

1. Tarifs des notaires

Au terme de beaucoup d'efforts, trois cantons ont achevé la correction de leur tarif et dans six autres cantons, la procédure de révision est en phase finale. D'importantes diminutions tarifaires sont entrées en vigueur dans les cantons de Fribourg et de Berne. La baisse des émoluments pour l'instrumentation des actes immobiliers (ventes et gages) s'échelonne entre 11 et 34 % dans ces cantons. En Argovie, la liberté est dorénavant laissée au notaire d'appliquer des prix inférieurs aux nouveaux barèmes fixés, d'où une amélioration de la concurrence. La Surveillance des prix s'attend à ce que les révisions tarifaires entreprises dans les autres cantons à notariat libre soient réalisées dans le courant de l'année 1994.

1.1. But et méthode d'enquête

Une grande partie des émoluments facturés par les notaires sont établis sur la base de la valeur de l'acte (tarification ad valorem). De par la forte hausse des prix intervenue sur le marché immobilier durant la dernière décennie, ce mode de calcul a eu pour effet d'accroître automatiquement les émoluments pour l'instrumentation des actes immobiliers. L'enquête⁶ consista dès lors à déterminer si cette hausse des émoluments était justifiée.

Pour déterminer les indices d'abus, la Surveillance des prix utilisa la méthode comparative temporelle, qui réside à comparer l'émolument moyen encaissé lors de l'entrée en vigueur du tarif avec celui de l'année la plus récente. Cet émolument a été calculé à partir des données détaillées⁷ fournies par les registres fonciers. En outre, elle partit de l'hypothèse que les barèmes étaient appropriés à la période de base dans le sens où l'émolument qui en résultait respectait le principe d'équivalence⁸. Pour apprécier le besoin de révision du tarif, elle compara

⁶ Cf. Rapport annuel 1989 de la Surveillance des prix dans: Publications de la Commission suisse des cartels et du Préposé à la surveillance des prix [Publ. CCSP] 1b/1990, p. 63 ss.

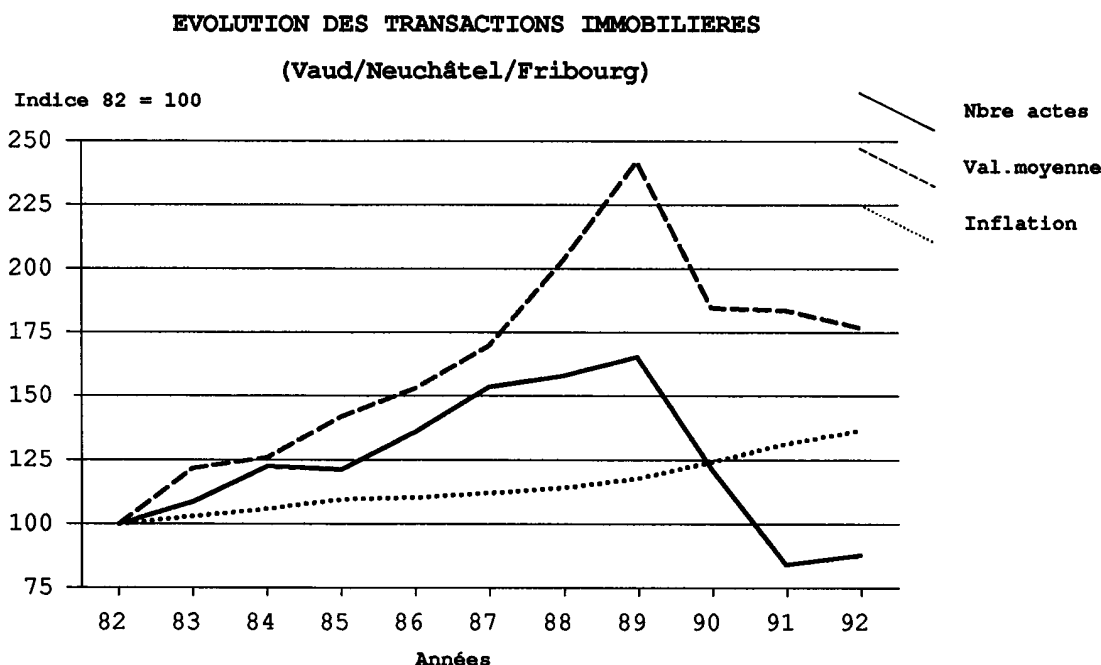
⁷ Afin de tenir compte de la dégressivité du tarif, l'émolument moyen a été calculé à partir de la répartition du nombre et de la valeur des actes par tranche de prix.

⁸ Rapport raisonnable entre la prestation effectuée et l'émolument qui en est la contrepartie.

l'accroissement durant la période de l'émolument moyen avec celui du renchérissement général pris comme mesure d'augmentation des coûts, l'écart de croissance entre ces deux valeurs donnant un indice de la correction à effectuer afin de rétablir l'équivalence entre l'honoraire demandé et la prestation fournie. La comparaison géographique des tarifs n'a été utilisée qu'à titre complémentaire, vu les différences cantonales concernant l'organisation du notariat, les prestations fournies, le coût de la vie. Cette méthode a cependant permis de constater des écarts parfois importants de prix qui ne s'expliquent pas par les différences précitées.

1.2. L'évolution de la situation sur le marché immobilier

Comparée aux années antérieures, l'année 1990 a été marquée, dans la plupart des cantons, par une nette diminution de la valeur totale des actes immobiliers instrumentés et par voie de conséquence des droits de mutation encaissés par les cantons. En raison de ce changement de situation, plusieurs autorités cantonales ont émis des doutes sur la nécessité de poursuivre les procédures de révision du tarif. Or, l'important recul qui s'est produit en 1990 résultait beaucoup plus de la forte diminution du nombre d'actes traités que de la baisse des prix sur le marché immobilier. Le but de la Surveillance des prix consiste à rétablir l'équivalence entre l'émolument demandé et la prestation fournie. Est dès lors déterminant pour l'appréciation de l'abus l'évolution de l'émolument moyen et non celle du nombre d'actes⁹. Le graphique suivant démontre clairement que la valeur moyenne de la transaction 1990-1992 reste encore largement supérieure à celle de 1982.



⁹ La Surveillance des prix considère qu'il n'est pas du ressort du tarif d'assurer au notaire indépendant une garantie contre les risques liés à des diminutions d'affaires.

1.3. Le détail des modifications tarifaires intervenues

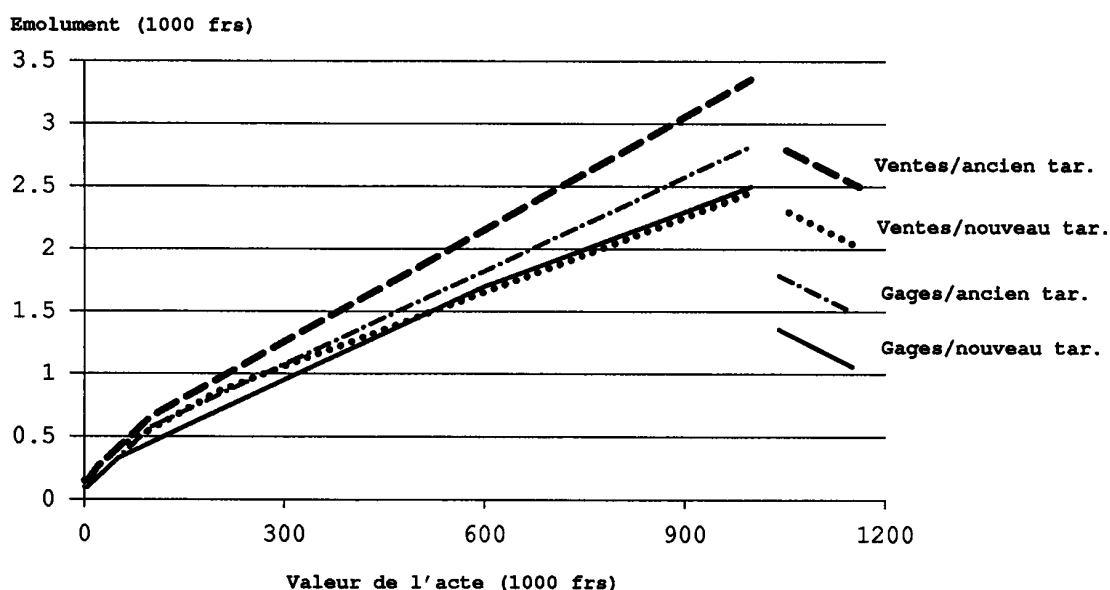
1.3.1. Canton de Fribourg

A notre suggestion de mars 1989 de soumettre à un réexamen le tarif, le Département de justice communiqua qu'il n'était pas prévu de revoir le tarif vu que ce dernier avait été révisé avec effet au 1er novembre 1986. Cette autorité était d'avis que l'inflation des prix des transactions ne se traduisait pas par des augmentations disproportionnées des émoluments compte tenu de la dégressivité du tarif et des maxima fixés. Suite à la recommandation détaillée montrant la nécessité de corriger le tarif, le Conseil d'Etat entra cependant en matière et fit établir l'étude complémentaire demandée sur les actes de vente et de constitution de gages immobiliers instrumentés en 1982 et 1990. Sur la base de l'analyse approfondie de ces données, la Surveillance des prix soumit en octobre 1991 au canton diverses variantes de correction des barèmes. Au début 1993, au terme de plusieurs échanges de correspondance et de diverses contre-propositions, le Conseil d'Etat reconnut le bien-fondé du point de vue de la Surveillance des prix sur les corrections à effectuer en présentant un projet de modification du tarif reprenant l'une des variantes de corrections. Par rapport au tarif en vigueur, les nouveaux barèmes conduisent - en modifiant l'étendue des classes sans changement des taux - à une diminution moyenne des émoluments de 17,1 % pour les actes liés aux affaires immobilières telles que vente, échange, etc. et de 11,6 % pour la constitution d'un droit de gage immobilier.

L'arrêté modifiant le tarif des émoluments des notaires a été approuvé le 28 avril par le Conseil d'Etat et est entré en vigueur le 1er juin 1993.

Le graphique ci-dessous montre à titre d'exemple les baisses d'émoluments résultant de l'application des nouveaux barèmes pour les actes jusqu'à un million de francs.

Fribourg - Barèmes ventes et gages



La Chambre des notaires fribourgeois a interjeté un recours au Tribunal administratif cantonal et un recours de droit public au Tribunal fédéral contre la décision du Conseil d'Etat d'abaisser les tarifs. Au début décembre, le Tribunal administratif a déclaré irrecevable le recours. Les principaux points du recours concernent la compétence de la Surveillance des prix¹⁰ et la décision du Conseil d'Etat qualifiée d'arbitraire en raison de la non prise en compte de l'évolution récente de l'inflation et du prix des terrains.

1.3.2. Canton de Berne

De même que l'autorité fribourgeoise, la Direction de justice se déclara tout d'abord peu convaincue de la nécessité d'une révision, invoquant entre autres la baisse des barèmes intervenue en 1980, la forte dégressivité du tarif, la non couverture des coûts de certaines positions. En outre, bien qu'estimant qu'une analyse devrait être faite, elle motivait sa décision de ne rien entreprendre par son manque de ressources financières et son insuffisance en personnel. Ce n'est dès lors qu'à la suite d'un échange intensif de correspondance et de plusieurs entretiens qu'une enquête détaillée fut entreprise sur les actes immobiliers instrumentés en 1980 et 1988. L'analyse de ces données montra la nécessité d'une baisse des barèmes immobiliers. Au début de 1991, la Direction de justice, tout en admettant le besoin de correction, considéra qu'il ne fallait pas se limiter à une réduction linéaire des barèmes mais revoir toute la structure du tarif. La Surveillance des prix se rallia à cette procédure. Un groupe de travail fut chargé par le gouvernement de préparer un projet de nouveau tarif prenant en compte notre point de vue.

La Surveillance des prix prit position en novembre 1992 sur le projet et salua en particulier la baisse importante du barème pour la constitution de gages immobiliers¹¹ ainsi que celle de 12,3 % du barème applicable aux actes de mutations d'immeubles; la nouvelle disposition obligeant le notaire à accorder une réduction d'émoluments lorsqu'il y a disproportion manifeste - par exemple lors de l'instrumentation de plusieurs actes similaires - entre l'émolument demandé et la charge de travail correspondante; la transparence accrue en matière de présentation de factures; la suggestion de modifier l'article de la loi instituant la Chambre des notaires comme première instance de recours pour les litiges relatifs aux honoraires et de supprimer la disposition selon laquelle seul le notaire domicilié dans le district de l'immeuble peut instrumenter les actes immobiliers s'y référant. Elle estima toutefois que la correction du barème pour les actes de vente pouvait être plus conséquente et considéra l'émolument minimum sur les transactions, l'adaptation des émoluments pour les constitutions de sociétés et la fourchette de tarif horaire comme trop élevés. La Commission du Grand Conseil, dans son projet de décret,

¹⁰ Dans sa prise de position de juin 1990, le notariat fribourgeois avait déjà contesté notre compétence en la matière. Consultée à ce sujet, la Commission des cartels a clairement affirmé dans sa prise de position du 6 février 1991 (cf. Publ. CCSPR 1b/1992, p. 75) que le tarif des notaires tombe dans le champ d'application de la LSPr et qu'il n'existe aucune concurrence efficace.

¹¹ Sur la base de l'année 1988, la diminution moyenne de l'émolument par acte est de 34,5 %.

reprit notre proposition concernant le barème pour les actes de fondation de sociétés et l'émolument minimum pour les actes de mutation d'immeubles. En juin 1993, la Surveillance des prix recommanda au Grand Conseil d'approuver le projet de révision du tarif tout en motivant à nouveau ses propositions d'une baisse moyenne de 20 % au lieu de 12 % du barème pour les mutations d'immeubles et d'une fourchette de tarif horaire entre 125 et 180 francs au lieu de 150 à 210 francs. A l'issue des délibérations, le Grand Conseil en resta cependant, avec une majorité de quelques voix, au projet de décret de sa commission.

Le nouveau tarif sur les émoluments des notaires est entré en vigueur le 1er janvier 1994.

1.3.3. Canton d'Argovie

Dans ce canton, avant l'intervention de la Surveillance des prix, un groupe de travail avait déjà été constitué afin de procéder aux premières études en vue d'une révision générale du tarif, l'idée étant d'introduire d'une part, des barèmes dégressifs et d'autre part, le tarif horaire dans le calcul de l'émolument pour certaines opérations. La Surveillance des prix fit part de ses premières remarques sur le projet dans le cadre de la procédure de consultation. Celles-ci se rapportèrent en particulier au niveau du tarif horaire, à l'adaptation automatique au renchérissement, au tarif obligatoire ainsi qu'au barème pour l'instrumentation des actes immobiliers. A la fin 1992, une recommandation formelle fut adressée au Parlement argovien. La Surveillance des prix recommanda, de supprimer l'adaptation automatique du tarif horaire, des émoluments fixes et des tranches tarifaires au renchérissement (hausse de 10 % dès que le renchérissement atteint 10 %), du moins de laisser ce choix au libre arbitre du Conseil d'Etat sur la base de la demande motivée de l'association des notaires. Un tel automatisme, sous prétexte de maintenir le revenu de notaires indépendants, n'est pas conforme aux principes de la Surveillance des prix. D'ailleurs, cette pratique est d'autant plus discutable qu'elle n'est plus ni automatique, ni même assurée aux salariés du domaine privé comme du domaine public. En outre, elle recommanda de fixer les montants horaires à 125 francs au minimum et 180 francs au maximum au lieu des 170 à 225 francs prévus. En dernier lieu, elle demanda à ce que le nouveau barème dégressif pour les actes immobiliers, qui engendre une baisse justifiée des émoluments pour les actes de valeur élevée, soit légèrement réduit pour les actes entre 300'000 et 600'000 francs.

Lors des délibérations, le Parlement suivit l'avis de la Surveillance des prix au sujet de l'adaptation automatique au renchérissement. Il en resta par contre au projet du gouvernement en ce qui concerne le barème pour les actes immobiliers et la fourchette de tarif horaire. Dans cette décision ont joué un rôle certain le fait que le nouveau barème pour les actes immobiliers reste parmi les plus bas comparé aux tarifs des autres cantons à notariat libre et que le tarif horaire prévu soit similaire au tarif en vigueur applicable aux avocats argoviens. Cependant, en décidant de supprimer, à l'encontre du projet du gouvernement, l'obligation d'appliquer le tarif minimum, le Parlement s'est rallié à la suggestion de la Surveillance des prix. Avec cette disposition, le notaire peut facturer des émoluments fixes et proportionnels inférieurs à ceux fixés dans le tarif. Cette disposition est importante dans le sens où elle offre la possibilité d'une concurrence de prix entre les notaires. Lors de la procédure de consultation, la Surveillance des prix s'était demandée,

concernant la question du tarif obligatoire, s'il ne serait pas judicieux de renoncer à cette obligation, du moins en cas d'application de prix inférieurs.

Le nouveau tarif sur les émoluments des notaires est entré en vigueur le 1er juillet 1993.

1.4. Etat de la procédure dans les autres cantons

Depuis la suggestion de la Surveillance des prix de mars 1989, dans la plupart des cantons à notariat libre, des études ont été entreprises et des discussions ont eu lieu avec les associations cantonales de notaires en vue de modifier les tarifs. Par ailleurs, chaque canton dispose de notre point de vue détaillé sur les corrections à effectuer.

1.4.1. Cantons de Genève, Jura et Vaud

Dans ces trois cantons, les décisions de modifications de tarifs, tenant compte des exigences de la Surveillance des prix, devraient être prises prochainement par les autorités compétentes. A Genève, une proposition de correction du tarif a été soumise à l'association des notaires par le Conseil d'Etat. Les notaires ayant refusé la proposition, l'autorité cantonale doit se prononcer. Dans le canton de Vaud, un projet de correction du tarif a été élaboré. La décision finale incombe au Conseil d'Etat. Dans le canton du Jura, un projet du gouvernement de modification du tarif doit être soumis au Parlement.

1.4.2. Canton du Tessin et de Neuchâtel

Dans le canton du Tessin, la modification du tarif des notaires est du ressort du Grand Conseil. En septembre, le département des institutions, responsable du dossier, a décidé d'attendre les résultats de l'analyse des données 1989-1992 pour se prononcer. La Surveillance des prix a exigé que ces données lui soient communiquées jusqu'à la fin de l'année 1993. Dans le canton de Neuchâtel, dès le début de l'enquête, l'autorité cantonale a exprimé sa volonté de revoir le tarif sitôt après l'adoption par le Grand Conseil de la révision de la loi sur le notariat. Cette révision tardant à aboutir, la Surveillance des prix a demandé en octobre que la préparation et l'élaboration d'une modification du tarif soit engagée sans tarder.

1.4.3. Canton du Valais

Après avoir contesté au début 1991 l'applicabilité de la LSPr dans le domaine des tarifs notariaux, l'autorité cantonale a revu sa position et entrepris une procédure de correction du tarif. Sur la base de l'analyse des données détaillées relatives aux actes instrumentés en 1983 et 1990, la Surveillance des prix a fait parvenir au canton un premier point de vue.

1.5. Conclusion

En raison du mode de tarification, il en est résulté, sans modification des tarifs, une augmentation automatique des émoluments, non justifiée par une hausse correspondante des prestations et des coûts. La grande partie de l'activité de la Surveillance des prix consiste à *empêcher ou à limiter les augmentations de prix abusives* qui sont soumises à

son appréciation. Dans l'enquête présente, la tâche est d'autant plus difficile dans la mesure où il fallut d'une part, convaincre les cantons de la nécessité de réviser les tarifs notariaux et d'autre part, *faire baisser des tarifs en vigueur*.

La Surveillance des prix salue les corrections tarifaires intervenues dans les cantons de Fribourg, de Berne et d'Argovie malgré le fait que son point de vue n'ait pas toujours été suivi à la lettre. A Berne et en Argovie, son intervention a conduit ces cantons non seulement à baisser les barèmes pour les actes immobiliers mais aussi à modifier la structure du tarif. L'introduction partielle de la rémunération sur la base du temps consacré, l'obligation faite au notaire bernois d'accorder des rabais dès lors qu'il y a disproportion entre l'émolument et la charge de travail ou mieux la possibilité pour le notaire argovien de facturer des prix inférieurs au tarif fixé introduit une certaine concurrence dans un domaine fortement monopolisé et cartellisé.

La Surveillance des prix s'attend à ce que les révisions tarifaires entreprises dans les autres cantons à notariat libre soient réalisées dans le courant de l'année 1994.

2. Tarifs de laboratoires

De nouveaux tarifs de laboratoires (liste des analyses) sont entrés en vigueur le premier janvier 1994. La Surveillance des prix a donné, à ce sujet, une prise de position détaillée. Le Département fédéral de l'intérieur (DFI) a considéré, dans sa décision, l'ensemble des recommandations du Surveillant des prix.

2.1. En droit

Selon l'article 12 alinéa 2 lit. d de la loi fédérale sur l'assurance-maladie, les analyses prescrites par un médecin relèvent également des prestations des caisses-maladie. Selon l'article 1 alinéas 2 et 4 de l'ordonnance VIII sur l'assurance-maladie concernant le choix des médicaments et des analyses, le DFI établit, sous forme d'ordonnance, la liste des analyses ainsi que leur rémunération.

Sur la base de l'article 10 alinéa 1 lit. b de la loi fédérale sur l'assurance-accidents, les assureurs doivent prendre en charge les analyses prescrites par un médecin ou un dentiste. De plus, la liste des analyses est également valable pour l'assurance-militaire et l'assurance-invalidité.

Les prix des prestations des laboratoires sont fixés étatiquelement dans une ordonnance et ne résultent pas d'une concurrence efficace au sens de l'art. 12 LSPr. Selon l'art. 14 LSPr, les tarifs des laboratoires sont donc soumis au droit de recommandation du Surveillant des prix.

2.2. Projet de tarifs

La responsabilité de la révision totale de la liste fédérale des analyses fut attribuée au “groupe de travail de la sous-commission des analyses” (GRAL). Les groupements d'utilisateurs de tarifs, les associations de prestataires ainsi que les assureurs étaient représentés dans ce groupe.

La nouvelle liste des analyses se base principalement sur la situation effective des années 1988 à 1990 d'un choix de trois prestataires, les laboratoires privés, d'hôpitaux et de cabinets médicaux, sur la méthode CAP¹²⁾ et les principes de Good Laboratory Practise (GLP)¹³⁾. La saisie de la situation effective et les appréciations qui en résultèrent ont été effectuées en 6 étapes:

- Création d'un paramètre liste de relevé;
- relevé rudimentaire auprès d'hôpitaux et de laboratoires privés pour répondre à des questions utiles au relevé détaillé;
- relevé détaillé auprès d'hôpitaux, de laboratoires privés et de cabinets médicaux pour saisir la situation effective;
- évaluation, analyse et vraisemblance des données du relevé détaillé;
- appréciation des coûts par paramètre par des experts provenant des domaines de la microbiologie, hématologie, coagulation, immunologie ainsi que des aspects des méthodes GLP et CAP.

Le but avoué des participants au projet était, d'une part, d'analyser les sortes de coûts et de prestations ainsi que leurs structures sous l'angle de leur validité économique et utilitaire et, d'autre part, de partir du calcul concret des tarifs de fournisseurs de prestations pleinement occupés et d'actualiser à l'avenir deux fois par an la liste des analyses.

2.3. Méthodiquement

Pour l'évaluation de la liste des analyses, la Surveillance des prix a utilisé les éléments d'appréciation de l'article 13 LSPr. La liste des critères d'appréciation n'est pas exhaustive et ne contient pas d'ordre de préséance. Il revient au Surveillant des prix de choisir les éléments d'appréciation les plus adaptés au cas concret. Comme le nouveau tarif est calculé selon des principes d'économie d'entreprise, l'analyse se basa

¹²⁾ College of American Pathologist CAP, Laboratory Workload Recording Method: Le manuel CAP contient les résultats d'un relevé annuel d'environ 1300 activités de laboratoires aux USA. Pour chaque activité (procédure), on a essayé de déterminer une valeur unitaire (unit value). Cette valeur correspond au temps en minutes que nécessite l'activité correspondante. Les calculs de productivité entrepris selon le CAP ont contribué à la vraisemblance de la productivité durant le relevé détaillé.

¹³⁾ Selon GLP une analyse doit être sûre, effectuée de manière rapide et économique et reconnue scientifiquement. Cela nécessite des contrôles internes et externes de qualité.

principalement sur la méthode des coûts. Il fallut également considérer le fait que les conditions particulières du marché des prestations de laboratoires ne permettent pas à la loi de l'offre et de la demande de remplir sa fonction de régulateur de prix.

Le principal critère d'appréciation du niveau de prix d'une surveillance des prix axée sur la politique de concurrence est le prix probable en situation de concurrence. Ainsi, l'examen de prix et de tarifs par la Surveillance des prix ne se limite pas à un simple contrôle des coûts. La décision de baser les tarifs sur des principes d'économie d'entreprise ne signifie pas que la Surveillance des prix doit accepter l'ensemble des coûts des assureurs. Il n'appartient pas à une Surveillance des prix axée sur la concurrence de cimenter d'éventuelles mauvaises structures. Des réflexions d'ordre économique telles que la structure de l'offre et l'efficacité des différentes entreprises doivent donc être prises en considération.

2.4. Prise de position du Surveillant des prix

Le 25 août 1993 le Surveillant des prix a transmis ses recommandations au DFI. Elles sont résumées ci-après.

- **Echantillons/représentativité**

La décision de baser les tarifs sur des considérations d'économie d'entreprise nécessite le prélèvement de données auprès de laboratoires efficacement gérés. Un tarif national unique ne devrait ainsi pas s'orienter, dans chaque cas, sur la structure actuelle; il faut tout d'abord déterminer les structures adéquates. Il devrait être naturel que différents laboratoires mettent les informations nécessaires à disposition. C'est uniquement ainsi que le but du projet, " des tarifs équitables " également au sens de la LSPr, pourra être atteint et que des discussions et des relevés supplémentaires pourront être évités.

Les relevés rudimentaires effectués auprès des hôpitaux et des laboratoires privés servent, entre autres, à déterminer l'échantillon représentatif pour le relevé détaillé et à recenser les sortes d'analyses d'après la liste existante, le genre et l'effectif du personnel de laboratoire. Le critère primaire dans le choix des hôpitaux était l'existence d'un calcul de frais sur la base des prescriptions VESKA¹⁴⁾. Ce critère limita fortement le choix des hôpitaux pour le relevé rudimentaire. Les résultats de ce relevé conduisirent à une limitation supplémentaire. De plus, la participation au relevé était libre. D'une part, l'ensemble des laboratoires interpellés ne participèrent pas au relevé détaillé effectué auprès des trois prestataires et, d'autre part, la qualité de certaines données était insuffisante.

Les remarques supplémentaires suivantes peuvent, entre autres, être apportées au sujet des échantillons individuels du relevé détaillé: En plus de la grandeur de l'échantillon, le procédé de choix peut également limiter la signification du résultat global. Plus de la moitié des hôpitaux de l'échantillon se situent dans le canton de

¹⁴⁾ VESKA: Association suisse des établissements hospitaliers.

Zurich. Une trop forte importance de ces laboratoires peut avoir pour conséquence un tarif élevé et inadéquat pour d'autres régions. Selon la VESKA, la forte part des hôpitaux zurichoïses doit être attribuée principalement au fait que, dans le canton de Zurich, la tenue d'un calcul de frais détaillé est prescrite depuis longtemps.

En résumé, on retiendra que les données prélevées avant tout dans les hôpitaux ne sont ni représentatives ni complètes et que des relevés supplémentaires sont nécessaires. Si cela n'est pas possible, pour des raisons pratiques, la vraisemblance doit être augmentée, les valeurs extrêmes éventuellement éliminées et le poids des hôpitaux zurichoïses réduit.

- **Revenus comparatifs et autres frais de personnel**

Les revenus des dirigeants de laboratoires engagés par un hôpital servent de base à l'établissement du revenu comparatif d'un dirigeant de laboratoire. Parmi les 17 dirigeants choisis, dix se sont dits prêts à fournir les renseignements nécessaires et sept ont pu être pris en considération dans l'analyse. A notre avis, un échantillon représentatif aurait également dû être défini pour le relevé des revenus comparatifs, cela principalement en raison des différences marquantes entre les revenus individuels relevés.

De plus, la Surveillance des prix recommanda de ne pas prendre en considération les revenus résultant de l'enseignement, de publications ainsi que d'honoraires etc. Elle prit également position sur les indemnités pour enfants, les primes d'âge et les prestations sociales.

- **Service militaire, maladie, absences**

Pour la définition du temps annuel de travail le modèle de calcul de frais prenait en considération, pour la direction et le personnel, 15 jours de service militaire, maladie et absences. Cette valeur ne résulte pas d'une observation empirique chez les prestataires mais est tirée du catalogue des prestations hospitalières.

Sur la base des diverses analyses, la Surveillance des prix recommanda de ne pas prendre en considération plus de 10 jours pour le service militaire, la maladie et les absences.

- **Perfectionnement**

Lors du calcul du tarif, 12 jours de perfectionnement ont été fixés pour les dirigeants et 2 jours pour le personnel. Ces valeurs n'ont pas été relevées empiriquement mais sont tirées des tarifs médicaux et du catalogue des prestations hospitalières. L'obligation de participer à des cours, dans les ordres de grandeur précités, n'existe pas.

Les honoraires ne doivent être comptés que sur des prestations effectives. Les chiropraticiens, par exemple, s'engagent, dans le contrat entre la société suisse des chiropraticiens (SCG) et le Concordat des caisses-maladie suisses à participer aux cours de perfectionnement organisés annuellement par la SCG. A notre avis, l'Office fédéral des assurances sociales et/ou les organisations concernées devraient agir de manière à ce que certains cours de perfectionnement soient déclarés obligatoires. Une obligation de participer permettrait également d'assurer la qualité. Les dirigeants de

laboratoires devraient ensuite périodiquement apporter une preuve de leur participation à ces cours. De plus, la Surveillance des prix recommanda de prendre en considération au maximum 8 jours de perfectionnement.

- **Compensation du renchérissement**

Autant que possible, les modifications effectives de prix et les variations des coûts des laboratoires gérés efficacement sont à prendre en considération et non l'indice suisse des prix à la consommation ou ses variations. Les adaptations automatiques sont à éviter.

Pour des raisons pratiques, il ne sera pas possible de relever chaque année, auprès des trois fournisseurs de prestations, les coûts individuels et leurs variations. C'est pourquoi la Surveillance des prix n'a pas d'objections à l'utilisation d'un mécanisme simplifié d'adaptation, pour autant que des vérifications périodiques soient effectuées au moyen de relevés empiriques. Naturellement cela est également valable pour les compensations du renchérissement, du moment du relevé à la date d'entrée en vigueur des paramètres individuels (1989/1990 jusqu'au premier janvier 1994).

L'élargissement des quantités et l'évolution économique générale doivent également être pris en considération. Lorsque, comme c'est le cas ici, un tarif est calculé sur la base des frais, il ne peut être fixé indépendamment de la situation économique générale et de son évolution. En raison de la mauvaise situation économique et de problèmes financiers, différentes institutions publiques et entreprises privées ont décidé, ces derniers mois, de ne plus accorder ou de n'accorder qu'une compensation partielle du renchérissement, pour 1993 comme pour 1994. En 1992, des cadres suisses durent renoncer à la compensation du renchérissement¹⁵⁾.

- **Contrôle de qualité**

Lors de l'appréciation des analyses individuelles, les dépenses relatives aux contrôles de qualité ont été prises en considération. La Surveillance des prix a toujours insisté, face aux participants au projet, pour que la nouvelle liste des analyses soit liée à un contrôle interne et externe de qualité, pour l'ensemble des prestataires. Pour des raisons de temps, il n'a pas été possible de régler le problème du contrôle de qualité. C'est pourquoi la Surveillance des prix n'a approuvé l'entrée en vigueur de la nouvelle liste des analyses que si l'ensemble des fournisseurs de prestations étaient liés par convention à un contrôle de qualité.

¹⁵⁾ "Schweizerische Kadergehälter 1992", étude de la communauté de travail Atag Ernst & Young Consulting, Berne, IHA Institut pour les analyses de marché, Hergiswil, et "Schweizer Handelszeitung", Zürich.

- **Date d'entrée en vigueur**

La nouvelle liste des analyses présente, par rapport à celle encore en vigueur au moment de la rédaction du rapport, différents avantages tels que l'amélioration de la transparence, la prise en considération des contrôles de qualité, une applicabilité plus grande, l'adaptation effective de la structure du tarif et l'amélioration des possibilités de contrôle. C'est pourquoi la Surveillance des prix était d'accord, malgré ses recommandations, que la nouvelle liste des analyses entre en vigueur le premier janvier 1994, pour autant que:

- la valeur du point au premier janvier 1994 ne dépasse pas Fr. 1.-;
- l'ensemble des prestataires aient donné leur accord à un contrôle de qualité avant le premier janvier 1994;
- les fournisseurs de prestations se déclarent, avant le premier janvier 1994, prêts à collaborer aux relevés futurs et à mettre les informations nécessaires à disposition;
- à court terme, les adaptations de paramètres citées et les relevés supplémentaires soient effectués dans le sens de ses recommandations et que leurs résultats soient pris en considération au plus tard lors de la première adaptation de la valeur du point. A cette occasion, les éventuels produits supplémentaires résultant des délais d'adaptation devront également être compensés.

2.5. Décision du Département fédéral de l'intérieur

Au début octobre 1993, la Conseillère fédérale compétente décida de faire entrer en vigueur le premier janvier 1994 la nouvelle liste des analyses, sous la condition que les recommandations de la Surveillance des prix soient considérées. Les fournisseurs de prestations n'ayant pas signé les conventions en matière de contrôle de qualité ne toucheront, pour le moment, que 75 % de la valeur du point prévue. Le lien demandé par la Surveillance des prix, entre les contrôles de qualité et la nouvelle liste des analyses a ainsi été pris en compte, en accord avec la Surveillance des prix. La réalisation des recommandations de la Surveillance des prix a été confiée au GRAL.

2.6. Adaptations de la valeur du point

La valeur du point doit faire périodiquement l'objet d'un examen tenant compte du développement des coûts de laboratoires, en collaboration avec le groupe d'experts " Révision permanente de la liste des analyses " (PRAL) et être adaptée à l'aide d'une formule provisoire, de critères supplémentaires et de modalités d'adaptation. L'entrée en vigueur tardive des modalités d'adaptation comme part intégrante de la liste des analyses justifie que celles-ci ne soient utilisées pour la première fois qu'en 1995. Depuis 1992, la Surveillance des prix a, à l'occasion de nombreuses séances de travail, communiqué son point de vue sur les modalités d'adaptation directement aux participants au projet. La Surveillance des prix se réserve cependant le droit d'analyser, plus tard, les points restant à régler.

4. Prix des médicaments

Les prix des médicaments sont devenus un thème permanent. Bien que les faits aient été décrits clairement dans le rapport annuel de 1991 et que la nécessité d'agir ait été démontrée, peu de choses ont changé dans la pratique. Au printemps 1993, le Conseil fédéral a annoncé une révision des ordonnances concernées. Un espoir subsiste ainsi de voir se réaliser, par voie d'ordonnance, une formation plus concurrentielle des prix des médicaments de la liste des spécialités (LS) et ce dans un avenir proche. Des chiffres plus récents montrent, contrairement aux dires des représentants des milieux intéressés, que le problème n'a pas perdu de son importance ces deux dernières années et que la nécessité d'agir demeure.

4.1. Rétrospective

La Surveillance des prix n'a pas pu clore le dossier des médicaments en 1993. Les faits et les solutions possibles ont pourtant été clairement énoncés²⁴⁾, mais les responsables des milieux intéressés ont toujours émis des doutes quant aux fondements de l'analyse de la Surveillance des prix et remis en question la nécessité de corriger des prix trop élevés.

Le maintien de structures dépassées à l'aide de la politique de prix porte à discussions. Le dumping commercial répété, financé par les consommateurs, dépasse les intérêts légitimes des entreprises concernées. La fixation des prix " selon les règles du marché " ne doit pas, protégée par des barrières commerciales déterminées par l'Etat, dégénérer en une liberté unilatérale pour les vendeurs.

Tant que la représentation exclusive de la commercialisation est protégée par la loi et que des prix de monopoles²⁵⁾ sont officiellement confirmés, la Surveillance des prix doit faire en sorte que ces prix protégés correspondent plus ou moins à des prix fixés en conformité avec le marché. Les propositions soumises par la Surveillance des prix aux autorités compétentes, il y a un certain temps déjà, vont dans ce sens.

4.2. Les nouveaux chiffres

Le but de ce rapport est à nouveau de présenter ouvertement les bases de l'analyse et de prouver que le besoin d'intervention existe. Sur la base d'une version actualisée des données de 1992 ayant servi à l'argumentation de la Société suisse des pharmaciens

²⁴⁾ Cf. Rapport annuel 1991 de la Surveillance des prix dans: Publ. CCSPR 1b/1992.

²⁵⁾ La pratique d'admission de l'OICM n'admet qu'un seul représentant commercial par préparation.

(SSP)²⁶⁾, la Surveillance des prix constate que le problème des prix n'a pas perdu de son importance depuis sa première intervention.

Les chiffres analysés se réfèrent à mi-1993 et représentent plus de 50 pour-cent des produits de la LS. La sélection des préparations a été faite selon l'importance des ventes. Elle contient donc des emballages relativement grands et s'écarte ainsi d'analyses précédentes qui se basaient principalement sur de petits emballages plutôt destinés à la consommation directe. La dégressivité relativement forte des prix en Suisse - les grands emballages sont proportionnellement moins chers que les emballages standards - conduit ainsi, en comparaison internationale, à des différences de prix tendanciuellement plus faibles. Cela ne peut que souligner les résultats de l'analyse, soit que la discrimination internationale des prix, aux dépens des consommateurs suisses, est une constante du marché pharmaceutique suisse.

Comme dans le rapport annuel 1991, nous faisons également ici la différence entre les " anciens " produits - enregistrés sur la liste des spécialités de l'OFAS jusqu'à fin 1978 et les préparations relativement " nouvelles ", soit celles dont la prise en charge est recommandée aux caisses-maladie depuis moins de 15 ans. Cette distinction a pris, entre-temps, une signification nouvelle. En effet, dans le futur, la protection du prix des préparations de la LS - par analogie à la prolongation de la protection des brevets pour les médicaments (PTR) - devrait également être limitée à 15 ans. Cela signifie que le délai de protection de 30 ans, découlant de la pratique de la CFM²⁷⁾, et difficilement justifiable, sera modifié. Le tableau suivant présente les principaux résultats de cette comparaison internationale de prix.

Prix LS, Prix relatifs et part au chiffre d'affaires 1993 - selon la période d'introduction

Année d'intro- duction	Prix suisses		Prix relatifs (CH = 100%)			pondération-CH %
	Moyens Fr.	pondérés Fr.	D/CH %	DK/CH %	NL/CH %	
..-78 <i>Pond. -CH/n</i>	45.35 27.3/151	48.60	77.1% 22.1/123	83.3% 19.6/98	79.8% 14.3/83	27.3%
79-92 <i>Pond. -CH/n</i>	89.53 72.7/261	116.62	93.5% 61.8/214	84.7% 57.3/181	85.4% 9.5/144	72.7%
..-92 <i>Pond. -CH/n</i>	73.34 100.0/412	98.06	89.2% 83.9/337	84.4% 76.9/279	83.9% 53.8/227	100.0%

²⁶⁾ Etude Galenica sur les " 400 produits les plus vendus de la liste des spécialités ", printemps 1992.

²⁷⁾ CFM = Commission fédérale des médicaments.

Ces prix sont nets de TVA²⁸⁾. “ L'année d'introduction ” se réfère à l'entrée sur le marché du produit concerné. Cela correspond dans une grande mesure à l'année d'enregistrement dans la LS. Les prix suisses sont donnés comme moyenne arithmétique ainsi que comme moyenne pondérée par le chiffre d'affaires. “ D/CH ” est le prix relatif pondéré par le chiffre d'affaires [pondération-CH] de préparations comparables en Allemagne etc.

“ Pondération-CH ” est la part correspondante du chiffre d'affaires [en %]²⁹⁾, “ n ” le nombre de prix relevés. Ainsi, dans la comparaison avec l'Allemagne, par exemple, 123 prix “ d'anciennes ” préparations ont été relevés. Les produits recensés représentent, en Suisse, 22,1 % du chiffre d'affaires de l'échantillon. Le prix allemand pondéré correspond à 77,1 % du prix suisse correspondant.

Ces chiffres montrent une nouvelle fois que les préparations plus récentes sont généralement plus chères et que les différences avec les prix pratiqués dans les pays de comparaison augmentent avec l'âge du produit. De plus, la part au chiffre d'affaires des “ anciennes ” préparations est, comparativement, faible.

Cet effet de vieillissement ressort également du tableau suivant:

Prix LS, prix relatifs et part au chiffre d'affaires 1993 - selon la période d'introduction. CH = 100%

Année d'intr.	CH Fr.	CH-pond. Fr.	D/CH %	DK/CH %	NL/CH %	Pondéra.-CH %	n
..-67	27.61	30.45	93.1%	98.7%	90.0%	6.4	37
68-72	57.85	62.90	64.5%	70.7%	64.5%	7.9	43
73-77	49.79	49.76	80.0%	84.9%	76.3%	11.6	58
78-82	62.26	81.36	81.9%	72.4%	81.2%	16.0	82
83-87	95.20	114.51	94.9%	84.8%	86.6%	32.4	112
88-92	101.85	137.35	99.0%	92.0%	89.0%	25.6	79

Il est intéressant de constater que certains très “ anciens ” produits ont des prix comparatifs relativement élevés. Cela peut être dû à un rétrécissement du marché sur lequel seuls les produits courants subsistent encore. Les prix suisses relativement bas des “ nouveaux ” produits pourraient être interprétés comme le résultat de l'intervention de la Surveillance des prix sur la pratique de la CFM. Ces prix reflètent plus probablement une sous-évaluation temporaire du franc suisse³⁰⁾.

²⁸⁾ Date de référence juillet 1993. Cours du change: D 0,91, DK 0,237, NL 0,82. Les produits considérés représentent 55 % du chiffre d'affaires global de la distribution.

²⁹⁾ Part au chiffre d'affaires de l'échantillon.

³⁰⁾ Le cours de l'ECU monta entre 1988 et 1992 de Fr. 1,68 à Fr. 1,86, diminua cependant depuis en dessous de la valeur qui servit de base au rapport annuel publié en 1991.

4.3. Conséquences

Globalement, les chiffres actualisés confirment l'existence de grandes différences de prix - même envers les pays européens les plus chers³¹⁾ - et la nécessité de corriger les prix des médicaments pratiqués en Suisse.

Une correction unique résoudrait momentanément le problème mais ne s'attaquerait pas au mécanisme qui favorise les discriminations internationales de prix. En effet, l'évolution des changes créerait rapidement de nouvelles disparités nécessitant des corrections supplémentaires. Un tel procédé n'est pas satisfaisant. De plus, en fixant des indicateurs commerciaux incohérents, il crée des tensions inutiles sur le marché et donne lieu à des vagues de corrections pouvant avoir de graves effets sur l'ensemble de la branche pharmaceutique. Repousser les adaptations nécessaires ne résout pas le problème mais accentue finalement les inévitables coûts d'adaptation et rend tout le processus plus compliqué.

De petites adaptations continues, telles que celles qui résulteraient d'un marché fonctionnant sans interventions étatiques, rendraient les adaptations aux modifications des conditions économiques beaucoup moins douloureuses. Elles permettraient également d'introduire ces modifications dans la pratique quotidienne beaucoup plus tôt que cela est possible sur un marché cartellaire sclérosé. La Surveillance des prix ne peut donc se satisfaire d'actions individuelles. Elle doit s'appliquer à éliminer les causes des distorsions existant sur le marché observé et ne pas proposer d'en traiter uniquement les symptômes. Tel était le sens des méthodes de comparaison - établies dans l'optique de la simulation du marché - présentées par la Surveillance des prix aux milieux intéressés, depuis 1991.

Du point de vue de la Surveillance des prix, ceci est également le but des modifications d'ordonnances annoncées³²⁾. Un marché plus libre, réalisé par exemple par des importations parallèles, pourrait mettre en mouvement ce marché et faciliter, sur la durée, de telles adaptations. Les réticences - en partie institutionnelles - envers une telle ouverture du marché sont considérables et retardent encore une solution directe par le jeu de forces du marché. La proposition actuelle ne peut ainsi représenter qu'une solution intermédiaire qui devrait rendre une transition, finalement inévitable, moins brutale.

³¹⁾ Le fait que l'institut fédéral autrichien de la santé arrive, dans une étude publiée le 6 septembre 1993 "Arzneimittelpreise im internationalen Vergleich", à des résultats pratiquement identiques confirme les déclarations de la Surveillance des prix. Les prix publics, sans TVA, sont très proches de nos données pour les "nouveaux" produits (1979-..). Au niveau des prix de fabrique, les différences semblent moins graves mais la Suisse demeure aussi clairement au premier rang.

³²⁾ Révision de l'Ordonnance VIII du Conseil fédéral et de l'Ordonnance 10 du DFI, annoncée dans la réponse du Conseil fédéral à l'interpellation David du 2 septembre 1992.

6. Marché des crédits hypothécaires

La baisse générale des taux prévue a eu lieu. En l'espace d'une année, les taux des crédits hypothécaires se sont, d'une manière générale, sensiblement réduits. Sous l'influence de la concurrence, les taux des nouvelles hypothèques et des hypothèques à taux fixe sont tombés relativement rapidement de plus de 7 % à 5 % - 5 1/2 %. Le développement des taux des anciennes hypothèques s'est avéré cependant moins dynamique. Ces derniers s'élevaient encore en moyenne à 6 % à la fin de l'année. En raison d'une certaine inertie du marché des crédits hypothécaires, de son manque de transparence et de la poursuite du phénomène de concentration dans ce domaine, la Surveillance des prix continue de veiller intensément au maintien du comportement concurrentiel des créditeurs et des débiteurs.

6.1. Situation de départ fédérale

Le marché des crédits hypothécaires, en raison de son importante signification économique et sociale, est l'objet d'une observation permanente de la part de la Surveillance des prix. Celle-ci consiste en des contacts réguliers avec des instituts hypothécaires de premier ordre ainsi qu'avec la Banque nationale, la Commission fédérale des banques et d'autres milieux intéressés. L'intérêt essentiel de ces contacts réside dans la question du fonctionnement de la concurrence efficace sur ce marché. Lors d'une évaluation de la situation dans la période de hausse des taux des années 1991 et 1992, la Surveillance des prix a constaté, fin 1992, que le processus de décartellisation était en cours et que la concurrence au sein du marché des crédits hypothécaires s'était sensiblement intensifiée ces dernières années³⁵⁾. L'intervention directe du Surveillant des prix ne s'avéra donc pas nécessaire à ce moment-là. La Surveillance des prix fut cependant d'avis de tester si la concurrence fonctionne également dans la phase actuelle de baisse des taux, conformément aux attentes.

6.2. L'évolution du marché

Au début de l'année, la politique monétaire, un peu moins restrictive, de la Banque nationale, a élargi la marge de manœuvre attendue par les instituts hypothécaires pour des baisses de taux. A cette période, la plupart des banques appliquaient des taux avoisinant 7 % pour les nouvelles et les anciennes hypothèques. Le soi-disant "split" (séparation) des taux, critiqué à diverses reprises, appartenait ainsi au passé, du moins pour une période très courte. Il était toutefois clair que cette situation n'était que le début d'une nouvelle baisse générale des taux. La réduction significative des taux passifs à court terme et le fait que les banques diminuèrent de manière notoire, à plusieurs reprises, les taux des obligations de caisse et réduisirent, en mars, la rémunération des biens d'épargne, constituèrent des signes évidents de cette baisse. L'annonce de la Banque Cantonale de Zurich, à fin février 1993, de baisser à 6 1/2 %

³⁵⁾ Cf. Rapport concernant les conditions actuelles de concurrence sur le marché suisse des crédits hypothécaires dans: Publ. CCSPR 1b/1993, p. 141 ss.

immédiatement les taux des nouvelles hypothèques et au premier août ceux des anciennes hypothèques, n'était, dans ces conditions, pas surprenante. Au cours des semaines suivantes, la plupart des banques réduisirent les taux des nouvelles hypothèques également avec effet immédiat. Par contre, elles ne baissèrent les taux des anciennes hypothèques, en général à 6 1/2 %, que dans le courant de l'été, soit avec un décalage de deux à quatre mois. En raison de la détente croissante des taux des fonds passifs destinés au refinancement des hypothèques, de la croissance importante du volume des dépôts d'épargne et de l'augmentation des marges des affaires hypothécaires, des indices évidents permirent, au printemps, de conclure qu'il restait encore de la marge pour de nouvelles baisses de taux, plus particulièrement pour les anciennes hypothèques³⁶⁾. Ainsi, afin de se faire une idée précise de la situation du marché et de la concurrence, le Surveillant des prix entama des discussions avec d'importants instituts hypothécaires ainsi qu'avec la Banque nationale, la Commission fédérale des banques, l'Union suisse des fiduciaires immobilières et l'Association suisse des locataires.

Par la suite, il s'avéra que le potentiel de baisse des taux n'était effectivement pas épuisé. En mai/juin, la plupart des banques annoncèrent une nouvelle baisse des taux hypothécaires. Alors que les taux pour les nouvelles hypothèques furent, en règle générale, aussitôt réduits à 6 %, les banques reportèrent, dans ce cas également, de plusieurs mois, soit jusqu'en automne, la baisse des taux des anciennes hypothèques. Pour les locataires, le fait que les banques cantonales annoncèrent les taux d'intérêt à point nommé, soit trois mois au moins avant le délai de résiliation habituel des contrats de location, fut particulièrement important. Les banques fournirent ainsi³⁷⁾, la même année, les conditions préalables pour des baisses de loyer³⁸⁾.

Cette tendance à la baisse constante des taux indiqua clairement, à la fin de l'été, que la marge de concurrence disponible sur le marché des crédits hypothécaires n'était pas utilisée en conséquence. Le Surveillant des prix renoua donc à nouveau des contacts avec les intéressés et organisa une deuxième ronde de consultation avec leurs représentants. Au début octobre déjà, la Banque Centrale Coopérative fut le premier institut actif sur le plan suisse à annoncer une baisse immédiate des taux des nouvelles hypothèques et une réduction des taux des anciennes hypothèques au 1er mars 1994. Durant les mois d'octobre et novembre, des instituts de crédit hypothécaire

³⁶⁾ A cette période, des demandes de nouvelles baisses de taux furent aussi revendiquées au niveau politique. Ainsi l'Association suisse des locataires et le Syndicat Industrie et Bâtiment demandèrent aux banques cantonales, en particulier, d'annoncer une baisse du taux hypothécaire à 6 % au plus tard pour le début juin. D'autres demandes de baisses furent également soulevées notamment par Question ordinaire urgente du Conseiller national Rudolf Strahm et par Initiative parlementaire de la fraction socialiste.

³⁷⁾ Selon la juridiction permanente du Tribunal fédéral, les banques cantonales servent de banque de référence déterminante pour les prescriptions concernant la protection des locataires.

³⁸⁾ Le fait que différentes grandes banques considèrent les annonces préalables de baisse de taux comme étant un " gag-RP " n'est donc pas correct.

déterminants - en particulier les banques cantonales - et d'importantes sociétés d'assurance ont suivi cet exemple dans la mesure où elles baissèrent également avec effet immédiat les taux des nouvelles hypothèques à 5 1/2 % et annoncèrent une réduction des taux des anciennes hypothèques à ce niveau pour le printemps 1994.

Le premier janvier 1994 déjà, la Société de Banque Suisse, en tant que première grande banque, baissa son taux de référence des anciennes hypothèques à 5 1/2 %. Elle avait cependant déjà été devancée par la Banque Migros qui avait annoncé en novembre une réduction des anciennes hypothèques à 5 1/4 % pour le premier mars 1994. Toutefois, la cheffe de file du marché, l'Union de Banques Suisses (UBS), en novembre, était toujours d'avis que le marché n'était pas encore mûr pour une nouvelle baisse des taux hypothécaires³⁹⁾. L'UBS ne pouvait donc pas se distancer davantage des forces du marché et de la tendance générale des taux et annonça, également, à la fin de l'année une réduction des taux pour les anciennes hypothèques au 1er février 1994.

En résumé, les forces du marché et la concurrence entraînèrent relativement rapidement une baisse des taux des nouvelles hypothèques et plus particulièrement des hypothèques à taux fixe. Les taux des anciennes hypothèques restèrent, par contre, à la traîne de l'évolution des nouvelles affaires de quelques mois et ainsi, pratiquement toute l'année, le split " négatif " des taux perdura.

6.3. Le split " négatif " des taux

En phase de forte hausse des taux, le phénomène de séparation des taux entre nouvelles et anciennes hypothèques fut, par le passé, critiqué vivement et de manière répétée également par le cercle des banques - car il était considéré comme "non-conforme" au marché. A ce propos, on prétendait principalement que seule la pression politique empêchait une adaptation équitable des taux pour les anciennes hypothèques étant donné que les taux de ces dernières étaient, en d'autres termes, maintenus artificiellement bas. Par contre, le Surveillant des prix était d'avis qu'il peut y avoir de bonnes raisons économiques d'appliquer le split des taux dans certaines phases du marché⁴⁰⁾. L'année passée, le même phénomène s'est produit mais en sens inverse, ce qui montre effectivement que le split des taux peut apparaître également en phase de baisse des taux - bien que moins marqué du point de vue quantitatif et temporel. Pour expliquer le fait que les taux des anciennes hypothèques se situèrent au-dessus de ceux des nouvelles hypothèques pour une certaine période, les éléments suivants doivent avant tout être pris en considération:

- Les banques évaluent les coûts moyens et n'adaptent pas immédiatement les anciennes hypothèques aux coûts marginaux de refinancement contrairement aux

³⁹⁾ Citation de Heinz Miller, Directeur général de l'Union de Banques Suisses (UBS) lors de la discussion de presse d'automne de l'UBS du 17 novembre 1993.

⁴⁰⁾ Cf. Rapport concernant les conditions actuelles de concurrence sur le marché suisse des crédits hypothécaires dans: Publ. CCSPR 1b/1993, p. 161/162.

nouvelles hypothèques. Les banques veillent ainsi à un lissage - économiquement même souhaitable - du mouvement des taux. Lors de la séparation des taux, les banques profitent du fait que les débiteurs d'anciennes hypothèques sont liés à leurs banques jusqu'au délai de résiliation contractuel et ne peuvent immédiatement opter pour une nouvelle hypothèque ou changer de banque.

- La longue durée des contrats de crédit hypothécaire et le changement de créancier, peu commode à effectuer pratiquement (coûts de transaction, autres relations d'affaires avec la banque créditrice), confèrent une certaine inertie au marché des crédits hypothécaires. Le débiteur ne réagit généralement pas tout de suite à une offre concurrente avantageuse et n'entreprend pas un changement de banque sans circonstance impérieuse. Cela est certainement aussi dû au fait que, dans le cas contraire, c'est-à-dire en cas de hausse des taux, le débiteur s'attend à ce que les taux de son ancienne hypothèque ne soient pas non plus adaptés aux coûts marginaux croissants de refinancement.
- Quoi qu'il en soit, les grandes banques ont toutefois aussi ouvertement affirmé vouloir augmenter considérablement le rendement de leurs fonds propres⁴¹⁾. L'agence de cotation Moody par exemple, attribue le faible rendement des fonds propres des banques suisses à la marge particulièrement réduite du marché intérieur et des affaires hypothécaires⁴²⁾. Les Grandes banques se sont ainsi à plusieurs reprises prononcées en faveur d'une augmentation de la rentabilité des affaires hypothécaires. Face à la soi-disante augmentation des risques des crédits, la marge des taux des affaires hypothécaires est toujours considérée comme insuffisante.

Dans ces conditions, il serait plausible que les banques attendent aussi longtemps que possible afin d'améliorer les marges par une réduction des taux hypothécaires, et baissent les taux des anciennes hypothèques seulement si elles y sont forcées par le marché et par la concurrence⁴³⁾.

⁴¹⁾ A l'occasion de son Assemblée générale du 29 avril 1993, l'UBS chiffrà le rendement de ses fonds propres à 7,4 % et évalua l'ordre de grandeur prévu à moyen terme pour ce même rendement à 10 %.

⁴²⁾ Cf. le compte-rendu de la discussion avec une délégation de l'Agence de cotation Moody relaté dans le "Schweizer Bank" 93/8, p. 4 ss.

⁴³⁾ Le spécialiste St. Gallois en déontologie économique Peter Ulrich estime même "dass die neue Latte - 15 Prozent Kapitalrendite - ein heimliches Mittel ist, um nach der Abschaffung der kartellistischen Verhältnisse in der Bankbranche den Wettbewerb bis zu den Grenzkosten zu vermeiden". Selon Peter Ulrich, les responsables des banques auraient convenu tacitement que "die Messlatte bei der Eigenkapitalrendite so hoch anzusetzen, dass man sich nicht gegenseitig den Gewinn wegkonkurrenziert" (Weltwoche no. 46 du 18.11.1993).

6.4. Transparence du marché

La transparence du marché des crédits hypothécaires ne peut être considérée comme étant optimale. Il sera effectivement de plus en plus difficile et complexe pour le débiteur d'obtenir une vue d'ensemble du marché. Des instituts bancaires importants comme le Crédit Suisse ou la Banque Populaire Suisse n'annoncent même plus les taux de base officiels des affaires hypothécaires. De plus, les taux publiés ne correspondent pas toujours non plus aux taux effectivement appliqués. Il est ainsi reconnu, par exemple, que les bons clients peuvent négocier avec les banques des conditions plus avantageuses que celles officiellement publiées. Ce manque de transparence est regrettable étant donné que cette dernière est une condition importante du fonctionnement de la concurrence efficace. De plus, le taux hypothécaire a une portée économique et sociale de premier ordre. C'est pourquoi, la publication des taux hypothécaires est certainement d'intérêt public.

La nouvelle politique par laquelle les taux sont fixés individuellement selon les critères de solvabilité du débiteur et de risque de l'objet est, en principe, tout à fait positive. La publication d'un taux indicatif ou de base pour les crédits hypothécaires (par exemple pour des débiteurs et des objets de premier ordre) et des critères déterminant l'adaptation de ce taux de base vers le haut ou vers le bas, ne s'opposerait pourtant pas à la demande de fixer les taux en fonction du degré de risque. Si cette fixation des taux selon les risques dicte effectivement la politique de différenciation des prix, cette dernière pourrait être appliquée de manière plus conséquente. De ce point de vue, il est difficilement compréhensible, par exemple, que le premier tiers de la somme accordée soit décompté au même taux que le deuxième tiers (impliquant beaucoup plus de risque). Sans aucun doute, une fixation des taux en fonction des risques encouragerait des amortissements de prêts hypothécaires économiquement judicieux. Ceci est valable en particulier pour des hypothèques classiques de bâtiments d'habitation.

6.5. Evaluation globale

L'évolution du marché des crédits hypothécaires a démontré, en 1993, que la concurrence fonctionne généralement de manière satisfaisante. Ceci est valable avant tout pour les nouvelles affaires mais doit être considéré avec une certaine réserve pour les anciennes affaires. La tendance à différer les anciennes affaires ne doit pas être ignorée. Toujours est-il que le marché et le comportement concurrentiel des différents créditeurs ont, chaque fois, relativement rapidement entraîné des baisses de taux des anciennes hypothèques également, et occasionné ainsi à nouveau une érosion des marges. Il est donc en principe justifié de continuer de faire confiance aux forces du marché et à la concurrence.

Pour que la concurrence fonctionne, les créditeurs autant que les débiteurs doivent être mis à contribution. Après la résiliation du cartel formel des taux, les débiteurs doivent être prêts à effectuer des comparaisons de prix, à demander des offres concurrentes et à négocier avec les banques et les autres créditeurs des conditions plus avantageuses. Les organisations de propriétaires et de locataires pourraient constituer une aide dans ce domaine. Au vu de leurs connaissances du marché, ces organisations seraient les plus à même de veiller à améliorer la transparence. Plus le débiteur adopte un comportement concurrentiel et critique, plus le risque que les créditeurs hypothécaires

maintiennent les taux artificiellement élevés (resp. élèvent les taux de manière abusive) et peuvent obtenir des rentes cartellaires, est faible.

Du côté des créditeurs, il convient de relever que la politique de fixation non-coordonnée des taux se poursuit. De plus, des soi-disant "outsiders" ainsi que des sociétés d'assurance jouent également un rôle important. Il est souhaitable que ces créditeurs continuent de jouer leur " rôle de trouble-fête " et veillent aux stimulations nécessaires à la concurrence. Les banques telles la Banque Migros ou la Banque Centrale Coopérative, en raison de leur modeste somme de bilan - comparée avec les grandes banques - ne sont naturellement pas capables d'assumer une fonction de " leader " sur le marché des crédits hypothécaires⁴⁴⁾. En raison de leur activité étendue sur tout le territoire suisse, elles peuvent toutefois émettre des signaux importants et ainsi réduire les marges de manœuvre de leurs concurrents. Les stimulations de la concurrence jouent un rôle d'autant plus important que le processus de concentration dans le domaine bancaire et sur le marché des crédits hypothécaires, en 1993 également s'est intensivement poursuivi⁴⁵⁾ et se poursuivra.

Le Surveillant des prix continuera quoiqu'il en soit de porter une attention particulière à l'évolution du marché des crédits hypothécaires.

⁴⁴⁾ Toutefois, la Banque Migros enregistra en 1993 une croissance des prêts garantis par hypothèques de 25%. Elle a pu ainsi considérablement élargir sa part de marché.

⁴⁵⁾ Retenons à ce sujet, par exemple, l'absorption de la Banque Populaire Suisse par le CS-Holding, les différents accords entre banques régionales, la fusion des deux banques cantonales genevoises, l'accord prévu entre les quatre banques vaudoises ainsi que la prochaine reprise de la Seeland-Bank par la Société de Banque Suisse.