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

I. INTRODUCTION ET VUE D'ENSEMBLE 932

II. THEMES CHOISIS 934

1. Franc fort et prix 934

2. Valeurs de base SwissDRG 2012 : bilan intermédiaire, méthode d'évaluation et perspectives 935

2.1 Nombre élevé de recommandations 935

2.2 Méthode d'évaluation en deux étapes 935

2.3 Comparatif national 935

2.4 Perspectives 936

3. Prix des médicaments 936

3.1 Comparaison avec les prix pratiqués à l'étranger et taux de change 936

3.2 Fixation des prix dès 2015 939

4. Nouveau régime de financement des soins 939

4.1 Activités de la Surveillance des prix en 2012 939

4.2 Réglementation lacunaire du financement résiduel dans les cantons 940

4.3 Délimitation floue entre soins et encadrement 941

4.4 Exigences de la Surveillance des prix 941

5. Poste 941

6. Télévision par câble 942

6.1 Règlements amiables avec des câblo-opérateurs régionaux 942

6.2 Règlement amiable avec upc cablecom 944

7. Télécommunication 945

7.1 Modification de la loi sur les télécommunications (LTC) 945

7.2 Instruments pour améliorer la situation sur le marché de la téléphonie mobile 945

7.3 Modifications de l'ordonnance sur les télécommunications (OST) 945

7.4 Tarifs de l'itinérance internationale 946

7.5 Facturation du raccordement d'abonné 946

8. Marché de l'électricité - stratégie énergétique 2050 946

8.1 Sortie du nucléaire 946

8.2 Subventions et prescriptions versus taxes d'incitation 947

8.3 Mesures prévues jusqu'en 2020 947

8.4 Augmentation du coût pondéré du capital (WACC) pour les réseaux électriques ? 947

9. Tarifs du gaz 949

9.1 Analyse des cas 949

9.2 Constatations et perspectives 950

10. Transports publics 950

10.1 Adaptation des tarifs dans le domaine du trafic direct 950

10.2 Révision de la loi sur le transport des voyageurs 951

11. Frais bancaires pour les suisses résidant à l'étranger 951
11.1 Les frais de gestion de comptes bancaires des clients domiciliés à l'étranger 951
11.2 Les arguments des banques suisses 953
11.3 Avis de la Surveillance des prix 954
12. Tarifs des notaires 954
12.1 Quelques rappels 954
12.2 Tarifs révisés à Neuchâtel et en Argovie et proposés au Tessin 954
12.3 Cantons à tarifs notariaux toujours trop élevés 955
12.4 Remarques finales 957

III. STATISTIQUE 958
1. Dossiers principaux 958
2. Enquêtes selon les articles 6 ss LSPr 959
3. Prix fixés, approuvés ou surveillés par des autorités selon les articles 14 et 15 LSPr 961
4. Observations du marché 965
5. Annonces du public 966

IV. LEGISLATION ET INTERVENTIONS PARLEMENTAIRES 967
1. Législation 967
1.1 Lois 967
1.2 Ordonnances 967
2. Interventions parlementaires 967
2.1 Motions 967
2.2 Postulats 967
2.3 Interpellations 967
2.4 Questions 967

I. INTRODUCTION ET VUE D'ENSEMBLE

En 2012, les priorités du Surveillant ont porté sur la **force du franc** et, dans le domaine de la santé, sur la fixation des **valeurs de base SwissDRG (prix de base des traitements hospitaliers)**.

Le Surveillant des prix a publié à l'automne 2012 un rapport sur le **franc fort** et ses effets sur le prix des produits importés. Le bilan qu'il y expose est mitigé: dans les points positifs, il convient de relever que les avantages de change directs en lien avec la forte appréciation du franc suisse ont globalement été relativement bien répercutés par les fabricants, les importateurs et les commerçants, du moins dans les domaines examinés, même si cela a pris parfois un peu de temps. Dans le même temps, le Surveillant des prix a toutefois dû constater que le **problème de l'îlot de cherté suisse demeure**, voire qu'il s'est aggravé du fait du cours de change. Ainsi, les prix ont souvent été ramenés uniquement à un niveau qui, auparavant déjà, était surfait par rapport à l'étranger. De plus, les prix de produits locaux tels que les denrées alimentaires et les prestations de services locales supportent mal, aujourd'hui, une comparaison internationale uniquement en raison du cours du change. Il ne faut donc pas relâcher les efforts en vue de combattre l'îlot de cherté. Il y a, d'une part, les mesures visant à supprimer le cloisonnement du marché en levant de manière systématique les entraves au commerce existantes et en évitant d'en créer de nouvelles. D'autre part, des réformes du marché intérieur sont inévitables: il s'agit notamment de renforcer le droit de la concurrence, d'ouvrir le marché agricole protégé, d'améliorer des réglementations sectorielles (p. ex. celle inscrite dans la loi sur les télécommunications) et de réduire les prix élevés d'intrants et les taxes ou émoluments pour l'industrie et l'artisanat. (Plus de détails sur ce point au chap. II, ch. 1).

Le nouveau système de financement des hôpitaux et le nouveau modèle national de calcul des prestations hospitalières stationnaires **SwissDRG** sont entrés en vigueur début 2012. Etant donné que, dans bien des cas, les négociations entre les partenaires tarifaires ont échoué ou donné lieu à la conclusion de conventions tarifaires élevées, le Surveillant des prix a dû faire une soixantaine de recommandations au sujet des valeurs de base (baserates) aux cantons concernés. Ses recommandations tarifaires se basent sur un contrôle individuel des coûts et sur un benchmarking d'hôpitaux de référence à l'efficience avérée. Dans bon nombre de cas, les recommandations du Surveillant des prix sont nettement inférieures aux tarifs demandés par les partenaires tarifaires, ce qui a suscité un certain nombre de discussions et attiré l'attention des médias. Il appartient dorénavant aux gouvernements cantonaux de se prononcer sur les demandes et les recommandations du Surveillant des prix. S'ils ne s'alignent pas sur la recommandation de la Surveillance des prix, ils sont tenus par la loi de fournir une motivation. Si une partie fait appel des décisions des gouvernements cantonaux (ce qui est probable), le Tribunal administratif fédéral décidera en dernière instance en sa qualité d'autorité de recours. (Plus de détails sur ce point au chap. II, ch. 2).

Le dossier du **prix des médicaments** à une nouvelle fois suscité la controverse. En rapport avec la force du franc et le besoin de baisser les prix qui en a résulté, la comparaison avec les prix pratiqués à l'étranger effectuée par l'Office fédéral de la santé publique (OFSP) et qui joue un rôle déterminant pour la fixation du prix des médicaments remboursés par les caisses maladie a été remise en question par l'industrie pharmaceutique. La Surveillance des prix s'est fortement engagée dans le débat sur le sens et le but de cette comparaison de prix avec l'étranger. Les efforts du Surveillant des prix ont notamment contribué à ce que l'OFSP fixe en fin de compte, pour la comparaison avec les prix étrangers, un taux de change qui se rapproche des réalités du marché, taux de change qui reste cependant considérablement au-dessus des valeurs effectives. Quoi qu'il en soit, l'assurance de base devrait pouvoir faire des économies de plus de 200 millions de francs au cours de l'année à venir, et ce malgré le recours déposé par les entreprises pharmaceutiques. Le Surveillant des prix s'engagera résolument, dans les futures discussions sur le prix des médicaments, en faveur d'une régulation des prix favorisant la concurrence, et donc susceptible de limiter les coûts. (Plus de détails sur ce point au chap. II, ch. 3).

Parallèlement au domaine de la *santé*, celui des *infrastructures* est le champ d'activité le plus important du Surveillant des prix. Il recouvre notamment les domaines de la *poste,* des *transports publics,* de la *télévision câblée,* des *télécommunications,* de l'*approvisionnement en gaz et en électricité,* de l'*approvisionnement en eau,* de l'*élimination des déchets et l'épuration des eaux usées.* S'agissant des domaines des *télécommunications* et de *l'approvisionnement en gaz et en électricité*, veuillez consulter les articles spécifiques au chap. II, ch. 7 à 9. Les thèmes de *l'approvisionnement en eau*, de *l'élimination des déchets* et de *l'épuration des eaux usées* sont traités au chap. III, Statistiques.

Au chapitre des **transports publics**, le Surveillant des prix s'est entendu avec l'Union des transports publics (UTP) sur une limitation des hausses de prix au 8 décembre 2012 dans le cadre d'un règlement amiable. Les augmentations maintenues sont le fruit d'une augmentation des prix du sillon décidée par la Confédération. Pour les clients du rail, cet accord avec l'UTP représente une «économie» d'environ 34 millions de francs sur deux ans. Le Surveillant des prix a par ailleurs dû se pencher sur les modifications légales en cours au titre de la Réforme des chemins de fer 2, plusieurs des propositions discutées au Parlement remettant en effet sérieusement en question sa compétence dans le dossier des transports ferroviaires. Mais en fin de compte, les Chambres fédérales n'ont pas entrepris de limiter les compétences du Surveillant des prix en matière d'examen des tarifs des entreprises de transport public. (Plus de détails sur ce point au chap. II, ch. 10).

Une convention conclue avec le **câblo-opérateur** upc cablecom règle en particulier le passage de l'offre de base analogique à l'offre de base numérique. Cette entreprise s'est engagée vis-à-vis du Surveillant des prix à proposer une offre de base non cryptée. Elle donne ainsi suite à une requête du Surveillant des prix vieille de plusieurs années et représente une avancée décisive pour le succès de la télévision numérique par câble. Au besoin, upc cablecom met à disposition gratuitement un convertisseur permettant la réception des programmes

avec des téléviseurs plus anciens. En contrepartie, le Surveillant des prix a accepté une augmentation de prix échelonnée sur deux ans de 90, puis de 60 centimes. Par ailleurs, des règlements amiables ont également pu être conclus avec trois câblo-opérateurs régionaux dont les prix étaient comparativement élevés: Téléonex SA et Télélancy SA baisseront leurs prix, tandis que Kabelfernsehen Bödeli AG améliorera son offre. (Plus de détails sur ce point au chap. II, ch. 6).

En 2012, le Surveillant des prix a conclu une douzaine d'accords avec des entreprises des secteurs de la poste, des transports publics, de la télévision par câble, de la distribution d'eau ou encore du dédouanement. Jamais encore il n'avait été possible de conclure autant **d'accords à l'amiable**. Cette manière de résoudre de manière informelle des problèmes est conforme à l'exigence légale, qui prescrit que le Surveillant des prix, lorsqu'il constate un abus, s'efforce de parvenir à un règlement amiable avec l'entreprise concernée. Toutefois, il est important, et essentiel du point de vue de l'effet préventif que doit avoir la Surveillance des prix, qu'en cas d'échec des discussions, cette dernière puisse, si nécessaire, prendre comme mesure ultime une décision sujette à recours. Aucune solution à l'amiable n'ayant pu être trouvée jusqu'à fin 2012, on pourrait en arriver à cette extrémité dans le cas de **La Poste Suisse**. Le Surveillant des prix estime que plusieurs prix pour les lettres et les colis sont excessifs compte tenu des bénéfices réalisés par la poste.

Un nouveau record a également été atteint en ce qui concerne le nombre de **recommandations** adressées à des autorités au sens des articles 14 et 15 LSPr. Avec environ 70 recommandations, le domaine de la santé est le plus concerné, suivi par les services communaux d'approvisionnement et d'évacuation (26).

Le nombre de **réclamations faites par des consommateurs** a une fois de plus atteint un **sommet inégalé**. En tout, 2796 annonces ont été adressées au Surveillant des prix, ce qui représente une augmentation de 6 % par rapport à 2011, qui avait déjà été une année record. Les tarifs de la poste (20 %), les prix des télécommunications (13,5 %), les tarifs et prix dans le domaine de la santé (10,7 %) ainsi que les tarifs des transports publics (7,1 %) ont fait l'objet du plus grand nombre de dénonciations. (Plus de détails sur ce point au chap. III, ch. 5).

II. THEMES CHOISIS

Quelques thèmes importants traités durant l'année sous revue font l'objet, ci-après, d'une description plus approfondie.

1. Franc fort et prix

L'euro a perdu beaucoup de sa valeur par rapport au franc suisse depuis 2010. La perte de valeur de l'euro ou la revalorisation du franc suisse en 2011 est d'abord restée presque sans effets sur le prix des marchandises importées de la zone euro. Le Surveillant des prix a donc été actif à différents niveaux, à la demande expresse du monde politique. Dans un rapport publié en automne 2012, il est arrivé à la conclusion que les gains de change ont certes été relativement bien répercutés, mais que le problème de l'îlot suisse de cherté demeure et qu'il s'est même parfois encore aggravé avec l'évolution du taux de change. Il n'est donc pas question de baisser la garde.

Dans le cadre de ses recherches, le Surveillant des prix a pris contact, au cours de l'année sous revue, avec plusieurs fabricants et importateurs d'articles de grandes marques et avec des grands distributeurs, afin d'analyser leurs prix de vente en gros et au détail. Après analyse de ces informations sur les prix, il est parvenu à la conclusion, dans son rapport intitulé Franc fort et prix[1], que les avantages de change ont été relativement bien répercutés. En tout cas pour les produits analysés, la plupart des prix ont été effectivement réduits, quoique pas toujours immédiatement. Cette conclusion est confirmée de manière générale par l'indice des prix à l'importation. Plusieurs facteurs ont contribué à ce résultat relativement positif. En adoptant un comportement conforme aux principes du marché et de la concurrence et en faisant certains achats à l'étranger, les consommateurs ont exercé une pression sur les fabricants, les importateurs et le commerce de gros. Cette situation a également conduit les grands distributeurs à faire usage de leur force de négociation avec leurs fournisseurs et à exiger la répercussion des gains de change. Ils ont été épaulés dans leur démarche par le monde politique et par la pression exercée par les médias et les organisations de consommateurs. De son côté, le Surveillant des prix a mené de nombreuses recherches sur le marché et les prix et effectué un grand travail de persuasion auprès d'importants fabricants, en étroite relation avec de grands distributeurs.

Les prix des marchandises importées ont certes réagi à la force du franc suisse, mais ils restent trop élevés par rapport à ceux pratiqués à l'étranger. De plus, les prix de produits locaux tels que les denrées alimentaires et les services locaux font aujourd'hui pâle figure en comparaison internationale, uniquement à cause du taux de change. C'est un problème non seulement pour les consommateurs, mais aussi pour les branches de l'exportation et du tourisme, notamment, qui sont soumises à la concurrence internationale. Les efforts pour rendre la Suisse moins chère ne peuvent donc se limiter aux prix des importations. Il y a, d'une part, les mesures visant à supprimer le cloisonnement du marché en levant de manière conséquente les entraves au commerce existantes et en évitant d'en créer de nouvelles. D'autre part, des réformes du marché intérieur sont inévitables: il s'agit notamment de renforcer le droit de la concurrence, d'ouvrir les marchés protégés (p. ex. le marché agricole), d'améliorer des réglementations sectorielles (p. ex. celle inscrite dans la loi sur les télécommunications) et de réduire les prix élevés d'intrants et les taxes ou émoluments pour l'industrie et l'artisanat.

En raison de la situation monétaire particulière, le Surveillant des prix se concentre sur les facteurs de coûts et les prestations intermédiaires de l'industrie d'exportation et de l'économie du tourisme. Dans la conjoncture actuelle, il est en effet essentiel, pour maintenir la compétitivité de l'économie et éviter la délocalisation de la production à l'étranger, que les prix de prestations intermédiaires comme l'approvisionnement en électricité, en gaz ou en eau soient concurrentiels sur le plan international et que la charge des taxes prélevées par l'Etat soit faible. Le Surveillant des prix va non seulement rester vigilant, mais encore redoubler ses efforts dans ce dossier.

Les prix des **périodiques importés**, qui n'ont pas ou pas suffisamment réagi à l'évolution du taux de change, sont un exemple de non-répercussion des gains de change. En 2012, cette situation s'est reflétée dans un très grand nombre de réclamations de consommateurs qui dénonçaient la non-répercussion des gains de change et les grands écarts de prix avec l'étranger. En 2010 déjà, la Surveillance des prix avait contacté Valora, le grossiste qui distribue ces périodiques en Suisse alémanique et au Tessin. En automne 2010, elle avait évalué les prix des 50 plus importantes revues allemandes, des 30 plus importantes revues françaises et des 20 plus importantes revues italiennes et constaté une différence de prix moyenne de 53 % par rapport à l'Allemagne, de 62 % par rapport à la France et de 110 % par rapport à l'Italie. Comme la distribution des périodiques est fondée sur un système de commission, les prix de vente dans le commerce de détail ne sont pas fixés par les acteurs suisses du marché, mais imposés par les éditeurs étrangers. La Surveillance des prix a donc contacté plusieurs grandes maisons d'édition allemandes et françaises au sujet des prix surfaits des périodiques, démarche qui n'a incité que quelques rares éditeurs à baisser leurs prix. Elle poursuit néanmoins ses efforts, dans un cadre pour l'heure encore informel, afin de réduire les écarts de prix avec l'étranger. Il est encore trop tôt pour dire si son action sera couronnée de succès.

[1] Cf. www.monsieur-prix.admin.ch > Documentation > Publications > Etudes & analyses > 2012.

2. Valeurs de base SwissDRG 2012 : bilan intermédiaire, méthode d'évaluation et perspectives

Le nouveau système de financement des hôpitaux et le nouveau système tarifaire de rémunération des prestations hospitalières en soins somatiques aigus « SwissDRG » sont entrés en vigueur début 2012. Dans bien des cas, les négociations entre les partenaires tarifaires ont échoué ou donné lieu à la conclusion de tarifs étonnamment élevés. Le Surveillant des prix a donc dû émettre un nombre de recommandations plus élevé que jamais depuis que la loi sur l'assurance-maladie (LAMal) est entrée en vigueur en 1996. Les recommandations tarifaires se basent sur un décompte des coûts individuel et sur un benchmarking d'hôpitaux de référence à l'efficience avérée. Les recommandations que le Surveillant des prix adresse aux cantons se réfèrent toujours à la part de la valeur de base que l'assurance-maladie sociale doit assumer (presque 50 % par cas).

2.1 Nombre élevé de recommandations

Au début de l'année, les nouvelles règles de financement des hôpitaux et une nouvelle structure tarifaire nationale de rémunération des hospitalisations baptisée SwissDRG sont entrées simultanément en vigueur. Grâce au nouveau système, il est désormais possible de facturer les traitements hospitaliers au moyen de forfaits par cas fondés sur le diagnostic. En outre, les assureurs ont mené les négociations tarifaires avec les hôpitaux pour la première fois sans coordination, en trois groupes de négociation, au lieu de négocier, comme par le passé, de via leur association nationale. Par ailleurs, les bases de données et de calcul fournies par les hôpitaux ont souvent été peu satisfaisantes, des tarifs bien plus élevés étant attendus: c'est pourquoi certains hôpitaux n'étaient pas disposés, dans le cadre des négociations tarifaires avec les assureurs, à compiler leurs données sur les prestations selon la nouvelle structure, ce qui a fortement prétérité le calcul de la valeur de base. D'autres hôpitaux n'ont fourni que des données incomplètes sur les coûts ou se sont refusés à fournir, parfois en totalité, leurs données aux assureurs et à la Surveillance des prix au motif que le passage à SwissDRG rendait obsolète l'analyse des coûts. Cet argument est on ne peut plus faux car les gouvernements cantonaux ne peuvent prendre une décision justiciable, ou la Surveillance des prix émettre une recommandation dûment motivée, qu'à la condition de disposer de données sur les coûts. Cette situation a conduit à l'échec de nombreuses négociations tarifaires et, parallèlement, à la conclusion de conventions tarifaires étonnamment élevées. C'est la raison pour laquelle, durant l'année sous revue, la Surveillance des prix (SPR) a dû faire usage de son droit de recommandation envers les gouvernements cantonaux pour les tarifs d'environ 60 hôpitaux, soit plus de recommandations que jamais depuis l'entrée en vigueur de la loi sur l'assurance-maladie (LAMal) en 1996. Les gouvernements cantonaux doivent approuver les tarifs relevant de la LAMal et, le cas échéant (en cas d'échec des négociations tarifaires), également les fixer. Les nombreuses recommandations tarifaires émises par le Surveillant des prix ont un objectif : que le passage des anciens systèmes tarifaires cantonaux au nouveau système national SwissDRG de facturation des soins stationnaires aigus ne génère pas de coûts supplémentaires à la charge de l'assurance-maladie sociale. Autrement dit, le changement de système à lui seul ne doit pas accroître la charge des payeurs de primes.

2.2 Méthode d'évaluation en deux étapes

Comment le Surveillant des prix procède-t-il à l'évaluation ? Dans un premier temps, il examine la conformité des coûts des prestations hospitalières stationnaires à la charge de l'assurance-maladie sociale avec les prescriptions légales et la jurisprudence actuelle relative à la LAMal. Il s'agit notamment d'éliminer les coûts résultant de surcapacités, les coûts de l'enseignement universitaire et de la recherche ainsi que les autres coûts des prestations d'intérêt général, et de prendre en considération le renchérissement d'une année à l'autre. Au final, on obtient des charges d'exploitation standardisées définies par cas, autrement dit une valeur de base (*baserate*). L'analyse tarifaire, dans un deuxième temps, comprend l'examen de l'économicité. La valeur de base axée sur les coûts (toujours sur la base des coûts complets) est alors comparée aux valeurs de base d'hôpitaux de référence à l'efficience avérée. Cela veut dire qu'un comparatif national est effectué. Si nécessaire, une recommandation est émise prévoyant une déduction tarifaire pour manque d'économicité. Toutefois, comme les recommandations que le Surveillant des prix adresse aux cantons se réfèrent toujours à la part de la valeur de base que l'assurance-maladie sociale doit assumer (presque 50 % par cas), les responsables des hôpitaux (les cantons et les organismes privés) sont évidemment libres de combler les éventuelles insuffisances de couverture des hôpitaux trop chers par des recettes fiscales ou par d'autres moyens.

2.3 Comparatif national

Le système SwissDRG ne remet pas en cause la logique de la LAMal voulant que seuls les fournisseurs de prestations travaillant de manière économique peuvent bénéficier de tarifs couvrant les coûts. Quelle que soit la structure tarifaire LAMal, il y aura toujours des fournisseurs de prestations qui ne parviendront pas à couvrir entièrement leurs coûts à l'aide des points de taxation ou des *cost weights* prévus (pour une valeur du point ou une valeur de base donnée). Les hôpitaux et les cliniques n'ont pas encore le droit, en principe, de répercuter leurs coûts effectifs, sans examen préalable, sur les valeurs de base. L'art. 49, al. 1, LAMal prévoit que « Les tarifs hospitaliers sont déterminés en fonction de la rémunération des hôpitaux qui fournissent la prestation tarifée obligatoirement assurée, dans la qualité nécessaire, de manière efficiente et avantageuse. » La Surveillance des prix effectue ses comparaisons en matière d'économicité en se fondant sur des valeurs de base qu'elle a elle-même calculées et en tenant compte, le cas échéant, des tarifs convenus dans les conventions. Elle dispose actuellement d'un corpus de données suffisamment étoffé constitué de valeurs de base calculées en interne pour l'année 2012. Chaque valeur de base calculée peut donc être comparée à celle d'autres hôpitaux prodiguant des soins somatiques aigus et faire l'objet d'un examen de l'économicité.

La structure tarifaire SwissDRG en vigueur sur le plan national permet d'effectuer des comparaisons directes de

valeurs de base dans toute la Suisse. Une valeur de base pour des traitements hospitaliers, à l'instar des valeurs du point TARMED ou de celles pour la physiothérapie, s'appuie sur une structure tarifaire nationale. Les valeurs du point ont été comparées entre les cantons et les fournisseurs de prestations depuis déjà longtemps et se sont révélées propices aux comparaisons directes (p. ex. entre un cabinet médical donné et un grand service hospitalier ambulatoire). La structure tarifaire SwissDRG fonctionne selon le même principe. Elle a été approuvée par le Conseil fédéral, par décision du 6 juillet 2011, dans sa version 1.0, laquelle constitue la base de la facturation des cas en 2012. L'approbation est intervenue sans réserves, eu égard par exemple à la qualité des données sur les cas lourds. Des opérations et des traitements lourds permettent aux hôpitaux de facturer des *cost weights* plus élevés. Dans un système tarifaire DRG, les valeurs de base des petits hôpitaux et celles des hôpitaux universitaires sont donc en principe directement comparables : c'est la philosophie même de ce type de système.

Quoi qu'il en soit, la Surveillance des prix a décidé de ne comparer, durant la phase de lancement du système SwissDRG, que les hôpitaux universitaires entre eux, en laissant de côté les hôpitaux non universitaires. Elle estime faire ainsi un geste, durant la phase d'introduction, envers les cliniques universitaires. On ne saurait toutefois y voir l'expression de la pratique future de la Surveillance des prix en matière d'analyse. Avec une valeur de base SwissDRG pour 2012 de 9484 francs (100 %, coûts d'utilisation des installations inclus), selon le calcul de la Surveillance des prix, l'Hôpital de l'Ile à Berne est actuellement le moins coûteux des hôpitaux universitaires pour ce qui est des coûts 2010. Les autres hôpitaux universitaires doivent être évalués en prenant ce chiffre comme référent. La valeur nationale de référence pour les hôpitaux universitaires s'établit sur la base de la valeur de l'Hôpital de l'Ile avec une marge de tolérance de 2 %[2] ; elle est donc de 9674 francs (100 %, coûts d'utilisation des installations inclus). Les hôpitaux universitaires affichant des valeurs de base fondées sur les coûts inférieures ou égales à cette valeur sont jugés économiques. Par contre, la Surveillance des prix estime que les valeurs de base supérieures à 9674 francs ne répondent pas au critère de l'économicité. Elles sont ramenées à la valeur nationale de référence.

Les hôpitaux non universitaires présentent, à l'instar des hôpitaux universitaires, une grande disparité quant aux valeurs de base calculées. La Surveillance des prix a déterminé, aussi pour cette catégorie d'hôpitaux, une valeur de référence nationale pour l'année tarifaire 2012 basée sur les hôpitaux publics qui offrent un large éventail de traitements et qui travaillent de manière économique. Elle est de 8974 francs (100 %, coûts d'utilisation des installations inclus), montant qui inclut une marge de tolérance de 2 % similaire à la valeur pour les hôpitaux universitaires. Les hôpitaux plus chers font l'objet d'un correctif à la valeur de référence, tandis que les hôpitaux meilleur marché bénéficient de la valeur de base fondée sur leurs coûts.

2.4 Perspectives

Les négociations relatives aux valeurs de base 2013 ont déjà commencé. Forte de l'expérience retirée du processus de tarification 2012, la Surveillance des prix espère que les hôpitaux transmettront un bien meilleur justificatif des coûts et des calculs incluant toutes les données pertinentes sur les prestations et que ces documents seront remis aux assureurs au moment des négociations tarifaires. Cette approche devrait concourir à une plus grande objectivité lors des négociations tarifaires 2013. Elle permettra en outre d'éviter que les résultats des négociations se traduisent par des coûts imputables très au-dessus de la pratique établie, comme cela a souvent été le cas dans le processus de négociation des tarifs 2012. Les assureurs devraient, par ailleurs, bien mieux coordonner les négociations tarifaires entre les différents groupes de négociation afin d'éviter l'inertie administrative et la conclusion de conventions tarifaires trop élevées.

3. Prix des médicaments

En raison du franc fort, la comparaison des prix avec l'étranger pratiquée par l'Office fédéral de la santé publique, qui est déterminante pour la fixation des prix des médicaments remboursés par les caisses-maladie, a subi le feu des critiques de l'industrie pharmaceutique. La Surveillance des prix s'est fortement engagée dans le débat sur le sens et le but de cette comparaison de prix avec l'étranger. Grâce notamment aux efforts du Surveillant des prix, il a été décidé en automne que cette comparaison ne se ferait pas sur la base d'un taux de change jusqu'à 1,40 CHF/EUR ajusté au pouvoir d'achat, ce qui permettra à l'assurance de base d'économiser quelque 240 millions de francs pour l'année à venir. Le Surveillant des prix s'engagera résolument, dans les futures discussions sur le prix des médicaments, en faveur d'une régulation des prix susceptible de favoriser la concurrence, et donc d'abaisser les coûts.

3.1 Comparaison avec les prix pratiqués à l'étranger et taux de change

Les prix des médicaments pris en charge par l'assurance obligatoire sont administrés de manière souveraine par l'Office fédéral de la santé publique (OFSP). Ce dernier publie dans la liste des spécialités (LS) le prix maximal de chaque préparation remboursée par l'assurance de base. L'ordonnance sur l'assurance-maladie (OAMal; RS 832.102) et l'ordonnance sur les prestations de l'assurance des soins (OPAS; RS 832.112.31) règlent la manière dont l'OFSP fixe les positions des prix compte tenu du caractère économique que doivent avoir les prestations financées par l'assurance de base en vertu de la loi sur l'assurance-maladie (art. 32, al.1, LAMal; RS 832.10). Un médicament est considéré comme économique lorsqu'il produit l'effet thérapeutique recherché à un coût aussi réduit que possible (art. 65*b*, al. 1, OAMal). Concrètement, les ordonnances prévoient deux

[2] La marge de tolérance a été abaissée à 2 % par rapport au système APDRG prévoyant 4 % (cf. arrêt du Tribunal administratif fédéral du 13 décembre 2010 concernant les tarifs hospitaliers 2008 de l'hôpital cantonal d'Uri) qui est appliqué sur une base volontaire, selon des règles cantonales différentes et non sur l'entier du territoire. Motif : le système SwissDRG en vigueur sur le plan national augmente sensiblement la comparabilité des valeurs de base calculées, ce qui implique un abaissement de la marge de tolérance.

instruments pour vérifier ce caractère économique: la comparaison des effets thérapeutiques et la comparaison avec les prix pratiqués à l'étranger.

En ce qui concerne la comparaison des effets thérapeutiques, l'OFSP met l'utilité thérapeutique du médicament examiné en regard avec celle de médicaments comparables et fixe un prix adéquat. Cette méthode est utilisée en particulier dans le cas de nouveaux médicaments et de médicaments qui ne sont pas, ou pas encore, autorisés à l'étranger.

D'une manière générale, la comparaison avec les prix pratiqués à l'étranger joue le rôle le plus important dans la fixation des prix. Le réexamen du caractère économique s'effectue tous les trois ans uniquement au moyen de cette méthode. Elle vise à s'assurer que le prix de fabrique des médicaments en Suisse n'est pas plus élevé, en moyenne, que dans des pays avec des structures économiques comparables. Concrètement, l'OFSP évalue le caractère économique d'un médicament en comparant le prix de fabrique suisse avec la moyenne des prix de fabrique en Allemagne, en Autriche, au Danemark, en France, en Grande-Bretagne et aux Pays-Bas. Si le prix de fabrique suisse est trop élevé par rapport à la moyenne des pays comparés, il est ramené au niveau de celle-ci. L'examen du caractère économique porte chaque année sur un tiers des préparations admises dans la LS.

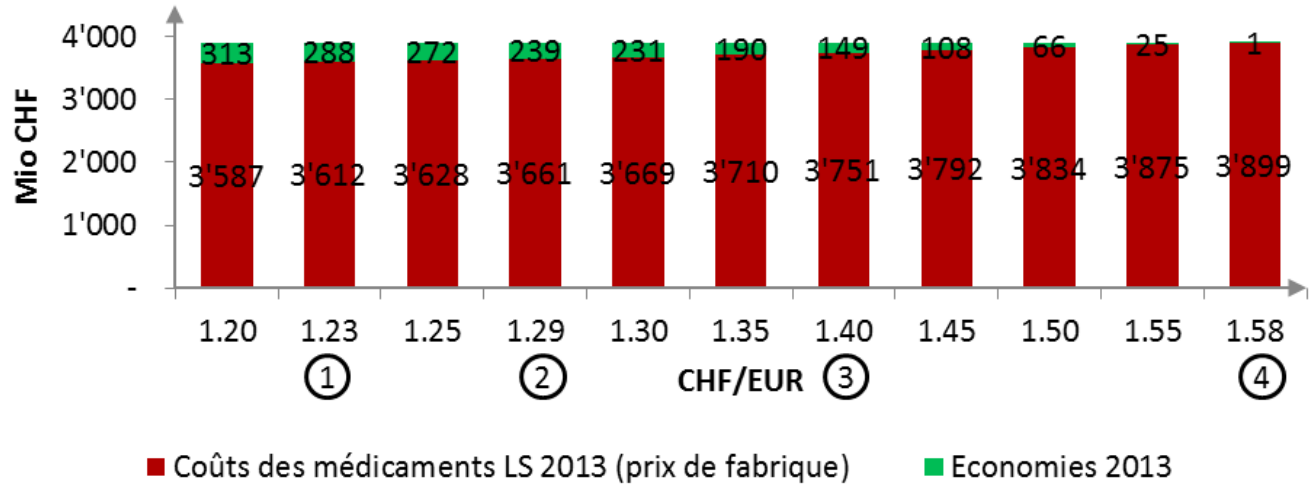
Après qu'il a été renoncé exceptionnellement au réexamen du caractère économique des médicaments en 2010 et en 2011, une comparaison avec les prix pratiqués à l'étranger a été de nouveau effectuée en 2012 pour un tiers des préparations de la LS. Pendant tout ce temps, la plus grande partie des prix de fabrique des médicaments, représentant un groupe de coûts de l'assurance de base d'un montant de 3,9 milliards de francs, restait fondée sur un cours datant de 2009 historiquement surévalué (1,58 CHF/EUR, voir graphique 1: 4)[3]. Rien qu'à cause de ce taux de change et de l'appréciation du franc suisse survenue au cours de ces dernières années, le prix des médicaments de la LS a renchéri de quelque 22 % en Suisse par rapport à l'étranger[4]. Dès lors, il importait de corriger cet état de fait cet été à l'occasion de l'examen du caractère économique des médicaments.

Toutefois, la perspective de baisses de prix substantielles a rapidement rencontré la résistance de l'industrie pharmaceutique. Cette dernière exigea que l'on ne retienne pas le cours moyen annuel effectif de 1,23 CHF/EUR (graphique 1: 1) pour déterminer le prix des médicaments étrangers dans le panier de référence, mais un cours ajusté au pouvoir d'achat situé entre 1,35 et 1,40 CHF/EUR (graphique 1: 3). Avec ce taux de change artificiellement élevé, le prix des médicaments n'aurait diminué que de 150 millions de francs au lieu de 290 millions en se fondant sur le cours nominal. Les efforts de la Surveillance des prix, notamment, ont au moins permis de défendre une solution de compromis avec un cours de 1,29 CHF/EUR (graphique 1: 2)[5].

[3] En 2009, année d'introduction de la comparaison des prix avec l'étranger, les prix de tous les médicaments remboursés par l'assurance obligatoire ont été examinés et évalués à un cours de 1,52 CHF/EUR majoré d'une marge de tolérance de 4 %, soit de 1,5802 CHF/EUR. Depuis 2008, ce niveau n'a plus jamais été atteint sur les marchés financiers.

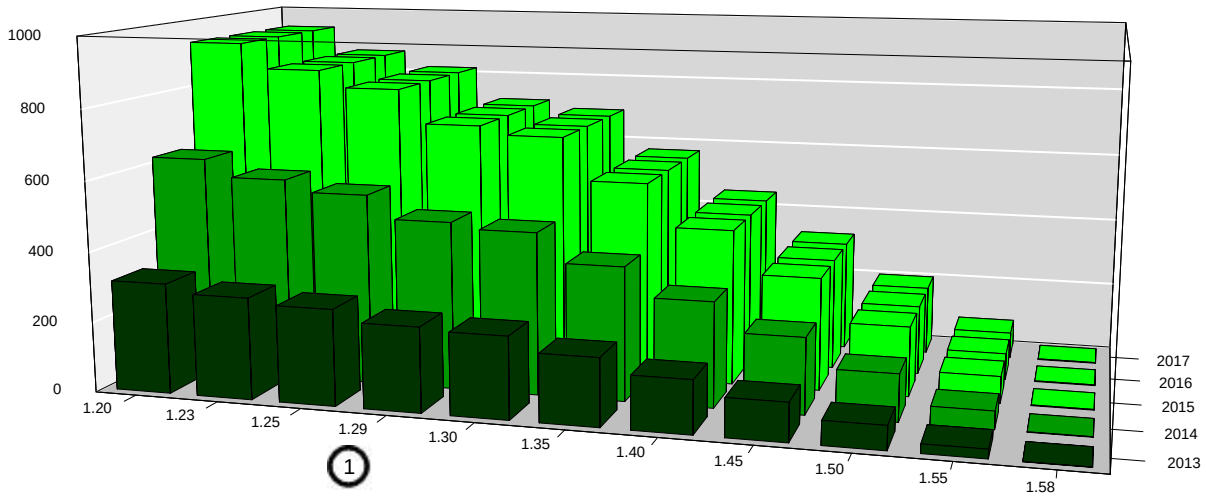
[4] 1 – (taux de change annuel moyen / cours utilisé pour la liste des spécialités) = 1 – (1.23 / 1.58) = 22.2 %.

[5] Ce taux se fonde sur le cours annuel moyen de 1.23 CHF/EUR entre février 2011 et janvier 2012 majoré d'une marge de tolérance de 5 % (1.23 x 1.05 = 1.29).



Graphique 1 : Comparaison des prix avec l'étranger 2012 – discussion du taux de change
Source : présentation originale sur la base des données de l'OFSP

Avec la pratique adoptée par l'OFSP pour le réexamen du prix des médicaments, l'intégralité des gains de change n'est toutefois réalisée qu'avec un retard de plusieurs années. Le graphique 2 reprend les économies présentées dans le graphique 1 pour la période 2013 à 2017, cette fois-ci compte tenu d'un taux de change constant. Seulement un tiers des gains de change existant depuis 2011 (soit environ CHF 240 millions) sera répercuté, en 2013, sur le prix des médicaments. Ce n'est qu'à partir de 2015 que prendra effet l'ensemble des économies annuelles de quelque 720 millions de francs (graphique 2:1)[6]. Indépendamment du cours appliqué, les fabricants profiteront donc pendant des années de la répercussion différée des gains de change découlant de l'appréciation du franc.



Graphique 2 : Economies annuelles entre 2013 - 2017

[6] Le potentiel d'économie annuel total de 720 millions de francs à partir de 2015 est basé sur un cours de 1,29 CHF/EUR.

Le 1er novembre 2012, le prix de quelque 450 des 800 médicaments examinés a baissé. Le 1er décembre, se sont ajouté à ceux-ci 40 médicaments supplémentaires – il y en aura encore dix de plus le 1er janvier 2013. En moyenne, le prix des préparations originales a baissé de 19 %, et celui des génériques correspondants de 22 %. L'ampleur de la baisse correspond donc aux attentes. Toutefois, l'industrie pharmaceutique a contesté six baisses de prix auprès du Tribunal administratif fédéral. Parmi les médicaments faisant l'objet d'un recours, on trouve des préparations importantes telles que le Glivec, un médicament breveté de Novartis contre le cancer admis dans la LS en 2003 qui, avec 30 millions de recettes par an, en est un des poids lourds.

Les 300 médicaments restants sont des médicaments qui ne sont pas autorisés à l'étranger, dont le prix a été baissé d'office par le fabricant, ou qui ont été supprimés purement et simplement de la LS. Dès lors, on peut se demander si les économies annoncées de 240 millions seront effectivement réalisées. Mais il ne sera pas possible d'établir un premier bilan définitif avant la publication de la statistique 2013 des factureurs de santésuisse.

Sur le fond, la Surveillance des prix regrette que la comparaison avec les prix pratiqués à l'étranger ne s'effectue pas sur la base du cours nominal. Elle ne comprend pas pourquoi ce dernier ne devrait pas être appliqué au prix des médicaments. Après tout, aucune autre industrie d'exportation ne bénéficie de telles «subventions». Les variations régionales du prix des médicaments ne s'expliquent pas par des différences de coûts à l'unité, mais reflètent uniquement des différences de pouvoir d'achat entre les pays et les espaces économiques. Pour la Surveillance des prix, le fait que les consommateurs suisses soient discriminés même lorsqu'il s'agit de biens commercialisables dont les prix sont administrés par l'Etat est un signal très problématique dans le contexte de la lutte contre l'îlot de cherté qu'est la Suisse. Malgré tout, elle se réjouit des baisses de prix significatives qui permettront de réduire de manière substantielle en 2013 les coûts des médicaments. Il est important que l'examen du caractère économique soit effectué comme prévu ces deux prochaines années.

3.2 Fixation des prix dès 2015

A l'occasion de la discussion sur le taux de change qui a eu lieu cette année, une vive polémique est née concernant le sens et le but du mécanisme de fixation des prix et sur la question de savoir s'il ne conviendrait pas de le réviser dans un avenir proche. Plusieurs interventions parlementaires ont porté sur le prix des médicaments[7]. En adoptant la motion 12.3342 de sa CSSS et le postulat 12.3614 Schenker, le Conseil national a manifesté le désir de trouver une solution permettant de satisfaire tant l'industrie pharmaceutique, les assureurs-maladie que les associations de consommateurs.

C'est dans ce contexte qu'il convient de replacer les discussions en cours sous l'égide du DFI entre les différentes parties prenantes. S'engageant fermement contre la discrimination systématique des patients suisses en matière de prix, le Surveillant des prix y joue un rôle très actif. Pour lui, il est inacceptable que des taux de change soient adaptés en fonction du pouvoir d'achat, voire que l'on abandonne la comparaison avec les prix pratiqués à l'étranger.

Le Surveillant des prix s'engage pour le renforcement de la concurrence et les incitations à innover. Concrètement, il exige l'introduction, à partir de 2015, d'un système de montant fixe pour les médicaments dont le brevet a expiré et les médicaments brevetés sans innovation. Selon ce système, les fabricants de tels médicaments seraient libres de fixer leurs prix, mais les patients ne se verraient rembourser leurs préparations par l'assurance-maladie sociale que jusqu'à concurrence d'un montant fixe par classe de principes actifs. Contrairement à aujourd'hui, les patients seraient ainsi fortement incités à consommer des médicaments bon marché, ce qui contribuerait à augmenter la part, bien trop basse en Suisse, des génériques, et, d'une manière générale, à mettre sous pression les prix des fabricants. Le désir d'échapper à cette concurrence des prix inciterait ces derniers à développer des innovations authentiques et synonymes, pour le patient, de plus-value thérapeutique. Du coup, cela permettrait de limiter les dégâts financiers provoqués par les produits «me too», qui ne présentent que des développements marginaux sur le plan des agents actifs.

4. Nouveau régime de financement des soins

La Surveillance des prix a, depuis 2009, mis le doigt sur plusieurs problèmes liés à la mise en œuvre du nouveau régime de financement des soins et s'est beaucoup investie pour les résoudre. De nombreuses difficultés demeurent: dans bon nombre de cantons, les dispositions fédérales relatives au financement résiduel manquent de clarté ou sont lacunaires. De surcroît, de grandes marges d'interprétation dans la délimitation entre les soins dispensés au titre de la LAMal[8] et les prestations d'encadrement demeurent. Par ailleurs, il existe des imprécisions dans l'attribution des tâches de surveillance de l'application correcte du droit fédéral. Comme le délai transitoire de trois ans prévu pour l'harmonisation des tarifs et des conventions tarifaires aux contributions, aux prestations de soins fixées par la loi arrivera à échéance à la fin de 2013, la nécessité d'agir se fait plus que jamais pressante.

4.1 Activités de la Surveillance des prix en 2012

La Surveillance des prix est en contact permanent avec les autorités et institutions compétentes pour identifier les problèmes liés à la mise en œuvre du nouveau régime de financement des soins et ébaucher des solutions. Elle a émis de nombreuses recommandations en 2012 à

[7] Citons à titre d'exemple le postulat 12.3396 Bortoluzzi: «Adaptation du système de formation du prix des médicaments», la motion 12.3342 Commission de la sécurité sociale et la santé publique CN: «Nouvelle fixation du prix des médicaments», l'interpellation 12.3373 Frehner: «Modification de l'OPAS et de l'OAMal depuis le 1er mai 2012», ou encore le postulat 12.3614 Schenker: «Revoir le système de formation du prix des médicaments».

[8] Soins selon la loi fédérale sur l'assurance-maladie (LAMal), en particulier les prestations énumérées à l'art. 7, al. 2, de l'ordonnance du DFI du 29 septembre 1995 sur les prestations dans l'assurance obligatoire des soins en cas de maladie (ordonnance sur les prestations de l'assurance des soins ; OPAS ; RS 832.112.31).

l'attention de la Confédération, des cantons et des communes ainsi que des établissements médico-sociaux (EMS), et a fourni des renseignements aux personnes concernées. Par ailleurs, la Surveillance des prix s'emploie, avec tous les acteurs concernés, à garantir une mise en œuvre correcte et uniforme du nouveau régime de financement des soins pour tous les résidents des EMS. Elle formule à cet effet les suggestions suivantes :

- Les différents instruments de saisie des besoins de soins doivent être harmonisés de manière à ce que le résultat ne dépende pas du système utilisé ;
- Les modèles utilisés en matière de calcul des coûts doivent être uniformisés de manière à ce que les coûts totaux effectifs des unités d'imputation relatives à la pension, aux soins et à l'encadrement soient comparables ;
- Il est nécessaire d'établir une délimitation contraignante et harmonisée au plan national entre les soins et l'encadrement ;
- Les autorités compétentes de la Confédération, des cantons et des communes doivent exercer leur devoir de surveillance en vue d'assurer une mise en œuvre correcte du nouveau régime de financement des soins.

Dans un arrêt faisant jurisprudence rendu le 5 mars 2012, le Tribunal administratif fédéral (TAF) a établi que les EMS sont tenus de fournir au Surveillant des prix tous les renseignements voulus et de produire toutes les pièces nécessaires afin que celui-ci puisse examiner si leurs tarifs sont abusifs. Le TAF a ainsi rejeté le recours déposé par un EMS qui contestait l'obligation de renseigner et attaquait la décision du Surveillant des prix prise à ce sujet.

4.2 Réglementation lacunaire du financement résiduel dans les cantons

Aux termes de l'art. 25*a* de la loi fédérale sur l'assurance maladie (LAMal), l'assurance-maladie obligatoire fournit une contribution aux soins qui est définie par la loi, et les coûts des soins qui ne sont pas pris en charge par les assurances sociales ne peuvent être répercutés sur la personne assurée qu'à raison de 21 fr. 60 par jour au plus. La loi confie aux cantons le soin de régler le financement résiduel, c'est-à-dire le financement des coûts des soins lorsque ceux-ci excèdent la somme de la contribution de l'assurance sociale et de la part prise en charge par la personne assurée (ci-après *coûts résiduels*).

Dans le cadre de la mise en œuvre de cette obligation en matière de réglementation, bon nombre de cantons ont fixé une limite supérieure (généralement dénommée *Normkosten* ou *Normdefizit*[9] en Suisse alémanique ; ci-après *coûts normatifs*) pour les contributions publiques aux coûts des soins[10]. Il arrive naturellement que les coûts effectifs des soins dispensés dans certains EMS excèdent les coûts normatifs[11]. Le fait que dans de nombreux cantons aucune disposition d'exécution ne règle le financement de ces coûts de soins effectifs supérieurs aux coûts normatifs (ci-après *coûts résiduels non couverts*)[12] est problématique aux yeux de la Surveillance des prix. Dans ces cas, les soins donnent lieu à des coûts résiduels non couverts dont le financement n'est pas ou pas clairement réglé.

Ces coûts résiduels non couverts ne pouvant être imputés ni aux assurances-maladie ni aux résidents des EMS, il ne reste plus que les EMS, outre les cantons et les communes, pour les financer[13]. La question se pose donc de savoir si l'on doit conclure, puisque le financement des coûts résiduels non couverts n'est pas expressément réglé, à une obligation implicite pour les EMS de prendre en charge ces coûts. C'est ce que pense par exemple le canton de Bâle-Campagne[14], mais aussi le Conseil fédéral[15]. Or cette approche est problématique non seulement sous l'angle juridique[16], mais soulève également des problèmes considérables en termes de mise en œuvre pratique : les EMS ne disposent généralement pas de fonds propres suffisants pour assurer eux-mêmes un financement durable des coûts résiduels non couverts. Répercuter les coûts résiduels non couverts sur les EMS entraîne par conséquent soit la fermeture de ces établissements, soit la facturation de ces coûts aux résidents sous un autre nom que « coûts de soins », comme cela se passe aujourd'hui. Or ni la mise en danger de l'existence des homes ni la facturation des coûts résiduels non couverts aux résidents correspondent à la volonté du législateur[17].

[9] Cf. § 15*c* de la Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Krankenversicherung du canton de Bâle-Campagne (SGS 362) ou § 16*f* de la Pflegegesetz du canton de Zurich (LS 855.1).

[10] Rapport explicatif de l'Office fédéral de la santé publique du 13 août 2012, Mise en œuvre de la loi fédérale sur le nouveau régime de financement des soins du 13 juin 2008 dans les cantons, SGK-N/CSSS-N–10-09. Mise en œuvre du financement des soins, pt 4.2.3.

[11] Cela résulte du fait que les coûts normatifs correspondent généralement à une valeur moyenne qui a été établie dans le cadre d'une comparaison effectuée à l'intérieur du canton.

[12] Cf. p. ex. Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Krankenversicherung du canton de Bâle-Campagne (SGS 362).

[13] L'Office fédéral de la santé publique estime apparemment que le financement résiduel doit en principe être pris en charge par les pouvoirs publics (cf. rapport de l'OFSP du 26 avril 2011, SGK-CSSS-10-09, Mise en œuvre du financement des soins, point 3.2.2.).

[14] Avis de la Direction de l'économie et de la santé du canton de Bâle-Campagne communiqué le 31.10.2012 par écrit à la Surveillance des prix.

[15] Réponse du Conseil fédéral à l'interpellation Weber-Gobet du 14 avril 2011 (11.3447 « Nouveau régime de financement des soins. Exécution lacunaire »).

[16] Reste à savoir si une telle réglementation implicite satisfait aux exigences de la sécurité juridique, et si l'égalité de traitement est garantie entre les EMS, ceux exploités par les pouvoirs publics et les autres.

[17] Voir à ce sujet l'étude du 9 septembre 2011 de la Surveillance des prix intitulée « Probleme bei neuer Pflegefinanzierung – Preisüberwacher ortet dringenden Handlungsbedarf », que l'on peut consulter sur le site internet www.monsieur-prix.admin.ch (disponible uniquement en allemand).

4.3 Délimitation floue entre soins et encadrement

Facturer les soins sous la rubrique « coûts d'encadrement » est possible pour deux raisons :

- Premièrement, parce que plusieurs EMS ne tiennent aucun calcul transparent des coûts par unité d'imputation, bien qu'ils y soient tenus par l'art. 50, en relation avec l'art. 49, al. 7, LAMal, et qu'il est donc quasiment impossible pour les résidents qui voudraient contester la facturation d'apporter une quelconque preuve[18].
- Deuxièmement, en l'absence d'une définition précise de tous les soins dispensés au titre de la LAMal, il est difficile d'attribuer certaines prestations au catalogue des prestations prévu par la LAMal. Selon la Surveillance des prix, ces prestations sont fréquemment considérées, à tort, comme des coûts d'encadrement.

On ne sait pas, par exemple, dans quelle mesure les prestations qui ne sont pas fournies directement aux résidents, principalement dans le domaine administratif et organisationnel, relèvent des soins ou de l'encadrement. Selon l'interprétation choisie, les coûts des soins peuvent présenter une variation allant jusqu'à 25 %. En d'autres termes, c'est une question fondamentale qui touche aux tarifs et dont la portée financière est cruciale pour les résidents concernés. L'Office fédéral de la santé publique (OFSP), qui s'est exprimé à ce sujet à la demande de la Surveillance des prix, estime que les prestations indirectes font partie des soins dispensés au titre de la LAMal, sans toutefois préciser dans quelle mesure. Il en résulte à nouveau une mise en œuvre non uniforme du droit fédéral : le canton de Glaris, par exemple, a décidé de répartir pour moitié les coûts de ces prestations indirectes sur les soins et sur l'encadrement. Dans le canton de Bâle-Campagne, la totalité de ces coûts est imputée aux prestations d'encadrement. Un canton s'est rallié à la position de la Surveillance des prix en constatant que l'obligation relative à la prise en charge des coûts résiduels non couverts reste largement théorique tant qu'il n'y aura pas de directives plus précises sur la manière de déterminer les coûts effectifs des soins dispensés dans un EMS et de les distinguer d'autres coûts, notamment ceux imputables aux prestations d'encadrement.

4.4 Exigences de la Surveillance des prix

Le Surveillant des prix enjoint les cantons à pallier les lacunes dans la réglementation du financement résiduel. Il demande que le droit cantonal prévoie expressément le financement de manière illimitée de tous les coûts résiduels des soins énumérés dans la LAMal, pour tous les EMS enregistrés dans le canton.

Il est indispensable, à ses yeux, de clarifier la distinction qui est faite entre les coûts des soins, les coûts d'encadrement et les coûts de pension. Pour ce faire, il est nécessaire, entre autres, de compléter le catalogue de prestations mentionné à l'art. 7*a*, al. 2, OPAS et de le préciser en vue d'établir clairement et de manière uniforme pour tous les cantons la façon de répartir les prestations qui ne sont pas clairement répertoriées actuellement dans les soins, l'encadrement ou la pension.

Enfin, la Surveillance des prix appelle de ses vœux une harmonisation générale des instruments destinés au calcul des coûts et à la saisie des besoins en soins. Si cette harmonisation n'est pas mise en route d'ici à l'été 2013, la Surveillance des prix estime que le Conseil fédéral doit veiller, en vertu de l'art. 25*a*, al. 3, LAMal, à la mise en place d'un système uniforme.

5. Poste

Le prix des colis envoyés par des particuliers à l'étranger n'a pas subi d'augmentation en 2012. C'est ce qui a été convenu entre le Surveillant des prix et La Poste Suisse dans le cadre d'un règlement amiable. La Poste avait initialement l'intention d'augmenter de quelque 15 % le prix des colis destinés à franchir la frontière. Par contre, les hausses des prestations liées à la réception du courrier (procuration, case postale, demande de réexpédition, sous-adresse), en vigueur depuis le 1er avril 2012, ne se sont pas révélées abusives, la couverture des coûts étant insuffisante. Constatant néanmoins que les bénéfices de la Poste sont confortables, la Surveillance des prix a examiné les tarifs des lettres et des colis du service intérieur. Le résultat de l'analyse fait l'objet de négociations avec la Poste.

La Poste Suisse avait prévu une série d'augmentations de tarifs pour début avril 2012, dont notamment une hausse moyenne de 15 % du prix des colis envoyés par sa clientèle privée à l'étranger, qui aurait engendré un surcroît de recettes de 3,4 millions de francs.

Cette mesure n'est pas entrée en vigueur tout d'abord du fait que les documents nécessaires à l'analyse du Surveillant des prix n'ont pu lui être soumis en temps utile. Par ailleurs, l'examen de la comptabilité par produit – disponible finalement début mai 2012 – a mis en lumière un résultat d'exploitation légèrement positif. Comme le résultat d'exploitation comprend déjà une rémunération adéquate du capital nécessaire à l'exploitation, un résultat d'exploitation positif représente une rémunération trop élevée du capital en question et donc un bénéfice excessif. Forte de ce constat, la Surveillance des prix n'a pas vu la nécessité d'augmenter le tarif des colis envoyés à l'étranger par la clientèle privée. Le Surveillant des prix et la Poste sont donc convenus de ne pas appliquer la mesure tarifaire envisagée. La Surveillance des prix effectue des vérifications supplémentaires concernant d'autres coûts et prix facturés pour l'acheminement des lettres et des colis de Suisse à l'étranger et de l'étranger en Suisse, en raison des incertitudes qui existent quant à leur adéquation.

La Surveillance des prix a reçu, dans les délais, les documents concernant les autres mesures tarifaires prévues pour début avril 2012, dont celle relative à l'introduction d'un prix de produit pour l'élaboration et la gestion des procurations, dont nombre de consomma-

[18] La circulaire du 14.10.2011 de la Direction de la santé du canton de Zurich intitulée « Vorgaben der Gesundheitsdirektion zu Normdefiziten und Rechnungslegung im Jahr 2012 gemäss § 16 bis 18 sowie 22 des Pflegegesetzes » relève, en page 2 : comme les données nécessaires de 2010 ne sont pas disponibles dans la qualité requise, les coûts normatifs pour 2012 doivent correspondre aux coûts normatifs de 2011 augmentés d'un supplément pour le renchérissement, et […] les déficits normatifs être calculés pour 2012.

teurs n'ont guère compris la raison d'être. La Poste exige une procuration pour remettre des lettres recommandées, des colis ou des envois d'argent à une personne représentant le destinataire. Elle fait valoir d'importantes charges administratives et logistiques pour ces procurations, qu'elle se propose de couvrir à l'avenir en prélevant une taxe. Les clients de la Poste doivent désormais s'acquitter d'une somme qui s'élève à 36 francs au guichet et à 24 francs sur l'internet pour établir une procuration.

La Surveillance des prix a examiné cette mesure et les autres mesures tarifaires soumises par la Poste et n'a trouvé aucun élément propre à établir que les prix sont abusivement élevés au sens de la loi fédérale concernant la surveillance des prix. Comme il a fallu procéder à l'examen du prix de la procuration en se fondant sur des données de planification hypothétiques, le résultat est forcément entaché d'incertitudes, raison pour laquelle le Surveillant des prix soumettra ce dossier à un nouvel examen, dès que les premières données chiffrées seront disponibles, c'est-à-dire probablement dans un an.

Du point de vue du consommateur, il existe toutefois, dans certains cas, des solutions de rechange à la procuration. La solution dite de la seconde présentation peut remplacer la procuration durable consignée dans les systèmes de la Poste. Cette dernière envisage en outre d'introduire au printemps 2013 un système basé sur l'internet appelé à gérer l'établissement de procurations occasionnelles. Le Surveillant des prix salue expressément cette démarche, tout en regrettant qu'elle n'ait pas été entreprise plus tôt. Ce système pourrait s'avérer intéressant notamment pour les clients qui ne sont qu'occasionnellement pas en mesure d'aller chercher eux-mêmes les envois recommandés. Il reste également la possibilité, pour le retrait des envois postaux, de faire authentifier une procuration auprès d'un notaire ou, dans certains cantons, auprès des agents de la commune de domicile chargés du contrôle des habitants ou du registre foncier. Ces personnes agréées attestent l'authenticité de la signature de l'auteur de la procuration. Les frais facturés varient d'un canton à l'autre entre 15 et 50 francs.

Certaines de ces mesures tarifaires ont été vivement critiquées par les clients si bien que la Poste s'est vue contrainte d'effectuer des corrections, notamment pour la procuration. Ainsi, la Poste offrira, à partir de début février 2013, une solution de remplacement supplémentaire et gratuite à la procuration, qui permettra d'autoriser un tiers à retirer un envoi désigné précisément.

En revanche, le Surveillant des prix a qualifié d'injustifiée la hausse des prix concernant les lettres recommandées, qui doit recevoir l'aval du Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC). Dans le cadre de son droit de recommandation à l'égard de ce département, le Surveillant des prix s'est dit opposé à cette mesure, arguant que la rentabilité dans le domaine des lettres recommandées est globalement excellente. Le DETEC n'a cependant pas suivi la recommandation de Monsieur Prix.

Enfin, les principaux tarifs des lettres et des colis du service intérieur ont fait l'objet d'un examen approfondi à la fin de 2012. Une première enquête avait déjà été menée en 2009 et avait donné lieu alors à des baisses de prix directes et indirectes de plusieurs centaines de millions de francs. Une nouvelle enquête s'imposait, les gains dans ce domaine logistique de la Poste ayant retrouvé le niveau de l'époque. Les conclusions de la Surveillance des prix sont disponibles et font l'objet de négociations avec la Poste.

6. Télévision par câble

En 2012, le Surveillant des prix a conclu des règlements amiables avec quatre entreprises de téléréseau. La conciliation avec le câblo-opérateur le plus important, upc cablecom, règle en particulier le passage de l'offre de base analogique à l'offre de base numérique. Ce câblo-opérateur s'est engagé vis-à-vis du Surveillant des prix à donner librement accès à 55 chaînes de télévision numériques, dont 19 chaînes en haute-fidélité (HDTV), à partir de 2013, et à mettre à disposition au besoin gratuitement un convertisseur numérique/analogique permettant la réception des programmes avec des téléviseurs plus anciens. En contrepartie, le Surveillant des prix a accepté une augmentation de prix échelonnée de 90 centimes à partir de 2013 et de 60 centimes supplémentaires à partir de 2014. Après plusieurs mois de négociations, des règlements amiables ont pu être également conclus avec trois câblo-opérateurs régionaux dont les prix étaient élevés ; Téléonex SA et Télélancy SA baisseront leurs prix, tandis que Kabelfernsehen Bödeli AG améliorera son offre.

6.1 Règlements amiables avec des câblo-opérateurs régionaux

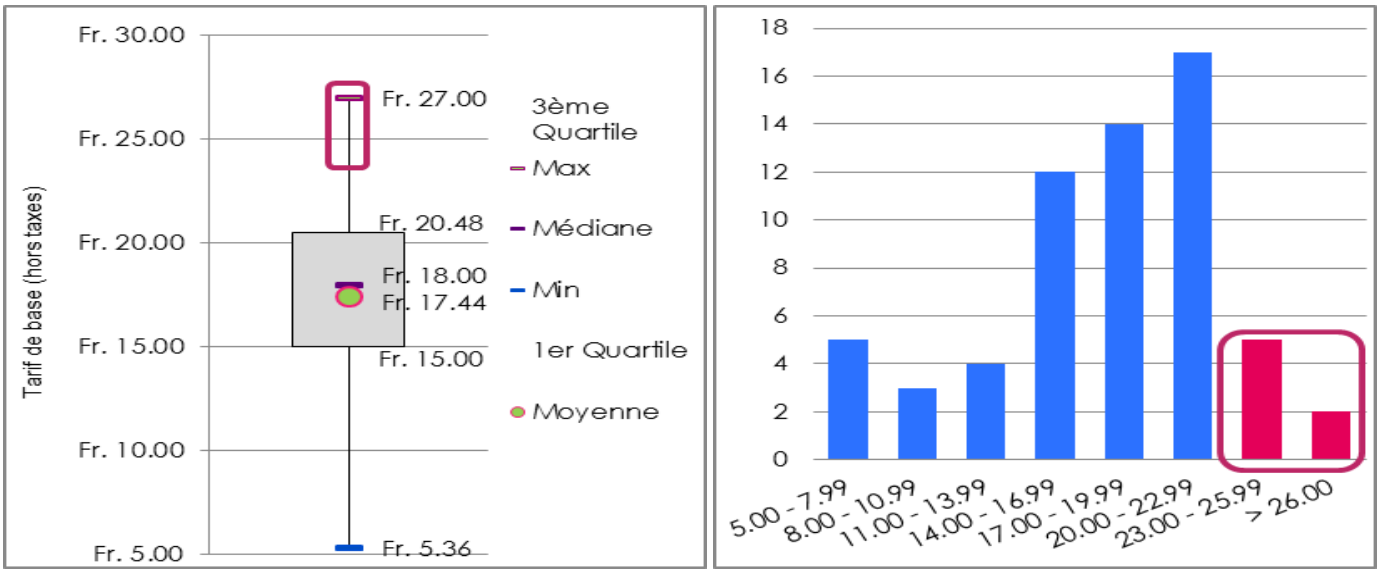
Avec environ 2,8 millions de raccordements, les téléréseaux restent, aujourd'hui encore, la forme la plus répandue de diffusion de la télévision en Suisse. Les téléréseaux couvrent la majorité du territoire suisse, leur utilisation en tant que moyen d'accès à l'offre TV est largement répandue et la connexion à ceux-ci, prévue dans la plupart des habitations, est très simple. Au cours des cinq dernières années, la pénétration de la télévision digitale a fortement progressé grâce au développement des offres des câblo-opérateurs. Quand bien même le secteur est en pleine transition, la Surveillance des prix est d'avis que, ces prochaines années, le téléréseau restera la forme dominante de diffusion de contenus télévisuels et jouera un rôle clef dans l'offre de « service public » en Suisse. Pour cette raison, la Surveillance des prix continue à veiller à ce que les câblo-opérateurs proposent des offres de base attrayantes et à des prix raisonnables.

En octobre 2010, la Surveillance des prix a publié une étude sur les tarifs du téléréseau en Suisse[19], dans laquelle elle présentait une analyse comparative des offres de base proposées par 62 fournisseurs suisses de téléréseau possédant plus de 5000 abonnés. La Surveillance des prix s'est ensuite fixé comme objectif d'évaluer la situation des entreprises qui offrent les bouquets de base les plus chers, afin de comprendre les raisons qui les ont menées à appliquer des prix plus élevés que la

[19] Accessible sur www.monsieur-prix.admin.ch sous Documentation > Publications > Etudes > 2010 > Les tarifs du téléréseau en Suisse.

moyenne, et d'ouvrir, le cas échéant, une enquête pour vérifier s'il existe un abus de prix au sens de la loi fédérale concernant la Surveillance des prix.

La Surveillance des prix a ainsi sélectionné un échantillon d'entreprises de téléréseau présentant un tarif mensuel (hors taxes) égal ou supérieur à 23 francs. Ces entreprises proposaient un prix qui est au moins un tiers plus élevé que le prix moyen de 17,44 francs observé dans l'étude et faisaient partie des 10 % des fournisseurs de téléréseau de plus de 5000 abonnés dont l'offre est la plus chère.



Graphique 3 : Tarif de base mensuel (hors taxes)

L'échantillon des câblo-opérateurs sélectionnés était composé des entreprises suivantes : Cometo AG, GrischaVision AG, Kabelfernsehen Bödeli AG, Télélancy SA, Télémeyrin SA et Téléonex SA. Ayant déjà conclu un accord à l'amiable relatif aux prix du raccordement au téléréseau et à l'offre de base de télévision et de radio analogique et digitale valable jusqu'à la fin 2012[20], l'entreprise upc cablecom n'avait pas été retenue parmi les entreprises évaluées.

Dans une première étape, les entreprises sélectionnées ont eu l'occasion d'expliquer pourquoi leurs prix étaient aussi élevés. Après une première évaluation des informations fournies, la Surveillance des prix a décidé de soumettre les tarifs de Kabelfernsehen Bödeli AG, Télélancy SA, Télémeyrin SA et Téléonex SA à une enquête plus approfondie en procédant à une analyse détaillée des coûts. En avril 2012, upc cablecom a racheté la totalité des actions de Télémeyrin, dont les tarifs ont été ajustés dans le cadre de l'accord à l'amiable entre la Surveillance des prix et upc cablecom.

Sur la base des résultats des analyses de la Surveillance des prix, de l'état financier des entreprises concernées et suite à des négociations qui ont duré plusieurs mois, il a été possible de conclure des règlements amiables avec Téléonex SA[21] et Télélancy SA[22], qui ont débouché sur une réduction du tarif de l'abonnement de base pouvant atteindre jusqu'à 10 %. Le tableau ci-dessous présente le détail des résultats :

[20] Accessible sur www.monsieur-prix.admin.ch sous Documentation > Publications > Règlements amiables > Einvernehmliche Regelung mit upc cablecom.

[21] Accessible sur www.monsieur-prix.admin.ch sous Documentation > Publications > Règlements amiables > Règlement amiable avec Téléonex SA.

[22] Accessible sur www.monsieur-prix.admin.ch sous Documentation > Publications > Règlements amiables > Règlement amiable avec Télélancy SA.

	Jusqu'au 31 décembre 2012	A partir du 1er janvier 2013	Variation mensuelle	Variation annuelle
Téléonex SA				
Abonnement de base individuel	fr. 23.00	fr. 21.50	-fr. 1.50	-fr. 18.00
Abonnement de base collectif	fr. 20.50	fr. 20.00	-fr. 0.50	-fr. 6.00
Télénacy SA				
Abonnement de base individuel	fr. 23.90	fr. 21.50	-fr. 2.40	-fr. 28.80
Abonnement de base collectif	fr. 20.35	fr. 20.00	-fr. 0.35	-fr. 4.20

Tableau 1 : Baisses de tarifs de Téléonex SA et Télélancy SA à partir du 1er janvier 2013

Ces accords concernent environ 17 000 connexions au téléréseau (environ 10 000 chez Télélancy SA et 7000 chez Téléonex SA) et permettront une économie globale annuelle d'environ 200 000 francs à partir du 1er janvier 2013. Le Surveillant des prix s'attend à ce que les propriétaires des immeubles répercutent les réductions des abonnements au téléréseau au niveau des charges annexes au bail.

En ce qui concerne Kabelfernsehen Bödeli AG, la Surveillance des prix a conclu un règlement amiable par lequel le fournisseur de téléréseau de l'Oberland bernois s'engage à améliorer son offre de base sans procéder à une augmentation de prix pendant les trois prochaines années. A partir du 1er janvier 2013, Kabelfernsehen Bödeli AG offrira un bouquet de base composé d'au moins 38 chaînes analogiques, 46 chaînes digitales décryptées et 100 stations de radio digitales. Ses clients n'auront ainsi plus besoin d'aucun instrument supplémentaire et payant (décodeur ou digicard) pour accéder à l'offre de base numérique.

6.2 Règlement amiable avec upc cablecom

Le 12 octobre 2012, le Surveillant des prix a conclu un règlement amiable avec upc cablecom, le plus grand exploitant de réseaux câblés en Suisse. La question de l'appréciation, sur le plan juridique, de la manière dont upc cablecom allait passer d'une offre télévisée de base analogique à une offre de base numérique a été au centre des négociations, qui ont duré plusieurs mois. Le Surveillant des prix a reconnu la nécessité de revoir l'offre de base eu égard à la forte croissance des parts de marché de la télévision numérique ainsi qu'à la concurrence constituée par Swisscom TV. Il soutient le passage à la télévision numérique, plus innovante et comportant des avantages techniques incontestables. En contrepartie, il a exigé une plus-value substantielle pour tous les clients de l'offre radio/TV de base qui passent à la télévision numérique. Cette exigence a été satisfaite par upc cablecom, qui propose désormais un accès facilité et sans frais supplémentaires à 55 chaînes télévisées numériques proposées, lorsque cette option est disponible, en haute définition (HDTV). Par rapport à l'offre de base analogique actuelle, qui continue à proposer 36 chaînes télévisées, les clients bénéficient d'une amélioration de l'offre tant du point de vue quantitatif que qualitatif.

En renonçant à crypter les chaînes télévisées, les opérateurs permettent la réception de programmes numériques sans décodeur (Fr. 4.- par mois) ni module CI+ (Fr. 99.-, taxe unique). Il en résulte une économie d'électricité et le téléviseur peut continuer à être raccordé directement à la fiche de connexion d'upc cablecom. Par ménage, l'entreprise met gratuitement à disposition un convertisseur numérique/analogique qui permet de recevoir la télévision numérique sur les téléviseurs plus anciens ne comportant pas de tuner DVB-C. Des convertisseurs supplémentaires sont proposés au prix de revient.

Compte tenu de ces adaptations de l'offre, qui peuvent être considérées dans l'ensemble comme positives, le Surveillant des prix a jugé acceptable, dans le cadre d'une évaluation globale, l'augmentation du prix du raccordement au réseau câblé. Quant à upc cablecom, cette entreprise a tenu compte des réserves du Surveillant des prix, si bien que l'augmentation prévue du prix de l'abonnement mensuel a été réduite de Fr. 2.20 à Fr. 1.50 et l'augmentation totale du prix échelonnée sur deux ans. Le prix de son abonnement mensuel au réseau câblé s'élèvera à Fr. 24.10 (TVA et droits d'auteur non compris) par mois au maximum à partir du 1er janvier 2013. Pour les années 2014 et 2015, la limite supérieure du prix sera de Fr. 24.70. Le règlement amiable prévoit en outre la possibilité de résilier le raccordement au réseau câblé lors de l'augmentation de prix.

Le raccordement au réseau câblé d'upc cablecom comprendra dès le 1er janvier 2013 un accès internet sans frais pour un débit de 2 Mbit/s. Avec une offre de base incluant un accès à internet proposé sur le marché à un prix à deux chiffres au moment de l'évaluation, cet élément ne pouvait pas être négligé dans l'évaluation globale du prix.

Le règlement amiable entre upc cablecom et le Surveillant des prix entrera en vigueur le 1er janvier 2013 et sera valable jusqu'à fin 2015. Il figure en annexe à cette publication.

7. Télécommunication

La loi sur les télécommunications contient de nombreuses lacunes qui entravent la concurrence et sont la cause de prix surélevés. Les conditions-cadres doivent ainsi rapidement être modifiées afin de garantir aux consommateurs des prix justes et d'inciter les entreprises à investir dans un secteur à fort potentiel. Le Surveillant des prix propose donc de réviser rapidement la loi sur les télécommunications. En attendant, des mesures doivent être prises pour modifier les méthodes de calcul prévues dans l'ordonnance sur les télécommunications.

7.1 Modification de la loi sur les télécommunications (LTC)

Ces dernières années, le Surveillant des prix est intervenu à de nombreuses reprises pour demander une amélioration des conditions-cadres du marché suisse des télécommunications par une révision de la loi. Selon lui, le cadre juridique suisse des télécommunications ne permet pas de garantir des prix concurrentiels et n'offre pas la sécurité juridique nécessaire pour investir dans les réseaux de nouvelles générations. Le Conseil fédéral avait d'ailleurs déjà détaillé dans son rapport sur l'évolution des télécommunications publié en 2010 les lacunes de la loi. Particulièrement importante pour les prix, la méthode de calcul des coûts des produits régulés est contestée par le Surveillant des prix. Elle autorise Swisscom à demander à ses concurrents des prix d'accès au réseau surélevés par rapport à ses coûts effectifs. La non-discrimination des concurrents prescrite dans la loi n'est ainsi pas garantie et la concurrence est faussée. En conclusion de son rapport, le Conseil fédéral avait décidé de ne pas réviser la loi, évoquant notamment une volonté de stabilité du droit, la révision de la loi ayant eu lieu trois années auparavant seulement, c'est-à-dire en 2007.

En mars 2012, le Conseil fédéral a publié un rapport complémentaire sur l'évaluation du marché des télécommunications. Le rapport mentionne l'intention du Conseil fédéral de donner le mandat d'élaborer un projet de consultation relatif à la révision partielle de la LTC dans le courant de cette législature. L'objectif premier serait d'introduire la neutralité technologique dans la LTC. Cependant, les Commissions des transports et des télécommunications du Conseil national et du Conseil des Etats ont décidé d'y aller prudemment. Le Conseil fédéral devrait publier en 2014 un autre rapport complémentaire.

Le Surveillant des prix est d'avis qu'une révision est urgente, surtout en ce qui concerne la régulation de l'accès au réseau. Celle-ci doit être technologiquement neutre, c'est-à-dire qu'elle ne doit pas se limiter à la technologie cuivre qui va bientôt disparaître. Pour les opérateurs tiers et les investisseurs, il est important de connaître dès aujourd'hui les conditions qui leur seront faites par les opérateurs dominant le marché pour accéder à leurs réseaux, sans égard au fait qu'il s'agisse d'un réseau en fibre optique, d'un réseau câblé ou d'un réseau mobile. La révision de la loi doit également modifier la base de calcul des coûts lorsque celle-ci confère à Swisscom un gros avantage sur ses concurrents. L'application de la loi doit également être revue. Aujourd'hui, l'autorité indépendante de régulation du marché des télécommunications, la commission fédérale de la communication (ComCom), ne peut vérifier le respect des règles prévues dans la loi que sur plainte d'un fournisseur de services de télécommunication. Le respect du droit n'est donc pas garanti si les opérateurs ont un intérêt commun à maintenir des prix d'accès élevés, puisqu'il n'y aura pas plainte. De plus, l'expérience montre que les petits opérateurs qui pourraient avoir un intérêt à bénéficier de prix d'accès plus bas renoncent à porter plainte car ils craignent les frais de procédure. Afin de vérifier que les coûts tarifés entre opérateurs sont bien ceux prévus dans la loi, la ComCom doit pouvoir faire baisser d'office les prix d'accès au niveau prévu par la loi.

7.2 Instruments pour améliorer la situation sur le marché de la téléphonie mobile

Le Conseil fédéral a constaté dans son rapport complémentaire de mars 2012 qu'il y a lieu de douter que la concurrence joue sans restriction sur le marché suisse de la téléphonie mobile. Le Surveillant des prix partage cet avis. Manifestement, l'oligopole de l'infrastructure aux mains des trois opérateurs nationaux Orange, Sunrise et Swisscom n'est pas à même de garantir une concurrence des prix efficace sur ce marché. Par lettre du 2 février 2012, le Surveillant des prix a invité le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) à examiner des règles légales qui pourraient régir l'utilisation des réseaux mobiles par des opérateurs qui, à l'image de Coop, Mobilezone, Migros, Lebara ou TalkTalk, ne disposent pas de leur propre réseau (opérateurs nommés « MVNO », pour mobile virtual network operators). En l'absence de réglementation, la latitude dont disposent ces opérateurs dits virtuels pour fixer les prix est tributaire des conditions que leur font Orange, Sunrise ou Swisscom. Une réglementation de l'accès aux réseaux mobiles des opérateurs qui dominent le marché individuellement ou collectivement serait à même de stimuler la concurrence sur le marché de la téléphonie mobile. Le Surveillant des prix estime par conséquent qu'il serait indiqué d'intégrer à la révision de la loi une évaluation des règles régissant l'accès aux réseaux mobiles, règles qui pourraient s'appliquer en cas de dysfonctionnement du marché.

7.3 Modifications de l'ordonnance sur les télécommunications (OST)

En attendant de modifier la LTC, des mesures doivent être prises concernant les méthodes de calcul prévues dans l'ordonnance sur les télécommunications. Dans sa réponse à l'Interpellation Lombardi en novembre 2011, le Conseil fédéral s'est engagé à soumettre une proposition de révision de l'OST en automne 2012. Cette volonté de changement de l'ordonnance faisait notamment suite à un arrêt du tribunal administratif fédéral du 8 avril 2011 qui mettait en évidence l'inégalité de traitement entre Swisscom et ses concurrents et précisait que c'était au Conseil fédéral d'adapter en conséquence la méthode de calcul des coûts réglée dans l'OST. Le Surveillant des prix est favorable à une révision de l'ordonnance.

7.4 Tarifs de l'itinérance internationale

La Surveillance des prix reçoit beaucoup de plaintes de consommateurs au sujet du prix des communications mobiles, et en particulier de l'itinérance internationale. Elle a donc publié sur son site Internet une note de synthèse sur les prix de l'itinérance internationale[23]. Les mesures envisagées par le Surveillant des prix pour baisser les prix du roaming consistent à poursuivre sur la voie de l'accord bilatéral pour réguler les tarifs de gros, à soutenir la mise en place du mécanisme d'interruption des dépenses pour éviter le choc de la facture et à comptabiliser les appels à la seconde et le téléchargement de données au kilo-octet par seconde.

La Surveillance des prix propose également d'étudier l'effet sur les consommateurs suisses de la mesure européenne de vente séparée du roaming. En juillet 2012, l'Union Européenne a révisé sa régulation afin de supprimer le manque de concurrence et augmenter le choix du consommateur. Des mesures structurelles sont prévues pour s'assurer que le marché est ouvert à différents types de fournisseurs, ainsi que pour permettre au consommateur de contracter l'itinérance comme un service séparé. Ces deux mesures entreront en vigueur en 2014. La Surveillance des prix suivra avec intérêt les impacts de la mesure de vente séparée du service de roaming dans l'UE sur les consommateurs suisses. Il conviendrait d'analyser si les suisses pourront contracter des abonnements avec des opérateurs à l'étranger pendant leur voyage, et le cas échéant comment. Les éventuelles barrières devront être identifiées et supprimées.

En Suisse, une intervention parlementaire particulièrement importante dans le domaine du roaming a été acceptée par le Conseil national par 181 voix contre 5 le 20 septembre 2011. Il s'agit de la motion d'Ursula Wyss « Halte aux tarifs de mobile prohibitifs à l'étranger ». Elle doit encore être traitée au Conseil des Etats en janvier 2013. Cette motion demande au Conseil fédéral de fixer des plafonds tarifaires applicables à tous les opérateurs de téléphonie mobile. Si aucun changement ne se produit dans les prix du roaming, le Surveillant des prix considère qu'il convient d'appliquer cette solution unilatérale.

7.5 Facturation du raccordement d'abonné

En 2012, le Surveillant des prix a remis une prise de position au tribunal administratif fédéral concernant le calcul de la déduction qui intervient dans le prix de la facturation du raccordement à l'abonné. Cette déduction est octroyée par Swisscom aux fournisseurs alternatifs lorsque ceux-ci facturent eux-mêmes le raccordement téléphonique à leurs clients finaux. Le service «Facturation du raccordement d'abonné» offre aux concurrents de l'opérateur historique la possibilité de facturer à leurs clients finaux des services de télécommunication pour le raccordement d'abonné et les services qui y sont associés. Le client final du concurrent ne reçoit ainsi plus qu'une seule facture pour le raccordement d'abonné et les communications. Le tribunal administratif fédéral devait juger la hauteur de la déduction que Swisscom doit garantir aux fournisseurs alternatifs lorsque ceux-ci assument eux-mêmes les tâches de facturation et de recouvrement du raccordement.

Selon le Surveillant des prix, la déduction d'environ Fr. 1.40 par mois accordé par Swisscom à ses concurrents pour la facturation du raccordement était trop petite. Il est convaincu que les coûts pour la distribution, la facturation et le recouvrement du raccordement sont largement plus élevés. Une déduction pour la facturation du raccordement à l'abonné trop petite minimise la marge des fournisseurs alternatifs et ainsi leur compétitivité. La baisse de la demande de ce service pourrait en résulter. Le Surveillant des prix a proposé que la déduction accordée aux concurrents qui facturent eux-mêmes le raccordement à l'abonné inclue les coûts de marketing de Swisscom. Ainsi, le prix de ce service de facturation diminuerait pour les concurrents. Le tribunal administratif fédéral a finalement estimé que, étant donné que la volonté du législateur ne ressort pas clairement dans le matériel à disposition, la ComCom devait suivre de manière stricte l'énoncé de l'OST. Celle-ci ne mentionne que la déduction des coûts liés à la facturation, c'est-à-dire les coûts administratifs et non les coûts de revente. Néanmoins, grâce à l'intervention du Surveillant des prix, Swisscom ne facture plus les taxes au guichet postal, qui représentent un coût lié à la facturation et ne doivent pas être pris en charge par les concurrents.

8. Marché de l'électricité - stratégie énergétique 2050

Durant l'année 2012 le Conseil fédéral a peaufiné sa stratégie de sortie du nucléaire. Dans une première phase, une panoplie d'instruments doit être déployée dans le but particulier de promouvoir les énergies renouvelables et à d'accroître l'efficacité énergétique. Le Conseil fédéral a annoncé clairement les mesures prévues à court terme et ouvert parallèlement la discussion sur une taxe d'incitation ou une éventuelle réforme fiscale écologique visant à concrétiser, dès 2020, les objectifs de la stratégie énergétique. Si la Surveillance des prix fait montre d'ouverture eu égard au tournant énergétique, elle est toutefois particulièrement attentive aux effets d'aubaine traditionnellement induits par les encouragements et les subventions. Elle a résolument rejeté l'augmentation de l'indemnisation des gestionnaires de réseau, déjà réalisée par voie d'ordonnance. Elle juge l'incitation à investir résultant de cette mesure trop faible par rapport aux coûts.

8.1 Sortie du nucléaire

L'accident de réacteur survenu à la centrale nucléaire de Fukushima, au Japon, a entraîné un revirement dans la politique énergétique. Les risques que représentent les centrales nucléaires ont été réexaminés suite à la catastrophe et à la pression de la rue et des milieux politiques; une autre perception prévaut aujourd'hui. Les exigences de sécurité relatives aux installations actuelles ont été renforcées et la construction de nouvelles centrales nucléaires en Suisse, de toute façon controversée, n'est pas envisageable dans les prochaines années. La volonté manifestée par le Conseil fédéral le 25 mai 2011 de sortir du nucléaire a été jugée logique par une large par-

[23] www.monsieur-prix.admin.ch > Thèmes > Infrastructure > Télécommunication > Communications à l'étranger : Note de synthèse 2012.

tie du Parlement et de la population, même si elle doit s'accompagner d'une certaine hausse des prix de l'électricité.

La stratégie énergétique 2050 présentée et concrétisée progressivement par le Conseil fédéral ne porte pas exclusivement sur la sortie du nucléaire, mais englobe les principaux agents énergétiques. Façonner l'avenir lointain implique de réfléchir à des scénarios fondés sur des prévisions diverses plus ou moins étayées. La Surveillance des prix salue le fait que, malgré les grandes incertitudes entourant les prévisions, une vision d'ensemble à long terme a été retenue. Les objectifs exposés afférents à la future composition de l'énergie écoulée (mix énergétique) ainsi qu'aux économies escomptées permettent une discussion sur les conditions-cadre à créer et les instruments de mise en œuvre de la nouvelle politique énergétique. Cette discussion doit avoir lieu maintenant afin d'assurer la sécurité en matière de planification exigée par le secteur énergétique.

8.2 Subventions et prescriptions versus taxes d'incitation

Si les mesures de mise en œuvre de la stratégie énergétique prévues jusqu'en 2020 s'appuient, dans une large mesure, sur les stratégies et instruments actuels de promotion de l'efficacité énergétique et des énergies renouvelables, elles prévoient de les compléter et de les développer. Les subventions et les prescriptions sont des éléments fondamentaux. A compter de 2020, celles-ci devraient être complétées ou remplacées par des taxes d'incitation et, le cas échéant, par une réforme fiscale écologique d'envergure. Le Conseil fédéral précise expressément que le premier train de mesures ne permettra pas d'atteindre les objectifs visés.

L'articulation en deux volets de la stratégie énergétique est compréhensible sous l'angle de la mise en œuvre politique. Même si la théorie économique prônait la perception d'une taxe d'incitation sur les combustibles fossiles au nom de l'efficacité et de l'efficience, son introduction ne serait guère envisageable à court terme. D'une part, la taxe d'incitation pose de nombreux problèmes de mise en œuvre que seul la discussion politique est susceptible de résoudre. L'un d'eux a trait à l'utilisation des recettes de la taxe et à la manière dont ces dernières doivent être reversées à la population et à l'économie. D'autre part, l'expérience enseigne que les systèmes de bonus ou les systèmes récompensant un certain comportement sont bien mieux accueillis sur le plan politique que les instruments qui punissent financièrement un certain comportement (malus). C'est pourquoi, ces derniers ne sont déployés la plupart du temps que si les autres ont failli. La Surveillance des prix estime dès lors judicieux qu'une discussion relative au premier train de mesures ait lieu, si l'on valide l'objectif d'introduire, dès 2020, une taxe d'incitation ayant le moins d'incidence possible sur la quote-part de l'Etat.

8.3 Mesures prévues jusqu'en 2020

Même si l'axe principal du premier train de mesures n'est pas remis en cause, il importe d'examiner les différentes mesures sous l'angle des coûts et de l'efficacité. Le soutien financier apporté à l'assainissement des bâtiments et aux installations photovoltaïques privées entraîne des effets d'aubaine à ne pas négliger. On en vient à subventionner des investissements que le maître d'ouvrage aurait de toute façon effectués par conviction écologique et/ou pour des raisons financières. Il faut en particulier éviter cette dernière approche. La Surveillance des prix va examiner d'un œil critique la forme concrète que revêtent les mesures et identifier les effets d'aubaine découlant du déploiement d'instruments politiques inefficaces.

L'accent a été mis en 2012 sur la révision de l'ordonnance sur l'approvisionnement en électricité (OApEl), qui doit déjà concrétiser un premier maillon essentiel du premier train de mesures, à savoir l'encouragement des investissements dans les réseaux électriques. Il est prévu de donner une nouvelle base à l'indemnisation des gestionnaires de réseau tout en l'augmentant. A cet effet, la méthode prévue dans l'OApEl pour calculer le plafond autorisé du coût du capital des réseaux électriques a été révisée. La rémunération plus élevée qui en découle pour le capital propre et le capital tiers investis dans les réseaux électriques doit inciter à opérer des investissements supplémentaires dans ces derniers. La Surveillance des prix a analysé en détail cette mesure au vu de son impact considérable sur les prix (augmentation annuelle de quelque 200 millions de francs des rétributions de l'utilisation du réseau) et l'a finalement rejetée sous la forme proposée. Elle redoute d'importants effets d'aubaine. Les réflexions ayant guidé ses conclusions sont précisées ci-après.

8.4 Augmentation du coût pondéré du capital (WACC) pour les réseaux électriques ?

Pas d'indices probants que les investissements effectués sont trop faibles

Personne ne conteste qu'il est nécessaire d'entretenir et de rénover périodiquement les réseaux électriques pour pérenniser une sécurité élevée de l'approvisionnement. Le développement de ces réseaux sera de toute façon nécessaire du fait de l'augmentation de la population. Le virage énergétique, qui prévoit le développement des énergies renouvelables et une production décentralisée, implique la refonte des réseaux et du système énergétique. Il va falloir procéder à des investissements et il est difficile, par essence, d'en chiffrer le montant.

Il serait faux de déduire de cette incertitude que les investissements actuels sont insuffisants. Aucun indice n'étaie cette assertion. Selon la Commission fédérale de l'électricité (ElCom), les investissements dans les réseaux ont représenté 1,5 milliard de francs[24] en 2011. Ceci, avec une valeur résiduelle cumulée des réseaux de 19 milliards de francs. Même si un certain besoin de rénovation est avéré, le volume d'investissement de 1,5 milliard de francs n'est pas le signe d'investissements

[24] Aline Clerc, Commission fédérale de l'électricité, présentation du 16 novembre 2012 dans le cadre du Forum ElCom.

insuffisants. Il n'y a par conséquent pas urgence à augmenter l'indemnisation des gestionnaires de réseau.

Gains plus élevés, investissements supplémentaires ? – L'incidence des obstacles aux investissements a été négligée

L'augmentation du coût pondéré du capital conduit, à conditions par ailleurs égales, à une augmentation des gains des gestionnaires de réseau de l'ordre de 200 millions de francs par an, qu'ils sont libres d'employer comme bon leur semble. Une certaine incitation à investir naît certes du fait que de nouveaux investissements dégagent un meilleur rendement. Il n'est pas nécessaire pour autant d'augmenter le rendement calculé sur des réseaux électriques anciens qui, sur le plan comptable, sont parfois déjà totalement amortis. L'augmentation du coût pondéré du capital pour les réseaux existants ne crée pas, ou tout au plus de manière indirecte et diffuse, d'incitation à investir.

On le sait, et cela n'est pas contesté, des projets d'extension ou de construction de lignes électriques prévus ne peuvent pas être réalisés pour l'instant compte tenu des procédures d'autorisation et des résistances politiques. Ce n'est donc pas l'absence de financement qui retarde ces projets. Leur réalisation ne saurait être hâtée quand bien même les attentes en termes de rendement seraient plus grandes.

La réglementation actuelle est favorable aux investissements et exclut les pertes

La réglementation cost-plus actuelle des réseaux électriques est très favorable aux investissements. Les investissements d'extension et de remplacement augmentent les coûts imputables, même si les consommateurs n'en retirent pas une utilité directe. Un risque de surinvestissement (*goldplating*) existe.

Si la demande d'électricité n'évolue pas comme prévu au moment des investissements dans le réseau ou connaît un fléchissement conjoncturel, les gestionnaires de réseau n'en sont pas affectés. La loi autorise ces derniers à compenser les pertes par des rétributions plus élevées de l'utilisation du réseau, et à obtenir les rendements prévus par la réglementation. La Surveillance des prix a critiqué le fait que cette répercussion des risques commerciaux ne soit pas analysée de manière plus détaillée dans le projet de révision et passe foncièrement inaperçue.

Critique de l'étude d'IFBC

La nouvelle méthode de détermination du coût pondéré du capital se fonde sur une étude de la société de conseil IFBC AG, une étude qui présente plusieurs points faibles. Les trois points, évoqués ci-après faussent systématiquement le calcul basé sur les données du marché du coût pondéré du capital pour les gestionnaires de réseau.

1. Comme indiqué, l'étude ne tient pas suffisamment compte des spécificités de la réglementation du marché suisse de l'électricité. Il faudrait au moins intégrer dans l'évaluation globale le fait que des risques importants sont reportés par l'entreprise sur les consommateurs. Idem pour le fait que les gestionnaires de réseau ont pu réaliser des gains importants liés au niveau élevé du franc pour l'année tarifaire 2009 grâce à l'introduction de la loi sur l'approvisionnement en électricité.
2. L'augmentation massive de l'offre de courant électrique issu de l'énergie éolienne et photovoltaïque en Allemagne a fait chuter la rentabilité des investissements réalisés dans les centrales à gaz ou à charbon étrangères, ainsi que les recettes que les distributeurs d'énergie suisses tirent du commerce d'électricité issue de l'accumulation par pompage. Cela peut prétériter la solvabilité des entreprises concernées. Les coûts de refinancement plus élevés qui en résultent se rapportent toutefois à la production et au commerce, et ne doivent pas être imputés aux réseaux. L'étude ne tient pas compte de cette donne et admet par conséquent une prime de risque d'insolvabilité trop élevée.
3. La méthode employée essaie de compenser les variations de rendement des gestionnaires de réseau en introduisant des limites inférieures et supérieures pour différents paramètres. Conséquence: une fois de plus, on répercute le risque de l'entreprise sur les consommateurs. De plus, le niveau élevé des limites inférieures se traduit par une rémunération minimale généreuse qu'on ne peut pas observer sur le marché. Un rendement de l'obligation de la Confédération inférieur à 250 points de base qui sert, dans le modèle de base, d'évaluation de la composante du taux d'intérêt sans risque, est exclu, bien que la valeur effective 2012 ait oscillé entre 50 et 60 points de base. Pour une autre composante du modèle, à savoir la prime de risque de marché, la moyenne était, selon l'IFBC, de 4,6 %[25] durant de longues années. La limite inférieure de 4,5 % retenue par IFBC est très proche de la moyenne à long terme, tandis que la limite supérieure à 5,5 % en est relativement très éloignée. Depuis 1973, la prime de risque de marché s'est située 18 fois en dessous de 4,5 %, valeur à laquelle le modèle situe la limite inférieure[26]. En revanche, la limite supérieure du modèle, soit 5,5 %, n'a été qu'une seule fois effleurée durant la même période. Il en résulte une distorsion systématique en faveur des fournisseurs. L'IFBC ne fournit pas de justification scientifiquement probante pour les limites supérieure et inférieure.

Augmentation attendue des rétributions de l'utilisation du réseau

Outre le changement de méthode, l'arrivée à échéance de la disposition transitoire de l'art. 31*a* OApEl, qui prévoyait une réduction du WACC de 1 % compte tenu de l'augmentation des prix de l'électricité en 2009, entraîne une nouvelle hausse de l'indemnisation des réseaux électriques de quelque 80 à 100 millions de francs par an. D'autres hausses de prix sont attendues suite à

[25] IFBC : *Risikogerechte Entschädigung für Netzbetreiber*, 27 avril 2012, présentation dans le cadre du groupe de travail OApEl, p. 20.

[26] IFBC : *Risikogerechte Entschädigung für Netzbetreiber*, 27 avril 2012, présentation dans le cadre du groupe de travail OApEl, p. 20.

l'arrêt de principe du 3 juillet 2012[27] du Tribunal fédéral et à l'arrêt subséquent du 7 novembre 2012 du Tribunal administratif fédéral. Ces arrêts permettent aux gestionnaires de réseau d'activer les investissements d'années antérieures qui ont été financés par les coûts d'exploitation, et de les faire valoir de nouveau vis-à-vis du régulateur comme coûts de capital. L'impact de cette décision sur les rétributions de l'utilisation du réseau ne pourra être évalué que lorsqu'un grand nombre de gestionnaires de réseau auront exploité la marge de calcul supplémentaire que leur confère la législation, et adapté leurs tarifs en conséquence.

Conclusions

Compte tenu de tous ces éléments, le Surveillant des prix estime qu'il n'y a pas lieu – et encore moins urgence – d'octroyer un rendement plus élevé aux gestionnaires de réseau. Par ailleurs, il est dommageable pour la prévisibilité du cadre réglementaire que des pans du compromis politique obtenu en 2008 soient remis en cause pour la deuxième fois déjà sans qu'il y ait examen parallèle d'autres points faibles de la loi sur l'approvisionnement en électricité.

9. Tarifs du gaz

La comparaison des prix du gaz publiée depuis septembre 2011 sur le site internet de la Surveillance des prix lui a permis de déterminer les entreprises aux prix les plus élevés et de soumettre les prix de 5 d'entre-elles à une analyse plus approfondie. Ces analyses confirment en grande partie les résultats de l'enquête menée en 1997 sur les prix du gaz et mettent en évidence l'importance croissante des prix de l'accès au réseau dans un marché en cours de libéralisation ainsi que de la méthode de calcul de ces prix.

9.1 Analyse des cas

Sur la base de la comparaison de prix publiée sur son site internet, la Surveillance des prix a choisi de soumettre les tarifs des entreprises suivantes à une analyse plus approfondie: Les *Services industriels de la ville de Moudon*, les «*Technische Betriebe» de Glaris,* les «*Industrielle Betriebe» d'Interlaken*, *VO Energies SA* et *Regiogaz SA.*

Dans le cas des **Services industriels de Moudon**, la Surveillance des prix a dû constater l'absence de comptabilité analytique. Par conséquent, les coûts engendrés par le service du gaz ne sont pas répertoriés de manière exhaustive. Par exemple, seule une partie des intérêts versés à la commune pour le capital mis à disposition charge le secteur gaz. Ainsi, les Services industriels ne sont pas en mesure de fixer des tarifs du gaz basés sur les coûts et les recettes. Bien que les tarifs actuels soient en vigueur depuis plusieurs années, la Surveillance des prix n'a pas été en mesure d'exclure leur caractère abusif. Elle a demandé à la commune de Moudon d'introduire, aussi rapidement que possible, une comptabilité analytique permettant un calcul adéquat des tarifs. La Surveillance des prix prévoit de réexaminer les tarifs du gaz de la ville de Moudon à une date ultérieure.

Dans le cas des **Technische Betriebe Glarus** (TBG), la Surveillance des prix a pris acte de plusieurs éléments poussant les prix vers le haut. Tout d'abord, le réseau des TBG est relativement vieux et donc cher à l'entretien. De plus, pour obtenir du gaz, les TBG ont dû se raccorder à différents réseaux qui leur facturent chacun une taxe d'accès. Cette accumulation de taxes d'accès au réseau (pancaking) renchérit le prix final du gaz. D'un autre côté, les TBG, en cas de bon résultat, en font profiter leurs clients en leur accordant des rabais. Cette manière de faire est administrativement plus simple et plus économique que la modification fréquente des tarifs, laquelle demande l'accord de l'autorité compétente. Dans ce cas, le fait que les tarifs soient élevés n'a pas suffi pour déclarer les tarifs des TBG abusifs au sens de la loi sur la surveillance des prix (LSPr). Selon les informations fournies par les TBG, un nouveau calcul des tarifs devrait avoir lieu en 2013, sur la base des règles introduites au premier octobre 2012 par l'association suisse de l'industrie du gaz (ASIG). La Surveillance des prix se réserve le droit de réexaminer les tarifs des TBG à ce moment.

Avec l'augmentation des tarifs entrée en vigueur en 2012, les **Industrielle Betriebe Interlaken** ont rejoint la liste des entreprises dont les prix du gaz sont parmi les plus chers**.** Cette augmentation correspondait à la répercussion sur les clients de la hausse des prix des fournisseurs. Comme pour les TBG, le fait de se situer à la fin de la chaîne de distribution et de ne pas pouvoir accéder directement au réseau du distributeur régional renchérit le prix d'achat du gaz. Par ailleurs, la structure défavorable du réseau des IBI (relativement peu de gWh vendus par km de réseau) pousse également les coûts vers le haut, tout comme le fait que cette entreprise dessert avant tout des ménages et ne compte pas d'industries parmi ces clients. Dans ces conditions, et après analyse des comptes des IBI, la Surveillance des prix n'a pas jugé les tarifs de cette entreprise comme abusifs au sens de la loi sur la surveillance des prix.

VO Energies SA : Suite à l'analyse de la documentation envoyée par VO Energies SA, la Surveillance des prix a décidé de renoncer à poursuivre l'analyse des prix du gaz facturés par VO Energies. En effet, même en appliquant les standards de la Surveillance des prix pour le calcul des amortissements[28] et du taux de rétribution d'utilisation du réseau (WACC)[29], les résultats des derniers exercices ne fournissent pas d'indice d'abus de prix.

Le 28 juin 2012, la société VO Energies SA a été créée. Cette nouvelle entité prend en charge toutes les activités liées au secteur du gaz, précédemment traitées par la Société Electrique du Châtelard SA. La Surveillance des prix se réserve le droit d'effectuer une nouvelle évalua-

[27] Arrêt du 3 juillet 2012 du Tribunal fédéral (2C_25/2011) et arrêt du 7 novembre 2012 du Tribunal administratif fédéral (A 2583/2009).

[28] Amortissements calculatoires selon la méthode de la SPr : amortissement linéaire sur une durée de 50 ans sur la valeur d'achat de l'infrastructure du gaz.

[29] La Surveillance des prix calcule le taux du WACC sur la base de la méthodologie décrite dans le rapport « Le marché suisse du gaz et la rétribution de l'utilisation du réseau », accessible sur www.monsieur-prix.admin.ch sous Documentation > Publications > Etudes et analyses > 2011.

tion des tarifs du gaz dès que les chiffres d'une ou plusieurs périodes comptables de la nouvelle société seront disponibles.

Regiogaz SA gère la distribution de gaz dans la région jurassienne. Cinq communes lui ont confié l'approvisionnement en gaz de leurs clients. Même si les réseaux restent la propriété de chaque commune, les consommateurs bénéficient tous du même tarif. La Surveillance des prix a contacté les 5 communes concernées (Delémont, Courrendlin, Courroux, Courtetelle et Rossemaison) et leur a adressé un questionnaire complet devant permettre d'apprécier la situation. Les communes ont délégué à Regiogaz SA la compétence de lui répondre. Regiogaz, ne disposant pas des informations nécessaires, a à son tour chargé un bureau spécialisé d'effectuer ce travail et de calculer un timbre conforme aux nouvelles règles de la branche (NEMO). Les premiers résultats sont attendus pour la fin de l'année 2012.

9.2 Constatations et perspectives

Tout comme en 1997, Swissgas et les sociétés régionales importent le gaz sur la base de contrats à long terme avec les fournisseurs et producteurs étrangers et le revendent à leurs clients sur la base de contrats de partenariat prévoyant la facturation au prix coûtant.

En 1997, la Surveillance des prix avait constaté que plus le nombre d'intermédiaires entre la société régionale et le consommateur final était élevé, plus le prix était élevé. Dans la perspective de la libéralisation du marché du gaz, ce problème semble s'être encore intensifié puisque l'on assiste à la création de sociétés entièrement vouées au transport régional ou local du gaz. Depuis le premier octobre 2012, quelques gestionnaires de réseaux calculent leurs taxes d'accès au réseau du gaz selon la méthode développée par la branche (Verbändevereinbarung). Cette méthode fixe, notamment, les valeurs à prendre en considération pour le calcul des amortissements, la durée de vie des installations et le taux d'intérêt à appliquer aux infrastructures. Sur ce dernier point, la Surveillance des prix a exprimé son avis, l'an dernier déjà (cf. note de bas de page 29). L'utilisation de cette méthode est toute récente. Ses effets ne peuvent donc pas encore être évalués. Néanmoins, la Surveillance des prix a déjà eu connaissance d'augmentations de prix justifiées par la nouvelle méthode de calcul. La Surveillance des prix envisage, l'an prochain, d'analyser les conséquences sur les prix de la nouvelle méthode de calcul et d'intervenir auprès des entreprises concernées si elle le juge nécessaire.

10. Transports publics

Le Surveillant des prix et l'Union des transports publics (UTP) se sont mis d'accord, dans le cadre d'un règlement à l'amiable, sur une hausse réduite des prix à partir du 8 décembre 2012. L'accord porte sur une hausse plus modérée que prévue du tarif normal (T600), des abonnements demi-tarif, des abonnements généraux de 2e classe et des cartes journalières et représente, pour les clients du rail, une « économie » d'environ 34 millions de francs sur deux ans. Le Surveillant des prix a également dû se pencher sur les modifications légales en cours au titre de la Réforme des chemins de fer 2, plusieurs des propositions discutées dans ce cadre remettant en effet en question sa compétence dans le dossier des transports ferroviaires. Finalement le Parlement a renoncé à limiter les compétences du Surveillant des prix en matière d'examen des tarifs.

10.1 Adaptation des tarifs dans le domaine du trafic direct

Début février 2012, l'UTP a annoncé pour décembre 2012 une hausse des prix moyenne de 6,5 % dans le domaine du trafic direct. Cette hausse des prix relativement élevée découle de l'augmentation du prix du sillon par la Confédération, qui exige une contribution plus importante des usagers des transports publics.

Selon une enquête réalisée en 2007 par l'EPF (en collaboration avec CFF-Cargo), le prix minimal couvrait 47 % des coûts marginaux normatifs d'utilisation du sillon, c'est-à-dire des coûts directement imputables à un parcours. En tenant compte de la contribution de couverture prélevée uniquement sur le transport des personnes et pas sur le transport de marchandises, le taux de couverture grimpe à 69 %. Le trafic de personnes longues distances, qui génère un chiffre d'affaires important, couvrait vraisemblablement déjà les coûts marginaux normatifs (compte tenu de la contribution de couverture) avant la hausse ou, à tout le moins, avait un taux de couverture des coûts marginaux normatifs très élevé.

Indépendamment de cela, l'ordonnance pertinente[30] prévoit des augmentations de recettes du sillon pour le trafic longues distances deux fois plus importantes que pour le trafic régional. Bien que le prix du sillon ne devrait représenter qu'une participation aux coûts, il apparaît clairement que l'on cherche à profiter ici de la propension élevée à payer des voyageurs. Les augmentations du prix du sillon décidées en 2011 et en vigueur à partir de 2013 visent à prélever de manière ciblée les bénéfices excessifs du trafic longues distances des CFF. Or, si le trafic longues distances des CFF peut supporter lui-même une partie de cette augmentation par une réduction du bénéfice, le trafic régional, fortement subventionné, est, quant à lui, contraint de répercuter la hausse des coûts.

Désormais, la Confédération facture un prix du sillon plus élevé pendant les heures de pointe que pendant les heures creuses. Sur ce point, le Surveillant des prix tenait à ce que les clients qui voyagent rarement aux heures de pointe soient moins fortement touchés par la hausse des prix. Cette volonté se reflète principalement

[30] Cf. Ordonnance sur l'accès au réseau ferroviaire, RS 742.122.

dans la moindre augmentation (3 % au lieu de 4 %) des billets au tarif normal de 2e classe (6,5 % au lieu de 7 % pour les billets de 1re classe), dans l'abandon de la hausse des prix des cartes 9 heures ainsi que dans l'augmentation modérée du prix des abonnements généraux qui sont indiscutablement moins utilisés aux heures de pointes. Il a également été convenu que les prix des abonnements demi-tarif et des autres abonnements généraux de 2e classe soient majorés dans une moindre mesure.

En outre, il a été convenu que l'UTP propose d'ici à fin 2013 des solutions autres que l'abonnement général actuel pour offrir des prix intéressants pendant les heures creuses et attirer de nouveaux clients en dehors des heures de pointe. Une meilleure utilisation des capacités des trains pendant les heures creuses doit contribuer à couvrir les coûts élevés et à réduire la nécessité d'augmenter les prix à l'avenir.

En limitant l'augmentation des prix des billets au tarif normal et en fixant les prix pour deux ans, le Surveillant des prix a, grâce au règlement à l'amiable conclu le 12 juillet 2012 avec l'UTP, permis d'éviter aux usagers des transports publics une majoration démesurée des tarifs. Il contribue ainsi à ce que les mesures tarifaires ne diminuent pas trop fortement l'attrait des transports publics.

Les détails des mesures tarifaires figurent dans le règlement amiable publié en annexe.

10.2 Révision de la loi sur le transport des voyageurs

Les compétences du Surveillant des prix en ce qui concerne l'examen des tarifs des transports publics ne seront pas rognées. Lors de la session de printemps 2012, le Conseil des Etats a, dans le cadre des délibérations relatives à la Réforme des chemins de fer 2, finalement suivi le Conseil national et renoncé à son intention première de contraindre, dans la loi sur le transport des voyageurs[31], le Surveillant des prix à accepter les objectifs de bénéfices assignés au secteur public. Si la primauté avait été donnée aux objectifs de bénéfices du propriétaire, il serait devenu très difficile, pour le Surveillant des prix, de procéder à une surveillance indépendante des tarifs[32].

Ces dernières années, les CFF ont, en raison d'une croissance plus élevée que prévue, régulièrement dépassé les objectifs de bénéfice fixés. Or c'est justement le moment qu'a choisi le Conseil fédéral pour passer d'un objectif de bénéfice, formulé en des termes généraux dans les objectifs stratégiques des CFF et d'une manière compatible avec la formulation de la loi sur la surveillance des prix, à des objectifs de bénéfice chiffrés. Ceci a eu pour effet que les objectifs de bénéfices ont été constamment revus à la hausse par le Conseil fédéral sans tenir compte des principes de la politique de concurrence énoncée dans la loi sur la Surveillance des prix.

Suite à la décision du Parlement du printemps 2012, les compétences du Surveillant des prix en matière d'examen tarifaire n'ont pas été restreintes. Il est malgré tout devenu plus difficile, pour le Surveillant des prix, de lutter contre les prix surfaits sur certains parcours étant donné que le nouvel art. 15 de la loi sur le transport des voyageurs dispose que les prix peuvent être fixés non seulement en fonction des coûts, mais aussi en fonction de la demande et que les subventions croisées sont admises au sein d'un même secteur. Le prix du sillon permettant déjà un subventionnement croisé du trafic régional et du trafic des marchandises par le trafic longues distances, la mission du Surveillant des prix qui consiste à protéger les clients de prix excessifs n'est pas facilitée.

11. Frais bancaires pour les suisses résidant à l'étranger

Les taxes et les frais de gestion des comptes bancaires en Suisse des clients résidant à l'étranger diffèrent considérablement d'un établissement à l'autre et la concurrence semble fonctionner. La Surveillance des prix est arrivée à cette conclusion après avoir questionné 32 instituts financiers en Suisse, suite à la réception de plusieurs plaintes, notamment une de la part de l'Organisation des Suisses à l'étranger (OSE), selon lesquelles plusieurs banques suisses appliquent des prix discriminatoires pour les frais de gestion de comptes bancaires de citoyens suisses vivant à l'étranger. A la fin du mois d'août 2012, plus de la moitié des banques sondées n'appliquaient aucun frais supplémentaire aux clients domiciliés hors Suisse. Il n'est cependant pas à exclure que d'autres banques en viennent également à facturer des frais supplémentaires à leurs clients résidant à l'étranger. Il appartient ainsi aux clients de comparer les coûts et les frais des différentes banques et de choisir l'offre présentant le meilleur rapport qualité/prix.

Durant l'année 2012, la Surveillance des prix a reçu plusieurs plaintes, notamment une de la part de l'Organisation des Suisses à l'étranger (OSE), selon lesquelles, depuis quelque temps, plusieurs banques suisses ont successivement introduit des prix discriminatoires pour les frais de gestion de comptes bancaires de citoyens suisses vivant à l'étranger. Selon ces plaintes, des frais importants seraient perçus automatiquement, même en l'absence d'une quelconque activité sur le compte et indépendamment du pays de résidence.

La Surveillance des prix a ainsi décidé d'évaluer la situation des frais facturés par les banques suisses pour les comptes de personnes domiciliées à l'étranger afin d'obtenir un aperçu général de l'offre de services bancaires aux suisses à l'étranger et a adressé un questionnaire à un échantillon d'instituts financiers suisses composé par l'ensemble des banques cantonales, la Banque Coop, la Banque Migros, BSI SA, le Crédit Suisse, PostFinance, la Raiffeisen, UBS et Valiant.

11.1 Les frais de gestion de comptes bancaires des clients domiciliés à l'étranger

L'analyse des informations que les 32 instituts questionnés ont adressées à la Surveillance des prix révèle qu'à la fin août 2012, plus de la moitié des instituts

[31] RS 745.1

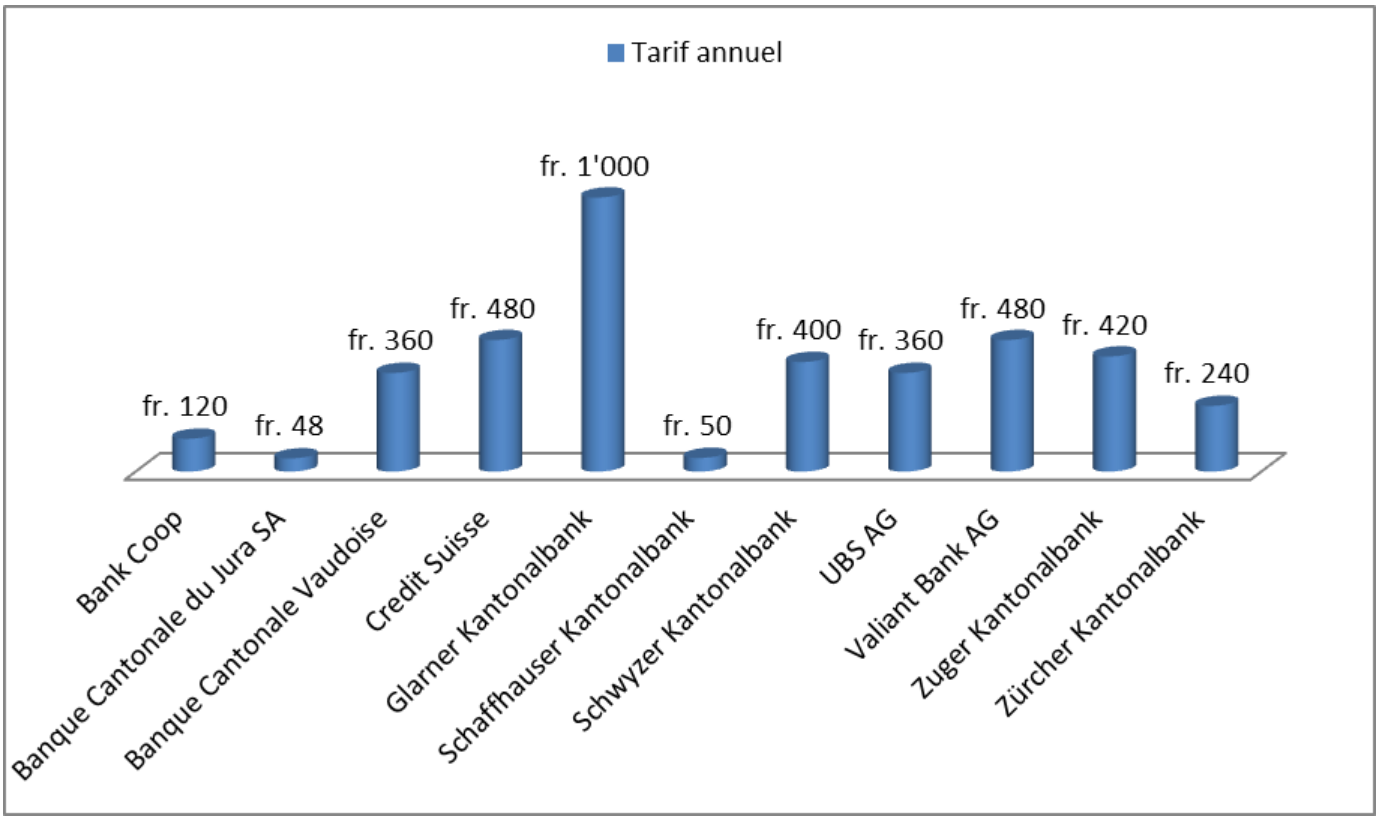
[32] Cf. Rapport annuel 2011 du Surveillant des prix, DPC 2011/5, p. 751 ss.

n'appliquaient aucun frais supplémentaire aux clients domiciliés à l'étranger[33].

La Banque Cantonale de Berne et PostFinance avaient annoncé leur intention d'introduire de nouveaux frais pour ce type de clients. On ne peut malheureusement pas exclure que cette tendance s'étende à autre banques. 15 des 32 instituts questionnés appliquaient déjà des frais supplémentaires à leurs clients domiciliés en dehors de la Suisse. A ce propos, la Surveillance des prix a remarqué que les structures tarifaires variaient beaucoup d'un institut à l'autre tant au niveau des montants réclamés qu'au niveau des règles d'application.

La majorité des banques qui facturaient des frais supplémentaires aux clients résidant hors des frontières suisses appliquaient un tarif identique (« flat fees ») pour tous les clients domiciliés à l'étranger. Ces frais variaient énormément d'un établissement à l'autre puisqu'ils étaient compris dans une fourchette allant de 48 francs par an (Banque Cantonale du Jura) à 1'000 francs par an (Glarner Kantonalbank). Les règles d'exemption à ces charges étaient également loin d'être homogènes. Certaines banques ne comptabilisaient pas de frais supplémentaires aux clients domiciliés à l'étranger avec un dépôt supérieur à un certain seuil (dès 10'000 francs à la Banque Cantonale de Schaffhouse jusqu'à 1'000'000 de francs chez Crédit Suisse) ou pour les clients en dessous d'un certain âge (de 18 ans à la Banque Cantonale de Zurich à 25 ans à la banque Coop). D'autres banques exemptaient certaines catégories de clients (par exemple les détenteurs d'un crédit hypothécaire ou de construction ou les clients avec un mandat de gestion) là où d'autres exonéraient certains types de comptes (comptes de libre passage, comptes épargne 3ème pilier, comptes de garantie pour la location d'un appartement ou comptes épargne-cadeau). La Surveillance des prix a aussi observé que la Banque Cantonale Vaudoise exonérait les clients domiciliés à l'étranger qui avaient un lien avéré avec la Suisse (par exemple Suisses résidant à l'étranger, frontaliers salariés par une entreprise suisse ou bénéficiaires d'une rente AVS). Le graphique 4 compare le niveau des « Flat fees » facturés annuellement aux clients domiciliés à l'étranger.

[33] Liste des instituts financiers qui ne facturent pas de frais supplémentaires aux clients domiciliés à l'étranger : Appenzeller Kantonalbank, Banca dello Stato del Canton Ticino, Banque Cantonale de Fribourg, Banque Cantonale de Genève, Banque Cantonale du Valais, Banque Cantonale Neuchâteloise, Basler Kantonalbank, Berner Kantonalbank (jusqu'au 30 septembre 2012), BSI SA, Graubündner Kantonalbank, Luzerner Kantonalbank AG, Nidwaldner Kantonalbank, Obwaldner Kantonalbank PostFinance (jusqu'au le 31 décembre 2012), St. Galler Kantonalbank AG, Thurgauer Kantonalbank et Urner Kantonalbank.



Graphique 4 : « Flat fees » appliqués aux clients domiciliés à l'étranger

Trois banques offraient une structure tarifaire pour les clients résidant à l'étranger qui varie selon le pays de domicile : la Banque Cantonale d'Argovie, la Banque Cantonale de Bâle Campagne et la banque Migros. La banque Migros exemptait les clients résidant dans les pays voisins de la Suisse (Allemagne, Autriche, France, Italie et Liechtenstein) et appliquait une taxe réduite aux clients résidant dans les pays de l'OCDE (60 francs par an au lieu de 120 francs par an). La Banque Cantonale d'Argovie offrait un tarif réduit de moitié aux clients résidant en Allemagne (180 francs par an au lieu de 360 francs) et un tarif doublé aux clients domiciliés dans les 70 pays, qui selon le « Corruption Perception Index » de Transparency International, sont soumis à des risques juridiques et de réputation accrus. Enfin, la Banque Cantonale de Bâle Campagne offrait des conditions de faveur aux clients résidant en France et en Allemagne (gratuit au lieu de 250 francs pour les clients sans un compte titres et 250 francs par an au lieu de 500 francs avec un compte titres).

La Surveillance des prix a exclu la banque Raiffeisen de son observation, parce que le prélèvement des frais n'était pas homogène sur l'ensemble de ses succursales en Suisse. Depuis peu, le siège central conseille à ses succursales de charger des frais supplémentaires aux comptes de personnes résidant à l'étranger. Chaque banque locale Raiffeisen peut toutefois définir de manière autonome sa structure tarifaire, y compris les charges pour les clients domiciliés à l'étranger.

11.2 Les arguments des banques suisses

La majorité des banques a relevé qu'il existe des risques juridiques et de réputation ainsi que des exigences réglementaires liés aux activités financières transfrontalières réalisées avec les clients résidant en dehors de la Suisse. Ces contraintes supplémentaires nécessiteraient d'importants investissements en termes de connaissances juridiques, d'infrastructure technologique et logistique, mais aussi de formation des collaborateurs. De plus, en raison des réglementations liées à la prévention du blanchiment d'argent ainsi qu'aux opérations financières transfrontalières, les banques doivent effectuer des contrôles accrus sur les comptes des personnes résidant à l'étranger. Elles ont notamment à s'assurer que les fonds virés correspondent au but pour lequel le compte a été ouvert.

Les conflits légaux avec des autorités étrangères pourraient causer des dommages importants à la réputation des banques suisses et plus globalement à l'ensemble de la place financière suisse. Des contentieux légaux sérieux pourraient même causer la perte de la licence bancaire.

Dans la plupart des cas, les tarifs appliqués par les banques ne montrent pas une relation claire de causalité avec les coûts générés par les comptes des clients domiciliés à l'étranger. En effet, plus une relation bancaire est complexe, plus le support juridico-réglementaire devient lourd et, par conséquent, plus sa gestion devrait être onéreuse. Un portefeuille de titres devrait par exemple générer plus de travail et plus de frais par rapport à un compte dépôt sans titres. Malgré l'existence de ce lien, la majorité des banques appliquent des « flat

fees » à tous leurs clients résidant hors des frontières Suisse, indépendamment des charges réelles inhérentes à chaque relation bancaire. La Surveillance des prix a remarqué que la Banque Cantonale de Bâle Campagne était la seule banque qui, dans une certaine mesure, respectait le principe de causalité en appliquant des tarifs plus faibles aux clients sans compte titres.

A noter encore qu'en fonction de l'entrée en vigueur des accords fiscaux avec l'Allemagne, le Royaume-Uni et l'Autriche, il n'est pas exclu que d'autres banques soient amenées à facturer des frais supplémentaires aux résidents de ces pays pour le travail occasionné. La même question pourrait également se poser avec les clients domiciliés aux Etats-Unis.

11.3 Avis de la Surveillance des prix

La Surveillance des prix admet que les comptes des résidents à l'étranger peuvent occasionner des charges supplémentaires difficilement quantifiables. Néanmoins, notamment pour des Suisses résidant à l'étranger, un compte bancaire en Suisse est souvent indispensable. Cela dit, l'existence de solutions non-discriminatoires et non-majorées ou adaptées aux besoins de ces compatriotes ayant un lien étroit avec notre pays est réjouissante. Dès lors, il est de la responsabilité de chacun de trouver la solution idéale pour sa situation particulière.

Aujourd'hui, la Surveillance des prix constate que, d'une part, les taxes et les frais des services offerts par les banques diffèrent considérablement d'un établissement à l'autre et que la concurrence semble fonctionner. Elle ne dispose par ailleurs pas d'indice permettant d'affirmer que les frais de gestion des comptes bancaires des personnes résidant à l'étranger découlent d'un accord entre banques.

En situation de concurrence, il appartient donc aux clients de comparer les coûts et les frais des différentes banques et de choisir l'offre présentant le meilleur rapport qualité/prix. Une intervention du Surveillant des prix ne serait possible que si les clients ne disposaient d'aucune possibilité de substitution raisonnable et d'aucune marge de manœuvre. La Surveillance des prix ne peut que rendre les citoyens suisses qui résident à l'étranger attentifs au fait qu'il existe en Suisse des banques qui n'appliquent pas des frais supplémentaires aux comptes des clients domiciliés à l'étranger[34] et des banques qui appliquent une structure tarifaire telle que celle de la Banque Cantonale Vaudoise, qui exonère les clients ayant un lien avéré avec la Suisse des charges appliquées aux clients résidant à l'étranger.

[34] Cf. note de bas de page 33.

12. Tarifs des notaires

Depuis 2009, date du dernier rapport de la Surveillance des prix sur l'état de la situation en matière d'émoluments notariaux, les cantons de Neuchâtel et d'Argovie ont modifié leurs tarifs et le Grand Conseil tessinois devrait traiter au début 2013 le projet de révision préparé par le canton. Le Surveillant réitère sa demande de corrections tarifaires aux autorités genevoises, vaudoises et valaisannes, cela principalement sur la base de la hausse des prix immobiliers. Il considère par ailleurs aussi comme trop élevé les tarifs bernois et jurassiens.

12.1 Quelques rappels

Suite à l'étude comparative[35] des émoluments cantonaux de notaires effectuée en 2007, des modifications de tarifs sont intervenues à Zurich, à Glaris ainsi qu'en Valais concernant la constitution de gages immobiliers. Dans l'état des lieux de novembre 2009[36], il était fait part des révisions tarifaires en cours en Argovie, au Tessin et à Neuchâtel et des décisions des autorités cantonales genevoises, vaudoises et valaisannes de ne rien entreprendre malgré des émoluments notariaux largement supérieurs à la moyenne. Depuis lors, les cantons d'Argovie et de Neuchâtel ont modifié leurs tarifs. Le message de l'autorité cantonale tessinoise concernant la révision de la loi sur le notariat devrait être traité par le Parlement au début 2013. Par contre, rien n'a changé dans les cantons de l'arc lémanique. Or, l'accélération de la hausse des prix immobiliers dans cette région est un motif de baisse des émoluments pour les transactions immobilières. Enfin, en dépit des corrections tarifaires de 2002 et 2006, la rémunération des notaires bernois pour les actes de vente reste problématique.

12.2 Tarifs révisés à Neuchâtel et en Argovie et proposés au Tessin

Ces cantons connaissent le notariat libre dans lequel le notaire exerce une charge officielle, mais à son propre compte. Les cantons principalement romands, appliquant ce modèle, se révèlent plus chers que ceux connaissant le notariat mixte ou étatique.

Canton d'Argovie

Le Surveillant des prix s'est prononcée sur la révision de la loi sur le notariat et du tarif. En 2011, le Parlement argovien s'est rallié à ses recommandations en renonçant aux augmentations importantes des émoluments fixes proposées pour les authentifications et en particulier, **en réintroduisant dans la loi la possibilité pour le notaire de facturer des émoluments inférieurs au tarif fixé,** possibilité qui avait été supprimée par la Cour suprême du canton. Cette liberté donnée au notaire avait été introduite dans la loi au début des années nonante à la suite d'une intervention de la Surveillance des prix. Si la recommandation de réduire le tarif horaire maximum

[35] Tarifs cantonaux de notaires – Comparaison des émoluments pour l'instrumentation de différents actes, sur www.monsieur-prix.admin.ch > Documentation > Publications > Etudes et analyses 2007.

[36] Examen comparatif des émoluments des notaires – situation actuelle, novembre 2009, rapport aussi publié sur le site Internet.

de Fr. 300.- à Fr. 250.- n'a pas été reprise, le Parlement a par contre décidé de supprimer le tarif horaire minimum de Fr. 180.-, ce qui augmente la marge de manœuvre du notaire et accroît la concurrence.

Canton de Neuchâtel

La décision du gouvernement neuchâtelois de revoir la loi cantonale sur le notariat et de réviser l'arrêté fixant le tarif des émoluments des notaires a été prise à la suite de l'enquête comparative de 2007. Il a été procédé à une analyse approfondie des différents projets de modifications tarifaires. Le point de vue de la Surveillance des prix, pour l'essentiel, a été repris par l'autorité cantonale. Le nouvel arrêté fixant le tarif des émoluments des notaires mentionne expressément les recommandations des 26 janvier et 2 décembre 2011. En sus de la baisse de 12 % du barème des ventes, le nouvel arrêté, en renonçant aux honoraires tarifés, en établissant une meilleure différenciation entre activités relevant du ministère rétribuées avec l'émolument et celles ressortant du mandat rémunérées avec l'honoraire, en revoyant à la baisse les adaptations des émoluments minimums, est conforme aux recommandations.

Le premier projet prévoyait, en plus des émoluments, des honoraires tarifés et obligatoires pour diverses démarches. L'émolument étant dû au notaire pour son activité d'officier public et les affaires ne relevant pas de son ministère rémunérés sur la base du mandat, soumis à concurrence, les honoraires obligatoires équivalaient à restreindre encore plus le peu de concurrence dans un domaine d'activité ou le prix relève principalement du monopole. La Surveillance des prix a donc recommandé d'y renoncer.

Concernant les émoluments minimums, consciente qu'un montant de Fr. 20.- ou Fr. 50.- n'est aujourd'hui plus suffisant pour couvrir les coûts minimums engendrés par une instrumentation, la Surveillance des prix a cependant estimé qu'un quadruplement de l'émolument n'était pas sans problème. Demande a donc été faite de les réexaminer et de les adapter à la hausse effective des coûts, en tenant compte de tous les paramètres tels que la complexité accrue des actes, etc. qu'elle n'est pas en mesure de juger.

Tout en considérant comme un pas important la baisse de plus de 12 % du tarif pour les transactions immobilières, la Surveillance des prix proposa, aux fins de relativiser le niveau encore élevé du tarif, une correction supplémentaire en direction du barème fribourgeois voire d'envisager d'autres solutions telles que l'introduction d'un barème différencié entre haut et bas du canton ou la possibilité du notaire d'appliquer un tarif inférieur. L'autorité a décidé de renoncer pour des raisons politiques à une application pondérée du barème selon les zones géographiques et d'en rester à sa proposition de baisse afin de ne pas prétériter encore plus les notaires n'exerçant pas sur le littoral, le nouveau tarif impliquant déjà pour eux une réduction de revenu entre 18 et 29 %.

Canton du Tessin

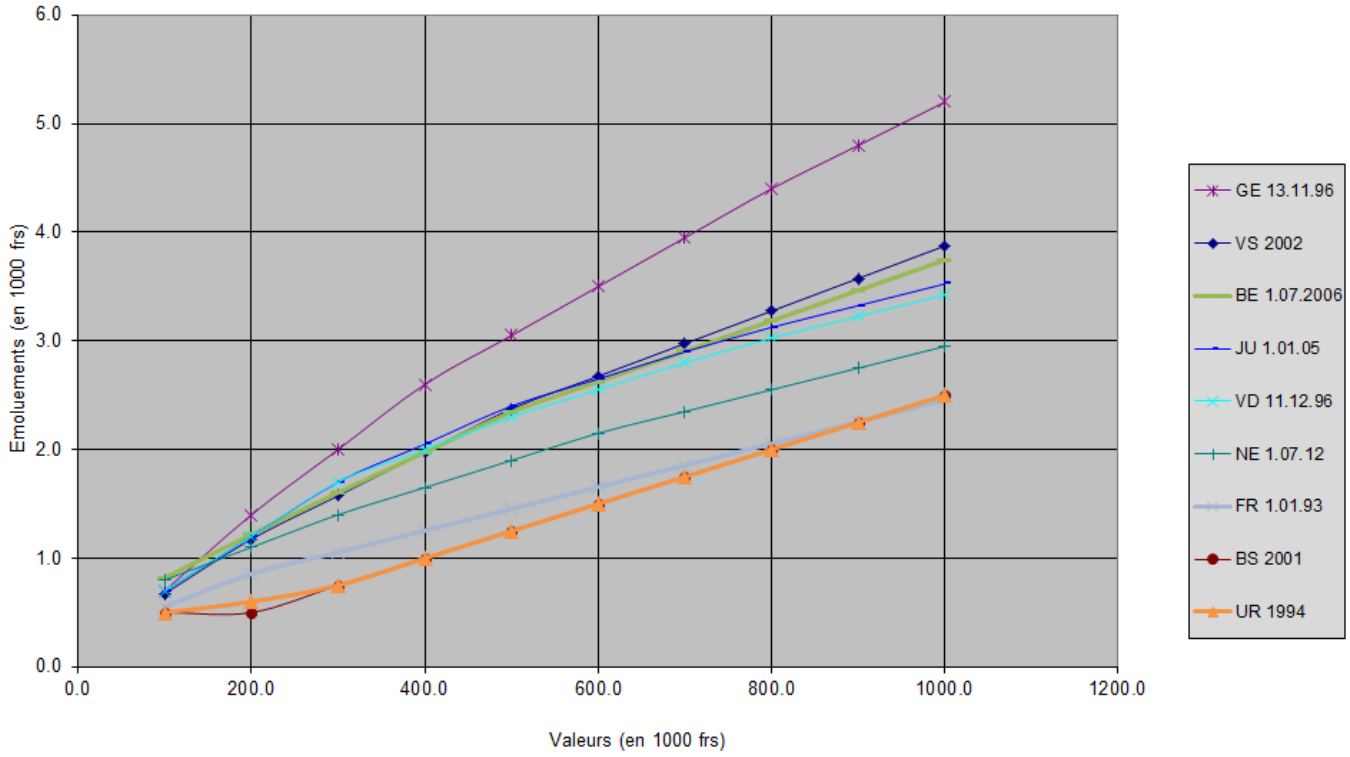
Une commission cantonale chargée de procéder à un examen intégral de la législation notariale a été créée par le Conseil d'Etat à la suite de l'enquête comparative de 2007. Dans le message relatif à la loi sur le notariat publié sur le site Internet du canton[37] il est prévu le maintien du principe du tarif maximum (cf. art. 1, al. 5 de la loi). Des prix inférieurs aux émoluments fixés dans le tarif peuvent être facturés par le notaire, lui permettant ainsi de prendre en compte aussi bien la situation du marché que la charge effective de travail. Une certaine concurrence est ainsi créée. La révision de la loi prévoit aussi une baisse du barème proportionnel (cf. art. 5) applicable aux actes pour lesquels on peut déterminer la valeur (actes immobiliers, constitution de sociétés, etc.). L'émolument minimum pour le barème précité et pour d'autres actes tels que protêt, authentification de signature, etc. est augmenté. La Surveillance des prix a recommandé en son temps au Grand Conseil tessinois d'approuver la révision de la loi sur le tarif des notaires.

La commission du Parlement a auditionné le groupe de travail ayant élaboré le projet de loi. La discussion de la loi devant le Parlement, plusieurs fois reportée en raison d'autres priorités, devrait être traitée durant le 1er trimestre 2013.

12.3 Cantons à tarifs notariaux toujours trop élevés

Le graphique ci-après montre que les émoluments pour les transactions immobilières dans les cantons de Genève, Vaud, Valais, Jura et Berne sont non seulement les plus élevés de Suisse mais s'avèrent aussi nettement supérieurs à ceux des cantons connaissant le même modèle de notariat. Invoquant des motifs que le Surveillant des prix ne partage pas, ces cantons n'ont pas suivi sa recommandation. La hausse des prix immobiliers et d'autres facteurs l'incite à réitérer sa requête de correction tarifaire.

[37] www.ti.ch/CAN/SegGC/comunicazioni/GC/odg-mes/pdf/6492m.pdf



Graphique 5 : Comparaison des émoluments pour les ventes immobilières

Canton de Berne

Le tarif 2006 des notaires bernois prévoit un émolument minimum, moyen et maximum par tranche de valeurs (Fr. 100'000, 200'000, …). Dans l'étude comparative de 2007, l'émolument moyen a été pris en considération, le tarif des notaires se révélant ainsi parmi les plus élevés. La prise en compte de l'émolument minimum génère une baisse moyenne du tarif de plus de 21 % pour les ventes immobilières. Considérant que le cadre tarifaire introduit une concurrence entre les notaires et compte tenu en outre des propos du Président de l'Association bernoise des notaires selon lequel les clients peuvent demander des offres à plusieurs notaires et choisir le meilleur marché, la Surveillance des prix renonça en 2009 à considérer le tarif comme trop élevé et à demander dès lors son adaptation.

Dans son rapport « Evaluation de la révision totale des émoluments des notaires » du 16 mars 2010 à l'attention du Grand Conseil, le Conseil-exécutif mentionne, contrairement à ce qui précède, que les notaires doivent en principe facturer la valeur moyenne, que des exceptions vers le bas et vers le haut ne sont admissibles que si le temps consacré s'éloigne notablement du temps usuellement nécessaire au traitement d'une transaction normale, que cette consigne est respectée, les notaires facturant la valeur moyenne dans trois-quarts des affaires.

Dans sa proposition de rejet de la motion Bhend demandant la suppression de l'émolument minimum et le remplacement de l'émolument proportionnel par un émolument en fonction du travail effectué, motion rejetée par le Grand Conseil en septembre 2011, le Conseil-exécutif mentionne entre autre que le Surveillant des prix a dorénavant renoncé à recommander au canton de Berne de procéder à une révision de ses émoluments.

Vu ce qui précède, la Surveillance des prix en conclut que le cadre tarifaire n'engendre pas vraiment de concurrence entre les notaires, que 23 études de notaires sur 50 ont refusé de prendre part à l'enquête mandatée par le Conseil-exécutif et que dès lors la part d'émoluments moyens facturés devrait être probablement encore plus élevée, qu'il y a lieu par conséquent de prendre en considération l'émolument moyen dans la comparaison tarifaire avec les autres cantons.

Comme on le voit dans le graphique ci-avant, le tarif des notaires bernois pour les transactions immobilières s'avère parmi les plus élevés avec ceux de Genève, Vaud, Valais et Jura. La Surveillance des prix considère que le tarif pour ces actes doit être réduit, cela d'autant plus qu'en matière d'actes immobiliers, le notaire est en situation de monopole, le client ayant l'obligation de s'adresser à un notaire du canton.

Cantons de Genève, de Vaud, du Valais et du Jura

Des taux d'intérêts hypothécaires bas, la pénurie croissante de logements ainsi que d'autres facteurs favorisent la hausse des prix de l'immobilier. Depuis fin 2008, les prix des transactions pour les appartements en propriété et les maisons individuelles ont augmenté en moyenne annuelle de manière supérieure aux années 2002–2008[38]. Cette accélération de la hausse des prix s'est avérée encore plus forte dans la région lémanique et le Bas-Valais. Ainsi, les prix réels de l'immobilier ont augmenté de 10 %[39] par an à Genève sur les cinq dernières années.

Les émoluments des notaires étant fixés en proportion du montant de l'acte instrumenté, l'augmentation de la valeur des objets immobiliers engendre automatiquement une hausse des émoluments perçus par le notaire. Par exemple, pour un appartement sis à Nyon vendu Fr. 700'000 en 2008, l'émolument encaissé par le notaire vaudois pour son activité d'officier public, fixé dans le tarif des émoluments par le Conseil d'Etat, s'est monté à Fr. 2'800.-, non compris les honoraires éventuels et autres débours. En 2012, pour le même appartement revendu Fr. 1'025'000, compte tenu d'une hausse des prix semblable à celle relevée à Genève, l'émolument perçu par le notaire, sur la base du même tarif notarial, s'élève à Fr. 3'463.-, soit un supplément d'émoluments de Fr. 663.- ou de 23,7 %, non justifié par des hausses de coûts ou de salaire.

En sus de leur niveau notablement plus élevé que les tarifs en vigueur dans les cantons connaissant le même modèle de notariat, la situation particulière du marché immobilier dans l'arc lémanique (Genève, Vaud, Bas-Valais) constitue une raison de plus pour les autorités cantonales d'entreprendre maintenant une baisse des barèmes pour les transactions immobilières. La mesure est d'autant plus urgente que la tendance à la hausse des prix sur le marché immobilier n'est pas prête de s'inverser en raison de la pénurie croissante et de taux d'intérêts historiquement bas ayant pour effet de rendre la propriété de son logement moins coûteuse que sa location. Pour ce qui est du canton du Jura, bien que la situation en matière immobilière y soit différente, la Surveillance des prix estime aussi nécessaire une baisse du barème pour les actes immobiliers, nettement plus élevé que dans le canton voisin de Neuchâtel.

12.4 Remarques finales

En vertu de la loi, la Surveillance des prix ne peut imposer aux autorités cantonales une baisse de leur tarif notarial pour les transactions immobilières, ni l'application d'un autre modèle de notariat moins coûteux. Le barème ad valorem engendre, avec la hausse des prix immobiliers, des augmentations d'émoluments injustifiés pour l'instrumentation de transactions immobilières. A défaut de changer de modèle de calcul ou de corriger régulièrement à la baisse les barèmes pour compenser les hausses d'émoluments résultant de prix immobiliers en constante hausse, une solution serait de libéraliser les tarifs, le barème ne constituant qu'un prix maximum, le notaire ayant toute liberté de facturer des émoluments inférieurs conforme au marché. Il en résulterait une concurrence de prix favorable au client dans un des derniers domaines ou la notion même de concurrence est encore presque tabou.

[38] Crédit suisse, Swiss Issues Immobilier, Moniteur 2ème trimestre 2012.

[39] Crédit suisse, Moniteur Immobilier 3ème trimestre 2012, La régulation calme la demande.

III. STATISTIQUE

La statistique distingue entre les dossiers principaux, les enquêtes selon les articles 6 ss LSPr, les prix fixés, approuvés ou surveillés par des autorités (art. 14 et 15 LSPr), les observations du marché (art. 4 al. 1 LSPr) ainsi que les annonces provenant du public, au sens de l'article 7 LSPr. Dans les cas cités figurent également des enquêtes ouvertes durant les années précédentes, traitées et liquidées pendant l'année sous revue.

1. Dossiers principaux

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

Tableau 1 : Dossiers principaux

Cas	Solution amiable	Recommandation	Enquête en cours
Médecins et dentistes		X	X
Hôpitaux et homes médicalisés [1)]		X	X
Médicaments [2)]		X	X
Physiothérapie		X	X
LiMA / Appareils auditifs		X	
Electricité et gaz [3)]		X	X
Eau, épuration et élimination des ordures	X	X	X
Téléréseaux [4)]	X		
Télécommunication [5)]		X	X
SSR et Billag		X	
Poste [6)]	X	X	X
Transport public [7)]	X	X	X
Droits d'auteur		X	X
Tarifs des notaires [8)]		X	
Taxes et émoluments		X	X
Franc fort et prix des importations [9)]	X	X	X

1) Cf. chapitre II chiff. 2 et 4
2) Cf. chapitre II chiff. 3
3) Cf. chapitre II chiff. 8 et 9
4) Cf. chapitre II chiff. 6
5) Cf. chapitre II chiff. 7
6) Cf. chapitre II chiff. 5
7) Cf. chapitre II chiff. 10
8) Cf. chapitre II chiff. 12
9) Cf. chapitre II chiff. 1

2. Enquêtes selon les articles 6 ss LSPr

Le tableau 2 contient les cas tombant sous le coup des articles 6 ss LSPr. Dans ces cas, le Surveillant des prix peut prendre une décision.

Tableau 2 : Enquêtes selon les articles 6 ss LSPr

Cas	Solution amiable	Pas d'abus de prix	Enquête en cours
Gaz [1)]			
Regiogaz SA			X
IB Interlaken		X	
VO Energies SA		X	
Regio Energie Solothurn		X	
Eau			
SI Lausanne	X		
Energie Thun AG	X		
Brunnengenossenschaft Reiden	X		
Wasser Meilen AG			X
Déchets			
UIOM Thoune	X		
Vadec SA			X
Téléréseaux [2)]			
upc cablecom	X		
Téléonex SA	X		
Télélancy SA	X		
Kabelfernsehen Bödeli AG	X		
Transport public			
Tarifs UTP [3)]	X		
Z Pass			X
Vol Swiss Zurich Bruxelles			X
Taxe d'aérodrome Altenrhein SG			X
Cars postaux SA			X
Poste [4)]			
Tarifs postaux 2012		X	
Tarifs postaux (analyse générale)			X
Dédouanement			
TNT Swiss Post AG	X		
DPD			X
Assurance immobilière			
Assurance immobilière argovienne		X	
Télécommunication			
Inscription dans swisscom directories			X

Cas	Solution amiable	Pas d'abus de prix	Enquête en cours
Journaux			
Prix journaux étrangers			X
Modèle des marges commerciales Valora	X		
Francs fort et produits importés [5]			
Divers cas		X	X
Prix des annonces			
Prix des annonces dans le 20 minutes			X
Marchés et foires			
Marché hebdomadaire Montreux	X		

1) Cf. chapitre II chiff. 9
2) Cf. chapitre II chiff. 6
3) Cf. chapitre II chiff. 10
4) Cf. chapitre II chiff. 5
5) Cf. chapitre II chiff. 1

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

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

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

Cas	Recommandation	Pas d'abus de prix	Enquête en cours
Electricité			
CKW: Energie/rémunération utilisation réseau			X
IWB: Energie/rémunération utilisation réseau	X		
BKW: Energie/rémunération utilisation réseau			X
Swissgrid: Coûts d'exploitation	X		
Forces motrices de l'Avançon: Coûts et tarifs	X		
IWB: Taxes de concession			X
Gaz			
Bâle		X	
Glaris		X	
Mendrisio	X		
Moudon	X		
Eau			
Bagnes	X		
Bussnang		X	
Cottens		X	
Dittingen	X		
Glaris sud	X		
Hirzel	X		
Ilnau-Effretikon	X		
La Roche		X	
Laufen		X	
Mendrisio	X		
Merishausen			X
Münchenstein	X		
Ormont-Dessous	X		
Payerne	X		
Rothenburg			X
Schönenberg			X
Stetten		X	
Steinen	X		
Unteriberg	X		
Wynigen	X		
Epuration			
Arbedo-Castione		X	
Bagnes	X		
Dully		X	
Genève			X
Grosshöchstetten	X		
Hergiswil	X		
La Neuveville	X		
Losone		X	
Lucerne			X

Cas	Recom-mandation	Pas d'abus de prix	Enquête en cours
Neuhausen SH	X		
Prilly			X
Romanel-sur-Lausanne		X	
Rothrist		X	
Sattel	X		
Wynigen	X		
Elimination des déchets			
Berne			X
Bienne	X		
Bourg-en-Lavaux			X
Bussigny			X
Crissier	X		
Echallens		X	
Gambarogno			X
Lausanne		X	
Le Mont-sur-Lausanne	X		
Nyon		X	
Payerne		X	
Pully	X		
Saint-Prex	X		
Tarifs des notaires			
Canton de Neuchâtel	X		
Ramoneurs			
Tarif des cantons de Suisse de l'est	X		
Tarif des dégraissages alcalins			X
Tarifs de droits d'auteur			
TC Y (Abonnement radio et TV)	X		
TC 3a (Musique de fond)	X		
Poste			
Mesures tarifaires 2012 (services réservés)	X		
Transport aérien			
Aéroport de Zurich taxes bruit	X		
Taxes d'aéroport Grenchen		X	
Taxes d'aéroport Genève aéroport	X		
Tarifs des taxis			
Aéroport de Kloten	X		
Places de parc			
Lucerne	X		
Places de parc collaborateurs canton BL	X		
Köniz	X		
Médecins et dentistes			
Valeur du point Tarmed canton du Tessin	X		
Révision générale tarif chiropraticiens AA/AI/AM			X
Révision générale tarif dentistes AA/AI/AM			X

Cas	Recom-mandation	Pas d'abus de prix	Enquête en cours
Tarifs de physiothérapie			
Valeur du point canton d'Argovie	X		
Valeur du point canton de Bâle-Ville	X		
Valeur du point canton de Fribourg	X		
Valeur du point canton des Grisons	X		
Valeur du point canton du Jura	X		
Valeur du point canton de Saint-Gall	X		
Valeur du point canton du Tessin			X
Valeur du point canton de Thurgovie			X
Valeur du point canton de Vaud	X		
Services de sauvetage			
Tarifs de sauvetage canton du Valais		X	
Moyens auxiliaires médicaux			
Analyse des prix et du système de la liste des moyens et appareils (LiMA)	X		
Appareils auditifs			
Révision totale du tarif AA/MV			X
Homes médicalisés			
Tarif des homes médicalisés canton AG		X	
Tarif des homes médicalisés canton BL	X		
Tarif des homes médicalisés canton LU		X	
Soins aigus et de transition canton LU		X	
Tarif des homes médicalisés canton SZ		X	
Soins aigus et de transition canton SZ		X	
Tarif homes médicalisés canton SO		X	
Tarif homes médicalisés canton UR		X	
Hôpitaux et cliniques spécialisées			
Baserate 2012 hôpital cantonal Aarau	X		
Baserate 2012 hôpital cantonal Baden	X		
Baserate 2012 clinique Hisrlanden Aarau	X		
Baserate 2012 Maison naissance, canton Aarau	X		
Baserate 2012 hôpital AI	X		
Baserate 2012 hôpital universitaire Bâle	X		
Baserate 2012 hôpital universitaire enfants UKBB	X		
Baserate 2012 hôpital Merian Iselin	X		
Baserate 2012 hôpital Bethesda	X		
Baserate 2012 maison de naissance, Bâle-Ville	X		
Baserate 2012 hôpital cantonal Bâle-Campagne	X		
Baserate 2012 clinique Hirslanden Birshof	X		
Baserate 2012 maisons de naissance, BL	X		
Baserate 2012 hôpital de l'île	X		
Baserate 2012 cliniques privées canton Berne	X		
Baserate 2012 hôpitaux régionaux canton Berne			X
Baserate 2012 hôpital fribourgeois HFR	X		
Baserate 2012 hôpitaux privés canton Fribourg	X		
Baserate 2012 hôpital intercantonal de La Broye	X		
Baserate 2012 hôpital universitaire Genève HUG	X		
Baserate 2012 hôpitaux privés canton Genève	X		
Baserate 2012 maison de naissance, canton GE	X		

Cas	Recom-mandation	Pas d'abus de prix	Enquête en cours
Baserate 2012 hôpital cantonal de Glaris	X		
Baserate 2012 hôpital cantonal des Grisons	X		
Baserate 2012 hôpitaux régionaux des Grisons	X		
Forfaits journaliers 2012 clinique d'altitude Davos	X		
Baserate 2012 maisons de naissances, Grisons	X		
Baserate 2012 hôpital du Jura	X		
Baserate 2012 maison de naissance, canton Jura	X		
Baserate 2012 hôpital cantonal de Lucerne	X		
Baserate 2012 clinique Hirslanden St. Anna	X		
Baserate 2012 centre paraplégique Nottwil	X		
Baserate 2012 maison de naissance, Lucerne	X		
Valeur du point tarmed 2012 hôpital Neuchâtel	X		
Baserate 2012 hôpital cantonal de Nidwald	X		
Baserate 2012 maison de naissance, canton NW	X		
Baserate 2012 hôpital cantonal d'Obwald	X		
Baserate 2012 hôpitaux Einsiedeln, Lachen, Schwyz	X		
Baserate 2012 hôpitaux de Soleure	X		
Baserate 2012 hôpitaux publics canton du Tessin	X		
Baserate 2012 cardiocentro Ticino	X		
Baserate 2012 clinica Luganese	X		
Baserate 2012 Gruppo Ospedaliero Ars Medica			X
Baserate 2012 hôpitaux Frauenfeld, Münsterlingen	X		
Baserate 2012 Herz-Neuro-Zentrum Bodensee	X		
Baserate 2012 hôpital cantonal d'Uri	X		
Baserate 2012 hôpitaux publics canton du Valais	X		
Baserate 2012 hôpital universitaire canton de Vaud	X		
Baserate 2012 clinique Riviera	X		
Baserate 2012 hôpital cantonal de Zoug	X		
Baserate 2013 hôpital cantonal de Zoug			X
Baserate 2012 clinique Andreas Cham canton Zoug	X		
Baserate 2012 hôpital universitaire de Zurich	X		
Baserate 2012 Uniklinik Balgrist	X		
Baserate 2012 hôpital pour enfants de Zurich	X		X
Baserate 2012 hôpital cantonal de Winterthour	X		
Baserate 2012 hôpital GZO de Wetzikon	X		
Baserate 2012 hôpital Limmattal	X		
Baserate 2012 hôpital Zollikerberg	X		
Baserate 2012 autres hôpitaux régionaux zurichois	X		
Baserate 2012 maisons de naissances, canton ZH	X		
Hôpitaux soins somatiques aigus			
SwissDRG Structure tarifaire 2.0	X		
Médicaments			
Marges de distribution	X		X
Comparaisons de prix	X		X
Système du montant fixe	X		X

4. Observations du marché

Selon l'art. 4 al. 1 LSPr, le Surveillant des prix observe l'évolution des prix. Selon l'art. 4 al 3 LSpr, il renseigne le public sur son activité. Des observation de marché ou de prix se terminent donc, en général, par la publicaton d'un rapport d'analyse.

Tableau 4 : Observations du marché

Cas	Rapport d'analyse	Recommandation	Enuête en cours
Santé			
Comparaison des prix des médicaments vétérinaires			X
Infrastructures			
Comparaison des prix du gaz [1)]	X	X	X
Rémunération du capital réseaux gaziers [1)]	X	X	X
Comparaison des taxes d'eau/épuration/ élimination des déchets	X	X	X
Contrôle des installations de combustion			X
Taxes et émoluments			
Taxes de concession pour l'affichage public	X	X	
Taxes de l'autorité de surveillance des fondations et des institutions LPP			X
Prix des produits importés			
Répercussion des gains de change [2)]	X		X
Banques			
Frais pour les comptes de clients habitant à l'étranger [3)]	X		

1) Cf. chapitre II chiff. 9
2) Cf. chapitre II chiff. 1
3) Cf. chapitre II chiff. 11

5. Annonces du public

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

Tableau 5 : Annonces du public (art. 7 LSPr)

Annonces	**absolu**	**en %**
Annonces reçues durant l'année 2012 sous revue	2796	100 %
Domaines choisis :		
Poste	**560**	**20.0 %**
Télécommunication	**378**	**13.5 %**
Santé (total)	**298**	**10.7 %**
dont médicaments	99	3.5 %
Transport ferroviaire et aérien	**198**	**7.1 %**

IV. LEGISLATION ET INTERVENTIONS PARLEMENTAIRES

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

1. Législation

1.1 Lois

RS 531 Loi sur l'approvisionnement du pays;

RS 784.40 Loi fédérale sur la radio et la télévision;

Loi sur la collaboration en matière administrative avec les autorités étrangères et la protection de la souveraineté.

1.2 Ordonnances

RS 734.71 Ordonnance sur l'approvisionnement en électricité;

RS 813.153.1 Ordonnance sur les émoluments relatifs aux produits chimiques;

RS 817.02 Ordonnance sur les denrées alimentaires et les objets usuels ODAlOUs;

RS 817.022.21 Ordonnance du DFI sur l'étiquetage et la publicité des denrées alimentaires OEDAl;

RS 832.102 Ordonnance sur l'assurance-maladie;

RS 832.112.1 Ordonnance sur la compensation des risques dans l'assurance-maladie OCoR;

RS 832.112.31 Ordonnance sur les prestations de l'assurance des soins OPAS;

RS 942.211 Ordonnance sur l'indication des prix.

2. Interventions parlementaires

2.1 Motions

11.4184 Rossini. LAMal. Médicaments et incitatifs aberrants;

12.3245 Humbel. Mettre en œuvre le financement des hôpitaux tel qu'il a été voulu par le législateur;

12.3253 Gasche. Réseaux électriques. Assurer des retours sur investissement décents pour permettre la restructuration du système énergétique;

12.3342 Commission de la sécurité sociale et de la santé publique CN. Nouvelle fixation du prix des médicaments;

12.3804 Meier-Schatz. Prix des médicaments. Négociation de la marge de distribution;

12.3816 Steiert. Accès aux médicaments. Egalité de traitement des patients.

2.2 Postulats

12.3396 Bortoluzzi. Adaptation du système de formation du prix des médicaments;

12.3568 Gschwind. Lutter contre la cherté des médicaments vétérinaires;

12.3864 Humbel. Place des pharmacies dans les soins de base.

2.3 Interpellations

11.4105 Schmid-Federer. Une menace plane sur la qualité et la collaboration entre les professions médicales;

12.3164 Berberat. Prix des journaux et périodiques étrangers en Suisse;

12.3205 Rösti. Lutter contre le tourisme d'achat;

12.3226 Gschwind. La médecine vétérinaire beaucoup trop chère;

12.3373 Frehner. Modification de l'OPAS et de l'OAMal depuis le 1er mai 2012;

12.3453 Bruderer Wyss. Principes régissant le nouveau financement hospitalier. Différences de mise en oeuvre entre les cantons;

12.3685 Bourgeois. Assouplissement au niveau des médicaments vétérinaires;

12.3772 Leutenegger Filippo. Comptes de la Poste

12.3818 Ingold. Tarifs des journaux. Augmentation massive des prix par la Poste;

12.3903 Birrer-Heimo. Qu'ont apporté à ce jour les importations parallèles?

12.3949 Kiener Nellen. Nouveau financement des hôpitaux. Prix de base pour 2012.

2.4 Questions

12.1091 Humbel. Retard dans l'harmonisation des systèmes d'évaluation des soins.

4. Anhänge / annexes / allegati

Einvernehmliche Regelung zw. upc cablecom und dem Preisüberwacher 1007

Einvernehmliche Regelung zw. dem Verband öffentlicher Verkehr und dem Preisüberwacher 1013

Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Einvernehmliche Regelung

(gemäss Art. 9 PüG)

zwischen

upc cablecom GmbH,
gesetzlich vertreten durch Eric J. Tveter und Bernd Kleinsteuber
Zollstrasse 42, 8042 Zürich

und dem

Preisüberwacher,
Stefan Meierhans
Effingerstrasse 27, 3003 Bern

betreffend **Abonnementspreis für den Kabelanschluss**

A. Präambel

Nachfolgende Vereinbarung regelt den monatlichen Abonnementspreis für den Kabelanschluss und den Zugang zum analogen und digitalen Radio- und Fernsehgrundangebot der upc cablecom. Grundlage der Einigung ist das auf 1. Januar 2013 **veränderte Leistungsangebot** der upc cablecom.

„Um die Digitalisierung zu fördern und die Kabelnetzunternehmen zu entlasten, hat der Bundesrat mit einer Änderung der RTVV die Grundlage für einen geordneten Ausstieg aus der analogen Technologie geschaffen"[1]. Der Preisüberwacher hat diesen politischen Willen zur Förderung der Digitalisierung der Kabelnetze zur Kenntnis genommen.

Der Preisüberwacher hat sich dafür eingesetzt, dass upc cablecom **weiterhin bereit** ist, ein **analoges Programmangebot** weiterzuführen und **gleichzeitig** Massnahmen treffen wird, um den **Umstieg** der Konsumentinnen und Konsumenten vom analogen **auf das digitale Fernsehen** zu beschleunigen sowie diesen Umstieg möglichst einfach zu gestalten.

Der Preisüberwacher ist erfreut, dass es gelungen ist, eine Einigung über die **Aufhebung der Grundverschlüsselung** zu erzielen und dadurch das digitale Fernsehen allen Konsumentinnen und Konsumenten zugänglich zu machen. Zudem wird das **unverschlüsselte digitale Grundangebot** gegenüber dem heutigen analogen Angebot **deutlich um weitere 18 Programme ausgebaut**. Mit der **kostenfreien Bereitstellung von digital/analog-Konvertern** wird auch denjenigen **Konsumentinnen und Konsumenten, die über ein älteres Fernsehgerät ohne DVB-C Tuner verfügen, eine einfache Lösung geboten, ohne dass hierdurch Zusatzkosten entstehen.** Verbunden mit der grösseren Programmauswahl (minimal 55 Fernsehprogramme) und der verbesserten Qualität (HDTV) profitieren Kundinnen und Kunden, die vom analogen auf digitales Fernsehen umsteigen, von einer **wesentlichen Angebotsverbesserung**. Der Preisüberwacher erachtet den Wechsel zum zeitgemässen digitalen Übertragungsformat für Fernsehprogramme unter diesen Voraussetzungen als sinnvoll, da neben den unbestritten technischen Vorteilen des digitalen Formats für Kundinnen und Kunden des Grundangebots ein erkennbarer Zusatznutzen gestiftet wird.

Dass upc cablecom sich entschlossen hat, dem Grundangebot per 1. Januar 2013 auch einen **kostenfreien Internetzugang mit einer Leistung von 2 MBit/s** hinzuzufügen, verändert die Ausgangslage: Da das **Grundangebot nunmehr stets einen Internetanschluss beinhaltet, der in derselben Qualität auf dem Markt zur Zeit für einen zweistelligen Frankenbetrag angeboten wird**, kann dies bei einer Gesamtbetrachtung des Preises ebenfalls nicht ausser Acht gelassen werden.

Angesichts der insgesamt als positiv zu wertenden Angebotsanpassungen kann die geplante moderate Preiserhöhung des Kabelanschlusses im Rahmen einer Gesamtbetrachtung als **vertretbar** bezeichnet werden. upc cablecom hat den Bedenken des Preisüberwachers zudem insofern Rechnung getragen, als dass die **geplante Erhöhung** des monatlichen Abonnementspreises von Fr. 2.20 auf Fr. 1.50 **reduziert** wurde und die Gesamtpreiserhöhung ausserdem **über zwei Jahre gestaffelt** wird. Es wird davon ausgegangen, dass die

[1] Bundesamt für Kommunikation, Medienmitteilung vom 16.05.2012

Digitalpenetration zum 1. Januar **2013 55%** und zum 1. Januar **2014 65 %** beträgt und auf das **Ende** der Laufzeit dieser einvernehmlichen Regelung **75%** erreicht.

B. Einvernehmliche Regelung

I. Gegenstand

1. Gegenstand der vorliegenden einvernehmlichen Regelung ist der monatliche Abonnementspreis für den analog/digitalen Kabelanschluss zum Empfang des Radio- und Fernsehgrundangebots der upc cablecom, jeweils ohne Inhouse-Vollservice („Service Plus").

2. Diese Regelung gilt für alle Netze von Gesellschaften, welche heute im Eigentum der upc cablecom sind oder an denen die upc cablecom direkt oder indirekt bestimmenden Einfluss hat oder bis zum 31. Dezember 2015 erlangt.

3. Für den Fall, dass die upc cablecom direkt oder indirekt bestimmenden Einfluss an einem Netz erlangt, welches selber bereits einer einvernehmlichen Regelung mit dem Preisüberwacher untersteht, geht jene Regelung für die Dauer von zwei Jahren nach deren Inkrafttreten der hier vorliegenden einvernehmlichen Regelung vor. Für den Fall, dass die upc cablecom direkt oder indirekt bestimmenden Einfluss an einem Netz erlangt, welches selber bereits einer Verfügung des Preisüberwachers untersteht, geht die Verfügung bis zu deren Ablauf der hier vorliegenden einvernehmlichen Regelung vor.

4. Erlangt die upc cablecom direkt oder indirekt bestimmenden Einfluss an einem zusätzlichen Netz, gelten ab nächster Rechnungsstellung die in dieser Regelung festgelegten Ansätze als Höchstpreise. Vorbehalten bleiben Ziffer I. 3 sowie zivilrechtliche Vereinbarungen der bestehenden Abonnenten des entsprechenden Netzes beispielsweise im Hinblick auf Ankündigungsfristen von Preisänderungen etc.

5. Für den Fall, dass die upc cablecom vor dem 31. Dezember 2015 ihren bestimmenden Einfluss an einem Netz an ein anderes abgibt, welches selbst bereits einer einvernehmlichen Regelung mit dem Preisüberwacher oder einer Verfügung desselben untersteht, geht die hier vorliegende einvernehmliche Regelung vor.

II. Digitales Grundangebot

upc cablecom führt ein digitales Grundangebot ein, das die folgenden Kriterien erfüllt:

1. Das digitale Grundangebot per 1. Januar 2013 umfasst:

   - 55 Fernsehprogramme und 70 Radioprogramme, einschliesslich allen Fernsehprogrammen des derzeitigen analogen Angebots, wobei

- alle Programme in HD Qualität ausgestrahlt werden, soweit sie in HD verfügbar sind oder verfügbar werden, soweit upc cablecom diese beziehen kann, ohne dafür ein Entgelt zu entrichten;
- die „Fernsehen auf Abruf" Funktionalität nach Verfügbarkeit, solange und soweit upc cablecom diese beziehen kann, ohne dafür ein Entgelt zu entrichten;
- Metadatendienste im HbbTV-Format, soweit sie unentgeltlich vom Sender mitverbreitet werden.

2. Die Miete einer Set-Top-Box zum Bezug des digitalen Grundangebots entfällt, da das Angebot unverschlüsselt erfolgt.

3. Auf den 1. Januar 2013 stellt upc cablecom auf entsprechende Nachfrage hin Konsumentinnen und Konsumenten pro Haushalt einen digital-analog Wandler (sog. Converter-Box) unentgeltlich zur Verfügung. Sie informiert ihre Kundinnen und Kunden über dieses Angebot in geeigneter Form. Weitere Converter-Boxen werden zum Selbstkostenpreis abgegeben.

III. Weiterführung eines analogen Grundangebots

upc cablecom behält das bisherige analoge Grundangebot bis auf weiteres bei. Es besteht zunächst weiter aus mindestens 36 Fernseh- und mindestens 35 Radioprogrammen. Im Laufe der nächsten Jahre kann das analoge Angebot nach Massgabe der Genehmigung durch das UVEK gemäss Art. 54 Abs. 1bis RTVV reduziert werden. upc cablecom wird jedoch bis zur ganz überwiegenden Digitalisierung eine analoge Basisversorgung von 10 analogen Sendern, die aus Schweizerischen Programmen bestehen, beibehalten. Im Rahmen des Genehmigungsverfahrens wird upc cablecom rechtzeitig über geplante Veränderungen informieren.

IV. Verbesserung des bisherigen digitalen Grundangebots

1. Für diejenigen Kunden, die das derzeit geltende digitale Grundangebot (55 Programme für CHF 4.- einschliesslich MWSt.) abonniert haben, wird das Angebot per 1. Januar2013 auf 70 Programme erweitert.

2. Kunden, die auf das neue digitale Grundangebot gemäss Ziff. II wechseln wollen, können diesen Wechsel unter Einhaltung der vertraglichen Kündigungsfrist bzw. auf das Ende ihrer jeweiligen Vertragsdauer vollziehen. Der Wechsel erfolgt kostenfrei.

V. Unentgeltliche Breitbandinternetverbindung

1. Jeder Grundanschluss, der sich in einem bereits digitalisierten Netz befindet, beinhaltet eine Internetverbindung mit einer Übertragungsrate von 2000 KBit/s.

2. Jeder upc cablecom Kunde, der über einen Grundanschluss gemäss vorstehendem Absatz verfügt, erhält auf Verlangen ein Modem zur Verfügung gestellt, um die Internetverbindung nutzen zu können. Zusätzliche einmalige oder monatlich wiederkehrende Abonnements- oder Nutzungsgebühren werden von upc cablecom nicht erhoben, der Dienst ist mithin kostenfrei.

VI. Preise

1. Der monatliche Abonnementspreis für einen analog/digitalen Kabelanschluss einschliesslich dem Grundangebot gemäss Ziffer II bis V beträgt ab 1. Januar 2013 maximal CHF 24.10 und ab 1. Januar 2014 24.70. Diese Preise verstehen sich exklusive Mehrwertsteuer, Urheberrechtsabgabe, Abgeltung an die Stiftung Kabelnetz Basel und Zusatzgebühren für fremdsprachige Sender in der Romandie.

2. Die Preise für den Kabelanschluss in Netzen, die noch nicht aufgerüstet sind und in denen nicht alle Basisdienste gemäss Ziff. II bis V erhältlich sind, bleiben unverändert und können erst erhöht werden, wenn die entsprechenden Basisdienste verfügbar sind.

VII. Service Plus

„Service Plus" Verträge sind nicht Gegenstand dieser einvernehmlichen Regelung und stellen ein freiwilliges Zusatzangebot dar. Es besteht keine Verpflichtung, einen „Service Plus"-Vertrag abzuschliessen.

VIII. Reduzierte Abonnementsgebühren

1. Kundinnen und Kunden können auch weiterhin das „Nur-Radio"-Angebot beziehen. Der Preis beträgt weiterhin CHF 14 (exkl. MWSt.). Auf Verlangen muss ein geeigneter Nachweis darüber vorgelegt werden, dass ausschliesslich Radio bezogen wird.

2. Ermässigungen für Spitäler, Schulen, Hotels, Altersheime und ähnliche Einrichtungen werden im Umfang der bisherigen Regelungen weiter gewährt. Weitere Vergünstigungen werden nur aufrechterhalten werden, soweit sie tatsächlich konkret in Anspruch genommen sind (Grandfathering).

IX. Kündigungsmöglichkeit

1. upc cablecom informiert ihre Kunden über die Preisanpassung und gewährt Ihnen die Möglichkeit auf den Zeitpunkt der Erhöhung des Abonnementspreises, ausserterminlich die Verträge aufzulösen. Das Kündigungsrecht bezieht sich auch auf digital Fernseh-, Internet- und Telefonieverträge, da die entsprechenden Dienstleistungen von upc cablecom ohne Kabelanschluss nicht erbracht werden können.

2. Die Bestimmungen zum Schutze von Mietern und Pächtern gemäss Art. 35a Fernmeldegesetz werden durch diese Regelung nicht eingeschränkt.

3. Werden unbenützte Anschlüsse versiegelt, gehen die Kosten zu Lasten der upc cablecom.

X. Befristung der einvernehmlichen Regelung

Diese einvernehmliche Regelung ist befristet bis zum 31. Dezember 2015. Eine Aufhebung oder Änderung der vorliegenden Vereinbarung ist nur bei einer wesentlichen Veränderung der tatsächlichen Verhältnisse möglich.

XI. Sanktionen

Bei Zuwiderhandlungen gegen diese einvernehmliche Regelung kommen Art. 23 und 25 PÜG zur Anwendung.

Bern, den 12.10.2012

upc cablecom GmbH

Eric J. Tveter

Bernd Kleinsteuber

Preisüberwacher

Stefan Meierhans

Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Einvernehmliche Regelung

(gemäss Art. 9 PüG)

Zwischen

Verband öffentlicher Verkehr VöV
Vertreten durch Ueli Stückelberger, Direktor VöV
Dählhölzliweg 12
3000 Bern 6

und

Preisüberwacher
Stefan Meierhans
Effingerstrasse 27, 3003 Bern

betreffend

Tarifmassnahmen 2012/2013 (gültig ab dem 9. Dezember 2012) des Direkten Verkehrs

STV

Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

I. Gegenstand

Gegenstand der vorliegenden einvernehmlichen Regelung sind die Preise im Direkten Verkehr gemäss den vom VöV vorgeschlagenen Tarifmassnahmen 2012/2013 (gültig ab 09.12.2012)

Nicht Gegenstand der vorliegenden Vereinbarung bildet der *Preissockel*. Das Problem mit den bestehenden Distanzzuschlägen wird im Hinblick auf die Einführung des neuen „zukünftigen Preissystems ZPS" spätestens per Ende 2016 gelöst. Bis zur Ablösung des bestehenden Systems werden die *gegenwärtigen Distanzzuschläge nicht erhöht.*

II. Massnahmen

1. TaMa 2012/13

Die vom Strategischen Ausschuss Direkten Verkehr (VöV) am 2. Februar 2012 beschlossenen Massnahmen werden nicht beanstandet, mit Ausnahme folgender Punkte:

a. Normaltarif T600 1. Klasse: Erhöhung von 6.5% *statt 7.0%*

b. Normaltarif T600 2. Klasse: Erhöhung von 3.0% *statt 4.0%*
(gilt auch für die vom T600 abgeleiteten Produkte)

c. Halbtax-Abonnemente

	Preis heute	**Preis neu**	**Erhöhung**	**Erhöhung in %**	**Preis neu pro Jahr**
2-Jahres-HTA	300	330	30 *statt 35*	10% *statt 11.7%*	165
3-Jahres-HTA	400	450	50 *statt 60*	12.5% *statt 15.0%*	150
HTA m. Visa-Karte	135	150	15 *statt 20*	11.1% *statt 14.8.%*	150

STV

Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

d. GA 2. Klasse

	Preis heute	Preis neu	Erhöhung	Erhöhung in %
GA Erwachsene	3'350	3'550	200 *statt 210*	6.0% *statt 6.3%*
GA Junior	2'400	2'530	130 *statt 150*	5.4% *statt 6.3%*
GA Studierende	2'400	2'530	130 *statt 150*	5.4% *statt 6.3%*
GA Senior	2'550	2'680	130 *statt 150*	5.1% *statt 5.9%*
GA Reisende m. Behinderung	2'200	2'300	100 *statt 130*	4.5% *statt 5.9%*
GA-Plus Fam. Partner	1'900	2'000	100 *statt 120*	5.3% *statt 6.3%*
GA-Plus Fam. Kind	620	650	30 *statt 40*	4.8% *statt 6.5.%*
GA-Plus Fam. Jugend	830	880	50 *statt 60*	6.0% *statt 7.2%*
GA-Plus Duo Partner	2'350	2'490	140 *statt 150*	6.0% *statt 6.4%*
GA Kind	1'500	1'570	70 *statt 80*	4.7% *statt 5.3%*

e. Tageskarten

9-Uhr-Karte	Preis heute	Preis neu	Erhöhung	Erhöhung in %
2. Klasse	58	58	0 *statt 3*	0% *statt 5.2%*
1. Klasse	96	96	0 *statt 8*	0% *statt 8.3%*

2. *Keine* TaMa 2013/2014

Die TaMa 2013/14 ist nur bei einer wesentlichen Veränderung der tatsächlichen Verhältnisse möglich (Art. 11 Abs. 2 PüG). Vorbehalten bleiben insbesondere hoheitliche Beschlüsse mit *erheblichen* Auswirkungen auf den Verkehrsaufwand (z.B. Trassenpreiserhöhungen, Reduktion Abgeltungen und/oder vom BAV ausgewiesene Abgeltungslücken). Eine aufgelaufene allgemeine Teuerung von weniger als 1 % p. a. gilt in jedem Falle *nicht* als wesentliche Änderung der tatsächlichen Verhältnisse.

3. Neue Produkte

Der VöV unterbreitet *mit Antrag auf positiven Beschluss* den zuständigen Tarifgremien bis Ende 2013 attraktive *neue Sortimente namentlich für die Nebenverkehrszeiten NVZ* und für den Freizeitverkehr im Preissegment unterhalb des GA. Diese neuen Angebote haben das Ziel, die Kapazitäten besser auszulasten und damit die Kostendeckung zu erhöhen. Diese Angebote *werden unter Weitergabe eines massgeblichen Teils der Differenz zwischen Durchschnitts- und Grenzkosten bepreist.* Dabei wird der Preisüberwacher konsultiert.

Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

III. Befristung der einvernehmlichen Regelung

Diese Regelung gilt ab deren Unterzeichnung. Sie ist *befristet bis zum Fahrplanwechsel Dezember 2014.*

IV. Wesentliche Veränderungen

Die Aufhebung oder Änderung der vorliegenden Vereinbarung ist nur bei einer wesentlichen Veränderung der tatsächlichen Verhältnisse möglich (Art. 11 Abs. 2 PüG).

V. Sanktionen

Bei Zuwiderhandlungen gegen diese einvernehmliche Regelung kommen Art. 23 und 25 PüG zur Anwendung.

VI. Kommunikation

Die Parteien koordinieren die Kommunikation dieser einvernehmlichen Regelung gegenüber der Öffentlichkeit.

Bern, 13. Juli 2012

VöV
Direktor

Ueli Stückelberger

Preisüberwacher

Stefan Meierhans