



20 ANS DE LA LOI SUR LA SURVEILLANCE DES PRIX (LSPr)

**DOCUMENTATION DE BASE POUR LA
MANIFESTATION DU JUBILE DU
15 SEPTEMBRE 2006
16 h 00 – 18 h 30, BERNERHOF
BUNDESGASSE 3, BERNE**



Table des matières

| | | |
|-------------|--|-----------|
| I. | Histoire | 3 |
| 1. | La surveillance des prix conjoncturelle des années 70 – ancêtre de la surveillance des prix actuelle | 3 |
| 2. | L'initiative populaire "tendant à empêcher des abus dans la formation des prix" | 4 |
| 3. | La loi sur la surveillance des prix du 20 décembre 1985 (LSPr) | 4 |
| 4. | La révision de la LSPr de 1991 | 4 |
| 5. | Les différents Surveillants des prix | 4 |
| II. | Fondements | 5 |
| 1. | Champ d'application | 5 |
| 2. | Tâches | 5 |
| 2.1. | Observer des prix | 5 |
| 2.2. | Prévenir et éliminer l'abus de prix | 5 |
| 2.3. | Informers le public | 6 |
| 3. | Analyse de l'abus de prix | 6 |
| III. | Effets et résultats – quelques Highlights des 20 ans d'histoire | 7 |
| 1. | Dissolution de cartels | 7 |
| 2. | Modifications systémiques et transparence | 7 |
| 3. | Mesures concernant les prix | 8 |
| 4. | Etudes et rapports | 9 |
| IV. | Dossiers actuels | 10 |
| 1. | Infrastructures | 10 |
| 2. | Santé | 10 |
| 3. | Divers thèmes | 10 |
| 4. | Thèmes systémiques | 10 |
| V. | Renseignements | 11 |



I. Histoire

"Die Kommissionsmehrheit und der Bundesrat würden es als grosses Unglück betrachten, wenn wir ... zu einer permanenten Preisüberwachung kommen würden"¹.

C'est en ces termes qu'Ulrich Ammann, rapporteur de la commission, s'exprimait en 1982, au Conseil national lors des débats sur l'initiative pour la surveillance des prix déposée en 1979. La Neue Zürcher Zeitung, conscience politique de la nation, n'économisait pas non plus ses propos à l'occasion de la campagne précédant la votation populaire, en automne 1982, et désignait la surveillance des prix comme un «*halluzinogenes Gift*» dont elle constatait avec regrets la grande popularité au sein de la population².

La grande catastrophe a néanmoins eu lieu le 28 novembre 1982 et sa dimension étonne encore: Le peuple et les cantons ont clairement accepté l'initiative "tendant à empêcher des abus dans la formation des prix" et ont massivement rejeté le contre-projet du Conseil fédéral et du Parlement. Celui-ci prévoyait une surveillance des prix conjoncturelle, limitée aux périodes à fort renchérissement. 730'938 citoyens et 16 2/2 cantons se sont prononcés pour, 530'498 citoyens et 4 4/2 cantons contre l'initiative populaire.

1. La surveillance des prix conjoncturelle des années 70 – ancêtre de la surveillance des prix actuelle

Des mesures visant à influencer les prix existaient avant la surveillance des prix orientée vers la politique de concurrence que nous connaissons aujourd'hui. Ainsi, en décembre 1972, le Parlement avait pris diverses mesures urgentes pour atténuer la surchauffe économique qui régnait au début des années 70 et pour lutter contre le fort taux de renchérissement. «L'arrêté fédéral du 20 décembre 1972 concernant la surveillance des prix, des salaires et des bénéfices» était l'une de ces mesures urgentes. L'arrêté fédéral se basait sur le droit d'urgence extra constitutionnel. Il est entré en vigueur immédiatement, soit le 20 décembre 1972, pour une durée limitée au 31 décembre 1975.

Les taux de renchérissement se maintenant à un niveau élevé, les chambres fédérales décidèrent, en décembre 1975, de le prolonger pour une durée limitée. L'arrêté fédéral du 19 décembre 1975 sur la surveillance des prix se réduisait à une surveillance des prix. Les salaires et les bénéfices en étaient désormais exclus. A la différence du premier arrêté fédéral, la surveillance des prix était par ailleurs limitée à certains domaines et branches économiques. Ce deuxième arrêté fédéral entra en vigueur le premier janvier 1976 pour une durée de trois ans.

Cette surveillance des prix conjoncturelle doit sa grande popularité à la personnalité des Surveillants des prix Leo Schürmann (1972-1974) et Leon Schlumpf (1974-1978).

¹ Amtl. Bull. NR 1982, S. 128.

² Neue Zürcher Zeitung, 23/24.10.1982



2. L'initiative populaire "tendant à empêcher des abus dans la formation des prix"

Peu après l'échéance des arrêtés relatifs à une surveillance des prix conjoncturelle, le Konsumentinnenforum der deutschen Schweiz, la Fédération romande des consommatrices et l'Associazione consumatrici della Svizzera italiana déposèrent, en 1979, l'initiative "tendant à empêcher des abus dans la formation des prix". Monika Weber, à l'époque présidente du Konsumentinnenforum der deutschen Schweiz fut l'une des principales artisanes de ce projet. L'initiative demandait à la confédération d'édicter des dispositions sur la surveillance des prix et des prix recommandés s'appliquant aux biens et aux services offerts par des entreprises et organisations qui occupent une position dominante sur le marché, notamment par les cartels et organisations analogues de droit public ou de droit privé. Dans un contre-projet direct, le Conseil fédéral et le Parlement proposèrent, au lieu de la surveillance des prix permanente *axée sur la politique de concurrence* demandée par l'initiative, une *surveillance des prix conjoncturelle*, limitée aux périodes à fort renchérissement. Comme dit plus haut, lors de la votation populaire du 28 novembre 1982 le peuple et les cantons acceptèrent l'initiative populaire aussi clairement qu'ils rejetèrent le contre-projet du Conseil fédéral et du Parlement.

3. La loi sur la surveillance des prix du 20 décembre 1985 (LSPr)

En exécution de la nouvelle disposition constitutionnelle, les chambres fédérales édictèrent, le 20 décembre 1985, la loi fédérale concernant la surveillance des prix (LSPr). Les crédits furent cependant exclus du champ d'application de la loi à raison de la matière et l'obligation imposée aux autorités d'exécution d'autres régimes de surveillance des prix de droit fédéral de consulter le Surveillant des prix fut biffée. Le droit de ce dernier de publier ses recommandations en cas de prix fixés ou approuvés par des autorités fut également supprimé. Finalement, la LSPr entra en vigueur le premier juillet 1986.

4. La révision de la LSPr de 1991

Décues du résultat des débats parlementaires de 1985, les associations de consommateurs de la Suisse romande et du Tessin lancèrent une nouvelle initiative populaire "sur la surveillance des prix et des intérêts des crédits" (deuxième initiative sur la surveillance des prix). Cette initiative exigeait en particulier que les crédits soient inclus dans le champ d'application de la loi à raison de la matière, que le Surveillant des prix ait au moins la possibilité d'émettre des recommandations s'agissant des prix fixés, approuvés ou soumis à une surveillance en vertu d'autres dispositions légales de la Confédération, des cantons ou des communes et que le droit lui soit accordé de publier ses recommandations. Le Conseil fédéral proposa au Parlement, au sens d'un contre-projet indirect à l'initiative, une révision de la LSPr. Le Parlement suivit les propositions du Conseil fédéral - à l'exception du droit pour le Surveillant des prix de publier ses recommandations qui fut rejeté - et adapta en conséquence la LSPr. Cette révision entra en vigueur le 1er octobre 1991. La deuxième initiative sur la surveillance des prix fut retirée peu après.

5. Les différents Surveillants des prix

| | |
|---------------|--------------------|
| Leo Schürmann | Fin 1972 à mi-1974 |
| Leon Schlumpf | 1974 à 1978 |
| Odilo Guntern | 1986 à 1993 |
| Joseph Deiss | 1993 à 1996 |
| Werner Marti | 1996 à 2004 |
| Rudolf Strahm | dès 2004 |



II. Fondements

1. Champ d'application

A la différence de la surveillance des prix des années 1973 - 1978 relevant de la politique conjoncturelle, l'actuelle surveillance des prix est motivée par la *politique de la concurrence*. La LSPr s'applique aux cartels et aux entreprises puissantes sur un marché, de droit privé ou de droit public, au sens de la loi sur les cartels ainsi qu'aux prix administrés. Un abus de prix est exclu lorsque les prix sont le résultat d'une concurrence efficace. Des interventions ne sont donc possibles que sur les marchés où la concurrence n'exerce pas - ou seulement de façon limitée - sa fonction régulatrice. La création d'une concurrence efficace est la tâche de la Commission de la concurrence et de la politique de la concurrence. Le Surveillant des prix intervient typiquement là où la concurrence efficace n'a pas pu être créée ou lorsqu'elle n'est pas souhaitée en raison, par exemple, d'intérêts publics supérieurs. La loi sur les cartels et la LSPr sont donc *complémentaires*.

D'un point de vue matériel, la loi s'applique à tous les prix de marchandises et de prestations de services, y compris les crédits. Les salaires et autres rémunérations liées aux rapports de travail en sont exclus.

2. Tâches

Les principales tâches du Surveillant des prix consistent à observer l'évolution des prix, à empêcher la formation de prix abusivement élevés et à renseigner le public sur son activité. Il s'agit avant tout de prévenir les abus de prix de monopoles publics ou privés (par exemple infrastructures en réseau), d'entreprises puissantes sur un marché ainsi que de prix fixés par une autorité étatique (prix administrés).

2.1 Observer les prix

L'observation des prix constitue une condition importante au fonctionnement de la surveillance des prix. Grâce à l'observation constante des prix dans des domaines névralgiques, le Surveillant des prix est rapidement informé sur la possible existence d'abus de prix et peut intervenir à temps. Des données spécifiques à chaque branche ainsi que d'importants indicateurs économiques sont systématiquement relevés et évalués.

2.2 Prévenir et éliminer l'abus de prix

Le Surveillant des prix doit protéger les consommateurs et l'économie de prix abusifs trouvant leur origine dans un manque de concurrence.

Si le Surveillant des prix constate, sur la base de ses propres observations, de dénonciations reçues du public, des milieux économiques ou des autorités publiques, un abus, il doit en premier lieu s'efforcer de parvenir à un règlement amiable avec l'entreprise ou la branche concernée. S'il est impossible d'arriver à un règlement amiable, le Surveillant des prix peut interdire l'augmentation de prix abusive ou empêcher le maintien d'un prix abusif au moyen d'une décision. Ses décisions peuvent faire l'objet d'un recours auprès de la Commission de recours pour les questions de concurrence (nouvellement Tribunal administratif fédéral). Finalement, les décisions de cette commission/ce tribunal peuvent également être attaquées auprès du Tribunal fédéral.

Pour les prix qui sont fixés, approuvés ou surveillés par des autorités (prix administrés), le Surveillant des prix dispose d'un *droit de recommandation*. Ces autorités doivent consulter le Surveillant des prix avant de prendre position sur une augmentation de prix. Le Surveillant peut leur recommander de renoncer en tout ou partie à l'augmentation de prix demandée ou d'abaisser un prix maintenu abusivement. Les autorités doivent mentionner la recommandation du Surveillant des prix dans leur décision et, le cas échéant, expliquer publiquement les raisons pour lesquelles elles ne l'ont pas suivie.



2.3 Informer le public

La loi donne au Surveillant des prix la tâche explicite de renseigner le public sur son activité. Cela améliore la transparence et permet à la surveillance des prix de produire ses effets préventifs et psychologiques. Le Surveillant des prix informe dès lors régulièrement les médias et le public sur son activité et sur les résultats de ses enquêtes (cf. notamment les newsletters électroniques du Surveillant des prix). Les rapports annuels publiés dans la brochure "Droit et politique de la concurrence" (DPC) donnent par ailleurs une vue d'ensemble de ses activités.

Sur la base *d'instructions du DFE* de septembre 2004, le Surveillant des prix doit en plus régulièrement informer le public sur les effets économiques des prix administrés et doit plus particulièrement œuvrer à une réduction du nombre de prix qui ne se forment pas sur un marché libre.

3. Analyse de l'abus de prix

La LSPr ne contient pas à proprement parler de définition de l'abus de prix mais elle le détermine uniquement par exclusion. Un abus de prix est toujours exclu si les prix sur un certain marché résultent d'une concurrence efficace. La loi contient un catalogue - non exhaustif - d'éléments d'appréciation dont le Surveillant des prix doit tenir compte lorsqu'il apprécie les prix. Il s'agit:

- de l'évolution des prix sur des marchés comparables
- de la nécessité de réaliser des bénéfices équitables
- de l'évolution des coûts
- des prestations particulières des entreprises et
- des situations particulières inhérentes au marché.

En raison de l'orientation de la surveillance des prix vers la concurrence, les analyses de prix devraient en principe privilégier la méthode de la *comparaison des marchés*. Lorsqu'une différence importante est constatée entre le prix de monopole et le prix de concurrence sur un marché comparable ou le prix obtenu suite à la simulation de la concurrence, des indices clairs d'abus de prix existent. Néanmoins, des prix comparables n'étant le plus souvent pas disponibles, *la méthode des coûts* a pris une importance considérable dans la pratique.

Lorsque les prix sont fixés ou approuvés par une autorité politique, le Surveillant des prix doit, en plus, tenir compte des *intérêts publics supérieurs* pouvant exister. Cela est plus particulièrement le cas dans les domaines de la politique énergétique, de protection de l'environnement, de transport et de la santé.



III. Effets et résultats – quelques Highlights des 20 ans d'histoire

1. Dissolution de cartels

Jusqu'à la révision de 1995 de la loi sur les cartels, qui introduit pratiquement une interdiction des cartels de prix, la LSPr a eu un important effet de *décartellisation*.

1988/89: Des conventions sur le prélèvement de *commissions d'ouverture de crédit* dans les cantons de FR, VS et TI ont été supprimées durant l'analyse de la Surveillance des prix.

1989: La Société suisse des brasseurs et la Fédération suisse des cafetiers, restaurateurs et hôteliers suppriment le *prix de vente minimum* de la bière.

1990: La Surveillance des prix intervient auprès de la Commission des cartels au sujet du *système de prix de référence de l'essence*. Les importateurs d'essence suivent les suggestions de la Commission des cartels et renoncent au système du prix de référence.

1991: Suite à la soumission des crédits à la LSPr, les banques suppriment les dernières conventions régionales sur les intérêts. La Surveillance des prix analyse le marché des crédits hypothécaires.

1992: Suite au deuxième refus d'augmentation des prix des cigarettes par la Surveillance des prix, *le cartel du tabac* se dissout.

1994: La *Société suisse d'odontostomatologie* réagit à une enquête de la Surveillance des prix et renonce à son prix minimum.

1995: Libéralisation du *système tarifaire de la Société suisse des ingénieurs et des architectes SIA* (le principe de la négociation remplace l'honoraire unique).

2. Modifications systémiques et transparence

Les abus de prix peuvent être évités, voire supprimés, également par des *modifications systémiques* et par *la création de la transparence*, comme le montre les exemples suivants :

1995: Accompagnement de l'introduction de la TVA. Limitation de son effet à la charge fiscale effective. Prise en considération de la disparition de la taxe occulte.

1996: Institutionnalisation d'une comparaison des prix des médicaments avec l'étranger dans l'OPAS.

2003: La Surveillance des prix ouvre un site Internet spécial *comparant les prix de l'électricité*. La transparence augmente la pression politique et incite de nombreuses entreprises à baisser leurs prix.

2004: Dans divers cantons, *les prescriptions relatives aux réserves et amortissements pour les installations de distribution d'eau et d'épuration des eaux* sont assouplies à la demande de la Surveillance des prix.

Le Conseil fédéral soumet les *tarifs des dentistes* à l'ordonnance sur l'indication des prix et remplit ainsi l'exigence de transparence de la Surveillance des prix.



3. Mesures concernant les prix

L'instrument classique de la Surveillance des prix est *l'intervention directe sur la formation du prix*.

1986: La Société suisse des brasseurs et la Fédération suisse des cafetiers, restaurateurs et hôteliers renoncent à une hausse du prix de la bière prévue pour le 1.1.87.

1987: FMB et NOK doivent réduire leurs augmentations de prix.

La Surveillance des prix recommande au Conseil fédéral une hausse réduite des *redevances de la SSR*. Cette recommandation est entièrement suivie.

1988: Règlements amiables avec la branche du livre en Suisse alémanique et en Suisse romande sur une réduction des écarts de prix et une adaptation automatique des *prix des livres* à l'évolution du cours du change.

1989: Analyse des *tarifs des notaires*. Les 11 cantons à notariat libre sont priés de réexaminer leurs tarifs. Divers cantons engagent une révision tarifaire.

1990: Le Conseil fédéral suit une recommandation de la Surveillance des prix et approuve une hausse réduite des *redevances de la SSR*.

1991: La Surveillance des prix refuse la demande d'augmentation du *prix des cigarettes* de 20 ct par paquet déposée par le cartel du tabac.

1992: La deuxième demande d'augmentation du *prix des cigarettes* du cartel du tabac est également refusée par la Surveillance des prix.

1996: Une étude de la Surveillance des prix fait apparaître une constitution exagérée de réserves chez les *établissements cantonaux d'assurance immobilière*. Dans de nombreux cantons, les primes ont par la suite été abaissées.

Une étude de la Surveillance des prix présente le taux d'utilisation insuffisant des *usines d'incinération des ordures ménagères*.

Dans divers cantons, les barèmes ventes et gages des notaires sont réduits. Une libéralisation partielle des *tarifs des notaires* a lieu.

L'introduction de la nouvelle organisation du *marché du livre* (Sammelrevers) aboutit à une augmentation des différences de prix entre la Suisse et l'Allemagne. La Surveillance des prix s'investit pour une réduction de ces différences.

Début de l'analyse systématique des *taxes hospitalières*. Développement d'un modèle d'appréciation. Confirmation de la méthode par le Conseil fédéral dans ses décisions sur recours.

1999: Sur la base d'une étude de la Surveillance des prix, le DFI rejette le *TarMed*. Cette version précoce du TarMed aurait engendré une hausse des coûts chiffrée en milliards.

Suite à une intervention de la Surveillance des prix, *Cablecom Sàrl* augmente ses taxes d'abonnement dans une fourchette de Fr. 17.- à Fr. 22.- au lieu de les augmenter de manière générale à Fr. 24.-.

Sur la base d'une recommandation de la Surveillance des prix, le Conseil fédéral augmente les *redevances SSR* de 5.3 au lieu de 9.8 pourcent.



2000: Sur la base d'une recommandation de la Surveillance des prix, le DETEC refuse une augmentation des *prix du courrier*.

2001. *Cablecom Sàrl* augmente ses taxes d'abonnement mensuelles à Fr. 22.-. Peu avant l'édition d'une décision du Surveillant des prix, elle consent à les abaisser à nouveau à Fr. 19.50.

La Surveillance des prix impose à *l'exploitant de téléseu* ACTV SA une baisse de prix. Cette décision sera entièrement soutenue par le Tribunal fédéral (2004).

2002: Sur la base d'une recommandation de la Surveillance des prix, le Conseil fédéral refuse une hausse de *la taxe de raccordement de Swisscom* de Fr. 25.- à Fr. 30.- / Fr. 35.-.

2003: Sur la base d'une recommandation de la Surveillance des prix, le DETEC n'effectue qu'une augmentation limitée des *prix du courrier*.

2004: La Surveillance des prix oblige *BLS* à réduire ses tarifs de transport de véhicules au Lötschberg.

2005: Le Conseil fédéral suit une recommandation de la Surveillance des prix et n'approuve le *RBP II* que pour une durée limitée et sous conditions.

Suite à une intervention de la Surveillance des prix, la Poste renonce à une part importante de l'augmentation prévue pour les *envois postaux* entre 101 et 1000 grammes.

2006: Les FMB SA réduisent, sur pression de la Surveillance des prix, leurs *prix d'acheminement*. Les prix baissent en moyenne de 11.3 %. L'économie se monte à environ 30 millions par an.

Sur pression de la Surveillance des prix, la *branche des livres* baisse les prix de 2 % au 1.07.06 et de 2 % au 1.07.07.

4. Etudes et rapports

- Rapport concernant les conditions actuelles de concurrence sur le marché suisse des crédits hypothécaires. Décembre 1992.
- Wettbewerbsmängel bei der Preisgestaltung der Medikamente in der Schweiz, Studie zu Handen der Kartellkommission. Mai 1994.
- Les primes des établissements cantonaux d'assurance immobilière. Juillet 1996.
- Prix et éléments des prix des déchets urbains en Suisse. Décembre 1996.
- Le marché suisse de l'eau potable: Coûts et prix. Septembre 1998
- Studie zu den Tarifen GRAT/Infra. Mars 1999.
- Le marché suisse de l'eau potable: Coûts et prix. Actualisation des principaux résultats de l'enquête de 1997/1998. Août 2001.
- Contributions aux frais de raccordement des entreprises distributrices d'électricité : Evaluation du relevé de données 2002 de la Surveillance des prix. Juillet 2004
- SL-Preise seit der Einführung des neuen KVG – Wie weiter? Die Relevanz der Arzneimittelkontrolle. Eine Studie der Preisüberwachung. Décembre 2003.
- Administrierte Preise: Rechtssituation, Ökonomie und Inventarisierung. Bericht der Preisüberwachung ans Eidg. Volkswirtschaftsdepartement. Avril 2005.
- Hohe Produktionsmittel-Preise in der schweizerischen Landwirtschaft. Erkenntnisse, Analysen und Vorschläge der Pü zur Kostensenkung bei landwirtschaftlichen Produktionsmitteln. Septembre 2005.
- Hohe Schweizer Mischfutterpreise und Protektionismus für Futtermöhlen. Analysen und Vorschläge der Preisüberwachung zur Stärkung der Landwirtschaftsbetriebe. Juin 2006.
- Comparaisons des prix de l'eau, de son épuration et des déchets. Juin 2006.



- Modèle de comparaison des établissements - Sélection des hôpitaux de référence. OFS OFSP, Surveillance des prix. Juillet 2006.
- Rapports annuels de la Surveillance des prix: 1986 –1995, dans: Publications de la Commission suisse des cartels et du préposé à la surveillance des prix (Publ. CCSP), dès 1995 dans la série «Droit et politique de la concurrence» (DPC), 5^{ème} cahier de l'année sous revue.

Remarque: Les études et rapports de la Surveillance des prix sont disponibles sous www.monsieur-prix.admin.ch.

IV. Dossiers actuels

Actuellement, la Surveillance des prix traite notamment les cas suivants:

1. Infrastructures

- Dossier électricité: Analyse des prix de l'acheminement et des prix de vente finaux. Enquête sur l'utilisation des recettes de la mise aux enchères des capacités.
- Eau, épuration et déchets: Comparaisons des taxes communales.
- Cablecom: Le règlement amiable arrive à échéance fin 2006. Que va-t-il se passer?
- Analyse des redevances de la SSR. Recommandation au Conseil fédéral.

2. Santé

- Taxes hospitalières: Analyses et recommandations aux cantons et, en cas de procédures de recours, au Conseil fédéral.
- Prix des médicaments: Evaluation des récentes baisses de prix.
- TarMed: Recommandations et prises de position sur les valeurs du point cantonales.

3. Divers thèmes

- Droits d'auteur: Recommandations relatives à divers tarifs.
- Communauté tarifaire Libero: Analyse de l'augmentation tarifaire 07. Ev., recommandation aux autorités compétentes.
- Analyse des prix des produits phytosanitaires Syngenta

4. Thèmes systémiques

- Mise en oeuvre du principe du Cassis de Dijon: Accompagnement de la révision de la loi sur les entraves techniques au commerce.
- Autorisation des importations parallèles de produits protégés par brevets : Accompagnement de la révision de la loi sur les brevets.
- Solution au problème des frais de dédouanement.
- Baisse des coûts de production dans l'agriculture: Accompagnement de la politique agricole 2011.



V. Renseignements

Renseignements sur la Surveillance des prix actuelle: Rudolf Strahm, 031 / 322 21 02, Marcel Chavaillaz 031 / 322 21 04.

Renseignements sur la Surveillance des prix de 1973-1978: Dr. Leon Schlumpf, 081 / 252 41 22.

Les documents relatifs à la votation populaire de 1982 peuvent être commandés auprès de la Surveillance des prix. Tél.: 031 / 322 21 01.