



**EIDGENÖSSISCHES VOLKSWIRTSCHAFTSDEPARTEMENT  
DÉPARTEMENT FÉDÉRAL DE L'ÉCONOMIE  
DIPARTIMENTO FEDERALE DELL'ECONOMIA  
DEPARTAMENT FEDERAL DA L'ECONOMIA**



**EIDGENÖSSISCHES VOLKSWIRTSCHAFTSDEPARTEMENT  
DÉPARTEMENT FÉDÉRAL DE L'ÉCONOMIE  
DIPARTIMENTO FEDERALE DELL'ECONOMIA  
DEPARTAMENT FEDERAL DA L'ECONOMIA**

## **Rapport sur l'organisation de la Surveillance des prix**

Berne, novembre 2004

## Condensé

Le Conseil fédéral a chargé le DFE, le 28 avril 2004, d'analyser l'organisation de la Surveillance des prix d'ici la fin de l'année et de faire des propositions concernant une éventuelle intégration, totale ou partielle, à la Commission de la concurrence (Comco). Le présent rapport sur cette question a été rédigé par un groupe de travail constitué de membres du DFE, qui s'est fondé sur l'audition des milieux concernés.

Les avis rendus sur l'organisation de la Surveillance des prix sont positifs dans leur ensemble. Seules les organisations réclamant sa suppression ont appuyé son éventuelle intégration à la Comco au titre de solution subsidiaire.

Le rapport constate que les tâches de la Surveillance des prix et de la Comco sont complémentaires. La Surveillance des prix est chargée de combattre les abus sur les marchés qui ne sont pas soumis à la concurrence en raison de prescriptions légales ou d'un monopole naturel. La Comco, quant à elle, intervient sur les autres marchés, où elle a pour mission de lutter contre les effets dommageables des restrictions de la concurrence ainsi que contre les comportements abusifs d'entreprises en position dominante et de créer les conditions d'une concurrence efficace. Leurs méthodes de travail se différencient également.

Le principe selon lequel deux autorités accomplissent les différentes tâches relevant de la loi sur la surveillance des prix et de la loi sur les cartels a fait ses preuves dans la pratique. Durant ses 18 années d'activité, la Surveillance des prix a obtenu des résultats remarquables, notamment grâce à son organisation fondée sur une personnalité facile d'accès, Monsieur Prix. La coopération entre les deux autorités est garantie par la loi et fonctionne bien.

En revanche, l'analyse de l'organisation et les auditions des milieux intéressés ont convaincu le DFE de renforcer les pouvoirs et l'action de la Surveillance des prix dans le domaine des prix administrés. Il a donc édicté une directive complétant le cahier des charges du Surveillant des prix le 3 septembre 2004. Le DFE rejette l'exigence posée par une minorité, lors des auditions, de supprimer la Surveillance des prix.

## Table des matières

1. Point de départ .....	4
1.1. Mandat du Conseil fédéral.....	4
1.2 Méthode .....	4
1.3 Structure du rapport .....	4
2. Comparaison de la Surveillance des prix avec la Comco.....	4
2.1. Tâches .....	4
2.2 Compétences .....	6
2.3 Coordination entre la Surveillance des prix et la Comco.....	7
2.4. Organisation.....	8
3. Avis des organisations et des personnes auditionnées .....	9
4. Évaluation de l'organisation actuelle .....	11
5. Modifications organisationnelles envisageables.....	14
6. Conclusion.....	17
Annexe .....	19

## **1. Point de départ**

### **1.1. Mandat du Conseil fédéral**

Le Conseil fédéral a chargé le Département fédéral de l'économie (DFE), le 28 avril 2004, d'analyser l'organisation de la Surveillance des prix avant la fin de l'année et de faire des propositions concernant une éventuelle intégration, totale ou partielle, à la Commission de la concurrence (Comco).

### **1.2 Méthode**

Le chef du DFE a chargé un groupe de travail interne d'analyser l'organisation de la Surveillance des prix. Le groupe, présidé par Mme Barbara Hübscher Schmuki, du Secrétariat général du DFE, se composait de collaborateurs du Secrétariat général, de la Surveillance des prix et du secrétariat de la Comco.

Il a fondé son analyse sur les critiques exprimées à l'encontre de l'actuelle organisation de la Surveillance des prix. Dans ce but, il a invité les milieux intéressés à donner leur avis sur la question.

### **1.3 Structure du rapport**

Le chapitre 3 du présent rapport réunit les avis des milieux consultés. L'évaluation de l'organisation actuelle de la Surveillance des prix fait l'objet du chapitre 4. Le chapitre 5 examine les différentes propositions de modification et les compare à l'organisation actuelle, exposée au chapitre 2. Enfin, le chapitre 6 est consacré aux conclusions du DFE sur la base de ces analyses.

## **2. Comparaison de la Surveillance des prix avec la Comco**

### **2.1. Tâches**

La loi sur la surveillance des prix (LSPr; RS 942.20), édictée en 1985 et révisée en 1991, trouve son origine dans une initiative populaire acceptée par le peuple et les cantons. Elle charge le Conseil fédéral de nommer un délégué à la surveillance des prix (art. 3, al. 1), lequel a pour tâche d'observer l'évolution des prix, d'empêcher les augmentations de prix abusives et le maintien de prix abusifs ainsi que de renseigner le public sur son activité (art. 4, al. 1 à 3). De son côté, la loi sur les cartels (LCart; RS 251), appliquée par la Comco, poursuit le but général de «promouvoir la concurrence dans l'intérêt d'une économie de marché fondée sur un régime libéral» (art. 1 LCart).

La LSPr s'applique aux accords en matière de concurrence au sens de la LCart<sup>1</sup> et aux entreprises puissantes sur le marché qui relèvent du droit public ou du droit privé (art. 2 LSPr). Au niveau matériel, les prix de toutes les marchandises et services, y compris les crédits, sont soumis à la Surveillance des prix. Sont exceptées la rémunération du travail (salaires et autres prestations) et les activités de crédit de la Banque nationale suisse (art. 1, LSPr).

Les deux autorités en matière de concurrence que sont la Surveillance des prix et la Comco ont des tâches *complémentaires*. Elles sont régies par des lois qui ont des objectifs différents, auxquels correspondent des champs d'action également différents. Ainsi, le danger d'abus visé par la LSPr réside surtout sur les marchés où la concurrence est durablement exclue par une disposition légale. C'est notamment le cas des prescriptions qui établissent un régime de marché ou de prix de caractère étatique ou de celles qui chargent certaines entreprises de l'exécution de tâches publiques en leur accordant des droits spéciaux. Le meilleur exemple de *régime de marché ou de prix de caractère étatique* est le secteur de la santé, du moins la partie couverte par l'assurance de base obligatoire. Dans ce domaine, les marchés des services et des produits ainsi que leurs prix sont réglementés. Les tarifs des hôpitaux, des médecins et des physiothérapeutes, les analyses de laboratoires, etc. ainsi que les prix des médicaments remboursés par les caisses-maladie constituent par conséquent l'un des principaux champs d'action du Surveillant des prix. Comme exemples d'entreprises accomplissant des tâches publiques et bénéficiant pour cela de droits spéciaux, on peut citer, à l'échelon fédéral, la Poste dans le domaine des services réservés (monopole des lettres), la SSR (concession d'un monopole pour le financement de la radio-télévision par une redevance nationale) et Swisscom (dernier kilomètre) ou encore les sociétés de gestion des droits d'auteur (Suisa, Suissimage, Pro Litteris, Swissperform). Citons encore, au plan cantonal, les établissements d'assurance incendie et, au plan communal, certains monopoles comme l'élimination des ordures. Ces domaines font partie des principaux champs d'activité du Surveillant des prix.

Celui-ci agit également sur les marchés où l'on trouve des monopoles naturels, notamment dans le domaine des infrastructures en réseau, p. ex. la télévision par câble, l'eau ou l'électricité.

De son côté, la Comco intervient sur les marchés où elle peut lutter contre les conséquences nuisibles d'ordre économique ou social imputables aux cartels et aux restrictions de la concurrence dues à des

---

<sup>1</sup> Par accords en matière de concurrence, on entend les conventions avec ou sans force obligatoire ainsi que les pratiques concertées d'entreprises occupant des échelons du marché identiques ou différents, dans la mesure où elles visent ou entraînent une restriction à la concurrence (art. 4, al. 1, LCart).

entreprises ayant une position dominante et où elle peut promouvoir une concurrence réellement efficace. Elle n'a qu'une influence limitée dans les champs d'action principaux du Surveillant des prix car les dispositions de droit matériel de la LCart ne s'appliquent que si aucune autre prescription n'exclut la concurrence (art. 3, al. 1, LCart). Si, dans de tels cas, la Comco constate que les prescriptions réservées en vigueur ouvrent la porte à des limitations ou des distorsions de la concurrence exagérées et non justifiables, elle peut faire des recommandations à l'autorité compétente (art. 45, al. 2, LCart) mais n'a pas de pouvoir décisionnel.

La Surveillance des prix accomplit sa mission d'observation permanente en recueillant et analysant systématiquement les données spécifiques à certaines branches et les indicateurs économiques. Font notamment l'objet d'une observation systématique les taux d'intérêt, les tarifs de l'électricité et les prix des médicaments. Les données recueillies à cette fin sont également à la disposition de la Comco.

Dans le cadre de la mission d'information qui lui est conférée par la loi, le Surveillant des prix renseigne régulièrement les médias et le public sur ses activités et les résultats de ses enquêtes. On trouvera une vue d'ensemble dans les rapports annuels publiés dans le recueil «Droit et politique de la concurrence» (DPC).

En outre, le Surveillant des prix assume également une fonction informelle de médiateur et de bureau de réclamations. Chaque année, des centaines de consommateurs en litige avec un fournisseur s'adressent à lui et il n'est pas rare que ces problèmes débouchent sur un compromis trouvé grâce à une approche pragmatique.

## **2.2 Compétences**

Pour empêcher les abus commis par des entreprises privées, le Surveillant des prix tentera en premier lieu de parvenir à un règlement à l'amiable. Ce n'est qu'en dernier recours qu'il prendra une décision formelle au sens de la loi fédérale sur la procédure administrative (PA; RS 172.021). En revanche, sa compétence se limite à faire des recommandations en ce qui concerne les prix fixés ou autorisés par les autorités politiques ainsi que les prix surveillés par d'autres autorités fédérales (prix administrés), conformément aux art. 14 et 15 LSPr. Ces autorités doivent communiquer les augmentations au Surveillant des prix, tenir compte de ses recommandations et, le cas échéant, justifier le fait qu'elles ne les suivent pas.

A ce jour, le Surveillant des prix n'a fait usage qu'à deux reprises de sa compétence décisionnelle. De son côté, la Comco utilise, pour lutter contre les restrictions à la concurrence, ses outils habituels que

sont les préavis et les enquêtes au sens de la PA ainsi que les décisions rendues sur la base des résultats de ses démarches.

La Surveillance des prix d'une part et la Comco et son secrétariat d'autre part diffèrent donc non seulement par leurs champs d'activité mais aussi par leurs méthodes de travail. Alors que les économistes de la Surveillance des prix analysent les prix et les tarifs sur la base de la méthode de comparaison des coûts, les juristes du secrétariat de la Comco suivent la procédure formelle d'enquête dans le cadre de laquelle les économistes du même organe analysent les structures du marché et examinent dans quelle mesure les chiffres obtenus – essentiellement les prix – résultent d'une saine concurrence.

En ce qui concerne les prix fixés ou autorisés par l'Etat, le Surveillant des prix doit également tenir compte des intérêts publics supérieurs qui peuvent exister (art. 14, al. 3, LSPr). En revanche, l'analyse d'une entrave à la concurrence par la Comco selon la loi sur les cartels se fait sur la foi de critères relevant exclusivement du domaine de la concurrence. La prise en compte des intérêts publics prépondérants dans la procédure relative à la législation sur les cartels est réservée au Conseil fédéral (art. 8 et 11 LCart).

Comme il est indiqué explicitement au chap. 4, le transfert des tâches et des compétences de la Surveillance des prix à la Comco limiterait considérablement les effets de la LSPr.

### **2.3 Coordination entre la Surveillance des prix et la Comco**

La coordination des activités de la Surveillance des prix et de la Comco est assurée sur le plan légal: selon l'art. 5, al. 3, LSPr, elles doivent coopérer et s'informer mutuellement de leurs décisions importantes. En outre, le Surveillant des prix participe aux séances de la Comco avec voix consultative (art. 5, al. 1, LSPr). Il peut aussi assister aux séances des trois chambres de la Comco ou s'y faire remplacer par son suppléant; il peut également se prononcer par écrit (art. 11 du règlement interne de la Comco). Afin que le Surveillant des prix puisse assumer pleinement sa fonction consultative, le secrétariat de la Comco lui remet régulièrement tous les documents concernant les séances.

Le Surveillant des prix doit consulter la Comco avant de prendre une décision sur les questions relatives au champ d'application à raison des personnes (art. 2 LSPr) et à l'efficacité de la concurrence (art. 12 LSPr). Sur ces questions de concurrence, on n'a pas relevé par le passé de décision contradictoire ni de différence fondamentale d'appréciation.

L'art. 3, al. 3, LCart veille à ce que les deux autorités ne soient pas appelées à prendre position sur un même objet. Les procédures prévues par la LCart priment les procédures prévues par la LSPr. Les deux autorités peuvent toutefois se mettre d'accord, comme elles l'ont fait régulièrement jusqu'ici, lorsque des entreprises ayant une position dominante sur un marché pratiquent des prix abusifs.

Il arrive régulièrement que le Surveillant des prix transmette un dossier pendant établi par ses services à la Comco, lorsque des indices donnent à penser qu'il peut y avoir un accord illicite en matière de concurrence. S'il s'avère par la suite impossible de faire régner la concurrence ou que cela n'est pas souhaitable en raison d'intérêts prépondérants, le dossier retournera au Surveillant des prix. De son côté, la Comco transmet au Surveillant des prix les cas où il n'est pas possible de créer une concurrence efficace mais où la question d'une pratique abusive en matière de prix se pose. Cette disposition s'applique en particulier aux entreprises ayant une position dominante.

Aussi bien le Surveillant des prix que la Comco prennent part aux procédures de consultation internes et externes. Là aussi, les prises de position des deux autorités se complètent: la Comco indique comment établir une réglementation axée sur la concurrence alors que le Surveillant des prix dit comment éviter les prix abusifs dans les situations où la concurrence n'est pas possible ou souhaitable.

#### **2.4. Organisation**

Selon l'art. 3, al. 2, LSPr, le Surveillant des prix relève du DFE; il est rattaché administrativement au SG DFE et il dispose de collaborateurs en propre. Le budget 2004 de la Surveillance des prix s'élève à 2,1 millions de francs. Le service est dirigé par le suppléant du Surveillant des prix et comprend dix collaborateurs scientifiques. Le groupe des économistes se charge des analyses proprement dites concernant les prix abusifs. Ses huit collaborateurs se partagent les tâches en fonction de leurs spécialités: certains par exemple s'occupent en premier lieu des dossiers liés à la santé alors que les questions d'infrastructures sont confiées à d'autres. Pour les questions de droit, le groupe d'économistes est appuyé par deux juristes. L'un d'entre eux assume en même temps la fonction de chargé de l'information alors que l'autre est responsable du service dit des annonces, qui traite les nombreuses plaintes provenant du public. Deux personnes accomplissent en outre les tâches administratives. La Surveillance des prix comporte en tout quatorze postes.

La Comco, quant à elle, est une commission extraparlamentaire dotée d'un pouvoir de décision. Elle est indépendante des autorités administratives et est rattachée au DFE sur le plan administratif uniquement (art. 19 LCart). Ses quinze membres fonctionnent à temps partiel. Le Secrétariat est le bureau

d'enquêtes de la Comco. Il est subdivisé en trois services s'occupant chacun d'un marché (industrie et production, services, infrastructure) et un service chargé des ressources et de la logistique. Les responsables du droit, de l'économie et du marché intérieur sont directement subordonnés au directeur. Les trois services en charge des marchés, disposant chacun de douze à quatorze collaborateurs, mènent toutes les procédures (observation des marchés, examens préliminaires, enquêtes, procédures de concentration, recommandations, prises de position, etc.) concernant les secteurs économiques dont ils ont la charge. Actuellement, le secrétariat emploie 34 juristes et treize économistes. Son budget 2004 s'élève à 7,16 millions de francs.

### **3. Avis des organisations et des personnes auditionnées**

Le groupe de travail a invité les organisations et personnes suivantes à s'exprimer dans le cadre d'une audition: Parti démocrate-chrétien suisse (PDC); Parti radical démocratique suisse (PRD); Parti socialiste suisse (PS); Union démocratique du centre (UDC); Economiesuisse; Union suisse des arts et métiers (USAM); Union syndicale suisse (USS); Associazione consumatrici della Svizzera italiana (ACSI); Fédération romande des consommateurs (FRC); Konsumentenforum deutsche Schweiz (kf); Fondation pour la protection des consommateurs (FPC); M. Walter Stoffel, président de la Comco; M. Werner Marti (Surveillant des prix jusqu'au 31 juillet 2004); M. Laurent Moreillon, président de la Commission fédérale de la consommation; M. Franz Jaeger.

Le PDC, le PS, l'USS, les organisations de consommateurs, l'ancien Surveillant des prix et le président de la Commission de la consommation s'accordent à préconiser la conservation de l'organisation actuelle de la Surveillance des prix et rejettent son intégration à la Comco et à son secrétariat. Ils se fondent notamment sur la différence des tâches et des optiques du Surveillant des prix et de la Comco. Cette dernière s'occupe du marché et doit, le cas échéant, faire jouer la concurrence. Les prix et les coûts ne jouent aucun rôle dans son appréciation, qui se fonde exclusivement sur la concurrence. De son côté, le Surveillant des prix intervient uniquement auprès des entreprises ou des autorités qui pratiquent des prix présumés abusifs. Dans son action, il doit également tenir compte de l'intérêt public. Il y a donc un certain partage des tâches; les champs d'action respectifs des deux autorités se complètent. La Surveillance des prix est en outre une institution proche du citoyen et facile d'accès, dirigée par une personnalité connue, ce qui la rend plus visible. Ces qualités doivent être maintenues. En revanche, les mêmes exigences ne s'appliquent pas à la Comco. Une petite unité administrative comme

la Surveillance des prix peut d'autant mieux garantir des procédures simples et transparentes, ce qui, de l'avis général, a été le cas jusqu'ici. Une réorganisation radicale est d'autant moins nécessaire que la coopération entre les deux autorités se déroule sans problème et est garantie, sur le plan institutionnel, par la participation du Surveillant des prix aux séances de la Comco.

Des réflexions ont cependant été lancées pour optimiser la position du Surveillant des prix ou le travail des deux institutions. Il faudrait ainsi étudier la possibilité d'améliorer la communication et les synergies dans les relations publiques (PS et PDC). La mise en place d'un guichet unique est envisagée par certains (FPC, ACSI), alors que le Surveillant des prix rejette cette solution car elle pourrait nuire à la facilité d'accès actuelle. Il serait en revanche judicieux, sans que cela soit une nécessité, de réunir la Surveillance des prix et la Comco dans un même bâtiment, ce qui était déjà le cas auparavant. L'examen des synergies possibles est également proposé dans les domaines de la protection et de l'information des consommateurs (PDC). Le Surveillant des prix devrait en outre avoir la compétence de baisser des prix pendant la durée d'une procédure devant la Comco. Il devrait aussi pouvoir faire publier des recommandations concernant la fixation de prix administrés avant la décision de l'organe compétent (FPC et ACSI). Par ailleurs, le PS refuse expressément d'ajouter aux compétences celle de modifier par décision également les prix fixés par une autorité bénéficiant d'une légitimité démocratique.

Le PRD place la concurrence au centre de ses préoccupations; il soutient la Surveillance des prix pour autant que celle-ci contribue à convertir les prix administrés en prix fixés par le marché. Pour lui, la Surveillance des prix a un sens si, au lieu de se contenter d'intervenir contre des abus ponctuels, elle réussit à faire en sorte que la Suisse cesse d'être un îlot de cherté, en abaissant tant le niveau moyen des prix administrés que le nombre de secteurs où ceux-ci sont appliqués. Quant à l'organisation de la Surveillance des prix, elle doit être dictée par la meilleure manière d'atteindre ces objectifs. Si cela passe par une intégration à la Comco, le PRD estime qu'il faudra faire ce pas. Sinon, il conviendra d'étudier s'il faut utiliser d'autres instruments. Par exemple, au lieu de faire des recommandations, la Surveillance des prix pourrait prendre davantage de décisions.

L'USAM adopte un point de vue semblable mais elle suggère de profiter de la discussion sur la révision de la loi sur l'information des consommatrices et des consommateurs pour examiner également des moyens innovateurs ou non conventionnels de dégager des synergies dans le domaine de la protection et de l'information des consommateurs. Cela devrait rendre l'action du Surveillant des prix plus efficace, au-delà de son champ d'activité actuel.

Le professeur Jaeger préconise l'intégration de la Surveillance des prix à la Comco et demande davantage de moyens pour lutter contre les prix administrés.

M. Stoffel estime que la séparation entre la Surveillance des prix et la Comco, voulue par le législateur aussi bien dans la LCart de 1985 que dans celle de 1995, n'a jamais posé de problème et que la collaboration entre les deux autorités a toujours bien fonctionné là où elle était nécessaire.

L'UDC et Economiesuisse réclament la suppression des postes du Surveillant des prix et de ses collaborateurs ainsi que l'abrogation de la loi sur la surveillance des prix. Tous deux ont fait abstraction de la demande du Conseil fédéral de se positionner par rapport à l'organisation de la Surveillance des prix et ont mené une réflexion de fond concernant la justification même de l'institution. Pour l'UDC, la lutte contre les prix abusifs relève de la Comco. C'est elle qui doit s'acquitter des tâches dictées par la Constitution pour empêcher les abus dans la fixation des prix par des entreprises ou des organisations de droit public ou privé ayant une position dominante sur le marché. S'il faut compléter la loi sur les cartels, cela doit se faire dans le cadre d'une révision qui prévoira notamment des mesures et des instruments efficaces pour agir dans le domaine des prix fixés ou approuvés par les autorités. Economiesuisse ne critique pas l'organisation de la Surveillance des prix, mais la conception de la politique de la concurrence qui la sous-tend et son efficacité. La révision de la loi sur les cartels, le renforcement de la loi sur le marché intérieur, la modification de la loi fédérale sur les marchés publics et d'éventuelles ouvertures des marchés dans le cadre des négociations en cours à l'OMC devraient permettre de supprimer la Surveillance des prix sans perte de contrôle sur l'économie. A l'heure actuelle, pour Economiesuisse, la Surveillance des prix entretient l'illusion de maintenir des prix bas et fait obstacle à la nécessité d'ouvrir les marchés administrés ou monopolisés par l'Etat.

En résumé, on peut dire que les observations faites sur l'organisation de la Surveillance des prix sont dans l'ensemble positives et que les quelques suggestions faites portent sur des modifications ponctuelles. Seules les organisations réclamant sa suppression pure et simple se prononcent en faveur de l'intégration de la Surveillance des prix à la Comco au titre de solution subsidiaire.

#### **4. Évaluation de l'organisation actuelle**

Le principe selon lequel deux autorités – la Surveillance des prix et la Comco – accomplissent les différentes tâches relevant de la LSPr et de la LCart a fait ses preuves ces 18 dernières années.

L'organisation actuelle demeure *appropriée* pour les raisons suivantes notamment :

Sous sa forme actuelle, la Surveillance des prix s'est révélée un *outil de lutte efficace contre les abus en matière de prix* et a pu obtenir des résultats notables (*voir annexe au présent rapport*). Elle contribue ainsi fortement à lutter contre l'îlot suisse de cherté.

Un point s'est vu confirmé : en tant qu'individu et que personnalité, le Surveillant des prix induit aussi un important *effet psychologique et préventif*. La grande majorité des résultats ont été obtenus, de façon *informelle*, grâce à une *recommandation* ou à un *accord amiable*. Les procédures et décisions formelles sont restées – comme la LSPr le prévoit expressément – l'exception et la solution de dernier recours. À deux reprises seulement, le Surveillant des prix a dû imposer des baisses de prix par le biais d'une décision. La première décision, en 1998, concernait Swisscom SA et plus précisément les prix pratiqués pour les adresses téléphoniques. La seconde, qui remonte à 2001, concernait le cas, cité dans l'annexe au rapport, de l'opérateur Antennes collectives de télévision SA et de ses taxes d'abonnement au télé-réseau. Agir vite étant souvent la meilleure solution, une procédure formelle ne permettrait pas d'atteindre, ou sinon pas à temps, l'objectif escompté. L'efficacité du Surveillant des prix ne saurait par conséquent se mesurer au nombre de décisions rendues.

De par son organisation actuelle, la Surveillance des prix est une *instance facilement accessible*. Fréquemment consultée par les consommateurs et les milieux économiques, elle reçoit tous les ans entre 800 et 1000 demandes écrites. Chaque année, des centaines de consommateurs font usage du *droit spécifique de dénonciation d'abus* au Surveillant des prix, prévu à l'art. 6 LSPr. L'accès simple et direct au Surveillant des prix est à l'évidence fort apprécié.

La *collaboration* entre la Surveillance des prix et la Comco est – comme nous l'avons indiqué – réglée dans ses moindres détails ; elle *fonctionne* parfaitement aux yeux de l'ensemble des parties concernées. Dès lors, il n'y a pas de nécessité à procéder à des changements organisationnels.

Aujourd'hui, le Surveillant des prix est bien plus qu'une autorité en matière de concurrence. Il exerce aussi une importante fonction de *médiateur* pour les consommateurs. Il parvient souvent, de façon informelle, à proposer une solution pragmatique permettant de résoudre les petits différends entre un offreur et un consommateur. Seule une personne disposant d'une certaine notoriété peut, idéalement, exercer cette fonction de médiateur. Une commission ne saurait ici être l'instance adéquate.

Tout récemment, on a critiqué à plusieurs reprises l'*action* de la Surveillance des prix *dans le domaine des prix administrés*. Comme l'a indiqué le Conseil fédéral dans sa réponse du 15 septembre 2004 à la motion du Groupe radical-libéral relative aux effets pervers des prix administrés (04.3248), il estime judicieux d'intensifier l'action du Surveillant des prix dans ce domaine. C'est pourquoi le Surveillant des prix a reçu pour mandat, sur une instruction du DFE, d'informer régulièrement le public des conséquences économiques des prix administrés.

La question de l'efficacité du droit de recommandation du Surveillant des prix dans le domaine des prix administrés se pose en principe indépendamment de la forme institutionnelle que revêt la Surveillance des prix. A vrai dire, le Surveillant des prix dispose aujourd'hui de pouvoirs bien plus grands que ceux de la Comco dans le domaine des prix administrés. En effet, en vertu de la loi sur la surveillance des prix, les autorités ont l'obligation de prendre au préalable l'avis du Surveillant des prix pour toute augmentation de prix administrés, de mentionner l'avis de ce dernier dans leur décision et, si elles s'écartent de sa recommandation, de s'en expliquer (voir art. 14, al. 1 et 2, et art. 15, al. 2<sup>bis</sup> et 2<sup>ter</sup>, LSPr). Aux termes des art. 14 et 15 LSPr, les autorités qui veulent augmenter un prix sont soumises à la triple obligation d'*annonce*, de *publication* et d'*explication*. La loi sur les cartels dispose quant à elle que sont notamment réservées les prescriptions qui établissent un régime de marché ou de prix de caractère étatique ou celles qui chargent certaines entreprises de l'exécution de tâches publiques en leur accordant des droits spéciaux. Dans ces cas-là et aux termes de l'art. 45, al. 2, LCart, la Comco peut seulement adresser des *recommandations* visant à promouvoir une concurrence efficace.

L'art. 14, al. 3, LSPr dispose que le Surveillant des prix doit tenir compte des éventuels *intérêts publics supérieurs* lorsqu'il examine si une augmentation de prix est abusive. En revanche, en exécution de la loi sur les cartels, l'activité de la Comco doit se limiter à une réflexion sur la concurrence. Depuis la révision de la loi sur les cartels de 1995, la prise en compte des intérêts publics supérieurs est réservée au Conseil fédéral (art. 8 et 11 LCart). La prise en compte des intérêts supérieurs est toutefois de mise dans le domaine étatique, étant donné que l'administration des prix et la réglementation s'y rapportant tirent justement leur légitimité de la préservation des intérêts publics supérieurs. Le fait d'occulter ces considérations lorsqu'on examine si une augmentation de prix est abusive présente un danger récurrent, celui de voir les recommandations de la Surveillance des prix aux autorités compétentes rester lettre morte. En revanche, si la Comco devait à l'avenir prendre en compte les intérêts publics supérieurs dans le cadre d'une évaluation de prix, il y aurait là une remise en cause

du principe selon lequel les décisions de la Comco se fondent uniquement sur des considérations relevant du domaine de la concurrence.

En outre, il ne serait pas pertinent que la Comco procède elle-même à l'examen d'une hausse de prix, alors même qu'elle avait préalablement critiqué, sous l'angle du droit de la concurrence, le principe de réglementation du marché sous-tendant l'administration des prix. Par exemple, la Comco a notamment contesté par le passé les conventions tarifaires définies par les organisations professionnelles sur la base de la loi sur l'assurance-maladie. Il ne serait guère crédible que cette même autorité juge à l'avenir du caractère pertinent ou abusif des prix et tarifs convenus contractuellement entre les associations des assureurs-maladie et des prestataires.

## **5. Modifications organisationnelles envisageables**

Le DFE a examiné si l'on pouvait encore améliorer et/ou renforcer la coopération entre la Comco et la Surveillance des prix.

Certaines personnes consultées ont notamment émis l'idée d'un *guichet unique* surveillant des prix/Comco, arguant que les consommateurs ne sont souvent pas en mesure de juger eux-mêmes si un dossier précis relève de la Surveillance des prix ou de la Comco. Un guichet unique pourrait jouer le rôle de centre de tri et transmettre les dénonciations à l'autorité compétente. Cette idée appelle les remarques suivantes :

Fidèle au principe général du droit administratif, le Surveillant des prix comme la Comco transmettent d'office à l'autorité compétente les dénonciations qui ne sont pas de leur ressort. Comme le Surveillant des prix reçoit beaucoup plus de dénonciations du public que la Comco, il arrive plus fréquemment qu'il transmette des dossiers à cette dernière que l'inverse. L'an passé par exemple, le Surveillant des prix a, pour des questions de compétence, transmis pour traitement à la Comco 37 dénonciations relatives à des restrictions à la concurrence, parce que le point litigieux n'était pas le niveau des prix, mais une restriction à la concurrence.

On estime que, dans une configuration «à deux guichets», les autorités de la concurrence reçoivent de la part du public beaucoup plus de dossiers dénonçant des problèmes de concurrence que s'il n'y avait qu'une seule structure (anonyme) baptisée «autorités de la concurrence». L'expérience montre que ce

sont les consommateurs qui contactent le plus le Surveillant des prix alors que, côté Comco, ce sont surtout les entreprises, celles-ci s'estimant lésées sur le plan de la concurrence par une autre entreprise. De plus, la solution actuelle présente un avantage de poids – la grande proximité envers le citoyen incarnée par Monsieur Prix – qu'une solution de ce type pourrait menacer.

Comme nous l'avons évoqué, la réglementation actuelle ne présente pas d'inconvénient pour le public. Il a l'assurance qu'une dénonciation parvient toujours en fin de compte à la bonne autorité. Selon les indications des milieux intéressés et de l'avis du Surveillant des prix et de la Comco, la collaboration a bien fonctionné dans le passé, y compris dans ce domaine, et n'a donné lieu à aucun problème digne d'être signalé. Lors de l'audition des milieux intéressés, aucune expérience négative n'a été signalée.

Toutefois, certains ont suggéré que l'on étudie la possibilité de renforcer la *collaboration* et la *coordination* du Surveillant des prix et de la Comco dans le domaine de la *communication* à l'intention du public.

Le DFE estime que les *activités d'information* de la Surveillance des prix et de la Comco sont bien coordonnées à ce jour. Ces deux autorités publient dans le même recueil «Droit et politique de la concurrence» (DPC). Le Surveillant des prix et la Comco coordonnent d'importants événements médiatiques tels que les conférences de presse annuelles et les autres activités publiques. Les demandes des médias ne relevant pas de la compétence d'une autorité sont directement transmises à l'autre, comme cela est le cas pour les dénonciations émanant du public. Par ailleurs, les sites internet de la Surveillance des prix et de la Comco sont interconnectés.

Il faut en revanche veiller à ce que les deux autorités ne communiquent pas systématiquement ensemble devant le public, car ceci ne ferait que nuire à la transparence et semer le doute dans les esprits sur les compétences et les responsabilités propres à chaque autorité. Il est particulièrement important que les différentes tâches et compétences des deux instances soient communiquées clairement, dans les séances publiques communes, pour qu'elles soient perçues comme il se doit. Cette approche n'exclut pas que le Surveillant des prix et la Comco puissent, à titre exceptionnel, au cas où il leur faudrait un jour traiter un dossier ensemble, s'adresser au public dans une communication conjointe.

Le DFE a également examiné la question d'une collaboration plus étroite et du développement de synergies entre les deux autorités dans le domaine de l'*observation du marché et des prix*. Cela n'était pas nécessaire, car le Surveillant des prix, de par son mandat légal (art. 4, al. 1, LSPr), limite son

*observation des prix* à certains marchés tandis que la Comco observe les *conditions de concurrence* de façon générale. En d'autres termes, on n'observe pas la même chose. Et puis, comme indiqué, le Surveillant des prix se focalise sur les prix pratiqués au sein d'un régime de marché ou de prix de caractère étatique et sur les prix des entreprises accomplissant des tâches publiques et bénéficiant pour cela de droits spéciaux. Ces domaines ne relevant pas, aux termes de l'art. 3, al. 1, let. a et b, LCart, de la sphère de compétence de la Comco, des chevauchements dans l'observation des prix et du marché et des synergies sont dès lors quasiment exclus.

## 6. Conclusion

La grande majorité des milieux intéressés et les autorités concernées estime que l'organisation actuelle de la Surveillance des prix a fait ses preuves. Le DFE partage cet avis.

L'analyse de l'organisation de la Surveillance des prix et les auditions des milieux intéressés ont convaincu le DFE que les pouvoirs et l'action de la Surveillance des prix dans le domaine des prix administrés devaient être renforcés. En effet, le problème d'îlot suisse de cherté tient en grande part à la part élevée de prix administrés. Comme nous l'avons indiqué, les compétences de la Comco dans le domaine des prix administrés sont très limitées. Or on peut renforcer et étendre l'action du Surveillant des prix dans le domaine des prix administrés sans devoir adapter le droit en vigueur. Le DFE a par conséquent complété le cahier des charges du Surveillant des prix et donné pour instruction, le 3 septembre 2004, au délégué à la Surveillance des prix :

1. d'informer régulièrement le public des conséquences économiques des prix administrés;
2. d'obtenir, en vertu des art. 17 (obligation de renseigner) et 18 LSPr (coopération), les données et les documents nécessaires à la détermination de ces effets ;
3. de réduire en particulier, dans le cadre du droit en vigueur, le pourcentage de prix dont la formation ne résulte pas de la libre concurrence et
4. d'informer de son travail et de ses résultats en ce domaine dans son rapport d'activité.

À l'avenir, le Surveillant des prix pourra – et devra – analyser d'un œil critique non seulement le montant des prix administrés mais aussi les mécanismes de leur administration voire la réglementation du marché qui les sous-tend. Le Surveillant des prix dresse actuellement un inventaire des prix administrés aux niveaux fédéral, cantonal et communal. Si le Surveillant des prix estime que les conditions économiques ou juridiques d'une réglementation ou d'une administration des prix ne sont pas remplies, il pourra dorénavant suggérer dans ses recommandations aux autorités compétentes l'abandon d'une réglementation. Il devra en outre montrer les conséquences économiques inhérentes à une réglementation donnée. Toutefois, la mise en œuvre de l'instruction implique aussi un renforcement des activités de relations publiques et une adaptation *ad hoc* du concept de communication du Surveillant des prix.

Ces mesures doivent permettre de renforcer les mécanismes du marché et de la concurrence, y compris dans le domaine étatique, et, de façon générale, d'exercer une pression plus forte sur les prix administrés. Le DFE entend ainsi apporter une contribution supplémentaire à la lutte contre l'îlot suisse de cherté et soutenir la politique de croissance du Conseil fédéral. Dans sa réponse du 15 septembre 2004 à la motion 04.3248 du 7 mai 2004 du Groupe radical-libéral, le Conseil fédéral a soutenu la démarche engagée par le DFE.

En outre, le DFE et la Surveillance des prix entendent utiliser la loi fédérale sur la transparence de l'administration, qui est actuellement examinée par le Parlement, pour améliorer la transparence dans le domaine des prix administrés.

Les mesures mentionnées permettront, d'une part, de répondre au souhait, très souvent exprimé dans le cadre des auditions, de voir la Surveillance des prix se consacrer beaucoup plus au dossier des prix administrés et procéder à une meilleure information et, d'autre part, de préserver les avantages de l'organisation et du mode de travail actuel de la Surveillance des prix, qui ont été soulignés lors des auditions.

Enfin, le DFE rejette l'exigence, posée par une minorité lors des auditions, de supprimer la Surveillance des prix et d'abroger la LSPr. La présente analyse a conforté le DFE dans la conviction que la Surveillance des prix joue un rôle déterminant dans la lutte contre l'îlot suisse de cherté, dommageable à notre économie, et qu'elle assure efficacement ses missions. L'instruction donnée le 3 septembre 2004 permettra en outre d'accroître encore l'efficacité et l'efficacite de la Surveillance des prix dans le domaine des prix administrés.

## Annexe

### Exemples de dossiers et d'objets importants traités par le Surveillant des prix durant la période 1996-2004

#### I. Généralités

- Fort positionnement de la Surveillance des prix dans tout le *secteur des infrastructures* ;
- Consolidation du rôle du Surveillant des prix en tant qu'acteur étatique important dans le *secteur de la santé* ;
- Sensibilisation du public à la problématique de l'îlot suisse de cherté.

#### II. Dossiers

##### 1. Secteur de la santé

###### 1.1 Taxes hospitalières

Le Conseil fédéral confirme dans ses décisions sur recours la méthode de contrôle retenue par le Surveillant des prix. La hausse des coûts des traitements hospitaliers a pu être freinée.

###### 1.2 Prix des médicaments

Le Conseil fédéral satisfait à la demande du Surveillant des prix de renforcer, par une modification d'ordonnance, la *comparaison internationale des prix*. Les prix des « anciennes » préparations sont revus à la baisse par l'OFAS.

À la suite de l'entrée en vigueur de la LPTh, l'industrie pharmaceutique réduit massivement ses ristournes en s'appuyant sur la disposition anticorruption de l'art. 33 LPTh. Grâce à l'intervention du Surveillant des prix, les hôpitaux ont à nouveau bénéficié de ristournes.

###### 1.3 TarMed

L'analyse d'une première mouture de TarMed montre en 1999 que le nouveau tarif médical généralisé à toute la Suisse engendrerait des frais supplémentaires se chiffrant en milliards. Se fondant sur la prise de position du Surveillant des prix, la cheffe du DFI de l'époque renvoie le projet TarMed aux partenaires tarifaires en leur demandant de remettre une copie qui n'implique pas d'augmentation des coûts (*neutralité des coûts*).

La demande du Surveillant des prix de fixer la *valeur moyenne du point* très en deçà du franc s'impose en 2003 lors des négociations entre les partenaires tarifaires.

À l'occasion d'un premier recours concernant le tarif des soins ambulatoires en clinique privée, le Conseil fédéral a confirmé en 2004 la méthode de contrôle retenue par le Surveillant des prix et a estimé que le modèle de calcul utilisé par celui-ci était approprié pour garantir la « *neutralité des coûts* ».

## **1.4 Prestations dentaires**

À la suite d'un bras de fer avec la Société suisse d'odonto-stomatologie (SSO) concernant la transparence des prix, le Conseil fédéral décide en 2003 d'assujettir les tarifs des prestations médico-dentaires à l'ordonnance sur l'indication des prix.

## **2. Infrastructures**

### **2.1 Primes d'assurance sur les immeubles**

Une étude de la Surveillance des prix menée en 1996 fait apparaître que les réserves des établissements d'assurance incendie sont trop importantes. Suite à cela, les primes diminuent les années suivantes de façon significative.

### **2.2 Télévision par câble**

En 1999, Cablecom SA envisage de porter les taxes d'abonnement au télé-réseau à 24 francs par mois dans toute la Suisse. Dans le cadre d'un accord amiable avec le Surveillant des prix, l'entreprise prend l'engagement que les prix se situeront dans la fourchette de 17 à 22 francs.

En 2001, Cablecom porte l'abonnement à 22 francs. Juste avant qu'une procédure ne soit ouverte pour l'obliger à diminuer ses tarifs, l'entreprise accepte un règlement à l'amiable et baisse l'abonnement à 19,50 francs.

La même année, le Surveillant des prix ordonne au câblo-opérateur régional ACTV (Moutier/Delémont) de baisser ses tarifs de 23,70 à 17 francs. Le 14 juin 2004, le Tribunal fédéral a confirmé la décision du Surveillant des prix et rejeté le recours de ACTV. En novembre 2004, le Surveillant des prix convient avec Cablecom d'un nouvel accord amiable. Cablecom renonce à porter l'abonnement mensuel à 25 francs à compter de janvier 2005, comme cela était prévu initialement, et accepte qu'une augmentation à 21 francs n'intervienne qu'en 2006.

### **2.3 SSR**

S'appuyant sur une recommandation du Surveillant des prix, le Conseil fédéral décide en 1999 de n'augmenter les redevances de la SSR que de 5,3 % au lieu de 9,8%.

### **2.4 Télécommunication**

En 2001, une recommandation formelle du Surveillant des prix au Conseil fédéral a permis d'empêcher Swisscom SA d'augmenter la taxe de raccordement téléphonique analogique jusqu'à une fourchette de 30 à 35 francs. L'abonnement mensuel est resté à 25 francs.

La même année, à la suite d'un accord amiable, les prix pratiqués par Switch pour l'enregistrement d'adresses internet en « .ch » ont baissé sensiblement: la taxe unique d'inscription est ainsi passée de 80 à 40 francs et la taxe annuelle de 48 à 35 francs.

## **2.5 Tarifs postaux**

S'appuyant sur une recommandation formelle du Surveillant des prix, le DETEC refuse en 2000 l'augmentation des prix demandée pour les courriers A et B.

En 2003, conformément à la recommandation du Surveillant des prix, le DETEC limite l'augmentation de prix aux courriers A et B, l'excluant pour les lettres grand format.

## **2.6 Marché de l'électricité**

2003: amélioration de la transparence des prix grâce à la mise en ligne du nouveau site internet <http://prix-electricite.monsieur-prix.ch>. À partir de ce moment, une pression s'exerce sur les prix de l'électricité et l'on assiste aux premières baisses significatives, p. ex. dans la zone d'approvisionnement d'Axpo.

## **2.7 Tarifs de l'eau, de l'épuration et de l'élimination des ordures ménagères**

Le Surveillant des prix sensibilise avec succès les cantons et les communes au problème de la constitution de réserves excessives au niveau des usines hydroélectriques et des stations d'épuration ou d'incinération des ordures. Dans le canton de Berne par exemple, les directives sur la constitution de réserves ont été assouplies en 2004 sur intervention du Surveillant des prix. Cette démarche a permis d'éviter une augmentation générale des taxes de 20% dans le canton de Berne.

Suite à l'interdiction des décharges, le degré d'utilisation des usines d'incinération des déchets s'améliore. Le Surveillant des prix veille à ce que la baisse des coûts moyens bénéficie aux consommateurs captifs sous la forme de réduction de taxes.

## **2.8 Transports publics**

A la suite d'un accord amiable, la société Chemin de fer du Lötschberg SA s'engage à baisser ses tarifs pour le transport de véhicules au Lötschberg à compter du 12 décembre 2004. Pour une voiture, il en coûte désormais du lundi au jeudi 20 francs au lieu de 25 et, pour les minibus et les véhicules de livraison, 20 francs au lieu de 36. Les vendredis, samedis, dimanches et jours de fêtes générales, le prix est de 25 francs par traversée pour ces catégories de véhicules.