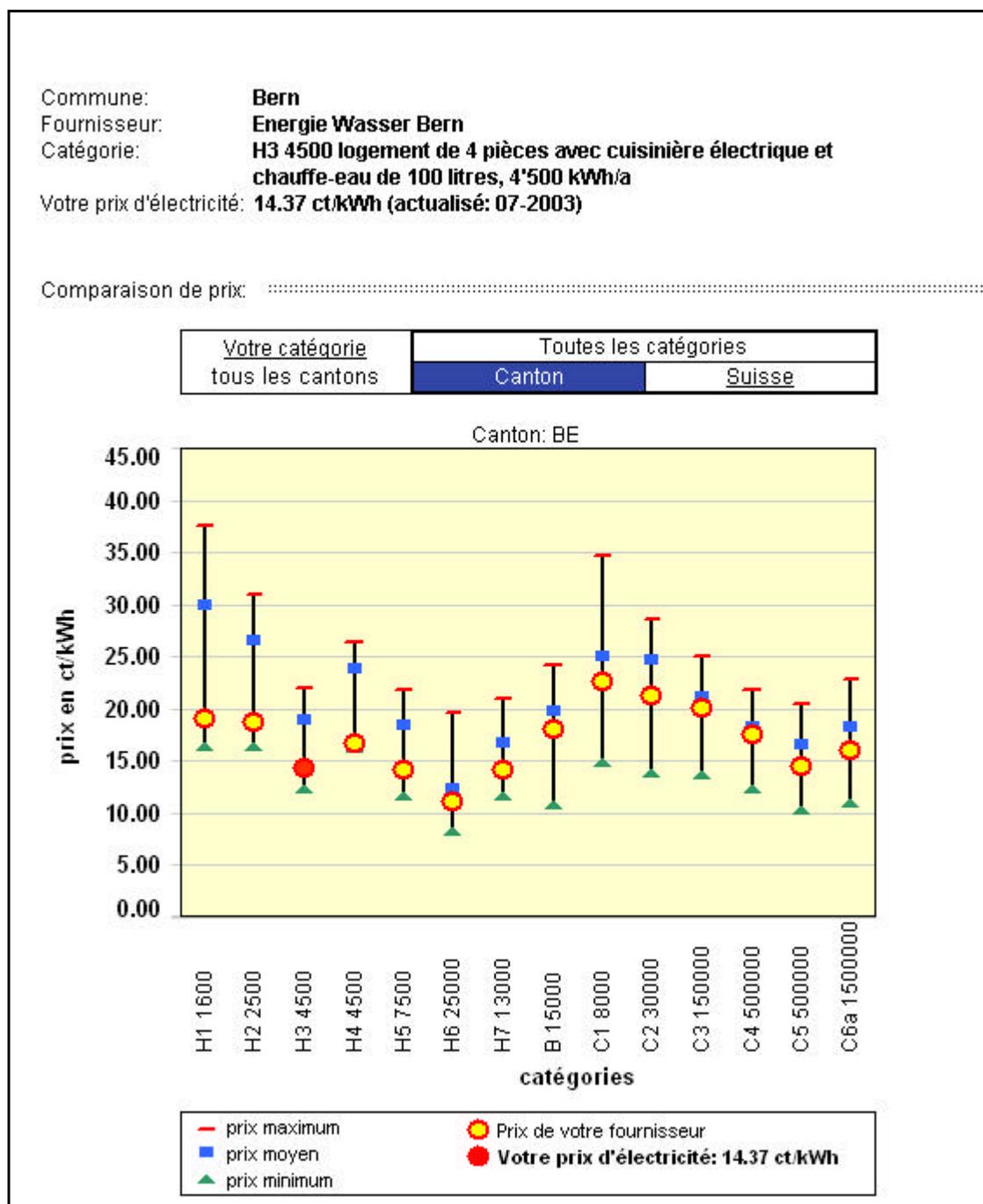
Graphique 1: Résultat de la première possibilité de recherche (exemple)



² Les prix extrêmement bas observés dans les cantons producteurs et alpins doivent être mis en relation avec des contrats de concession par lesquels les communes attribuent aux EE le droit d'exploiter "leur eau" en échange de prix bas.

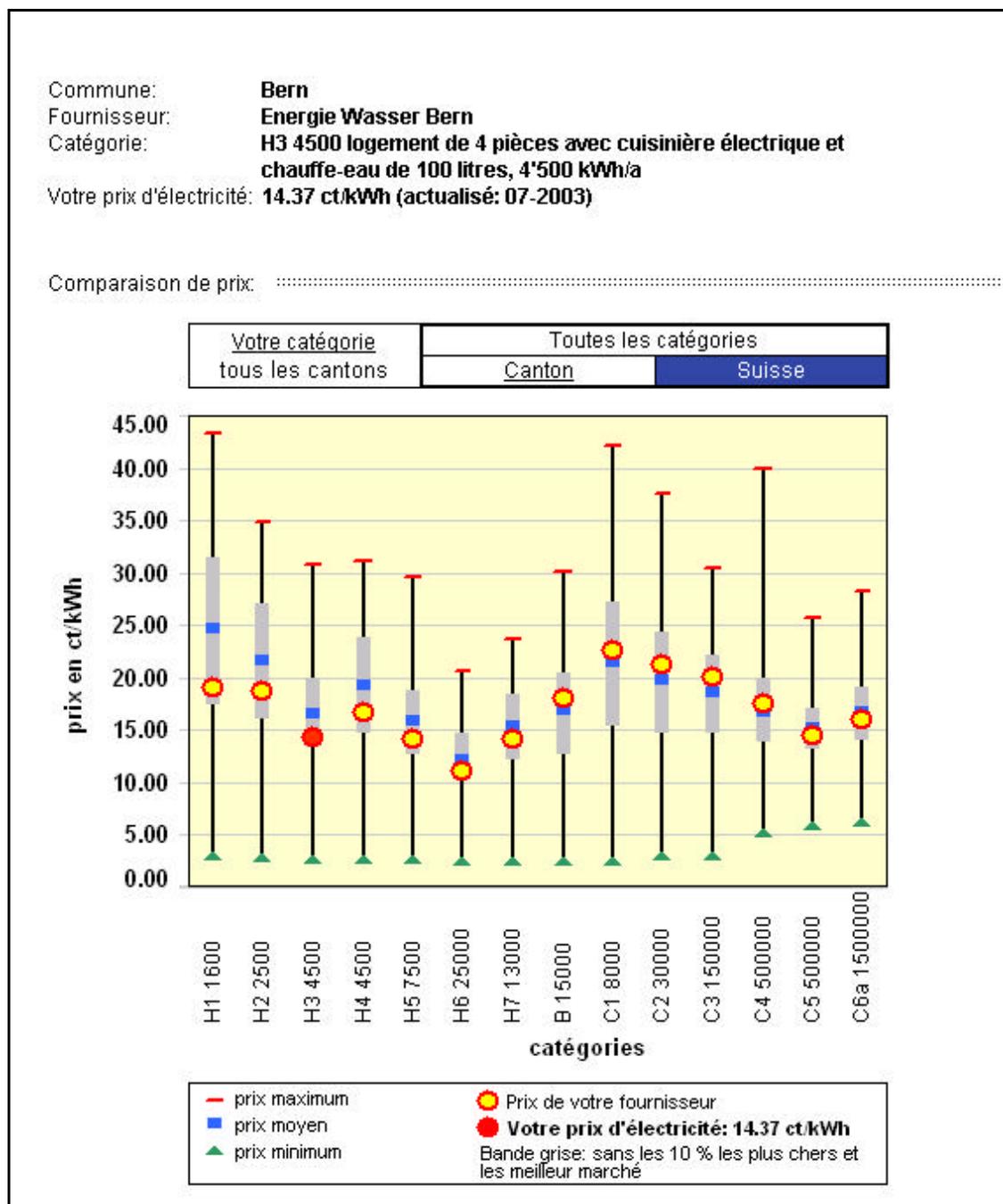
Il est ensuite possible d'obtenir les prix moyens du fournisseur choisi pour les 14 catégories de clients, comparés à la fourchette des prix des autres communes du canton...

Graphique 2: Résultat de la deuxième possibilité de recherche (exemple)



... ou à la fourchette des prix des autres fournisseurs de Suisse.

Graphique 3: Résultat de la troisième possibilité de recherche (exemple)



Le but premier de cette publication consiste à créer la transparence des prix et à fournir aux acteurs du marché, que ce soit les EE elles-mêmes ou les clients, gros et petits, une information objective.

Cette comparaison de prix ne permet pas encore une appréciation du caractère abusif ou non des prix. Pour cela des facteurs tels que la densité des raccordements et la situation géographique, notamment, doivent être pris en considération. Ainsi, un prix comparativement élevé ne peut pas être automatiquement qualifié d'abusif. De même, un prix comparative-

ment bas ne signifie pas forcément que l'entreprise qui le facture travaille de manière efficace et ne réalise pas de rente de monopole.

1.3. Réactions

Suite à l'ouverture de ce nouveau site Internet, la Surveillance des prix a reçu de nombreuses réactions, pour la plupart positives. Le fait que la transparence des prix soit enfin créée a été salué tant par les clients que par les EE, l'économie et la politique.

Il est, par exemple, intéressant de constater que toutes les EE ne connaissaient pas les prix facturés dans les communes voisines. Ainsi, après avoir consulté le site de la Surveillance des prix et constaté le niveau de leurs prix, certaines EE ont décidé d'abaisser leurs tarifs.

D'autres EE ont utilisé cette comparaison pour informer leur clientèle du prix avantageux de leurs prestations.

Les associations économiques du canton de Thurgovie se sont basées sur cette comparaison pour exiger de la branche électrique une baisse des prix du courant³.

1.4. Perspectives

Pour garder le site à jour, la Surveillance des prix a demandé aux entreprises de l'informer des modifications tarifaires prévues ou effectuées. En cas de besoin, elle reprendra contact avec l'ensemble des EE.

Par ailleurs, la Surveillance des prix va procéder à une évaluation statistique des données relevées. Elle confrontera ensuite les entreprises ayant les prix les plus élevés à ces résultats avant d'entreprendre, si besoin est, une analyse économique approfondie de leurs tarifs. Finalement, lorsque cela se révèlera nécessaire, le Surveillant des prix exigera des baisses de prix.

La Surveillance des prix continuera de traiter les annonces qu'elle reçoit, notamment celles de distributeurs dénonçant la politique de prix de leur fournisseur. En réponse à de telles annonces, elle a déjà exercé un rôle d'intermédiaire dans des cas mettant en cause les Services industriels de Lausanne et Axpo, par exemple.

³ Cf. Thurgauer Zeitung du 15 octobre 2003: "Thurgauer Strom ist zu teuer".

2. Tarifs postaux 2004

La Surveillance des prix s'est à nouveau penchée sur une demande d'augmentation des prix de la Poste. Lors de l'examen, la question centrale qui s'est posée était de savoir si le déficit du réseau devait être assumé uniquement par le secteur courrier. Pour le Surveillant des prix, cette question relevait d'une décision politique. Le DETEC y répondit par l'affirmative et se rallia à la recommandation du Surveillant des prix de limiter l'augmentation de prix à la lettre standard.

2.1. Demande de la Poste

Fin avril 2002, la Poste soumettait au Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) et au Surveillant des prix sa demande d'adaptation de prix au 1^{er} janvier 2004 dans le domaine des services réservés de la poste aux lettres.

Les principales révisions tarifaires concernaient les envois en courrier A et B et ceux en nombre. La Lettre standard (≤ 100 g) passait à 1 franc en courrier A (+ 10 cts) et à 0.85 franc en courrier B (+ 15 cts). La Midilette (≤ 250 g) et la Grande lettre (≤ 500 g) enregistraient une hausse de 20 respectivement de 30 centimes. Pour les envois en nombre, l'augmentation s'élevait à 5 centimes pour la Lettre standard et à 10 centimes pour les autres formats.

La Poste justifiait ces mesures tarifaires par la nécessité de combler la perte dans le secteur du courrier en 2002. Le déficit de cette unité, pour la première fois dans les chiffres rouges, était dû notamment au remplacement croissant du courrier traditionnel par le courrier électronique. La Poste pronostiquait une baisse de 10 pourcent des envois jusqu'en 2010.

Les mesures de prix amélioreraient les recettes d'environ 200 millions de francs. Sans elles, la Poste planifiait pour 2004 une perte de 190 millions de francs pour les principaux produits du secteur réservé. Selon la Poste, l'augmentation engendrait pour les ménages une charge supplémentaire de 8 francs par an.

2.2. Examen de l'unité d'affaires Courrier

Avec un *chiffre d'affaires* de 2.749 milliards de francs (43.7 pourcent du CHA de la Poste), le secteur courrier constitue le plus important service. De 83 millions de francs en 2001, son résultat est passé à -14 millions de francs en 2002.

L'analyse révéla que le déficit de l'unité courrier résultait principalement de la prise en charge des coûts non couverts du réseau postal. En 2002, ces coûts s'étaient élevés à 479 millions de francs dont 420 millions à la charge de l'unité courrier. Sans cette contribution, versée en plus des paiements pour l'infrastructure, le secteur courrier, avec un bénéfice de

quelque 400 millions de francs, restait donc dans une situation très profitable.

Poste aux lettres (en mios Fr.)	2000	2001	2002
Chiffre d'affaires net	2800	2801	2749
Résultat d'exploitation EBIT (sans la contribution à l'infrastructure)	572	514	406
Résultat en % du CHA	20.4%	18.4%	14.8%

La Poste annonçait un recul du *trafic* de 1 pourcent par année jusqu'en 2010. Le Surveillant des prix constata entre 2001 et 2002 une baisse des envois en courrier A mais aussi une hausse en courrier B et Promopost. Ces trois catégories enregistrant ensemble une augmentation, il considéra que le trend négatif présagé par la Poste, sur la base des chiffres des années 2000-2002, était, vu la situation conjoncturelle, peu plausible.

Evolution du trafic (mios d'envois)	2000	accr. 01/00	2001	accr. 02/01	2002
Poste aux lettres Courrier A	860	1.0%	869	-3.2%	841
Poste aux lettres Courrier B	2080	0.1%	2082	0.9%	2101
Poste aux lettres PromoPost	1045	-3.6%	1007	1.9%	1026
Total	3985	-0.7%	3958	0.3%	3968

En résumé, aucune hausse tarifaire ne se justifiait sur la base de la situation financière propre à l'unité d'affaires courrier. L'augmentation avait pour seul but de permettre à cette unité de prendre en charge les coûts non couverts du réseau. De plus, la tendance au remplacement du courrier classique par le courrier électronique allait à l'encontre d'une telle adaptation.

2.3. Examen de l'unité d'affaires Réseau postal

Le *déficit* du réseau résulte de la différence entre son coût et les prix de transfert internes payés par les unités d'affaires pour l'utilisation de l'infrastructure. L'examen de la planification montra que le déficit (479 millions) ne diminuait pas avec la hausse des prix du courrier mais s'aggravait encore. De par l'élasticité prix de la demande, les adaptations de prix du courrier avaient pour effet d'accentuer encore sa substitution par le courrier électronique. Cela se traduisait pour le réseau par une diminution des prestations fournies au secteur courrier et donc du chiffre d'affaires et, compte tenu de coûts relativement fixes, par une hausse du déficit. L'adaptation de prix des lettres, visant à assurer la couverture du déficit de l'infrastructure, avait en définitive pour effet de l'accroître encore.

En corrigeant certaines pratiques comptables, le déficit du réseau pourrait être réduit de manière non négligeable. Voulant rentabiliser au mieux son réseau d'offices, la Poste vend par leur canal divers produits tels que vignettes, téléphones mobiles, ordinateurs, etc. Les bénéfices de la vente de ces produits sont comptabilisés dans autres produits. Cette unité d'affaires est considérée comme une unité indépendante, qui indemnise le réseau pour l'utilisation des offices mais ne participe pas à la couverture du déficit. La raison d'être de la vente des produits de tiers est de rentabi-

liser le réseau. Dès lors, il serait plus judicieux d'en affecter les bénéfices au réseau postal.

Le secteur *immobilier* constitue aussi une unité d'affaires, qui s'occupe de la gestion des immeubles y compris celle des offices postaux et donc facture au secteur réseau les frais de location. La question se posait de savoir si l'unité réseau ne devrait pas bénéficier du résultat d'exploitation de ses propres immeubles, partant de l'idée que sans réseau postal, il n'y aurait pas de portefeuille lucratif d'immeubles.

Un quart des coûts du réseau n'est aujourd'hui pas payé. L'évolution défavorable des envois, l'adaptation insuffisante des prix de transfert au renchérissement mais aussi le fait que dès le départ, les prix de transfert ne couvraient déjà pas totalement les coûts du réseau, sont à l'origine de l'important découvert actuel. En outre, il n'était pas exclu que les prix de transfert, pour certains ou même pour l'ensemble des clients internes, soient fixés trop bas.

Selon la pratique de la Poste, les coûts liés au service public doivent être couverts par les secteurs relevant du monopole (courrier et colis)⁴. Pour le Surveillant des prix, *tous les services utilisant l'infrastructure devraient en supporter les coûts non couverts*. Cela éviterait à la fois le recours aux hausses de prix et le reproche souvent fait à la Poste de subventions croisées entre services de monopole et services en concurrence. Le financement du déficit par les pouvoirs publics était exclu vu la décision du Parlement en 2002 de refuser le versement d'indemnités pour le réseau postal et le service universel.

Si on considérait au niveau politique que le déficit devait être assumé uniquement par la Poste aux lettres, il y aurait lieu de se poser la question de la pertinence d'une telle adaptation dans la conjoncture actuelle de même que sur le montant exact des coûts non couverts à endosser, au vu des possibilités d'atténuation du déficit développées ci-avant. Le mandat de prestations devrait être clairement défini et sa réalisation contrôlée. En outre, il devrait être imposé aux unités d'affaires d'utiliser, dans toute la mesure du possible, le réseau existant.

2.4. Recommandation

Pour le Surveillant des prix, vu la bonne situation financière de l'unité d'affaires courrier, aucune adaptation de prix ne pouvait être requise du point de vue économique.

Toutefois, si une décision politique estimait que le déficit du réseau postal devait être payé par le secteur courrier, il y aurait lieu, selon le Surveillant des prix, de définir clairement le mandat de prestations et le réseau devant être financé et de veiller à une utilisation au mieux de ce dernier.

⁴ Dès 2004, uniquement par le courrier vu la libéralisation des colis.

Dans une telle éventualité, le Surveillant des prix considéra, dans tous les cas, que la modification de prix devrait se limiter à la lettre standard (≤ 100 g), dont la dernière adaptation de prix date de 1996 et qui enregistre, dans le cas présent, la moins bonne couverture de coûts. Concernant la midilette, la grande lettre et la lettre signature, le Surveillant des prix s'opposa à toute modification de prix en raison de leurs adaptations de prix récentes et de leur situation largement bénéficiaire.

2.5. Décision du DETEC

Le Chef du DETEC a accepté l'augmentation de prix demandée par la Poste des lettres standard en courrier A et B et a refusé les adaptations tarifaires des lettres de plus grand format et de la lettre signature. Il a justifié sa décision d'accepter l'augmentation en rappelant que le monde politique exige de la Poste qu'elle exploite un réseau d'offices postaux couvrant tout le pays sans recevoir d'indemnités et que dès lors seuls des tarifs couvrant les coûts au niveau des produits relevant du monopole permettaient de financer les coûts d'infrastructure non couverts.

3. Télécommunications

En 2003 également les services de télécommunication ont donné lieu à de nombreuses dénonciations du public. Le prix des appels sur les réseaux mobiles, le roaming international, l'accès à l'Internet à haut débit ainsi que des abus dans le domaine des services à valeur ajoutée ont notamment fait l'objet de ces critiques. Par ailleurs, la Surveillance des prix a été appelée à examiner la légitimité des frais de sommation et de la taxe d'utilisation des adresses téléphoniques électroniques dans les cabines publiques introduits par Swisscom. Elle a également mené une enquête préalable dans le domaine des services SMS de contenus. Finalement, la Surveillance des prix a édicté une recommandation formelle relative à la fixation des prix d'interconnexion de Swisscom par la Commission fédérale de la communication.

3.1. Dénonciations du public

Cinq thèmes paraissant problématiques ou pouvant nécessiter une réglementation étatique ont été choisis parmi les nombreuses dénonciations du public.

3.1.1. Redevances de terminaison

Les prix des appels des réseaux fixes aux réseaux mobiles d'une part, et les communications entre les différents réseaux mobiles, d'autre part, ont été critiqués durant l'année 2003 également. Ces prix sont influencés de manière déterminante par les redevances de terminaison facturées par les exploitants des réseaux mobiles Swisscom, Sunrise et Orange pour les appels sur leurs réseaux.

Du point de vue de la Surveillance des prix, le manque de concurrence laisse supposer que ces redevances de terminaison sont nettement trop élevées. Une enquête de la Commission de la concurrence montrera si des accords visant à entraver la concurrence ou l'abus d'une position dominante sont responsables des redevances de terminaison élevées en comparaison internationale. En fonction des résultats de cette analyse, la Surveillance des prix examinera ou non ces redevances.

3.1.2. Roaming international

Les abonnés à un réseau mobile suisse paient, pour des appels à partir de l'étranger, un prix souvent plusieurs fois supérieur à celui d'appels partant de Suisse. La raison de ces prix élevés réside dans la redevance de roaming exigée par les exploitants étrangers pour l'utilisation de leurs réseaux.

Les redevances de roaming sont négociées au niveau international entre les exploitants de réseaux. Du point de vue du droit de la surveillance des prix, il est possible que ces redevances soient surfaites. Néanmoins, comme les redevances de roaming international facturées aux abonnés suisses couvrent avant tout des prestations offertes et consommées à l'étranger, les autorités suisses n'ont pas de possibilité d'intervention directe. Les règles en vigueur dans le pays d'où l'appel provient sont applicables.

En comparaison avec d'autres services de télécommunication, les redevances de roaming se situent dans pratiquement tous les Etats de l'UE à un niveau relativement élevé. C'est pourquoi les autorités européennes ont repris le marché des services de roaming international sur la liste des marchés pouvant être soumis à une régulation de prix ex-ante⁵. Il est ainsi possible, qu'à l'avenir, les consommateurs suisses puissent également profiter de redevances de roaming meilleur marché, lors de l'utilisation de leur téléphone mobile dans les pays européens.

3.1.3. Internet à haut débit

Concernant l'accès à l'Internet à haut débit les consommateurs se sont plaints, d'une part, du fait que les offres ADSL disponibles aujourd'hui ne se distinguent pas suffisamment au niveau du prix et des prestations et qu'elles ne répondent pas de la même manière à tous les besoins. Les consommateurs ont, d'autre part, regretté que l'accès à l'Internet à haut débit via ADSL et/ou le réseau câblé ne soit pas offert partout en Suisse.

Les offres ADSL disponibles actuellement sur le marché suisse sont toutes fournies par l'intermédiaire de l'infrastructure de Swisscom. Comme exploitant, cette entreprise détermine en grande partie la configuration technique (vitesse de transmission, par exemple) ainsi que la structure des prix des offres ADSL des différents revendeurs. Suite à la modifica-

⁵ Directive 2002/21/CE, annexe I, point 4.

tion de l'ordonnance sur les services de télécommunication du premier avril 2003, le raccordement téléphonique ("dernier kilomètre") tombe nouvellement sous le coup de la règle de l'interconnexion (dégroupage du dernier kilomètre). A l'avenir, les autres fournisseurs pourront donc structurer leurs offres ADSL indépendamment de Swisscom. L'application des nouvelles dispositions de l'ordonnance relève de la compétence de la Commission fédérale de la communication (ComCom). En cas de fixation de prix par la ComCom, la Surveillance des prix sera consultée durant la procédure et édictera une recommandation formelle.

En ce qui concerne la disponibilité de l'accès à l'Internet à haut débit, la situation s'améliore constamment. Il est néanmoins probable que la libre concurrence ne permettra pas, même à l'avenir, d'assurer à tous les ménages un accès à l'Internet à haut débit via ADSL ou le réseau câblé. Cela ne serait vraisemblablement possible qu'avec une obligation de desserte légale ou liée à une concession.

3.1.4. Nouvelles taxes de Swisscom

Les nouvelles taxes prélevées par Swisscom pour des prestations jusque-là gratuites, ont engendré des réactions dans la population. Il s'agit des frais prélevés en cas de deuxième sommation de paiement dans la même année et des taxes d'utilisation des adresses téléphoniques électroniques dans les cabines publiques (téléguides).

Les dispositions prévues dans la concession à laquelle Swisscom, en tant que concessionnaire du service universel, est soumise, ne règlent pas la question des frais de sommation. De même, ces dispositions ne contiennent aucune obligation d'assurer un accès gratuit aux annuaires dans les cabines téléphoniques publiques. Selon l'Office fédéral de la communication, les nouvelles taxes ne constituent donc pas une atteinte à la concession de service universel ou au droit des télécommunications.

Bien que ces taxes ne soient manifestement pas interdites d'un point de vue juridique, la Surveillance des prix se demande si ces nouvelles sources de revenus ne sont pas un moyen indirect de détourner les prix plafonds des prestations du service universel. Au moment de l'adaptation et de la nouvelle attribution de la concession de service universel, au premier janvier 2003, il ne fallait pas compter avec ces taxes. L'introduction, quelques mois seulement après l'attribution de la concession, de nouvelles taxes grevant les prestations du service universel est particulièrement dérangeante.

Les nouvelles taxes peuvent difficilement être attaquées sur la base de la loi sur la surveillance des prix puisque les rappels, respectivement l'installation et l'exploitation des téléguides, engendrent effectivement des coûts. Par ailleurs, il faut reconnaître ici que la concession de service universel n'assure à Swisscom aucun droit exclusif d'exploitation de l'infrastructure. Ainsi, chaque prestataire suisse de services de télécom-

munication est autorisé à exploiter une cabine publique ou à établir des raccordements téléphoniques indépendants du réseau de Swisscom.

3.1.5. Services à valeur ajoutée

De nombreuses dénonciations concernent des abus dans le domaine des services à valeur ajoutée offerts via des numéros de téléphone payants (0900, 0901 et 0906). A côté des services offerts par des firmes créées uniquement dans le but de tromper les consommateurs, les boucles d'attente payantes des lignes d'assistance (hotlines) scandalisent de plus en plus d'utilisateurs.

La Surveillance des prix s'est impliquée, dans le cadre de la révision de l'ordonnance sur l'indication des prix, pour des normes juridiques plus sévères permettant de lutter efficacement contre les abus dans le domaine des services à valeur ajoutée. Les modifications de l'ordonnance précitée, décidées le 15 octobre 2003 par le Conseil fédéral, constituent un pas important dans la bonne direction. Ainsi, dès que la taxe de base (taxe unique) ou la taxe pour le service à valeur ajoutée (taxe par minute) dépasse 2 francs, une annonce gratuite du prix doit toujours intervenir. Pour les communications dont la taxe unique dépasse dix francs ou la taxe pour le service à valeur ajoutée dépasse cinq francs, l'utilisateur doit accepter ces prix par un signal particulier.

En ce qui concerne la problématique de la boucle d'attente des lignes d'assistance, la Surveillance des prix est d'avis qu'il n'est pas acceptable de grever le temps d'attente des taxes pour le service à valeur ajoutée puisque, pendant ce temps, aucune prestation n'est fournie. Ce point de vue n'a pas été repris dans la modification de l'ordonnance sur l'indication des prix.

3.2. Services SMS de contenus

Au printemps 2003, la Surveillance des prix a mené une enquête préalable sur les services SMS de contenus. Cette enquête a concerné les prix exigés par les exploitants des réseaux mobiles Orange, Sunrise et Swisscom pour la diffusion commerciale via SMS de contenus.

Les services SMS de contenus sont des services à valeur ajoutée permettant, par exemple, de mettre à disposition de l'utilisateur du réseau mobile concerné des informations, des jeux ou des sonneries contre un dédommagement. Ces contenus sont transmis par SMS. La Surveillance des prix a analysé si les trois exploitants des réseaux mobiles disposent d'une position dominante leur permettant de facturer des prix abusifs aux fournisseurs de contenus commerciaux (content provider).

L'enquête préalable de la Surveillance des prix a montré que les exploitants Orange, Swisscom Mobile et Sunrise disposent d'une certaine puissance de marché par rapport aux fournisseurs de contenus. Ainsi, les services les plus exigeants techniquement, qui vont au-delà du sim-

ple envoi en masse de SMS, nécessitent une collaboration étroite. Les exploitants des réseaux de téléphonie mobile étant en général une partie au contrat puissante, ils disposent ainsi de la meilleure position dans les négociations.

La puissance de marché des exploitants des réseaux mobiles est limitée par l'existence d'alternatives à disposition des fournisseurs de contenus. Ainsi, des informations telles que les résultats sportifs ou les prévisions météorologiques peuvent également être transmises oralement via un numéro 0900 payant. Les services WAP sont bien adaptés à la transmission d'informations plus spécifiques, telles que des renseignements sur des horaires, notamment lorsque l'information est mise gratuitement à disposition ou n'est pas facturée directement par les exploitants des réseaux mobiles.

Pour ces raisons, la Surveillance des prix a renoncé, momentanément, à ouvrir une enquête formelle. Elle a ainsi pris en considération le fait que, sur ce marché encore en formation et en constante évolution, une certaine retenue semble de rigueur. Les considérations de la Surveillance des prix se fondent par ailleurs sur les résultats de l'enquête de décembre 2001 de la Commission de la concurrence, selon lesquels la formation des prix et de l'offre sont en principe conformes au droit cartellaire. Les prix pour l'échange conventionnel de SMS entre deux utilisateurs n'ont, sur la base de ce résultat, pas été remis en question par la Surveillance des prix.

3.3. Prix d'interconnexion de Swisscom

En raison de la préséance des règles du droit spécial, la loi sur les télécommunications est souvent applicable en premier lieu dans ce domaine. Dans les cas où des prix sont fixés, la Surveillance des prix dispose d'un droit de recommandation.

La Surveillance des prix a utilisé ce droit en 2003, dans le cadre d'une procédure de la ComCom relative aux prix d'interconnexion de Swisscom pour les années 2000 à 2003. Il s'agit ici des prix que Swisscom facture aux autres fournisseurs de services de télécommunication pour l'utilisation de son réseau.

La loi sur les télécommunications règle le calcul du niveau des prix d'interconnexion de fournisseurs disposant d'une position dominante sur le marché. Selon le modèle de calcul prévu à cet effet, seuls les coûts relatifs à l'interconnexion d'un fournisseur efficace peuvent être pris en considération. Swisscom a par ailleurs droit à l'intérêt sur le capital propre et étranger habituel dans cette branche et, ainsi, à un bénéfice équitable.

Sur la base des documents à sa disposition, la Surveillance des prix a pu soutenir le raisonnement de la ComCom. Tant le modèle de calcul utilisé que le niveau de prix proposé se situent dans le cadre d'états européens

comparables. Ainsi, la baisse de prix envisagée par la ComCom a été appuyée.

Dans sa prise de position, la Surveillance des prix a ainsi pu se limiter à quelques points. Des recommandations concrètes ont été faites au sujet du taux d'intérêt à appliquer au capital, du cours du change utilisé dans les comparaisons internationales ainsi que des évolutions de prix prévues pour les biens d'investissement entrant dans le calcul des amortissements nécessaires.

La ComCom a suivi les recommandations de la Surveillance des prix. Ainsi, les prévisions de Swisscom sur l'évolution des prix des biens d'investissement se sont effectivement révélées trop pessimistes et les amortissements avancés trop élevés. La correction correspondante, dans le modèle de calcul, a abouti à une baisse de prix supplémentaire. De même, les prix de l'installation de présélection de l'opérateur (carrier pre-selection) ont été corrigés à la baisse, sur la base d'une comparaison internationale de prix. Conformément à la recommandation de la Surveillance des prix, les parités de pouvoir d'achat n'ont pas été prises en considération dans le calcul du cours du change.

Par décision du 6 novembre 2003, la ComCom a baissé de 25 à 30 pourcent les prix d'interconnexion. Cette décision a été attaquée par Swisscom auprès du Tribunal fédéral.

4. Taxes de télé-réseau des ACTV SA

La télévision par câble représente un propre marché déterminant. Les possibilités théoriques de substitution offertes par les antennes satellites sont insuffisantes. La compétence de la Surveillance des prix en matière de prix d'abonnement à un télé-réseau est donc donnée. Cela ressort de la décision de la Commission de recours pour les questions de concurrence (REKO/WEF)⁶ dans l'affaire des Antennes Collectives de Télévision SA (ACTV), dont le siège est à Moutier. Ce jugement confirme l'appréciation du Surveillant des prix selon laquelle les prix appliqués sont abusifs. ACTV ayant porté l'affaire devant le Tribunal fédéral, cette décision n'a pas encore force de chose jugée. La demande d'effet suspensif du recours de droit administratif déposée par ACTV a été rejetée par le Tribunal fédéral. Ainsi, dans la région de Delémont/Moutier, la taxe mensuelle d'abonnement au télé-réseau de 17 francs (TVA et taxes non comprises) est toujours en vigueur.

4.1. Décision de la REKO/WEF du 21 mai 2003

4.1.1. Délimitation du marché déterminant

La REKO/WEF est arrivée à la conclusion que le marché local du télé-réseau constitue le marché déterminant.

Le marché de produits comprend tous les produits ou services que les partenaires potentiels de l'échange considèrent comme substituables en raison de leurs caractéristiques et de l'usage auquel ils sont destinés (Ordonnance sur le contrôle des concentrations d'entreprises, art. 11 al. 3 let. a). La réception terrestre analogique n'est pas un substitut valable à la réception par câble, attendu que le nombre et la qualité des programmes sont nettement moins élevés. De même, la réception terrestre numérique n'est pas, à l'heure actuelle, un substitut au réseau câblé. La réception satellite est liée à diverses contraintes techniques qui incitent les consommateurs à renoncer à l'achat d'une antenne parabolique. De plus, il existe des dispositions juridiques de nature privée ou publique pouvant entraver ou interdire l'installation d'antennes paraboliques, principalement dans les régions protégées (vieille ville, par exemple) de Delémont et de Moutier

Comme la loi sur la surveillance des prix protège les consommateurs contre des prix abusifs d'entreprises puissantes sur le marché, l'existence de produits alternatifs doit être examinée, selon le jugement de la REKO/WEF, du point de vue de la demande. Les statistiques montrent que, dans la région desservie par ACTV, la diffusion de la télévision s'effectue dans 80 à 90 pourcent des cas, au moyen du câble. De plus, durant les années passées, une augmentation des raccordements au télé-réseau a été observée, en dépit de l'amélioration technique de la réception satellite

⁶ Cf. www.reko.admin.ch, Dernières décisions, GB/2001-1.

et des baisses de prix des antennes paraboliques. Par ailleurs, le réseau câblé est implanté depuis de nombreuses années dans la région de Delémont/Moutier et offre de nombreux avantages: branchement immédiat et simple, diversité des programmes, qualité constante de l'image et du son, service à la clientèle en cas de pannes. Par contre, la réception directe par satellite implique pour les consommateurs un changement relativement important dans le mode d'utilisation.

La REKO/WEF a, jusqu'à maintenant, confirmé la position de la Commission de la concurrence selon laquelle la réception satellite n'est pas un substitut valable au teleréseau.

La REKO/WEF est donc arrivée à la conclusion que le réseau câblé local constitue le marché déterminant. ACTV est non seulement puissante sur ce marché, mais elle y occupe encore une position dominante (monopole naturel).

4.1.2. Concurrence efficace

La REKO/WEF est d'avis que, selon l'article 12, alinéa 1 de la loi concernant la surveillance des prix (LSPr, RS 942.20), il n'y a abus de prix que si, sur le marché en question, le niveau des prix n'est pas la conséquence d'une concurrence efficace. Vu le caractère de politique de concurrence donné à la surveillance des prix, l'abus de prix ne peut se produire que dans les cas où la concurrence est entravée, voire supprimée, par des comportements cartellaires ou monopolistiques. Ainsi, il n'y a pas d'abus de prix au sens de l'article 12 alinéa 1 LSPr lorsque deux conditions cumulatives sont remplies: il faut d'une part qu'il règne sur le marché déterminant une concurrence efficace et, d'autre part, que le prix en question soit le résultat (lien de causalité) de cette concurrence efficace. Il y a "présomption" de concurrence efficace lorsque trois critères sont remplis: existence d'autres offrants sur le marché afférent, similitudes des conditions de l'offre et accès "sans efforts considérables" à ces autres sources d'approvisionnement.

Selon une prise de position de la Commission de la concurrence, ACTV est actuellement le seul opérateur de télévision par câble sur le territoire couvert par le réseau. La REKO/WEF a expliqué que, dans la mesure où ACTV est une entreprise en situation de monopole sur le marché concerné, il y a lieu de constater que les principes de concurrence efficace ne sont pas réunis. Cette situation permet à ACTV de se comporter de manière indépendante par rapport aux autres participants au marché, en particulier dans la fixation des tarifs. Les abonnés seraient ainsi contraints d'accepter de payer le prix fixé par ACTV faute de disposer d'autres produits substituables. Pour le Surveillant des prix, le fait qu'à l'encontre des règles économiques, la part de marché d'un produit en règle générale moins cher (parabole) ne soit pas plus élevée, mais même nettement inférieure à celle du câble, montre clairement que nous ne nous trouvons pas dans une situation de concurrence de prix efficace. C'est pourquoi la

REKO/WEF a été d'avis que les prix fixés par ACTV ne sont pas la conséquence d'une concurrence efficace.

4.1.3. Abus de prix

En ce qui concerne l'abus de prix, la REKO/WEF est arrivée à la conclusion que l'article 13 LSPr énumère de manière non exhaustive les éléments principaux d'appréciation et donne au Surveillant des prix un très large pouvoir dans le choix de la méthode à appliquer pour déterminer si un prix est abusif ou non (méthode des coûts, comparaisons, etc.). A cet égard, la REKO/WEF a estimé ne pas devoir s'écarter sans nécessité de l'avis du Surveillant des prix.

Dans le cas concret, le Surveillant des prix s'est appuyé sur la méthode des coûts pour apprécier le prix. Son analyse s'est fondée sur les comptes annuels ainsi que sur les informations relatives aux coûts remises par l'entreprise. Pour déterminer le bénéfice équitable, le rendement du capital propre a été calculé à l'aide du "capital asset pricing model" (CAPM) de manière à tenir compte correctement des risques inhérents au marché. Cette analyse a clairement montré que le prix prélevé était abusif et que le prix équitable devait être fixé à un niveau nettement plus bas. Pour vérifier si le prix calculé au moyen de la méthode des coûts était plausible, il a été comparé au prix de Cablecom, fixé dans un accord à l'amiable, et aux prestations correspondantes.

La REKO/WEF a confirmé tant la manière de procéder de la Surveillance des prix que les détails de l'analyse puisqu'elle a notamment rejeté les objections suivantes de la recourante:

- Selon ACTV, le *salaires de l'entrepreneur* a été fixé de manière arbitraire. La recourante ayant refusé de donner des informations sur ce sujet, le Surveillant des prix a procédé à une évaluation d'office que la REKO/WEF a considéré comme justifiée. De plus, la recourante n'a apporté aucun indice ni élément qui aurait permis de mettre en doute cette évaluation.
- Le Surveillant des prix n'a considéré que les *investissements* nécessaires au maintien du niveau de prestations actuel. Les investissements planifiés pour une éventuelle modernisation du réseau ont été exclus. La REKO/WEF a fait remarquer que, selon les considérations du Surveillant des prix, les investissements sont pris en compte dans le cadre des amortissements. De plus, si des dépenses consenties par ACTV pour moderniser son réseau devaient faire apparaître une modification importante des circonstances, elle pourrait exiger un réexamen de la décision.
- La recourante a fait valoir un *rendement du capital propre* nettement plus élevé que le Surveillant des prix. La Commission de recours a soutenu, dans sa décision, la manière dont le Surveillant des prix a calculé le bénéfice.

- ACTV a critiqué le fait que le Surveillant des prix n'a rémunéré que le capital propre de l'année sous revue sans prendre en considération les *réserves latentes*. La REKO/WEF a considéré que la constitution de réserves latentes résulte soit d'une politique de prudence excessive en matière d'amortissements, soit du désir pur et simple de faire disparaître un bénéfice disponible. La rémunération des réserves latentes est problématique d'une part du fait que, sous l'angle juridique, elles ne sont pas considérées comme un actif et, d'autre part, parce qu'elles ne sont, en raison de leurs fluctuations, jamais constituées de manière définitive. Dans le cas présent (monopole naturel), l'argument du Surveillant des prix selon lequel il n'est pas acceptable que les consommateurs paient d'abord des prix élevés pour couvrir des amortissements inutilement hauts et, ensuite des taxes élevées pour rémunérer les réserves latentes ainsi constituées, a été considéré par la REKO/WEF comme pertinent.
- La recourante demande une *comparaison avec les prix des autres réseaux de la région*. Pour la REKO/WEF, il n'est pas nécessaire d'apprécier l'abus de prix à l'aide d'une autre méthode puisque celui-ci a déjà été établi par l'analyse des coûts. De plus, elle a considéré que le Surveillant des prix a fait valoir, à juste titre, que la comparaison demandée est problématique. En effet, on ne peut pas exclure que les tarifs des réseaux périphériques, tous en position dominante sur le marché local déterminant, sont également abusifs, ni que les entreprises en cause s'accordent sur les adaptations de prix.

4.2. Décision du Tribunal fédéral du 25 août 2003

La décision du Tribunal fédéral du 25 août 2003 qui rejette la demande d'effet suspensif du recours de droit administratif déposée par ACTV, s'appuie avant tout sur le fait que le tarif de 17 francs est en vigueur depuis le premier janvier 2002 déjà. De plus, ACTV ne subit aucun dommage irréversible suite au rejet de sa demande, puisque, au cas où son recours sur le fond devait être accepté, les abonnés devraient rembourser la différence.

5. Prix des médicaments

La forte croissance des coûts des médicaments n'est pas en premier lieu un problème de quantités, mais un véritable problème de prix. Une nouvelle enquête du Surveillant des prix, dont les résultats principaux ont été publiés en novembre dernier, arrive à cette conclusion. Selon cette analyse, le prix moyen des médicaments remboursés par les caisses-maladie a plus que doublé en 10 ans. C'est pourquoi les mesures à prendre pour lutter contre la hausse des coûts des médicaments doivent plus particulièrement concerner les prix des nouvelles préparations. L'équation "nouveau = meilleur = plus cher" doit avant tout être remise en question⁷.

5.1. Evolution des coûts des médicaments

L'analyse des chiffres des assureurs-maladie ne laisse aucun doute: les coûts des médicaments jouent un rôle déterminant dans l'explosion des coûts de la santé.

Lorsque entre 1997 et 2002 les coûts totaux de l'assurance de base ont augmenté de 5.9 pourcent par an, les coûts des médicaments se sont renchérissés de 9 pourcent. Leur part aux dépenses totales des assureurs-maladie a passé de 18.3 à 21.6 pourcent⁸.

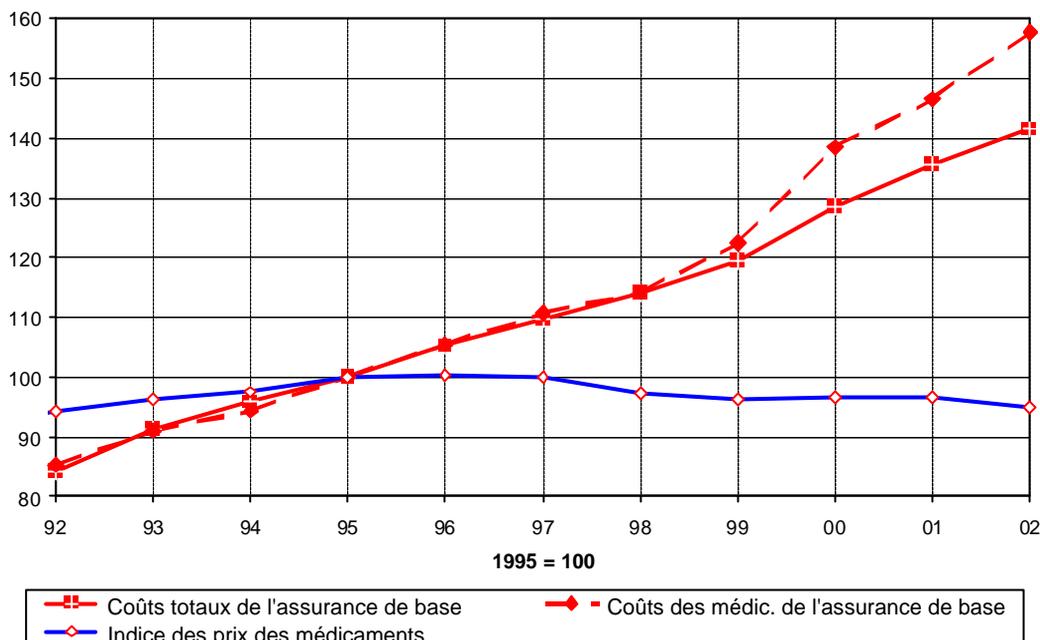
Le graphique 1 fait apparaître un contraste frappant entre la courbe croissante des coûts des médicaments et l'indice officiel des prix des médicaments légèrement décroissant.

Intuitivement l'explication est banale: les quantités de médicaments vendus augmentent. Le vieillissement de la population, c'est-à-dire le besoin accru en médicaments contre les douleurs dues à l'âge, les coûts des nouveaux traitements de maladies graves, le comportement des médecins dispensateurs de médicaments, etc., sont autant de causes plausibles d'une augmentation de la consommation de médicaments.

⁷ L'étude elle-même est publiée en annexe à ce rapport (en allemand).

⁸ Les chiffres relatifs aux coûts des assureurs-maladie se basent, jusqu'en 1997, sur les données révisées de la statistique de la santé de l'OFS, Coûts de la santé en Suisse: Evolution de 1960 à 2000. Séries chronologiques révisées, juin 2003, tableau T 3b. A partir de 1998, la Surveillance des prix utilise les données de la statistique de la facturation de Santéuisse (coûts des médicaments sans les préparations destinées aux hôpitaux). L'indice des prix des médicaments provient de la statistique officielle de l'assurance-maladie 2001, T.9.12, complétée par de nouvelles valeurs de l'OFS.

Graphique 1: Coûts de la santé et des médicaments



5.2. L'indice des prix des médicaments

Si l'indice officiel des prix des médicaments semble confirmer cette théorie, il dépeint cependant essentiellement l'activité de contrôle exercée par l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS).

Depuis l'introduction de la LAMal, l'OFAS a examiné plus de 3000 anciennes préparations et imposé globalement, pour près de 1300 d'entre-elles, une baisse moyenne de prix de 22 pourcent⁹.

Tableau 1: Résultats des corrections de prix des anciens médicaments

Evolution des prix des médicaments figurant dans la LS en sept. 1995 déjà								
	PP	^	v	=	PF	^	v	=
n	3526	1636	1686	204	3526	774	1332	1420
Sept. 95	54.71	24.09	89.91	9.43	32.98	25.34	32.39	37.69
Sept. 03	47.28	26.71	71.83	9.43	30.82	27.52	25.18	37.91
Modification cumulative								
	-13.6%	10.8%	-20.1%	0.0%	-6.5%	8.6%	-22.3%	0.6%
^ = prix augmentés			v = prix abaissés			"=" = prix inchangés		

⁹ Au niveau du prix de fabrique (PF). L'effet global sur le prix public (PP) est également fortement influencé par l'introduction du nouveau système de rémunération des pharmaciens basé sur les prestations (RBP). La part au chiffre d'affaires des médicaments dont le prix a été abaissé n'est pas connue. On peut néanmoins penser que le contrôle des prix, instauré à l'instigation de la Surveillance des prix, permet des économies annuelles de plusieurs dizaines de millions de francs. Pour plus de détails et d'explications on se référera au rapport complet annexé.

La réduction moyenne de 6.5 pourcent du prix de fabrique (PF) des 3526 médicaments figurant, en septembre 1995 déjà, sur la liste des spécialités (LS) correspond plus ou moins à l'indice de l'Office fédéral de la statistique (OFS). Cet indice montre l'évolution des prix des anciennes préparations. Selon l'OFS, le remplacement d'un médicament bon marché par un nouveau médicament cher est l'expression d'un progrès technique qui ne peut pas se répercuter dans l'indice.

5.3. L'explosion des prix des médicaments de la LS

Une toute autre image ressort de l'observation dans le temps des prix moyens de tous les médicaments figurant sur la LS. Depuis le moratoire sur les prix de 1992¹⁰, les prix moyens des préparations de la LS ont subi une augmentation effective cumulée de 126 pourcent (prix publics, PP) et même de 186 pourcent (PF), soit une augmentation annuelle de 8.6 pourcent des PP, et de 10.8 pourcent des PF. Ces valeurs correspondent aux taux de croissance des coûts totaux des médicaments avancés par les assureurs-maladie (cf. chiffre 1, alinéa 2). Comme les coûts résultent, par nature, du produit des quantités et du prix et que l'évolution des prix suffit déjà à elle seule à expliquer l'augmentation des coûts, on ne peut qu'en conclure que les quantités sont restées stables.

Le tableau 2 indique les valeurs moyennes en francs suisses ainsi que les taux de croissance correspondants.

Tableau 2: Evolution des prix unitaires des médicaments à la charge des caisses-maladie

Liste des spécialités de l'Office fédéral des assurances sociales						
	Periode	n	PP	indice	PF	indice
Moratoire pour prix LS	Sept. 92	4923	48.22	100%	29.23	100%
Période précédent LAMal	Sept. 95	5336	54.37	113%	33.29	114%
Septembre 2003	Sept. 03	6608	109.09	226%	83.62	286%
	Modification cumulative					
	92 - 03	+34%	+126%		+186%	
	95 - 03	+24%	+101%		+151%	

Cette affirmation est confirmée par les informations de l'industrie relatives à l'évolution volumétrique du marché pharmaceutique suisse¹¹.

¹⁰ Arrêté fédéral sur les mesures temporaires contre le renchérissement de l'assurance-maladie du 9.10.1992, RO 1992 p. 1838.

¹¹ Depuis les années huitante, la véritable croissance annuelle des quantités, mesurée au nombre d'emballages vendus, est inférieure à 1 pourcent. Il est possible qu'à travers les années la grandeur moyenne des emballages ait quelque peu augmenté. Durant les dernières années, les taux de croissance du nombre d'emballages vendus sont cependant également très faibles, voire négatifs, pour toutes les catégories de médicaments (LS HL, Rx, OTC) et tous les canaux de distribution (à l'exception des médecins dispensateurs).

L'explosion des coûts sur le marché des médicaments n'est donc manifestement pas un problème de quantités, mais essentiellement *un problème de prix*¹².

5.4. Mutations dans la LS: moteur de l'explosion des coûts

La liste des spécialités de l'OFAS est un chantier permanent. D'anciens médicaments en sont biffés et de nouveaux, parfois plus modernes et plus efficaces, y sont enregistrés.

Le tableau suivant résume ces mouvements depuis l'introduction de la LAMal.

Tableau 3: Mutations dans la liste des spécialités depuis l'entrée en vigueur de la LAMal

Biffés de la LS			Nouveau dans la LS			Augment. nette	Mutations totales
Dans la LS en sept. 95			Pas dans la LS en sept. 95				
n	PP	PF	n	PP	PF		
-1789	49.68	30.72	3061	178.03	142.22	1272	4850
Mutations cumulées et prix moyens 1996-2003							
-2809	63.84	41.77	4081	162.94	121.71	1272	6890

Des 5336 médicaments figurant, en septembre 1995, sur la LS, 1789 ont été biffés et remplacés par 3061 nouvelles préparations. Au total, on comptabilise cependant 6890 mutations. Cela signifie qu'environ 1000 médicaments n'ont été que brièvement mis à la charge des caisses-maladie¹³.

Les effets de ces mutations sur les prix sont évidents. Les prix publics des préparations nouvellement enregistrées dans la LS – même après l'introduction du RBP – sont plus de trois fois supérieurs aux prix de septembre 1995 et les prix de fabrique même 4.5 fois supérieurs à ceux de l'échantillon de départ.

Le renchérissement induit par ces mutations constitue le moteur de l'augmentation des prix unitaires observée, mais également de la croissance des coûts des médicaments dans l'assurance sociale.

Dans le contexte du renchérissement massif des "préparations de remplacement", les corrections cumulées de prix de 6.5 pourcent obtenues depuis 1996 sur la moitié des médicaments de la LS paraissent bien modestes.

¹² Ce résultat est d'une importance considérable pour le choix des stratégies de maîtrise des coûts. Lorsque l'expansion est due aux prix, de simples mesures de rationalisation ne suffisent pas à garder les coûts sous contrôle sans provoquer des suites dangereuses du point de vue de la politique de la santé. Un budget global implique, par exemple, la réduction du nombre d'emballages distribués et peut conduire à un véritable sous-approvisionnement.

¹³ Pour être pris en considération ici, ils sont restés au minimum une année dans la LS.

5.5. Conclusion

L'explosion des coûts dans le domaine des médicaments de l'assurance de base n'est pas un problème de quantités, mais de prix. Le remplacement d'anciens médicaments bon marché par de nouvelles préparations onéreuses est le moteur de cette augmentation accélérée des coûts.

Pour lutter avec succès contre la hausse des coûts, les mesures correctives doivent être basées sur ces résultats.

Une application conséquente de la comparaison de prix avec l'étranger peut apporter une contribution supplémentaire à la maîtrise des coûts. La comparaison avec les pays européens les plus chers ne suffit cependant pas à garantir une évolution appropriée des prix et, par conséquent, des primes.

6. Moyens auxiliaires médicaux

Sous l'impulsion de l'association des caisses-maladie Santésuisse et de différents utilisateurs de moyens auxiliaires, la Surveillance des prix a analysé en détail les montants remboursés par les caisses-maladie pour les aides à l'incontinence (changes), les appareils auditifs et les chaises roulantes. Cet examen a permis de constater que, pour les changes, les montants maximaux à la charge de l'assurance de base, fixés dans la liste des moyens et appareils (LiMA) éditée par le Département fédéral de l'intérieur (DFI), sont trop élevés. Par ailleurs, des comparaisons de prix ont montré que certains marchands de fauteuils roulants et fabricants d'appareils auditifs facturent des prix trop élevés à l'assurance-invalidité (AI). La Surveillance des prix a donc recommandé au DFI et à l'AI de réduire, parfois considérablement, les montants maximaux remboursés par les caisses-maladie et l'AI pour ces trois catégories de moyens auxiliaires.

6.1. Aides à l'incontinence

L'assurance obligatoire des soins rembourse les moyens et appareils nécessaires au traitement. Tous les moyens auxiliaires remboursés par les caisses-maladie figurent, avec le montant maximal remboursable, dans la liste des moyens et appareils (LiMA) du Département fédéral de l'intérieur. Selon l'article 55 OAMal, tous les fournisseurs de moyens et d'appareils – désignés comme centres de remise par la terminologie LAMal – doivent être admis par leur canton respectif et bénéficier d'un contrat avec au moins un assureur-maladie pour être autorisés à exercer une activité à la charge de l'assurance de base. Cette obligation contractuelle faite aux fournisseurs et centres de remise de moyens auxiliaires donne aux assureurs-maladie la possibilité de négocier les prix avec la branche. Ainsi, en 2001, l'association faîtière des assureurs-maladie Santésuisse a pu conclure, dans le domaine des aides à l'incontinence, un contrat avec la maison Weita Holding SA à Arlesheim dans lequel les prix des chan-

ges absorbants et des alèses sont nettement inférieurs aux montants maximaux fixés dans la LiMA. Pour certains produits, les économies se situent entre 27 et 55 pourcent (ambulatoires) respectivement entre 42 et 68 pourcent (stationnaires), comme le montre le tableau suivant:

Prix du contrat Weita pour aides à l'incontinence et montants maximaux alloués par la LiMA						
(Seuls les produits Weita correspondant à un numéro de position LiMA (Teneur du 1.1.03) sont indiqués.)						
Numéro de position LiMA	Descripton du produit selon le contrat Weita	Montant fixé dans la LiMA, Fr.	Contrat Weita ambulatoire . Fr.	Différence en % par rapport au prix LiMA	Contrat Weita, stationnaire . Fr.	Différence en % par rapport au prix LiMA
15.01.03.00.1	Changes absorbants pour l'incontinence, taille large, absorption moyenne, à usage unique, 1 pièce	1.10	0.50	-54.55	0.38	-65.45
15.01.04.00.1	Changes absorbants pour l'incontinence, taille large, absorption moyenne à élevée, à usage unique, 1 pièce	1.30	0.75	-42.31	0.42	-67.69
15.01.05.00.1	Changes absorbants pour l'incontinence, taille large, absorption élevée, à usage unique, 1 pièce	1.60	0.90	-43.75	0.58	-63.75
15.01.06.00.1	Changes absorbants pour l'incontinence, taille large pour la nuit, absorption très élevée, à usage unique, 1 pièce	1.70	1.10	-35.29	0.98	-42.35
15.02.02.00.1	Slip à incontinence à usage unique absorption moyenne à forte, 1 pièce	2.20	1.60	-27.27	0.85	-61.36
15.02.04.00.1	Slip à incontinence à usage unique pour la nuit, absorption très forte, 1 pièce	2.60	1.90	-26.92	1.25	-51.92
15.03.01.00.1	Alèse rectangulaire à usage unique, taille 60 x 60 cm, 1 pièce	0.90	0.60	-33.33	0.40	-55.56
15.03.02.00.1	Alèse rectangulaire à usage unique, taille 60 x 90 cm, 1 pièce	1.60	1.00	-37.50	0.55	-65.63

Sources: LiMA du 1.1.2003 et contrat Weita du 27.9.2001

Le problème de l'incontinence est très répandu dans la population. Selon différentes sources, il existe en Suisse plus de 400'000 personnes incontinentes. Ainsi, si la majorité des personnes incontinentes se faisaient livrer leurs changes et alèses par la maison Weita, l'assurance-maladie pourrait réaliser des économies se chiffrant en millions de francs. Selon les informations de Santésuisse il n'est cependant pas possible de tirer pleinement profit de ce potentiel d'économie. Cela est dû au fait que les centres de remise (les pharmacies par exemple) peuvent livrer les produits en question également sans contrat, aux prix maximaux fixés dans la LiMA (cf. tableau ci-dessus).

C'est pourquoi la Surveillance des prix a, en septembre 2003, recommandé au Département de l'intérieur d'abaisser les montants maximaux de la LiMA au niveau des prix des produits correspondants du contrat Weita du 27 septembre 2001, pour lesquels la maison Weita SA offre un prix nettement inférieur. Cela rendrait les prix avantageux du contrat Weita obligatoires pour tous les autres fournisseurs et déchargerait en conséquence l'assurance-maladie.

Le DFI a remercié la Surveillance des prix de cette recommandation et a donné le mandat d'étudier les possibilités de baisses de prix des aides à l'incontinence et d'autres groupes de produits de la LiMA à l'Office fédéral des assurances sociales, compétent pour l'application de la LAMal.

6.2. Appareils auditifs et fauteuils roulants

Selon des utilisateurs de moyens auxiliaires, des comparaisons de prix avec l'étranger montrent que l'assurance-invalidité (AI) rembourse des montants trop élevés pour certains appareils. C'est pourquoi la Surveillance des prix a soumis les dédommagements des catégories d'appareils les plus importantes pour l'AI en terme de coûts, c'est-à-dire des appareils auditifs et des chaises roulantes, à un examen approfondi.

6.2.1. Appareils auditifs

L'été dernier, la Surveillance des prix a comparé les prix des appareils auditifs admis par l'AI avec l'étranger. Des informations livrées par une association allemande d'audioprothésistes ont permis de comparer les prix d'achat des acousticiens suisses à ceux des allemands. Cette comparaison a fait apparaître d'importantes différences de prix entre les deux pays. Ainsi, les acousticiens suisses paient pour des appareils identiques des prix jusqu'à quatre fois supérieurs aux prix allemands - et cela également pour des produits de fabrication suisse! Les producteurs d'appareils auditifs profitent ainsi pleinement de la capacité de paiement plus élevée des suisses, respectivement de notre assurance-invalidité. Cela explique la réserve avec laquelle les fabricants d'appareils auditifs ont réagi aux demandes d'informations relatives aux prix.

La Surveillance des prix ne voit aucune raison justifiant que les acousticiens suisses (et ainsi les clients finaux) paient plus que leurs collègues allemands pour des appareils identiques. C'est pourquoi elle a recommandé à l'AI, en octobre dernier, d'abaisser substantiellement les "prix sans prestations de service" des appareils auditifs homologués dans la liste AI de manière à ce que les prix d'appareils identiques ne dépassent plus les prix allemands.

6.2.2. Fauteuils roulants

Pour les chaises roulantes, une comparaison de prix avec l'Allemagne s'est révélée compliquée du fait que les différents prix de catalogue ne contenaient pas toujours les mêmes pièces accessoires et prestations d'adaptation. C'est pourquoi la Surveillance des prix s'est limitée à comparer les prix de remise de tous les marchands de fauteuils roulants admis en Suisse. La centrale de compensation (CdC) à Genève dispose des données correspondantes. La comparaison a fait apparaître des différences de prix inexplicablement élevées pour des chaises roulantes de la même catégorie (système actif ou électrique, par exemple) entre les divers marchands. De plus, dans certaines catégories de fauteuils roulants, des dépassements considérables du prix indicatif de la "Fédération Suisse de Consultation en Moyens Auxiliaires pour personnes handicapées et âgées" (FSCMA) ont pu être constatés.

Selon la Surveillance des prix ces résultats montrent que les mécanismes de régulation des prix contenus dans la convention-cadre sur la remise

de fauteuils roulants et d'accessoires¹⁴ ne produisent pas les effets souhaités de renforcement de la concurrence et de modération des prix. C'est pourquoi elle a recommandé à l'AI de revoir la convention-cadre de remise de fauteuils roulants de manière à ce que les prix parfois surfaits qui sont facturés à l'AI puissent être éliminés.

L'AI a remercié la Surveillance des prix de ces recommandations relatives aux appareils auditifs et aux fauteuils roulants qui vont renforcer sa position dans son travail futur. L'AI a déjà mis en route la révision des tarifs de ces deux catégories de moyens auxiliaires.

¹⁴ Cette convention lie l'Association faîtière de la technologie médicale (FASMED) et l'Association Suisse des techniciens en orthopédie (ASTO) d'une part et l'AI, l'assurance-militaire et la Commission des tarifs médicaux LAA d'autre part.

III. STATISTIQUE

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

1. Dossiers principaux

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

Tableau 1: Dossiers principaux

Cas	Solution amiable	Recommandation	Enquête en cours
Médecins et dentistes		X	X
Physiothérapie		X	X
Hôpitaux et établissements médico-sociaux		X	X
Moyens auxiliaires médicaux ¹⁾		X	
Médicaments ²⁾		X	X
Electricité ³⁾		X	X
Eau et épuration	X	X	X
Elimination des ordures	X	X	X
Télé réseaux ⁴⁾	X	X	X
Télécommunications ⁵⁾	X	X	X
Poste ⁶⁾		X	
Transports	X	X	X
Marché des crédits hypothécaires			X
Droits d'auteur		X	

1) Cf. chapitre II chiffre 6.

2) Cf. chapitre II chiffre 5.

3) Cf. chapitre II chiffre 1.

4) Cf. chapitre II chiffre 4.

5) Cf. chapitre II chiffre 3.

6) Cf. chapitre II chiffre 2.

2. Enquêtes selon les articles 6 ss LSPr

Le tableau 2 contient les cas tombant sous le coup des articles 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 articles 6 ss LSPr

Cas	Solution amiable	Pas d'intervention	Pas d'analyse du tarif	Enquête en cours
Distribution de gaz Regio Energie Solothurn			X	
Electricité ¹⁾ Axpo SA SIE Renens/SI Lausanne				X X
Eau S.A. des Eaux et d'Electricité, Champéry				X
Elimination des ordures ZKRI Schwyz UIOM Linthgebiet Niederurnen KEBAG Kehrrechtbeseitigungsanlage Zuchwil				X X X
Téléreseaux Cablevision SA Malleray ACTV SA Delémont/Moutier ²⁾				X
BLS Chargement des véhicules automobiles				X
Branche des livres Conversion des prix en euros	X			
Kiosque SA Diffusion de publications ³⁾				

1) Cf. chapitre II chiffre 1.

2) Cf. chapitre II chiffre 4.

3) Ce cas a été transmis à la Commission de la concurrence.

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

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

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

Cas	Recommandation	Pas d'intervention	Pas d'analyse du tarif	Enquête en cours
Electricité ¹⁾				
Pully		X		
St. Gall			X	
Gaz				
Bienne			X	
Eau				
Buttes		X		
Camorino		X		
Mühleberg	X			
Lauerz		X		
Lausanne				X
Pully		X		
Rorschacherberg		X		
Epuration des eaux				
Buchs	X			
Camorino		X		
Glaris	X			
Köniz		X		
Küssnacht		X		
Lausanne				X
Pully				X
Soleure	X			
Tuggen		X		
Wartau	X			
Elimination des ordures				
Camorino		X		
Küssnacht	X			
Lausanne				X
Schwyz	X			
Sierre	X			
Sottoceneri	X			
Tuggen		X		

Cas	Recom- manda- tion	Pas d'in- terven- tion	Pas d'a- nalyse du tarif	Enquête en cours
Crèches Zurich		X		
Médecins				
Canton d'Argovie	X		X	
Canton de Bâle-Campagne	X			
Canton de Bâle-Ville			X	
Canton de Berne	X			
Canton de Genève	X			
Canton de Glaris			X	
Canton des Grisons			X	
Canton de Lucerne	X			
Canton de Nidwald	X			
Canton d'Obwald	X			
Canton de Schaffhouse			X	
Canton de Schwyz	X			
Canton de Soleure			X	
Canton de St. Gall			X	
Canton du Tessin			X	
Canton de Thurgovie			X	
Canton d'Uri	X			
Canton du Valais			X	
Canton de Zoug	X			
Canton de Zurich	X			
Spitex				
Divers tarifs cantonaux			X	
Physiothérapie				
Tarif suisse AA/AI/AM	X			
Canton de Bâle-Ville		X		
Canton du Jura			X	
Canton de St. Gall			X	
Canton de Thurgovie			X	
Canton d'Uri			X	
Canton du Valais			X	
Canton de Zoug			X	
Canton de Zurich	X			
Chiropraticiens				
Tarif suisse AA/AI/AN	X			
Conseils en alimentation				
Divers tarifs cantonaux			X	
Logopédie				
Divers tarifs cantonaux			X	

Cas	Recom- manda- tion	Pas d'in- terven- tion	Pas d'a- nalyse du tarif	Enquête en cours
Moyens auxiliaires médicaux ⁴⁾				
Tarif AI pour les appareils acoustiques et les fauteuils roulants	X			
Tarif LAMal pour aides à l'incontinence	X			
Services de sauvetage				
Divers tarifs cantonaux		X	X	
Etablissements médico-sociaux				
Canton d'Argovie			X	
Canton de Berne	X		X	
Canton des Grisons			X	
Canton de Neuchâtel			X	
Canton de Soleure	X		X	
Canton de St. Gall			X	
Canton du Tessin			X	
Canton de Thurgovie			X	
Canton du Valais			X	
Canton de Zurich			X	
Hôpitaux et cliniques spécialisées ⁵⁾				
Tarif suisse AA/AI/AM VP TarMed	X			
Canton d'Argovie	X		X	
Canton d'Appenzell Rhodes Extérieures	X			X
Canton de Bâle-Campagne	X		X	
Canton de Bâle-Ville	X		X	
Canton de Berne	X		X	X
Canton de Genève	X		X	
Canton de Glaris			X	
Canton des Grisons	X		X	
Canton du Jura		X	X	
Canton de Lucerne	X		X	
Canton de Neuchâtel			X	
Canton de Nidwald	X		X	
Canton d'Obwald	X		X	
Canton de Schaffhouse	X		X	
Canton de Schwyz			X	
Canton de Soleure	X			
Canton de St. Gall	X		X	
Canton du Tessin	X		X	
Canton de Thurgovie	X		X	
Canton d'Uri	X		X	
Canton de Valais	X	X	X	
Canton du Vaud			X	
Canton de Zoug	X		X	
Canton de Zurich			X	

Cas	Recommandation	Pas d'intervention	Pas d'analyse du tarif	Enquête en cours
Médicaments				
Médicaments LS: rabais pour hôpitaux	X			
Comparaison de prix avec l'étranger ⁶⁾	X			X
Assurance-maladie				
Assurance complémentaire	X			

1) Cf. chapitre II chiffre 1.

2) Cf. chapitre II chiffre 2.

3) Cf. chapitre II chiffre 3.

4) Cf. chapitre II chiffre 6.

5) 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.

6) Cf. chapitre II chiffre 5.

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 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. 7 LSPr)

Annonces	absolu	en %
Depuis le début de l'activité (1.7.1986) liquidées au 31.12.2003	11'027 10'907	
Entrées durant l'exercice 2003	718	100.0 %
Domaines choisis:		
Télécommunications / Internet	111	15.5 %
Commerce de détail	109	15.2 %
Domaine de la santé	107	14.9 %
Assurance maladie et accidents	22	
Médicaments	53	
Médecins, dentistes, hôpitaux, etc.	32	
Distribution d'énergie et d'eau	70	9.7 %
Téléreseaux	41	5.7 %
Poste	40	5.6 %
Livres, journaux et revues	26	3.6 %
Elimination des ordures et épuration des eaux	26	3.6 %
Réparations et prestations de service	22	3.1 %

PM 245/03: Frais funéraires

L'exemple suivant, tiré de la branche des pompes funèbres, montre que les entrepreneurs membres d'une association ne facturent pas toujours des prix plus élevés que leurs collègues non-affiliés.

En avril 2003, une personne a dénoncé auprès de la Surveillance des prix la facture établie par un institut de pompes funèbres bernois pour l'ensevelissement de sa mère. Pour se faire une idée des tarifs en vigueur dans cette branche, la Surveillance des prix a contacté l'ombudsman de l'Association suisse des services funèbres (ASSF). Un quart des quelque 700 instituts de pompes funèbres, qui traitent annuellement près de 62'000 décès, sont membres de l'ASSF. Cette association a créé un organe de médiation pour éviter que des divergences d'opinions entre les clients et les membres de l'association se transforment en de longues et coûteuses procédures judiciaires. Le travail de l'organe de médiation est gratuit pour toutes les parties impliquées. Une comparaison de prix a montré que l'entreprise incriminée, qui n'est pas affiliée à l'association, facture diverses prestations (transport du domicile au centre funéraire, mise en bière, etc.) à un prix supérieur au tarif-cadre de l'ASSF. La Surveillance des prix a exigé de cette entreprise qu'elle ramène au minimum ses prix au niveau du tarif-cadre 2003 de l'ASSF, ce qui a abouti à une réduction considérable du montant de la facture.

PM 531/03: Frais d'inscription pour des études postgrades

Il suffit souvent que la Surveillance des prix demande des informations pour que l'entreprise concernée révise et adapte sa politique de prix.

L'annonceur s'est fait immatriculer, au premier janvier 2004, dans une école supérieure pour suivre des études postgrades en économie d'entreprise d'une durée de quatre semestres. La haute école en question a augmenté, au premier janvier 2004, les frais d'inscription de 18'600 à 24'900 francs. L'annonceur a notamment fait valoir que, dans la même école, les frais d'inscription à des études comparables (études postgrades en gestion culturelle) se monteraient, au premier janvier 2004, toujours à 18'000 francs. En septembre 2003, la Surveillance des prix a demandé à la haute école en cause de justifier la hausse de ces frais d'inscription. En octobre 2003, l'annonceur a reçu une lettre de l'école lui annonçant que la finance d'inscription pour les études postgrades en économie d'entreprise avait été abaissée de 3'400 francs à 21'500 francs. Une nouvelle évaluation de ce diplôme ainsi que le succès rencontré par cette formation ont incité l'école supérieure à procéder à cette baisse de taxes.

PM 315/03, 379/03: Cablecom

Les annonces du public permettent au Surveillant des prix de contrôler la tenue de règlements amiables, comme le montrent les exemples suivants concernant Cablecom:

Deux abonnés de Cablecom se sont plaints de devoir s'acquitter d'une taxe mensuelle d'abonnement supérieure aux 19.50 francs convenus avec le Surveillant des prix. Celui-ci a demandé à Cablecom de prendre position sur ces cas.

Dans le premier cas, des prix spéciaux avaient été fixés sur la base d'anciens contrats incluant des prestations supplémentaires (service jusqu'à la prise). Ces prix n'avaient pas été adaptés aux nouvelles dispositions contractuelles. Grâce à cette annonce, près d'un millier de clients concernés par ce problème ont pu être recensés. Cablecom a corrigé les factures et s'est montrée arrangeante en abaissant les prix également dans les cas où les prestations fournies auraient justifié un prix plus élevé.

Dans le deuxième cas, Cablecom n'avait pas adapté les prix en raison d'une facturation spéciale. Là également de nombreux clients ont pu être recensés grâce à l'annonceur et ont pu profiter de la correction de prix.

PM 970/02: Taxes des "Dorf-Kabelanlage AG" de Einsiedeln

Le règlement amiable signé avec Cablecom en 2002 a servi de signal pour d'autres exploitants de réseaux câblés, à l'exemple des "Dorf-Kabelanlage AG" de Einsiedeln.

En novembre 2002, les "Dorf-Kabelanlage AG" de Einsiedeln ont annoncé à leurs clients que le prix de l'abonnement mensuel (sans taxes) passerait, au premier janvier 2003, de 18.90 à 21 francs. Le règlement amiable du 21 novembre 2002 entre Cablecom et le Surveillant des prix a incité les "Dorf-Kabelanlage AG" à repenser leur décision. Elles se sont finalement librement décidées à limiter l'augmentation à 0.6 franc. Ainsi, depuis janvier 2003, l'abonnement mensuel au téléseuil (droits d'auteur, taxe OFCOM et TVA non compris) se monte à 19.50 au lieu des 21 francs initialement prévus.

PM 133/03, 392/03: Indication de prix sur Internet

La Surveillance des prix reçoit de plus en plus d'annonces ayant trait à des indications de prix peu claires figurant sur divers sites Internet. Deux exemples sont décrits ci-après.

Une assurance de protection juridique a annoncé à la Surveillance des prix que l'attention d'un de ses clients avait été retenue par une offre pour une voiture publiée sur Internet, mais dont le prix n'était pas déclaré correctement.

Le client en question avait décidé d'acheter une voiture pour laquelle, selon l'annonce figurant sur le site Internet, une garantie de 12 mois était accordée. Lorsqu'il a voulu prendre livraison du véhicule, un montant correspondant à la garantie lui a cependant été facturé séparément, en plus d'un autre supplément pour les coûts d'immatriculation.

S'agissant d'un problème d'indication des prix relevant du Secrétariat d'Etat à l'économie (Seco), la Surveillance des prix a transmis le cas à l'office compétent. Le Seco a exigé de l'entreprise en question qu'à l'avenir elle applique correctement l'ordonnance sur l'indication des prix (OIP) et affiche ses prix de manière transparente. Des violations de l'OIP peuvent être punies d'amendes.

Dans le deuxième cas, l'annonceur s'est plaint d'une publicité peu claire pour des cartes multicourses sur le site Internet d'un chemin de fer régional. A son avis, les rabais et réductions de prix attribués au client ne ressortaient pas clairement de cette publicité. Suite à l'intervention du Seco, la publicité a été revue et formulée de manière plus transparente.

PM 254/03: Réparation d'un raccordement client

Parfois, la Surveillance des prix agit également dans des cas particuliers. Elle endosse alors une fonction d'intermédiaire. Dans l'exemple suivant, qui concerne la réparation d'un raccordement téléphonique endommagé, une solution satisfaisante a pu être trouvée de manière informelle.

Lors de travaux de fraisage nécessaires à l'installation d'une conduite forcée, l'annonceur a détruit involontairement un raccordement client de Swisscom. Cablex, filiale de Swisscom, lui a facturé, pour les travaux de réparation, 1698.80 francs. Ce montant a paru exagéré à l'annonceur qui a effectué lui-même les travaux de fouille nécessaires à la réparation. Avant de transmettre la facture à son assurance responsabilité civile, il s'est adressé à la Surveillance des prix.

L'examen de la facture a montré que son montant était difficilement justifiable. Sur l'insistance de la Surveillance des prix, Cablex s'est déclarée prête à réexaminer la facture, et en a finalement abaissé le montant à 800 francs.

PM 472/02: Prix des médicaments – Prix du Mestinon 180 mg

L'introduction de la nouvelle loi sur les produits thérapeutiques a engendré des difficultés de livraison des médicaments contre des maladies rares. La nouvelle procédure d'admission centralisée constitue une barrière à l'entrée sur le marché et conduit à des augmentations de prix parfois massives. L'exemple suivant montre qu'avec un peu de persévérance, des solutions pragmatiques peuvent être trouvées.

Depuis l'introduction, début 2002, de la nouvelle loi sur les produits thérapeutiques, les médicaments qui ne sont pas explicitement autorisés en Suisse doivent encore être importés sur la base d'une autorisation spéciale délivrée par Swissmedic.

Par le passé, ces autorisations étaient attribuées par les pharmaciens cantonaux de manière rapide et peu bureaucratique. La nouvelle procédure est relativement compliquée et engendre, lors de livraisons particulières, des frais supplémentaires facturés aux clients.

Le fait est que les livraisons directes de Mestinon 180 mg¹⁵, que le fabricant suisse du principe actif offrait alors comme prestation de service, n'ont plus été possibles. La préparation a ainsi dû être importée plus ou moins officiellement à un prix se situant entre 366 et 767 francs suisses. Il n'est pas étonnant que les caisses-maladie aient refusé d'accepter une telle différence de prix. Le problème d'autorisation est devenu un problème de *prix*.

Suite à l'intervention de la Surveillance des prix, une solution de principe a pu être trouvée en juin 2002 déjà, avec la participation des milieux intéressés (représentants de Swissmedic, de l'OFAS, de la FMH et des caisses-maladie). Suite à l'accord du fabricant, l'admission de la préparation sous "conditions particulières facilitées" n'était ainsi plus qu'une question de temps. En décembre 2002, cette "admission facilitée" n'était cependant toujours pas une réalité et l'obligation de prise en charge par les caisses-maladie semblait encore bien éloignée. Après diverses interventions de la Surveillance des prix une nouvelle discussion a eu lieu en juin 2003 avec les milieux compétents. Au début septembre 2003, la préparation est enfin apparue dans la liste d'un grossiste au prix de 403.35 francs suisses. Comme les caisses assument également les coûts des médicaments lors de maladies rares, respectivement d'indications orphelines, une solution pragmatique semble avoir été trouvée, après plus d'une année d'efforts.

¹⁵ Mestinon 180 mg est utilisé pour le traitement de faiblesses musculaires maladiques (Myasthenia gravis pseudoparalytica).

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 la Constitution, les lois, les projets d'ordonnances et les interventions parlementaires suivantes:

1. Législation

1.1. Constitution

Initiative "Services postaux pour tous".

1.2. Lois

Loi sur la poste;

Loi fédérale du 25 juin 1982 sur la prévoyance professionnelle, vieillesse, survivants et invalidité (LPP);

Loi sur les bourses;

Loi fédérale sur l'imposition des options de collaborateurs;

Code civil;

Loi fédérale sur la procédure civile;

Loi sur le Parlement;

Loi fédérale sur la perception d'émoluments et les taxes de surveillance dans les domaines d'activité du DETEC;

Loi sur la protection des données;

Loi fédérale sur la transparence de l'administration;

Loi fédérale sur la réforme de l'imposition des entreprises II;

Loi fédérale régissant la taxe sur la valeur ajoutée;

Loi fédérale sur l'imposition du tabac;

Loi fédérale sur l'imposition de la bière;

Loi sur les allocations pour perte de gain;

Loi fédérale sur le contrôle de la sécurité technique;

Loi fédérale sur les ouvrages d'accumulation;

Loi sur les télécommunications;

Loi fédérale sur l'information des consommatrices et des consommateurs.

1.3. Ordonnances

Ordonnance sur la poste;

Ordonnance générale sur les émoluments;

Ordonnance sur les émoluments de la CFB;

Ordonnance sur les émoluments de l'Office fédéral des eaux et de la géologie;

Ordonnance sur les taxes de vérification;

Ordonnance sur les émoluments des produits thérapeutiques;

Règlement sur l'assurance-invalidité;

Règlement sur l'assurance vieillesse et survivants;

Ordonnance sur la prévoyance professionnelle, vieillesse, survivants et invalidité (OPP 2);

Ordonnance à l'appui de la loi sur les produits thérapeutiques;

Ordonnance sur l'assurance-maladie;

Ordonnance sur les banques;

Ordonnances relatives à la politique agricole 2007;

Ordonnance sur les sanctions en cas de restrictions illicites à la concurrence;

Ordonnance sur le contrôle des concentrations d'entreprises;

Ordonnance sur la perception d'émoluments dans la loi sur les cartels;

Ordonnance fixant la valeur litigieuse déterminante dans les procédures en matière de protection des consommateurs et de concurrence déloyale;

Ordonnance sur les émoluments de l'OFAC;

Ordonnance du DETEC sur le montant de la taxe d'élimination anticipée pour les piles et les accumulateurs;

Ordonnance sur la taxe d'incitation sur l'essence et l'huile diesel d'une teneur en soufre supérieure à 0,001 pourcent;

Ordonnance relative à la loi fédérale régissant la taxe sur la valeur ajoutée;

Ordonnance sur l'indication des prix;

Ordonnances sur les télécommunications et sur la loi fédérale sur la radio et la télévision;

Ordonnance du DETEC sur les émoluments dans le domaine des télécommunications.

2. Interventions parlementaires

2.1. Initiatives parlementaires

Initiative parlementaire Médias et démocratie;

Initiative parlementaire Primes minimales et suppléments de primes pour frais administratifs dans l'assurance-accidents;

Initiative parlementaire Usine d'incinération des ordures ménagères du canton du Tessin.

2.2. Motions

Motion CSSS-CE. Réforme du financement des soins;

Motion Groupe de l'Union démocratique du centre. Garantir la pérennité de la prévoyance-vieillesse;

Motion Commission spéciale du Conseil national. Indexation des rentes AVS;

Motion Rechsteiner Paul. LPP. Compensation des risques;

Motion Groupe radical-libéral. Système d'assurance-maladie. Introduction de franchises à option plus élevées;

Motion Sommaruga Simonetta. Obligation de déclarer les prix s'appliquant également aux prestations de services;

Motion Mörgeli. Impôt fédéral direct. Déduction totale des primes d'assurance-maladie;

Motion Fehr Hans-Jürg. Santé publique. Création de régions transfrontières pour la fourniture des soins;

Motion Leuthard. Soutien aux soins à domicile apportés par la famille et les amis;

Motion Commission spéciale du Conseil national. Loi fédérale sur l'imposition du Tabac;

Motion Schweiger. Marché de l'électricité. Garantir la sécurité de l'approvisionnement;

Motion Groupe socialiste. Transparence dans le secteur de l'électricité;

Motion Widmer. Taxe sur la valeur ajoutée réduite pour les informations publiées sous forme électronique.

2.3. Postulats

Postulat Günter. Loi sur les produits thérapeutiques. Révision d'urgence de l'article 33;

Postulat Riklin. Primes de l'assurance-maladie. Une seule région par canton;

Postulat Robbiani. Renforcer le poids du 1^{er} et du 2^{ème} pilier;

Postulat CSSS-CN. Approbation du modèle "Winterthur". Réexamen de la décision;

Postulat Rossini. Modélisation de la planification hospitalière;

Postulat CSSS-CE. Réserves des caisses-maladie. Assurer la transparence;

Postulat Robbiani. Une caisse-maladie unique?

Postulat Mörgeli. Fonctions publiques exercées par les parlementaires. Publicité des rémunérations;

Postulat Jossen-Zinsstag. Conditions générales d'assurance. Rapport;

Postulat Studer Heiner. Hausse des taxes sur les spiritueux;

Postulat Groupe socialiste. Transparence dans le secteur de l'électricité. Rapport.

2.4. Interpellations

Interpellation Föhn. SRG SSR idée suisse. Financement du mandat de prestations;

Interpellation Rossini. Révision AI et aide au placement;

Interpellation Dormond Marlyse. Contrôle des caisses-maladie par l'OFAS;

Interpellation Imfeld. Les consommateurs suisses ont-ils aussi été grugés par Microsoft?

Interpellation Wyss. L'avenir du recyclage des automobiles en Suisse?

Interpellation Kunz. Agriculture concurrentielle;

Interpellation Speck. Non respect de la volonté populaire;

Interpellation Groupe des verts. Ouverture du marché de l'électricité par le biais de la loi sur les cartels.

2.5. Questions ordinaires

Question ordinaire urgente Schmid Odilo. Les modèles publicitaires poussant à la consommation de médicaments sont-ils admissibles?

Question ordinaire Stähelin. Médicaments retirés du marché;

Question ordinaire Zäch. Extension de la notion de "traitement hospitalier";

Question ordinaire Fässler. Monopole lors de l'examen technique des attractions foraines;

Question ordinaire Tschuppert. TVA sur le commerce de détail et la restauration. Distorsion de concurrence.