

1. Marché des crédits hypothécaires

1.1. Évolution depuis le début 1989

En août 1990, les taux d'intérêt des anciennes hypothèques furent relevés, pour la deuxième fois de l'année en cours et pour la quatrième fois depuis le début de 1989. En l'espace de moins de deux ans, ils augmentèrent de quelque 40 %. En raison du degré élevé d'endettement en Suisse . Fr. 380 milliards, soit Fr. 56'000.- par habitant -, les effets d'une augmentation des taux étaient particulièrement graves. Pour beaucoup de locataires les quatre hausses des taux hypothécaires auraient pour effet, au printemps 1991, de renchérir les loyers d'environ 22 %. Le Conseil fédéral se vit donc obligé de proposer au Parlement des mesures urgentes visant à maîtriser les conséquences de nouvelles hausses des taux hypothécaires. Selon le Conseil fédéral, la nouvelle hausse des taux hypothécaires était d'autant plus regrettable que la faible inflation mensuelle montrait que la politique monétaire restrictive menée par la Banque nationale commençait à porter ses fruits. L'inquiétude du Conseil fédéral ne se situait pas dans les modifications du niveau des taux, mais dans la rapidité des événements qui dépassait la capacité d'adaptation de notre système.

1.2. Propositions du Conseil fédéral

La Banque nationale suisse mène, depuis 1989, une politique monétaire restrictive qui a conduit à un ralentissement de la hausse des prix dès le milieu de 1990. Durant le mois d'août, cette tendance à la stabilisation du renchérissement s'est, selon le Conseil fédéral, totalement renversée, suite à la crise du Golfe. Le Conseil fédéral voulait empêcher que les effets négatifs de la quatrième hausse des taux hypothécaires renforce encore la hausse des prix. Il considéra donc que des mesures supplémentaires de lutte contre le renchérissement s'imposaient et envisagea les mesures urgentes suivantes

- Blocage du taux des anciennes hypothèques à 6,5 %
- Introduction d'une surveillance conjoncturelle des taux hypothécaires
- Blocage des loyers
- Moratoire sur les loyers
- Capitalisation des hausses de l'intérêt hypothécaire

Le Conseil fédéral examina attentivement les diverses possibilités qui s'offraient à lui et décida finalement d'introduire une surveillance conjoncturelle des taux hypothécaires. Il adopta, le 10 septembre 1990 le message relatif à l'Arrêté fédéral concernant les mesures de lutte contre le renchérissement dans le domaine des taux hypothécaires (FF 1990 111 387). Avec ce projet d'arrêté fédéral urgent, le Conseil fédéral proposait au Parlement de soumettre temporairement les taux hypothécaires à une surveillance conjoncturelle. Cette mesure devait être limitée à trois ans. Contrairement à la surveillance des prix en vigueur, l'appréciation ne se baserait pas sur la situation de concurrence, mais considérerait des facteurs conjoncturels.

1.3. Surveillance concurrentielle des taux hypothécaires

Le projet du Conseil fédéral fut traité par le Parlement au cours de la session d'automne 1990 et fit l'objet d'un débat animé. Le Parlement se prononça finalement pour une surveillance concurrentielle des taux hypothécaires et adopta, le 5 octobre 1990 l'Arrêté fédéral concernant l'assujettissement des intérêts hypothécaires à la surveillance des prix (RS 1990 1598). Les doutes engendrés par la variante conjoncturelle, vis à vis de notre système économique, furent déterminants dans le choix d'une surveillance concurrentielle des taux hypothécaires. L'arrêté fédéral urgent entra en vigueur le jour de son approbation. Il est valable jusqu'à l'entrée en vigueur d'une loi sur la surveillance des prix qui soumette à la dite surveillance les intérêts des crédits, mais au plus tard jusqu'au 30 septembre 1992.

1.4. Analyse du marché hypothécaire

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 la Surveillance des prix. La question centrale de cette enquête est de savoir si les taux d'intérêt des crédits sont le résultat d'une concurrence efficace ou si ce domaine est soustrait, de manière continue ou même temporaire, à la concurrence.

Dans une première phase, la Surveillance des prix effectua, auprès des places bancaires locales et régionales, un sondage sur l'existence d'accords cartellaires (conventions relatives aux taux d'intérêt). Elle fut ainsi renseignée sur l'existence d'accords concernant la limitation de la proportion des hypothèques de premier rang, la définition des valeurs d'estimation et les obligations d'amortissements. Les réponses font actuellement l'objet d'une appréciation. L'enquête de la Surveillance des prix a déjà permis la suppression, sur certaines places bancaires, de conventions sur les taux hypothécaires et sur d'autres taux actifs. En outre, des questions supplémentaires concernant la concurrence furent posées aux grandes banques. De plus, différentes discussions avec les représentants de la Commission fédérale des banques, de la Banque nationale suisse et de la Commission des cartels eurent lieu. Les questions de concurrence ainsi que la collaboration entre ces trois autorités furent au centre de ces débats.

Au début de cette année, la Surveillance des prix entendit les milieux concernés et intéressés. Il fut débattu au cours de ces entretiens, du fonctionnement du marché hypothécaire, des problèmes de base existant sur ce marché et des solutions

correspondantes, de la position des différentes banques sur le marché en question ainsi que de la situation de concurrence.

Du point de vue scientifique, la Surveillance des prix se fait épauler dans son travail par la "Forschungsstelle für empirische Wirtschaftsforschung" (FEW) de la Haute Ecole de St. Gall. Elle a attribué à la FEW la tâche d'examiner, sur la base d'une analyse empirique du marché des crédits hypothécaires, le fonctionnement de ce marché. L'étude de la FEW devrait permettre d'établir un diagnostic de l'état de la concurrence. Elle représente donc un élément de réponse à la question de la légitimation d'une intervention du Surveillant des prix dans ce domaine.

1.5. Evolution des taux d'intérêt depuis l'entrée en vigueur de l'arrêté fédéral urgent

Parallèlement à son analyse du marché des crédits hypothécaires, la Surveillance des prix se prépara à l'éventualité d'une nouvelle hausse des taux hypothécaires et suivit très attentivement l'évolution des taux et son effet sur le refinancement des hypothèques. La période d'observation, d'octobre 1990 à mi-janvier 1991, fut caractérisée par un niveau élevé des taux d'intérêt et une structure inverse de ces taux. Toutefois, aucune détérioration de la situation du refinancement des hypothèques n'était intervenue par rapport à la situation de l'automne 1990, laquelle occasionna la quatrième hausse des taux hypothécaires. La diminution du niveau de l'épargne, essentiel pour le refinancement des hypothèques, fut freinée durant le dernier trimestre de 1990. C'est pourquoi, au début de cette année, la Surveillance des prix se montra très étonnée de l'éventualité d'une nouvelle hausse des taux d'intérêt évoquée par les médias. Elle fit d'ailleurs remarquer qu'aucune modification essentielle de la situation, nécessitant une nouvelle adaptation des taux, n'était intervenue depuis la dernière hausse.

La détente qui se fit sentir sur les marchés de l'argent et des crédits dès la fin de la guerre du Golfe eut pour conséquences des taux d'intérêt plus bas sur l'euro-marché et sur les obligations de caisse; les différentes banques diminuèrent les taux d'intérêt sur les nouvelles hypothèques.

La Surveillance des prix part de l'idée que les taux d'intérêt ont actuellement atteint leur sommet et que, dans la deuxième partie de l'année, le renchérissement diminuera, influençant au moins les taux d'intérêt à court terme. C'est pourquoi la Surveillance des prix ne s'attend pas, cette année, à une nouvelle hausse des taux hypothécaires.

2. Augmentation des redevances de réception de la SSR

Au printemps 1990, le Département fédéral des transports, des communications et de l'énergie (DFTCE) a fait parvenir au Surveillant des prix le Rapport de la Société suisse de radiodiffusion et télévision (SSR) au sujet de l'adaptation des redevances radio et télévision, envisagée au 1er janvier 1991. La SSR demandait une augmentation mensuelle de la redevance de Fr. 15.40 à Fr. 20.- pour la télévision et de Fr. 7.90 à Fr. 10.25 pour la radio.

Les modifications de taxes prévues correspondaient à une augmentation d'environ 30 % pour chacun des deux médias. Comme la SSR encaisse le 77 % des redevances, les 23 % restants étant versés aux PTT, les modifications des redevances précitées apportaient à la SSR un supplément de recettes d'environ Fr. 165 millions par année.

Pour l'année 1991, Fr. 25 millions, abandonnés par les PTT sur leur part de redevances, s'ajoutaient à ce montant.

2.1. Motifs

Selon la SSR, la hausse de 30 % devait permettre d'une part, d'assainir la situation financière et d'équilibrer les comptes à moyen terme et d'autre part, de poursuivre une politique de programme conforme à la mission de service public qui lui est dévolue.

La dernière augmentation des redevances avait eu lieu au 1er octobre 1987. Après deux années légèrement bénéficiaires, l'année 1989 s'était soldée par un déficit. Celui-ci a été financé par la réserve d'exploitation. Cependant, le nouveau déficit budgété pour 1990 allait épuiser cette réserve et accroître l'endettement. La détérioration de la situation financière de la SSR était due principalement à l'effet du renchérissement sur les salaires et charges sociales ainsi que sur les coûts des productions. Indépendamment du renchérissement des coûts, l'accroissement des dépenses a résulté aussi, selon la SSR, des mesures prises pour le développement et le renforcement des programmes en radio et en télévision (accroissement quantitatif et qualitatif), cela non seulement pour répondre à la demande des auditeurs et téléspectateurs mais aussi pour maintenir les parts de marché face à la très forte augmentation de la concurrence des médias étrangers.

2.2 Analyse

Pour procéder à l'appréciation de la hausse des redevances, la Surveillance des prix s'est basée sur les documents et chiffres comptables soumis. En outre, elle a eu divers entretiens avec des représentants de la SSR, du Département fédéral des transports, des communications et de l'énergie (DFTCE) et de la SA pour la publicité à la télévision (SAP).

Les dépenses de personnel ainsi que les coûts de production et les droits de retransmission d'images et de sons constituent ensemble le 80 % des charges d'exploitation. Quant aux produits d'exploitation, ils proviennent principalement des taxes de réception et de la publicité.

2.2.1 Charges d'exploitation

Les dépenses de personnel (salaires, honoraires et charges sociales) représentent le 60 % des charges de la SSR. La forte détérioration financière a été due principalement à ces dépenses (compensation du renchérissement et augmentations réelles) et en particulier à l'augmentation des charges sociales (caisse de pension). Compte tenu des prévisions d'inflation, la Surveillance des prix constata que les dépenses de personnel planifiées pour les années 1990 et suivantes étaient appropriées, d'autant plus que ces montants ne prenaient en compte ni une augmentation réelle de salaires ni un accroissement des capacités en personnel.

Les productions externes et droits représentent le 20 % des charges d'exploitation. Les droits de retransmission d'images et de sons et les achats de productions étrangères forment la part la plus importante de ce poste. Etant donné la forte demande due à l'augmentation du nombre de diffuseurs, les droits de retransmission d'images, en

particulier les retransmissions sportives ainsi que les achats de productions étrangères (fictions, séries, etc.) ont augmenté, durant les dernières années, beaucoup plus fortement que l'inflation. Vu l'évolution passée de ces coûts, les montants planifiés ne parurent pas exagérés au Surveillant des prix.

2.2.2. Produits d'exploitation

Les taxes de réception représentent le 70 % des recettes de la SSR. Les montants de redevances planifiés par la SSR pour les années 1991 et suivantes se basaient sur les prévisions de concessions radio et télévision établies par les PTT. Etant donné que pour les années 1988 et 1989 les redevances encaissées ont été inférieures aux montants budgétés, la Surveillance des prix considéra comme acceptables les montants planifiés.

Avec 25 %, les produits provenant de la publicité constituent le poste le plus important des recettes après les taxes de réception. La planification de ces recettes se fondait sur les prévisions de la SAP. En examinant la planification des recettes publicitaires, la Surveillance des prix constata qu'elle ne prenait en compte aucune augmentation du volume de publicité, mais seulement des adaptations de tarifs. Bien que le marché publicitaire pour la télévision semble enregistrer certaines modifications, le Surveillant des prix considéra qu'il n'était pas très approprié, de faire abstraction d'une augmentation du volume de publicité, cela d'autant plus que, durant les dernières années, la demande de temps de publicité avait toujours été supérieure à l'offre.

Quant aux autres produits Radio et TV, qui comprennent principalement les recettes liées aux contrats de coproduction avec l'étranger, le Surveillant des prix exprima quelques doutes quant à la réalité des montants planifiés. Etant donné que ces recettes se sont toujours révélées, dans les années antérieures, largement supérieures aux chiffres budgétés, il considéra que les montants planifiés étaient quelque peu sous-évalués.

2.3 Recommandation du Surveillant des prix

Les dépenses planifiées pour la période 1990-1994, bien que restrictives au niveau du personnel et des investissements, prévoyaient de donner, en sus du renchérissement, des moyens supplémentaires, en particulier à la télévision, afin de poursuivre le renforcement qualitatif et quantitatif des programmes. A ce sujet, le Surveillant des prix a tenu à préciser qu'il n'était pas de son ressort de juger du caractère nécessaire et de l'ampleur des mesures prises par la SSR en radio, pour maintenir ses parts de marché envers les radios locales, et en télévision, pour faire face à la très forte augmentation de la concurrence étrangère.

Sur la base des chiffres présentés par la SSR et de l'analyse effectuée, le Surveillant des prix est arrivé à la conclusion qu'une augmentation des redevances était nécessaire. L'augmentation au 1er janvier 1991 permettait de renflouer la réserve d'exploitation, pratiquement épuisée à fin 1990 et d'assurer au programme les moyens financiers indispensables. Avec l'augmentation de 30 %, la part des redevances de réception au total des produits d'exploitation passait d'environ 70 % pour la période 1987-1990 à 73 % pour la période 1991-1994, et celle des recettes de publicité

d'environ 25 % à 23 %. La modification de la structure des recettes montrait que les besoins financiers accrus étaient couverts uniquement par l'augmentation de la taxe de réception. A ce sujet, le Surveillant des prix était d'avis que ce besoin financier supplémentaire ne devait pas être financé uniquement par les redevances, mais aussi par d'autres sources de produits.

Concernant tout d'abord les recettes publicitaires et les recettes de coproduction, le Surveillant des prix estima qu'elles avaient été évaluées avec trop de pessimisme. Au sujet des recettes de publicité, il était d'avis que des recettes supplémentaires étaient possibles en agissant plus activement sur le marché. Par ailleurs, la législation en préparation sur la radio et la télévision - entrée en vigueur probable en 1992 - devrait apporter des recettes supplémentaires par le biais du parrainage, de directives moins restrictives concernant le placement et les temps de publicité. En outre, l'introduction de la publicité le dimanche pourrait apporter environ un sixième de recettes publicitaires supplémentaires.

En dernier lieu, le Surveillant des prix a considéré comme nécessaire une amélioration des soutiens financiers accordés par la Confédération à la SSR pour la diffusion de programmes à l'étranger. La Confédération couvre actuellement à raison de 50 % les coûts de diffusion de Radio Suisse Internationale et verse une petite contribution pour la fourniture d'émissions aux programmes de télévision par satellites. Comme ces émissions ont principalement pour but de renforcer la présence de la Suisse à l'étranger et ne sont en général pas captables en Suisse, le Surveillant des prix a émis l'avis qu'il incombait à la Confédération d'en supporter la plus grande part des frais.

Compte tenu des réserves émises concernant la planification des recettes de publicité et de coproduction et de l'amélioration des recettes possibles par l'introduction des mesures citées ci-dessus, le Surveillant des prix recommanda au Conseil fédéral, en date du 18 juillet 1990, de n'augmenter, au 1er janvier 1991, les taxes de réception que de 25 % en moyenne au lieu des 30 % proposés par la SSR.

Le 12 septembre 1990, le Conseil fédéral décida de suivre la recommandation du Surveillant des prix et de limiter l'augmentation à 25 %. Les redevances annuelles passèrent donc, pour la télévision, à Fr. 231.60 (demande SSR: Fr. 240) et, pour la radio, à Fr. 118.80 (demande SSR: Fr. 123). Le Conseil fédéral partagea l'avis du Surveillant des prix concernant les recettes supplémentaires possibles relatives à la publicité et aux autres produits, mais estima par contre que la Confédération ne pouvait pas actuellement accroître son apport. En outre, il recommanda à la SSR de revoir fondamentalement les structures de l'entreprise et la concrétisation du mandat de prestations, en fonction des conditions changeantes aux niveaux national et international.