

1. Modèle de taxes hospitalières pour les hôpitaux privés

Comme tous les hôpitaux publics depuis 1991, les hôpitaux privés utilisent également, pour les domaines relevant de l'assurance-accidents, de l'assurance militaire et de l'assurance-invalidité (AA, AM, AI), un modèle de taxes hospitalières. Dans le futur, les tarifs concernés des hôpitaux privés devront correspondre à ce modèle. Pour la première fois, la Surveillance des prix s'est prononcée sur un tel instrument de formation des tarifs plutôt que sur des prix respectivement des tarifs concrets. La Commission des tarifs médicaux LAA (CTM), l'Office fédéral de l'assurance militaire et l'Office fédéral des assurances sociales, pour l'assurance-invalidité, ont, dans leur décision, suivi la majorité des recommandations du Surveillant des prix.

1.1. Description du projet

Jusqu'à mi-1991, tous les cantons ont introduit le modèle de taxes hospitalières de la Conférence des directeurs cantonaux des affaires sanitaires (CDS) et de la CTM pour les hôpitaux publics et subventionnés, dans les domaines relevant de l'assurance-accidents, de l'assurance militaire et de l'assurance-invalidité. En 1988, la CTM décida d'élaborer un modèle de taxes hospitalières analogue pour les hôpitaux privés. Des écarts par rapport au modèle de base n'intervenaient que si des conditions préalables ou des contingences autres se faisaient sentir pour les hôpitaux privés. A côté des représentants de l'Association suisse des cliniques privées et de la CTM¹⁾, la Fédération des médecins suisses et le Concordat des caisses-maladie suisses ont participé au projet. Ce groupe de travail a, entre autres, défini les conditions-cadres, les buts et les principes suivants:

¹⁾ La CTM réunit toutes les assurances-accidents obligatoires. Son organe dirigeant est le Service central des tarifs médicaux LAA (STM).

- élaboration d'un modèle de taxes hospitalières pour les patients stationnaires en division commune²⁾;
- égalité de traitement professionnelle de tous les hôpitaux, notamment utilisation intégrale des principes de comptabilité et de calcul des coûts de la VESKA³⁾;
- élaboration d'une base de calcul objective au sens de la gestion d'entreprise, à partir de bases comptables hospitalières reconnues; intégration de toutes les prestations hospitalières dans un forfait partiel ou entier;
- couverture totale des charges d'exploitation et d'investissement imputables;
- indemnisation de l'utilisation de l'infrastructure hospitalière par des médecins agréés et manière d'éviter une double imputation de coûts professionnels⁴⁾.

Un expert neutre a été chargé d'éclaircir certaines questions, d'établir un bulletin d'enquête et d'effectuer les relevés dans le cadre du projet. Pour vérifier sa valeur, le nouveau modèle de taxes hospitalières a été testé dans différents hôpitaux pilotes et adapté, si nécessaire.

Le nouveau modèle se fonde sur des bases et des principes valables pour tous les hôpitaux, tels que les principes de calcul des coûts de la VESKA, les principes de comptabilité fixés par la VESKA, la planification des coûts de construction pour les hôpitaux, le modèle de taxes hospitalières pour les hôpitaux publics et subventionnés et le catalogue commun des prestations hospitalières.

1.2. Prise de position de la Surveillance des prix

Le 6 janvier 1994, le Surveillant des prix a transmis sa prise de position à la CTM, à l'AM et à l'AI. Quelques-unes des recommandations les plus importantes sont résumées et expliquées ci-après.

- **Système de remboursement et calcul des coûts**

Dans beaucoup d'hôpitaux le calcul des coûts n'est actuellement qu'insuffisamment développé. Le nouveau modèle de taxes hospitalières ne peut donc, provisoirement, s'appuyer que sur la comptabilité financière. C'est pourquoi l'indemnisation des

²⁾ Selon l'art. 10 al.1 lit. c de la loi fédérale sur l'assurance-accidents (LAA; SR 832.20), les assurances-accidents prennent à leur charge tous les coûts des traitements en division commune d'un hôpital.

³⁾ VESKA: Association suisse des établissements hospitaliers.

⁴⁾ Projekthandbuch der Zentralstelle für Medizinaltarife UVG (ZMT), p. 13 s.

prestations à l'acte ou le forfait par cas ne sont pour l'instant pas applicables. Les forfaits entiers ou partiels sont donc utilisés. On parle de forfait partiel lorsque les charges d'investissement et d'exploitation imputables des hôpitaux ne prennent pas en considération les prestations des médecins, notamment.

La Surveillance des prix est d'avis qu'un calcul des coûts différencié contenant également un calcul des prestations, doit être introduit aussi rapidement que possible, pour les raisons suivantes:

- Celui qui bénéficie d'un tarif qui garantit la couverture des coûts doit également créer la transparence nécessaire. Celle-ci est rendue possible par un calcul des coûts suffisamment développé;
- un calcul des coûts significatif permet en plus l'indemnisation des prestations à l'acte et l'utilisation des forfaits par cas;
- le calcul des coûts livre des indicateurs supplémentaires et de qualité supérieure.
De meilleures comparaisons entre les différents hôpitaux respectivement catégories d'hôpitaux sont ainsi possibles;
- des contrôles adéquats d'efficience constituent une base de décision importante pour les hôpitaux et les assurances. La conduite rationnelle d'une entreprise nécessite la connaissance des coûts des différentes prestations;
- l'introduction générale du calcul des coûts permet le développement d'une meilleure offre globale.

• **Système d'indicateurs**

Par analogie au modèle de taxes hospitalières pour les hôpitaux publics subventionnés, un système d'indicateurs doit également être utilisé par les hôpitaux privés. L'élaboration de ce système n'était pas terminée au moment de la recommandation. Comme les forfaits entiers et partiels sont utilisés à titre provisoire et qu'on ne peut s'appuyer que sur la comptabilité financière, l'introduction et l'utilisation parallèle d'indicateurs est inévitable.

Un système d'indicateurs éviterait avant tout la rétribution de prestations non rationnelles et de surcapacités. C'est pourquoi il faut également prendre en considération, à côté des microstructures (hôpital), les macrostructures (offre globale de lits et de spécialités d'une région). Des contrats ne devraient être conclus qu'avec les établissements les moins chers et indispensables à une couverture exhaustive des besoins⁵⁾. L'aspect qualitatif doit aussi être pris en considération. Aucune convention ne

⁵⁾ Si l'assuré se trouve dans un établissement hospitalier avec lequel aucune convention n'existe, l'assureur prend à sa charge, selon l'art. 15 de l'ordonnance sur l'assurance-accidents (OLAA; RS 832.202) les frais qu'il aurait dû rembourser pour le traitement dans la division commune de l'établissement hospitalier le plus proche avec lequel une convention sur les tarifs a été conclue.

doit être conclue avec les hôpitaux qui ne livrent pas les renseignements nécessaires au calcul des indicateurs.

Pour que des comparaisons d'indicateurs soient possibles également entre hôpitaux publics et privés et que des constatations sur les structures d'offre globales puissent être faites, *les systèmes d'indicateurs devraient être harmonisés.*

- **Charges d'investissement imputables**

Le but du groupe de travail était de définir les charges déterminantes pour l'imputation des frais liés à l'utilisation des investissements, à l'aide des principes de comptabilité de la VESKA. A ce titre, il était à considérer qu'une comptabilité des investissements complète, tenue selon ces principes, était, pour les hôpitaux privés, encore une exception et que, contrairement aux hôpitaux publics⁶⁾, la mise en compte totale des charges d'investissement imputables déterminantes servait de base.

Après de nombreuses investigations, le groupe de travail s'est mis d'accord sur l'utilisation de la méthode de calcul selon les classes de situation⁷⁾ qui est déjà utilisée depuis plusieurs années par des institutions privées et publiques. Selon cette méthode, la valeur du terrain à bâtir est en relation étroite tant avec la valeur totale de l'immeuble qu'avec le produit des loyers. De cette manière, la réponse à la question de la surface imputable et du degré admissible d'utilisation du sol devient caduque.

Comme pour les établissements hospitaliers publics, le plan des investissements des hôpitaux a servi de base à la définition du volume d'investissements à retenir. Pour tenir compte de la différence des charges liées aux équipements selon qu'il s'agit de patients privés ou de la division commune, une réduction de cette valeur a été opérée pour la deuxième catégories⁸⁾. De plus, pour tenir compte de l'occupation rationnelle, le volume d'investissements retenu (y compris la part relative aux terrains) a été corrigé au moyen du seuil minimum d'utilisation⁹⁾.

En raison des difficultés rencontrées, telles que l'application des propositions de l'expert neutre ainsi que l'absence de comptabilités d'investissements et de décomptes de construction, la solution esquissée précédemment représente, provisoirement, une méthode de calcul des charges d'investissement imputables (terrains inclus) adéquate. Selon la Surveillance des prix, les points suivants devraient, en plus, être pris en considération:

⁶⁾ Normalement, dans les hôpitaux publics, seuls les patients étrangers au canton se voient facturer les charges d'investissement imputables.

⁷⁾ Consulter à ce sujet, Naegeli/Hungerbühler, Handbuch des Liegenschaftsschätzers, Zurich 1988.

⁸⁾ Cf. à ce sujet la rubrique "Taux de réduction pour les patients en division commune" ci-après.

⁹⁾ Cf. à ce sujet la rubrique "Occupation des lits/seuil d'utilisation" ci-après.

- le but du groupe de projet était de déterminer une indemnisation raisonnable pour l'utilisation du sol, sans vouloir financer des emplacements dits de luxe (situation et surface). Beaucoup d'hôpitaux privés ont, il y a plusieurs décennies, acheté leur terrain à bon prix ou obtenu sa mise à disposition. Certains hôpitaux n'ont donc, au moment de l'achat déjà, pas eu à payer la valeur courante locale puisqu'ils ont, par exemple, profité de la distribution des zones par les pouvoirs publics. Souvent les hautes valeurs courantes ont résulté uniquement du fait qu'un terrain a été attribué exactement à cette utilisation. C'est pourquoi la Surveillance des prix est d'avis que les valeurs courantes actuelles et leur modification ne doivent pas être indemnisées par les assureurs. Les valeurs historiques inférieures devraient même servir de base. Si le terrain a été offert, donné ou légué à un hôpital privé, aucune charge des terrains ne doit être prise en considération dans le volume d'investissements retenu;
- la situation, l'aménagement et l'infrastructure des hôpitaux privés sont orientés vers les patients privés et semi-privés. Les patients en division commune des assureurs-accidents nationaux apportent cependant une contribution supplémentaire bienvenue à la couverture des coûts. Des installations telles que les appareils d'angiographie des coronaires (cathéter du cœur) Kobalt 60 ou les accélérateurs linéaires (radiothérapie), qui ne sont pas utilisées par les assureurs-accidents, ne doivent pas être intégrées dans les charges d'investissement imputables;
- comme décrit plus haut, il ne faut pas que des structures inefficaces (par exemple des surcapacités) soient cimentées. Un facteur essentiel de l'explosion des coûts dans le domaine de la santé est constitué par des équipements très chers et partiellement inutiles. En 1986, une étude des besoins de l'Institut des hôpitaux suisses constata que, pour toute la Suisse, 15 ordinateurs tomographiques (OT) suffiraient; en 1991, on en dénombrait déjà plus de 70. Comme pour les OT, des surcapacités ont aussi été créées au niveau d'installations nettement plus chères, notamment les "Magnet-Resonanz-Imaging" (MRI)¹⁰⁾. Dans l'étude des besoins, l'offre totale de tous les hôpitaux publics et privés doit être prise en considération. Les installations inutiles ne doivent pas être rétribuées au moyen de la mise en compte des charges d'investissement. Evidemment, cela est également valable pour les hôpitaux publics et subventionnés.

- **Charges d'exploitation imputables**

Les catégories de coûts prévues par le manuel de calcul des coûts de la VESKA, pour l'instant liées à la variante de comptabilité financière, servent également de base aux considérations qui suivent.

¹⁰⁾ On peut citer comme exemple la clinique Hirslanden et la clinique orthopédique universitaire Balgrist/Centre paraplégique à Balgrist. Ces deux cliniques voisines ont chacune un appareil IRM. De plus, la clinique Wilhelm Schulthess, actuellement en construction dans les environs, envisage également d'installer un appareil IRM.

Comme pour les charges d'investissement, il s'agit d'éviter de cimenter des structures inefficaces. Des surcapacités dans l'effectif du personnel ou de mauvaises structures de personnel ne doivent pas influencer le calcul des forfaits¹¹⁾. Les hôpitaux non efficaces ne devraient pas, de surcroît, être récompensés. Si l'on ne s'orientait qu'en fonction des coûts effectifs, les prix et les coûts, notamment les salaires (y compris les coûts salariaux accessoires) risqueraient de se modifier indépendamment de l'évolution économique générale. On devrait plutôt s'orienter d'après les branches dans lesquelles la concurrence règne.

Selon le modèle, de petits investissements peuvent être comptabilisés dans le groupe "Entretien et réparation des biens immobiliers et mobiliers". Il faut cependant s'assurer que les investissements ne soient pas morcelés pour éviter la comptabilisation dans le groupe "charges d'investissement" et charger ainsi plus fortement la comptabilité annuelle. Différents investissements formant une unité matérielle logique doivent être considérés comme *un* investissement.

Si des médecins employés soignent des patients privés pour leur propre compte, les charges d'exploitation qui en résultent doivent être déduites du total des charges imputables.

- **Taux de réduction pour les patients en division commune**

Un service de consultation externe a été chargé d'analyser les différences entre les coûts d'investissement et les coûts d'exploitation pour les patients privés, semi-privés et en division commune. Pour les patients en division commune, un taux de réduction de 9 pour-cents du *volume d'investissements* retenu a été proposé et repris dans le modèle. Selon le rapport final de l'expert, une *réduction des charges d'exploitation* pour les patients en division commune ne pouvait, en revanche, pas être déterminée statistiquement. La Surveillance des prix n'a pas partagé cet avis. D'une part, il existe des hôpitaux privés qui possèdent une division commune. D'autre part, les patients des assureurs-accidents ne sont pas placés, comme les patients privés, dans des chambres à un lit, mais en fonction de la disponibilité - dans des chambres à deux lits. De plus, le service de chambre et, selon les circonstances, l'intensité des soins diffèrent partiellement.

Comme des données fiables n'étaient pas disponibles (même en provenance de l'étranger) et qu'un relevé représentatif nécessiterait une dépense trop importante par rapport au résultat attendu, la Surveillance des prix a recommandé, contre l'avis de l'expert, de fixer par estimation un modeste taux de réduction.

- **Occupation des lits/seuil d'utilisation**

Pour tenir compte de l'utilisation rationnelle des capacités, le volume d'investissements imputables (y compris les terrains) est corrigé par un seuil d'utilisation. En principe, le

¹¹⁾ Les ratios "personnel par lit" ou "structure de personnel par lit", par exemple, peuvent servir d'indicateurs.

point de départ est l'occupation effective des lits respectivement le nombre effectif de jours de soins fournis durant une année. Si l'occupation des lits d'un hôpital est inférieure à une valeur minimale (seuil d'utilisation), un seuil d'utilisation estimatif minimum est pris en considération.

Le seuil d'utilisation pour la répartition économique du volume d'investissements retenu a été fixé, sur la base de la répartition des hôpitaux dans la statistique des hôpitaux privés, pour quatre groupes¹²⁾. Le seuil d'utilisation se calcule sur la base des chiffres nationaux d'occupation des lits relevés par la VESKA et l'Office fédéral de la statistique. La valeur statistique moyenne des différents groupes représente le seuil d'utilisation. La Surveillance des prix approuve également la détermination d'une valeur d'occupation minimale. Cependant, lors du calcul de ce seuil inférieur, les hôpitaux ayant un taux d'occupation extrêmement bas devraient, à l'avenir, être éliminés.

- **Médecin agréé/splitting**

Dans la plupart des hôpitaux privés le forfait partiel est utilisé puisque les praticiens travaillent comme médecins agréés et qu'ainsi aucune charge salariale n'incombe à l'hôpital. Les médecins facturent leurs prestations aux assureurs selon le tarif médical AA/AM/AI ou selon le catalogue commun des prestations hospitalières (SLK).

Les tarifs du personnel médical indépendant indemnisent également l'infrastructure des cabinets. Cela concerne avant tout les prestations techniques, respectivement les prestations avec une part technique importante. L'indemnisation totale des charges d'investissement et d'exploitation imputables pour le traitement des patients en division commune est une nouveauté introduite par le modèle de taxes hospitalières pour les hôpitaux privés. Le but en est d'éviter une double imputation des coûts professionnels à la charge des assureurs. Cela devrait découler de la différenciation entre les composantes médicales et non-médicales des prestations prévue dans la révision totale des tarifs médicaux AA/AM/AI effectuée actuellement par le groupe de travail "révision totale du tarif médical" (GRAT). Le tarif-SLK sera également adapté en conséquence. Comme le nouveau tarif médical entrera en vigueur au plus tôt en janvier 1996, une solution transitoire, qui n'était pas encore définitivement fixée au moment de la recommandation, sera appliquée. Pour la Surveillance des prix, l'interdiction de la double imputation et l'introduction du nouveau modèle de taxes hospitalières pour les hôpitaux privés sont également liées. La solution transitoire trouvée doit assurer que des coûts ne soient pas facturés deux fois.

1.3. Appréciation générale

Du point de vue de la politique de concurrence, les tarifs-coûts ne représentent en principe qu'une solution de second rang. Toutefois le nouveau modèle ne reprend pas simplement les coûts effectifs des prestataires. En raison des bases de calcul encore

¹²⁾ Les quatre groupes sont les cliniques pour les traitements à court terme, les cliniques pour les traitements à long terme, les cliniques psychiatriques et les autres cliniques privées.

insuffisantes de beaucoup d'hôpitaux et des conditions spéciales du marché de la santé, le nouveau modèle de taxes hospitalières peut être considéré comme un instrument adéquat pour fixer les nouveaux forfaits partiels et entiers.

Les recommandations de la Surveillance des prix ont conduit à d'importantes modifications du modèle de taxes hospitalières et ont été reprises dans le manuel de l'Association suisse des cliniques privées (ASCP) et par la commission des tarifs médicaux LAA (CTM). Les adaptations entreprises et les d'améliorations annoncées de la comptabilité sont à saluer. Diverses recommandations de la Surveillance des prix traitent de l'évolution du modèle et ne peuvent pas être séparées du modèle de taxes hospitalières pour les hôpitaux publics et subventionnés. Une intervention des instances politiques est souhaitable par exemple pour supprimer des surcapacités. Une planification et des contrôles judicieux dans le domaine des hôpitaux ne sont possibles que si, à côté de l'amélioration encore insuffisante de la collaboration à l'intérieur et entre les cantons, la transparence nécessaire au niveau des coûts est également créée. Une comptabilisation détaillée et harmonisée au niveau de chaque hôpital est indispensable, tout comme la détermination d'indicateurs fiables.

2. Tarifs des médecins-dentistes

Les nouveaux tarifs des médecins-dentistes sont entrés en vigueur le premier avril 1994. La Surveillance des prix a obtenu que, pour les patients privés, le cartel relatif aux prix minimum soit aboli. De plus, les factures des médecins-dentistes seront, à l'avenir, nettement plus transparentes. L'amélioration de la transparence, l'abolition des prix minimum et l'élargissement vers le bas de la palette des prix qui en découle, devraient apporter une amélioration sensible de la situation de concurrence dans un secteur important du marché de la santé traditionnellement très réglementé et contribuer à modérer les prix.

2.1. Tarif des Assurances sociales fédérales

Le premier avril 1994, les Assurances sociales fédérales (assurance accident selon la LAA, assurance invalidité AI et assurance militaire AM) ont mis en vigueur leur nouveau tarif médico-dentaire. Celui-ci est, contrairement au tarif privé, un tarif fixe. Un prix déterminé est attribué à chaque prestation. En 1992, la Surveillance des prix avait déjà eu l'occasion d'examiner le nouveau tarif des Assurances sociales. Elle avait alors adressé ses recommandations à la Commission des tarifs médicaux LAA (CTM), à l'AI et à l'AM. La décision relative au nouveau tarif n'a cependant été prise par les Assurances sociales qu'au début 1994.

2.1.1. Projet de tarif

Le but du projet lancé en 1985 par la CTM était de rassembler le plus d'éléments possible et d'établir un nouveau tarif calculé selon les principes de l'économie d'entreprise et adapté au contexte actuel. La révision du tarif s'appuie essentiellement sur les éléments suivants:

- la structure des prestations (nomenclature) qui décrit l'ensemble du catalogue des prestations des activités médico-dentaires;
- le temps employé (minutage) détermine la durée du travail requis pour la réalisation des différentes prestations et combinaisons de prestations;
- les frais de cabinet imputables (frais d'exploitation et d'investissement d'un cabinet);
- le revenu du propriétaire d'un cabinet évalué à partir de l'activité indépendante (revenu comparatif).

La sélection des participants aux relevés des coûts et des prestations s'est faite d'après le principe statistique du hasard. Tous les membres de la Société suisse d'odontostomatologie (SSO) constituent l'ensemble de base. Le salaire annuel brut moyen de 26 chefs de cliniques dentaires scolaires a servi de base à l'établissement du revenu comparatif. Grâce aux données relevées de façon empirique et à la fixation normative de points de repères, un cabinet modèle a pu être défini.

2.1.2. Prise de position de la Surveillance des prix et décision des Assurances sociales fédérales

Dans sa recommandation, la Surveillance des prix a émis plus de 30 propositions à l'attention des assureurs. Afin de prendre en compte ces objections, les parties concernées ont remanié le tarif. Toutefois, dans leur décision de janvier 1994, les assureurs n'ont pas pris en considération un nombre important de ces propositions. Voici quelques-unes des divergences de principe qui demeurent:

- lors de l'établissement de l'échantillon, chaque vingtième médecin-dentiste de la liste des membres de la SSO (ou le suivant immédiat si cela était nécessaire) a été pris en considération. Pour obtenir un degré de sécurité suffisant du point de vue statistique, l'échantillon aurait dû en principe englober un nombre nettement plus important de praticiens. En outre, les données finalement disponibles étaient insuffisantes tant du point de vue de la qualité que de la quantité. De ce fait, le relevé n'était pas représentatif;
- la Surveillance des prix a également émis des réserves au sujet du relevé et de l'évaluation du revenu comparatif déterminant. D'une part, la prise en compte de revenus de chefs de cliniques dentaires scolaires ne constitue pas un

échantillon représentatif et, d'autre part, les calculs de la Surveillance des prix aboutissent à un revenu comparatif inférieur d'environ 27'000 francs;

- la prise en considération de charges calculées liées à une faillite possible ne se justifie pas. Le risque de faillite dans cette branche est négligeable et, d'autre part, le report de ce risque - pour autant qu'il existe - sur les prix et par conséquent sur les clients, ne se justifie en aucune manière¹³⁾;
- dans le modèle relatif aux coûts, les données prises en considération n'ont pas uniquement été relevées de manière empirique. Cela a conduit, par exemple lors d'une modification de la capacité d'occupation du personnel - engendrée par le changement d'une assistante dentaire - à prendre en considération une diminution du chiffre d'affaires excessive et peu réaliste.

2.2. Tarif privé

Le tarif des Assurances sociales sert de base au tarif privé. Il revêt donc une grande importance pour les patients privés. Tandis que le tarif des assurances sociales est un tarif fixe, le tarif privé est un *tarif-cadre*. Concrètement, pour les patients privés, le tarif CNA est complété par une fourchette du *nombre de points*. Cette fourchette permet, pour des prestations purement médicales, un écart de +/- 15 pour-cents par rapport au tarif des Assurances sociales, selon le degré de difficulté, le temps utilisé et le degré de perfection souhaité. Par le biais d'une deuxième variable, *la valeur du point*, des facteurs relatifs aux patients ou au cabinet tels l'urgence de l'intervention, la situation économique du patient et l'emplacement du cabinet ont pu être pris en considération.

Le nouveau tarif des Assurances sociales est supérieur d'environ 20 pour-cents à l'ancien. Comme la SSO a introduit, en parallèle au nouveau tarif CNA, un nouveau tarif privé se basant sur le tarif des Assurances sociales, une augmentation marquée était à craindre également pour les patients privés. C'est pourquoi la Surveillance des prix a examiné le nouveau tarif privé. Le point de départ était la promesse de la SSO, répétée à plusieurs reprises, selon laquelle la modification du tarif serait sans incidence sur les coûts et que le niveau antérieur du tarif serait maintenu. Selon la SSO, le tarif-cadre privé avait déjà permis, par le passé, une adaptation à l'augmentation des coûts. Le but de la Surveillance des prix était de trouver une solution avec la SSO qui ne soit, dans l'ensemble, pas plus chère, pour les patients, et qui garantisse qu'aucun médecin-dentiste ne soit *contraint* à une augmentation de ses prix due au nouveau tarif. La SSO a refusé la proposition de la Surveillance des prix de reporter l'entrée en vigueur du nouveau tarif jusqu'au terme des négociations, mais au plus tard jusqu'au premier juillet 1994.

¹³⁾ Dans le domaine des assurances sociales, la demande de prestations dentaires doit être décrite comme inélastique et le médecin-dentiste ne court aucun risque lié au recouvrement de ses créances. En situation de concurrence, le marché serait apuré par les prix.

2.2.1. Demande de récusation

Dès que la SSO a eu connaissance de l'ouverture d'une procédure formelle elle a demandé la récusation de deux collaborateurs de la Surveillance des prix en alléguant qu'ils auraient exprimé une opinion préconçue dans l'affaire en cause. Elle se basait en cela sur des déclarations d'un collaborateur vis à vis des médias et sur le fait qu'un autre collaborateur avait déjà été en charge du dossier relatif au tarif médico-dentaire des Assurances sociales fédérales dans le courant de l'année 1992. Comme le Surveillant des prix et la SSO n'ont pu se mettre d'accord sur cette question, le Département fédéral de l'économie publique (DFEP), en tant qu'autorité de surveillance, a dû se prononcer.

Dans sa décision, le DFEP est arrivé à la conclusion qu'il n'y avait aucun motif de récusation des deux collaborateurs. Il a fait remarquer plus particulièrement que, sans indices concrets, on ne peut affirmer qu'un fonctionnaire n'est pas en mesure de préparer une décision fondée et objective s'il s'est déjà occupé d'un dossier semblable dans le passé. Par ailleurs, il paraît évident qu'au début d'une enquête, la Surveillance des prix examine si, dans un domaine précis, la question de l'abus pourrait se poser.

La SSO n'a pas recouru auprès du Tribunal fédéral contre la décision du DFEP.

2.2.2. Tarif-cadre

Le cadre initialement fixé par la SSO pour la valeur du point s'étendait de plus 25 à moins 10 pour-cents de la valeur du point de 3,10 francs, adoptée par les Assurances sociales. L'analyse de la Surveillance des prix a démontré qu'une nouvelle valeur minimum du point de 2,80 francs obligeait les médecins-dentistes bon marché à augmenter leurs prix. Le principe de la neutralité des coûts de la modification du tarif n'était pas respecté. C'est pourquoi la Surveillance des prix a proposé que le tarif-cadre soit fixé de manière à ce qu'aucun membre de la SSO ne soit contraint d'augmenter ses prix. De plus, elle estimait que le tarif-cadre devait être symétrique. La valeur minimum du point devait ainsi être fixée au plus à 2,45 francs et, par symétrie, sa valeur maximum à 3,75 francs. La Surveillance des prix a, en outre, proposé une alternative qui consistait à fixer la valeur minimum du point à 2,30 francs et sa valeur maximum à 3,90 francs. En réponse à la demande de la Surveillance des prix, la SSO a finalement abandonné toute valeur minimum du point.

De plus, dans le règlement amiable intervenu en septembre 1994, la SSO s'est déclarée prête à modifier, dans " les fondements et applications du tarif des médecins-dentistes " diverses formulations qui influencent les prix et à réduire de 25 pour-cents la position " rendez-vous manqué ".

2.2.3. Table de conversion de la SSO

La SSO recommanda à ses membres, dans une lettre du 28 mars 1994, l'utilisation provisoire de valeurs de référence du point permettant de garantir la neutralité des coûts lors de l'introduction du nouveau tarif. L'utilisation de ces valeurs de référence aurait également conduit à une importante augmentation des tarifs et à une charge supplémentaire pour les patients.

La table de conversion recommandée ne laissait en effet apparaître qu'une différence de 7,77 pour-cents au lieu de 20 pour-cents environ entre l'ancien et le nouveau tarif des Assurances sociales. Les médecins-dentistes qui, en toute bonne foi, ont utilisé cette table de conversion pensant qu'elle garantissait la neutralité des coûts, n'ont donc pas facturé, pour l'ensemble des prestations, le même montant, mais environ 12 pour-cents de plus. La Surveillance des prix a donc recommandé de renoncer à utiliser cette table. Celui qui veut fixer sa nouvelle valeur du point au moyen d'une règle simple et de manière à ce que la neutralité des coûts soit réalisée, devrait, selon les calculs de la Surveillance des prix, utiliser une valeur du point correspondant environ à la moitié de l'ancienne.

Comme l'on pouvait craindre que certains médecins-dentistes qui utilisaient déjà cette table de conversion depuis quelques mois, refuseraient d'y renoncer, malgré son annulation, la Surveillance des prix a voulu informer rapidement et directement l'ensemble des membres de la SSO. Par règlement amiable, la SSO a finalement consenti à ce que le Surveillant des prix puisse présenter son point de vue dans l'organe professionnel des médecins-dentistes "Internum".

2.2.4. Transparence des factures

Par le passé, aucune prescription ne fixait les informations que devaient contenir les factures des médecins-dentistes. La plupart d'entre elles ne contenaient souvent que quelques indications rudimentaires, parfois même uniquement le montant facturé. Ce manque de transparence ôtait aux patients la possibilité de contrôler les honoraires et de procéder à des comparaisons entre les divers prestataires de services. Il compliquait également la tâche des Commissions cantonales de vérification des honoraires des sociétés de médecins-dentistes. La Surveillance des prix a dès lors demandé à la SSO que les factures contiennent des indications détaillées.

La plupart des exigences de la Surveillance des prix furent finalement acceptées par la SSO après de longues négociations. Ainsi, selon l'accord trouvé, depuis le premier avril 1994, toutes les prestations dentaires effectuées, leur nombre, le nombre de points par acte ainsi que la valeur du point prise en compte doivent figurer sur la facture. Ce point a d'ailleurs été accepté par l'assemblée des délégués de la SSO. Les contrôles effectués par la suite et les annonces du public ont cependant montré que dans beaucoup de factures les éléments précités ne sont pas ou que partiellement énumérés. C'est pourquoi la Surveillance des prix a, par le canal de " l'Internum ", invité à nouveau les médecins-dentistes à promouvoir une transparence qui va de soi dans d'autres branches de l'économie.

Les indications supplémentaires mentionnées sur les factures permettent aux patients de calculer le prix de chaque prestation et de se livrer à des comparaisons de prix entre les médecins-dentistes. La Surveillance des prix recommande en outre aux consommateurs de s'informer au préalable auprès du médecin-dentiste de la valeur du point de référence.

L'abolition des prix minimum, l'élargissement de la palette des prix et l'amélioration de la transparence devraient aboutir à une amélioration sensible de la situation de concurrence dans un secteur important du marché de la santé traditionnellement très réglementé et contribuer à modérer les prix.

3. Redevances radio-télévision

La Surveillance des prix a recommandé au Conseil fédéral de rejeter les demandes d'adaptation des redevances radio/TV de la SSR et des PTT. Concernant la SSR, elle a considéré que les augmentations de 11,5 pour-cents pour la télévision et de 1,5 pour-cent pour la radio ne se justifiaient pas compte tenu en particulier de la bonne situation financière de l'entreprise. Pour ce qui est des PTT, elle a estimé que l'augmentation de 6 pour-cents de la taxe radio devait être compensée par une diminution d'autant de la redevance télévision, afin qu'il y ait neutralité sur le plan des recettes. Le Conseil fédéral a suivi pour l'essentiel la recommandation du Surveillant des prix. Pour la redevance télévision revenant à la SSR, il a permis toutefois une augmentation de 1,9 pour-cent.

3.1. Demandes de la SSR et des PTT

Dans sa demande, la SSR souhaitait une augmentation au 1er janvier 1995 de 11,5 pour-cents de la redevance télévision et de 1,5 pour-cent de la redevance radio, soit une hausse moyenne de 7,8 pour-cents (TVA de 2 pour-cents non comprise), équivalant à un supplément annuel de recettes d'environ 61 millions de francs (TV: + 56 millions de francs; Radio: + 5 millions de francs). Les produits supplémentaires étaient entre autres destinés à améliorer la part des productions propres dans les programmes et à financer le démarrage du nouveau programme de télévision "Suisse 4". Sans une adaptation des redevances, l'exercice 1995 présentait un déficit d'exploitation d'environ 30 millions de francs.

La hausse de 6 pour-cents (TVA de 2 pour-cents non comprise) de la redevance radio proposée par les PTT devait permettre d'assurer en 1995 et 1996 la couverture des frais de diffusion de ce média. Les recettes supplémentaires avaient aussi pour but de compenser le déficit cumulé des années 1993 et 1994.

Compte non tenu de la TVA de 2 pour-cents, les adaptations demandées par la SSR et les PTT de leur quote-part de redevances équivalaient à une augmentation moyenne de la redevance radio-télévision de 6,2 pour-cents.

Les augmentations requises par la SSR et les PTT pour 1995 ont été soumises au Surveillant des prix pour prise de position sur la base de l'article 14 LSP¹⁴. La décision

¹⁴ Le Surveillant des prix s'est déjà prononcé lors des trois dernières adaptations de redevances intervenues en 1987, 1991 et 1993 (cf. Publ.CCSP 1/1988 p.156, 1b/1991 p.57 et 1b/1993 p.118).

en matière de redevances radio/TV est de la compétence du Conseil fédéral. Pour fixer les redevances¹⁵, celui-ci prend en compte les besoins financiers dont la SSR a besoin pour remplir sa tâche et les charges des PTT pour la diffusion des programmes. Un peu moins de 1 pour-cent de la redevance est distribué à des diffuseurs locaux et régionaux selon des critères bien déterminés. La redevance est répartie aujourd'hui à raison d'environ trois quarts à la SSR et d'un quart aux PTT.

3.2. Redevances SSR

Pour apprécier les augmentations de redevances demandées, la Surveillance des prix a analysé en particulier la situation financière de la SSR et son plan financier pour les années 1994-1998. En outre, la situation économique générale a aussi été prise en compte.

- **Situation financière**

Conséquence des deux dernières adaptations¹⁶ des taxes, la situation financière est à qualifier de confortable. Les bénéfices cumulés de 240 millions de francs engrangés au cours des années 1991, 1992 et 1993 ont permis à la SSR de porter ses réserves à près de 200 millions de francs et de réduire sa dette à moins de 100 millions de francs. En 1993, le bénéfice de l'exercice atteignit 79 millions de francs.

- **Plan financier**

Dans l'établissement de son plan financier 1994-1998, la SSR s'est montrée plus que prudente. Pour ce qui est des produits de la publicité, le Surveillant des prix a considéré, au vu des 210 millions de francs encaissés en 1993, comme sous-évalués les montants planifiés de 204 millions de francs pour 1994¹⁷, 215 millions de francs pour 1995 et 219 millions pour 1996. A son point de vue, la reprise économique en cours et le renforcement des programmes de la quatrième chaîne "Suisse 4" devraient apporter des recettes de publicité supérieures¹⁸

Lors des hausses de redevances de 1991 et de 1993, la Surveillance des prix avait émis des réserves concernant la planification des "Autres produits Radio et TV".

¹⁵ Cf. art. 55 de la Loi fédérale sur la radio et la télévision (LRTV; RS 784.40).

¹⁶ La redevance radio-télévision a subi une augmentation de 25 pour-cents en 1991 et de 10 pour-cents en 1993.

¹⁷ Dans son rapport, la SSR reconnaissait d'ailleurs qu'au vu de la tendance positive montrée durant le premier semestre, les montant budgétés pour 1994 seraient certainement dépassés.

¹⁸ En matière d'espaces publicitaires, le "prime-time" c'est-à-dire la période entre 18h30 et 22h est très demandé par les annonceurs. Or, le "prime-time" de la chaîne de télévision DRS est durant une grande partie de l'année totalement utilisé. Les moyens accrus accordés à "Suisse 4" devraient la rendre plus attrayante et par conséquent offrir ainsi aux annonceurs un deuxième "prime-time".

Comme ces produits se sont avérés effectivement largement supérieurs aux chiffres planifiés, la critique était tout-à-fait fondée. A partir de ce constat, le Surveillant des prix a estimé que les produits planifiés pour les années 1995 et 1996 étaient aussi sous-évalués.

Parmi les charges d'exploitation, le poste "Frais pour le programme et la production" est le plus important après les salaires et honoraires. En passant de 266 millions de francs en 1993 à 423 millions de francs en 1996, ce poste enregistre une croissance de 60 pour-cents en trois ans. Si les coûts liés à l'amélioration des programmes, à l'extension de la quatrième chaîne, aux droits de retransmissions sportives reflétaient pour partie cette forte croissance, la plus grande part était due à l'augmentation de la réserve à disposition du Directeur général. Planifiée à 15 millions de francs en 1994, cette réserve, qui doit permettre à l'entreprise de réagir rapidement à des initiatives de la concurrence, est portée à 45 millions de francs en 1995 et à 50 millions de francs en 1996. Bien que n'étant pas en mesure d'apprécier la nécessité d'une telle réserve, le Surveillant des prix a toutefois constaté qu'elle s'ajoute aux moyens supplémentaires prévus pour l'amélioration du programme, qu'elle représente plus de 70 pour-cents des produits supplémentaires demandés et qu'elle accroît d'autant la réserve d'exploitation.

- **Situation économique générale**

Comparativement aux années 1990 à 1993, l'année 1994 s'est caractérisée par des taux d'inflation et d'intérêt en recul et par le début d'une lente reprise économique. Tous ces facteurs ont une influence positive directe sur les charges et les produits. Pour une entreprise à forte intensité de main-d'œuvre, l'inflation joue un rôle prépondérant sur l'évolution des charges salariales¹⁹. Quant aux effets de l'amélioration de la conjoncture, ils se font sentir en particulier sur les produits de la publicité et du parrainage.

3.3. Redevances PTT

- **Compte radio**

Malgré la forte hausse intervenue, le compte radio n'est pas parvenu à atteindre la pleine couverture des coûts planifiée pour 1993²⁰. Selon le budget, celle-ci devait être tout juste assurée en 1994 puis subir une nouvelle détérioration en 1995 et 1996. La hausse proposée par les PTT visait par conséquent à couvrir les excédents de dépenses inscrits au compte radio.

En matière de transmission de programmes radio et télévision comme pour tous les autres services offerts par les PTT, les taxes prélevées doivent permettre la couverture des frais afin d'éviter dans la mesure du possible les subventions croisées. Cette exigence des commissions et délégations des finances du Parlement ainsi que du Conseil fédéral est aussi partagée par le Surveillant des prix.

¹⁹ Les salaires, charges sociales et honoraires représentent environ 60 pour-cents des charges de la SSR.

²⁰ Le degré de couverture du compte radio passa de 81 pour-cents en 1992 à 93 pour-cents en 1993

- **Compte télévision**

Le compte télévision a couvert ses frais à raison de 109 pour-cents en 1993 soit d'un taux largement supérieur au budget (101 pour-cents). Selon les prévisions, le taux devrait être de 105 pour-cents en 1994. Bien que la redevance télévision ne fasse l'objet d'aucune modification pour 1995, le plan financier montrait un degré de couverture de 111 pour-cents pour cette année, de 108 pour-cents en 1996 et de 106 pour-cents en 1997. Concernant les frais de diffusion des programmes de télévision, la couverture des coûts était par conséquent plus que confortable.

3.4. Recommandations du Surveillant des prix

Le Surveillant des prix est conscient que la SSR a besoin de moyens financiers pour remplir son mandat et faire face à la concurrence. Compte tenu de l'excellent résultat de l'année 1993, du niveau important de la réserve d'exploitation, de l'endettement en forte diminution, des marges contenues dans le plan financier, de la situation économique générale, le Surveillant des prix a recommandé au Conseil fédéral de rejeter la demande d'adaptation faite par la SSR.

Pour ce qui est de l'augmentation proposée par les PTT, la Surveillance des prix a établi sa recommandation consciente de la fragilité des données²¹ fournies par les PTT. Du point de vue de la couverture des coûts, une augmentation de la redevance radio pouvait se justifier. Le Surveillant des prix a estimé cependant, en raison de la large couverture des frais en matière de programmes télévisés, que la redevance télévision devait être abaissée dans la même proportion afin qu'il y ait neutralité sur le plan des recettes.

3.5. Décision du Conseil fédéral

Le Conseil fédéral a suivi les recommandations du Surveillant des prix concernant la part de redevances radio et télévision revenant aux PTT et celle relative à la radio attribuée à la SSR. Il a consenti cependant à la SSR une hausse de 1,9 pour-cent de la redevance télévision²², soit l'équivalent d'environ 10 millions de francs.

Le Surveillant des prix se félicite de la décision prise par le Conseil fédéral, cela malgré la faible divergence concernant la redevance télévision revenant à la SSR. Par rapport à la hausse moyenne de 6,2 pour-cents de la redevance radio/télévision (TVA de 2 pour-cents non comprise) résultant des demandes d'adaptation de la SSR et des PTT, l'augmentation est réduite à 1 pour-cent. Compte tenu de l'introduction de la TVA de 2

²¹ La Surveillance des prix constate toujours et encore que les comptes présentés par les PTT manquent de transparence et d'exactitude. Une amélioration dans ces domaines éviterait les écarts importants entre résultats budgétés et réels comme cela a été le cas pour l'exercice 1993.

²² Comme la quote-part télévision revenant aux PTT a été diminuée, le supplément de recettes accordé à la SSR n'entraîne aucun renchérissement de la redevance télévision pour le consommateur, abstraction faite de la TVA.

pour-cents, la hausse moyenne de la redevance radio/télévision pour l'abonné est de 3 pour-cents (1 pour-cent d'augmentation réelle plus 2 pour-cents de TVA).

Les nouvelles redevances mensuelles de 20,70 francs (93/94: 20,30) pour la télévision et de 13,40 francs (93/94: 12,80) pour la radio sont entrées en vigueur le 1er janvier 1995.

5. Tarifs SIA - Honoraires des architectes

Les honoraires des architectes sont calculés, en règle générale, en proportion des coûts de construction. Ils sont redéfinis chaque année par la Société suisse des architectes et ingénieurs (SIA) sur la base de l'évolution des salaires et des prix de la construction à l'aide d'une formule. Cette adaptation automatique des prix des prestations des architectes est problématique. L'analyse montre en outre que l'augmentation des honoraires est fonction principalement de l'évolution de l'indice des salaires des employés. Or, en règle générale, l'accroissement de cet indice est supérieur tant à celui des prix à la consommation qu'à celui des prix de la construction. Le fait que les honoraires effectifs pratiqués aujourd'hui tendent à s'écarter - en raison de la conjoncture - plus ou moins fortement des tarifs recommandés par la SIA ne modifie en rien ces considérations.

5.1. Les règlements SIA concernant les prestations et honoraires

Les tarifs des architectes et ingénieurs étaient depuis un certain temps dans le collimateur du Surveillant des prix. La branche avait déjà été contactée au début des années 1990 dans le cadre de l'étude générale menée sur les prix des prestations de services et de réparations. A la fin 1993, malgré la situation conjoncturelle, le mode de calcul des honoraires, leur adaptation automatique annuelle, leur niveau élevé³⁶, les travaux entrepris par la branche en vue de l'élaboration d'un nouveau tarif, ont incité la Surveillance des prix à reprendre le dossier.

Les règlements SIA concernant les prestations et honoraires des architectes (RPH 102), des ingénieurs civils (RPH 103) et des ingénieurs électriciens et mécaniciens (RPH 108) fixent de manière détaillée le mode de rémunération des prestations. Les honoraires peuvent être calculés en pour-cent du coût de l'ouvrage, d'après le temps employé voire d'après le volume construit. L'honoraire dépendant du coût d'ouvrage ou tarif-coût est toutefois le mode de calcul le plus usité, du moins dans la branche de l'architecture³⁷. La SIA établit chaque année des recommandations concernant les nouveaux barèmes applicables.

Dans son enquête, la Surveillance des prix a examiné principalement le tarif-coût appliqué par les architectes. D'une part, le tarif-coût pose particulièrement problème de par l'adaptation automatique des honoraires qu'il engendre. D'autre part, la majorité des

³⁶ Selon le rapport de la Commission fédérale de recherche pour le logement "Abaisser les coûts dans la construction de logements" (cf. Rapports de travail sur le logement, cahier 27, Berne 1993), le tarif-coût des architectes allemands, pour un volume de prestations relativement semblable, est inférieur d'environ 30 pour-cents à celui appliqué en Suisse.

³⁷ Une enquête réalisée en 1987 par une société fiduciaire sur mandat de la SIA a montré que plus de 80 pour-cents des honoraires des bureaux d'architectes provenaient du tarif-coût. Pour les bureaux d'ingénieurs en construction et d'ingénieurs en mécanique et électromécanique, ce taux s'élevait à 50 pour-cents et plus.

bureaux d'architecture l'emploient pour le calcul de leurs honoraires. De plus, les autres éléments à prendre en considération dans la formule de calcul des honoraires tels que le degré de complexité de l'ouvrage, les prestations fournies et les particularités régionales sont fixés en détail de sorte que l'architecte ne possède qu'une marge réduite d'appréciation personnelle.

5.2. La formule de calcul des honoraires

Avec le tarif-coût, l'honoraire de l'architecte est calculé en pour-cent du coût de l'ouvrage. Les taux d'honoraires sont dégressifs. Selon le tarif 1994, ils varient entre un peu plus de 24 pour-cents pour un ouvrage de 100'000 francs et s'approchent de 8 pour-cents pour un coût de 100 millions de francs. La critique connue faite au tarif-coût est de dire que ce mode de rémunération n'incite pas l'architecte à proposer les solutions les plus avantageuses. En effet, malgré la dégressivité du tarif, le tarif-coût pénalise l'architecte s'efforçant à proposer des projets au moindre coût. A ce reproche, la branche répond simplement que l'architecte, qui tient à obtenir d'autres mandats, n'a pas intérêt à long terme d'agir de cette façon.

La formule actuelle (en vigueur depuis 1984) de calcul de l'honoraire (H) pour un prix d'ouvrage déterminé (B) se présente comme suit:

$$H = B \cdot p/100 \cdot n \cdot q/100 \cdot r$$

Dans cette formule, les termes n (degré de complexité de l'ouvrage), q (valeur des prestations partielles à fournir) et r (facteur de correction) servent à fixer les honoraires dans le cas concret. Ils sont déterminés pour chaque contrat individuel selon des règles précises et n'interviennent pas dans l'adaptation automatique des honoraires. Par contre, le facteur p (taux de base des honoraires) varie avec le temps. L'évolution des honoraires est donc déterminée par celles du prix de l'ouvrage et du taux de base des honoraires. Ce dernier est modifié chaque année en fonction des indices de construction et de salaires décalés de deux ans. Ainsi, ont été pris en compte pour le calcul du tarif 1994 (valeurs K1 et K2)³⁸ les indices de salaires et de prix de construction de 1992. Ce décalage découle principalement des délais d'obtention des résultats.

Afin de quantifier les effets de l'application de ce tarif sur l'évolution des honoraires des architectes entre 1984 et 1993, la Surveillance des prix est partie d'un ouvrage type

³⁸ $p = K1 + K2 \cdot B^{-1/3}$ ou $K1 = (iL \cdot 0,701) / iB$ et $K2 = [iL \cdot 88,3 \cdot (iB / 133,8)^{1/3}] / iB$.

H = honoraires en francs; B = prix de l'ouvrage déterminant les honoraires en francs; p = taux de base des honoraires; n = degré de complexité correspondant à la catégorie d'ouvrage (7 catégories: 0,7 - 1,3); q = valeur des prestations partielles à fournir (exécution totale = 100 pour-cents); r facteur de correction des honoraires (0,8 - 1,2 ; normal = 1); iL = indice des salaires OFIAMT (1982=1030); iB = indice zurichois des prix de construction (oct.1982=133,8); 0,701, 88,3 et 133,8 sont des constantes fixées par les auteurs de la formule.

coûtant 500'000 francs en 1984. En outre, il est supposé que le prix de ce *même* ouvrage augmente jusqu'en 1993 selon l'indice des prix de construction. Selon le tarif 1984, le taux d'honoraires pour un coût de construction de 500'000 francs est de 13,97 pour-cents, soit un montant d'honoraires de 69'850 francs. En 1993, en raison de l'augmentation des prix de construction de 27,74 pour-cents durant la période, le prix de ce même ouvrage se monte à 638'739 francs. Selon le tarif 1993, le taux d'honoraires pour ce coût d'ouvrage est de 14,96 pour-cents, soit 95'555 francs. Entre 1984 et 1993, pour le même ouvrage, l'honoraire de l'architecte s'est accru de 36,8 pour-cents.

5.3. Analyse

L'analyse du tarif-coût démontre tout d'abord que l'application inchangée du tarif 1984, c'est-à-dire sans les adaptations annuelles du taux de base des honoraires (p), engendre déjà des augmentations d'honoraires dans les périodes où les coûts de construction augmentent (cf. graphique 1).

Graphique 1: Evolution des honoraires sans changement du tarif 84

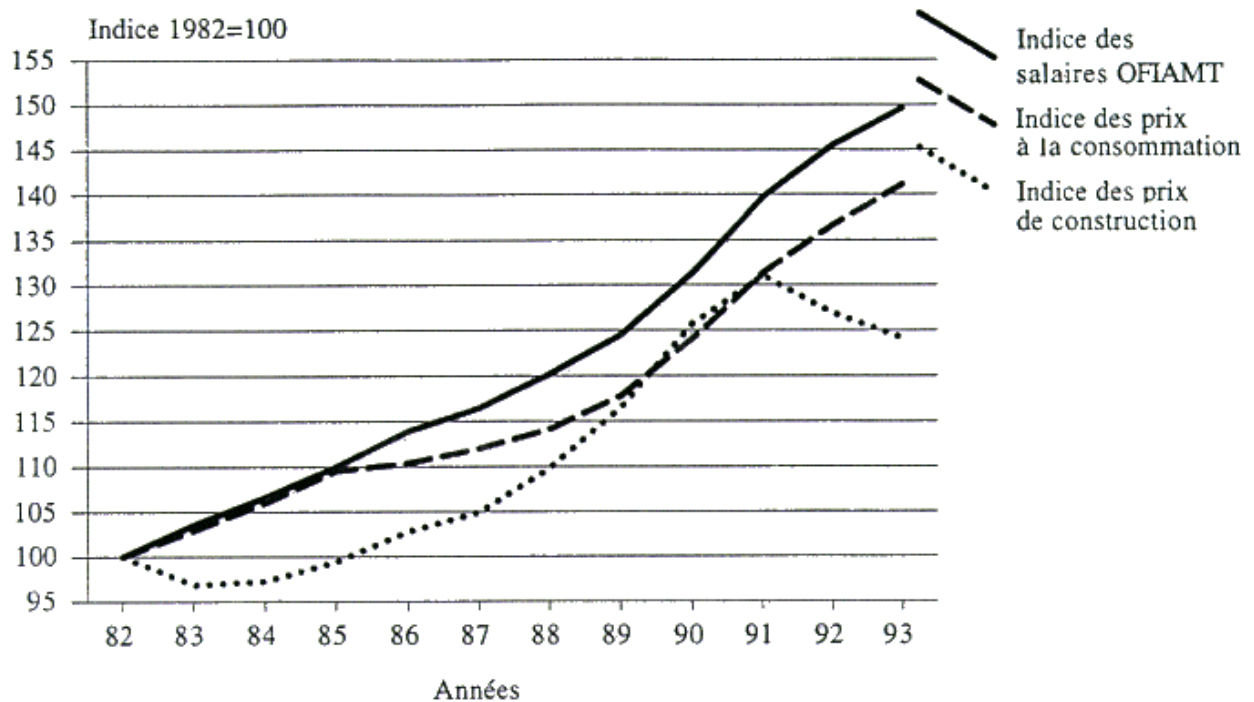


A quoi s'ajoute l'adaptation annuelle des taux d'honoraires. A titre de simplification, il est admis pour l'analyse des effets de ces adaptations annuelles que l'évolution du prix de l'ouvrage type est identique à celle de l'indice des prix de construction pris en considération *dans la formule de calcul*, qui est décalé de deux ans par rapport à l'année tarifaire.

Dans ces conditions simplifiées, les honoraires calculés sur la base du tarif-coût s'accroissent au même rythme que l'indice des salaires, ce qui signifie qu'il y a une *indexation automatique des honoraires à l'indice des salaires*.

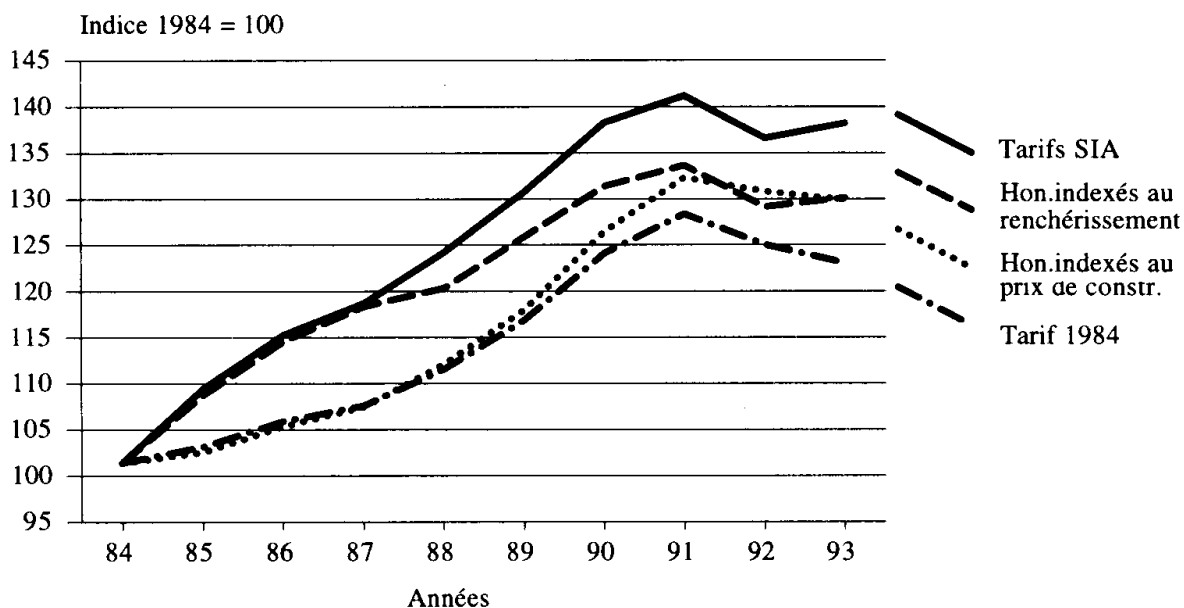
Or, ainsi que le montre le graphique 2, l'accroissement de l'indice des salaires est en règle générale supérieur à celui des prix à la consommation comme à celui des prix de construction.

Graphique 2: Evolution des salaires, du renchérissement et des prix de construction



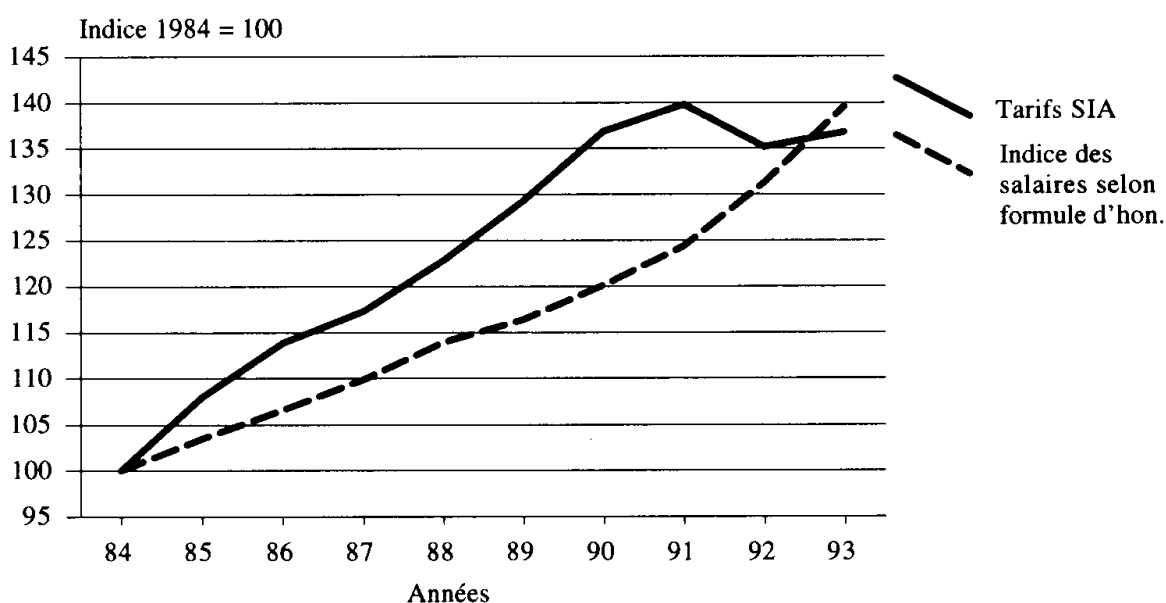
L'introduction de l'indice des salaires dans la formule de calcul du barème conduit non seulement à une adaptation automatique des honoraires au renchérissement mais aussi à des augmentations *réelles* de prix, indépendamment de l'augmentation de la productivité. Les éventuels gains de productivité de la branche elle-même sont acquis en sus. L'indexation des honoraires en fonction de l'indice des salaires est aussi plus avantageuse pour les architectes que celle qui fait référence aux coûts de construction. Les honoraires s'accroissent donc plus fortement que les coûts de construction.

Il était supposé ci-avant que l'évolution du prix de l'ouvrage type était identique à celle de l'indice des prix de construction décalé de deux ans par rapport à l'année tarifaire. Si on part de l'hypothèse que le coût de l'ouvrage type évolue comme l'indice des prix de construction de l'année tarifaire, nous avons une image réaliste de l'évolution des honoraires. Le graphique 3 présente une vue synoptique de quatre variantes d'évolution des honoraires résultant de l'application du tarif-coût SIA, du remplacement dans la formule de calcul de l'indice des salaires par l'indice des prix à la consommation respectivement par l'indice des prix de construction et de l'application inchangée du tarif 1984.

Graphique 3: Evolution des honoraires; 4 variantes en comparaison

Cette analyse démontre l'avantage de la prise en compte dans la formule de calcul de l'indice des salaires en lieu et place d'autres indices pour le calcul des adaptations tarifaires.

L'idée de base de la formule est d'adapter les honoraires à l'augmentation des salaires. Cependant, en raison du décalage de l'indice de référence (prix de construction) utilisé dans la formule de calcul des honoraires, les honoraires peuvent même augmenter plus fortement que l'indice des salaires. Ainsi que le montre le graphique 4, cela a été le cas la plupart du temps dans la période examinée.

Graphique 4: Evolution des honoraires et indice des salaires

Les caractéristiques de la formule de calcul des honoraires des architectes mises en évidence ci-avant conduisent à un mécanisme de fixation des prix qui pose problème du point de vue de la Surveillance des prix motivée par la politique de concurrence. Problématiques sont non seulement la formule de calcul et les indices pris en considération mais l'adaptation automatique des honoraires en elle-même.

5.4. Etat actuel de l'enquête

Dans un premier temps, la Surveillance des prix a rencontré les représentants de la SIA. A l'occasion de ces entretiens ont été abordés en particulier la question du tarif-coût et le nouveau modèle de prestations et d'honoraires en cours d'établissement. La SIA considère que ses règlements et tarifs sont avant tout des documents de base pour la négociation. Les tarifs émis n'ont qu'une valeur de recommandation et ne lient en aucun cas l'architecte ou l'ingénieur³⁹. Quant au tarif-coût, elle est d'avis que ce mode de tarification, utilisé dans beaucoup de pays, est transparent pour le maître d'œuvre et laisse une marge de discussion et donc de concurrence concernant le prix par le biais du facteur de complexité de l'ouvrage. Au sujet de l'évolution des honoraires depuis 1984, elle mentionne que les architectes/ingénieurs ont vu leurs revenus diminuer depuis lors en raison principalement de la pression du marché (utilisation de facteurs de correction inférieurs), des fortes hausses de frais généraux, de l'augmentation des charges salariales et sociales, de la diminution du temps de travail dans les bureaux, de l'augmentation de la complexité du travail, des exigences accrues en matière de procédure d'autorisations de construire.

Dans le cadre de son enquête, la Surveillance des prix a aussi entendu le président de la Conférence des services fédéraux de construction (CSFC). Les modifications de tarifs envisagées par la SIA sont soumises pour 1 discussion à cet organe ainsi qu'à la Conférence suisse des directeurs des travaux publics, de l'aménagement du territoire et de la protection de l'environnement et à l'Union des villes suisses. Au terme des discussions menées avec la SIA, les représentants des pouvoirs publics établissent à l'intention de leurs membres des recommandations qui s'écartent parfois - en particulier en ce qui concerne les tarifs horaires - des tarifs SIA.

Le Surveillant des prix a pris acte des arguments principalement qualitatifs avancés par les représentants de la SIA mais maintient son point de vue selon lequel l'adaptation automatique des prix des prestations de services des architectes et ingénieurs engendrée par le tarif-coût n'est pas appropriée à une économie de marché. Si la situation du marché peut conduire effectivement à des différences de prix quant à l'application du tarif, les recommandations tarifaires et plus particulièrement les mécanismes de modification automatique des prix ont pour effet dans tous les cas de pousser à la hausse le niveau des prix. L'appréciation du tarif-coût reste donc la priorité pour la Surveillance des prix d'autant plus que, selon la SIA, le nouveau modèle de

³⁹ Cette déclaration est en contradiction avec l'art. 6 des statuts SIA. Selon cette disposition, les membres SIA s'engagent à respecter les règlements établis par la Société.

prestations et d'honoraires en préparation - qui va être soumis à la Surveillance des prix pour examen n'est pas destiné à le remplacer mais va être introduit seulement en parallèle.

6. PTT

La politique tarifaire des PTT se rapproche de plus en plus des exigences de la Surveillance des prix en matière de politique de concurrence. La révision tarifaire 1995 est, pour la première fois, globalement en accord avec les recommandations renouvelées du Surveillant des prix. Néanmoins, les transferts du secteur des télécommunications au secteur Poste et le mélange des secteurs ouverts à la concurrence et des secteurs de monopole aboutissent encore à des distorsions de concurrence. Pour rester concurrentiels, les prix du trafic téléphonique doivent baisser, non seulement au niveau international, mais également au niveau national. Ainsi, le financement des prestations en faveur de l'économie générale par les produits du trafic international ne pourra pas durer. La question de la libéralisation des réseaux devra être abordée dans le cadre de la révision de la loi sur les télécommunications.

6.1. Politique tarifaire de plus en plus conforme aux exigences de la politique de concurrence

Là où la loi sur les télécommunications protège encore le monopole des PTT, la politique tarifaire doit s'orienter en fonction des coûts effectifs. L'opacité de la comptabilité des PTT qui régnait jusqu'à présent rendait tout contrôle difficile, voire même impossible. Avec les mesures tarifaires entrées en vigueur le premier février 1994, les prestations particulières du trafic téléphonique national (abonnement, taxes de conversation) devraient également couvrir leurs coûts au sens de la comptabilité de l'année 1992 basée sur le calcul des coûts totaux. On a voulu justifier cette manière de faire avec la loi sur les télécommunications⁴⁰⁾. À l'inverse, le Surveillant des prix constate que des adaptations justifiées par la loi sur les télécommunications, devraient se baser sur un calcul des coûts révisé⁴¹⁾. Bien que la couverture des coûts exigée par la loi sur les télécommunications pour le trafic téléphonique national était réalisée en 1992 déjà, des hausses de tarifs sont entrées en vigueur dans ce secteur, contre la recommandation du Surveillant des prix.

⁴⁰⁾ Communiqué de presse du secrétariat général du Département fédéral des transports, des communications et de l'énergie (DFTCE) sur les mesures tarifaires 1994 de Télécom PTT.

⁴¹⁾ Celui-ci distingue - comme cela ressort pour la première fois du calcul interne des prix de revient de 1993 de Télécom PTT - entre les services ouverts à la concurrence et les services de monopole. Cette séparation nécessite un décompte interne, au minimum dans la mesure où des prestations sont fournies entre ces deux grands groupes.

En revanche, c'est avec satisfaction que le Surveillant des prix a pris connaissance des plans des PTT pour le premier juillet 1994 et le premier janvier 1995. Les deux projets prennent en considération les exigences de la politique de concurrence. Ainsi, pour des raisons de concurrence, Télécom PTT n'a répercuté que partiellement la taxe sur la valeur ajoutée. De plus, des baisses de tarifs ordinaires, pour près de 120 millions de francs par an, étaient prévues. Il est également réjouissant de constater que la recommandation du Surveillant des prix, concernant l'augmentation de la part des PTT à la taxe de radio et télévision pour le premier janvier 1995, a été suivie. Le Conseil fédéral est prêt à ne plus accepter ni les pertes ni les couvertures excédentaires trop importantes⁴². Il est à espérer que les adaptations du premier juillet 1994 et du premier janvier 1995, dans le secteur Poste, permettront de limiter les pertes de ce secteur et, par conséquent, de réduire les transferts du secteur Télécom au secteur Poste.

Les décisions tarifaires de l'année 1994 ont ainsi tenu compte, dans une large mesure, des exigences de la politique de concurrence. Avec le temps, les recommandations que le Surveillant des prix a adressées ces dernières années au Conseil fédéral ont donc porté leurs fruits. Des problèmes liés à la politique de concurrence demeurent néanmoins. Il s'agit avant tout de la persistance des transferts inter- et intradépartementaux.

6.2. Transferts hors du secteur Télécom PTT

Il est aujourd'hui certain que le financement des subventions croisées du secteur Télécom PTT en faveur du secteur Poste devient de plus en plus aléatoire. Cette position s'est déjà reflétée sur la politique tarifaire des PTT décrite ci-dessus. La solution concurrentielle est encore hésitante. Bien que le secteur Poste - à l'exclusion des prestations en faveur de l'économie générale - couvre à 98 pour-cents ses coûts depuis 1993 déjà, il ne sera vraisemblablement séparé financièrement du secteur Télécom PTT qu'en 1998. En 1993, environ 90 pour-cents⁴³ des prestations en faveur de l'économie générale sont à la charge de la comptabilité générale de l'entreprise. Le secteur des télécommunications est effectivement mis à contribution pour plus de 400 millions de francs.

Depuis que le Surveillant des prix utilise son droit de recommandation en matière de tarifs des PTT, il a toujours insisté sur la situation insatisfaisante des prestations en faveur de l'économie générale. Aujourd'hui déjà, des signes montrent que le secteur suisse des télécommunications perd du terrain vis à vis des autres⁴⁴. Chaque transfert

⁴² Cf. chapitre II chiffre 5.

⁴³ Le solde des prestations en faveur de l'économie générale est compris, en 1993, dans le déficit de 124,4 millions de francs réalisé par le secteur Poste.

⁴⁴ Analysys Ltd, *Infras: Perspektive Telecom, Grundzüge für die Weiterentwicklung der schweizerischen Fernmeldeordnung, Resultate der Grundlagenarbeit*, Cambridge, Zurich, 1994, p.18 s. Une comparaison internationale des infrastructures Télécom montre que durant les dernières années la Suisse a régressé. La densité téléphonique suisse se situe au milieu de l'échantillon des pays de l'OCDE pris en considération dans la comparaison, si les raccordements sont mis en relation avec le produit intérieur brut par habitant.

supplémentaire du département Télécom PTT au département Poste amplifiera encore ce phénomène. La répartition tripartite du déficit résultant de la distribution des journaux et périodiques (déficit de 269 millions en 1993) entre la Confédération, les entreprises des PTT et les éditeurs⁴⁵ ainsi que l'égalité de traitement entre les cars postaux (déficit de 191,5 millions en 1993) et les entreprises de transport concessionnaires, dans le cadre de la révision de la loi sur les chemins de fer, offrent des alternatives qui accordent cependant trop peu d'importance au facteur temps. D'une part, les importants bénéfices du trafic international s'éroderont relativement rapidement. Des baisses de profits résultant de la libéralisation de la téléphonie en groupes fermés d'usagers à réseaux particuliers⁴⁶, suite à la révision de l'ordonnance de 1995, ne sont pas à exclure. D'autre part, le maintien du financement des prestations en faveur de l'économie générale par le secteur Télécom PTT entravera inutilement la mise sur pied d'une infrastructure de réseau bon marché et orientée vers la demande, pour les technologies futures de communication et d'information⁴⁷.

6.3. Cohabitation de services ouverts à la concurrence et de services de monopole à Télécom PTT

La loi sur les télécommunications interdit le subventionnement croisé entre les services ouverts à la concurrence et les services de monopole. Une séparation claire entre les services de marché et de l'administration doit en résulter. La couverture des coûts de tous les services de monopole d'une part et de tous les secteurs ouverts à la concurrence, d'autre part, a été réalisée en 1993, pour autant que le trafic téléphonique international ne soit pas considéré comme service de monopole - tel que cela ressort de la comptabilité financière - mais comme service ouvert à la concurrence - comme le montre le calcul des prix de revient. La mesure dans laquelle ce secteur peut être effectivement considéré comme concurrentiel reste indéterminée. On sait que de grandes organisations économiques ont établi leurs centres de communication à l'étranger pour être soumises à des contraintes moindres et pour pouvoir offrir leurs surcapacités sur le marché libre⁴⁸. Les privés ont également quelques possibilités de

⁴⁵ Le soutien étatique à l'édition ne devrait pas se faire par les tarifs postaux, mais par un autre canal, p. ex. sous le titre explicite d'"encouragement à la presse". Cf. également Saxer U.: Presse - Post - Presseförderung. Pressedefinitionen und postalische Transporttarifpolitik, Zurich 1992.

⁴⁶ Les circuits loués sont utilisés pour la transmission de l'information, y compris la Téléphonie, dans le cadre de groupes fermés d'usagers (Closed User Groups). Depuis le premier janvier 1993, l'UE exige l'utilisation de ce règlement sur le marché des services de télécommunication, en application de la directive 90/388/EWG sur la concurrence.

⁴⁷ "Die SwissNet-Flächendeckung beträgt heute 75 Prozente. 1992 hat die Telecom PTT das SwissNet international mit dem Euro-ISDN-Netz verbunden. Bis Ende 1993 waren 12 europäische Länder erreichbar. 1994 wird die Anzahl auf 18 anwachsen. In Uebersee sind bereits Australien, Kanada, Hongkong, Japan, Singapur und die USA erreichbar" (Rosenberg F.: Neue Chancen für die Telecom PTT, dans: Forum: Telekommunikationspolitik in Europa, Berne 1994).

⁴⁸ Le manque à gagner résultant de cette stratégie est estimé aujourd'hui déjà par Télécom PTT à près de 200 millions de francs par an (Perspektive Telecom, p. 30).

choix via le procédé d'appel en retour. Cependant, pour la majorité des clients, il n'existe pas encore d'alternative réelle aux PTT. La rente de monopole en trafic téléphonique international devrait ainsi être, avec un bénéfice d'environ 800 millions de francs⁴⁹ et un rendement du chiffre d'affaires⁵⁰ de près de 45 pour-cents en 1993, très élevée.

Aux Télécom PTT, les domaines ouverts à la concurrence et de monopole s'interpénètrent également au niveau des services concurrentiels effectués sur les réseaux de monopole. Lorsque des privés veulent offrir un service semblable, ils doivent louer une capacité de réseau auprès des PTT. La loi prescrit que les frais de location ne doivent pas être supérieurs aux coûts que les PTT se facturent. La comptabilité 1993 de Télécom PTT fait à nouveau ressortir, pour les circuits loués, un rendement du chiffre d'affaires de l'ordre de 45 pour-cents. Il est improbable que les PTT se facturent des frais de réseau permettant la réalisation d'un tel résultat, abstraction faite que du point de vue du droit sur la surveillance des prix une telle manière de faire serait problématique. Les services de base ouverts à la concurrence⁵¹ et les services élargis ne couvrent par contre pas leurs coûts. L'équilibre financier de 1993 résulte des bénéfices des services de monopole, respectivement du trafic téléphonique international.

Il ressort clairement des faits décrits que, contrairement à ce que prévoit la loi sur les télécommunications, les services ouverts à la concurrence et les services de monopole ne peuvent être séparés du point de vue financier. Le Surveillant des prix a critiqué cela. Pour les clients commerciaux, les tarifs des conversations téléphoniques avec l'étranger et les tarifs des circuits loués ont une fonction de signal de prix. Si l'on considère qu'actuellement beaucoup d'entreprises recherchent un centre de communication bon marché et choisissent leur siège pour les prochaines décennies, ces prix peuvent avoir des conséquences indésirables pour la Suisse. La rapidité et la portée des bouleversements sont étonnantes. Aux USA, par exemple, des fusions d'entreprises et des investissements de plusieurs dizaines de milliards de dollars sont prévus pour réunir le domaine des télécommunications et la branche des médias. A partir de 1998, dans l'UE "(soll) jede Art von Breitbandkommunikation und das Bildfernsprechen dem Monopolbereich der Telekommunikationsgesellschaften entzogen sein"⁵². La télécommunication a évolué d'un marché de coopération à un marché concurrentiel. Elle se dessine comme la convergence de domaines jusqu'alors isolés. Une telle évolution a également incité le législateur suisse à réviser la loi sur les télécommunications en vigueur depuis 1992 seulement.

⁴⁹ NZZ du 30 décembre 1994.

⁵⁰ Rendement du chiffre d'affaires = $\frac{\text{chiffre d'affaires} - \text{charges}}{\text{chiffre d'affaires}} \cdot 100$

⁵¹ Une prolongation jusqu'à fin 1995 de l'obligation de fournir le service de renseignements téléphoniques no 111 est prévue.

⁵² Rapport hebdomadaire de la banque Julius Bär, Nr. 13, Zurich 1994, p. 3 s.

4. Perspectives concurrentielles

Il importe d'émettre les signaux adéquats du point de vue de la politique de concurrence. De ce point de vue, de nouvelles augmentations des tarifs du trafic téléphonique intérieur mettent la Suisse en contradiction avec la tendance observée dans les pays plus libéraux⁵³. Les possibilités de baisses ciblées devraient donc être analysées. En tout cas, les tarifs du trafic international doivent être abaissés successivement et en fonction des pays⁵⁴. L'érosion de la demande pourra ainsi être freinée. L'augmentation du trafic qui résultera de ces mesures devrait en bonne partie compenser la diminution des profits due à la baisse des tarifs. Le financement des prestations en faveur de l'économie générale par Télécom PTT ne peut cependant pas durer. La séparation financière des secteurs Télécom et Poste devrait au contraire intervenir aussi rapidement que possible.

La supériorité économique du modèle concurrentiel, pour le domaine des réseaux, est toujours plus reconnue. En raison du monopole de réseau, l'activité du Surveillant des prix relative aux tarifs des circuits loués et à l'accès au service de transmission de données "Télépac"⁵⁵ propre au PTT a été actuelle. La révision de la loi sur les télécommunications doit créer les conditions préalables à la libéralisation du réseau. Celle-ci est également une condition nécessaire à l'entrée réciproque sur le marché des prestations de services prévue par le GATT⁵⁶. L'ouverture souhaitée du marché devrait être introduite pas à pas et contrôlée par l'autorité qui délivre les concessions. Le monopole de transmission de la parole devrait également disparaître. Toutes les formes d'utilisation telles que la transmission de la parole, la radiocommunication, le transfert de données, la radio et télévision par câble, feront alors l'objet d'offres concurrentielles. L'utilisation efficiente d'infrastructures de réseaux externes aux PTT (CFF, distributeurs d'énergie, exploitants de réseaux câblés) est une perspective réaliste. Pour introduire un tel procédé, conforme au marché et à l'économie, le Surveillant des prix a demandé, en juin 1992 déjà⁵⁷, que le cadre institutionnel pour la mise à disposition des services de circuits loués soit analysé.

Le projet de révision de la loi devrait être soumis à consultation dans le courant de l'année 1995. Un problème important résidera dans la redéfinition de la distribution de

⁵³ Pour des comparaisons de tarifs internes, des corbeilles de tarifs sont formées. De la comparaison des corbeilles "ménage - un raccordement", "petits clients commerciaux - 6 raccordements" et "clients commerciaux moyens - 25 raccordements" entre la CH et les pondérations de GB, F, D et I il ressort que la Suisse qui, durant les années quatre-vingt était parmi les pays les meilleurs marchés a atteint, en 1993, le niveau des pays de comparaison. Ceux-ci ont baissé leurs tarifs fin 1993 pendant que la CH a procédé à des augmentations (Perspektive Telecom, p. 22).

⁵⁴ Les principes de prix recommandés par l'OCDE pour le trafic international sont décrits dans: International Telecommunication Tariffs. Charging Practices and Procedures, Paris 1994.

⁵⁵ Cf. à ce sujet chapitre III chiffre 5 (PM 43/94)

⁵⁶ NZZ du 27 mai 1994.

⁵⁷ Rapport annuel 1992 de la Surveillance des prix, Publ. CCSPR 1b/1993 p. 101.

base. Du point de vue de la politique de concurrence, une définition relativement étroite de la distribution de base serait souhaitable. Dans le futur, elle devra être assurée par le marché⁵⁸.

⁵⁸ Blankart C.B., Kneips G: Möglichkeiten und Grenzen eines Infrastrukturfonds im Bereich von Post und Telekommunikation, dans: Jahrbuch für neue politische Oekonomie, vol. 13, Tübingen 1994