

Régime d'aides européen : les assurances immobilières cantonales sont compatibles

Les aides publiques sont l'un des principaux points de discordance de l'accord-cadre avec l'Union européenne. Le modèle d'affaires des établissements cantonaux d'assurance des bâtiments serait-il encore compatible avec le régime d'aides européen ? Une étude a voulu répondre à cette question. *Peter Moser, Andreas Ziegler*

Abrégé Une éventuelle transposition par la Suisse de la libéralisation des services et du régime d'aides de l'Union européenne (UE) suscite de vifs débats. Mandatées par l'Association des établissements cantonaux d'assurance, la Haute école technique et économique de Coire et l'université de Lausanne en ont étudié les effets en prenant comme exemple le cas des établissements cantonaux d'assurance des bâtiments. L'étude conclut que l'organisation actuelle de ce marché (régime obligatoire, monopole limité à une région et activité limitée sur le marché libre) est compatible avec le principe de la liberté de prestation de services et avec le régime d'aides de l'UE.

Une question divise les esprits dans le débat autour de l'accord-cadre entre la Suisse et l'Union européenne (UE) : le régime d'aides européen. On entend ici par « aide » les avantages procurés par les pouvoirs publics qui favorisent certaines entreprises ou certaines branches, faussant ainsi la concurrence. Ces aides comprennent également les subventions croisées de services fournis sur le marché libre par une entreprise en situation de monopole. La législation européenne interdit ces aides ou les assortit de conditions précises lorsqu'elle les autorise à titre exceptionnel. Le projet d'accord-cadre prévoit que les principes du régime d'aides européen seront applicables à l'accord sur le transport aérien déjà en vigueur et aux futurs accords sur l'accès aux marchés. Il n'est donc pas exclu que ce régime régitte aussi à l'avenir le domaine des assurances immobilières. Une objection revient souvent dans ce débat : transposer ce régime aux établissements cantonaux d'assurance (ECA) s'avère problématique. Les voix critiques suggèrent en effet que deux aspects des monopoles cantonaux dans ce domaine sont incompatibles avec le régime de Bruxelles : le monopole en soi et la fourniture de services dans les secteurs non soumis au monopole.

Actuellement, 19 cantons comptent des établissements d'assurance immobilière de droit public, auxquelles la loi confère un monopole en matière d'assurance contre les incendies et les dangers naturels (voir *illustration*). Les propriétaires, qu'il s'agisse de particuliers ou d'entreprises, ont l'obligation

de s'assurer auprès de l'établissement de leur canton. Quant à l'établissement, il est tenu d'assurer tous les risques sur son territoire. Les ECA s'investissent également dans la prévention et la lutte contre les dommages, et peuvent par exemple contraindre les propriétaires à adopter des mesures préventives. Dans les sept cantons qui n'ont pas d'établissement public d'assurance, ce sont des compagnies privées qui assurent les immeubles.

Un monopole guère menacé

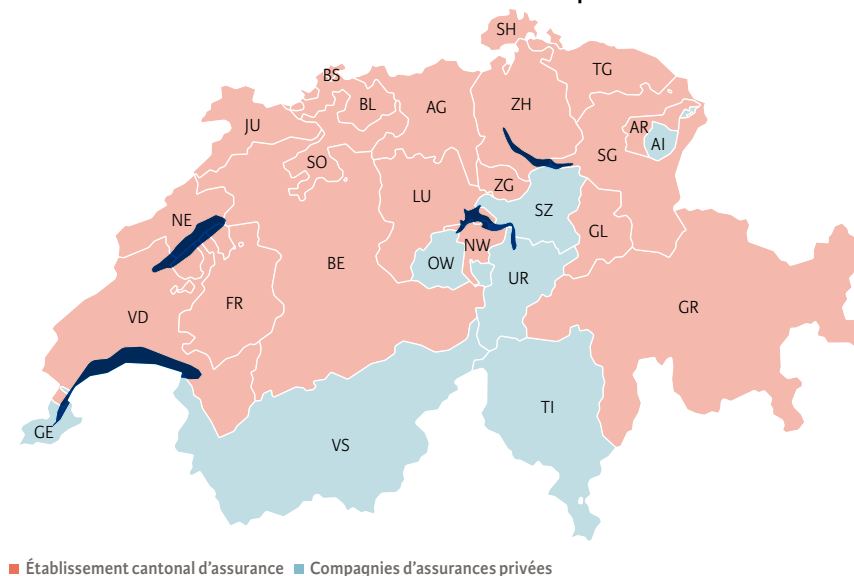
Pour savoir si le monopole et l'exercice d'une activité commerciale en dehors de ce

monopole sont compatibles avec le régime d'aides, il est indispensable de distinguer ces deux aspects. Le monopole limite la liberté de prestation de services dans le marché intérieur de l'UE, de sorte que le caractère licite d'un monopole des ECA ne dépend pas de la transposition du régime d'aides européen. La question referait toutefois surface si la Suisse adoptait cette liberté de prestation de services dans le cadre d'un futur accord sur les prestations financières ou les assurances.

Nous estimons néanmoins que le régime obligatoire et le monopole des ECA pourraient être maintenus, même si la Suisse finissait par libéraliser les prestations de services. En effet, la Cour de justice européenne juge licites des restrictions de la liberté de prestation de services, à certaines conditions : elles doivent servir l'intérêt public, être proportionnelles et ne pas avoir un but protectionniste. Selon nous, les ECA satisfont ces conditions, car elles corrigent durablement une défaillance du marché.

Diverses études économiques montrent que ces établissements procurent une pro-

Établissements cantonaux d'assurance et assurances privées en Suisse





Dans la plupart des cantons, les dommages aux bâtiments sont couverts par des établissements de droit public en situation de monopole.

tection efficace et effective contre les dangers naturels et présentent des avantages essentiels par rapport aux systèmes soumis aux lois du marché. Ces résultats se basent sur la comparaison des deux régimes en Suisse ainsi que sur des analyses portant sur le passage d'une situation de monopole à des systèmes fondés sur le principe de la concurrence en Allemagne (voir *encadré*).

Ces résultats ne sont guère étonnants dans la mesure où l'asymétrie des informations, à l'origine de coûts de transaction importants, est caractéristique des assurances immobilières, ce qui induit un aléa moral : les propriétaires ayant souscrit une assurance tous risques sont incités à moins investir dans des mesures de prévention. L'un des atouts des ECA est de mieux prévenir cette incitation perverse, car ils peuvent mettre les expériences glanées dans la gestion des sinistres au service de la prévention. Certes, les assureurs privés s'acquittent également d'une taxe pour la prévention, mais ils ne sont pas associés aux mesures de prévention et de lutte contre les incendies.

Des exigences similaires au droit suisse

Le régime d'aides européen est cependant applicable aux activités que les ECA réalisent en dehors de leur monopole. Certains établissements cantonaux proposent des assurances en concurrence avec des compagnies privées. Le droit suisse autorise actuellement les entreprises publiques à concurrencer le secteur privé, mais leurs activités doivent reposer sur une base légale, servir l'intérêt public, être proportionnelles et reposer sur des motivations ne relevant pas uniquement de la fiscalité ou de l'économie d'entreprise. Ces activités doivent en outre respecter les principes généraux du droit de la concurrence. Il s'agit dès lors vérifier si le régime d'aides européen pose des exigences plus strictes que le droit suisse.

La question de savoir si les activités monopolistiques subventionnent de manière croisée les activités soumises à la libre concurrence est également centrale dans le régime d'aides européen : un tel traitement fausserait la concurrence et serait interdit dans l'UE. Pour prouver l'absence de subventionnement croisé, le domaine soumis à la concurrence doit être comptabilisé séparément et relever

correctement les revenus et les dépenses. Par ailleurs, les subventions publiques versées au secteur monopolistique ne doivent pas être affectées aux activités sur le marché libre. De même, tous les frais supplémentaires consentis par une entreprise pour mener des activités sur ce marché doivent être imputés à ces activités, qui doivent contribuer de façon appropriée à la couverture des frais généraux et à la rémunération des fonds propres.

Les exigences du droit communautaire en matière d'aides d'État sont donc comparables à celles de l'ordre juridique suisse. Dans les deux cas, le législateur veut éviter que des entreprises publiques bénéficient d'avantages concurrentiels. Ceux-ci peuvent avoir plusieurs origines : une réglementation préférentielle, un subventionnement croisé, des avantages financiers ou un accès privilégié à des données provenant du secteur sous monopole. Les avantages potentiels des ECA en matière d'information et de réputation constituent l'un des aspects les plus délicats : pour prospecter des clients sur le marché libre, ces établissements peuvent d'une part faire valoir leur image de marque et, de l'autre, utiliser les données que leur fournissent leurs affaires monopolistiques. Aucune règle explicite à ce sujet ne figure dans l'avis de la Com-

Les recherches sur les assurances immobilières publiques

La doctrine économique postule que les entreprises privées en situation de concurrence fournissent des prestations plus efficaces et moins chères que des monopoles publics, sauf si de graves défaillances du marché se produisent. De nombreuses études empiriques ont prouvé l'existence d'un dysfonctionnement du marché dans le cas des assurances immobilières.

Le fait que les assureurs publics enregistrent des sinistres nettement inférieurs à ceux des assureurs privés proportionnellement à la somme assurée constitue un indice en ce sens. Il y a une raison à cela : les établissements cantonaux d'assurance (ECA)

investissent davantage dans la prévention, ce qui réduit le montant des sinistres. On suppose également que les fournisseurs privés se montrent plus complaisants envers leurs clients, afin d'éviter que ceux-ci se tournent vers la concurrence (Emons 2001, Kirchgässner 1996).

De surcroît, les assureurs publics encaissent des primes nettement inférieures en raison des coûts de sinistres réduits, mais aussi de frais de distribution et d'administration inférieurs. Cette conclusion fondée sur des données probantes est également valable pour la Suisse : les primes oscillent entre 0,25 et 0,46 % dans les cantons

possédant un ECA, soit deux tiers de moins que dans les cantons où l'assurance immobilière est en mains privées (0,85 % en moyenne). En Allemagne, les primes ont fortement augmenté depuis la suppression du monopole d'État et le passage à un régime de concurrence, surtout pour les petits clients : leur hausse se situe en effet entre 40 et 80 % (Ungern-Sternberg 2005, p. 131).

Les assurances immobilières publiques sont aussi plus efficaces que celles du secteur privé au niveau des dépenses de sinistres. On mesure l'efficacité à la différence entre les primes et les indemnités rapportée

à ces indemnités. Les résultats ne concordent cependant pas tous : selon Schips (1995), les assureurs privés sont plus efficaces, mais Kirchgässner (1996) a critiqué la méthode utilisée pour parvenir à ce résultat. En appliquant une méthode correcte, ce chercheur conclut que les ECA sont plus efficaces. Il est rejoint par Felder et Brinkmann (1996). Le Surveillant des prix (1996) constate lui aussi que les entreprises monopolistiques sont légèrement plus efficaces que les assureurs privés, que ce soit en termes absolus ou relatifs.

mission européenne ou dans la jurisprudence de la Cour de justice européenne. Toutefois, l'interdiction générale des subventions croisées et les distorsions de concurrence qui en résultent peuvent conduire à une interdiction des abus similaire à celle de la Commission suisse de la concurrence.

L'indispensable séparation des domaines

Il n'y a donc pas de différences fondamentales entre les dispositions légales européennes et suisses. Quel que soit le régime juridique, la difficulté pratique réside dans la preuve à fournir pour chaque cas concret, même si la Cour de justice européenne ne pose pas d'exigences excessives en la matière. Elle se borne à demander que les exigences mentionnées ci-dessus soient remplies de façon probante et que rien ne laisse penser que les flux financiers entre les domaines d'affaires soient sous-estimés ou fixés arbitrairement.

En principe, cette preuve peut être fournie dans différents modèles d'organisation. Ainsi, les activités soumises à la concurrence peuvent être séparées au sein de l'institution et confiées à une filiale de droit privé. Celle-ci est, à l'instar des compagnies d'assurances

privées, soumise à la loi sur la surveillance des assurances (LSA) et à la vigilance de l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers (Finma). Un autre modèle consisterait pour les ECA à commercialiser leurs produits soumis à la concurrence en même temps que leurs prestations monopolistiques. Le cas échéant, seuls les coûts devraient faire l'objet d'une comptabilité séparée.

Il est en théorie possible de satisfaire aux conditions légales dans un modèle comme dans l'autre. Cependant, il sera plus facile de le démontrer et de satisfaire au principe de transparence avec une séparation institutionnelle plutôt que purement comptable. En outre, dans le cas d'une séparation institutionnelle, la LSA garantit automatiquement l'égalité de traitement en matière de réglementation et d'imposition pour l'entité privée. Dans ce modèle, les flux financiers sont plus transparents et les frais généraux partagés probablement inférieurs à ceux de la solution intégrée, ce qui réduit le risque de financement croisé.

La situation de monopole des ECA et leur présence – limitée – sur le marché libre seraient donc également admises si la liberté de prestation de services et le régime d'aides de l'UE s'appliquaient à la Suisse. Certes, le projet d'accord-cadre actuel ne prévoit pas

cette transposition, mais rien ne laisse supposer que celle-ci aurait pour conséquence une modification du régime juridique applicable aux assurances immobilières si elle se concrétisait dans un avenir plus ou moins proche.



Peter Moser

Professeur de sciences économiques, Centre de recherches en politique économique, Haute école de technique et d'économie (HTW) de Coire



Andreas Ziegler

Professeur de droit international, Centre de droit comparé, européen et international (CDCEI), université de Lausanne

Bibliographie

Emons W. (2001). « Unvollkommene Tests und natürliche Versicherungsmonopole ». *Journal of industrial economics*, 49.

Felder S. et Brinkmann H. (1996). « Derogulierung der Gebäudeversicherung im Europäischen Binnenmarkt: Lehren für die Schweiz ? ». *Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik*, 132(3), 459–472.

Kirchgässner G. (1996). « Ideologie und Information in der Politikberatung. Einige Bemerkungen und ein Fallbeispiel ». *Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik*, 41, 10–41.

Moser P. et Ziegler A. (2018). *Gebäudeversicherungsmonopol und Beihilfenregelung der Europäischen Union*, avis consultatif pour l'Association des établissements cantonaux d'assurance.

Schips B. (1995). *Ökonomische Argumente für wirksamen Wettbewerb auch im Versicherungszweig «Gebäudefeuer- und Gebäudeelementarschäden»*. Saint-Gall.

Surveillant des prix (1996). *Les primes des établissements cantonaux d'assurance immobilière*.

Ungern-Sternberg T. v. (2002). *Gebäudeversicherung in Europa – Die Grenzen des Wettbewerbs*. Berne : Haupt.

Ungern-Sternberg T. v. (2005). « Staatseingriffe im Markt für Versicherung gegen Naturkatastrophen ». *Swiss Political Science Review*, 11(4), 123–138.