



# Actualités OFS

---

5 Prix

Neuchâtel, décembre 2008

## Statistique des prix 2008

Inventaire des mesures politiques influant sur les prix

---

**Renseignements:**

Marcel Paolino, OFS, Section Prix, tél.: +41 32 71 36695

e-mail: [Marcel.Paolino@bfs.admin.ch](mailto:Marcel.Paolino@bfs.admin.ch)

Marcello Corti, OFS, Section Prix, tél.: +41 32 71 36096

e-mail: [Marcello.Corti@bfs.admin.ch](mailto:Marcello.Corti@bfs.admin.ch)

N° de commande: 403-0800



# Table des matières

<b>1</b>	<b>Introduction</b>	<b>5</b>	<b>4</b>	<b>Changements et développements de la statistique des prix</b>	<b>24</b>
<b>2</b>	<b>Synthèse: tableau résumé des mesures politiques influant sur les prix</b>	<b>6</b>	<b>4.1</b>	<b>Indices des prix à la consommation</b>	<b>24</b>
<b>3</b>	<b>Mesures politiques influant sur les prix dès 2008</b>	<b>8</b>	4.1.1	L'indice suisse des prix à la consommation (IPC)	24
<b>3.1</b>	<b>Energie</b>	<b>8</b>	4.1.2	Indice des prix à la consommation harmonisé (IPCH)	25
3.1.1	Ouverture du marché de l'électricité	8	<b>4.2</b>	<b>Prix à la production</b>	<b>25</b>
<b>3.2</b>	<b>Economie</b>	<b>10</b>	4.2.1	Indice des prix à la production et à l'importation (IPI)	25
3.2.1	Le marché du livre	10	4.2.2	Indice des prix de la construction (BAP)	26
<b>3.3</b>	<b>Modification du code des obligations concernant le bail à loyer</b>	<b>11</b>	<b>4.3</b>	<b>Comparaisons internationales du niveau des prix (parités de pouvoir d'achat)</b>	<b>27</b>
3.3.1	Droit actuel	11	<b>Sources</b>	<b>29</b>	
3.3.2	Projet de modification du droit actuel: l'indexation des loyers	12			
<b>3.4</b>	<b>Administration et finances publiques</b>	<b>15</b>			
3.4.1	Simplification de la TVA et introduction d'un taux unique	15			
3.4.2	TVA: financement additionnel de l'assurance-invalidité	16			
<b>3.5</b>	<b>Santé</b>	<b>17</b>			
3.5.1	Loi fédérale sur l'assurance-maladie (LAMal)	17			
<b>3.6</b>	<b>Espace et environnement</b>	<b>19</b>			
3.6.1	Taxe d'incitation sur le CO <sub>2</sub>	19			
<b>3.7</b>	<b>Transports et communications</b>	<b>21</b>			
3.7.1	Redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations (RPLP)	21			
3.7.2	Révision de la loi sur les télécommunications	21			
3.7.3	La libéralisation du marché postal	23			



# 1 Introduction

A l'occasion de la révision de 1993 de l'indice suisse des prix à la consommation (IPC), le Conseil fédéral (CF) a chargé l'Office fédéral de la statistique (OFS) d'évaluer de manière systématique les effets sur cet indice de certaines mesures politiques, de publier ces évaluations et d'en dresser un catalogue.

L'inventaire des mesures politiques influant sur les prix regroupe des décisions politiques au niveau fédéral qui relèvent généralement de domaines tels que les nouvelles lois-cadres pour l'économie, la fiscalité, le transport, l'agriculture, l'énergie ou l'environnement. Les mesures cantonales ou communales ne sont pas présentées. L'inventaire prend en compte les mesures ayant influencé l'évolution des prix en 2008, celles qui l'influenceront dans un futur plus ou moins proche, et présente aussi les mesures actuellement à l'étude, qui n'ont pas encore été définitivement adoptées. Ces décisions politiques ont des conséquences directes et indirectes sur les prix. L'estimation de l'impact sur les prix s'est limitée dans cet inventaire aux effets directs.<sup>1</sup> Dans la mesure du possible, nous avons estimé l'ampleur de ces répercussions sur l'indice des prix à la production (IPP), l'indice des prix à l'importation (IPI) et l'indice des prix à la consommation (IPC). L'estimation de l'impact sur les prix a été calculée sur la base du panier-type de l'année 2008 pour l'IPC (2003 pour l'IPP et l'IPI).<sup>2</sup>

Lorsqu'il n'a pas été possible de fournir une estimation de l'effet potentiel, nous nous sommes limités à mentionner les variations ex post des indices. Pour les mesures politiques qui le permettaient techniquement, l'impact potentiel a été estimé et comparé avec les évolutions effectives des indices. Les variations de prix sont en général influencées par de nombreux facteurs, parfois difficilement identifiables, et qui de plus peuvent être en interaction; leurs influences respectives ne peuvent pas toujours être directement quantifiables. En ce qui concerne les contributions potentielles dans le futur, il est par exemple difficile de prévoir l'évolution des taux de change ou de définir le degré de concurrence régnant sur les différents marchés considérés.

L'ensemble des mesures regroupées dans cet inventaire intervient dans un contexte politique et économique qui peut changer en cours d'année. Les mesures politiques qui n'ont pas encore été validées sont sujettes à des modifications tant en ce qui concerne leur entrée en vigueur que leur contenu. Il est important de considérer la clôture de rédaction du présent rapport, à savoir le 31 octobre 2008.

<sup>1</sup> Nous parlons d'un effet direct lorsqu'il existe une relation immédiate entre la mesure politique et le prix du bien (par ex. un changement du taux de la taxe sur la valeur ajoutée). En revanche, nous utilisons le terme d'effet indirect si la mesure politique modifie le prix du bien par le biais d'un bien intermédiaire ou d'investissement (par ex. une baisse du prix du lait provoquant une baisse du prix du fromage), de manière détournée (biens complémentaires ou substituables) ou à plus long terme (par ex. un renforcement progressif de la concurrence).

<sup>2</sup> Les valeurs ainsi calculées peuvent donc varier d'une année à l'autre.

## 2 Synthèse: tableau résumé des mesures politiques influant sur les prix

Les effets des mesures politiques influant sur les prix à partir de 2008 sont variables selon le caractère de la mesure. Certaines mesures tendent à faire baisser les prix, d'autres à les faire augmenter. Les mesures stimulant la concurrence devraient contribuer à une réduction des prix: il en va ainsi de la révision de la loi sur les télécommunications et de la libéralisation du marché de la Poste. La modification du code des obligations concernant le bail à loyer et les hausses d'impôts (la taxe d'incitation sur le CO<sub>2</sub>, l'introduction d'un taux unique de la TVA, la hausse de la TVA pour le financement de l'AI et la redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations) contribuent quant à eux à une augmentation des prix. La situation sur le marché détermine à quel point les entreprises peuvent répercuter la hausse des coûts induite par les impôts et les taxes sur leurs prix de vente, ce qui a bien entendu une incidence sur l'ampleur de l'augmentation des prix. À l'heure actuelle, les répercussions à long terme de la libéralisation des marchés de l'électricité et des livres sont difficiles à estimer.

Les répercussions de la révision de la loi sur l'assurance-maladie sur l'indice suisse des prix à la consommation ne sont pas déterminables directement. L'impact sur le niveau général des prix dépend de plusieurs facteurs: importance des variations de prix découlant d'une mesure politique, nombre de groupes de produits touchés et poids de ces derniers dans les paniers-types des relevés de prix respectifs. La durée est un élément qui joue aussi un rôle dans ce contexte: certaines mesures ont une incidence à court terme, d'autres ont un effet plus longtemp. La liste ci-après offre une vue d'ensemble des différentes mesures considérées et de leur influence sur l'évolution des prix. Celles-ci sont traitées de manière plus détaillée au chapitre 3.

Chap. n°	Mesures	Indices des prix concernés	Hausse ou baisse	Ampleur de la contribution effective ou potentielle à l'indice total	Date (prévue) d'entrée en vigueur de la mesure
3.1.1	Libéralisation du marché de l'électricité	IPP IPC	↗ ↗	pdq pdq	01.01.2009
3.2.1	Marché du livre	IPC	(↗)	0*	Mai 2007
3.3	Modification du code des obligations concernant le bail à loyer	IPC	(↗)	pdq	Date non déterminée
3.4.1	Simplification de la TVA et introduction d'un taux unique	IPC	↗	+0,3	Date non déterminée
3.4.2	TVA: financement additionnel de l'assurance-invalidité	IPC	↗	+0,2	Date non déterminée
3.5.1	Loi sur l'assurance-maladie (LAMal)	IPC	-	Non déterminable	01.01.1996
3.6.1	Loi d'incitation sur le CO <sub>2</sub>	IPP IPI IPC	↗ ↗ ↗	0* +0,1 +0,1	Dès 2010 Dès 2010 Dès 2010
3.7.1	Redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations (RPLP)	IPP Transports de marchandises par route	↗	pdq	01.01.2008
		IPP	(↗)	pdq	01.01.2008
		IPC	(↗)	pdq	01.01.2008
3.7.2	Révision de la loi sur les télécommunications	IPC	(↘)	pdq	01.04.2007
3.7.3	Libéralisation du marché de la Poste	IPC	(↘)	pdq	2006

IPC = indice des prix à la consommation

IPP = indice des prix à la production

IPI = indice des prix à l'importation

↗ = effet positif

(↗) = tendance à la hausse

↘ = effet négatif

(↘) = tendance à la baisse

0\* = lorsque l'ampleur est particulièrement faible, elle est arrondie à zéro

peq = pas encore quantifiable

pdq = pas directement quantifiable

## 3 Mesures politiques influant sur les prix dès 2008

### 3.1 Energie

#### 3.1.1 Ouverture du marché de l'électricité

Le 23 mars 2007, le Parlement a adopté la nouvelle loi sur l'approvisionnement en électricité (LApEI) et a également donné son aval à une version révisée, contenue en annexe, de la loi sur l'énergie (LEn). La LApEI est entrée en vigueur dans une large mesure le 1<sup>er</sup> janvier 2008 et définit les conditions d'ouverture échelonnée du marché et du renforcement de la sécurité de l'approvisionnement. La LEn prévoit un paquet de prescriptions portant sur les énergies renouvelables (introduction de la rétribution à prix coûtant du courant produit à partir de sources d'énergie renouvelables) et sur la promotion de mesures d'efficacité dans le domaine de l'électricité. L'ordonnance sur l'approvisionnement en électricité (OApEI) et l'ordonnance révisée sur l'énergie (OEnE) ont été adoptées le 1<sup>er</sup> avril 2008 et concrétisent la mise en oeuvre des dispositions légales sur l'ouverture du marché à la concurrence et sur la rétribution à prix courant.

La libéralisation du marché suisse de l'électricité, telle qu'elle est conçue dans la LApEI, ne s'étend pas à l'ensemble de l'approvisionnement électrique. Le marché suisse de l'électricité se compose d'environ 900 entreprises actives dans les segments de la production, du transport, de la distribution et de la commercialisation.

La production d'énergie est une activité déjà sous le régime de la concurrence. L'acheminement de l'énergie (le transport et la distribution) reste une activité soumise à réglementation et à des tarifs contrôlés par un organe de régulation, la Commission fédérale de l'électricité (ElCom)<sup>3</sup>.

La LApEI prévoit que le réseau de transport à très haute tension et à très grande distance reste unique et soit exploité par une société nationale. Ainsi depuis le

1<sup>er</sup> octobre 2008, les six gestionnaires de réseau de transport suprarégional sont regroupés au sein de la société Swissgrid, seule responsable de l'exploitation du réseau suisse. Quant au réseau de distribution de l'énergie, la nouvelle loi stipule que les cantons octroient des monopoles régionaux de distribution à des sociétés électriques pour l'acheminement de l'énergie sur des petites et moyennes distances.

C'est la commercialisation de l'électricité, c.-à-d. sa fourniture, qui sera ouverte à la concurrence. Les fournisseurs vendent aux consommateurs finaux l'électricité achetée aux producteurs. Ainsi le consommateur peut choisir son fournisseur indépendamment de son emplacement. Cependant la LApEI conçoit l'ouverture du marché de l'électricité comme un processus échelonné en deux étapes:

- à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2009, une ouverture partielle du marché, avec droit d'accès au réseau (choix possible une fois par an, en octobre) pour tous les consommateurs finaux, dont la consommation annuelle dépasse 100 MWh (les clients dits «éligibles»). Si ces gros clients utilisent ce droit d'accès au marché libre, leur choix est irréversible et leurs anciens fournisseurs seront libérés de l'obligation légale de les livrer.
- le libre accès au réseau pour les consommateurs finaux, dont la consommation annuelle est inférieure à 100 MWh («petits clients» et ménages), est prévu à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2014, si aucun référendum est lancé contre cette ouverture intégrale du marché. Jusqu'à la fin 2013, les tarifs appliqués aux clients ne bénéficiant pas du libre accès (les clients dits «régulés») seront surveillés par l'ElCom, qui peut interdire des renchérissements injustifiés et exiger des réductions de tarifs, s'ils sont jugés abusifs. Pour les consommateurs qui ne souhaitent pas l'accès au marché libre, le modèle du choix avec approvisionnement garanti (MAG) leur permet de rester auprès de leurs fournisseurs actuels, alors obligés de leur garantir l'approvisionnement.

<sup>3</sup> La nouvelle commission de l'électricité (ElCom), instance juridique indépendante, est chargée de surveiller les prix depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2008 et doit garantir le respect de la LApEI, en supervisant la libéralisation du marché suisse. Ces tâches principales consistent, notamment, à contrôler les tarifs appliqués aux clients «régulés» et les rémunérations d'utilisation du réseau. Elle tranche en cas de litiges dans divers domaines (par ex. la rétribution de l'utilisation du réseau, l'accès au réseau ou les tarifs de l'électricité). Elle peut également ordonner une baisse des tarifs ou en interdire la hausse.



Selon la nouvelle LApEl, les gestionnaires de réseau doivent mettre à disposition les informations d'exploitation du réseau. Sont ainsi publiés, sur un site Internet unique et en libre accès, les tarifs d'utilisation du réseau et de l'électricité, les taxes et les prestations fournies aux collectivités publiques, ainsi que les comptes annuels. Les quelque 900 entreprises électriques sont tenues de fournir ces informations à l'Association des entreprises électriques suisses (AES), qui en tant qu'office de publication central, doit les publier chaque année jusqu'au 31 août de l'année suivante au plus tard.

Lors de la première publication à la fin août 2008, les entreprises électriques ont annoncé une hausse généralisée des tarifs au 1<sup>er</sup> janvier 2009. L'ampleur des hausses est différente selon les entreprises électriques et les régions. La hausse moyenne, selon l'AES, ne sera pas connue avant plusieurs mois.

Début 2008, une enquête auprès des producteurs d'énergie, mandatée par l'AES, a annoncé une tendance à la hausse des tarifs de l'électricité pour l'année en cours. Pour les 4 ou 5 prochaines années, des hausses tarifaires importantes sont à envisager.<sup>4</sup>

Comme les adaptations tarifaires annoncées à la fin août ont suscité de nombreuses critiques, le CF a exprimé son inquiétude quant à ces hausses, qui pèseront surtout sur le budget des ménages à revenu moyen et qui pourraient même remettre en cause la compétitivité de l'économie suisse. L'ELCom a reçu de nombreuses plaintes de clients et devra établir si les hausses annoncées pour 2009 sont abusives. Elle pourra s'opposer à ce renchérissement, s'il s'avère injustifié et exiger des réductions de tarifs.

Une ouverture du marché de l'électricité, caractérisée par une hausse des tarifs, continue de susciter de nombreuses controverses, car elle va à l'encontre de la théorie microéconomique des marchés, selon laquelle la concurrence entraîne une baisse de prix des biens et des services concernés. Théoriquement, la libéralisation d'un marché engendre une baisse des coûts de production et des gains de productivité, qui amène à moyen terme à une baisse de prix pour les consommateurs finaux et stimulerait donc la croissance économique à long terme.

Dans le cas précis de l'ouverture du marché suisse de l'électricité, différentes raisons ont été évoquées pour expliquer les augmentations annoncées:

- la hausse généralisée des prix de l'énergie: une demande accrue face à une pénurie des capacités de production est le premier facteur évoqué pour l'explication de la hausse des tarifs. L'électricité est une forme finale d'énergie obtenue par la transformation de sources primaires. Ainsi, de manière générale, les coûts de l'électricité en tant qu'agent «secondaire» évoluent en fonction de ceux des agents énergétiques «primaires» utilisés pour produire l'électricité (gaz, pétrole, charbon, uranium). Ainsi, à des degrés différents, les entreprises électriques suisses ont répercuté les augmentations de prix provenant du marché international;
- un autre facteur évoqué concerne les frais découlant de la nouvelle loi sur l'approvisionnement de l'électricité. Le processus de libéralisation a entraîné un accroissement des investissements. En vue de l'ouverture du marché, les entreprises ont accéléré leurs programmes de réalisation de nouvelles capacités productives, ainsi que de maintenance et de développement du réseau. Elles ont donc procédé à la réévaluation de leurs réseaux et de leurs réserves énergétiques, amenant des coûts supplémentaires;
- dans tous les marchés électriques européens, l'application de nouvelles taxes environnementales (d'incitation et de promotion des énergies «vertes») sur les achats d'électricité jouent aussi un rôle dans l'accroissement des tarifs. Pour financer la rétribution à prix coûtant du courant injecté à partir de sources d'énergie renouvelables, un supplément sera prélevé sur chaque kilowattheure (kWh) consommé à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2009. Conformément à la LApEl, ce supplément ne devra pas dépasser 0,6 centimes par kWh et sera adapté chaque année en fonction des besoins. En 2009, les consommateurs finaux devront payer un supplément de 0,45 centimes;
- en mai 2008, Swissgrid, la nouvelle société d'exploitation du réseau de transport de l'électricité, a publié ses nouveaux tarifs: au lieu de 0,2 centimes, le tarif facturé aux quelques 900 entreprises de distribution sera désormais de 0,9 centimes par kWh à partir de 2009. Les surcoûts résultant du transport se répercutent sur les consommateurs finaux. L'ELCom est en train de vérifier ces nouveaux tarifs.

<sup>4</sup> Selon une étude de PricewaterhouseCoopers environ 2/3 des entreprises électriques s'attendent à une augmentation pouvant atteindre 20% dès l'an prochain déjà. Plus de 90% des entreprises interrogées comptent avec des hausses de prix dans les quatre à cinq années à venir. PricewaterhouseCoopers, «Wie verändert sich das Klima im Schweizer Energiemarkt?», mars 2008.

Même si selon toute vraisemblance les tarifs augmenteront en 2009, au moment de l'introduction de la première phase de l'ouverture du marché de l'électricité, on ne dispose pas à l'heure actuelle de données suffisantes pour en mesurer les effets sur les indices des prix à la production et à la consommation (tout comme leur impact sur les indices de l'électricité et leur contribution à la variation totale).

### Libéralisation du marché de l'électricité (première étape en 2009)

	Contribution potentielle à la variation de l'indice total
IPP	A la hausse
IPI	-
IPC	A la hausse

## 3.2 Economie

### 3.2.1 Le marché du livre

En septembre 1999, la Commission de la concurrence (Comco) a déclaré illicite le système de «prix unique» du livre (le «Sammelrevers») <sup>5</sup> pratiqué en Suisse alémanique, en se fondant sur la législation sur les cartels. L'Association suisse des libraires, éditeurs et diffuseurs (ASDEL) ainsi que celle du marché allemand du livre (Börsenverein des Deutschen Buchhandels) avaient recouru contre cette décision. Le 14 août 2002, le Tribunal fédéral (TF) a admis partiellement les recours et a renvoyé l'affaire à la Comco pour nouvel examen. La Comco devait analyser si la restriction à la concurrence induite par le prix unique pouvait être justifiée par des motifs d'efficacité économique. Elle a conclu par la négative.

Par sa décision du 21 mars 2005, la Comco avait une seconde fois qualifié illicite l'accord sur la fixation d'un prix unique du livre. Le TF avait rejeté le recours formé contre cette décision. L'ASDEL et le Börsenverein des Deutschen Buchhandels avaient alors déposé une demande d'autorisation exceptionnelle, tel que le prévoit la loi sur les cartels, invoquant des intérêts publics prépondérants <sup>6</sup>, demande que le CF a rejetée le 2 mai 2007.

<sup>5</sup> Le «Sammelrevers» est un système de fixation de prix qui engage les libraires à respecter les prix de vente aux clients finaux fixés par les éditeurs. Ce système de prix imposés est connu comme «système du prix unique».

<sup>6</sup> En vertu de l'art.8 de la loi sur les cartels, le Conseil fédéral peut autoriser des accords en matière de concurrence dont l'autorité a constaté le caractère illicite, «si, à titre exceptionnel, ils sont nécessaires à la sauvegarde d'intérêts publics prépondérants».

Toutefois, l'initiative de feu M. Jean-Philippe Maître visant à créer les bases juridiques nécessaires à la réglementation du prix du livre est encore pendante. Ainsi, en décembre 2006, la Commission de l'économie et des redevances du Conseil national (CER-N) est chargée jusqu'en juin 2009 d'élaborer un projet de loi. En septembre 2007, la CER-N repousse l'examen de l'avant-projet de loi pour permettre à l'administration d'examiner les effets de la suppression du prix du livre réglementé en mai 2007. Pour ce faire, la Haute école spécialisée du Nord-Ouest de la Suisse, sur mandat du Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO), a remis un rapport sur les premiers effets de la libéralisation. Selon ce rapport, il est encore trop tôt pour être en mesure d'évaluer de façon fiable les conséquences de la suppression du prix unique du livre. La CER-N a accepté le projet de loi pour un prix réglementé du livre par 13 voix contre 10 et 1 abstention le 14 octobre 2008.

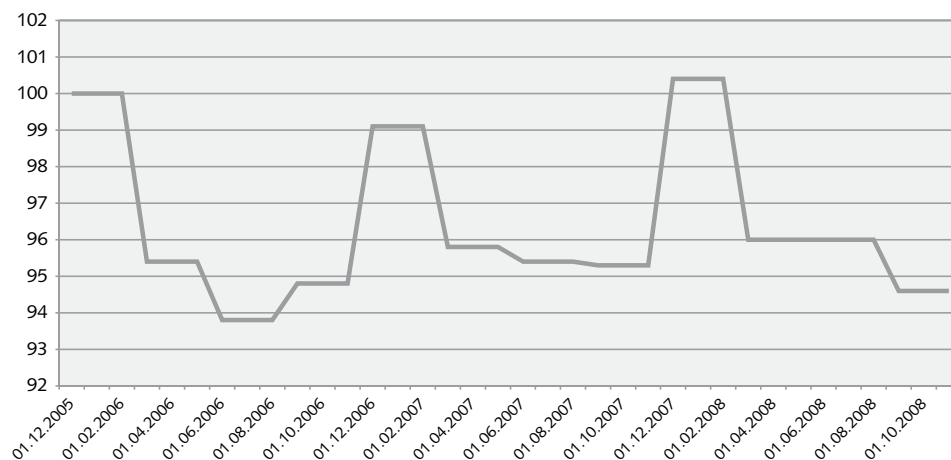
Depuis l'annulation de l'accord cartellaire par la Comco – et la confirmation par le CF de cette décision – des baisses de prix des livres ont eu lieu en Suisse alémanique (la Suisse romande n'est pas concernée par cette mesure), essentiellement dans la catégorie des «best-sellers». Des rabais de 10 à 30% dans cette catégorie, qui représente environ 10% des ventes, ont été mesurés. Les principaux concernés sont surtout quelques grands points de vente. Il est à remarquer que tant que le Parlement n'aura pas définitivement traité le projet de loi sur la réglementation du prix du livre, un grand nombre d'acteurs du marché, petites librairies principalement mais pas exclusivement, ne pratiqueront aucune baisse de prix.

Depuis décembre 2005 <sup>7</sup>, l'évolution générale des prix du livre se caractérise par des hausses à chaque fin d'année à la période des fêtes. Abstraction faite de ce phénomène, les prix sur ce marché affichent une légère tendance à la hausse à partir du milieu de l'année 2006. Cependant, la libéralisation a atténué cet effet par un tassement, perceptible bien que peu important, de l'indice du prix des livres depuis le milieu de l'année 2007, dû à la baisse des prix dans la catégorie des «best-sellers». Pour l'année 2009, il est à prévoir que l'indice du prix des livres suivra la même évolution. Etant donné le faible poids des livres dans le panier-type (0,383%), l'effet sur l'indice suisse des prix à la consommation sera cependant très limité.

<sup>7</sup> C.-à-d. depuis la révision 2005 de l'indice suisse des prix à la consommation (décembre 2005=100), date d'introduction d'une nouvelle méthodologie.

**Evolution trimestrielle de l'indice des livres, décembre 2005–octobre 2008, (décembre 2005=100)**

G 1



© Office fédéral de la statistique (OFS)

**Libéralisation du marché du livre, depuis mai 2007**

	Variation potentielle de l'indice du prix des livres	Contribution potentielle à l'indice total
IPP	-	-
IPI	-	-
IPC	<i>Hausse particulièrement faible, pas directement quantifiable</i>	<i>Particulièrement faible</i>

Selon l'OBLF, une augmentation des taux hypothécaires de ¼ de % donne droit, en règle générale, à une hausse maximum de loyer de:

- 2% quand les taux hypothécaires dépassent 6%
- 2,5% lorsque les taux hypothécaires se situent entre 5 et 6%;
- 3% quand les taux hypothécaires sont inférieurs à 5%.

**3.3 Modification du code des obligations concernant le bail à loyer**

Le droit de bail est actuellement en cours de modification: en septembre 2008 le CF a chargé le Département fédéral de l'économie (DFE) d'élaborer un projet de modification des dispositions du code des obligations relatives au bail à loyer. Le message accompagnant le projet sera transmis au Parlement prochainement (d'ici novembre 2008). La fixation des loyers doit passer d'un modèle basé sur les coûts à un système d'indexation.

S'il se produit une baisse des taux hypothécaires, le loyer doit être réduit en proportion, à moins que les économies qui en résultent pour le bailleur soient contrebalancées par une hausse d'autres coûts.

Les règles concernant la détermination des loyers ont donné lieu à de nombreuses discussions. Le couplage entre loyers et taux hypothécaires a été critiqué sous plusieurs aspects:

**3.3.1 Droit actuel**

Le droit du bail actuel date de 1990: il repose sur le code des obligations (articles 253 à 304) et sur l'ordonnance sur le bail à loyer et le bail à ferme d'habitations et de locaux commerciaux (OBLF) entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 1990.

- ce couplage institutionnalisé entrave la politique monétaire de la Banque nationale suisse (BNS);
- il induit une instabilité des loyers, en particulier durant les périodes de hausse des taux hypothécaires;
- il favorise l'«effet de cliquet»: les loyers augmentent souvent et rapidement, alors qu'ils diminuent rarement et lentement;
- la forme classique du taux hypothécaire variable est de moins en moins pratiquée et tend à être remplacée par d'autres modèles hypothécaires, rendant ainsi toujours plus difficile la fixation d'un taux directeur.

La fixation des loyers s'appuie sur le principe de la couverture des coûts. Les bailleurs ont le droit de répercuter de manière forfaitaire les variations des taux hypothécaires nominaux sur le prix des locations.

Jusqu'à fin 2007, la fixation des loyers était fondée sur le taux d'intérêt variable des anciennes hypothèques de premier rang, pratiqué par les différentes banques cantonales. Une modification de l'OBFL est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2008. Dorénavant, le taux de référence servant à l'adaptation des loyers est calculé par la BNS, sur mandat de la Confédération. Il s'agit d'un taux moyen pondéré, calculé en fonction de toutes les créances hypothécaires (hypothèques à taux fixe, à taux variable, Libor, etc.) des banques suisses. Il est établi et calculé chaque trimestre: lorsque la variation du taux aura atteint ¼ de %, le loyer pourra être modifié, soit à la hausse soit à la baisse. Comme indiqué ci-dessus sous le régime actuel, et au niveau actuel des taux, une variation du taux hypothécaire de ¼ de % pourra amener à une adaptation de loyer de 3%. La modification de l'OBFL prévoit aussi que les rénovations qui apportent des améliorations énergétiques soient considérées comme des investissements, pouvant justifier des hausses de loyer.

Le taux moyen pondéré, qui sert désormais de taux de référence, a été publié pour la première fois au début du mois de septembre 2008 et a été fixé à 3,5% pour toute la Suisse. Étant donné que la plupart des cantons appliquent déjà un taux hypothécaire de 3,5%, ce nouveau taux de référence aura peu d'impact sur les loyers à court terme. En effet, seuls les cantons de Genève, de Fribourg et de Berne affichaient des taux de référence inférieurs.

### 3.3.2 Projet de modification du droit actuel: l'indexation des loyers

Le passage d'un modèle basé sur les coûts à un modèle basé sur l'indexation a été proposé en 1998 dans le contre-projet du CF en opposition à l'initiative «Pour des loyers loyaux» déposée en 1997 par l'Association suisse des locataires (ASLOCA), qui visait à une modification du droit de bail dans le code des obligations. Cette initiative proposait, entre autres, un «lissage des intérêts hypothécaires», c.-à-d. un calcul de la variation du taux hypothécaire moyen des cinq dernières années. La grande nouveauté du contre-projet du CF était la rupture du lien entre les taux hypothécaires et les loyers, pour établir l'indexation des loyers à l'indice suisse des prix à la consommation (IPC). Le projet initial prévoyait une indexation des loyers à 80% de l'IPC, et seulement une fois par an; mais il a été finalement décidé que 100% de la variation de l'IPC pouvait être répercutée sur les loyers. Le contre-projet redéfinissait aussi la notion de

«loyer abusif»: le caractère abusif ne devait plus être examiné sur la base d'un «rendement excessif», mais plutôt par un système des «loyers comparables» (loyer dépassant de plus de 15% la moyenne des objets comparables).

L'initiative de l'ASLOCA a été rejetée le 18 mai 2003 par le peuple et les cantons. Le 8 février 2004, le peuple a également refusé le contre-projet du CF, contre lequel les associations de locataires avaient lancé un référendum.

De nouvelles discussions au sujet d'une révision du droit de bail ont eu lieu en 2007 entre le DFE, les associations de locataires et des bailleurs et ont débouché sur des propositions acceptées dans les grandes lignes par les participants. Le principal point d'accord concerne précisément le découplage entre taux hypothécaires et loyers.

Le 27 février 2008, le CF a chargé le DFE de mettre en consultation le projet de révision du droit du bail.<sup>8</sup> La grande majorité des participants à la procédure de consultation s'est prononcée pour l'abandon du lien entre taux hypothécaires et loyers et pour le passage à un système de loyers indexés. Suite aux résultats de la procédure de consultation, le CF a chargé le DFE de poursuivre les travaux en vue de la révision et de rédiger le message qui sera présenté, d'ici à novembre 2008, au Parlement.

Bien que la majorité des participants à la procédure de consultation ait approuvé l'indexation des loyers, il reste des points de divergence sur la forme concrète de l'indexation, notamment au sujet du taux de l'indexation et des principes régissant le modèle des loyers comparatifs. Nous nous concentrons ici sur quelques aspects de l'indexation, sujet le plus important du point de vue de l'évolution générale du renchérissement. Les points de divergence portent principalement sur le taux de report du renchérissement sur le loyer et sur la composition exacte de l'indice déterminant.<sup>9</sup> Ainsi, plusieurs participants se sont opposés à un report intégral du renchérissement et demandé un taux de report maximal de 80%, voir de 75%. En ce qui concerne l'indice qui sera retenu pour l'indexation, la question s'est posée de savoir s'il était plus approprié de faire appel à un indice des prix à

<sup>8</sup> Ont participé à la consultation tous les gouvernements cantonaux, les trois associations faitières nationales des bailleurs de logements d'utilité publique, treize partis politiques, les associations des communes, des villes et des régions de montagne, huit associations faitières de l'économie et cinquante-six autres organisations, dont l'ensemble des associations de locataires et de bailleurs.

<sup>9</sup> Voir OFL, Résumé des résultats de la procédure de consultation relative à la modification du code des obligations (bail à loyer), juillet 2008.

la consommation excluant les loyers, afin d'éviter un «effet de spirale», autrement dit de «boucle prix-loyers». La problématique de l'effet «boucle prix-loyers» peut être éclaircie à l'aide un exemple simplifié.

Les loyers constituent le poste de dépenses le plus important en termes de pondération dans le budget de consommation des ménages (18,2% dans la pondération 2008 de l'IPC). Supposons que l'indicateur potentiel pour indexer les loyers soit l'IPC et que le taux de report soit de 100%. Une indexation des loyers à partir de l'IPC crée une «boucle prix-loyers»<sup>10</sup>: une hausse de l'IPC entraîne une hausse des loyers, qui à son tour entraîne un nouvel accroissement de l'IPC, provoquant une nouvelle hausse des loyers, et ainsi de suite. Ces augmentations successives sont cependant de plus en plus petites. Cela tient à la composition même du panier-type de l'IPC, l'effet de chaque augmentation des loyers étant limité à raison de 18,2% sur l'IPC.

L'exemple simplifié, présenté dans le tableau ci-dessous, permet de se faire une idée de la répercussion de l'indexation totale (100%) sur les loyers: supposons une inflation initiale de 2% de l'IPC l'année 1, provenant d'une hausse de 2,5% du prix de tous les biens et services relevés dans l'IPC, à l'exception des loyers. Supposons aussi, afin de pouvoir observer les conséquences de cette inflation initiale, qu'il n'y a pas d'autres augmentations de prix que celle due à l'indexation des loyers.

L'année suivante, l'année 2, les loyers étant indexés à 100% de l'IPC, ils augmentent de 2%. Le poids de ceux-ci dans l'IPC étant de 18,2%, l'IPC de l'année 2 augmente alors de 0,4% ( $0,182 \times 2\% + 0,818 \times 0\%$ ), et ainsi de suite. Sur l'ensemble de ces 4 années, l'inflation initiale de 2% aura entraîné une augmentation de 2,5% de l'IPC et des loyers.

Une indexation à 80% de l'IPC provoque également un effet «boucle prix-loyers», mais moins important que celui d'une indexation à l'IPC total (100%). L'indexation partielle de 80% suscite, comme le démontre l'exemple ci-dessous<sup>11</sup>, deux augmentations significatives des loyers et une de l'IPC. L'indexation partielle permet donc de réduire la «boucle prix-loyers» mais ne l'élimine pas complètement.

Finalement, supposons qu'un IPC sans les loyers soit utilisé pour l'indexation des loyers: dans ce cas l'effet «boucle prix-loyers» est entièrement supprimé. Une hausse des loyers, mesurée par l'indice des loyers, n'entraîne pas de nouvelle(s) indexation(s) des loyers et se traduit par conséquent par une seule et unique augmentation de l'IPC.

### T1 Indexation à l'IPC total: effet «boucle prix-loyers»

Indexation des loyers à l'IPC total						
	Pondération	Année 1	Année 2	Année 3	Année 4	Total
IPC	100,0	+2,0%	+0,4%	+0,1%	+0,0%	+2,5%
Loyers	18,2	+0,0%	+2,0%	+0,4%	+0,1%	+2,5%

<sup>10</sup> L'effet de «boucle prix-loyers» est défini comme le nombre d'années qui suit la hausse initiale de l'IPC et pendant lesquelles l'IPC et/ou les loyers varient significativement (au minimum d'une décimale après la virgule) en raison de cette hausse initiale.

<sup>11</sup> Mêmes conditions de base qu'auparavant: l'augmentation initiale de 2% de l'IPC provient d'une hausse de 2,5% du prix de tous les biens et services, à l'exception des loyers qui restent stables. Pour les années 2, 3 et 4, les prix des autres biens et services restent stables.

## T2 Indexation au 80% de l'IPC: effet «boucle prix-loyers» amoindri

Indexation des loyers au 80% de l'IPC						
	Pondération	Année 1	Année 2	Année 3	Année 4	Total
IPC	100,0	+2,0%	+0,3%	+0,0%	+0,0%	+2,39%
Loyers	18,2	+0,0%	+1,6%	+0,2%	+0,0%	+1,91%

## T3 Indexation à l'IPC sans les loyers: pas d'effet «boucle prix-loyer»

Indexation des loyers à l'IPC sans les loyers						
	Pondération	Année 1	Année 2	Année 3	Total	
IPC	100,0	+2,0%	+0,5%	+0,0%	+2,5%	
IPC sans les loyers	81,8	+2,5%	+0,0%	+0,0%	+2,5%	
Loyers	18,2	+0,0%	+2,5%	+0,0%	+2,5%	

L'exemple précédent a été présenté uniquement dans le but d'éclaircir le mécanisme de «boucle prix-loyers» dans trois types d'indexation des loyers au renchérissement et ne permet en aucun cas de conclure à la «supériorité» d'une méthode par rapport aux autres. Il est en effet clair que plus que l'effet de «boucle loyer-prix» en tant que tel, c'est l'ampleur de l'augmentation effective des loyers et de l'IPC qui est importante. Dans l'exemple, les chiffres de l'inflation totale engendrée par chaque méthode (c.-à-d. sa contribution à long terme sur l'IPC), ainsi que les hausses totales des loyers qu'elle provoque, résultent des conditions de départ particulières (l'augmentation initiale de 2% de l'IPC provient d'une hausse de 2,5% du prix de tous les biens et services, à l'exception des loyers). Lorsque ces conditions initiales sont modifiées, les variations totales (effet à long terme)

du renchérissement et les variations des loyers sont différentes. Dans le tableau ci-dessous, différents scénarios ont été pris en considération:

- scénarios I et II: l'inflation initiale provient de la hausse du prix des «Autres biens et services» (comme dans notre précédent exemple);
- scénarios de III à V: l'inflation initiale provient de la hausse du prix des «Autres biens et services» combinée à une hausse des loyers;
- scénario de VI à VIII: l'inflation initiale provient uniquement d'une hausse des loyers.

## T4 Scénarios et mécanismes d'indexation: leur impact sur le renchérissement

Indexation des loyers avec ...	100% sur indice sans les loyers		100% sur IPC		80% sur IPC	
	Hausse IPC	Hausse des loyers	Hausse IPC	Hausse des loyers	Hausse IPC	Hausse des loyers
I. Augmentation de 2,5% du reste des autres B+S	2,50%	2,50%	2,50%	2,50%	2,39%	1,91%
II. Augmentation de 5% du reste des autres B+S	5,00%	5,00%	5,00%	5,00%	4,79%	3,82%
III. Augmentation de 2,5% du reste des autres B+S et 1% des loyers	2,69%	3,53%	2,73%	3,76%	2,61%	3,11%
IV. Augmentation de 3,5% du reste des autres B+S et de 3,5% des loyers	4,16%	7,12%	4,31%	7,96%	4,12%	6,91%
V. Augmentation de 1% du reste des autres B+S et de 2,5% des loyers	1,46%	3,53%	1,56%	4,10%	1,50%	3,73%
VI. Augmentation de 2% des loyers	0,36%	2,00%	0,45%	2,46%	0,43%	2,35%
VII. Augmentation de 5% des loyers	0,91%	5,00%	1,12%	6,18%	1,07%	5,90%
VIII. Augmentation de 10% des loyers	1,82%	10,00%	2,27%	12,50%	2,16%	11,90%

Dans tous les cas de figure, la méthode d'indexation à 100% de l'IPC entraîne les hausses de loyers et du renchérissement les plus importantes. Entre la méthode d'indexation à 80% de l'IPC (méthode 3) et l'indexation à 100% de l'indice sans les loyers (méthode 1), il est cependant plus difficile de trancher. Lorsque l'inflation initiale ne provient pas de loyers, les deux hausses finales sont supérieures avec la méthode 1. Par contre, si l'inflation initiale provient des loyers, la méthode 1 entraîne des hausses finales inférieures aussi bien pour l'IPC que pour l'indice des loyers.

Il est difficile d'estimer la différence d'impact sur le renchérissement du futur système des loyers indexés par rapport au système actuel basé sur les taux hypothécaires, d'autant plus que rien n'est définitif à l'heure actuelle. Mais quelle que soit la méthode d'indexation choisie, le niveau relatif de la variation des loyers par rapport à celle des autres biens et services, au moment de l'entrée en vigueur de cette loi révisée, va être déterminant dans l'évolution future du prix des loyers et du renchérissement.

### 3.4 Administration et finances publiques

#### 3.4.1 Simplification de la TVA et introduction d'un taux unique

Un peu plus de 10 ans après l'introduction de la TVA en Suisse, le CF a décidé de réviser en profondeur cet impôt, afin de pallier, entre autres, à certaines faiblesses relevées dans plusieurs rapports et analyses. L'avant-projet, mis en consultation en 2007, a mis en lumière la nécessité de procéder à une révision totale en lieu et place de mesures ponctuelles.

Ainsi, le message transmis au Parlement en juin 2008 se compose de deux parties. La première présente une loi sur la TVA complètement revue et simplifiée par l'entremise de dispositions essentiellement techniques. Selon l'Administration fédérale des contributions (AFC), l'entrée en vigueur de ce premier train de mesures devrait permettre d'alléger la charge administrative des entreprises assujetties. En comparaison au système actuel, ces dernières pourraient économiser globalement environ 10%. La deuxième partie, dont le point de départ se situe après la mise en application des mesures précédentes, poursuit la simplification par l'adoption d'un taux unique de TVA de 6,1%, au lieu des trois taux différenciés actuels, ainsi que par la suppression de la plupart des cas exclus du champ de l'impôt.

Le premier volet du message peut influencer sur les prix, pour autant que les entreprises répercutent totalement la diminution des coûts administratifs sur le prix final de leurs produits. Mais selon l'AFC, même si cette hypothèse se vérifiait, l'impact pour les ménages privés serait négligeable en regard de celui engendré par la deuxième partie du message. En effet, les domaines exclus du champ de la TVA vont être réduits au minimum dans la nouvelle mouture de la loi. Seuls les prestations financières, les assurances, la vente et la location d'immeubles (essentiellement à but d'habitation), la production naturelle (agriculture par ex.) et finalement les loteries et autres jeux de hasard vont être maintenus dans les exceptions. Ainsi donc, toute une série de prestations deviennent imposables avec l'entrée en vigueur du second pan de mesures et se trouvent dans les domaines suivants:

- la santé,
- le social,
- la formation et la recherche,
- le sport et la culture.

A l'assujettissement d'opérations jusqu'ici exemptées, vient se combiner le passage à un taux unique de 6,1%, en lieu et place du taux normal de 7,6%, du taux réduit de 2,4% (essentiellement pour les biens de consommation courante), ainsi que du taux spécial de 3,6% (secteur de l'hébergement). Le nouveau taux unique doit se révéler neutre sur les recettes de la Confédération et comporte un correctif social de 0,1 point de pourcentage à titre de compensation pour les ménages à revenus modestes, versé par l'intermédiaire d'une réduction des primes d'assurance-maladie. Cette correction se justifie par le fait que pour cette catégorie de ménages, la part des dépenses pour les biens de première nécessité est plus importante dans leur budget que pour les ménages bénéficiant d'un revenu supérieur.

Le tableau suivant présente l'influence de cette réforme sur l'IPC total, ainsi que sur les 12 groupes principaux sous l'hypothèse de répercussion intégrale des variations de taux de TVA sur le prix final des biens et services. Ce récapitulatif n'a pu être établi que grâce aux estimations de l'AFC par poste de dépenses, certaines positions du panier-type comprenant à la fois des prestations imposées et d'autres exclues.

## Effets du modèle «taux unique» de 6,1% sur l'indice suisse des prix à la consommation

	Pondération (2008)	Variation (en %)	Contribution (en points de %)
Total	100,000	0,332	0,332
1 Alimentation et boissons non-alcoolisées	11,091	3,613	0,401
2 Boissons alcoolisées et tabacs	1,785	-1,394	-0,025
3 Habillement et chaussures	4,434	-1,394	-0,062
4 Logement et énergie	25,212	-0,414	-0,104
5 Equipement ménager et entretien courant	4,762	-1,309	-0,062
6 Santé	14,467	2,410	0,349
7 Transport	11,285	-1,230	-0,139
8 Communications	2,938	-1,306	-0,038
9 Loisirs et culture	10,607	0,594	0,063
10 Enseignement	0,674	2,611	0,018
11 Restaurants et hôtels	8,142	-0,567	-0,046
12 Autres biens et services	4,603	-0,463	-0,021

Le tableau ci-dessus indique que, ceteris paribus, si les modifications de la TVA sont répercutées entièrement sur les prix des biens et services qui entrent dans l'IPC, l'impact total se monterait à + 0,3%.

Dans la réalité, un plein report de la taxe sur les consommateurs finaux (qui équivaldrait à la contribution potentielle) n'est pas toujours possible. Le degré de répercussion dépend, en effet, des conditions du marché de chaque bien et service et varie selon les catégories de biens et services contenus dans l'IPC. Ainsi, en 1995 (année de l'introduction de la TVA) et en 1999, l'OFS a cherché à estimer l'ampleur de la répercussion effective de la hausse de la TVA sur les prix à la consommation. Les résultats ont fait apparaître que, comparée à l'impact potentiel (1,7% en 1995, 0,5% en 1998), la hausse de la TVA n'a pas dans l'ensemble été entièrement répercutée sur les prix, mais à raison de trois quarts (en 1995) et de deux tiers (1999) environ.

Avant de passer obligatoirement en votation populaire, ces modifications doivent être d'abord traitées par les commissions parlementaires (au printemps et en été 2009), et ensuite par le Parlement. A l'heure actuelle, aucun calendrier précis n'est établi et il n'est donc pas possible de connaître la date, à laquelle le peuple devra se prononcer.

### 3.4.2 TVA: financement additionnel de l'assurance-invalidité

Dans son message sur la 5<sup>e</sup> révision de l'assurance-invalidité (AI), le CF prévoyait de s'attaquer aux dettes de cette assurance sociale, ainsi qu'à son déficit structurel, autrement dit d'assurer son financement à long terme. Cependant, ce passage consacré au financement a été sorti de la 5<sup>e</sup> révision de l'AI en février 2006, adoptée en votation populaire le 17 juin 2007, afin d'être traité séparément, ce thème se révélant particulièrement sensible. A partir de mi-2006, les commissions parlementaires respectives, ainsi que les deux Chambres, ont traité ce dossier sans parvenir à un accord avant la session d'été de 2008.

Effectivement, le 13 juin 2008, le projet de financement additionnel de l'AI a été accepté par les deux Chambres. Ce dernier est, en fait, composé de deux mesures et limité dans le temps – pour une période transitoire allant du 1<sup>er</sup> janvier 2010 au 31 décembre 2016. La première, qui prévoit un relèvement des taux de la TVA comme présenté ci-après, touchera directement l'évolution du renchérissement et permettra de rapporter environ 1,25 milliard par année (montant environ égal au déficit annuel):

- de 0,4 point pour le taux normal, qui se montera à 8%,
- de 0,1 point pour le taux réduit (donc à 2,5% au lieu de 2,4%),
- et de 0,2 point pour le taux spécial (3,8% nouvellement).



La deuxième mesure, sans répercussion sur les prix, institue la création d'un fonds de compensation spécifique à l'AI. Actuellement, les comptes de cette dernière sont intégrés dans le fonds de compensation de l'AVS, dont les résultats se voient donc grevés par les déficits récurrents et les dettes de l'AI. Afin de séparer clairement l'administration de ces deux assurances sociales, les dettes de l'AI, ainsi qu'un apport initial de 5 milliards seront également versés à ce fonds dès sa création. Une gestion séparée devrait permettre de mieux appréhender la situation de l'AI et son évolution en vue de son désendettement.

Le tableau, ci-dessous, présente l'influence de ce financement additionnel au moyen de l'augmentation temporaire des taux de la TVA sur l'IPC total par groupes principaux, sous l'hypothèse d'une répercussion complète des variations de taux sur les prix finaux. Comme les indices des prix à la production et à l'importation sont relevés hors TVA, ces mesures ne les touchent pas.

Ce financement complémentaire de l'AI doit passer en votation devant le peuple dans la première moitié de 2009, la modification des taux de TVA impliquant une modification de la Constitution.

## 3.5 Santé

### 3.5.1 Loi fédérale sur l'assurance-maladie (LAMal)

La loi fédérale sur l'assurance-maladie (LAMal), entrée en vigueur 1996, poursuivait trois objectifs: combler les lacunes du catalogue des prestations, renforcer la solidarité entre les assurés et maîtriser les coûts de la santé. Certaines mesures sont axées sur la composante prix des coûts de la santé (coût = prix X quantité) et ont pour but de corriger les distorsions dans la formation des prix de certaines prestations de santé. En 2007, le Parlement n'a traité ou clos que certains dossiers de la révision de cette loi. Beaucoup d'entre eux sont liés et se bloquent mutuellement. Quant aux projets ayant une incidence sur les prix, le statu quo a, dans la plupart des cas, été prolongé, ou alors les effets attendus ne se feront sentir que l'année prochaine:

- le moratoire sur l'ouverture de cabinets médicaux a été prolongé par le Parlement jusqu'à la fin 2009, lors de la session d'été 2008. Parallèlement à l'examen qui est exigé d'ici à 2009 d'une éventuelle nouvelle réglementation, plusieurs projets existent au sujet de la pratique à mettre en place à l'avenir dans le domaine de la procédure d'autorisation. Ces projets vont de modèles prévoyant l'obligation de contracter et des tarifs régulés par l'Etat à des modèles coopératifs incluant une grande liberté de contracter.
- lors des sessions d'automne et d'hiver 2007, le Parlement a prorogé jusqu'à la fin 2009 la loi fédérale urgente sur le financement hospitalier entrée en vigueur le 1.1.2005. Au terme de la procédure d'élimination des divergences, le Parlement s'est prononcé en faveur du libre choix des hôpitaux dans toute

### Effets du financement additionnel sur l'indice suisse des prix à la consommation

	Pondération (2008)	Variation (en %)	Contribution (en points de %)
Total	100,000	0,217	0,217
1 Alimentation et boissons non-alcoolisées	11,091	0,098	0,011
2 Boissons alcoolisées et tabacs	1,785	0,372	0,007
3 Habillement et chaussures	4,434	0,372	0,016
4 Logement et énergie	25,212	0,114	0,029
5 Equipement ménager et entretien courant	4,762	0,356	0,017
6 Santé	14,467	0,179	0,026
7 Transport	11,285	0,328	0,037
8 Communications	2,938	0,367	0,011
9 Loisirs et culture	10,607	0,204	0,022
10 Enseignement	0,674	0,173	0,001
11 Restaurants et hôtels	8,142	0,330	0,027
12 Autres biens et services	4,603	0,302	0,014

la Suisse (dans le cadre des tarifs en vigueur dans le canton du domicile). Il a en outre décidé de fixer la part des coûts à la charge des cantons à un minimum de 55% et celle des assureurs à maximum 45%. La mise en place du nouveau système de financement des prestations devrait être achevée d'ici au 31 décembre 2011 avec l'introduction de forfaits<sup>12</sup> liés aux prestations.

- lors de la session d'hiver 2006, les tarifs-cadres, fixés par le CF, entrés en vigueur en janvier 2005, et applicables aux prestations des établissements médico-sociaux et aux services d'aide et de soins à domicile, ont été prorogés jusqu'à la fin 2008. A la session d'été 2008, les deux Chambres ont approuvé le compromis sur l'allocation pour impotent et les prestations complémentaires en cas de séjour dans un établissement médico-social, ainsi que la clé<sup>13</sup> de répartition financière entre cantons et assureurs présentée par la conférence de conciliation.

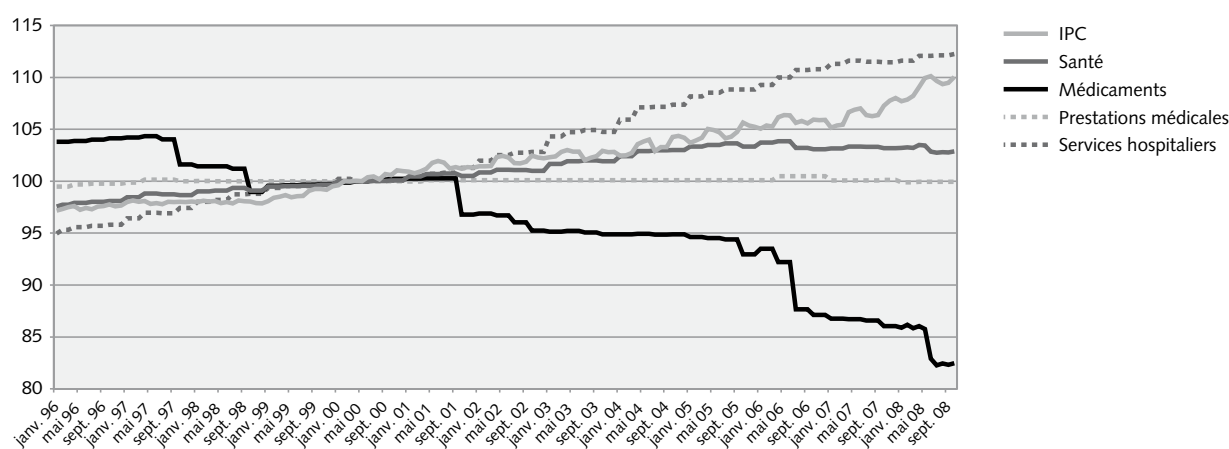
- les baisses de prix de médicaments observées en 2008 semblent être le résultat de contrôles de prix effectués les années précédentes.<sup>14</sup>

Le graphique G2 prend en compte la période allant de janvier 1996 (date de l'introduction de la LAMal) à octobre 2008. On constate que, durant cette période, la hausse des prix du groupe santé (+5,5%) a été moins forte que celle de l'indice suisse des prix à la consommation (+13,3%). A l'intérieur du groupe santé, l'évolution a été contrastée: on retiendra ici la forte augmentation des prix du matériel sanitaire (+28,0%) et des tarifs hospitaliers (+18,2%), la stagnation relative des tarifs des prestations médicales (+0,5%) et le net recul de l'indice des médicaments (-20,5%).

Le tableau suivant présente dans le détail l'évolution des prix depuis 1996 des différentes prestations du groupe santé, de même que les taux de renchérissement correspondants pour l'année 2008 (l'IPC se base sur les prévisions de l'OFS d'octobre 2008).<sup>15</sup>

## Evolution mensuelle des prix à la consommation, au total et pour la santé, janvier 1996–octobre 2008 (mai 2000=100)

G 2



© Office fédéral de la statistique (OFS)

<sup>12</sup> DRG – l'abréviation de «diagnosis related groups» ou «groupes de diagnostic» – désigne le système de classification développé dans les années 1970 aux Etats-Unis. Celui-ci regroupe les patients en fonction de leur diagnostic. Il sert à la fois au financement et à la facturation des hôpitaux, en tenant compte des traitements effectivement nécessaires, de la gravité du diagnostic établi et des prix, négociés pour chaque type de cas, qui en résultent. En Suisse, on n'applique pas encore de système uniforme. Dans le cadre du projet national SwissDRG, un système de classification uniforme couvrant quelque 800 groupes de cas doit être introduit d'ici fin 2011, selon le calendrier du projet.

<sup>13</sup> C'est la clé de répartition utilisée aussi dans le financement hospitalier qui est appliquée: les cantons prennent à leur charge au minimum 55% et les assureurs au maximum 45% des coûts des soins aigus et des soins transitaires.

<sup>14</sup> La règle pour fixer les prix des génériques fixe un écart minimal de 30% entre le prix du générique et celui du produit original lors de son inscription sur la liste des spécialités, ou lors du contrôle après 24 mois. Les préparations originales déjà contrôlées ont été encore une fois évaluées 24 mois après. Les adaptations de prix effectuées en 2006 ont donc dû être à nouveau vérifiées en 2008. L'évolution constatée résulte en partie d'adaptations de prix «volontaires» et de la série de baisses de prix extraordinaires de mars 2008. Cette dernière ne s'est cependant répercutée sur l'indice suisse que les mois suivants; elle a donc coïncidé avec celui des contrôles réguliers de l'été.

<sup>15</sup> Les taux de renchérissement du groupe santé en octobre 2008 sont les taux définitifs pour toute l'année 2008, exception faite de celui du prix des médicaments, lesquels donnent lieu à un relevé mensuel. Le tableau, ci-dessus, part de l'hypothèse d'une stabilité du prix des médicaments d'ici à la fin de l'année. Le prochain relevé complet dans le domaine de la santé est agendé à janvier 2009.

Evolution des prix	Poids (%)	jan. 1996–oct. 2008 (%)	Renchérissement 2008 (%)
IPC	100,000	13,3	2,6
Santé	14,467	5,5	-0,2
Produits et appareils thérapeutiques	3,014	-17,2	-2,3
Médicaments	2,433	-20,5	-3,0
Matériel sanitaire	0,045	28,0	0,3
Appareils thérapeutiques	0,536	-0,2	0,9
Service de consultation externe	5,959	4,7	0,2
Prestations médicales	3,436	0,5	-0,2
Services dentaires	1,510	11,1	0,5
Autres prestations sanitaires	1,013	6,6	0,8
Services hospitaliers	5,494	18,2	0,5

Exception faite de l'évolution du prix des médicaments, il est difficile de déterminer quels sont les effets directs des réformes de la LAMal sur les prix de la santé.

De même, on ne peut pas déterminer l'incidence directe sur l'IPC de la révision de la loi fédérale sur l'assurance-maladie. En 2008, l'indice du groupe santé a légèrement fléchi (-0,2%). Ce résultat s'explique par la baisse de prix des médicaments (-3,0%), qui a plus que compensé le renchérissement des prestations hospitalières (+0,5%). Les contrôles dont les prix des génériques ont fait l'objet, suite à la série de baisses de prix de 2006 et 2007, en sont la cause principale. Ils se sont répercutés sur l'IPC en été 2008. Sans les médicaments, le renchérissement se serait monté à +0,4% au lieu de -0,2% en 2008 dans le groupe santé.

L'indices des prix à la production et à l'importation tiennent uniquement compte des prix départ usine des produits pharmaceutiques (IPP) et des instruments médicaux (IPP, IPI).

#### Loi fédérale sur l'assurance-maladie (LAMal) (incidences en 2008)

	Contribution effective à la variation de l'indice total
PPI	-
IPI	-
LIK	<i>Non déterminable</i>

## 3.6 Espace et environnement

### 3.6.1 Taxe d'incitation sur le CO<sub>2</sub>

Au printemps 2007, le Parlement a décidé des modalités de perception de la taxe sur le CO<sub>2</sub> appliquée aux combustibles fossiles. L'introduction de la taxe s'est révélée nécessaire car les mesures volontaires privilégiées par la loi pour la réduction des émissions de dioxyde de carbone (CO<sub>2</sub>) se sont révélées insuffisantes.<sup>16</sup>

C'est une solution échelonnée de la perception de la taxe qui a finalement été retenue; celle-ci sera introduite en trois étapes, en fonction de l'atteinte ou non des objectifs de réduction des émissions de CO<sub>2</sub>.

<sup>16</sup> La loi sur la réduction des émissions de CO<sub>2</sub>, est entrée en vigueur en Suisse le 1<sup>er</sup> mai 2000 avec en toile de fonds les débats internationaux sur la mise en œuvre du Protocole de Kyoto, signé par la Suisse en 1997. La loi vise à réduire, à travers des mesures volontaires, les émissions de dioxyde de carbone (CO<sub>2</sub>) découlant de l'utilisation de combustibles fossiles (pétrole, essence, gaz et charbon) de 10% par rapport au niveau de 1990 d'ici à 2010. Il s'agit de mesures qui relèvent de la politique de l'énergie, des transports, de l'environnement et des finances ainsi que de mesures librement consenties par les entreprises et les particuliers. Etant donné que ces mesures se sont à elles seules révélées insuffisantes pour atteindre les objectifs du Protocole de Kyoto, le Conseil fédéral a décidé, conformément à la loi, d'introduire une taxe sur le CO<sub>2</sub> perçue, uniquement pour les combustibles, à partir de 2008. Pour les carburants, le Conseil fédéral a opté pour le «centime climatique», qui est perçu depuis le 1<sup>er</sup> octobre 2005. Le centime climatique prélevé sur les carburants est une mesure volontaire de l'industrie pétrolière. Les recettes du centime climatique passent par une fondation privée et sont utilisées pour des mesures sur les carburants et les combustibles en Suisse et pour financer des projets dans des pays-tiers à travers l'achat de certificats d'émissions.

Il est prévu que si cette mesure se révèle inefficace, le Conseil fédéral peut introduire la taxe sur le CO<sub>2</sub> aussi pour les carburants. La taxe sur le CO<sub>2</sub> n'est pas un impôt mais une taxe incitative dont les recettes sont redistribuées à la population (par l'intermédiaire des primes d'assurance-maladie) et aux entreprises (par les caisses de compensation AVS).

**Réduction des émissions de CO<sub>2</sub>**

	2008	2009	2010
Taxe sur le CO <sub>2</sub> pour les combustibles	CHF 12.-/t de CO <sub>2</sub>	CHF 24.-/t de CO <sub>2</sub>	CHF 36.-/t de CO <sub>2</sub>

Les produits touchés par la taxe sur le CO<sub>2</sub> sont le mazout et le gaz. Les taux de la taxe sont les suivants:

**Produits touchés par la taxe CO<sub>2</sub> échelonnée**

Taux de la taxe sur le CO <sub>2</sub>	2008	2009	2010
Mazout	3,0 ct./litre	6,0 ct./litre	9,0 ct./litre
Gaz	0,23 ct./kWh	0,46 ct./kWh	0,7 ct./kWh

Le montant de la taxe dépend de l'évolution des émissions annuelles de CO<sub>2</sub>.

- une taxe de 12 francs par tonne de CO<sub>2</sub> est perçue depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2008 car l'objectif de réduction fixé par le Parlement et le CF pour 2006 n'a pas été atteint. (Baisse minimale des émissions dues aux combustibles fossiles d'au moins de 6% par rapport à 1990).
- la taxe devait passer à 24 francs dès le 1<sup>er</sup> janvier 2009 si les émissions en 2007 avaient de moins de 10% par rapport à 1990. Les statistiques publiées en juin 2008 ont montrés qu'en 2007 les émissions ont baissé de 11,2% par rapport à 1990. L'objectif ayant été atteint, il n'y aura pas d'augmentation de la taxe sur le CO<sub>2</sub>; le montant de la taxe en 2008, 12 francs par tonne d'émissions de CO<sub>2</sub>, restera inchangée en 2009.
- finalement, la taxe sera de 36 francs dès le 1<sup>er</sup> janvier 2010 si les émissions en 2008 auront baissé de moins de 13,5% par rapport à 1990. En juin 2009, l'Office fédéral de l'environnement procèdera à une nouvelle évaluation.

Le renchérissement potentiel direct de la hausse de la taxe CO<sub>2</sub> en 2010 est donné dans le tableau ci-après.

**Taxe sur le CO<sub>2</sub>, hausse de 24 francs par tonne de CO<sub>2</sub> en 2010**

	Variation potentielle de l'indice Huile de chauffage (en %)	Variation potentielle de l'indice Gaz (en %)	Contribution potentielle sur l'indice total (en points de %)
IPP	6,9	6,9	0*
IPI	6,1	9,5	0,1
IPC	5,2	4,9	0,1

En 2007, le CF a présenté les objectifs que la Suisse devra réaliser d'ici à 2020 en matière de politique climatique. Outre la réduction de la consommation d'énergies fossiles de 1,5% par année, ils visent à stabiliser la consommation d'électricité au niveau de 2006 et à augmenter de 50% la part des énergies renouvelables à la consommation énergétique globale.

L'élargissement de la taxe sur le CO<sub>2</sub> aux carburants qui remplacerait le «centime climatique», actuellement perçu pour l'essence et le diesel, fait partie des mesures phare présentées. Les hausses de prix prévues pour l'essence et le diesel dues à l'introduction de la taxe sont de 50 cts le litre au maximum.

Cet élargissement de la taxe aux carburants entrerait en vigueur en 2013 au plus tôt. Entre-temps, le «centime climatique» continuera d'être perçu sur les carburants.

Le tableau suivant montre le renchérissement potentiel direct de l'application de la taxe sur le CO<sub>2</sub> aux carburants.

Le calcul a été effectué dans l'hypothèse simplificatrice d'une répercussion totale sur les prix de la taxe maximale (50 cts le litre).

**Taxe sur le CO<sub>2</sub> appliquée aux carburants, dès 2013**

	Variation potentielle de l'indice Carburants (en %)	Contribution potentielle sur l'indice total (en points de %)
IPP	-	-
IPI	-	-
IPC	26,6	0,7

### 3.7 Transports et communications

#### 3.7.1 Redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations (RPLP)

Le 1<sup>er</sup> janvier 2005, les taux de la redevance ont été relevés, ainsi que les véhicules EURO 1 et EURO 2 transférés dans la catégorie d'émission directement supérieure, en même temps que le passage de la limite de poids de 34 à 40 tonnes. En pondérant les kilomètres parcourus de l'année 2005 par les catégories d'émission, on obtient une hausse estimée<sup>17</sup> de la RPLP, rapportée aux prestations effectivement fournies, d'environ 62%. Ce relèvement de la redevance a entraîné une augmentation sensible des prix des transports routiers (+8,1% en avril et encore +1,5% en octobre 2005), qui n'a toutefois que faiblement influencé le niveau général des prix à la production et à la consommation<sup>18</sup>.

Le 1<sup>er</sup> janvier 2008, la RPLP a de nouveau été relevée. De plus, les véhicules EURO 2 sont passés de la catégorie d'émissions II dans la catégorie I, qui est plus onéreuse (voir tableau ci-après). Les véhicules EURO 3 sont, en revanche, restés une année supplémentaire dans la catégorie d'émissions III. En pondérant les kilomètres parcourus de l'année 2006 par les catégories d'émission, on obtient une hausse estimée de la RPLP, rapportée aux prestations effectivement fournies, d'environ 9,5%. Le renchérissement moyen des transports routiers a atteint 5,5% en avril 2008 (la valeur d'octobre n'était pas encore connue au moment du bouclage de ce rapport). La hausse des prix des transports routiers n'est pas seulement la conséquence des dépenses RPLP plus élevées, elle reflète également l'augmentation des coûts (en particulier les salaires et les carburants). Il n'est pas possible d'estimer ici dans quelle mesure le renchérissement des transports routiers a contribué aux hausses générales des indices suisses des prix à la consommation et des prix à la production en 2008. Cela étant, d'autres facteurs sont les premiers responsables du renchérissement (en particulier les produits pétroliers et les métaux).

Catégorie d'émission	RPLP 2001 cts/km par t.	RPLP 2005 cts/km par t.	RPLP 2008 cts/km par t.
I	2,00	2,88	3,07
II	1,68	2,52	2,66
III	1,42	2,15	2,26
Limite du poids	28–34 tonnes	34–40 tonnes	40 tonnes

#### Relèvement de la RPLP le 1<sup>er</sup> janvier 2008

	Impact sur les prix
IPP transport de marchandises sur route	+ 5,5 % (avril 2008, ce chiffre comprend également d'autres hausses de coûts)
PPI	Légère hausse, pas directement quantifiable
LIK	Légère hausse, pas directement quantifiable

#### 3.7.2 Révision de la loi sur les télécommunications

Le marché des télécommunications, dont l'ouverture a eu lieu en 1998, se trouve actuellement en pleine évolution. En effet, la loi révisée sur les télécommunications, ainsi que l'ordonnance qui en découle, sont entrées en vigueur le 1<sup>er</sup> avril 2007, à l'exception de quelques articles de l'ordonnance, dont l'entrée en vigueur a été retardée soit au 1<sup>er</sup> janvier 2008, soit au 1<sup>er</sup> octobre 2008. Les principales nouveautés de cette loi révisée, qui peuvent se répercuter dans le domaine des prix, se résument à deux éléments. Le premier concerne l'organisation du marché, ouvert à tous les prestataires intéressés à développer des activités sur ce marché, dont un ou plusieurs devront fournir les prestations de service universel (garantie d'un service de base à un prix abordable pour toute la population). Le deuxième entérine la libéralisation du «dernier kilomètre» (fil de cuivre reliant le client final au central téléphonique local). Deux possibilités sont offertes aux prestataires de services de télécommunication pour accéder au dernier kilomètre:

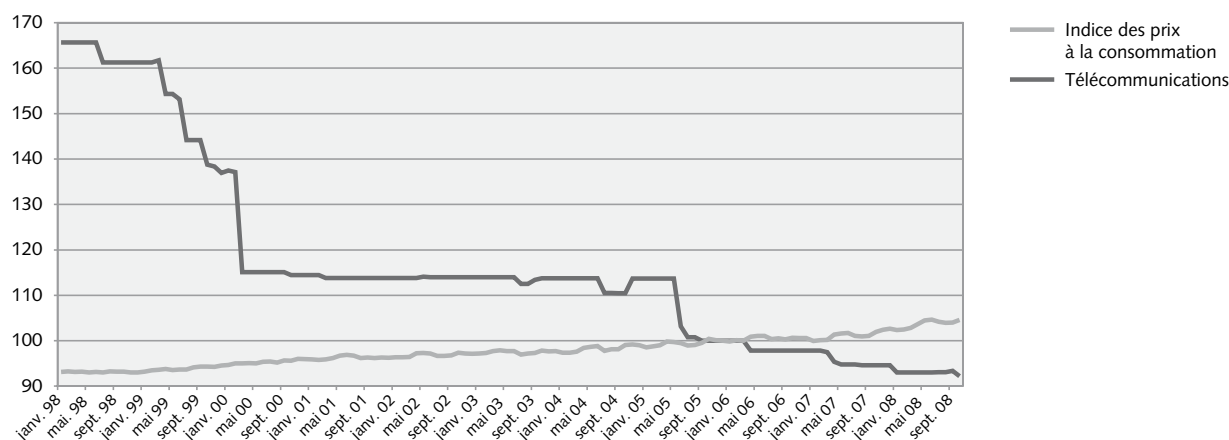
- le dégroupage de la boucle locale, qui permet à tout opérateur d'installer son matériel dans les centraux téléphoniques du prestataire dominant et de le connecter à ses clients finaux;
- l'accès à haut débit, mesure transitoire d'une durée limitée à 4 ans, pendant laquelle les fournisseurs vendent des services à large bande au moyen des installations du prestataire dominant.

<sup>17</sup> Pour évaluer exactement la hausse, il faudrait pondérer la RPLP avec le poids du véhicule.

<sup>18</sup> Voir Statistique des prix 2005, Inventaire des mesures politiques influant sur les prix. Neuchâtel, décembre 2005, chap. 3.4.

**Evolution mensuelle de l'indice des prix à la consommation, au total et dans les télécommunications janvier 1998–octobre 2008 (décembre 2005=100)**

G 3



© Office fédéral de la statistique (OFS)

Parmi les articles de l'ordonnance effectifs depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2008, il faut mentionner que certains d'entre eux concernent la description des prestations de service universel, leurs qualités, ainsi que leurs prix plafonds. L'article prévu pour le 1<sup>er</sup> octobre 2008, quant à lui, insti-tue l'obligation aux opérateurs d'offrir un nombre mini-mum de places d'apprentissage.

Comme l'indique le graphique ci-dessus, la libéralisa-tion a provoqué à son entrée en vigueur une baisse sen-sible de janvier 1998 à mars 2000 de 30,5%. L'évolution du prix des télécommunications montre ensuite une évo-lution plus stable d'avril 2000 à mai 2005 (-1,2%). Ce phénomène de ralentissement s'explique notamment par la prédominance de l'opérateur historique, de son avance sur ses concurrents en matière d'infrastructure (coûts de développement d'un réseau parallèle), et le manque d'impact des technologies alternatives (réseaux câblés, électriques notamment). Les opérateurs concu-rrents dépendent donc des services fournis par l'opé-rateur historique dans la définition de leur offre de servi-ces.

Bien que l'offre par réseau câblé ait amené un élé-ment de concurrence, elle jouit, cependant, d'une base de clients potentiels plus limitée que la ligne téléphoni-que. Les services de télécommunication via le réseau électrique ne se sont alors que peu développés.

De janvier 2006 à octobre 2008, l'indice des télécom-munications diminue de 7,8%. Il faut noter que sur cette période, toutes les composantes de cet indice (télépho-nie mobile, fixe et internet) reflètent une tendance à la baisse. Sur cette période, le prix de la téléphonie mobile a connu la baisse la plus importante des trois. En avril 2007, date de l'entrée en vigueur de loi révisée, le prix de la téléphonie fixe a fléchi. Cette période coïncide avec l'apparition d'offres de téléphonie fixe par l'intermédiaire du câble. La diminution de prix plus tardive pour internet peut provenir de la part de marché importante détenue par l'opérateur historique. Ce phénomène est renforcé par le fait qu'une partie des concurrents revendaient un service de ce dernier. L'entrée en vigueur de l'article sur les prix plafonds n'a amené aucune diminution de prix, puisque les tarifs pratiqués par l'opérateur historique, qui a obtenu la concession de service universel pour la période de 2008 à 2017, ne dépassait pas ceux fixés par l'ordonnance.

Le tableau ci-dessous résume l'effet de l'introduction de la loi révisée sur les télécommunications. Certes, une diminution a été constatée en avril 2007, mais il est diffi-cile de l'imputer complètement à l'entrée en vigueur de cette loi.

**Révision de la loi sur les télécommunications**

	Contribution à l'indice des télécommunications	Contribution à l'IPC
IPP	-	-
IPI	-	-
IPC	<i>Baisse, pas directement quantifiable</i>	<i>Légère diminution</i>

Pour les prochaines années, l'évolution du prix des télécommunications dépendra, d'une part, de l'ampleur du recours au dégroupage et de son prix (investissement dans les installations, location de la ligne). D'autre part, l'avènement de la fibre optique constitue également un enjeu de taille sur ce marché.<sup>19</sup>

### 3.7.3 La libéralisation du marché postal

Suite à la libéralisation de la distribution des colis en 2004 et des lettres de plus de 100 g en 2006, le CF a décidé de réviser complètement la législation postale et d'élargir l'ouverture du marché. En septembre 2007, il a adopté les grandes lignes du projet, pour le mettre en consultation dans une version remaniée en février 2008.

La dernière mouture de ce projet prévoit l'abaissement du monopole aux lettres de 50 g pour le 1<sup>er</sup> avril 2009 par voie d'ordonnance. Dans ce processus, le Parlement n'est pas consulté et les nouvelles dispositions peuvent donc entrer en vigueur dans un délai plus bref. La libéralisation complète doit intervenir en 2012 avec des mesures d'accompagnement, propres à garantir un service universel de qualité (distribution du courrier 5 jours par semaine et 6 jours par semaine pour les journaux, garantie d'un réseau d'offices dense à une distance raisonnable, ainsi que des prix uniformes indépendants de la distance). Afin que tous les offreurs actifs sur le marché profitent des mêmes conditions-cadres, le CF pense que l'adoption d'une convention collective de travail (CCT) pour toute la branche serait souhaitable, mais il ne peut l'imposer, puisque de telles conventions sont uniquement du ressort des partenaires sociaux. La Poste sera chargée d'assurer le service universel jusqu'à 5 ans après l'ouverture complète du marché postal, puis une fois passé ce délai, la fourniture de ce service sera mise au concours. Si cette dernière ne peut s'autofinancer, le projet prévoit la création d'un fonds de soutien alimenté par tous les offreurs. Inspirée d'autres expériences de libéralisation menées jusqu'ici, une autorité de régulation (PostCom) sera mise sur pied, afin de garantir le bon fonctionnement du marché postal. Dans un souci de concurrence équitable, certains privilèges de la Poste seront supprimés: par ex., la garantie de l'Etat, la transformation en une société anonyme, détenue majoritairement par la Confédération, le personnel de la Poste sera soumis aux règles du Code des obligations.

<sup>19</sup> Grâce à cette technologie, une quantité de données nettement plus importante qu'actuellement avec le fil de cuivre, pourra transiter par les lignes, permettant ainsi un développement des services de télécommunications. Comme la mise en place de plusieurs réseaux parallèles est impensable vu le montant des investissements nécessaires, il faudra observer la manière dont se développera la construction de ce réseau.

Par contre, cette libéralisation n'agrandira pas l'offre potentielle de la Poste, puisque le CF n'entend pas lui octroyer une licence bancaire qui lui permettrait, notamment, d'être active sur le marché hypothécaire ou des autres prêts.

Au mois de septembre 2008, les deux Commissions parlementaires des transports et télécommunications ont demandé officiellement à être consulté à ce sujet et ont donné un préavis négatif au projet du CF mis en consultation en février 2008. A la session d'automne 2008, cet objet a été retiré du programme de législature 2007–2011.

Le 22 octobre 2008, le CF a décidé de maintenir l'abaissement du monopole des lettres à 50 g, mais pour le 1<sup>er</sup> juillet 2009, malgré les fortes réticences du Parlement. Les différences par rapport au projet mis en consultation sont exposées ci-après, les autres points décrits précédemment restant valables. La libéralisation sera soumise à référendum facultatif sans mention d'une échéance déterminée comme le prévoyait le projet mis en consultation. Elle sera séparée de la révision de la législation postale. Contrairement au projet, seule la Poste se chargera d'assurer le service universel et ce mandat ne sera pas mis au concours après 5 ans. En effet pour ce point, le CF a tenu compte du résultat de la consultation, qui mettait en doute la capacité d'un concurrent à garantir ce service pour l'ensemble du territoire suisse.

L'impact de la libéralisation du marché postal sur les prix se révèle difficile à estimer. A long terme, toutes choses égales par ailleurs, l'ouverture devrait accroître la pression sur les prix. Actuellement, quoiqu'une partie du marché se trouve déjà ouvert, la concurrence n'a pas entraîné de baisses de prix. Plusieurs explications sont régulièrement avancées, notamment que le segment déjà libéralisé ne concerne que la partie minoritaire du volume global du marché postal. Cependant, bien que l'évolution des décisions politiques ne soit pas encore clairement déterminée, l'effet de cette ouverture sur l'IPC sera limité, puisque le poids des services postaux dans l'indice est faible (0,106% en 2008).

#### Libéralisation du marché postal

	Contribution à l'indice des services postaux	Contribution à l'IPC
IPP	-	-
IPI	-	-
IPC	<i>Tendance à la baisse, pas directement quantifiable</i>	<i>Particulièrement faible</i>

## 4 Changements et développements de la statistique des prix

### 4.1 Indices des prix à la consommation

#### 4.1.1 L'indice suisse des prix à la consommation (IPC)

L'indice suisse des prix à la consommation (IPC) a été révisé en décembre 2005 (base=100). Les principaux changements par rapport à l'IPC de mai 2000 sont les suivants:

- mise à jour du panier-type: le nouveau panier-type n'a pas été modifié fondamentalement par rapport à celui de mai 2000. Il est subdivisé en 12 groupes principaux et contient environ 1000 variétés de produits. Quelques nouvelles variétés ont été introduites (les boissons énergétiques, les cours de musique, les articles pour bébés et les documents officiels entre autres) et d'autres, moins représentatives, ont été supprimées (le papier peint ou les appareils photographiques instantanés). Dans les services téléphoniques, l'évolution des tarifs est nouvellement publiée pour la téléphonie fixe, mobile et Internet;
- mise à jour annuelle des pondérations sur la base de l'enquête sur le budget des ménages (EBM);
- ajustement aux nouvelles structures du marché (canaux de distribution);
- réduction du nombre de régions de relevé de 16 à 11;
- introduction de nouvelles techniques de relevé: l'utilisation des données scannées pour le relevé des prix a été testée auprès d'un grand distributeur en 2006, 2007 et le premier semestre 2008. Ces enquêtes-tests ont montré que l'emploi des données scannées permet d'accroître la qualité des résultats, par une plus grande couverture temporelle et géographique et un meilleur échantillonnage. Depuis juillet 2008, les données scannées d'un grand distributeur sont réellement utilisées en production pour les produits alimentaires, de nettoyage et cosmétiques. Il est prévu d'étendre progressivement le recours aux données scannées à d'autres grands distributeurs et à d'autres groupes de biens au fil des prochaines années;
- extension de la période de relevé pour les produits pétroliers (essence, diesel, mazout): deux relevés par mois sont effectués, au lieu d'un auparavant, ce qui permet de mieux prendre en compte la volatilité des prix de ces produits;
- amélioration du relevé des prix de plusieurs produits tels les tarifs aériens, les médicaments, les services hospitaliers et les livres.

En 2000, un système modulaire d'indice avait été mis en place, avec l'IPC en tant que module central et un certain nombre de modules supplémentaires adaptés aux besoins spécifiques des utilisateurs. Ce système modulaire a été évalué durant la révision 2005 de l'IPC et ajusté comme suit:

- l'indice des primes d'assurance-maladie (IPAM) et l'impact de la variation des primes sur la croissance du revenu disponible des ménages, introduit en octobre 2001, continue à être produit selon une formule révisée et est publié chaque année en automne;
- les indices pour certains groupes socio-économiques (par ex. les rentiers) ont été calculés pour la période 2000 à 2003. La production de ces indices a été supprimée début 2004;
- l'IPC harmonisé (IPCH) aux normes de l'UE est publié mensuellement depuis janvier 2008 (voir 4.1.2);
- l'indice du coût de la vie avec un panier élargi, c.-à-d. qui, outre les dépenses de consommation, prendra en compte les dépenses qui grèvent le budget d'un ménage (cotisations sociales, impôts directs) n'a pas encore été concrétisé par manque de ressources. La date de son élaboration reste ouverte

La prochaine révision de l'IPC aura lieu en 2010 (décembre 2010=100). Les points forts de cette révision seront entre autres l'indice des loyers, les ajustements de la qualité et les techniques de relevé.



#### 4.1.2 Indice des prix à la consommation harmonisé (IPCH)

Depuis janvier 2008, l'OFS calcule un indice des prix à la consommation harmonisé (IPCH) qui se conforme aux règlements édictés par Eurostat dans le cadre de l'Accord bilatéral II sur la statistique entre la Suisse et l'Union européenne (UE). Le but de l'IPCH est la comparaison internationale du taux de renchérissement. Les IPCH des différents pays membres utilisent donc les mêmes bases et la même méthodologie. Par rapport à l'indice des prix à la consommation national, les besoins d'adaptation se situaient principalement dans les règles de pondération et de la périodicité du relevé des prix.

Au contraire de l'IPC, la pondération du panier-type de l'IPCH est basée sur le concept intérieur. Cela signifie que la consommation des étrangers en Suisse est prise en compte alors que la consommation des Suisses à l'étranger est exclue. De plus, l'IPCH n'intègre pas les dépenses relatives aux logements occupés par leurs propriétaires. Enfin, les dépenses des ménages collectifs (homes pour personnes âgées, pour personnes handicapées, etc.) sont prises en compte dans l'IPCH alors qu'elles ne le sont pas dans l'IPC.

Les règlements d'Eurostat imposent par l'essentiel un relevé de prix mensuel. Alors que, jusqu'à la fin 2007, la périodicité de l'IPC national était en grande partie trimestrielle, celle-ci a été mensualisée pour la majeure partie du panier-type dès janvier 2008. Ainsi, les deux indices profitent de cette évolution tant quantitative (le nombre de prix relevés) que qualitative (augmentation de la qualité des données).

Les nouveaux règlements adoptés dans le futur par Eurostat auront un impact sur l'IPCH calculé par la Suisse.

A l'heure actuelle, les résultats généraux de l'IPCH sont publiés dans le communiqué de presse mensuel de l'IPC.

Les résultats principaux sont communiqués sur la page Internet de l'OFS <http://www.ipch.bfs.admin.ch>. Vous y trouvez également un lien vers le site IPCH d'Eurostat pour la consultation des résultats détaillés.

## 4.2 Prix à la production

### 4.2.1 Indice des prix à la production et à l'importation (IPP/IPI)

La dernière révision totale de l'indice des prix à la production et à l'importation a eu lieu en 2003. En 2008, le projet «Indice des prix à la production et à l'importation: révision, adaptation et élargissement en conformité aux normes de l'UE» a démarré.<sup>20</sup> Il s'agit, d'une part, de procéder à des révisions méthodologiques, devenues nécessaires avec le temps, et à des actualisations des éléments de base. D'autre part, il convient de rapprocher l'indice encore davantage de la pratique européenne, telle qu'elle est définie dans les règlements de l'Union européenne (UE). En vertu des Accords bilatéraux conclus avec l'UE, la Suisse est tenue de respecter ces règlements. Ainsi, la comparabilité des résultats suisses sera garantie au plan international, point essentiel compte tenu de la forte interdépendance des économies nationales actuelles. Il est prévu que l'indice révisé des prix à la production et à l'importation entre en vigueur en décembre 2010. Les principaux objectifs du projet sont:

- révision générale de l'indice des prix à la production et à l'importation: cette révision implique le réexamen des méthodes de relevé et de calcul; l'adaptation du relevé des prix (produits, pondération, milieux interrogés) aux structures de l'économie nationale et des marchés, l'adaptation de la technique de relevé et de transmission des données (recours accru à la transmission électronique), la reprise de nomenclatures révisées (Nomenclature générale des activités économiques: NOGA 2008) et la poursuite de la modernisation des activités de publication (accent mis sur la diffusion sous forme électronique).
- élargissement du relevé des prix à la production au secteur des services. Comme de nos jours le secteur des services revêt une importance de plus en plus grande, plusieurs pays élargissent, par étapes, les relevés de prix à la production à ce secteur depuis quelques années. C'est aussi le cas de la Suisse, même si le relevé des prix à la production ne couvre encore qu'un petit nombre de services. L'introduction de l'indice des prix à la production pour la branche des transports de marchandises en 2001 a constitué la première étape;

<sup>20</sup> OFS: «Indice des prix à la production et à l'importation: révision, adaptation et élargissement en conformité aux de l'UE», Conception générale, Neuchâtel 2008.

elle a été suivie en 2002 par la prise en compte des prestations des bureaux d'architectes et d'ingénieurs dans le cadre du relevé pour l'indice des prix de la construction. L'indice des prix à la production pour les télécommunications est en cours d'introduction. D'autres branches des services seront intégrées ces prochaines années.

- réexamen et adaptation des périodicités de relevé. Pour l'indice actuel des prix à la production et à l'importation, les relevés sont effectués mensuellement, trimestriellement ou semestriellement, selon la volatilité des prix du groupe de produits considéré. Cette manière de faire permet de maintenir la charge des entreprises interrogées et le travail de l'OFS dans des limites acceptables. La périodicité des relevés doit être réexaminée, le but étant d'intensifier les relevés dans les branches où les fluctuations de prix à court terme sont fréquentes.
- calcul d'indices des prix à la production pour le marché intérieur et les exportations. L'indice actuel des prix à la production présente l'évolution des prix en distinguant le marché intérieur des exportations. L'UE demande aussi de calculer ces deux indicateurs. Actuellement, il n'y a pas de relevé de prix séparé pour les deux indices, car un relevé séparé accroîtrait considérablement la charge des entreprises interrogées. Les indices de prix pour le marché intérieur et les exportations représentent, en fait, des estimations sous la forme de constructions reposant uniquement sur des schémas de pondération différents pour le marché intérieur et pour les exportations. Cette pratique doit être réévaluée dans le cadre de la révision.
- établissement de prix pour l'électricité et le gaz conformément aux normes d'Eurostat. Les directives d'Eurostat demandent de communiquer chaque semestre les prix moyens de l'électricité et du gaz pour un nombre de fourchettes de consommation, une distinction devant être faite entre l'agriculture, l'industrie et les ménages. Actuellement, les relevés de prix de l'électricité et du gaz ne correspondent pas directement aux exigences de l'UE. Il convient dès lors de déterminer dans quelle mesure il est possible de satisfaire aux exigences de l'UE – du moins à l'aide d'estimations bien fondées – et si les documents d'enquête, qui sont aussi utilisés pour l'indice suisse des prix à la consommation (IPC) doivent être modifiés, en collaboration avec les représentants de ces branches.

- stratégie d'acquisition de données: vers un recours plus large à des données secondaires? Dans la statistique des prix, les données secondaires sont des données sur les prix (ou des approximations correspondantes) qui ne sont pas relevées directement auprès des entreprises à l'aide de formulaires, mais qui sont obtenues d'une autre manière. Certaines données secondaires sont utilisées aujourd'hui déjà dans l'indice des prix à la production et à l'importation. Ainsi, pour une série de positions douanières relativement homogènes, notamment celles concernant les produits agricoles, on ne procède pas à des relevés de prix auprès des importateurs mais on utilise comme approximation les valeurs moyennes de la statistique du commerce extérieur. Dans d'autres cas (systèmes informatiques et télécommunications, par ex.), les indications de prix de diverses entreprises sont tirées d'Internet. Dans le cadre de la révision en cours, on cherche à déterminer si d'autres données secondaires (données administratives, données de registres et autres sources de données éventuelles) pourraient entrer en ligne de compte en lieu et place de relevés directs afin de décharger les entreprises de travaux statistiques; cet examen concerne les rubriques actuelles de l'indice des prix à la production et à l'importation mais également et surtout les services qui seront bientôt pris en compte par cet indice.

#### 4.2.2 Indice des prix de la construction (BAP)

La statistique des prix de la construction, domaine important dans le système des prix à la production qui fait partie de la statistique conjoncturelle suisse, a, comme toute statistique, besoin d'être périodiquement révisée. A plus forte raison car, depuis son introduction en octobre 1998, elle ne l'a jamais été. En 2008 a donc démarré le projet «Statistique des prix de la construction: Révision et adaptation pour satisfaire aux normes de l'UE». Il s'agit, d'une part, de réexaminer les fondements méthodologiques et d'actualiser les données de base (schémas, structures) et, d'autre part, de s'accorder encore mieux à la pratique européenne comme les bilatérales signées avec l'UE nous oblige à le faire. Le projet de révision et d'adaptation se subdivise en quatre domaines:

- orientation stratégique et positionnement du projet. Le projet de révision de la statistique des prix de la construction doit s'harmoniser avec la statistique des entreprises de l'OFS prise en tant que système global intégré. Dans ce cadre, il sera nécessaire de clarifier

systématiquement dans quels domaines de la statistique des prix de la construction il serait possible, dans le but de décharger les entreprises, d'avoir recours à des données secondaires en lieu et place des relevés directs.

- révision de la statistique des prix de la construction. Les méthodes, les types d'objets et leurs schémas de structure et de pondération, le panier-type, les types de fournisseurs de données, le type d'échantillon, les aspects de la régionalisation, la mise à jour des nomenclatures, le contenu et la présentation des formulaires de relevé des prix, le mode d'envoi des documents d'enquête, le mode de calcul et l'application informatique doivent être réexaminés à la lumière des nouvelles connaissances et expériences et, au besoin, changés, modifiés ou complétés.
- préparation à un futur rythme de révision de cinq années. Cette cadence quinquennale de révision est nécessaire pour se mettre en conformité avec le règlement de l'UE qui dit que «au besoin» les schémas de pondération doivent être adaptés et les indices nouvellement basés à chaque fois pour les années se terminant par un 0 ou un 5.
- stratégie d'acquisition des données. Il faudra analyser les possibilités d'utiliser des estimations pour les valeurs trimestrielles, les résultats devant être publiés de manière trimestrielle (et non plus semestrielle) selon les accords bilatéraux signés avec l'UE. Afin de ne pas charger encore plus les entreprises, toutes les possibilités permettant une utilisation d'estimations seront recherchées et étudiées dans le but d'éviter une augmentation de la périodicité du relevé auprès des entreprises.

La statistique suisse des prix de la construction est calculée depuis 1998. Elle se compose d'indices qui sont établis pour six catégories d'ouvrage (construction d'immeubles administratifs, d'immeubles d'habitation de plusieurs logements, d'immeubles d'habitation en bois de plusieurs logements, rénovation d'immeubles d'habitation de plusieurs logements, construction de routes et construction de passages inférieurs en béton armé). Elle permet ainsi d'établir des indices de prix représentatifs pour l'ensemble de la construction, en faisant la distinction entre le bâtiment et le génie civil. Les bases méthodologiques de cet indice sont expliquées en détail dans une brochure publiée en avril 2004<sup>21</sup>. Depuis avril 2003,

des valeurs référentielles moyennes sont aussi calculées pour le coût de certains éléments de construction. Les données de base utilisées pour ce calcul proviennent également du relevé effectué en vue de l'établissement de la statistique des prix de la construction.

### 4.3 Comparaisons internationales du niveau des prix (parités de pouvoir d'achat)

Avec l'entrée en vigueur, le 31 décembre 2007, du règlement de l'UE sur les parités de pouvoir d'achat, le processus de production du programme de comparaison européen (PPA) s'est institutionnalisé. Jusqu'à présent, la collaboration était réglée par un accord entre les directeurs des offices de statistique de l'UE (Eurostat), de l'OCDE et des offices nationaux de statistique. Ce nouveau règlement de l'UE garantit aussi à l'avenir le financement du PPA. Il liera également la Suisse dès qu'il aura été intégré dans l'annexe de l'accord bilatéral sur la statistique.

Le nombre des Etats participant au PPA a depuis lors augmenté pour s'établir à 37. Depuis cette année, la valeur de référence ne se rapporte plus aux 15 ni aux 25 Etats membres de l'UE, mais aux 27 (après l'adhésion de la Bulgarie et de la Roumanie).

Parallèlement à l'intégration de nouveaux pays dans le programme de parités de pouvoir d'achat, la méthodologie est révisée et perfectionnée en permanence. Une attention particulière est portée à l'heure actuelle à chaque composante du produit intérieur brut (PIB), dont les prix peuvent difficilement faire l'objet d'une comparaison internationale, soit parce que les prix du marché font défaut soit parce que la fabrication de pièces uniques domine. Sont notamment visés ici les dépenses des ménages privés pour le logement et la santé, les dépenses de l'Etat et les investissements.

Dans la mesure du possible, les principes méthodologiques de base qui sont décrits dans le manuel méthodologique sur les parités de pouvoir d'achat (*Methodological manual on purchasing power parities*<sup>22</sup>) sont appliquées à ces révisions. Les dépenses de l'Etat en faveur de la formation constituent la seule exception: une task force a élaboré un modèle totalement nouveau qui doit permettre de procéder à une réelle comparaison

<sup>21</sup> Office fédéral de la statistique, L'indice suisse des prix de la construction, octobre 1998 = 100. Bases, Neuchâtel 2004.

<sup>22</sup> Eurostat – OECD: *Methodological manual on purchasing power parities*. European Communities / OECD, 2006. [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?\\_pageid=1073,46587259&\\_dad=portal&\\_schema=PORTAL&p\\_product\\_code=KS-BE-06-002](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=1073,46587259&_dad=portal&_schema=PORTAL&p_product_code=KS-BE-06-002)

internationale. A partir de 2008 (pour les années 2005 à 2007), le PPA ne calculera plus le niveau relatif des prix du secteur de la formation sur la base des coûts du travail de chaque fonction (par ex. d'un/e enseignant/e), mais sur la base des dépenses de l'Etat en faveur de la formation par élève ou étudiant/e, corrigées d'un indice de qualité (nombre de points selon le programme PISA).

Le PPA Eurostat/OCDE constitue une branche régionale du programme de comparaison international. Celui-ci a achevé en décembre 2007 la série de comparaisons menée avec le concours de 146 Etats participants. La Banque mondiale a déjà publié les résultats et les bases méthodologiques.<sup>23</sup> Il est à présent possible de procéder à de réelles comparaisons, au niveau mondial, de la taille des économies nationales, du volume de la consommation effective, des taux de pauvreté, de la productivité et du niveau des prix de chaque pays et région. Les parités de pouvoir d'achat sont indispensables si l'on veut calculer, par ex., des taux de croissance régionaux (ou mondiaux), ou fixer la valeur nationale en termes réels de l'indicateur de pauvreté «one-dollar-a-day», ou encore procéder à la comparaison entre pays du niveau des prix et du volume par habitant en termes réels de chaque composante du PIB (produits alimentaires, santé, formation ou investissements, par ex.). Les nouveaux indicateurs climatiques, tels que les émissions de dioxyde de carbone ou la consommation d'énergie par unité de PIB, n'ont un sens, eux aussi, que s'ils sont convertis à l'aide de ces parités de pouvoirs d'achat.

Conclusion: la comparaison globale 2005 du PCI comprenait plus de pays que les comparaisons précédentes, elle s'appuyait sur de nouvelles méthodes et a tiré profit d'une validation plus intensive des données de base. Le résultat est une série de données de référence d'une qualité sensiblement meilleure, mais qui ne sont pas directement comparables avec les données précédentes.<sup>24</sup>

Ce succès a poussé la Commission de statistique de l'ONU, lors de sa 39<sup>e</sup> réunion en février 2008, à recommander la poursuite du programme international de comparaison et le lancement d'une nouvelle série de comparaisons en 2011.

<sup>23</sup> The Worldbank: Global Purchasing Power Parities and Real Expenditures. 2005 International Comparison Program. Washington, D.C. 20433, 2008. <http://www.worldbank.org/data/icp>

<sup>24</sup> Comparison of new 2005 PPPs with previous estimates. Appendix G revised. Global Purchasing Power Parities and Real Expenditures. <http://siteresources.worldbank.org/ICPINT/Resources/AppendixGrevised.pdf>

## Sources

- Loi fédérale sur la réduction des émissions de CO<sub>2</sub> (Loi sur le CO<sub>2</sub>) du 8 octobre 1999.
- Loi sur l'énergie (LEne) du 26 juin 1998.
- Loi sur les télécommunications (LTC) du 30 avril 1997 (Etat le 1<sup>er</sup> août 2008).
- Loi fédérale sur l'approvisionnement en électricité (LApEI) du 23 mars 2007.
- Loi fédérale sur l'assainissement de l'assurance-invalidité (AI) du 13 juin 2008.
- Arrêté fédéral relatif au financement additionnel de l'AI par un relèvement temporaire des taux de la TVA, du 13 juin 2008.
- Message sur la simplification de la TVA du 26 août 2008.
- Message du 26 mai 2004 concernant la révision de la loi sur l'assurance-maladie (stratégie et thèmes urgents).
- Message relatif à la modification de la loi sur les télécommunications (LTC) du 12 novembre 2003.
- Ordonnance du 6 juin 2003 sur l'assurance-maladie (OAMal).
- Ordonnance du 14 mars 2008 sur l'approvisionnement en électricité (OApEI).
- Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC), «Ordonnance sur les services de télécommunications (OST), Rapport explicatif», du 9 mars 2007.
- Office fédéral de l'énergie (OFEN). «Ouverture du marché de l'électricité», n° 59, 1997.
- Office fédéral de la communication (OFCOM), «Le marché suisse des télécommunications en comparaison internationale», Extrait du 13<sup>e</sup> rapport d'implémentation de l'Union européenne étendu à la Suisse, Bienne, août 2008.
- Office fédéral du logement (OFL), Résumé des résultats de la procédure de consultation relative à la modification du code des obligations (bail à loyer), 28 juillet 2008.
- Office fédéral de la statistique: Statistique des prix 2006, Inventaire des mesures politiques influant sur les prix, Actualités OFS, Neuchâtel, 2006.
- Office fédéral de la statistique: Statistique des prix 2007, Inventaire des mesures politiques influant sur les prix, Actualités OFS, Neuchâtel, 2007.
- Office fédéral de la statistique: Indice des prix à la production et à l'importation, Mai 2003 = 100. Bases, Neuchâtel 2004.
- Office fédéral de la statistique: L'indice suisse des prix de la construction, Octobre 1998 = 100. Bases, Neuchâtel 2004.
- Office fédéral de la statistique: Indice des prix à la production pour les transports des marchandises, Avril 2001 = 100. Bases, Neuchâtel 2002 (Auteur: W. Schlegel, Verkehrs- und Umweltplanung, Zurich).
- PostReg, Rapport d'activité 2004, Autorité de régulation postale, PostReg, Berne, juin 2005.
- PostReg, Rapport d'activité 2006, Autorité de régulation postale, PostReg, Berne, juillet 2007.
- PostReg, Rapport d'activité 2007, Autorité de régulation postale, PostReg, Berne, juillet 2008.
- Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC), «Mise en consultation de la nouvelle législation postale: le CF propose une libéralisation rapide en deux étapes», Communiqué de presse du 27 février 2008.
- Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC), «Le Conseil fédéral précise la procédure en matière de libéralisation du marché postal», Communiqué de presse du 22 octobre 2008.
- Office fédéral de la communication (OFCOM), Info-mailing n° 8 du 11 septembre 2007.

Office fédéral des assurances sociales (OFAS), «AI: les prochaines étapes de l'assainissement», Communiqué de presse du 10 septembre 2008.

Haute école spécialisée de la Suisse du Nord-Ouest, «Premières conséquences de la suppression du prix unique du livre. Rapport de recherche», SECO, juillet 2008.

PricewaterhouseCoopers, «Wie verändert sich das Klima im Schweizer Energiemarkt?», mars 2008

EUROSTAT, «Le programme de comparaison européen d'EUROSTAT et de l'OCDE, Parités de pouvoir d'achat – PIB par habitant – Niveau des prix».

(<http://www.icp.bfs.admin.ch>)

EUROSTAT, Système européen des comptes économiques intégrés 1995.

EUROSTAT, Luxembourg 1996. Le système de comptabilité nationale 1993. EUROSTAT, FMI, OCDE, ONU, Banque Mondiale, 1993.

+ Articles parus dans la presse suisse.

+ Droit fédéral (<http://www.admin.ch>)



