

A 2

2. Rapport annuel du Surveillant des prix

I.	INTRODUCTION ET TOUR D'HORIZON	1375
	1. Nombre de dossiers	1375
	2. Cherté en tant que problème économique	1375
	3. Notre conception du travail	1377
	4. Interventions dans des domaines particuliers	1377
	5. Méthodes de détermination d'un prix abusif	1379
	6. Prix administrés au premier plan	1380
II.	THEMES CHOISIS DANS LE DOMAINE D'ACTIVITE DE LA SURVEILLANCE DES PRIX	1382
	1. Prix de l'électricité	1382
	1.1. Transparence	1382
	1.2. Baisses de prix	1383
	1.3. Loi sur l'approvisionnement en électricité	1383
	1.4. Perspectives	1385
	2. Transport de véhicules avec la BLS	1386
	2.1. Indices de prix excessifs	1386
	2.2. Position dominante de la BLS sur le marché	1386
	2.3. Examen de l'abus de prix	1387
	2.4. Règlement amiable	1388
	3. Taxes de télé-réseau des ACTV SA	1389
	3.1. Introduction	1389
	3.2. Délimitation et position sur le marché	1389
	3.3. Devoir de collaborer et de renseigner	1390
	3.4. Examen de l'abus de prix	1391
	3.5. Portée de l'arrêt du Tribunal fédéral	1391
	4. Taxes de télé-réseau de Cablecom	1392
	4.1. Situation initiale	1392
	4.2. Appréciation de la situation concurrentielle	1392
	4.3. Analyse du prix	1393
	4.3.1. Analyse des coûts	1394
	4.3.2. Comparaison de prix	1395

4.4.	Prix et offre pour 2005 et 2006	1396
5.	TARMED	1397
5.1.	Valeur initiale du point tarifaire et du facteur X_1	1397
5.2.	Expériences réalisées durant l'année d'introduction	1400
5.3.	Perspectives	1401
6.	Tarifs des homes	1401
6.1.	LAMal et homes	1401
6.2.	Tarifs LAMal des prestations de soins	1402
6.3.	Analyse de la Surveillance des prix	1403
6.4.	Révision LAMal: position du Surveillant des prix	1404
6.5.	Conclusions	1405
7.	Prix des médicaments	1406
7.1.	Effet insuffisant des règles de 1996	1406
7.2.	Comparaison de prix Suisse – Allemagne	1407
7.3.	Détails de la comparaison de prix avec l'étranger	1408
7.4.	Conclusion	1409
III.	STATISTIQUE	1410
1.	Dossiers principaux	1410
2.	Enquêtes selon les articles 6 ss LSPr	1411
3.	Prix fixés, approuvés ou surveillés par des autorités selon les articles 14 et 15 LSPr	1412
4.	Annonces du public	1417
IV.	LEGISLATION ET INTERVENTIONS PARLEMENTAIRES	1422
1.	Concernant la Surveillance des prix	1422
2.	Législation	1424
2.1.	Lois	1424
2.2.	Ordonnances	1424
3.	Interventions parlementaires	1425
3.1.	Motions	1425
3.2.	Postulats	1426
3.3.	Interpellations	1426
3.4.	Questions	1427

I. INTRODUCTION ET TOUR D'HORIZON

En Suisse, la sensibilisation au prix augmente. On peut le remarquer notamment au nombre élevé de dénonciations à la Surveillance des prix et aux débats politiques de plus en plus animés sur cette question des prix.

1. Nombre de dossiers

Au cours de l'année 2004, les particuliers et les entreprises ont déposé auprès de la Surveillance des prix pas moins de 953 dénonciations (annonces du public) – environ 33 pourcent de plus que l'année dernière. Chacune de ces dénonciations doit faire l'objet d'un examen, souvent d'une demande de précisions, puis enfin d'une réponse. S'ajoutent à ces dénonciations environ 250 questions du public et manifestations d'opinion appelant une réponse. Pour le public, le Surveillant des prix a quasiment la fonction d'un médiateur en matière de prix. La Surveillance des prix s'est également prononcée sur près de 250 annonces officielles de prix et analyses de prix administrés (hôpitaux, médecins, eau, épuration, homes) et 84 consultations internes à l'administration. Si l'on prend la totalité des dossiers, cela représente un volume de travail impressionnant et un grand challenge pour les 16 collaboratrices et collaborateurs de la Surveillance des prix (= 13,6 postes à plein temps).

Sur les presque 1'000 annonces du public impliquant des prix, il y avait avant tout des plaintes concernant: les questions de santé (142 annonces, dont 63 en rapport avec des médicaments), les télécommunications (90), la poste – dédouanement compris (90), les transports publics (85, dont plus de la moitié concernant la communauté tarifaire bernoise Libero), la distribution d'énergie et d'eau (82), ainsi que le télé-réseau (50). (Pour plus de précisions sur les statistiques, voir le chapitre III, chiffre 4)

Par ailleurs, une grande partie (108) des annonces du public visait différents produits du commerce de détail, qui sont en principe soumis à la concurrence, mais dont les prix – comparés à l'étranger – sont ressentis comme choquants. La possibilité de comparer les prix avec ceux des pays qui nous entourent s'est consolidée, certainement en partie grâce à l'introduction des prix en euros. Cela a aussi renforcé la sensibilisation de la population suisse à la question du prix.

2. Cherté en tant que problème économique

A l'origine, la Surveillance des prix a la vocation de protéger les consommateurs, de même que les détaillants et les petites entreprises. Pourtant, de plus en plus, dans l'îlot de cherté que constitue la Suisse, la question des prix prend une dimension macro-économique que nous allons brièvement développer ci-après.

Tandis que les exportateurs suisses s'alignent, pour le meilleur et pour le pire, sur les prix du marché mondial et de l'Union européenne, ils subissent une nette surévaluation des prix d'importation, par rapport à l'étran-

ger. Les prix du marché intérieur sont d'ailleurs très souvent surévalués, car il n'y a pas de pression efficace de la concurrence.

Nous avons importé en 2004 pour près de 130 milliards de francs. Si l'on enlève les importations agricoles (qui sont soumises à un régime particulier) et les produits pétroliers (pour lesquels les prix du marché mondial dominant), il reste environ 110 milliards de francs de marchandises importées, lesquelles, selon plusieurs études (Seco, Swiss Retail Federation, Analyse comparative des prix du Prof. R. Zäch), sont 20 pourcent plus chères qu'en Allemagne, après déduction de la TVA. L'économie suisse paie donc approximativement 20 milliards de francs de plus pour ses achats et approvisionnements de produits venant de l'étranger. Conclusion: l'économie suisse exporte aux prix du marché mondial et de l'Europe et importe à des prix 20 pourcent trop chers. Un tel écart de prix engendre forcément un effet négatif sur la croissance.

Les prix surélevés des importations se superposent aux augmentations de prix qui résultent de monopoles techniques gérés inefficacement (eau, épuration, réseaux électrique et ferroviaire, téléseaux) et de prix administrés. Les améliorations de la productivité et de l'efficacité sur le marché intérieur s'en trouvent entravées, voire ralenties.

Ayant reçu de nombreux courriers à ce sujet, nous comprenons bien que l'exigence de prix toujours plus bas puisse engendrer une réelle inquiétude quant au niveau des salaires: la pression des prix n'exerce-t-elle pas aussi une pression sur les salaires à l'intérieur du pays? Il faut, à ce stade, bien distinguer selon que la valeur ajoutée est créée à l'intérieur ou à l'extérieur du pays. On doit encore contrôler si l'absence de pression des prix ne conduit pas à des anomalies. Par exemple, sur le prix du café crème dans un restaurant, environ 6 centimes vont à l'importateur de café, la plus grande partie de la valeur ajoutée est constituée par les prestations de services à l'intérieur du pays, à savoir les salaires, les loyers, les prix de la construction etc.. Une pression sur le prix du café crème peut, par conséquent, conduire à une pression sur les salaires à l'intérieur du pays. Lorsqu'un médicament venant de l'étranger est vendu à un prix d'importation trop élevé (70 pourcent de la consommation de médicaments est importée) ou lorsque les pièces de rechange d'une voiture doivent être importées, la plus haute valeur ajoutée se trouve à l'étranger – le gagnant est le fabricant étranger, voire ses filiales de vente en Suisse. Grâce à son pouvoir d'achat élevé, la Suisse, en tant qu'îlot de cherté, paie une sorte de "rente de protection" à l'étranger.

C'est pourquoi nous poursuivons une double stratégie: nous combattons les abus de prix et par là-même les anomalies à l'intérieur du pays; parallèlement, nous analysons le thème des règles du marché en lien avec les prix élevés d'importation, le potentiel de gain économique étant, selon nous, d'un point de vue macro-économique, beaucoup plus important pour les prix d'importation.

3. Notre conception du travail

"La Surveillance des prix est le centre de compétence de la Confédération pour la surveillance des prix qui ne résultent pas d'une concurrence efficace" (art. 11 de l'ordonnance sur l'organisation du Département fédéral de l'économie). Dans notre conception du travail, nous poursuivons deux méthodes en parallèle: d'une part, la résolution pratique des annonces et questions particulières et d'autre part, l'intervention systémique liée aux conditions-cadre de fixation des prix et aux règles du marché. Les deux méthodes sont complémentaires.

- Nous travaillons en premier lieu dans une perspective pratique, analysant les annonces et questions qui nous sont soumises en rapport avec des prix trop élevés. Nous intervenons d'office (droit de recommandation en matière de prix administrés) ou sur plainte de la population et de l'économie (annonces du public).
- En second lieu, sur la base des connaissances acquises dans les cas particuliers, nous travaillons dans une perspective systémique et conceptuelle et nous manifestons par le biais d'interventions, de réclamations, de recommandations à d'autres offices fédéraux et aux cantons ainsi que dans le cadre des consultations des offices. Nos démarches, révélant les effets négatifs de la régulation sur les prix, ne sont du reste pas toujours très bien accueillies par l'administration. De nombreux offices ont une activité régulatrice, dans le but, par exemple, d'augmenter la sécurité – sécurité des médicaments, sécurité des produits, protection des brevets, contrôle des denrées alimentaires, sécurité de la distribution d'électricité, devoirs d'indication, prescriptions d'emballage, prescriptions de conformité. Ces conditions-cadre de régulation entraînent une hausse des prix qui est loin d'être prise en considération. En résumé: on pose des règles sans penser au prix!

4. Interventions dans des domaines particuliers

L'ensemble de l'activité étatique doit pouvoir bénéficier des enseignements tirés des cas particuliers, y compris pour engager une réforme. Voici quelques unes des prises de position importantes que nous avons prises, souvent en accord avec la Commission de la concurrence (Comco) ou de concert avec elle.

- **Importations parallèles**

Dans le cadre du rapport du Conseil fédéral sur les importations parallèles, nous avons résolument plaidé pour l'admission des importations parallèles en Suisse. En effet, la pression de la concurrence par l'importation de produits équivalents empêcherait automatiquement des abus de prix.

- **Épuisement des brevets**

Préalablement à une révision de la loi sur les brevets dont le but était l'élargissement de la protection du brevet à la biotechnologie, nous nous sommes opposés à la proposition du département compétent d'ancrer le principe de l'épuisement national des brevets. Une consécration légale de l'épuisement national, principe introduit par l'arrêt controversé du Tribunal fédéral Jumbomarkt/Kodak de 1999, agit contre le marché et pousse les prix à la hausse. Dans un système d'épuisement national des brevets, ce sont uniquement les importateurs et distributeurs exclusifs, seuls à exploiter le brevet, qui contrôlent le marché suisse. Des importations parallèles sont de ce fait interdites. Un système d'épuisement régional des brevets (au niveau européen) ouvrirait le marché suisse, sans toucher à la protection de l'inventeur dans le pays concerné ou à l'étranger.

- **Principe Cassis de Dijon (UE)**

Nous nous engageons pour l'introduction et l'application exclusive du principe Cassis de Dijon en Suisse. En effet, d'expérience, des normes techniques nombreuses et des réglementations détaillées entravent l'ouverture du marché, et par là même la pression des prix. Les conditions-cadre qui régissent en Suisse le marché et la production ne sont pas très éloignées de celles de l'Union européenne. Elles ont pourtant pour effet de bloquer le marché, car elles sont formulées différemment et ne sont pas homogènes.

- **Médicaments**

Nous avons émis toute une série de propositions à l'attention de Swissmedic, en vue de modifier l'actuel régime d'admission des médicaments qui pousse les prix à la hausse. Nos exigences se résument comme suit:

- une relativisation du monopole d'admission des médicaments, par exemple, par la reconnaissance d'une admission venant de l'autorité européenne EMEA;
- un renforcement de la délégation de compétence aux hôpitaux et aux pharmacies hospitalières, par exemple, pour l'importation directe en fonction des besoins de l'hôpital;
- des allègements des conditions d'admission et de vente pour des produits qui sont traditionnellement admis, par exemple les remèdes de bonne femme;
- une réglementation des taxes qui entrave le moins possible l'accès au marché, en d'autres termes, une réduction des taxes élevées et des frais de documentation pour les pharmacies des hôpitaux;

- une reconnaissance de l'équivalence thérapeutique des médicaments en voie d'être admis, par des attestations sur l'apport thérapeutique qui devraient jouer un rôle dans la fixation du prix.

Nous avons également pris contact avec l'Office fédéral de la santé publique OFSP concernant la fixation et le contrôle du prix des médicaments. En particulier, les prix des médicaments admis avant 1995 seront tous contrôlés, de même que les médicaments nouvellement admis seront soumis à une comparaison de prix après deux ans.

- **Tarifs de l'électricité**

Dans le cadre des préparatifs internes à l'administration en vue d'introduire la loi sur l'approvisionnement en électricité (LApEI), nous nous engageons pour un contrôle étatique claire des taxes d'acheminement, taxes qui font encore l'objet d'un monopole. S'agissant du calcul des frais d'amortissement des réseaux, nous soutenons un modèle de calcul basé sur la valeur d'acquisition. Nous sommes, par contre, opposés à l'application aux réseaux d'électricité du modèle basé sur les valeurs de remplacement, car ce modèle pousse les prix à la hausse (voir chapitre II, point 1.3.).

- **Tarifs cantonaux et communaux**

Nous avons également adressé à plusieurs cantons des recommandations en matière de prix administrés ou de prix influencés par l'Etat. Le canton de Berne, par exemple, se basant sur notre recommandation, a assoupli les prescriptions sur le financement des réseaux d'assainissement des eaux. Les réserves constituées pour l'infrastructure et les canalisations ne peuvent ainsi plus être aussi élevées, ce qui a permis aux communes et aux villes du canton de Berne de baisser leurs taxes d'épuration.

5. Méthodes de détermination d'un abus de prix

Notre travail porte en priorité sur les prix fixés par les autorités (prix administrés) ou influencés par elles, sur les monopoles naturels, qui reposent sur des réseaux et ne permettent aucune concurrence pour des raisons techniques – réseaux d'électricité, de télécommunication, des chemins de fer, d'eau et d'épuration – ainsi que sur les entreprises dominantes sur le marché. L'analyse d'un abus de prix met au jour des potentiels d'amélioration de l'efficacité et d'augmentation de la productivité ou des impositions déguisées. Nous avons, par exemple, fixé pour les hôpitaux de la même catégorie des forfaits par cas, oscillant entre 5'000 et 8'000 francs pour des prestations comparables. Dans le domaine de l'électricité, il y a, par exemple, des tarifs qui dépassent la moyenne suisse de plus ou moins 25 pour cent. Cette énorme variabilité des prix

en situation de monopole démontre la signification de la Surveillance des prix et des enjeux qui l'attendent.

De domaine à domaine, nous devons appliquer des méthodes différentes pour déterminer un abus de prix. La loi sur la surveillance des prix (art. 13) permet l'application de différentes méthodes d'analyse: une analyse des coûts, une méthode de comparaison des marchés (benchmarking), l'analyse du bénéfice, mais aussi des méthodes spécifiques à certaines branches, comme par exemple la "Long Run Incremental Cost-Analyse (LRIC)", qui est appliquée pour des prix se rapportant à la gestion des réseaux.

L'année passée, nous avons enregistré deux succès en rapport avec la méthode de détermination d'un abus de prix. Le premier concerne le secteur des tarifs hospitaliers. A l'occasion des recours dirigés contre des recommandations que nous avons émises à l'égard de certains cantons, le Conseil fédéral a confirmé notre méthode du benchmarking pour les forfaits hospitaliers et nous a ainsi donné le feu vert pour appliquer cette méthode d'analyse aux hôpitaux.

Le second concerne les taxes perçues par des exploitants de télé-réseau pour le raccordement de base radio et télévision. Dans un arrêt de principe, le Tribunal fédéral a reconnu la compétence et la méthode d'analyse de la Surveillance des prix à l'occasion du cas ACTV (chapitre II, chiffre 3). Forts de cette décision judiciaire, nous avons, par la suite, pu empêcher l'augmentation massive des tarifs de diffusion de Cablecom et faire économiser aux ménages concernés près de 100 millions de francs sur les augmentations projetées (chapitre II, chiffre 4).

6. Prix administrés au premier plan

En septembre 2004, faisant suite à une motion du parti radical, le chef du département fédéral de l'économie nous a confié le mandat de renforcer l'examen des abus dans le domaine des prix administrés (pour plus de détails, voir chapitre IV, chiffre 1).

Après avoir approfondi la question sous l'angle de la conception du travail, nous avons décidé d'entreprendre durant le premier trimestre 2005 une typologie et un inventaire des prix influencés par l'Etat. Il ne faut pas comprendre les prix administrés dans un sens étroit, celui des tarifs fixés par une autorité. Il faut, au contraire, également prendre en compte les conséquences des activités étatiques et régulatrices sur les prix. L'Etat n'agit pas seulement sur les prix lorsque la Confédération fixe, par exemple, les tarifs postaux pour les lettres ou les cantons les tarifs hospitaliers, ou encore lorsque les communes fixent directement les taxes d'épuration. L'Etat influence aussi les prix en réglementant l'admission des médicaments ou en adoptant des normes d'indication ou d'emballage des produits divergentes de l'UE. En d'autres termes, ce ne sont pas seulement les chemins de fer, la poste ou d'autres monopoles publics, mais aussi des prestataires de services privés qui bénéficient, grâce aux réglementa-

tions spéciales du marché découlant des conditions-cadre fixées par l'Etat, d'une protection de leurs prix. La politique des prix doit opérer sur les deux fronts. En ce qui concerne les prix administrés, nous allons plus particulièrement analyser les tarifs d'électricité et les prix des médicaments.

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

Sept 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

L'an dernier, la Surveillance des prix a publié sur Internet les résultats d'une comparaison des prix de l'électricité en Suisse. En 2004, les graphiques comparatifs ont été complétés par des cartes nationales et régionales. En plus de baisses de prix, ces comparaisons ont engendré des discussions au sein de la branche et incité certains distributeurs à demander l'aide du Surveillant des prix pour obtenir des baisses de prix de leur fournisseur. Ainsi, par exemple, les associations de distributeurs du nord et de l'est de la Suisse ont obtenu satisfaction face à Axpo. Finalement la Surveillance des prix a participé à l'élaboration du projet de loi sur l'approvisionnement en électricité (LApEI) soumis au Parlement fin 2004.

1.1. Transparence

Fin août 2003, la Surveillance des prix a publié sur son site Internet (<http://prix-electricite.monsieur-prix.ch>), sous forme de graphiques, les prix de l'ensemble des entreprises d'électricité de Suisse¹. Depuis le mois de juillet 2004, il est de plus possible d'obtenir, pour chaque catégorie de clients, une représentation cartographique des prix moyens cantonaux et communaux en regard du prix moyen suisse (cf. carte ci-après). Ces cartes permettent de tirer différentes conclusions. L'exemple publié ci-après montre que, pour la catégorie choisie, la Suisse romande facture des prix élevés par rapport à la moyenne suisse.

Cette comparaison offre une vue d'ensemble des prix de l'électricité en Suisse. Elle ne donne cependant aucune information sur le caractère abusif de ces prix. Pour une appréciation définitive, il faudra prendre en considération certains facteurs spécifiques, tels que la densité des raccordements ou la situation géographique.

Le site est constamment actualisé sur la base des informations transmises par les entreprises.

¹ Cf. Rapport annuel 2003 du Surveillant des prix; RPV/DPC 2003/5 p. 1048 ss.

1.2. Baisses de prix

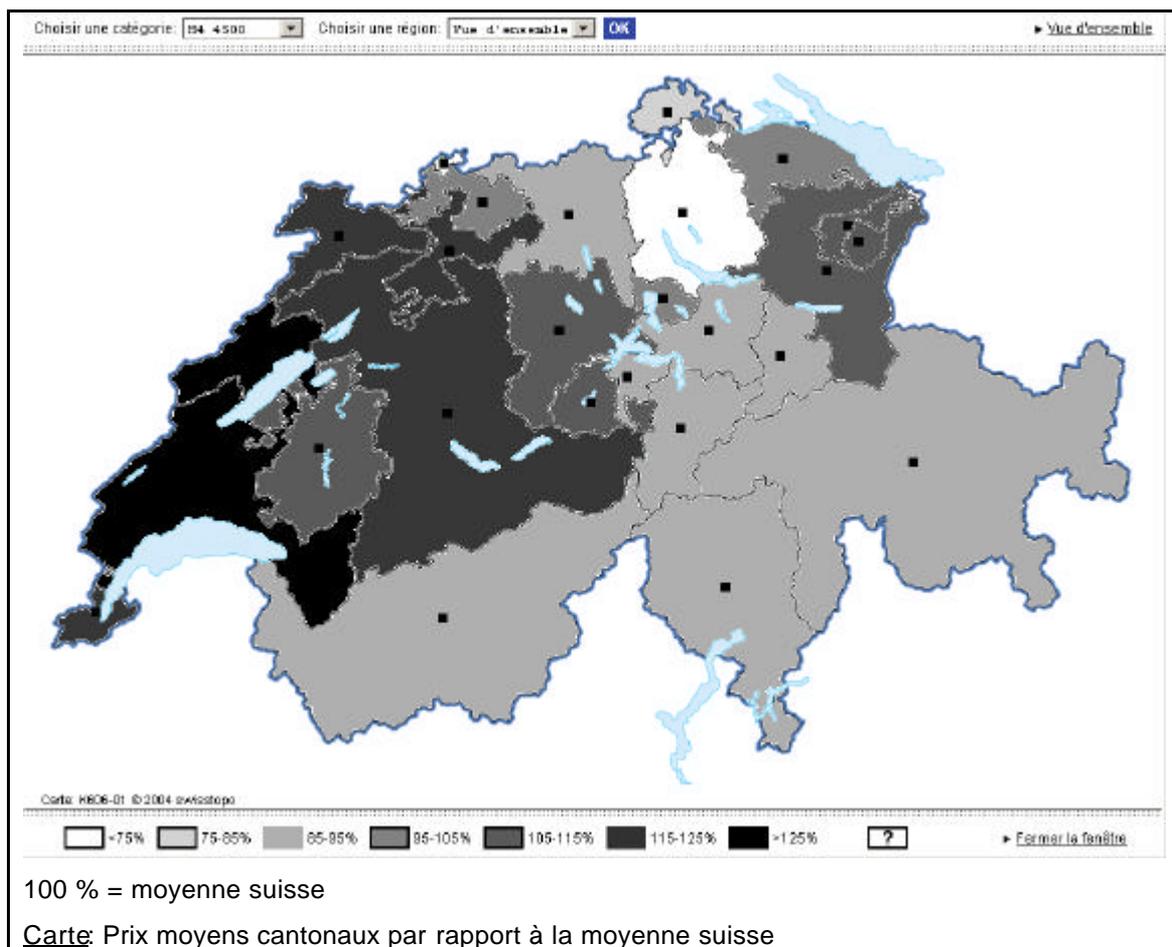
Cette comparaison a permis de créer une véritable transparence des prix, saluée tant par les entreprises électriques et leurs clients, que par l'économie et les milieux politiques. Cette transparence a exercé une certaine pression sur les prix de l'électricité puisque, dès l'ouverture du site Internet, une première vague de baisses de prix (plus d'une centaine d'entreprises) a été enregistrée.

La Surveillance des prix a également contacté les quatre-vingt entreprises qui pratiquent les prix les plus élevés. Elle leur a demandé si des modifications étaient prévues à terme et, le cas échéant, de lui faire part des raisons justifiant leur niveau de prix. Cette approche a engendré de nouvelles baisses de prix et fait apparaître les conditions d'achat et/ou de distribution défavorables comme principales justifications aux prix élevés.

Durant l'année 2003, les associations regroupant les distributeurs de la chaîne Axpo se sont plaintes auprès du Surveillant des prix des prix facturés par leurs fournisseurs. Fin 2003, des négociations entre Axpo, les entreprises cantonales livrées par cette société, leurs distributeurs locaux et la Surveillance des prix ont permis d'obtenir d'une part une baisse de prix conséquente de Axpo au premier octobre 2004, et, d'autre part, l'assurance des deux autres parties qu'au minimum cette diminution de prix serait répercutée tel quel jusqu'au consommateur final. Cela a abouti à une deuxième vague de réductions de prix.

1.3. Loi sur l'approvisionnement en électricité

Le rejet de la loi sur le marché de l'électricité (LME) par le peuple, le 22 septembre 2002, n'a pas pour autant stoppé la libéralisation du marché de l'électricité. En effet, l'arrêt du Tribunal fédéral dans l'affaire opposant les sociétés Migros et Watt aux Entreprises électriques fribourgeoises, confirme l'obligation faite aux compagnies de laisser transiter le courant d'une entreprise tiers sur leur réseau, moyennant une rémunération équitable. Dans ce contexte, le Conseil fédéral a lancé un nouveau projet de loi sur l'approvisionnement en électricité (LApEI). Durant l'année 2004, la Surveillance des prix a donc participé à l'élaboration de cette nouvelle loi. Elle a axé ses efforts sur la méthode de fixation et de régulation des rétributions de l'acheminement.



Les rétributions de l'acheminement

Le projet de loi prévoit la mise en place d'une autorité de régulation spécifique à la branche. Il appartiendra également à cette Commission de l'électricité (ElCom) de régler les prix. Cette Commission sera ainsi assimilée à une "autre autorité de droit fédéral" au sens de l'article 15 LSPr. Elle devra donc consulter le Surveillant des prix avant de rendre ses décisions et, le cas échéant, expliquer les raisons pour lesquelles elle s'écarterait de son avis.

Dans le cadre de l'ordonnance sur le marché de l'électricité de 2002, la Surveillance des prix a développé une méthode de fixation et de régulation des rétributions de l'acheminement simple et peu bureaucratique. Cette méthode, axée sur les valeurs comptables, devait inciter les exploitants à continuer à investir dans l'entretien de leur réseau et, grâce au benchmark intégré au mécanisme de régulation des rétributions, à baisser, à terme, leurs coûts. Cette méthode aurait pu entrer en vigueur avec la loi et aurait été appliquée en premier lieu par les exploitants de réseaux, l'autorité de régulation n'intervenant qu'en cas de plainte ou de situations particulières².

² La méthode proposée à l'époque est décrite en détail dans le rapport annuel 2001 du Surveillant des prix dans RPW/DPC 2001/5 p. 920 ss (disponible sous www.monsieur-prix.ch).

Suite aux réticences de la branche, notamment, ce mécanisme de fixation et de régulation des rétributions de l'acheminement n'a pas été retenu dans le projet d'ordonnance de l'époque. On lui a substitué des règles de calcul des taxes d'acheminement basées au maximum sur les coûts d'acquisition et les valeurs résiduelles d'acquisition. Même si cette méthode, garantit aux exploitants de réseaux la répercussion de l'ensemble de leurs coûts calculés et abandonne la régulation future de ces taxes et l'utilisation éventuelle d'un benchmark au bon vouloir d'une Commission d'arbitrage, la Surveillance des prix la considère comme un compromis entre ses propositions initiales et le souhait de la branche de baser le calcul des rétributions sur les valeurs de renouvellement. Elle s'est donc battue pour qu'au minimum cette solution de compromis soit reprise dans la version définitive de la LApEI, d'autant plus que le Tribunal fédéral a, dans son arrêt sur l'affaire Migros-Watt/EEF, considéré ces principes de calcul comme une manière possible de déterminer, aujourd'hui déjà, le prix de l'acheminement.

1.4. Perspectives

En 2005, la Surveillance des prix mettra l'accent, dans le domaine de l'électricité, sur les points suivants:

- En raison de l'évolution observée sur le marché de l'électricité, la Surveillance des prix doit apprécier les rétributions de l'acheminement que lui soumettent, aujourd'hui déjà, les entreprises. Pour cela elle devra développer une méthode d'analyse adéquate qu'elle pourra également appliquer une fois la LApEI en vigueur.
- D'autre part, la Surveillance des prix continuera à traiter les cas concrets qui lui parviennent. Ainsi, elle devra, par exemple, prendre position dans l'affaire opposant les services industriels des villes de Bienne, Thoune et Interlaken aux Forces Motrices Bernoises.
- La Surveillance des prix envisage, dans le cadre du projet des 80 entreprises aux prix les plus élevés, des analyses approfondies de certains cas.
- L'actualisation du site Internet se poursuivra, au rythme des annonces, par les entreprises, des modifications tarifaires effectuées.
- Finalement, la Surveillance des prix suivra les travaux parlementaires relatifs à la nouvelle loi sur l'approvisionnement en électricité.

2. Transport de véhicules avec la BLS

Après d'âpres négociations, la Surveillance des prix est parvenue à un accord avec la BLS Lötschbergbahn AG (BLS), portant sur une réduction de tarif différenciée pour le transport de véhicules au Lötschberg. Une baisse de prix s'imposait, car la BLS mettait à la charge des utilisateurs des tarifs trop élevés, réalisant du même coup des gains inhabituels. Selon l'accord trouvé, et à partir du 12 décembre 2004, date du changement d'horaire, le passage d'une voiture de tourisme ne coûte plus que Fr. 20.-, au lieu de Fr. 25.-. Les prix pour la traversée des camionnettes/fourgonnettes et des minibus ont été baissés de Fr. 36.- à Fr. 20.-. Les vendredi, samedi et dimanche et lors des fêtes générales, un prix de Fr. 25.- par course est appliqué à ces catégories de véhicules.

Depuis des années, les tarifs du transport de véhicules de la BLS au Lötschberg ont fait l'objet d'annonces du public auprès de la Surveillance des prix. Les utilisateurs ont notamment critiqué le prix de Fr. 25.- demandé pour le transport, d'à peine un quart d'heure, d'une voiture de tourisme dans le tunnel du Lötschberg, le jugeant excessif. De même, le tarif pour les camionnettes/fourgonnettes, qui s'élevait à Fr. 36.-, a été critiqué.

2.1. Indices de prix excessifs

Au terme d'une première analyse, la Surveillance des prix est arrivée à la conclusion que les prix du transport de véhicules étaient effectivement trop élevés. Elle en a donc informé la BLS et l'a invitée en décembre 2002 à négocier un règlement amiable. La BLS est alors restée sur ses positions, à savoir qu'elle ne disposait d'aucune position dominante sur le marché et qu'elle contestait la compétence de la Surveillance des prix. La négociation n'a donc pas pu déboucher sur un accord. A la demande de la BLS, la Surveillance des prix a élaboré une analyse sur la question de la concurrence et l'a soumise à la Commission de la concurrence (Comco) pour une prise de position. Entre-temps, les négociations en vue d'obtenir un règlement amiable ont été suspendues.

2.2. Position dominante de la BLS sur le marché

Dans son analyse, la Surveillance des prix arrive à la conclusion que la BLS dispose d'une position dominante sur le marché pertinent, au sens de l'art. 2 de la loi fédérale concernant la surveillance des prix (LSPr). Comme marché pertinent, il faut entendre le transport simple ou aller-retour de voitures de tourisme et de leurs occupants du Nord au Haut-Valais via le Lötschberg. La demande provient essentiellement de l'agglomération de Berne et du canton de Berne, ainsi que des régions plus au Nord et à l'Est (cantons germanophones voisins de Berne, Zurich, Bâle, ainsi qu'Allemagne et Benelux). Il ne règne aucune concurrence sur ce marché, car il n'y a pas d'autre offre commerciale. Le fait de renoncer à cette prestation de transport ou de l'assurer soi-même (par un trajet au-

toroutier via Vevey) constituent les seuls facteurs concurrents, bien qu'ils ne puissent pas vraiment être considérés comme tels. En outre, l'enquête empirique de la Surveillance des prix montre que, du point de vue des clients, ce n'est que dans la zone située entre le Haut-Valais et le Valais central que le fait d'assurer soi-même la prestation apparaît comme une solution de substitution au transport autos valable. Seule une petite partie de la demande touristique en transport autos porte sur cette région en tant que destination finale. Pour le gros des voyages touristiques – à savoir celui qui a pour destination le Haut-Valais –, le fait d'assurer soi-même la prestation ne représente donc plus de concurrence réelle.

La Surveillance des prix rappelle, par ailleurs, que la concurrence est un processus dynamique, qui se caractérise par des phases d'avancée et de rajustement, au cours desquelles les agissements concurrentiels engendrent des distorsions du marché. Lorsque règne la concurrence, de telles avancées sont résorbées. Ce raisonnement n'est pas applicable au transport de véhicules au Lötschberg. La BLS dispose de marges de manoeuvre pour fixer les prix, marges qui lui permettent, entre autres, de procéder à des amortissements non conformes au marché et de réaliser des gains excessifs. Une situation de concurrence se caractérise par une pression incontrôlable sur les prix et les coûts, et par là-même sur le bénéfice. Cette pression ne s'exerce pas dans le secteur du transport de véhicules de la BLS. Au moment de fixer les prix, la marge d'action de la BLS est plutôt limitée par les influences politiques et par l'opinion publique. Il ne faut pas confondre ce mécanisme de formation des prix avec la concurrence. Puisque les acheteurs n'ont pas à leur disposition d'autres offres à des prix comparables, sans qu'il en résulte pour eux des efforts considérables (art. 12 al. 2 LSPr), les prix du transport de véhicules ne sont pas le résultat d'une concurrence efficace au sens de l'art. 12 al. 1 LSPr. Les conditions de politique de concurrence préalables à l'intervention du Surveillant des prix sont donc réunies.

La Comco a confirmé les conclusions de la Surveillance des prix, selon lesquelles la BLS dispose d'une position dominante sur le marché du transport de véhicules (art. 2 LSPr), avec pour conséquence que les prix ne résultent pas d'une concurrence efficace (art. 12 LSPr).

C'est dans le courant de l'été 2003 que les négociations dans cette affaire ont donc repris, sans résultat concret. La BLS s'est refusée à entrer en matière – que ce soit lors de la séance ou pendant le délai de réflexion fixé à mi-octobre – sur la proposition de compromis que lui avait soumise la Surveillance des prix. Cette dernière a donc décidé d'obtenir l'abaissement des prix par voie de décision.

2.3. Examen de l'abus de prix

Sur la base des renseignements fournis par la BLS, la Surveillance des prix a élaboré un projet de décision qualifiant les prix de transport des véhicules d'abusifs au sens de la loi fédérale concernant la surveillance

des prix. Ce projet a été soumis à la BLS pour prise de position. Les points déterminants en sont les suivants :

- Le matériel roulant (locomotives, wagons de transport) a systématiquement été amorti au-dessus de la durée normale d'utilisation de 25 ans. Ces surévaluations d'amortissements constituent à l'évidence une violation de la loi fédérale concernant la surveillance des prix, les coûts facturés aux clients l'étant à double.
- La rémunération du capital propre inscrite dans le compte des branches d'activité, et par voie de conséquence, la valeur comptable du matériel roulant sont trop élevées, puisque les locomotives sont intégralement amorties et les wagons de transport le sont en très grande partie. La réévaluation du matériel roulant entreprise dans le courant de l'année 2002 pour financer l'entrée dans la caisse de pensions ASCOOP ne justifie pas le calcul d'intérêts.
- Le montant du bénéfice équitable dépend essentiellement du capital nécessaire à l'exploitation, lequel se compose du capital circulant et de la valeur comptable du capital d'investissement autofinancé. Puisque, compte tenu des surévaluations d'amortissements pour l'année 2002, il n'y avait plus dans le transport de véhicules de ressources propres en matériel roulant justifiant un calcul d'intérêt lié au risque, le bénéfice équitable doit se calculer sur la base du capital circulant. La Surveillance des prix s'est fondée sur le modèle CAPM (Capital Asset Pricing Modell) pour déterminer le taux d'intérêt du capital nécessaire à l'exploitation. Le bénéfice équitable calculé par la Surveillance des prix ne correspond finalement qu'à une partie du bénéfice effectivement comptabilisé par la BLS pour le transport de véhicules. La différence ne peut pas être prise en compte dans le calcul des tarifs au titre des frais imputables.

2.4. Règlement amiable

Suite au projet de décision de la Surveillance des prix, la BLS a proposé de reprendre les négociations sur la question des tarifs. Un accord a finalement pu être trouvé en ces termes : le passage d'une voiture de tourisme du lundi au jeudi coûte désormais Fr. 20.-, au lieu de Fr. 25.-. Les tarifs pour la traversée des camionnettes/fourgonnettes et des minibus ont été baissés de Fr. 36.- à Fr. 20.-. Les vendredi, samedi et dimanche et lors des fêtes générales, un prix de Fr. 25.- par course est appliqué à ces catégories de véhicules (cf. règlement amiable en annexe).

Il faut souligner que malgré cette baisse des prix, la BLS réalise encore des bénéfices équitables dans le transport de véhicules. C'est la raison pour laquelle, la Surveillance des prix a purement et simplement rejeté l'objection de la BLS, qui consistait à dire qu'elle devrait réduire son offre aux heures creuses pour préserver le taux d'équilibre financier du trans-

port de véhicules (voir communiqué de presse de la BLS du 19 octobre 2004).

3. Taxes de télé-réseau des ACTV SA

Le Surveillant des prix avait la compétence d'abaisser les prix de l'exploitant du réseau câblé régional Antennes Collectives de Télévision SA (Moutier) et la réduction de prix imposée était légitime. C'est ce qui ressort d'un arrêt de principe rendu en 2004 par le Tribunal fédéral. Au-delà du cas particulier et du domaine du réseau câblé, cette décision du Tribunal fédéral est d'une importance primordiale pour le droit de la surveillance des prix.

3.1. Introduction

En 2001, le Surveillant des prix a rendu une décision à l'encontre de l'exploitant de télé-réseau Antennes Collectives de Télévision SA (ACTV SA), société active dans la région de Delémont/ Moutier, lui ordonnant de réduire ses tarifs d'abonnement de Fr. 23,70 à Fr. 17.- par mois dès le 1^{er} janvier 2002 (sans TVA et taxes). ACTV a tout d'abord attaqué cette décision, sans succès, auprès de la Commission de recours pour les questions de concurrence (REKO/WEF). Le 14 juin 2004, le Tribunal fédéral a à son tour rejeté le recours de droit administratif déposé par ACTV contre la décision de la REKO/WEF et confirmé dans sa totalité la décision du Surveillant des prix³.

3.2. Délimitation et position sur le marché

Dans cette décision de principe, le Tribunal fédéral considère qu'ACTV SA est sans conteste le seul fournisseur de raccordements par câble dans sa région d'activité. Le raccordement par câble étant un marché en soi, ACTV SA doit sans autre être qualifiée d'entreprise puissante sur le marché au sens de l'art. 2 de la loi fédérale concernant la surveillance des prix (LSPr). Dans un tel contexte, la concurrence fait défaut (art. 12 LSPr). La controverse a principalement porté sur la question de savoir si la réception par câble constituait réellement un marché en soi ou si, au contraire, il existait une alternative équivalente, comme par exemple la réception par satellite.

Le Tribunal fédéral confirme que la réception conventionnelle terrestre ne constitue pas un substitut valable, l'offre à disposition du consommateur étant plus restreinte que pour la réception par câble. Il en va de même des offres telles qu'Internet ou d'autres supports (CD-Rom, DVD), qui ne donneraient pas accès aux mêmes sources d'information et de divertissement. Par ailleurs, le Tribunal fédéral donne raison à la juridiction inférieure qui n'a pas pris en compte les développements techniques en cours

³ Arrêt 2A. 306 2003 du 14.06.04, ATF 130 II 449, publié dans ce cahier page 1486 ss.

ou futurs (télévision numérique terrestre et autres). Le marché déterminant est aussi tributaire de contingences temporelles : en règle générale, la plupart des consommateurs ne prennent pas au sérieux des produits qui sont encore en développement ou qui viennent d'être introduits, leur préférant les produits déjà existants et ayant fait leurs preuves. C'est en tout cas valable pour les produits destinés à la consommation courante.

De l'avis du Tribunal fédéral, la réception par satellite est le seul bien de substitution valable qui peut entrer en ligne de compte. En plus de la forte part de marché que détient ACTV SA, la juridiction inférieure a aussi pris en considération les limites techniques et juridiques de la réception par satellite. Il en est résulté que cette offre alternative (réception par satellite) ne pouvait être qualifiée de comparable au sens de l'art. 12 al. 2 LSPr. Selon les constatations de fait de la juridiction inférieure – constatations qui lient le Tribunal fédéral – la réception par câble comporte des avantages importants au niveau de l'exploitation. Le consommateur moyen préfère un mode de réception fiable et le moins compliqué possible, comparé à une solution qui nécessite des mesures ou des connaissances techniques. Des offres alternatives du type réception par satellite pourraient certes être comparables pour des clients intéressés et versés dans la technique, mais pas pour le public moyen, en tout cas au stade actuel de la technique. Si seul un segment de la clientèle considère une possibilité de substitution comme comparable, cela ne conduit pas encore à une concurrence efficace.

Au surplus, le Tribunal fédéral renvoie à l'arrêt du 5 septembre 2003 dans la cause Cablecom contre Teleclub, dans lequel il confirme que la possibilité d'une réception par satellite est sans incidence sur le fait de qualifier un exploitant de réseau câblé d'entreprise dominante sur le marché, la réception par satellite ne pouvant se substituer à la réception par câble.

En définitive, le Tribunal fédéral constate qu'en matière de réception par câble, ACTV SA occupe une position puissante et dominante sur le marché et que le prix qu'elle réclame n'est pas le fruit d'une concurrence efficace.

3.3. Devoir de collaborer et de renseigner

Le Tribunal fédéral retient, par ailleurs, que les parties ont un devoir légal de collaborer et de renseigner. Ce devoir consiste, par exemple, à livrer des informations que les parties sont normalement seules à pouvoir donner. En particulier, une partie ne peut pas, comme dans le cas d'espèce, refuser dans un premier temps de tenir à la disposition de la juridiction inférieure certains documents, puis dans un second temps reprocher à cette autorité de n'avoir pas établi correctement les faits et d'avoir violé son devoir d'instruction. Cela constitue un abus de droit.

3.4. Examen de l'abus de prix

Selon le Tribunal fédéral, c'est l'art. 13 al. 1 LSPr qui fixe les critères de détermination d'une augmentation ou d'un maintien abusifs d'un prix. Il s'agit, en particulier, de prendre en compte l'évolution des prix sur des marchés comparables (lit. a), la nécessité de réaliser des bénéfices équitables (lit. b), l'évolution des coûts (lit. c), des prestations particulières des entreprises (lit. d) et des situations particulières inhérentes au marché (lit. e). La loi ne définit pas l'abus de prix, mais donne des éléments d'appréciation. La liste de ces éléments n'est pas exhaustive et n'établit pas de hiérarchie entre eux. Le Surveillant des prix a donc une marge de manoeuvre importante dans le choix de la méthode d'appréciation à utiliser.

S'agissant de la méthode des coûts appliquée par le Surveillant des prix, le Tribunal fédéral estime que dans le cas concret, c'est à juste titre que le Surveillant des prix l'a appliquée.

Investissements

Pour calculer les coûts, le Surveillant des prix a tenu compte de l'amortissement pour le maintien du réseau, mais pas des investissements pour des renouvellements futurs. Le Tribunal fédéral est d'avis que l'esprit et le but de la surveillance des prix justifient de ne pas prendre en compte les investissements pour des renouvellements futurs dans le calcul des coûts. La méthode des coûts doit prendre en considération tous les coûts qui sont nécessaires à la production et à la mise sur le marché d'une marchandise ou d'une prestation, y comprises les dépenses pour la recherche et le développement. En règle générale, ceci ne peut s'appliquer qu'à des dépenses qui ont été prises en compte dans la comptabilité actuelle. Une fois identifiés, les investissements futurs devraient alors être répercutés en tant qu'amortissement indispensable et, en tous les cas, être comptabilisés dans un calcul ultérieur des frais. Ils ne devraient, par contre, pas être pris en compte à l'avance, avant-même d'avoir été établis. En d'autres termes, les consommateurs ne devraient pas payer le prix d'une prestation qui ne leur est pas encore offerte.

Réserves latentes

Selon le Tribunal fédéral, les réserves latentes doivent être attribuées au capital propre et être prises en compte dans le calcul du bénéfice équitable prévu à l'art. 13 al. 1 lit. b LSPr. Il ressort toutefois clairement des autres considérants du Tribunal fédéral que la part des réserves latentes, formée grâce à des prix abusivement plus élevés, ne peut être prise en compte dans le calcul des bénéfices.

3.5. Portée de l'arrêt du Tribunal fédéral

Au vu des considérants qui précèdent, le Tribunal fédéral arrive à la conclusion qu'ACTV SA représente une entreprise dominante sur le marché de la réception par câble. Le prix demandé par cette société n'est

pas le résultat d'une concurrence efficace. ACTV SA a, jusqu'à présent, réclamé un prix d'abonnement abusivement élevé. L'abaissement du prix par les instances inférieures (Surveillance des prix, REKO/WEF) permet à ACTV SA de réaliser un bénéfice équitable et n'est, par conséquent, pas contraire au droit.

4. Taxes de télé réseau de Cablecom

Les abonnés au télé réseau de Cablecom ne subiront pas de hausse de prix en 2005. Cablecom ne sera autorisée à augmenter le prix de base de Fr. 1.50 à Fr. 21 (taxes et TVA non comprises) qu'en 2006. Ces valeurs de référence constituent les points essentiels du règlement amiable conclu, après d'intenses négociations, entre Cablecom et le Surveillant des prix. Cablecom prévoyait initialement d'augmenter l'abonnement mensuel au télé réseau à Fr. 25.- au premier janvier 2005 déjà. 1,4 millions d'abonnés, soit environ la moitié des clients suisses du télé réseau, auraient subi une hausse de 28 pourcent. L'analyse a montré qu'une telle augmentation de prix n'était justifiée ni par les coûts de Cablecom ni par une comparaison de prix.

4.1. Situation initiale

La limite supérieure des taxes de raccordement au télé réseau de Fr. 19.50 par mois en vigueur jusque-là résulte d'un règlement amiable du 12 décembre 2002 entre Cablecom et le Surveillant des prix. L'échéance de cet accord était fixée à la fin 2004. L'analyse des taxes d'abonnement mensuelles de Cablecom au premier janvier 2005 devait ainsi faire l'objet d'une nouvelle appréciation de la part du Surveillant des prix.

Cablecom envisageait d'exiger une taxe mensuelle d'abonnement pour la réception de la radio et de la télévision de Fr. 25.- (droits d'auteur, taxe OFCOM et TVA non compris), ce qui correspond à une hausse de 28 pourcent. Cablecom justifiait ce pas par le fait que la taxe d'abonnement actuelle de Fr. 19.50 ne permet pas de couvrir les coûts. L'augmentation a été établie à l'aide de deux modèles de calcul compliqués. Le premier modèle évalue les investissements effectués aux prix actuels (valeur de renouvellement) alors que le deuxième modèle utilise des données de la comptabilité annuelle et les valeurs d'acquisition historiques.

4.2. Appréciation de la situation concurrentielle

Si Cablecom s'est déclarée prête à expliquer au Surveillant des prix la nécessité de l'augmentation prévue, elle a néanmoins contesté la compétence et ainsi les possibilités juridiques d'intervention du Surveillant des prix dans le cas présent. Selon la loi sur la surveillance des prix, la compétence du Surveillant des prix se limite aux entreprises puissantes sur le marché ou aux cartels dont les prix ne sont pas le résultat d'une concurrence efficace.

C'est pourquoi, dans un premier temps, le Surveillant des prix s'est occupé de la position de Cablecom sur le marché et des conditions de concurrence auxquelles l'exploitant de téléseuil est confronté. La concurrence existe sur un marché lorsque les acheteurs ont la possibilité, sans effort particulier, de passer à une autre offre comparable.

Le Surveillant des prix a, lors d'autres procédures, déjà constaté que la réception satellite ne constitue, en règle générale, pas une alternative à la réception câblée. Ce point de vue a été confirmé par le Tribunal fédéral dans un Arrêt du 14 juin 2004⁴. Des prescriptions relevant du droit du bail ou du droit immobilier ainsi que des obstacles techniques ont rendu l'installation de paraboles difficile voire impossible. Même si la réception satellite, frais d'installation compris, est après quelques années déjà meilleur marché que la réception câblée, seuls 10 pourcent des ménages suisses recevant la TV utilisent ce mode de réception, 90 pourcent d'entre eux recevant leurs programmes par le câble⁵.

Le Surveillant des prix est d'avis que l'annonce de l'offre future de TV par Swisscom ne suffit pas à mettre, aujourd'hui déjà, les taxes mensuelles des exploitants de téléseuil sous pression. Si tel sera le cas à l'avenir dépend essentiellement de la définition de l'offre de Swisscom et de la diffusion des raccordements DSL qui constituent une condition nécessaire à la réception de la télévision par le câble téléphonique. Si Swisscom venait à s'établir comme un concurrent sérieux de Cablecom pour la diffusion de programmes de radio et de télévision, l'appréciation de la situation de concurrence devrait être revue.

Le Surveillant des prix est arrivé à la conclusion que Cablecom dispose, aujourd'hui et dans un avenir proche, non seulement d'une position dominante dans les régions desservies, mais même d'une situation proche du monopole et que les taxes d'abonnement mensuelles ne sont pas le résultat d'une concurrence efficace. Cette appréciation a été analysée et confirmée par la Commission de la concurrence. La compétence juridique du Surveillant des prix est ainsi établie.

4.3. Analyse du prix

Pour examiner le caractère abusif ou non des taxes de téléseuil les coûts de Cablecom ont été analysés. D'autre part, les taxes mensuelles ont été comparées à celles d'autres exploitants de réseaux.

⁴ Cf. chapitre II, chiffre 3.

⁵ Source: OFCOM: Der Schweizer Fernmeldemarkt im internationalen Vergleich: Um die Schweiz erweiterter Auszug aus dem 9. Implementierungsbericht der Europäischen Union, p. 117.

4.3.1. Analyse des coûts

Lors de l'analyse des coûts, le Surveillant des prix a examiné les calculs livrés par Cablecom pour prouver la nécessité de l'augmentation de prix. Les coûts de l'offre de base ont été mis en évidence à l'aide d'un modèle LRIC qui fait ressortir les coûts supplémentaires à long terme (long run incremental costs; LRIC). Ce modèle évalue l'infrastructure de Cablecom aux prix de renouvellement. Pour rendre plausible les résultats de ce modèle de calcul, Cablecom a effectué un calcul supplémentaire, basé sur les chiffres des années 2002 et 2003, qui devait également prouver que les taxes d'abonnement actuelles ne suffisent de loin pas à couvrir les coûts.

Une différence fondamentale entre Cablecom et le Surveillant des prix s'est révélée dans la définition des produits. Ainsi, pour Cablecom, l'offre de base ne consiste pas seulement en un raccordement au téléseuil, mais à la mise à disposition d'une option multifonctionnelle permettant de bénéficier de la télévision, d'Internet et de la téléphonie (Triple Play). Les coûts d'infrastructure du réseau Cablecom devraient ainsi être couverts par la taxe mensuelle d'abonnement à l'offre de base, que les services de téléphonie ou d'Internet soient utilisés ou non à côté de la réception radio et TV.

Le Surveillant des prix a compris que l'aménagement des services de téléphonie et d'Internet a nécessité des investissements supplémentaires. Ceux-ci ne doivent cependant pas conduire à un renchérissement de la réception câblée de la télévision et de la radio. Ainsi, les coûts doivent être supportés par les consommateurs qui utilisent finalement ces services.

D'un point de vue concurrentiel, la répartition des coûts sur les différents services souhaitée par Cablecom est également problématique puisque Cablecom dispose, sur le marché du téléseuil, d'une situation proche du monopole. Le risque existe donc qu'une grande partie des coûts totaux de Cablecom soient facturés aux clients "captifs" du téléseuil pour que les services d'Internet et de téléphonie, en concurrence avec les offres de Swisscom et d'autres entreprises de télécommunication, puissent être offerts à meilleur prix.

Les **frais de capitaux** que Cablecom a fait valoir pour financer les fonds propres et étrangers investis ont également dû être corrigés. Ainsi, une rémunération du capital habituelle à la branche a été accordée à Cablecom. Le taux d'intérêt sur le capital étranger, qui a massivement augmenté lors de la vente de Cablecom à NTL fin 1999 et qui est resté relativement élevé après le refinancement de l'automne 2003, n'a cependant pas été entièrement pris en considération. Le lancement de nouveaux services comme Internet, la téléphonie et la télévision interactive ont, à côté de la reprise par NTL, également conduit à des taux d'intérêts sur le capital plus élevés. Ainsi, la mise en exploitation de nouveaux domaines d'activités dans un environnement toujours plus soumis à la concurrence est

liée à un certain risque. Les frais de capitaux supplémentaires engendrés par ces nouveaux risques doivent cependant être supportés par les produits correspondants.

Une troisième différence importante entre le point de vue de Cablecom et celui du Surveillant des prix réside dans la question de savoir comment les **taxes uniques de raccordement** d'un immeuble doivent être traitées dans un modèle basé sur les valeurs de renouvellement. Si Cablecom ne prenait pas en considération ces taxes, le Surveillant des prix était d'avis qu'au minimum dans un modèle basé sur les valeurs de renouvellement, ces revenus, qui apportent une contribution considérable au financement du réseau, doivent être considérés.

D'autres réserves du Surveillant des prix concernaient **les coûts d'exploitation** de Cablecom. Une comparaison avec d'autres exploitants de télé-réseau a montré que Cablecom devait disposer de certaines possibilités d'économies. De plus, dans ce contexte, les coûts d'exploitation à prendre en considération pour la mise à disposition de la radio et de la télévision ont également été contestés.

Finalement l'analyse des coûts basée d'une part sur les valeurs de renouvellement (modèle LRIC) et d'autre part sur les coûts d'acquisition et les valeurs comptables, a montré qu'une augmentation de 28 pourcent des taxes serait abusive au sens de la loi sur la surveillance des prix (LSPr).

4.3.2 Comparaison de prix

Une comparaison avec les autres exploitants de télé-réseau suisses a été effectuée pour rendre plausible le résultat de l'analyse des coûts. Cela avant tout parce qu'ils sont soumis à la même loi, qu'il dispose d'une offre de programmes très semblable et qu'ils sont exposés aux mêmes conditions économiques spécifiques suisses (impôts, niveau des taux d'intérêts, coûts des places de travail, conditions cadres juridiques, habitudes de consommation etc.).

Pour cette raison, les taxes des vingt plus importants exploitants de télé-réseau n'appartenant pas au groupe Cablecom ont été relevées. La moyenne se situait, pour un rapport prix/prestation identique, légèrement au-dessous de la taxe d'abonnement actuelle de Cablecom. Cette comparaison ne permettait donc pas de justifier la hausse de taxes prévue.

Les circonstances concrètes auxquelles une entreprise doit faire face peuvent relativiser le résultat d'une comparaison de prix. Une grande entreprise comme Cablecom dispose d'un potentiel de synergies plus grand que de plus petites entreprises. Par ailleurs, les grandes quantités commandées permettent de négocier de meilleures conditions d'achat. Pour cette raison, les coûts et donc les prix de Cablecom doivent être comparativement plus bas.

Pour Cablecom, seules des sociétés de capital peuvent être intégrées à une comparaison. De plus, il existe des exploitants de télé-réseau disposant d'une mauvaise relation prix/prestation. Le Surveillant des prix a pu montrer que l'exclusion de la comparaison des réseaux câblés exploités par des entreprises communales ne changerait que très peu le résultat. Il est par ailleurs évident que l'existence de prestataires beaucoup plus chers que la moyenne ne peut justifier une hausse des taxes de Cablecom.

4.4. Prix et offre pour 2005 et 2006

Suite à d'intenses négociations entre Cablecom et le Surveillant des prix, menées sur la base des résultats de l'analyse des coûts et de la comparaison de prix, un accord a pu être trouvé. Cablecom a renoncé à augmenter à Fr. 25.- par mois sa taxe d'abonnement. Le règlement amiable prévoit que la taxe d'abonnement ne sera pas modifiée en 2005. En 2006, le prix de base mensuel pourra être augmenté de Fr. 1,50 à Fr. 21.- au maximum.

Cablecom prévoit, à l'avenir, d'étoffer son offre de télévision numérique, ce qui entraîne une certaine diminution des programmes analogiques. Des raisons techniques⁶ convaincantes parlent en faveur de cette décision qui relève uniquement de la compétence de Cablecom, même si des réflexions d'ordre commercial ont certainement joué un rôle.

Le Surveillant des prix reconnaît les avantages de la diffusion numérique et a pris connaissance des projets de Cablecom. Les intérêts des consommateurs satisfaits de l'offre analogique usuelle et ne ressentant pas le besoin d'une diffusion numérique, ne doivent cependant pas être négligés. C'est pourquoi le Surveillant des prix s'est engagé, dans les négociations, pour que le changement ménage autant que possible les consommateurs et s'effectue par étapes. Ainsi, durant les deux années à venir, la suppression de programmes analogiques ne pourra avoir lieu que de manière limitée. Le Surveillant des prix a souhaité qu'en dépit de la mutation croissante vers le domaine numérique, l'offre de base demeure attractive. Cablecom s'est engagé à reprendre gratuitement les chaînes supprimées du domaine analogique dans l'offre de programmes numérique. Cette offre de base, qui est contenue, en plus de l'offre analogique, dans la taxe d'abonnement mensuelle, sera, à l'avenir, renforcée.

⁶ La diffusion numérique permet, avec une capacité de réseau identique, d'offrir environ huit fois plus de programmes, des services interactifs supplémentaires et assure une meilleure qualité d'image et de son. La numérisation croissante de la télévision représente une tendance technologique. Elle a été utilisée, en 2003, par environ 22 pourcent des ménages des états de l'Union européenne. En Suisse, la proportion se montait, à la même époque, à 12 pourcent.

5. TARMED

Début 2004, le nouveau tarif TARMED a été introduit dans le domaine de l'assurance-maladie. Si SantéSuisse a pu s'accorder avec pratiquement tous les hôpitaux publics et les médecins sur les valeurs du point, celles-ci ont dû, pour la majorité des hôpitaux privés, être fixées par les autorités. Dans les procédures de recours, le Conseil fédéral a confirmé le point de vue de la Surveillance des prix qui avait recommandé aux gouvernements cantonaux des valeurs du point nettement inférieures aux exigences des hôpitaux. Jusqu'à aujourd'hui, le niveau du facteur x_1 , qui est important pour l'évolution des coûts, n'a par contre pas encore été déterminé.

Le nouveau tarif TARMED a été introduit, dans le domaine de l'assurance maladie, le premier janvier 2004. Ainsi, la Suisse a, pour la première fois, une structure tarifaire identique pour les traitements ambulatoires dans les cabinets médicaux privés et dans les hôpitaux. TARMED doit, d'une part, supprimer les erreurs connues contenues dans les structures précédentes et, d'autre part, réévaluer les prestations intellectuelles des médecins et diminuer la rémunération des prestations techniques.

Le Conseil fédéral a approuvé cette nouvelle structure tarifaire en automne 2002 déjà. Durant l'année 2003, les négociations sur la valeur initiale du point tarifaire (VIPT) ont eu lieu, dans les cantons, entre les prestataires (médecins et hôpitaux) et l'association des assureurs-maladie SantéSuisse.

5.1. Valeur initiale du point tarifaire et facteur x_1

Dans ses recommandations sur les VIPT cantonales des médecins et des hôpitaux, la Surveillance des prix a appliqué les trois critères suivants:

1. La neutralité des coûts, sur laquelle les partenaires au tarif se sont mis d'accord, est-elle respectée?
2. Le spectre de prestations offert par la communauté contractuelle concernée est-il suffisamment étendu pour appliquer le concept de la neutralité des coûts? Si tel n'est pas le cas, le risque existe, plus particulièrement pour les petites communautés contractuelles offrant un nombre réduit de prestations (mais des prestations lucratives), que, pour le calcul de la neutralité des coûts qui repose uniquement sur la communauté contractuelle, les distorsions tarifaires actuelles demeurent. L'adaptation structurelle voulue tant par les partenaires tarifaires que par le Conseil fédéral serait ainsi annulée. Cette réflexion est en accord avec les recommandations du Conseil fédéral⁷ selon lesquelles des VPT ne sont pas admises pour des domaines spécialisés par-

⁷ Recommandations du Conseil fédéral aux gouvernements cantonaux et aux partenaires tarifaires sur la mise en vigueur des contrats-cadre relatifs à l'introduction de la structure tarifaire unique TARMED du 30 septembre 2002.

ticuliers et doivent être évitées pour des fournisseurs de prestations individuels ou des groupes de fournisseurs de prestations dans le domaine ambulatoire des hôpitaux.

3. La VPT permet-elle au maximum de couvrir les coûts nécessaires (maximum un franc) et soutient-elle la comparaison avec d'autres communautés contractuelles?

Toutes les communautés contractuelles cantonales ou régionales de **médecins** ont pu se mettre d'accord avec Santésuisse sur une VIPT neutre du point de vue des coûts et inférieure à un franc. Ainsi, du point de vue de la Surveillance des prix, la fixation de la VIPT pour les médecins n'a pas été problématique.

Dans pratiquement tous les cantons, les **hôpitaux publics** ont également conclu avec Santésuisse des accords contenant une VIPT neutre du point de vue des coûts et inférieure à un franc. La Surveillance des prix considère néanmoins les contrats comme problématiques, puisqu'ils englobent une hausse sectorielle des coûts x_1 (cf. encadré) beaucoup trop élevée. C'est pourquoi elle a exigé, dans toutes les recommandations aux gouvernements cantonaux, l'utilisation d'un facteur x_1 plus bas.

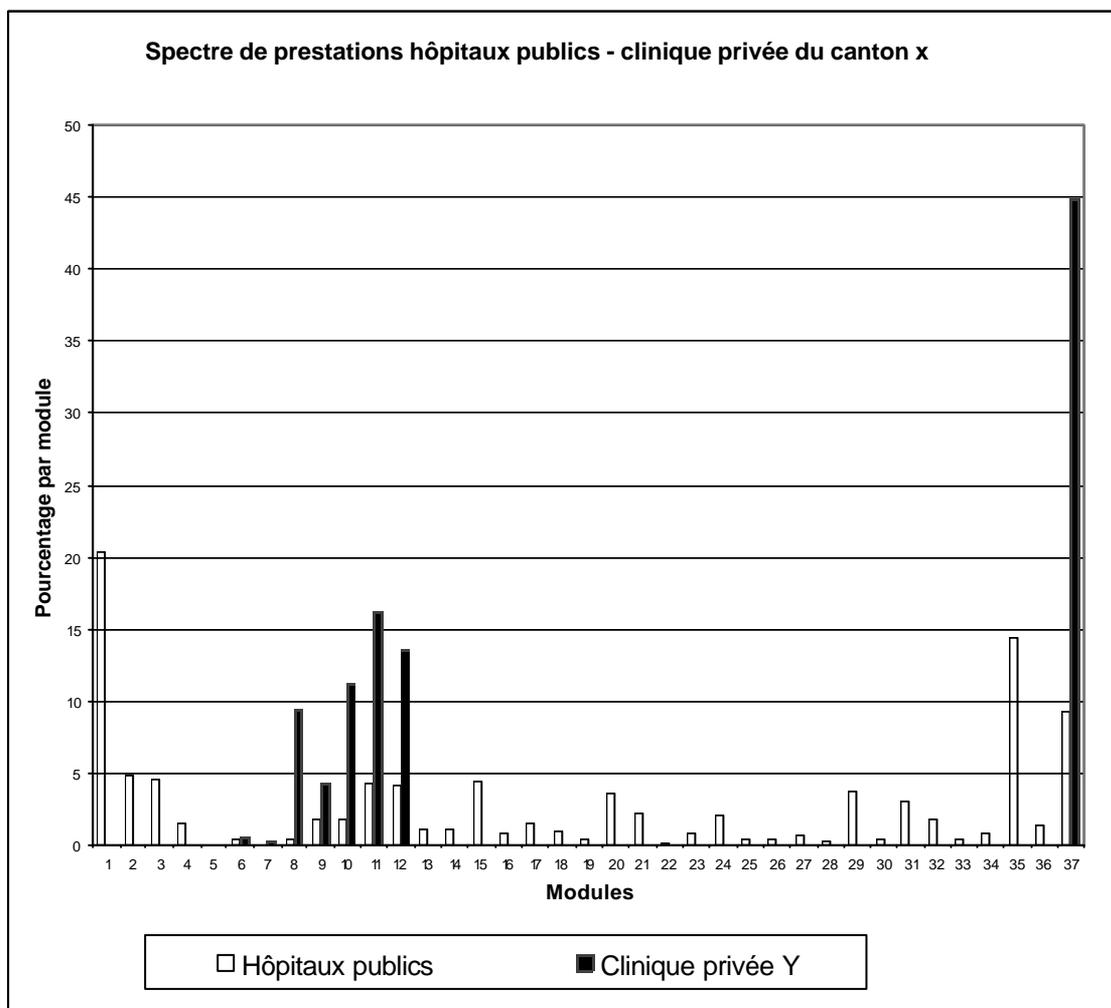
Hausse sectorielle des coûts x_1

La neutralité des coûts conclue entre les partenaires tarifaires signifie une correspondance des coûts avant et après l'introduction du TARMED. Pour cela, les coûts par assuré de l'année de base 2001 sont comparés à ceux de 2004, année d'introduction. Pour prendre en considération la croissance sectorielle des coûts pour les nouvelles prestations obligatoires, les progrès techniques ou les changements démographiques entre l'année de base et l'année d'introduction, tout en respectant la neutralité des coûts, l'accord prévoit la détermination d'un facteur x_1 . La valeur de x_1 a été doublée car deux ans (2002 et 2003) se sont écoulés entre l'année de base et l'année d'introduction. Ainsi, les coûts par assuré de la phase de neutralité des coûts ont été comparés aux coûts par assuré de 2001 augmentés du double de x_1 . Si la valeur de comparaison est plus grande, respectivement plus petite que les coûts effectifs, la VPT est adaptée vers le haut ou vers le bas. Si x_1 surestime l'évolution effective des coûts pour les années 2002 et 2003, les coûts réels seront comparés à des coûts comparatifs trop élevés durant la phase de neutralité des coûts et la VIPT sera, à tort, corrigée vers le haut. C'est pourquoi il est essentiel que le x_1 des hôpitaux soit fixé correctement.

Le niveau de x_1 a été calculé par les partenaires tarifaires sur la base de l'évolution des coûts entre 1997 et 2001, période marquée par une croissance des coûts du secteur ambulatoire des hôpitaux particulièrement forte. Ces valeurs historiques ont été utilisées car, au moment de la signature du contrat, des chiffres actuels faisaient défaut. Depuis, la croissance effective, nettement inférieure, des coûts des années 2002 et 2003 est connue. Pour la Surveillance des prix, l'utilisation, dans le calcul, de

l'évolution effective des coûts à la place de pronostics dépassés s'impose comme une évidence.

Les communautés contractuelles des **hôpitaux privés** ont donné plus de soucis. Celles-ci ne consistent souvent qu'en un ou peu d'hôpitaux spécialisés sur quelques activités lucratives du tarif existant (CPH). Il s'agit par exemple des opérations des varices, des yeux, du conduit auditif, du nez, de la gorge et du pharynx ainsi que des examens radiologiques, IRM et OT. Cela est mis en évidence par le graphique suivant, qui compare le spectre des prestations d'une clinique privée et des hôpitaux publics d'un même canton. Pour cela, les principales prestations ont été regroupées de manière modulaire et le volume des coûts de ces 37 modules comparé. On constate que la clinique privée Y n'offre des prestations ambulatoires que dans huit des 37 modules et que les prestations du module 37 (anesthésie) représentent à elles seules environ la moitié des coûts calculés. Dans le domaine ambulatoire, le spectre de prestations des hôpitaux publics est beaucoup plus étendu.



Exemple: 16 pourcent des coûts imputés par la clinique privée Y au domaine ambulatoire proviennent du module 11 qui comprend les interventions aux yeux, conduit auditif, nez, gorge et pharynx. A titre comparatif, les prestations de ce module imputées par les hôpitaux privés de ce canton ne se montent qu'à 4 pourcent.

Avec le degré élevé de spécialisation sur les prestations jusque-là lucratives, un passage du CPH au TARMED neutre du point de vue des coûts aurait, dans de nombreux cas, conduit à une VIPT clairement supérieure à un franc. Dans ses recommandations, la Surveillance des prix a, en se basant sur le deuxième critère, défendu l'avis selon lequel, dans ce cas, le calcul de la VIPT ne doit pas se faire sur la base des données concrètes de la communauté contractuelle. C'est pourquoi elle a calculé la VIPT qui résulterait d'un spectre moyen de prestations, avec la VP CPH de la communauté contractuelle en vigueur jusque-là. Elle a comparé cette valeur à la VIPT des hôpitaux publics et utilisé, dans sa recommandation, la *plus haute* des deux pour les hôpitaux privés. Par ailleurs, la problématique du facteur x_1 est identique à celle des hôpitaux publics.

Les gouvernements cantonaux ont suivi les recommandations du Surveillant des prix relatives à la VIPT pour les médecins, les hôpitaux publics ainsi que, dans quelques cas, pour les hôpitaux privés. Dans certains cantons cependant différents modes de calcul ont abouti à la fixation d'autres VIPT pour les hôpitaux privés. De plus, les gouvernements cantonaux ont, contre l'avis du Surveillant des prix, accepté la valeur du coefficient x_1 fixée dans les contrats.

En 2004, le Conseil fédéral a dû, dans quatre recours, s'occuper de la VIPT et du x_1 d'hôpitaux privés. Pour la VIPT, il s'agissait, d'une part, de son niveau concret et, d'autre part, de son mode de calcul. A ce sujet, le Conseil fédéral a entièrement partagé l'avis de la Surveillance des prix. Par ailleurs, il a décidé que la fixation de la VIPT par une autorité ne permet pas le respect de la neutralité des coûts. Dans ces cas, le facteur x_1 perd donc sa signification, raison pour laquelle il n'a pas été fixé. Par conséquent, le Conseil fédéral a également renoncé à s'exprimer sur le niveau et le mode de calcul du x_1 .

5.2. Expériences réalisées durant l'année d'introduction

Pour surveiller et gérer la neutralité des coûts convenue contractuellement, les partenaires tarifaires Santésuisse, FMH et H+ ont mis sur place le bureau de la neutralité des coûts. Les cantons (Conférence des directeurs des affaires sanitaires CDS) et la Confédération (Office fédéral de la santé publique et Surveillance des prix) y sont représentés à titre consultatif. Pendant la phase de neutralité des coûts, qui durera jusqu'en été 2005, le bureau de la neutralité des coûts observe l'évolution des coûts et peut, en cas de besoin, adapter les VP des médecins et des hôpitaux. Les médecins travaillant en cabinets ont introduit le TARMED dans les délais prévus et avec succès. C'est pourquoi le bureau de la neutralité des coûts a pu contrôler le respect de la neutralité des coûts et entreprendre les adaptations nécessaires des VP. Neuf communautés contractuelles ont vu leur VP abaissée, quatre inchangée et trois augmentée. Par contre, dans beaucoup d'hôpitaux, des problèmes de décompte n'ont pas permis de déterminer de manière correcte les coûts de l'année 2004. Le

bureau de la neutralité des coûts n'a donc jusqu'à maintenant pas été en mesure d'accomplir sa tâche dans ce domaine.

5.3. Perspectives

La phase de neutralité des coûts se termine en été 2005. Les partenaires tarifaires devront alors négocier le niveau de la VP qui sera applicable dès 2006. La VP en vigueur à la fin de la phase de neutralité des coûts constituera une base importante. La Surveillance des prix a relevé deux problèmes essentiels pouvant conduire à une hausse des coûts non justifiée: premièrement, le calcul de la VP doit se baser sur une valeur x_i réaliste. Si la valeur x_i prévue dans les contrats devait être appliquée, les VP seraient à l'avenir, nettement trop élevées dans la plupart des cantons. Deuxièmement, plusieurs indices montrent que les différents prestataires se retiennent actuellement dans la facturation de prestations. Ils maintiennent ainsi, durant la phase de neutralité des coûts, le volume des coûts à un niveau artificiellement bas et augmentent la VP pour gagner d'autant plus à l'avenir. C'est pourquoi un monitoring des quantités et des coûts doit être assuré également après la phase de neutralité des coûts.

6. Tarifs des homes

Cette année, la Surveillance s'est beaucoup occupée de la question des tarifs des homes. Il est ressorti de l'analyse des cas qui lui ont été soumis que les patients doivent supporter une partie des soins, ce qui est contraire au principe de la protection tarifaire prévu par la loi sur l'assurance-maladie (LAMal). La Surveillance des prix a recommandé à plusieurs gouvernements cantonaux de garantir le respect de ce principe. La disposition transitoire adoptée par le Parlement fédéral prévoyant le maintien et le gel des tarifs jusqu'à l'entrée en vigueur du nouveau régime de financement des soins, au plus tard à fin 2006, menace le principe de la protection tarifaire. Selon la Surveillance des prix, il est important de garantir le respect de ce principe également durant la période transitoire.

6.1. LAMal et homes

L'assurance-maladie prend en charge les soins (définis à l'art. 7 OPAS⁸) dispensés dans les homes admis à pratiquer à la charge de l'assurance-maladie obligatoire des soins (art. 35 al. 2 LAMal).

Lors d'un séjour dans un home, l'assureur rembourse les mêmes prestations que pour les soins ambulatoires et à domicile, ce qui signifie que les caisses-maladie remboursent (ou devraient rembourser) la totalité des soins. Cela devrait se vérifier dans les homes qui disposent d'une comptabilité analytique uniforme. Pour les homes qui n'ont pas une telle comptabilité, les assureurs ne remboursent qu'une partie des soins. Le fait que

⁸ Ordonnance sur les prestations dans l'assurance obligatoire des soins en cas de maladie.

les caisses-maladie ne remboursent pas la totalité des soins place souvent les pensionnaires de homes dans une situation financière difficile.

Aux termes de la LAMal, les résidents des homes doivent payer uniquement la nourriture et le logement, tandis que les prestations de soins au sens de l'art. 7 OPAS sont fixées dans des tarifs remboursés par les caisses-maladie. Cependant, ces tarifs sont souvent trop bas pour couvrir la totalité des soins. Afin de financer le découvert, la grande partie des institutions de soins augmentent arbitrairement les prix de la pension. Ainsi, très souvent à son insu, le pensionnaire finance une partie des soins. Cette pratique est contraire au principe de la protection tarifaire (art. 44 LAMal), selon lequel les patients ne doivent pas payer de leur poche les prestations de soins fournies conformément à l'art. 7 OPAS.

Plutôt que de résoudre les problèmes dans le cadre de la LAMal actuelle, les projets de révision de la LAMal, concernant le gel des tarifs de soins et le nouveau financement des soins, vont légaliser la situation actuelle qui n'est pourtant pas conforme à la LAMal.

6.2. Tarifs LAMal des prestations de soins

Dès le 1^{er} janvier 1998, le Département fédéral de l'intérieur a introduit le système des tarifs-cadre par jour (art. 9a OPAS⁹) applicables tant que les fournisseurs de prestations (homes) ne disposent pas d'une comptabilité analytique uniforme, en d'autres termes, tant qu'ils ne satisfont pas aux dispositions légales sur la transparence des coûts. Le Conseil fédéral avait déjà saisi à l'époque les conséquences que cette mesure aurait pu avoir sur les pensionnaires de homes. En 1997, il a adressé une lettre à tous les gouvernements cantonaux, leur demandant de combler les éventuelles lacunes en matière de financement des soins découlant de l'application des tarifs-cadre. Le Conseil fédéral a donc demandé aux cantons de garantir le respect du principe de la protection tarifaire prévu à l'art. 44 LAMal, afin que les assurés pensionnaires de homes ne se voient pas facturer les soins.

Le 1^{er} janvier 2003, l'ordonnance sur le calcul des coûts et le classement des prestations par les hôpitaux et les établissements médico-sociaux dans l'assurance-maladie (OCP) est entrée en vigueur. Cette ordonnance définit les exigences que doit remplir une comptabilité pour qu'il y ait une transparence des coûts et ainsi les prémisses en vue d'un remboursement total des soins par les caisses-maladie.

Suite à l'introduction de cette ordonnance, les homes de plusieurs cantons ont introduit des modèles comptables pour améliorer la transparence

⁹ Art. 9a al. 2 OPAS, tarifs-cadre journaliers :

1 ^{er} niveau de soins requis	10 – 20 francs
2 ^o niveau de soins requis	15 – 40 francs
3 ^o niveau de soins requis	30 – 60 francs
4 ^o niveau de soins requis	40 – 70 francs.

des coûts. Dans quelques cantons, caisses-maladie et homes se sont mis d'accord sur des tarifs supérieurs aux limites fixées dans l'ordonnance. Dans d'autres cantons, par contre, bien que les homes aient amélioré la transparence des coûts, les tarifs-cadre restent applicables.

A l'évidence, la mise en application de la transparence peut faire augmenter les coûts des soins à la charge des caisses-maladie. Afin de freiner une telle augmentation des coûts due au dépassement des tarifs-cadre, le Parlement fédéral a approuvé le projet de révision partielle de la LAMal. Ce projet prévoit de maintenir les tarifs-cadre, après avoir corrigé les tarifs à la hausse pour les deux niveaux plus élevés de soins¹⁰, jusqu'à l'entrée en vigueur de la nouvelle ordonnance sur le financement des soins, au plus tard au 31 décembre 2006. Contrairement à cette règle générale, les tarifs qui, au 1^{er} janvier 2004, dépassaient déjà les tarifs-cadre demeurent invariables. Cette disposition transitoire gèle non seulement les tarifs, mais fait perdurer une situation contraire à la LAMal actuelle.

6.3. Analyses de la Surveillance des prix

En tant que tarifs LAMal, les tarifs pour les prestations de soins doivent être soumis à la Surveillance des prix avant d'être approuvés ou fixés par l'exécutif cantonal.

Durant l'année 2004, dans la plupart des cantons, les parties (caisses-maladie et associations de homes) se sont mises d'accord sur des tarifs. Bien que dans la LAMal règne le principe de la négociation, la Surveillance des prix a procédé à une analyse sommaire pour vérifier si les tarifs n'étaient abusivement élevés. Etant donné qu'une grande partie des tarifs soumis ne dépassaient pas les tarifs-cadre¹¹, le Surveillant des prix a renoncé à émettre une recommandation, se contentant de rappeler aux cantons leur devoir de garantir le respect du principe de la protection tarifaire (art. 44 LAMal). L'examen sommaire des tarifs qui dépassaient les limites-cadre, principalement en Suisse romande, n'a par ailleurs pas révélé d'indices d'abus.

La Surveillance des prix a procédé à des analyses approfondies dans les cas où les parties n'avaient pas pu se mettre d'accord sur les tarifs. Le canton des Grisons a, par exemple, soumis en début d'année les tarifs de certains homes pour examen. Ceux-ci réclamaient des tarifs couvrant les frais de soins calculés sur la base d'une comptabilité analytique. Les

¹⁰ Adaptation des tarifs-cadre journaliers :

3° niveau de soins requis	au maximum 65 francs
4° niveau de soins requis	au maximum 80 francs

¹¹ Les conventions tarifaires qui respectent les tarifs-cadre sont plutôt conclues dans la Suisse centrale et orientale, ainsi qu'au Tessin. En Suisse romande et dans le nord de la Suisse en général, les caisses-maladie remboursent des tarifs supérieurs à ceux qui découlent de l'art. 9a OPAS.

caisses-maladie avaient refusé cette proposition de tarifs. Il est résulté de l'analyse que la comptabilité analytique permettait d'assurer une transparence des coûts plus grande, mais pas encore suffisante. La Surveillance des prix a donc recommandé au canton d'appliquer un degré de couverture des coûts de 92 % (ou une déduction de 8 % pour transparence insuffisante). Cette pratique se fonde sur une décision du Conseil fédéral du 20 décembre 2000 concernant les tarifs 1998 – 2000 des homes vaudois. Dans cette décision, le Conseil fédéral a établi qu'en cas de transparence insuffisante des coûts dans les homes, il faut, comme pour la fixation des tarifs hospitaliers, opérer une déduction des coûts calculés. Le canton des Grisons a entièrement suivi la recommandation de la Surveillance des prix.

Cette année, la Surveillance des prix a pris position sur les tarifs des soins dans les cantons de Berne et de Soleure, décisions toutes deux objet de recours au Conseil fédéral. Les tarifs pour les soins dans ces deux cantons ont fait l'objet d'analyses et de recommandations en 2003.

Outre les dossiers soumis par les cantons, la Surveillance des prix analyse les cas soumis directement par des pensionnaires de homes ou par leurs proches. Il ressort en pratique de toutes les analyses qu'une partie des frais de soins est facturée aux patients de manière arbitraire. La Surveillance des prix a recommandé aux cantons d'où proviennent les réclamations de garantir le respect du principe de la protection tarifaire et de défendre les intérêts des pensionnaires de homes.

6.4. Révision LAMal: position du Surveillant des prix

Dans le cadre de la consultation des offices, la Surveillance des prix a exprimé sa position sur le projet de révision de l'assurance-maladie concernant les tarifs des soins et sur la nouvelle réglementation sur le financement des soins¹².

La Surveillance des prix a exprimé son désaccord avec les dispositions transitoires sur le maintien des tarifs-cadre et sur le gel des tarifs qui dépassaient les tarifs-cadre au 1er janvier 2004 (projet de révision de la LAMAI concernant les tarifs des soins). Ces dispositions transitoires ont été introduites pour empêcher que la réalisation des conditions de transparence des coûts ne conduise à une augmentation des coûts à la charge des caisses-maladie.

Ces dispositions transitoires dissuadent, par ailleurs, les homes d'introduire une comptabilité analytique, pour ceux qui ne l'ont pas encore fait. En outre, elles pénalisent les homes qui ont déjà adopté un tel système comptable pour avoir plus de transparence et pour obtenir ainsi le rem-

¹² La nouvelle réglementation du financement des soins implique une révision partielle des lois fédérales sur l'assurance-maladie, sur l'assurance-vieillesse et survivants, et enfin sur les prestations complémentaires à l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité.

boursement total des frais de soins par les assureurs-maladie. Le gel des tarifs constitue encore une mesure d'inégalité de traitement entre les pensionnaires domiciliés dans des cantons où les tarifs-cadre sont en vigueur et les autres pensionnaires qui résident dans des cantons où les tarifs sont plus élevés. Au demeurant, il est notoire que ce ne sont pas les homes, mais plutôt les médicaments et le secteur ambulatoire des hôpitaux qui constituent la principale cause d'augmentation des coûts de la santé.

La Surveillance des prix s'est également exprimée au sujet de la nouvelle réglementation sur le financement des soins. A son avis, la LAMal actuelle contient une solution claire et devrait être appliquée correctement. De plus, la nouvelle réglementation sur le financement des soins conduit à une *répartition* différente des coûts de la santé (les caisses-maladie seraient déchargées, au détriment des cantons et des pensionnaires de homes qui devraient plus contribuer au financement de ces dépenses), sans résoudre le problème de l'*augmentation des coûts*. En principe, la Surveillance des prix ne s'oppose pas à une clarification au niveau des acteurs du financement des soins. Elle est pourtant d'avis que la nouvelle réglementation sur le financement conduit à une coupe dans les prestations LAMal à la charge des pensionnaires de homes et des cantons.

6.5. Conclusions

En vertu de la loi actuelle sur l'assurance-maladie, les assureurs doivent prendre en charge au maximum la totalité des frais de soins. Une participation inférieure est prévue si les homes ne disposent pas d'une comptabilité analytique (dans ce cas, les tarifs-cadre sont applicables) ou si la transparence atteinte avec la comptabilité analytique n'est pas suffisante (dans ce cas, c'est la déduction pour transparence insuffisante qui vaut). Si pourtant, comme dans ces deux hypothèses, les assureurs-maladie ne prennent en charge qu'une partie des frais de soins, il est inacceptable qu'en contradiction claire avec la loi, les pensionnaires des homes financent le découvert. Le principe de la protection tarifaire vaut aussi dans la phase intermédiaire jusqu'à l'éventuelle introduction d'un nouveau financement des soins.

7. Prix des médicaments

En 2003 déjà, la Surveillance des prix a présenté une description détaillée des effets du renforcement des règles de contrôle des prix introduit sur son initiative en 1996 et a attiré l'attention sur toute une série d'insuffisances du système actuel. Certes, ces dernières années, diverses améliorations ont été apportées. Elles concernent cependant la formation des prix lors de nouvelles admissions dans la liste des médicaments pris en charge par les caisses-maladie. Le problème des "anciens médicaments", soulevé depuis longtemps, n'est pas concerné par ces améliorations. Le maintien du "délai de protection du prix" a plus particulièrement montré que les améliorations intervenues jusqu'à maintenant ne peuvent être considérées comme suffisantes¹³.

7.1. Effet insuffisant des règles de 1996

Tant que des prix surfait, car pas encore analysés selon les règles actuelles figurant dans l'ordonnance, peuvent rester dans le système, le renforcement des règles de comparaison des prix ne pourra déployer ses effets. Cela concerne avant tout les médicaments admis durant les années 1990-1995 et avec lesquels des chiffres d'affaires importants sont réalisés. Il existe cependant également quelques nouvelles préparations qui ont été admises sur la liste des spécialités (LS) à un prix surfait¹⁴.

L'actualisation de la comparaison de prix avec l'Allemagne montre que le problème ne s'est en aucune manière réduit, au contraire. Le délai de protection du prix de 15 ans, trop long, permet le maintien de prix surfait même lorsque des génériques sont déjà sur le marché et que les prix sur les marchés libres, par exemple en Allemagne, baissent massivement¹⁵¹⁶.

¹³ L'art. 65 al. 7 OMal stipule : „A l'expiration de la protection du brevet, mais au plus tard 15 ans après l'admission des médicaments prêts à l'emploi dans la liste des spécialités, l'OFSP réexamine s'ils remplissent toujours les conditions d'admission. Les numéros des brevets et des certificats de protection doivent être fournis à l'OFSP. Les brevets de procédé ne sont pas pris en considération lors de ce réexamen."

Cette disposition est parfois interprétée, de manière erronée, comme un délai de protection du prix durant lequel aucun contrôle du prix n'est entrepris. L'art. 68 OMal stipule cependant clairement que les conditions d'admission doivent être remplies en permanence. Cela englobe également le respect de la comparaison internationale de prix. Un contrôle est ainsi possible en tout temps.

¹⁴ Il existe également des prix surfait au niveau du prix de fabrique pour les préparations dont seul le prix public a été analysé (jusqu'en 2001).

¹⁵ Notamment en raison de la pression du marché qui se fait ressentir, par le système du montant fixe, sur la formation libre des prix. La proposition plusieurs fois émise en Suisse de n'indemniser que les génériques – si disponibles – serait, de ce point de vue encore plus radicale puisque les préparations originales seraient totalement exclues de l'indemnisation. La différenciation entre prix de marché et prix d'indemnisation permet à ces préparations de rester sur le marché, avec néanmoins une soultte versées par les consommateurs.

¹⁶ On se consolera avec l'exemple du Zantic au prix toujours massivement surfait et qui a jusqu'à maintenant pu éviter avec un certain succès les corrections de prix, qui est refoulé du marché par des génériques.

7.2. Comparaison de prix Suisse – Allemagne

Le tableau suivant présente les résultats de décembre 2004¹⁷:

Tableau 1: Comparaison de prix CH/D – Produits originaux uniquement

Comparaison de prix avec l'Allemagne – préparations					
POu	Année d'admission dans la SL				HL
	Total LS	jusqu'à 1989	1990 à 1995	dès 1996	
n	2242	776	350	1107	755
PF	118.05	28.43	86.13	191.22	76.12
CH/D	1.189	1.260	1.384	1.076	1.351
POu = produits originaux uniquement; LS = liste des spécialités; HL = Hors liste					
n= nombre de produits recensés; PF = prix de fabrique (CHF) en Suisse; CH/D = relation prix Suisse – Allemagne, 1.189 = surélévation de 18.9 % du prix en Suisse					
Cours du change 1€ = 1.55 CHF (standard EAK 2 ^{ème} semestre 2004)					

La différence de prix moyenne correspond plus ou moins aux chiffres de l'étude Interpharma/Vips de l'automne 2003¹⁸. Les prix des préparations admises dans la SL "jusqu'en 1989" ont été, durant les 10 dernières années, contrôlés dans le cadre de "l'inscription dans la SL après 15 ans", soumis à une comparaison avec l'étranger et, en partie, corrigés. Les prix des préparations admises dans la LS "à partir de 1996" ont été contrôlés selon les nouvelles règles au moment de leur inscription déjà. Jusqu'en 2001, cet examen se basait uniquement sur le prix public, ce qui, avant tout pour les préparations chères, a conduit, en raison de marges commerciales relativement petites en Suisse, à des prix de fabrique surfaits mais "conformes au système".

Les préparations enregistrées entre 1990 et 1995 n'ont par contre jamais été analysées selon les règles en vigueur actuellement. La différence par rapport aux prix de comparaison est grande.

La statistique à ce sujet montre que les "anciennes" préparations ("jusqu'à 1989") déjà contrôlées restent isolées de l'évolution des prix en Europe, c'est-à-dire que la "protection du prix" maintient, via le droit des brevets, le cloisonnement traditionnel du marché aux frais des consommateurs¹⁹.

¹⁷ Sans génériques. Les génériques sont en Suisse relativement chers. Leur prise en considération dans la comparaison de prix avec l'étranger renforce la surélévation moyenne du prix des préparations de la LS de 18.9 % à 26 %.

¹⁸ Cf. rapport annuel 2003, DPC 2003/5, annexe, note de bas de page 19, p. 1148.

¹⁹ Cela concerne en grande partie les préparations de firmes anglo-américaines. Celles-ci ont, en réponse au renforcement du système des montants fixes de l'Allemagne, réduit massivement leurs prix. D'autres, comme Novartis, par exemple, ont vraisemblablement couvert cette partie du marché par des génériques.

La formation des prix sur le "marché libre" des préparations hors-liste est intéressante. L'absence de contrôle de prix efficace mène manifestement à un écumage massif du pouvoir d'achat élevé des consommateurs suisses²⁰.

7.3. Détails de la comparaison de prix avec l'étranger

Le tableau 2 présente les détails de l'évolution sur le marché des médicaments remboursés par les caisses selon la LS.

Tableau 2: Prix comparables CH/D depuis 1981

Comparaison de prix avec l'Allemagne – préparations SL				
Etat de la comparaison de prix avec l'étranger	Année	Préparations originales		
	d'inscription	n	PF	CH/D
Comparaison de prix avec l'étranger selon OMal "après 15 ans d'inscription dans la LS"	1981	39	43.87	1.060
	1982	47	26.15	1.419
	1983	42	23.28	1.243
	1984	43	28.92	1.192
	1985	64	31.4	1.396
	1986	38	23.64	1.279
	1987	43	28.64	1.092
	1988	57	44.71	1.291
	1989	37	51.91	1.303
Pas de comparaison de prix avec l'étranger	1990	45	68.78	1.547
	1991	29	112.75	1.321
	1992	44	69.85	1.562
	1993	42	70.17	1.617
	1994	117	71.39	1.288
	1995	82	124.18	1.240
Comparaison de prix avec l'étranger au moment de l'admission dans la LS selon OMal sur la base du prix public	1996	104	192.61	1.018
	1997	201	160.49	1.001
	1998	171	98.77	1.123
	1999	147	171.55	1.100
	2000	122	189.61	1.169
Comparaison de prix avec l'étranger au moment de l'admission dans la LS selon OMal sur la base du prix de fabrique	2001	152	173.57	1.108
	2002	123	295.56	0.996
	2003	74	415.01	1.131
	2004	13	53.88	1.035
n= nombre de préparations recensées; PF=prix de fabrique (CHF) en Suisse				
CH/D = Relation de prix entre la Suisse et l'Allemagne, 1.184 = 18.4% de surélévation du prix suisse. Cours du change 1€ = 1.55 CHF (standard EAK 2 ^{ème} semestre 2004)				

L'effet de la comparaison de prix avec l'étranger est évident. Les surélévations de prix moyennes atteignent, pour les "anciennes" préparations, régulièrement la marque des 25 pourcent et parfois nettement plus. Elles sont, pour les nouvelles préparations originales, constamment inférieures à 17 pourcent²¹.

²⁰ Cette différence ne devrait pas être écartée de la discussion sur la nécessité d'une administration des prix des médicaments.

²¹ Le petit nombre de préparations comparables ainsi que le prix moyen bas de 2004 montrent que les préparations chères sur le marché-test de la Suisse cherchent une première homologation, de telle sorte que la comparaison de prix avec l'étranger ne puisse pas être effec-

Pour les médicaments enregistrés entre 1990 et 1996 et pour lesquels la comparaison de prix avec l'étranger exigée par la Surveillance des prix n'a été effectuée ni au moment de l'inscription ni "après 15 ans", les surélévations de prix sont considérables.

7.4. Conclusion

Même si la simulation du marché par la comparaison de prix avec l'étranger a apporté, dans son ensemble, des résultats positifs – la surélévation de prix dans le marché "libre" suisse est en moyenne toujours sensiblement supérieure à la valeur moyenne des médicaments remboursés par les caisses, dont les prix sont contrôlés par l'Office fédéral de la santé publique – il faut néanmoins constater que le système ne permet pas une flexibilité suffisante et que les prix surfaits résultant de temps antérieurs à 1996 ont pu persister jusqu'à aujourd'hui. Il est enfin temps de faire disparaître cette exception à la simulation du marché conforme à l'OMal.

C'est pourquoi la Surveillance des prix exige que les corrections de prix de ces "anciens médicaments" aient lieu en même temps que l'examen des préparations inscrites entre 1990-1995²², que le rythme de contrôle soit accéléré et que le "délai de protection du prix" soit massivement réduit. Les surélévations de prix déjà identifiées par le passé dans certains groupes thérapeutiques, devraient être corrigées²³.

tuée au moment de l'admission. Il faudra encore constater si le "nouvel examen après 24 mois au plus" peut apporter les corrections de prix nécessaires.

²² A elle seule, la correction des Top 20, par rapport aux prix en Allemagne, permettrait une économie d'environ 150 millions de francs au niveau du prix de fabrique. Cela correspond à un potentiel d'économie d'environ 250 millions de francs pour les caisses-maladie.

²³ Cf. rapport annuel 2000, DPC 2000/5, p. 850, ainsi que les tableaux 3 et 4, p. 850, 851 .

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 ¹⁾		X	X
Physiothérapie		X	X
Hôpitaux et établissements médico-sociaux ²⁾		X	X
Médicaments ³⁾		X	X
Electricité ⁴⁾		X	X
Eau et épuration	X	X	X
Elimination des ordures	X	X	X
Téléreseaux ⁵⁾	X	X	X
Télécommunications	X	X	X
Poste			
Transports publics ⁶⁾	X	X	X
Marché des crédits hypothécaires			X
Droits d'auteur		X	
Prix agricoles			X

1) Cf. chapitre II chiffre 5.

2) Cf. chapitre II chiffre 6.

3) Cf. chapitre II chiffre 7.

4) Cf. chapitre II chiffre 1.

5) Cf. chapitre II chiffre 3 et chiffre 4.

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
Electricité ¹⁾				
Axpo SA	X			
SIE Renens/SI Lausanne Berne, Forces motrices SA (FMB)	X			X
Eau				
Service des eaux du Seeland Communauté des eaux Kiesental	X			X
Elimination des ordures				
ZKRI Schwyz		X		
UIOM Linthgebiet Niederurnen KEBAG Zuchwil	X		X	
Téléreseaux				
Cablecom ²⁾	X			
Cablevision SA Malleray ACTV SA Delémont/Moutier ³⁾				X
Transports publics				
BLS: Chargement véhicules Lötschberg ⁴⁾	X			
CFF: Chargement véhicules Simplon		X		
CFF: augmentation des tarifs		X		
Communauté tarifaire Libero Communauté de transport zurichoise		X		X
Médicaments				
Gaz médical (NO) INOmax				X
Assurance accidents non prof.				
SUVA Recommandation de l'association ASA ⁵⁾		X		

1) Cf. chapitre II chiffre 1

2) Cf. chapitre II chiffre 4

3) Cf. chapitre II chiffre 3

4) Cf. chapitre II chiffre 2

5) Le Surveillant des prix a édicté une recommandation qui n'a été que partiellement suivie.

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⁾				
Bagnes			X	
Eisten			X	
Gaz				
Bâle			X	
Bienne			X	
Soleure			X	
Eau				
Berne				X
Davos		X		
Camorino		X		
Champéry		X		
Dürrenroth	X			
Lauerz		X		
Lausanne				X
Neuchâtel		X		
Rehetobel		X		
Rolle	X			
Rorschacherberg				X
Saanen				X
Sufers	X			
Wettingen		X		
Widnau	X			
Epuration des eaux				
Berne	X			
Brunnen	X			
Buchs		X		
Camorino		X		
Lausanne		X		
Pully			X	
Siebnen	X			
St. Gall	X			
Steinerberg		X		
Sufers	X			

Cas	Recommandation	Pas d'intervention	Pas d'analyse du tarif	Enquête en cours
Elimination des ordures				
Camorino		X		
Lausanne			X	
Schwyz	X			
Sufers		X		
Thoune		X		
Association communes Bâle Campagne		X		
Contrôle des brûleurs				
Köniz			X	
Mensurations officielles				
Canton de Schwyz	X			
Administration générale				
Taxes publications officielles canton SZ			X	
Taxes droit civil canton BL	X			
Droits d'auteur				
Tarif A (émissions SSR)		X		
Tarif B (sociétés musicales)		X		
Tarif PI (musique sur support son)	X			
Tarif PN (musique sur support son)		X		
Tarif VN (enregistrement s/support audiovis.)		X		
Tarif W (publicités SSR)		X		
TC 2b (retransmission via Streaming)		X		
TC 3a (musique de fond/divertissement)		X		
TC 4a (émolument cassettes vierges)		X		
TC 4b (CD-R supports vierges)		X		
TC 4c (DVD supports vierges)		X		
TC 7 (utilisation dans les écoles)		X		
TC E (cinéma)		X		
TC S (émetteurs)		X		
TC Y (radio et TV à péage)	X			
TC Z (cirques)		X		
Télécommunications				
Utilisation d'émetteurs de Swisscom	X			
Enregistrement des noms de domaines SWITCH	X			
Transports				
Tunnel du Grand St. Bernard		X		
Trafic aérien				
Taxes d'aéroport Genève	X			

Cas	Recom- manda- tion	Pas d'in- terven- tion	Pas d'a- nalyse du tarif	Enquête en cours
Ecoles				
Taxes pour élèves externes, canton ZH	X			
Médecins ²⁾				
Canton de Berne	X			
Canton de Bâle Campagne	X			
Canton de Bâle Ville			X	
Canton de Fribourg			X	
Canton de Genève			X	
Canton du Jura	X			
Canton de Neuchâtel			X	
Canton de Thurgovie			X	
Canton du Valais			X	
Canton de Vaud	X		X	
Canton de Zurich	X		X	
Conseils en alimentation				
Tarif Suisse conseil pour diabète			X	
Canton du Valais			X	
Moyens auxiliaires médicaux				
Tarif LAMal pour aides à l'incontinence	X			
Ergothérapie				
Canton d'Argovie			X	
Physiothérapie				
Canton de Bâle-Ville		X		
Canton de Berne			X	
Canton du Tessin			X	
Canton de Thurgovie			X	
Canton du Valais			X	
Services de sauvetage				
Divers tarifs cantonaux			X	
Spitex				
Divers tarifs cantonaux	X		X	
Etablissements médico-sociaux ³⁾				
Canton d'Argovie			X	
Canton de Bâle Ville		X		
Canton de Berne	X		X	
Canton de Genève			X	
Canton de Glaris			X	
Canton des Grisons	X			
Canton du Jura			X	

Cas	Recom- manda- tion	Pas d'in- terven- tion	Pas d'a- nalyse du tarif	Enquête en cours
Canton de Neuchâtel	X		X	
Canton de Schaffhouse			X	
Canton de Soleure	X		X	
Canton du Tessin			X	
Canton du Valais			X	
Canton de Vaud			X	
Hôpitaux et cliniques spécialisées ⁴⁾				
Canton d'Argovie	X		X	
Canton d'Appenzell Rhodes Extérieures	X			
Canton de Bâle-Campagne	X		X	
Canton de Bâle-Ville			X	
Canton de Berne	X	X	X	
Canton de Fribourg	X			
Canton de Genève			X	
Canton de Glaris	X		X	
Canton des Grisons	X	X	X	X
Canton du Jura	X		X	
Canton de Lucerne			X	X
Canton de Neuchâtel	X		X	
Canton d'Obwald	X			
Canton de St. Gall	X		X	
Canton de Schaffhouse			X	
Canton de Soleure	X			
Canton de Schwyz	X		X	
Canton du Tessin			X	
Canton de Thurgovie	X		X	
Canton d'Uri			X	
Canton de Valais	X		X	
Canton du Vaud	X		X	
Canton de Zoug	X		X	
Canton de Zurich	X		X	
Médicaments				
Comparaison de prix avec l'étranger ⁵⁾	X			X
Modèle de rémunération orienté sur les prestations II				X
Assurance-maladie				
Indemnités journalières maladies chroniques VISANA		X		
Assurance complémentaire Wincare	X			
Assurance complémentaire Aerosana	X			

1) Cf. chapitre II chiffre 1.

2) Cf. chapitre II chiffre 5.

3) Cf. chapitre II chiffre 6.

- 4) 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.
- 5) Cf. chapitre II chiffre 7

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 31.12.2004	11'980 11'717	
Entrées durant l'exercice 2004	953	100.0 %
Domaines choisis:		
Domaine de la santé	142	14.9 %
Assurance maladie et accidents	37	
Médicaments	63	
Médecins, dentistes, hôpitaux, etc.	42	
Commerce de détail (excl. médicaments)	108	11.3 %
Télécommunications / Internet	90	9.4 %
Poste	90	9.4 %
Transport public	85	8.9 %
Distribution d'énergie et d'eau	82	8.6 %
Téléréseaux	50	5.2 %

PM 224/04: Feuille d'avis officielle du canton du Valais

Une commune valaisanne s'est adressée à la Surveillance des prix pour se plaindre d'une augmentation massive, début 2004, des prix des annonces officielles à paraître dans le bulletin officiel du canton du Valais. Après une comparaison des prix des annonces officielles dans neuf autres cantons, il est apparu que le prix réclamé jusqu'à présent était déjà au-dessus de la moyenne et que le nouveau dépassait de loin ceux des autres cantons.

Il ressort de l'analyse du contrat passé entre la chancellerie du canton du Valais et l'éditeur du bulletin officiel que ce dernier avait apparemment réinterprété le contrat et avait classé les annonces officielles des communes dans une catégorie plus chère. La Surveillance des prix a estimé que cette nouvelle interprétation n'était pas admissible et a demandé à la chancellerie de se prononcer juridiquement sur les deux différentes positions. La chancellerie a soutenu l'analyse de la Surveillance des prix et est intervenue auprès de l'éditeur. Ce dernier est ainsi revenu à son ancienne pratique. Il s'est par ailleurs déclaré prêt à rembourser aux communes concernées le montant payé en trop.

PM 289/04: Tarifs de l'organisation Spitex Parta de Saint-Gall

Au printemps dernier, l'organisation Parta de Saint-Gall, affiliée à Spitex, a adressé à M. Deiss, président de la Confédération, une plainte au sujet de la conclusion d'un nouveau contrat tarifaire entre l'association des assureurs-maladie Santésuisse et l'association faîtière Spitex de Saint-Gall, qui prévoit, selon elle, des indemnités trop élevées à la charge des caisses-maladie. Parta s'est, par la même occasion, déclarée prête à maintenir ses prestations Spitex aux prix plus bas de la dernière année, tout en ne sachant pas comment elle pourrait arriver à conclure avec Santésuisse un contrat tarifaire approprié. Le président de la Confédération a renvoyé le dossier Parta à la Surveillance des prix, en lui demandant de bien vouloir s'en charger.

Grâce à des discussions avec Parta et Santésuisse de Saint-Gall-Thurgovie-Glaris, la Surveillance des prix a obtenu que, conformément aux souhaits de Parta, les caisses-maladie conviennent avec Parta d'un tarif propre, prévoyant pour les prestations exigeantes de Spitex un tarif horaire de Fr. 55.- à la charge de l'assurance-maladie. Le contrat passé avec les autres organisations Spitex de Saint-Gall prévoit un tarif horaire de Fr. 62.-. Ce contrat tarifaire additionnel entre Parta et Santésuisse a, entre-temps, été approuvé par le gouvernement du canton de Saint-Gall.

PM 363/04: Mises en demeure pour Service Plus

En novembre 2002, Cablecom a envoyé à tous ses abonnés une facture comprenant une rubrique Service Plus (Fr. 2.- par mois), avec la mention que ceux qui ne souhaitaient pas ce service devaient le faire savoir. Tant les associations de consommateurs que le Surveillant des prix ont considéré un tel procédé comme peu favorable à la clientèle. En particulier, il était regrettable que le consommateur doive se manifester pour faire savoir qu'il renonce au service d'abonnement.

La Surveillance des prix a fait part à Cablecom de son embarras dans cette affaire. Cablecom a alors expliqué qu'elle se montrerait arrangeante vis-à-vis des clients qui auraient payé par erreur le montant pour Service Plus (Fr. 2.- par mois).

Malgré cela, en avril 2004, Cablecom a, visiblement par erreur, envoyé toute une série de mises en demeure pour Service Plus aux personnes qui ne voulaient pas ce service, sous peine de couper leur raccordement. Sur notre intervention, les mises en demeure ont été retirées par écrit.

PM 583/03: Approvisionnement en eau à Urnäsch - contribution pour la protection contre l'incendie

Un particulier s'est plaint de la contribution récemment introduite par l'entreprise d'approvisionnement en eau d'Urnäsch pour la protection contre l'incendie. Il a en particulier rappelé qu'avec des amortissements tels qu'effectués actuellement, la totalité des installations seraient amorties en sept ans.

La Surveillance des prix a analysé le cas et constaté qu'en réalité, avec les taxes actuelles, l'objectif fixé pour les amortissements, objectif déjà relativement élevé, était encore largement dépassé. Par conséquent, le Surveillant des prix a proposé à l'entreprise de revoir sa méthode de calcul et de baisser la nouvelle contribution pour la protection contre l'incendie. Après une nouvelle estimation de la situation, l'entreprise d'approvisionnement en eau a baissé de 20 pourcent la contribution pour la protection contre l'incendie.

PM 77/04: Location de l'eau à la piscine de Grosshöchstetten

Les membres d'un groupe d'aquagym ont adressé une plainte à la Surveillance des prix, car ils se voyaient facturer, en plus d'une entrée à la piscine et du prix du cours, une taxe pour la location de l'eau.

La Surveillance des prix a contacté la directrice du groupe d'aquagym et a appris que depuis octobre 2003, l'association de la piscine prélevait sur les cours commerciaux de natation une taxe de location de Fr. 25.- par

heure et par couloir. Toute tentative de dialogue entre les responsables du cours et le comité de la piscine a échoué.

L'association de la piscine a expliqué avoir décidé d'introduire une taxe pour la location de l'eau, à la charge des organisateurs de cours commerciaux, en raison de la mauvaise conjoncture. Le loyer prélevé est forfaitaire et ne dépend donc pas du nombre de visiteurs du cours. Les associations, qui s'entraînent également à la piscine de Grosshöchstetten, ont été jusqu'à présent exemptes de toute taxe pour la location de l'eau.

La Surveillance des prix a fait savoir à l'association de la piscine que son besoin de recettes supplémentaires basé sur la situation financière ne paraissait pas contestable. Elle l'a cependant rendue attentive au fait qu'une location de l'eau à la charge d'un seul groupe de clients posait problème. Au demeurant, ceux qui dispensent des cours sont susceptibles d'amener à la piscine un nombre non négligeable d'habitues pouvant payer. Par ailleurs, en comparaison des autres piscines, la taxe de location de l'eau prélevée par la piscine de Grosshöchstetten se situe dans la norme supérieure. La Surveillance des prix a ainsi demandé à l'association de trouver une solution de concert avec les organisateurs du cours et de limiter la taxe sur la location de l'eau à un montant entre Fr. 10.- et Fr. 15.-.

Par la suite, l'association de la piscine de Grosshöchstetten a trouvé un accord avec les organisateurs du cours prévoyant une structure de tarif différenciée. La taxe sur la location de l'eau a été baissée à Fr. 20.-/heure, le tarif s'élevant, pour une leçon de 45 minutes, à Fr. 15.- et pour une leçon de 75 minutes à Fr. 25.-.

PM 78/04: Mindestmengenzuschlag Feldschlösschen

Un détaillant de boissons s'est adressé à la Surveillance des prix pour se plaindre que Feldschlösschen lui facturait des suppléments par palette lors d'achat en-dessous de la quantité minimale (5 palettes à 32 harasses). Pour chaque palette qui n'était pas achetée, il fallait payer la somme de Fr. 20.-. Si le client venait chercher lui-même la marchandise, ce montant était réduit à Fr. 10.-.

La Surveillance des prix a demandé à la société Feldschlösschen Getränke AG de prendre position, tout en insistant sur le fait qu'un tel procédé était plutôt défavorable à la clientèle.

Feldschlösschen Getränke AG a précisé qu'aucun supplément par palette n'était facturé à celui qui venait chercher lui-même sa marchandise. Selon la société, il devait s'agir très vraisemblablement d'un manque de communication au niveau interne. Elle a, en outre, annoncé que les clients concernés allaient tous être informés et remboursés en conséquence.

PM 692/04: Frais de voyage et tarifs horaires de Xerox SA

Une entreprise a demandé à la Surveillance des prix de contrôler la facture qu'elle a reçue pour la réparation de sa photocopieuse. Elle se plaignait en particulier du tarif horaire élevé facturé par le technicien de service (Fr. 264.-/heure), ainsi que du tarif pour les frais de déplacement (Fr. 215.-/heure).

Dans sa prise de position, la société Xerox a précisé qu'au moment de la reprise de l'entité "Xerox Engineering Systems XES" par Xerox SA les données du système de facturation avaient été saisies de façon erronée. Il s'agissait en réalité d'un tarif horaire de Fr. 218.- et d'un forfait déplacement de Fr. 109.-. Les factures incorrectes seront donc rectifiées dans ce sens.

IV. LEGISLATION ET INTERVENTIONS PARLEMENTAIRES

Dans le cadre de la consultation des offices et de la procédure de corapport, la Surveillance des prix a à nouveau été consultée sur de nombreux projet lois et d'ordonnances (cf. chiffre 2) ainsi que sur des interventions parlementaires (cf. chiffre 3). Durant l'année sous revue, les interventions parlementaires concernant directement l'institution de la Surveillance des prix ont été traitées en priorité (cf. chiffre 1).

1. Concernant la Surveillance des prix

L'annonce, en janvier 2004, du retrait du Surveillant des prix en place à ce moment, Werner Marti, a engendré une discussion publique intense sur la nécessité et l'organisation de la Surveillance des prix. Sur le plan politique, le groupe de l'Union Démocratique du Centre (UDC) a déposé, en mars 2004, une motion "Suppression du poste de Surveillant des prix", chargeant le Conseil fédéral de supprimer le poste de Surveillant des prix et de dissoudre l'équipe de collaborateurs qui lui est associée²⁴. La loi sur la surveillance des prix (LSPr) doit être abrogée. En cas de besoin, le mandat constitutionnel correspondant sera garanti par une modification de la loi sur les cartels et les tâches afférentes transférées à la Commission de la concurrence (ComCo). Une motion déposée en mai par le groupe radical démocratique (PRD) demande, au contraire, une extension des compétences du Surveillant des prix et un renforcement de ses activités dans le domaine des prix administrés²⁵.

Sans attendre, le Chef du Département fédéral de l'économie (DFE) a publiquement refusé de supprimer la Surveillance des prix. Vu la part importante, en Suisse, de prix qui ne se forment pas en concurrence, la Surveillance des prix reste nécessaire. Du point de vue du DFE, le Surveillant des prix apporte une contribution importante à la lutte contre les prix élevés en Suisse.

En nommant, en avril 2004, Rudolf Strahm nouveau Surveillant des prix, le Conseil fédéral a clairement indiqué qu'il voulait maintenir cet instrument de politique de concurrence. Par la même occasion, il a néanmoins demandé au DFE d'examiner l'*organisation* actuelle de la Surveillance des prix et, plus particulièrement, un éventuel transfert des tâches du Surveillant des prix à la ComCo. Pour évaluer cette question, le DFE a créé un groupe de travail départemental. Le rapport final du DFE soumis au Conseil fédéral à la fin 2004, arrive à la conclusion que l'organisation actuelle de la Surveillance des prix doit être maintenue et qu'il faut renoncer à intégrer la Surveillance des prix dans la ComCo.²⁶

²⁴ Motion Groupe de l'Union démocratique du centre. Suppression du poste de Surveillant des prix (04.3032).

²⁵ Motion Groupe radical-libéral: Surveillance des prix. Effets pervers (04.3248).

²⁶ Le rapport est publié sous www.dfe.admin.ch ainsi que sous www.monsieur-prix.ch.

L'analyse de l'organisation de la Surveillance des prix ainsi que l'audition des milieux intéressés a convaincu le DFE que l'influence et l'engagement du Surveillant des prix envers les *prix administrés* devaient être renforcés. Pour cette raison, le Chef du DFE a, en septembre 2004 déjà, complété le cahier des charges du Surveillant des prix (cf. texte ci-dessous).

Par décision du 22 décembre 2004, le Conseil fédéral a pris connaissance du rapport du DFE et décidé, comme le demandait le DFE, de maintenir la Surveillance des prix dans sa forme actuelle. Par la même occasion, le Conseil fédéral a donné au DFE le mandat de lui soumettre, sur la base d'un inventaire des prix administrés effectué par le Surveillant des prix, des propositions de déréglementation dans les domaines de compétence de la Confédération. Le Conseil fédéral a par voie de conséquence, proposé au Parlement de rejeter la motion de l'UDC demandant la suppression de la Surveillance des prix²⁷.

Par contre, le Conseil fédéral a proposé au Parlement d'accepter la motion du PRD relative au mandat d'information sur les effets pervers des prix réglementés²⁸. Du point de vue du gouvernement fédéral, le grand nombre de prix réglementés en Suisse constitue effectivement un problème. C'est pourquoi il partage l'avis du groupe du PRD, selon lequel l'action du Surveillant des prix dans ce domaine doit être intensifiée et considère comme opportun de spécifier le mandat d'information du Surveillant des prix dans ce sens²⁹. Le Conseil fédéral s'est donc dit prêt à satisfaire, sur le fond, aux exigences de la motion. Etant convaincu que la LSPr contient déjà les bases légales nécessaires pour toutes les tâches mentionnées dans la motion, il considère cependant que la révision de la loi demandée par la motion n'est pas nécessaire. Ce but peut être réalisé plus rapidement et plus efficacement par les instructions édictées par le DFE le 3 septembre 2004 déjà. Avec ces instructions, le Conseil fédéral a complété le cahier des charges du Surveillant des prix comme suit:

"1. Le préposé à la Surveillance des prix renseigne régulièrement le public sur les conséquences économiques des prix réglementés.

2. Il exige les renseignements et les pièces nécessaires à l'évaluation de ces effets, sur la base des articles 17 (Obligation de renseigner) et 18 (Coopération) LSPr.

3. Dans les limites du droit en vigueur, il fixe en particulier comme but de son activité la réduction du nombre et de la part des prix qui ne se sont pas formés par le libre jeu de l'offre et de la demande.

²⁷ Cf. Réponse du Conseil fédéral du 22.12.2004, <http://www.pd.admin.ch/bvnet/indexbvnet/ra-persoenlichevorstoesse.htm>

²⁸ Cf. Réponse du Conseil fédéral du 12.09.2004, <http://www.pd.admin.ch/bvnet/indexbvnet/ra-persoenlichevorstoesse.htm>

²⁹ Selon l'art. 4 al. 3 LSPr, le Surveillant des prix doit renseigner le public sur son activité.

4. Il réfère de son activité et de ses résultats sur ce point, notamment dans le cadre de son rapport d'activité annuel".

La Surveillance des prix a entrepris sans attendre la conversion des ces instructions et a rédigé un rapport spécial sur leurs aspects juridiques et économiques. L'application dès le premier janvier 2005 des instructions du DFE est ainsi assurée.

Les motions des groupes UDC et PRD n'ont pas encore été traitées par le Conseil national.

2. Législation

2.1. Lois

Loi sur la procédure de consultation;

Loi fédérale sur le marché intérieur;

Loi fédérale sur l'assurance-maladie;

Loi fédérale sur les banques et les caisses d'épargne

Loi fédérale sur l'imposition des options de collaborateurs;

Loi fédérale sur les droits de timbre;

Loi fédérale sur la procédure civile;

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

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

2.2. Ordonnances

Ordonnance sur le commerce itinérant;

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

Ordonnance sur la restitution, la reprise et l'élimination des appareils électriques et électroniques;

Ordonnance sur le traitement des déchets;

Ordonnance sur les taxes de vérification;
Ordonnance sur les émoluments et les indemnités en matière de surveillance de la correspondance par poste et télécommunication;
Ordonnance sur les fonds de placement;
Ordonnance sur les émoluments de l'Autorité de contrôle en matière de blanchiment d'argent;
Paquet II d'ordonnances sur les produits thérapeutiques;
Paquet d'ordonnances du Conseil fédéral relatif à la nouvelle législation sur les produits chimiques;
Ordonnance sur l'assurance-maladie;
Liste des analyses;
Ordonnance sur la prévoyance professionnelle, vieillesse, survivants et invalidité (OPP 2);
Ordonnance fixant les suppléments de primes pour la prévention des accidents;
Ordonnance modifiant les tarifs d'impôt pour le tabac coupé ainsi que pour les cigarettes et le papier à cigarettes;
Ordonnance sur la procédure de consultation;
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;
Règlement d'organisation du DFE.

3. Interventions parlementaires

3.1. Motions

Motion Baumann J. Alexander. Assurance-accidents des entreprises de service et artisanales;
Motion Groupe radical-libéral. Réformer d'urgence le système de santé publique;
Motion Heberlein Trix. Réformer d'urgence le système de santé publique;
Motion Rossini Stéphane. Assurance-maladie. Prime unique par canton;
Motion Rechsteiner Paul. LPP. Compensation des risques;
Motion Heim Bea. Sécurité des patients. Garantie de qualité;
Motion Groupe de l'Union démocratique du centre. Suppression du poste de Surveillant des prix;

Motion Hess Hans. Vente de produits détaxés dans les aéroports. Assurer l'égalité de traitement entre passagers partants et passagers arrivants;

Motion Teuscher Franziska. Droit limité dans le temps de refuser le passage des lignes d'énergie électrique;

Motion Thanei Anita. Perception de droits d'auteur sur les appareils;

Motion Baumann J. Alexander. Financement de l'AVS. Instituer une redevance sur les SMS;

Motion Groupe radical-libéral. Surveillance des prix. Effets pervers;

Motion Müller-Hemmi Vreni. Droit d'auteur. Tantièmes à percevoir par les bibliothèques;

Motion Glasson Jean-Paul. Mise en application de l'article 182 de la loi sur l'agriculture;

Motion Zisyadis Josef. Suppression des discriminations en matière de responsabilité civile automobile;

Motion Speck Christian. Améliorer l'efficacité de la législation sur les denrées alimentaires;

Motion Lustenberger Ruedi. Promotion des énergies renouvelables. Nouveau schéma.

3.2. Postulats

Postulat Sommaruga Simonetta. Epuisement du droit des brevets. Réciprocité avec l'UE;

Postulat Strahm Rudolf. Protection des brevets. Réciprocité avec l'UE et allègements pour les importations parallèles;

Postulat Parmelin Guy. Le compte d'épargne médicale;

Postulat Guisan Yves. Pour une démocratisation des caisses-maladie;

Postulat Leuthard Doris. Principe du "Cassis de Dijon";

Postulat Widmer Hans. Empêcher le renchérissement des substances médicales;

Postulat Berberat Didier. Cartel sur le marché des appareils médicaux dentaires;

Postulat Commission de l'économie et des redevances CE. Suite de la procédure dans l'imposition des conjoints et de la famille.

3.3. Interpellations

Interpellation Groupe des Verts. Panne d'électricité du 28 septembre 2003 en Italie;

Interpellation Gutzwiller Felix. TarMed. Explosion des coûts;

Interpellation Weigelt Peter. Usines d'incinération. Planifier les capacités au niveau national;

Interpellation Germann Hannes. Distorsions de concurrence et tourisme de consommation dans les régions frontalières;

Interpellation Lustenberger Ruedi. ADSL en zones rurales;

Interpellation Groupe socialiste. Une nouvelle taxe climatique sans base juridique;

Interpellation Groupe socialiste. Centime climatique et tourisme de l'essence;

Interpellation Kohler Pierre. Tarifs inacceptables de Postfinance;

Interpellation Humbel Näf Ruth. Système de tarification de la LiMA;

Interpellation Teuscher Franziska. Garantir les soins médicaux de base.

3.4. Questions

Question Teuscher Franziska. Durcissement des dispositions relatives à l'exportation de pneus usés et taxe de recyclage sur l'importation de pneus neufs;

Question Loepfe Arthur. Loi sur les cartels. Mise en oeuvre de l'article sur les PME;

Question Theiler Georges. Croissance et poursuite de l'intégration dans l'économie mondiale;

Question Fehr Hans-Jürg. Etablissements médico-sociaux transfrontaliers;

Question Roth-Bernasconi Maria. Evolution de la quote-part fiscale;

Question Stähelin Philipp. Médicaments retirés du marché.