

**RAPPORT CONCERNANT LES CONDITIONS
ACTUELLES DE CONCURRENCE SUR LE
MARCHE SUISSE DES CREDITS
HYPOTHECAIRES**

Berne, décembre 1992

Table des matières

I. ASSUJETTISSEMENT DES INTERETS HYPOTHECAIRES A LA SURVEILLANCE DES PRIX CONCURRENTIELLE	
1. L'arrêté fédéral urgent concernant l'assujettissement des intérêts hypothécaires à la surveillance des prix	3
2. La révision de la loi fédérale sur la surveillance des prix en 1991	3
II. SURVEILLANCE CONCURRENTIELLE DES INTERETS HYPOTHECAIRES	
1. Surveillance des intérêts hypothécaires en tant qu'instrument de politique de concurrence	4
2. Distinction entre une surveillance conjoncturelle et une surveillance concurrentielle des intérêts hypothécaires	5
III. ANALYSE DU MARCHE DES CREDITS HYPOTHECAIRES	
1. But de l'analyse	5
1.1. Etendue matérielle de l'analyse	6
1.2. Etendue géographique de l'analyse	7
1.3. Etendue temporelle de l'analyse	8
2. Procédé	8
2.1. Enquête auprès des places bancaires régionales et locales	8
2.2. Entretiens	8
2.3. Observation du marché	9
2.4. Analyse des entraves au fonctionnement du marché	9
IV. RESULTATS DE L'ANALYSE	
1. Existence d'ententes cartellaires ?	10
1.1. Conventions relatives aux taux d'intérêt	10
1.2. Comportements parallèles	11
1.3. Prépondérance du marché	15
1.4. Dépendance des débiteurs d'anciennes hypothèques	18
1.5. Autres critères de concurrence	20
2. Résultats de l'étude empirique de la FEW	21
V. SITUATION ACTUELLE	23

I. ASSUJETTISSEMENT DES INTERETS HYPOTHECAIRES A LA SURVEILLANCE DES PRIX CONCURRENTIELLES

1. L'arrêté fédéral urgent concernant l'assujettissement des intérêts hypothécaires à la surveillance des prix

Le 5 octobre 1990, les Chambres fédérales soumettaient les intérêts hypothécaires à la surveillance concurrentielle des prix sur la base d'un arrêté fédéral urgent¹. Quatre hausses successives de taux hypothécaires, augmentant les taux des anciennes hypothèques de 5 % à 7 %, soit une progression de 40% en deux ans, étaient à l'origine de cet arrêté. Vu la situation, le Conseil fédéral proposa au Parlement, par arrêté urgent, une surveillance conjoncturelle² des crédits hypothécaires. Après des débats très animés, le Parlement choisit une variante issue de la politique de concurrence en introduisant les taux hypothécaires dans la surveillance concurrentielle des prix selon la Loi fédérale concernant la surveillance des prix du 20 décembre 1985³.

Déclaré urgent, l'arrêté entra en vigueur le jour de son adoption, soit le 5 octobre 1990. L'assujettissement des intérêts hypothécaires à la surveillance des prix constitua un élément essentiel de la deuxième initiative sur la surveillance des prix (cf. chiffre 2) et avança d'une année la révision ordinaire de la loi fédérale concernant la surveillance des prix.

2. La révision de la loi fédérale sur la surveillance des prix en 1991

La LSPr fut partiellement révisée en 1991. Cette révision faisait suite à l'initiative populaire "sur la surveillance des prix et des intérêts des crédits" déposée par la Fédération romande des consommatrices et l'Associazione Consumatrici della Svizzera italiana le 28 septembre 1987. La révision de la LSPr incluait entre autres tous les intérêts des crédits à la surveillance concurrentielle des prix. Suite à l'entrée en vigueur de cette révision le premier octobre 1991, l'arrêté fédéral urgent concernant l'assujettissement des intérêts hypothécaires à la surveillance des prix (cf. chiffre 1) fut automatiquement supprimé.

Dans le cadre des débats parlementaires, il était incontesté que la surveillance des crédits ne devait entrer en conflit avec la politique de crédit de la Banque nationale suisse et ne devait sous aucun prétexte remettre en question les mesures prises par la Banque nationale dans les domaines de politiques monétaire et conjoncturelle. Alors que le Conseil fédéral voulait renoncer à introduire une disposition spéciale concernant la collaboration entre le Surveillant des prix et la Banque nationale, le Parlement en

¹ Cf. Arrêté fédéral concernant l'assujettissement des taux hypothécaires à la surveillance des prix; RO 1990 1598.

² FF 1990 III 387

³ RS 942.20

ajouta une à l'art. 5 al. 1 LSPr, selon laquelle, pour les intérêts des crédits, le Surveillant des prix agit notamment "en consultant de manière approfondie" la Banque nationale et la Commission fédérale des banques⁴.

II. SURVEILLANCE CONCURRENTIELLE DES INTERETS HYPOTHECAIRES

1. Surveillance des intérêts hypothécaires en tant qu'instrument de politique de concurrence

La soumission des intérêts des crédits à la LSPr ne peut être assimilée à un contrôle étatique général des taux d'intérêt dans toute la Suisse. Ainsi, la Surveillance des prix empêche, également dans ce domaine, les abus résultant d'ententes cartellaires. Cela signifie que le Surveillant des prix doit intervenir dès que les taux d'intérêt resp. les marges d'intérêt ne sont pas le résultat d'une concurrence efficace mais découlent d'un fonctionnement des marchés des crédits entravé par des cartels ou des organisations analogues. Le Surveillant des prix n'intervient donc sur le marché des crédits hypothécaires que dans la mesure où la concurrence ne peut exercer sa fonction régulatrice du prix resp. du taux d'intérêt. La surveillance concurrentielle des intérêts des crédits correspond ainsi de manière conforme et réglementaire au but concurrentiel du système économique.

Une surveillance des intérêts des crédits qui se fonde sur des considérations relevant de la politique de concurrence ne fait pas figure d'exception aux règles juridiques de politique de concurrence en vigueur en Europe. A cet effet, il convient de citer que la Commission de la Communauté européenne devait rappeler aux banques il y a trois ans qu'en Europe, des accords concernant le niveau des taux d'intérêt entravaient la concurrence et contredisaient l'interdiction de tout accord cartellaire contenu dans le contrat de la Communauté Economique Européenne⁵. Il est intéressant de mentionner que le "Bundeskartellamt" réexamine actuellement la politique des taux d'épargne appliquée par les banques, en Allemagne, suite aux plaintes selon lesquelles les taux d'épargne étaient maintenus artificiellement en-dessous du niveau de concurrence⁶. En Grande-Bretagne, la Banque d'Angleterre est également en train d'examiner la politique des taux d'intérêt des banques sur demande du gouvernement anglais⁷.

⁴ Cette disposition correspond à la formulation de l'arrêté fédéral urgent concernant l'assujettissement des intérêts hypothécaires à la surveillance des prix du 5 octobre 1990.

⁵ Cf. "Neue Zürcher Zeitung" (NZZ) du 17.11.1989.

⁶ Cf. NZZ du 25.8.1992.

⁷ Cf. NZZ du 18.11.1992.

2. Distinction entre une surveillance conjoncturelle et une surveillance concurrentielle des intérêts hypothécaires

La surveillance concurrentielle des intérêts hypothécaires a peu d'éléments communs avec la surveillance conjoncturelle. En effet, la surveillance des crédits motivée par la politique de concurrence a pour but de stimuler les conditions d'emprunt à long terme et d'éviter des taux d'intérêts resp. marges d'intérêts élevés résultant d'ententes cartellaires. La surveillance conjoncturelle des crédits, au contraire, a pour but de lutter à court terme contre le renchérissement. Des doutes subsistent toutefois quant à son efficacité.

De plus, la surveillance conjoncturelle des intérêts hypothécaires appliquée dans les années 1972-1978⁸ se différencie de la surveillance des intérêts hypothécaires conforme à la LSPr autant par le champ d'application à raison des personnes que par sa méthode d'application. En effet, la surveillance concurrentielle des crédits se limite aux cartels et aux organisations analogues ainsi qu'aux abus de prix résultant du manque de concurrence efficace, alors que la surveillance conjoncturelle des crédits s'applique à tous les organismes de crédits indépendamment de la situation de concurrence. D'autre part, la méthode d'application de la surveillance conjoncturelle des crédits ne s'attache pas au prix issu de la concurrence mais principalement à des critères politiques tels que l'inflation et le coût.

III. ANALYSE DU MARCHÉ DES CREDITS HYPOTHECAIRES

1. But de l'analyse

Suite à l'entrée en vigueur de l'arrêté fédéral urgent assujettissant les intérêts hypothécaires à la surveillance des prix, une enquête sur le marché hypothécaire suisse fut ouverte par le Surveillant des prix en octobre 1990. Le but de cette enquête fut de connaître les conditions de la concurrence sur le marché hypothécaire afin de déterminer la légitimation d'intervention du Surveillant des prix conformément à la politique de concurrence. Le niveau approprié ainsi que la marge "adéquate" des taux d'intérêt ne constituèrent pas des thèmes centraux de cette étude. Ils furent néanmoins brièvement traités dans le cadre de la détermination de l'état de la concurrence.

L'étendue matérielle, géographique et temporelle de l'analyse de la Surveillance des prix figurent ci-dessous.

⁸ Cf. Surveillance des prix 1973-1978, Rapport final du Préposé à la surveillance des prix, Berne, 1979.

1.1. Etendue matérielle de l'analyse

Le marché des crédits hypothécaires constituait l'objet de cette étude. Les crédits hypothécaires sont définis comme étant des prêts garantis par un gage immobilier constitué par l'inscription au registre foncier. Le crédit hypothécaire se distingue par la forme du gage immobilier constitué par une hypothèque, une cédule hypothécaire ou une lettre de rente et non par son utilisation. L'achat de terrain ainsi que la construction d'immeuble représentent toutefois les deux modes d'utilisation les plus courants du crédit hypothécaire. Contrairement à l'opinion la plus répandue, les crédits hypothécaires peuvent également être utilisés pour des motifs non-immobiliers.

Les crédateurs offrent aujourd'hui différentes formes de crédits hypothécaires. L'hypothèque conventionnelle "classique", forme la plus répandue, est caractérisée par un taux d'intérêt resp. une charge d'intérêt pour l'emprunteur variables dans le temps. Dans les années huitante, l'hypothèque à taux fixe s'est imposée aux côtés de l'hypothèque conventionnelle. Elle implique un taux d'intérêt resp. une charge d'intérêt fixes pour l'emprunteur pendant toute la durée du contrat. D'autres formes d'hypothèques sont également à disposition, à savoir les placements hypothécaires avec annuité, les hypothèques-clés ou les hypothèques à taux échelonné. Ces différentes formes d'hypothèques n'ont occupé jusqu'à ce jour qu'une place restreinte sur le marché⁹. Nous avons considéré, dans l'optique d'un débiteur hypothécaire moyen, que toutes les formes de crédits hypothécaires étaient fondamentalement interchangeables et pouvaient être assimilées¹⁰ à **un seul** marché.

Les banques sont certainement les principaux organismes de crédit hypothécaire sur le marché suisse. Leur part de marché s'élevait à fin 1991 à 88,4 %¹¹. Des sociétés d'assurance, des caisses de pension, des services publics, d'autres établissements ainsi que des particuliers accordent également des hypothèques. Les banques ayant une part de marché élevée en comparaison aux autres crédateurs dont la concurrence est faible et dont les parts de marché sont en baisse ces dernières années, nous avons limité notre analyse aux banques, en particulier les grandes banques, les banques cantonales et les banques régionales resp. banques Raiffeisen¹². Les sociétés d'assurance ainsi que les caisses de pension ont également été prises en considération dans l'analyse empirique confiée à la "Forschungsstelle für empirische Wirtschaftsforschung" de la Haute Ecole de St. Gall (cf. chapitre III chiffre 2.4).

⁹ A fin 1991, les crédits hypothécaires de la Société de Banque Suisse se répartissaient de la manière suivante: hypothèques conventionnelles 83%, hypothèques à taux fixe 12%, hypothèques-clés 4% et hypothèques à taux échelonné 1 %. (cf. Rapport annuel 1991 de la Société de Banque Suisse, p. 40).

¹⁰ En application du concept de l'assimilation "fonctionnelle" (cf. entre autres Schürmann L./Schluep W., "Kommentar KG + PüG", Zurich, 1988, p. 256 ainsi que Homburger E., "Kommentar zum Schweizerischen Kartellgesetz", Zurich, 1990, p. 75 ss).

¹¹ Cf. Banque nationale suisse (BNS), "Das schweizerische Bankwesen im Jahre 1991 ", p. 46.

¹² Définition empruntée aux statistiques bancaires de la Banque nationale suisse.

1.2. Etendue géographique de l'analyse

Cette analyse se rapporte au marché suisse des crédits hypothécaires. Toutefois, comme ce marché présente des particularités régionales et locales très marquées, il ne peut être question d'un marché homogène et national mais de marchés régionaux et locaux. Cette segmentation du marché résulte des facteurs suivants:

- Du côté des créditeurs et parmi les banques, seules les grandes banques¹³ interviennent sur l'ensemble du marché suisse des crédits hypothécaires. Les banques cantonales interviennent généralement sur le plan cantonal, les banques régionales dans leur région et les banques Raiffeisen dans leur commune. La principale raison de ces restrictions, qui ont également pour effet de réduire la concurrence, figure dans la loi sur les banques resp. dans l'ordonnance sur les banques¹⁴. Selon la législation sur la surveillance des banques, le rayon géographique d'activité doit aussi être délimité. Le champ d'activité et le rayon géographique d'activité doivent correspondre aux ressources financières et à l'organisation administrative de la banque. Ainsi seules les grandes banques opèrent presque exclusivement sur l'ensemble du territoire suisse dans le domaine des crédits hypothécaires.
- Les particularités régionales du marché s'expliquent également par les trois formes de gage immobilier du droit civil suisse (hypothèque, cédule hypothécaire et lettre de rente) réparties différemment selon les régions. Les habitudes et les conventions se rapportant à l'amortissement des hypothèques et à la proportion des hypothèques de premier rang varient également d'une région à l'autre.
- Les liens existants avec les banques locales ainsi que la coutume sont en général à l'origine de demandes de crédits hypothécaires au "fort de l'objet".
- Les conventions sur les taux d'intérêt, les amortissements, les limitations de la proportion des hypothèques de premier rang etc. concernent resp. concernaient les marchés régionaux ou locaux. Les banques extérieures étaient tenues, selon une convention en vigueur sur le territoire suisse, de respecter les conventions locales et régionales. Les banques de la place étaient ainsi protégées de toute concurrence extérieure (cf. chapitre IV chiffre 1). Les "places bancaires" traditionnelles subsistent.

¹³ Selon les statistiques bancaires de la Banque nationale suisse, l'Union de Banques Suisses, la Société de Banque Suisse, le Crédit Suisse et la Banque Populaire Suisse forment la catégorie des grandes banques.

¹⁴ Cf. art. 7 al. 2 et 3 de l'ordonnance sur les banques (RS 952.02).

1.3. Etendue temporelle de l'analyse

Le but de l'analyse consistait à définir l'état actuel de la concurrence sur le marché suisse des crédits hypothécaires. L'observation et l'analyse des conditions du marché entre fin 1990 et fin 1992 constituèrent donc l'objet primaire de nos investigations. Les conditions du marché régnant avant 1990 furent également prises en considération dans la mesure où elles s'avéraient nécessaires à l'évaluation de cet objet. Les tendances de développement des conditions du marché suisse des crédits hypothécaires entre 1975 et 1990 furent ainsi traitées dans l'étude mentionnée ci-dessous¹⁵.

Il est important de préciser que l'appréciation de l'état de la concurrence ne reflète qu'un instant précis de ce marché. En effet, l'expérience a montré que les conditions évoluent très rapidement, c'est pourquoi les commentaires du chapitre IV s'appliquent exclusivement à la situation actuelle.

2. Procédé

2.1. Enquête auprès des places bancaires régionales et locales

Fin 1990, un questionnaire fut envoyé aux 22 instituts bancaires qui détiennent la présidence de la convention régionale ou locale¹⁶. Le but de cette enquête était de savoir si des accords écrits ou oraux existaient sur des places bancaires concernant les intérêts des crédits (conventions relatives aux taux d'intérêt). Les questions concernant les champs d'application à raison du lieu et des personnes fixés par convention ainsi que le comportement d'éventuels "outsiders" furent également posées. D'autres thèmes furent également clarifiés, à savoir si des accords existaient sur les taxes, les limitations de la proportion des hypothèques de premier rang, les amortissements, les valeurs d'estimation etc. Finalement les places bancaires furent priées de désigner l'institut bancaire le plus important de la place.

2.2. Entretiens

Des entretiens formels furent organisés au début 1991 avec les représentants de trois grandes banques (Société de Banque Suisse, Crédit Suisse et Banque Populaire Suisse), de deux banques cantonales (Zurich, Bâle-Ville), de l'Association suisse des banques cantonales, de l'Association suisse des banques régionales, de la Banque Migros ainsi que des Associations suisse et romande des locataires. Le fonctionnement du marché des crédits hypothécaires, les problèmes fondamentaux, la position des différents créditeurs sur le marché en question ainsi que les conditions de concurrence furent les principaux thèmes de discussion.

¹⁵ Cf. Chapitre III chiffre 2.4

¹⁶ Les places bancaires suivantes furent concernées: Argovie, Bâle-Campagne, Bâle-Ville, Berne, Bienne, Fribourg, Genève, Grisons, Jura, Lucerne, Neuchâtel, "Oberaargau", St. Gall, Schaffhouse, Schwyz, Soleure, Tessin, Thurgovie, Uri, Vaud, Valais, Zurich.

Des contacts formels et informels furent également établis avec la Banque nationale, la Commission suisse des cartels et la Commission fédérale des banques. Les conclusions tirées par la Commission d'experts pour les questions relatives au marché hypothécaire désignée par le Conseil fédéral en décembre 1990 furent en outre prises en considération¹⁷.

2.3. Observation du marché

Le marché des crédits hypothécaires et l'attitude des banques vis-à-vis de ce marché firent l'objet d'une observation permanente durant cette période.

Jusqu'en automne 1992, la phase d'observation fut caractérisée par un niveau élevé constant et une structure inverse des taux d'intérêt. Ainsi, à diverses reprises, une cinquième hausse éventuelle des taux fut mentionnée par les médias¹⁸. Quelques hausses individuelles de taux sont toutefois intervenues après coup. En effet, quelques banques cantonales mentionnèrent le "besoin de rattraper" la quatrième hausse des taux hypothécaires intervenue en automne 1990 et fixèrent le taux des anciennes hypothèques à 7 %. Par ailleurs, certains instituts bancaires abandonnèrent les taux généralisés pour offrir des conditions propres à chaque client et à chaque objet.

Dans le cadre de l'observation du marché, des contacts réguliers écrits et oraux furent entretenus avec toutes les grandes banques. Des prises de position écrites furent d'autre part sollicitées auprès de la Banque Cantonale de Zurich, de la Banque Cantonale de Thurgovie, de la Banque Cantonale de Bâle-Campagne, de la Banque hypothécaire du canton de Genève, du Crédit Foncier Vaudois, de la Banque Cantonale du Valais, de la Banque Cantonale Vaudoise et de quelques banques régionales.

2.4. Analyse des entraves au fonctionnement du marché

La Surveillance des prix a attribué à la "Forschungsstelle für empirische Wirtschaftsforschung" (FEW) de la Haute Ecole de St. Gall la tâche d'examiner, sur la base d'une analyse empirique du marché des crédits hypothécaires, les entraves éventuelles au fonctionnement de ce marché sur le plan national. 68 banques, 5 sociétés d'assurance et 20 caisses de pension répondirent au vaste questionnaire envoyé dans le cadre de cette étude au printemps 1991. Toutes ces informations furent traitées par la FEW et firent l'objet d'un rapport final remis par ce dernier en septembre 1992 à la Surveillance des prix. Les résultats de cette étude figurent au chapitre IV chiffre 2.

¹⁷ Cf. Rapport de la Commission d'experts pour les questions relatives au marché hypothécaire, Rapport de travail sur le logement, cahier 23, Berne, 1991

¹⁸ Dans ce contexte, la Surveillance des prix évoqua, à plusieurs reprises, qu'aucune modification essentielle du marché hypothécaire justifiant une cinquième hausse n'était intervenue depuis la quatrième augmentation des taux en automne 1990.

IV. RESULTATS DE L'ANALYSE

1. Existence d'ententes cartellaires?

Selon la politique actuelle de surveillance concurrentielle des prix, l'intervention du Surveillant des prix est nécessaire et légitime dans le domaine des taux d'intérêt dans la mesure où leur formation est entravée par des mesures cartellaires et n'est pas le résultat d'une concurrence efficace. La principale question de cette enquête consistait donc à clarifier si la formation des taux d'intérêt découlait, de manière continue ou même temporaire, d'un fonctionnement des marchés des crédits entravé par des cartels ou des organisations analogues au sens de la loi sur les cartels¹⁹. La Surveillance des prix analysa ce marché sous l'angle de l'existence éventuelle de cartels. Le résultat de cette analyse est présenté ci-dessous.

1.1. Conventions relatives aux taux d'intérêt

L'enquête effectuée auprès des 22 places bancaires régionales et locales permit de constater que sur la plupart d'entre elles, des conventions écrites entre les banques concernant les taux hypothécaires n'avaient été abolies que depuis peu. Ces accords définissaient le plus souvent des taux minimaux. De plus, des limitations de la proportion des hypothèques de premier rang, des obligations d'amortissements et des critères fixant la valeur marchande du gage étaient l'objet d'arrangements cartellaires entre banques sur différentes places bancaires. La dernière convention écrite, concernant les taux hypothécaires, en vigueur sur la place bancaire de l'"Oberaargau", ne fut résiliée que le 21 mars 1991 suite à notre enquête. La plupart des autres conventions furent annulées dans les années 1989/1990, généralement sous l'influence des grandes banques. En effet, ces dernières ordonnèrent à leurs filiales de provoquer l'annulation de tels accords locaux resp. de ne plus y participer.

Les conventions relatives aux taux d'intérêt furent résiliées principalement pour les motifs suivants: l'introduction de la surveillance concurrentielle des intérêts des crédits, l'analyse en cours du Surveillant des prix sur le marché des crédits hypothécaires, le rapport de la Commission suisse des cartels sur les effets de portée nationale d'accords entre banques²⁰ publié en 1989. D'autre part, le secteur bancaire avait de plus en plus pris conscience que de tels arrangements étaient dépassés et que l'ouverture à la concurrence s'avérait nécessaire et inévitable. Dans son rapport sur les banques, la Commission des cartels avait, entre autres, recommandé de biffer l'article 4 de la Convention III de l'Association suisse des banquiers selon lequel les concurrents de l'extérieur doivent respecter les conventions locales ou régionales. Ces dernières pouvaient donc subsister sous le couvert d'arrangements nationaux. La résiliation de ces conventions nationales au 31 décembre 1990 supprima la protection dont

¹⁹ Loi fédérale sur les cartels et organisations analogues (LCart; RS 25 1).

²⁰ Cf. Publications de la Commission suisse des cartels et du préposé à la surveillance des prix, Publ. CCSP, 3/1989.

bénéficiaient les places bancaires à l'égard des concurrents extérieurs. Cette résiliation concernait également les accords régionaux et locaux.

Cependant, les banques n'avaient pas toutes participé à de tels accords. De l'avis des banques, ces accords n'avaient très souvent qu'un caractère "informatif" et non contraignant" et n'étaient ainsi pas systématiquement appliqués. Ils constituaient toutefois une entrave notable à la concurrence et influençaient effectivement le marché des crédits hypothécaires ou du moins tendaient à l'influencer. Les conventions relatives aux taux d'intérêt devaient donc être soumises à la loi sur les cartels au sens de l'art. 2, al. 1 LCart.

Les résultats de notre enquête ont permis de constater que des arrangements cartellaires écrits relatifs aux taux d'intérêt et à d'autres conditions subsistaient entre banques sur de nombreuses places bancaires. Ces arrangements ont néanmoins été annulés ces dernières années²¹. L'enquête auprès des places bancaires régionales et locales révéla que des accords cartellaires sur les taux actifs subsistaient sur quelques-unes d'entre elles, en particulier dans le domaine des crédits en comptes courants. Suite à l'enquête de la Surveillance des prix, cinq places bancaires supprimèrent leurs accords dans ce domaine en 1991.

1.2. Comportements parallèles

Les quatre hausses de taux hypothécaires des années 1989/1990 entrèrent en vigueur par paliers successifs. Déclenchées en général par la hausse des taux d'une grande banque, les hausses des autres banques intervenaient soit simultanément, soit avec un certain décalage. Il est donc compréhensible que les médias soupçonnèrent les banques d'avoir conclu tacitement des arrangements cartellaires impliquant des comportements parallèles²².

Le but de l'enquête n'était pas d'analyser ex post l'attitude des banques dans les années 1989/1990. Au contraire, le fonctionnement actuel du marché bancaire ainsi que la situation actuelle de la concurrence devaient faire l'objet de cette étude. Une attention particulière devait être portée aux données suivantes:

- Des prix resp. taux d'intérêt uniformes peuvent autant être le résultat d'une concurrence efficace, que d'arrangements cartellaires tacites²³. Cette remarque s'adresse également aux variations de prix.

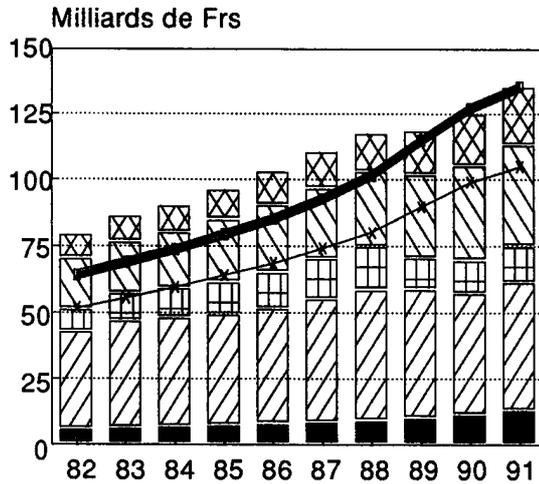
²¹ A cet effet, il faut mentionner également Leo Schürmann et son "Kommentar KG + PüG, Teilrevision 1991, Unterstellung der Kredite unter das PüG, Nachtrag", Zurich, 1991.

²² Art. 4, al. 1, lettre c LCart.

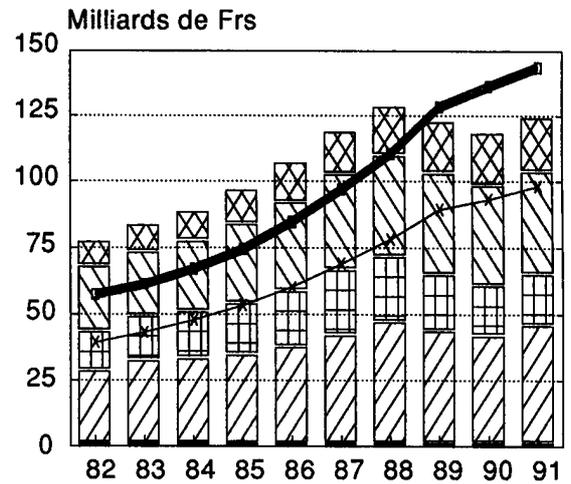
²³ Par ex. Schürmann L./Schluep W., "Kommentar KG + PüG", Zurich, 1988, p. 253 et 274.

Fonds passifs à long terme et placements hypothécaires

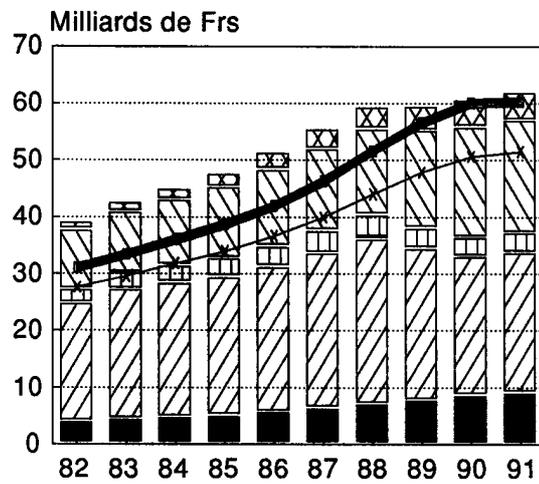
a) Banques cantonales



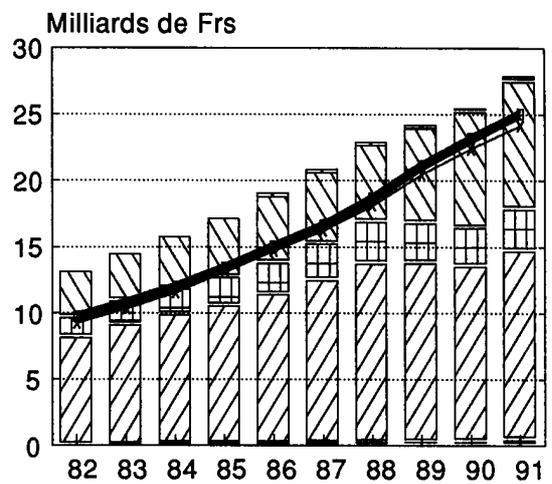
b) Grandes banques



c) Banques régionales



d) Caisses de créd.mut. et bques Raiffeisen



- Lettres de gage
 Dépôts d'épargne
 Livrets de dépôts
- Obligations de caisse
 Emprunts obligataires
- Prêts hypothécaires
 Hypoth. & avances à terme fixe

Source: BNS, "Das Schweizerische Bankwesen im Jahre 19.."

- Un crédit hypothécaire constitue un bien relativement homogène qu'il est difficile d'individualiser; le degré de transparence élevé favorise une tendance vers des prix resp. taux uniformes.
- Les structures ainsi que les coûts de refinancement des hypothèques varient fortement d'une banque à l'autre et d'une catégorie de banques à une autre (cf graphique p. 12). Il n'y a donc aucune raison d'harmoniser les taux des crédits hypothécaires en fonction des coûts.
- Toutes les banques se refinancent en principe auprès des mêmes marchés qui sont également liés entre eux. Les modifications de taux du marché de l'argent et du marché des capitaux influencent donc toutes les banques - de manière toutefois différenciée. Le renchérissement des fonds passifs nécessaires au refinancement des hypothèques influence donc les marges de toutes les banques.

Sur la base de ces éléments et de manière générale, nous n'avons pas pu déterminer un comportement parallèle dépassant l'évolution normale du marché durant la période prise en considération. Au contraire, le marché des crédits hypothécaires fut caractérisé par une séparation notoire des taux par rapport aux années précédentes. Au printemps 1992 par exemple, la différence de taux des anciennes hypothèques de premier rang s'élevait à un pourcent: taux minimum 6 1/2 %, taux maximum 7 1/2 %²⁴. Les nouvelles hypothèques enregistraient également de telles différences. Les plus grands écarts de taux se reflètent également dans la répartition des placements hypothécaires en Suisse d'après le taux d'intérêt²⁵ (cf. graphique p. 14).

En résumé, nous n'avons pas constaté, dans les années 1991/1992, de "hausse générale des taux hypothécaires" ni de maintien généralisé de taux sur le plan national²⁶. Durant cette période, des arrangements cartellaires impliquant des comportements parallèles entre différentes banques ou catégories de banques n'ont pu être décelés. Les adaptations de taux introduites durant cette période dans le domaine des crédits hypothécaires résultaient apparemment de décisions autonomes des différents instituts bancaires. Des signes reflétant un arrangement cartellaire furent par contre constatés sur le plan régional, notamment dans le canton de Vaud. En effet, au printemps 1992, quatre instituts bancaires importants²⁷ de ce canton décidaient pratiquement en même temps d'augmenter les taux de 1/4 %. Selon nos estimations, cette hausse unanime de taux autant du point de vue du niveau que de la période de

²⁴ Les taux appliqués aux hypothèques de deuxième rang sont en général 1/4% à 1/2 % plus élevés.

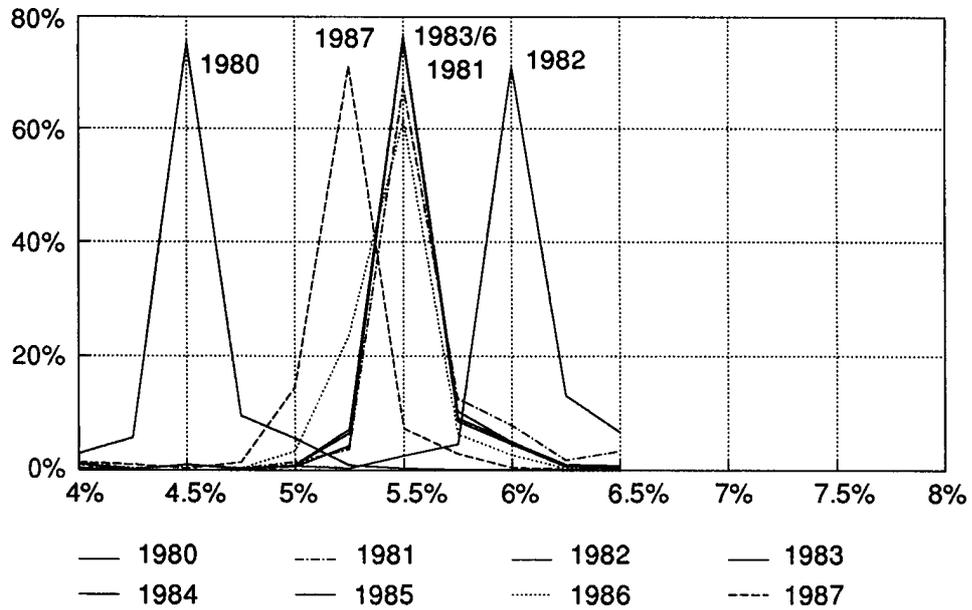
²⁵ BNS, "Das Schweizerische Bankwesen im Jahre 1991", p. 260.

²⁶ Cf. Chapitre III. chiffre 2.3: Observation du marché.

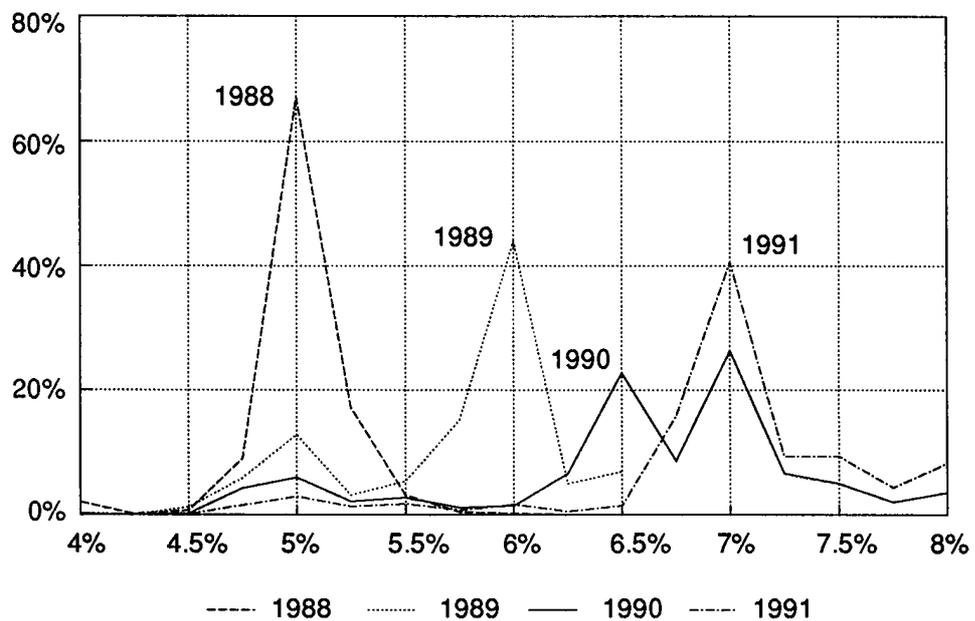
²⁷ Il s'agissait de la Banque Cantonale Vaudoise, du Crédit Foncier Vaudois, de la Banque Vaudoise de Crédit et de la Caisse d'Epargne et de Crédit. Dans le canton de Vaud, ces quatre instituts disposent de 60 % environ de part de marché dans le domaine des crédits hypothécaires.

Répartition des placements hypothécaires depuis 1980

a) Placements hypothécaires 1980-87



b) Placements hypothécaires 1988-91



Source: BNS, "Das Schweizerische Bankwesen 19.."

La concentration autour d'un seul taux d'intérêt est très forte jusqu'en 1988, y compris pendant la première période (1979-1982) de structure inverse des taux.

l'entrée en vigueur - était due à un arrangement cartellaire et n'était pas - du moins pas seulement - le résultat de conditions identiques du marché. Une préenquête fut donc engagée par consultations formelles de la Banque nationale suisse et de la Commission fédérale des banques. Dans sa prise de position, la Commission fédérale des banques se prononça contre d'éventuelles mesures en invoquant la protection des créanciers, la nécessité de rentabiliser une banque à long terme et l'augmentation des risques dans le domaine immobilier.

Comme les grandes banques n'avaient pas participé à cette "hausse" régionale - limitant ainsi la marge de manœuvre des banques locales - et qu'une certaine détente se dessinait dans le domaine des taux, la Surveillance des prix décida finalement de renoncer à procéder à une enquête formelle auprès des quatre banques concernées.

1.3. Prépondérance du marché

Sur le plan national, les quatre grandes banques ainsi que la Banque Cantonale de Zurich possèdent les plus grandes parts de marché dans le domaine des crédits hypothécaires. A fin 1991, parmi les catégories de banques, les grandes banques disposent en Suisse d'une part de marché de 37,5 %. Elles constituent ainsi la plus grande catégorie bancaire dans ce domaine, ce qui n'a pas toujours été le cas. Les grandes banques ont augmenté leur part de marché durant ces dernières années. Sur le plan régional cependant, leurs parts de marché varient fortement: la part maximale est enregistrée dans le canton de Genève avec 62,5% et la part minimale dans le canton d'Appenzell Rhôdes-Extérieures²⁸.

L'Union de Banques Suisses (UBS) occupe la première position avec un volume de 55 milliards de francs (situation au 31 décembre 1991). Elle disposait à fin 1991, sur le plan national, de 14,5 % de part de marché environ²⁹. La Société de Banque Suisse (SBS) occupe le deuxième rang avec une part de marché d'environ 12 %. Dans l'ordre, le Crédit Suisse (CS), la Banque Cantonale de Zurich et la Banque Populaire Suisse (BPS) occupent les places suivantes avec une part de marché de moins de 10 %.

Ces derniers instituts disposent cependant de parts de marchés nettement plus élevées sur le plan régional. Il faut relever néanmoins que le marché hypothécaire suisse ne pourrait pas être dominé par un seul institut bancaire. Toutefois, quelques grandes banques influencent le marché hypothécaire national de manière considérable en raison de leur activité nationale dans ce domaine³⁰, de leur part de marché élevée et de

²⁸ BNS, "Das Schweizerische Bankwesen im Jahre 1991", p. 91.

²⁹ Part de la banque au volume du marché hypothécaire suisse de toutes les banques.

³⁰ Les grandes banques ont intensément développé leur réseau de succursales ces dernières années et disposent aujourd'hui de 983 établissements (BNS, "Das Schweizerische Bankwesen im Jahre 1991", p. 22).

leur potentiel économique (total du bilan)³¹. D'autre part, la longue échéance des contrats ainsi que les difficultés liées au changement de créancier sont à l'origine d'une certaine inertie du marché et la position de la banque envers les "anciens clients" se renforce d'autant. Ainsi, l'UBS et la SBS sont assimilées à des organisations analogues à des cartels au sens de la loi sur les cartels³² sur le marché national. La prépondérance de ces deux instituts provient aussi du volume particulièrement élevé de fonds passifs dont ils disposent pour refinancer les hypothèques³³. Une augmentation des taux d'épargne d'une grande banque stimule la concurrence, dans ce domaine relativement bon marché, et se solde par une pression sur les taux d'épargne de toutes les autres banques. Un tel processus peut provoquer une hausse généralisée des taux hypothécaires³⁴.

Après avoir constaté que des instituts bancaires influençaient considérablement le marché des crédits hypothécaires sur le plan national, nous avons examiné si, durant cette étude, ces instituts tiraient profit de cette situation dominante de manière abusive. Un tel comportement nécessitant une intervention de notre part, nous avons observé et analysé le déroulement des activités bancaires. Il s'est avéré, par exemple, que l'UBS, leader du marché, maintenait le taux de ses anciennes hypothèques à 7 % depuis fin 1990 contrairement aux autres grandes banques. Cette orientation permettait de faire pression sur le niveau des taux des anciennes hypothèques. Toutefois, l'UBS fut la première des grandes banques à réactiver le marché des nouvelles hypothèques en baissant ses taux de 8 % à 7 1/2 % en automne 1992. D'autre part, les grandes banques n'ont apparemment plus agi de concert dans le domaine hypothécaire durant ces deux dernières années. Une politique individuelle et une détermination autonome des taux ont tendance à se profiler. Cette constatation ne résulte pas uniquement des niveaux différents de taux d'un institut à l'autre. Ainsi, par exemple, le CS et depuis peu la BPS, à l'inverse de l'UBS et de la SBS, n'appliquent plus de conditions uniformes dans le domaine hypothécaire. Les deux premiers instituts fixent actuellement les conditions en fonction du client et de l'objet alors que l'UBS et la SBS appliquent toujours les mêmes conditions pour tous leurs clients.

En résumé, une intervention du Surveillant des prix ne s'avérait pas nécessaire vu le comportement des grandes banques durant ces deux dernières années.

³¹ A fin 1991, les quatre grandes banques totalisaient 49 % de la somme des bilans de toutes les banques et sociétés financières (cf. "Das Schweizerische Bankwesen im Jahre 1991", p. 22). Le total du bilan de l'UBS, soit 199 milliards de francs, est à lui seul deux fois plus élevé que la somme des bilans de 189 banques régionales et caisses d'épargne!

³² Art. 4 al. 1 lettre a LCart.

³³ Les hypothèques sont traditionnellement refinancées - économiquement ou juridiquement - par des fonds passifs à long terme tels l'épargne, les obligations de caisse, les lettres de gage et les emprunts obligataires. Depuis quelques années, les banques ont également recours à des fonds à court terme pour compléter le refinancement des hypothèques.

³⁴ "Bei der Erhöhung der Passivgeldsätze im Sparbereich durch eine oder mehrere nichtige Banken, die dann zwangsläufig eine Anpassung der Aktivsätze bedingt, geraten die übrigen Marktteilnehmer in einen Zugzwang" (extrait d'une prise de position écrite d'une grande banque).

Etant donné le caractère particulièrement régional du marché des crédits hypothécaires, nous avons également analysé la position des instituts bancaires sur ce marché. Alors que les grandes banques dominent nettement sur le plan national, les banques cantonales³⁵ disposent des plus grandes parts de marché sur le plan régional. Leur influence étant déterminante dans leur canton, nous pouvons les assimiler à des organisations analogues à des cartels au sens de la loi sur les cartels^{36/37}. Leur position dominante sur le plan régional s'atténue toutefois à l'heure actuelle. En effet, les grandes banques manifestent une présence notoire sur la plupart des marchés régionaux et les marchés financiers ont tendance à s'ouvrir.

En observant l'attitude effective des banques cantonales, nous avons constaté que ces instituts ont limité l'envolée des taux hypothécaires et qu'ils ne peuvent ainsi être considérés de "faiseurs de prix". Cette tendance était particulièrement visible durant la phase de taux élevés de ces deux dernières années. En effet, les intérêts hypothécaires des banques cantonales ne s'élevaient qu'à 6,89 % à fin 1991 alors que les grandes banques enregistraient un intérêt de 7 % et les banques régionales et les caisses d'épargne 7,10 %³⁸. Il serait donc erroné d'affirmer que les banques cantonales ont, ces deux dernières années, dominé le marché des crédits hypothécaires sur le plan régional de manière abusive au sens de la loi sur la surveillance des prix. Les banques cantonales, conscientes de leur tâche et de leur responsabilité en tant qu'institut étatique, ont, de manière générale et en raison de pression politique, plutôt joué un rôle de "modérateur".

Quelques grandes banques régionales³⁹ toutefois, solidement enracinées dans le marché hypothécaire, pourraient influencer ce marché dans un secteur géographique bien déterminé. Ce phénomène pourrait intervenir dans les cantons de Berne et Argovie vu la présence particulièrement marquée des banques régionales⁴⁰. L'éventuelle domination régionale est toutefois atténuée par l'existence des grandes banques et des banques cantonales.

³⁵ Selon l'art. 3 al. 4 de la loi sur les banques, les banques cantonales sont assimilées aux banques créées en vertu d'un acte législatif cantonal et dont les engagements sont garantis par le canton. La Suisse compte actuellement 28 banques cantonales.

³⁶ Au 31 décembre 1991, la catégorie des banques cantonales possède 35,3 % du marché des crédits hypothécaires de l'ensemble du marché bancaire suisse.

³⁷ La Banque Cantonale de Zurich est un cas particulier. Avec un total du bilan s'élevant à 48 milliards de francs (fin 1991), cette banque possède une part de marché considérable par rapport au marché national et se rapproche ainsi plutôt d'une grande banque.

³⁸ BNS, "Das Schweizerische Bankwesen im Jahre 1991", p. 255.

³⁹ La Banque nationale suisse compte, dans sa statistique, 189 banques régionales et caisses d'épargne dont 172 font partie de l'Union des Banques Régionales Suisses (Source: la Vie économique 11/92, p. 14 ss).

⁴⁰ 62 des 172 banques régionales sont domiciliées dans les cantons de Berne et Argovie. Ces 62 Banques régionales totalisent 53 % du total des bilans des 172 membres de l'Union. Il n'y a pas de banques régionales dans les cantons de Genève, Tessin, Zoug, Grisons, Thurgovie, Appenzell Rhôdes-Intérieures et Uri (Source: La Vie Economique 11/92, p. 14 ss).

En résumé, nous avons constaté, autant sur le plan national que régional, que des banques influencent le marché d'une manière déterminante et avec un potentiel correspondant de manipulation de prix. Cette position n'a toutefois pas entraîné de comportement abusif au sens de la loi sur la surveillance des prix durant la période de l'étude (1991/1992). Nous ne pouvons néanmoins pas délimiter la part d'influence qui revient à la pression politique sur les banques, à la concurrence inter-bancaire, à l'enquête du Surveillant des prix ou à toute autre raison.

1.4. Dépendance des débiteurs d'anciennes hypothèques

En période de structure inverse des taux d'intérêt⁴¹ particulièrement, les banques font la séparation entre anciennes et nouvelles hypothèques. Les premières étant avantagées par rapport aux secondes, les débiteurs d'anciennes hypothèques ne peuvent cependant changer d'institut bancaire sans prendre le risque de perdre leur situation économique privilégiée⁴². Il n'existe ainsi pas un réel marché pour les anciennes hypothèques. Les deux questions suivantes se posent: connaître d'une part l'origine de la séparation des taux, juger d'autre part la position quasi-monopolistique de la banque par rapport aux débiteurs des anciennes hypothèques au sens de la loi sur les cartels. Les raisons suivantes expliquent cette séparation:

- La séparation est la manifestation normale d'une période de structure inverse des taux. La disparition d'une telle structure entraîne à nouveau le rapprochement des taux des anciennes et des nouvelles hypothèques.
- Les fonds passifs correspondent "historiquement" à certains actifs: les "anciennes" hypothèques sont refinancées par les "anciens" fonds passifs, les "nouveaux" crédits par les "nouveaux" fonds automatiquement plus cher en période de hausse des taux. Pour tenir compte des relations d'affaires présentes et futures avec les titulaires d'anciennes hypothèques, les banques ne répercutent, en période de hausse, que l'accroissement des coûts moyens de refinancement sur ces titulaires. Les titulaires de nouvelles hypothèques au contraire supportent les coûts marginaux du refinancement de leurs hypothèques.
- Les quatre hausses hypothécaires intervenues dans les années 1989/1990 augmentèrent déjà de 40 % la charge d'intérêt des anciennes hypothèques. La répercussion des coûts marginaux de refinancement aurait dépassé la limite du

⁴¹ La structure inverse des taux signifie que les fonds à court terme à rentabilité généralement faible sont rentabilisés à des taux supérieurs aux taux des fonds à long terme. Depuis fin 1988, la politique monétaire restrictive de la Banque nationale engendre une structure inverse des taux. Une telle structure était déjà entrée en vigueur entre fin 1979 et début 1982 entraînant également la séparation du marché des anciennes et des nouvelles hypothèques.

⁴² Les coûts de transaction relativement élevés représentent également une entrave au changement de créancier.

supportable pour un grand nombre de débiteurs d'anciennes hypothèques. Ces derniers sont donc privilégiés par rapport aux nouveaux clients⁴³.

- La pression politique d'une part, "le mécanisme de répercussion"⁴⁴ ressortant de la législation sur la protection des locataires d'autre part, intimement aux banques, contre leur volonté, de diviser le marché et privilégier les débiteurs d'anciennes hypothèques par rapport aux nouveaux débiteurs.

Il ne fut finalement pas nécessaire d'estimer laquelle de ces explications correspondait à chaque cas et comment se définissait la situation de monopole des banques envers les anciennes hypothèques au sens de la loi sur les cartels. En effet, selon notre appréciation, les banques n'exploitaient pas leur position dominante de manière abusive envers les anciennes hypothèques. Quoi qu'il en soit, les débiteurs d'anciennes hypothèques bénéficient de conditions plus favorables que les nouveaux débiteurs en période de séparation des taux. Les anciens clients se trouvent ainsi dans une "cage en or"⁴⁵.

D'une manière générale, la séparation des taux ne constitue pas une situation idéale au sens pur de la politique de concurrence étant donné qu'il n'existe pas de marché pour les anciennes hypothèques et que leurs titulaires ne peuvent changer de créancier sans désavantage économique notable⁴⁶. Dans une telle situation, les anciennes et nouvelles hypothèques bénéficieraient de conditions semblables pour permettre aux anciens débiteurs de changer de créancier en tout temps. La séparation des taux offre d'autre part aux banques, par l'individualisation des conditions d'intérêt (différenciation de taux), la possibilité de pratiquer une politique optimale d'écrémage parmi leurs clients "liés" par d'anciennes hypothèques. D'autres raisons purement économiques toutefois expliquent et justifient la séparation des taux sur le marché hypothécaire national traditionnel. La pression politique n'est donc pas la seule raison - comme le prétendent certains - de la séparation des taux pratiquée par les banques.

⁴³ L'attitude des banques envers les débiteurs d'anciennes hypothèques a presque un caractère contractuel. Les contrats d'hypothèques conventionnelles stipulent en effet que le taux d'intérêt peut être adapté à l'évolution du marché monétaire et du marché des capitaux en tenant compte d'un certain délai. Tacitement toutefois, les contractants s'entendent pour que les anciennes hypothèques ne soient pas automatiquement adaptées aux coûts marginaux de refinancement en période de tensions sur le marché des capitaux et au sein de l'économie en général. Ceci explique partiellement le succès limité des nouveaux modèles qui prévoient la couverture des risques d'intérêt.

⁴⁴ Selon l'art. 13 de l'ordonnance sur le bail à loyer et le bail à ferme d'habitation et de locaux commerciaux (RS 221.213.11), les augmentations de taux hypothécaires peuvent être répercutées sur les loyers dans les proportions suivantes: 1/4 % d'augmentation de taux hypothécaire donne droit à une augmentation de 2 % à 3 %, selon le niveau du taux.

⁴⁵ Il n'est cependant pas exclu qu'une banque, profitant de la dépendance des anciens clients, "punisse" certains clients malvenus en leur infligeant des conditions défavorables.

⁴⁶ L'effet de la séparation des taux s'atténue dans la mesure où une banque consent, en fonction de ses capacités, à baisser le taux de ses nouvelles hypothèques en-dessous ou jusqu'au niveau des anciennes hypothèques des autres banques. Ainsi, la dépendance réelle des anciens débiteurs de ces autres banques diminue et rend le changement de créancier économiquement intéressant.

La question se pose de savoir si les hypothèques "conventionnelles" constituent le meilleur instrument de crédit. Les emprunteurs (et les locataires) préfèrent de manière générale une charge d'intérêt fixe. Les banques, néanmoins, refinancent de plus en plus leurs hypothèques à l'aide de fonds volatiles qui augmentent la dépendance des débiteurs envers les fluctuations induites du marché monétaire et du marché des capitaux. La "titrisation" ("Securitization") des hypothèques par exemple garantirait une certaine stabilité à long terme à l'emprunteur. L'idée de base consiste à refinancer les emprunts hypothécaires directement sur le marché des capitaux et à utiliser les hypothèques comme papiers-valeur négociables. La législation actuelle favorise la dépendance de l'emprunteur envers sa banque. La Commission d'expert pour les questions relatives au marché hypothécaire a recommandé d'établir les conditions juridiques et fiscales nécessaires à la "titrisation" des hypothèques⁴⁷. La Surveillance des prix soutient de telles recommandations.

1.5. Autres critères de concurrence

Le prix resp. le taux d'intérêt des crédits hypothécaires est le plus important critère de concurrence. D'autres facteurs cependant doivent être pris en considération. En effet, les proportions des hypothèques de premier rang⁴⁸, l'amortissement et l'évaluation du gage ressortant des pratiques bancaires jouent également un rôle. Ces facteurs de concurrence ont apparemment gagné en importance ces dernières années.

La diminution des placements hypothécaires et des avances à terme fixe garanties par des hypothèques dont le montant ne dépasse pas les deux tiers de la valeur vénale du gage immobilier⁴⁹, constatée en Suisse depuis 1986, pourrait être un indice de concurrence accrue. La part des hypothèques avec amortissement a reculé de 46,5 % en 1982 à 32 % à fin 1991⁵⁰. Comme l'amortissement des prêts hypothécaires représente un critère de concurrence, l'obligation *juridique* d'amortir - telle qu'elle a déjà été proposée lors de débats politiques - doit être écartée pour des motifs de politique de concurrence. Les parties contractantes ainsi que les conditions du marché et la situation de concurrence déterminent un éventuel amortissement et la manière d'amortir les prêts⁵¹.

⁴⁷ Cf. Rapport de la Commission d'experts pour les questions relatives au marché hypothécaire, Rapports de travail sur le logement, cahier 23, Berne, 1991, p. 64 ss.

⁴⁸ Pour les immeubles d'habitation, les banques accordent en règle générale des hypothèques de premier rang qui se situent dans la limite des 2/3 de la valeur vénale estimée du droit de gage immobilier. Des hypothèques de deuxième rang - généralement jusqu'à 80 % de la valeur vénale - constituent le solde du financement. Ces limites de proportion d'hypothèques n'ont plus été respectées ces dernières années.

⁴⁹ BNS, "Das Schweizerische Bankwesen im Jahre 1991", p. 88.

⁵⁰ BNS, "Das Schweizerische Bankwesen im Jahre 1991", p. 89.

⁵¹ Mentionné également par la Commission d'experts pour les questions relatives au marché hypothécaire, loc. cit.

Le "cross-selling" est un élément supplémentaire de concurrence⁵². Par "cross-selling", on entend les "Verkaufsbemühungen von Banken gegenüber solchen Kunden, die nur einen Teil des Leistungsprogramms der jeweiligen Bank in Anspruch nehmen, um diese Kunden für die Nutzung weiterer Bankdienstleistungen zu gewinnen"⁵³. Nous avons constaté, ces dernières années, que les banques ont davantage utilisé leur potentiel de cross-selling. Les grandes banques en particulier ont passé du domaine spécifique des crédits hypothécaires au domaine général des services à la clientèle. Dans cette optique, la question de la rentabilité d'affaires hypothécaires isolées n'est plus prioritaire, au contraire, la rentabilité du service à la clientèle dans son ensemble est prise en considération. Ainsi, à l'heure actuelle, l'emprunteur hypothécaire ne peut plus se limiter à comparer les conditions d'emprunts hypothécaires entre les différentes banques. Il doit comparer l'ensemble des prestations offertes par les banques - tâche certainement plus exigeante qu'auparavant. La politique des taux d'intérêt "individualisés" pratiquée par plusieurs banques tend à diminuer la transparence du marché. Elle offre toutefois des possibilités supplémentaires de concurrence dont le client peut profiter.

2. Résultats de l'étude empirique de la FEW

L'analyse de la FEW repose sur le concept de concurrence de l'analyse des entraves à la coordination du marché ("Koordinationsmängelanalyse")⁵⁴. Selon ce concept, l'état de concurrence sur un marché est apprécié selon le déroulement des opérations nécessaires à la réalisation des différentes fonctions du marché. Les fonctions du marché requises et le déroulement des opérations nécessaires au fonctionnement du marché se définissent de la manière suivante:

- "Clearing" du marché par des modifications de prix
- Normalisation du rendement par des modifications de capacité
- Erosion de positions prépondérantes par des modifications de structure
- Amélioration du produit par des innovations de produits
- Amélioration des procédés par des innovations de procédés

Selon le concept de l'analyse des entraves à la coordination du marché, la concurrence est suffisante dans un marché si les fonctions de ce marché sont remplies par le

⁵² L'étude de la FEW traite également ce thème.

⁵³ Définition selon le "Gabler Wirtschaftslexikon, Band 2, 11. Auflage", Wiesbaden, 1984.

⁵⁴ Cf. par ex. Borchert M./Grosskettler H., "Preis und Wettbewerbstheorie", Stuttgart, 1985; Jaeger F., "Zum gegenwärtigen Stand der Wettbewerbstheorie, in: Hochschule St. Gallen für Wirtschafts-, Rechts und Soziawissenschaften: Der Kanton St.Gallen und seine Hochschule", St-Gall 1989; Schips B., "Der Wettbewerb im Urteil der Nationalökonomie, Wirtschaft und Recht, Band 42", 1990.

déroulement normal des opérations du marché et des opérations d'organisation, à l'exception de ruptures d'équilibre temporaires. Dans ce cas, on estime que le marché peut fonctionner.

Pour cette analyse empirique, la FEW effectua une vaste enquête auprès des banques, des assurances et des caisses de pension. Un échantillon de ces groupes fut interrogé à l'aide d'un questionnaire. Le déroulement des opérations mentionnées ci-dessus fut testé empiriquement sur le plan national à partir des informations recueillies. Une place bancaire régionale (Berne) fut également testée.

Dans le rapport final livré par la FEW en septembre 1992, les experts ont tiré les principales conclusions suivantes:

- Il n'est pas exclu, dans la période située entre les deux phases de structure inverse des taux (mi-1982 jusqu'à fin 1988), que les banques n'aient pas été concurrentes et qu'elles aient rentabilisé leurs crédits hypothécaires de manière supérieure à la moyenne, en comparaison des autres partenaires du marché. Les assurances et les caisses de pension jouèrent certainement un rôle de second plan durant cette période.
- D'après les résultats de l'enquête, le début de la phase de structure inverse des taux, fin 1988, correspond à l'intensification de la concurrence sur le marché des crédits hypothécaires. En période de structure inverse des taux, les assurances et les caisses de pension sont concurrentielles et stimulent l'effet de concurrence sur le marché des crédits hypothécaires.
- L'enquête auprès de la place bancaire locale montra que les marchés régionaux peuvent diverger d'une façon significative et que des écarts majeurs peuvent exister par rapport aux résultats nationaux.
- D'une manière générale, cette enquête n'a pas fourni d'indices ni de preuves empiriques attestant l'absence d'une concurrence efficace sur le marché des crédits hypothécaires durant les dernières années de la période de l'enquête.

Dans leur étude empirique, les experts de la FEW n'ont ainsi pas tiré de conclusions fondamentalement différentes de notre évaluation.

V. SITUATION ACTUELLE

Sur la base des considérations qui précèdent, notre appréciation de la situation actuelle se résume de la manière suivante:

La concurrence au sein du marché des crédits hypothécaires s'est sensiblement intensifiée ces dernières années. Durant cette même période, les taux hypothécaires ont été rayés des conventions bancaires; les banques tendent actuellement à fixer les taux de manière autonome. Cette appréciation de la concurrence a été confirmée par l'analyse empirique des entraves au fonctionnement du marché de la FEW. L'amélioration de la structure⁵⁵ du secteur bancaire intervenue ces dernières années - processus toujours en cours⁵⁶ - constitue également une manifestation de l'intensification de la concurrence.

Le processus de décartellisation et l'intensification de la concurrence, soutenus par une surveillance concurrentielle des prix, sont en cours. La fixation d'une limite supérieure de taux hypothécaires doit être considérée avec prudence dans une telle phase. Des limites de taux pourraient, en effet, favoriser la création d'un nouveau cartel et bouleverser l'évolution de la concurrence.

Ce processus de stimulation de la concurrence sur le marché des crédits hypothécaires doit se poursuivre. Le Surveillant des prix continuera ainsi d'observer attentivement l'évolution du marché et la situation de la concurrence et interviendra lors de tout changement important. En effet, certains instituts bancaires ont une influence particulièrement importante sur le plan national et sur le plan régional et les participants au marché peuvent rapidement revenir d'une politique autonome en matière de fixation des taux d'intérêt à une décision coordonnée.

[Rapport achevé en décembre 1992]

⁵⁵ En 1991, le nombre de banques régionales et de caisses d'épargne a diminué de 15 instituts pour atteindre le chiffre de 189 (cf. Das Schweizerische Bankwesen im Jahre 1991", p. 22).

⁵⁶ Cf. le nouveau rapport d'Arthur Andersen SA, Das Schweizerische Bankwesen an der Schwelle zum Jahr 2000", Zurich, 1992