

Monopole des établissements cantonaux d'assurance et régime d'aide de l'Union européenne

Expertise destinée à
l'Association des établissements cantonaux d'assurance

Auteurs :	Prof. Peter Moser Professeur d'économie politique Zentrum für wirtschaftspolitische Forschung ZWF Hochschule für Technik und Wirtschaft HTW Chur Comercialstrasse 22 CH-7000 Chur T +41 81 286 3773 M peter.moser@htwchur.ch	Prof. Andreas Ziegler Professeur de droit international Centre de droit comparé, européen et international (CDCEI) Faculté de droit, des sciences criminelles et d'administration publique Université de Lausanne CH-1015 Lausanne Dorigny T +41 21 692 28 21 M andreas.ziegler@unil.ch
-----------	---	--

Coire et Lausanne, le 12.03.2019

Table des matières

0	Résumé.....	4
1	Contexte et objectifs.....	5
2	Évaluation des ECA du point de vue de la libre prestation des services et du régime d'aide de l'UE (synthèse) 6	
2.1	Évaluation du monopole de l'établissement cantonal d'assurance.....	6
2.2	Évaluation de l'activité commerciale des ECA hors du domaine du monopole.....	7
2.3	Conclusions.....	9
3	Analyse économique du système des ECA en Suisse.....	10
3.1	Représentation du système des ECA.....	10
3.2	Comparaison des solutions de monopole et des solutions concurrentielles dans l'assurance immobilière.....	12
3.3	Offres de prestations monopolistiques sur des marchés concurrentiels.....	15
3.3.1	Égalité de traitement en matière de réglementation et de fiscalité.....	15
3.3.2	Aucun subventionnement croisé.....	16
3.3.3	Pas d'avantages de financement.....	16
3.3.4	Pas d'avantages unilatéraux en termes d'informations.....	16
3.3.5	Modèles organisationnels et prévention des distorsions de la concurrence.....	16
4	Libre prestation des services et régime d'aide de l'UE.....	18
4.1	Assurance immobilière et marché intérieur.....	18
4.2	Assurance immobilière et libre prestation des services.....	18
4.2.1	Aménagement de la libre prestation des services.....	18
4.2.2	Monopole des établissements cantonaux d'assurance, obligation de s'assurer et libre prestation des services.....	19
4.3	Monopoles des établissements cantonaux d'assurance et régime d'aide européen.....	20
4.3.1	Le régime d'aide comme partie intégrante du droit de la concurrence.....	20
4.3.2	Assurance immobilière et régime d'aide.....	21
4.3.3	Assurance immobilière et terme d'« aide ».....	21
4.3.4	Offre de prestations monopolistiques sur des marchés concurrentiels.....	22
5	Bibliographie.....	24

Table des illustrations

Illustration 1: répartition cantonale des ECA et des assureurs privés (cantons GUSTAVO) 10

Tableaux

Tableau 1: comparaison entre ECA et assurances privées..... 12

0 Résumé

La présente expertise vise à étudier si le monopole des établissements cantonaux d'assurance, établi dans de nombreux cantons suisses, est compatible avec la libre prestation des services et le régime d'aide de l'Union européenne (UE) et à quelles conditions l'activité commerciale des établissements cantonaux d'assurance sur les marchés concurrentiels est en accord avec ce régime d'aide. L'évaluation se fonde sur l'hypothèse que la législation applicable de l'UE relative au marché intérieur est appliquée en Suisse sur le marché pour les établissements cantonaux d'assurance selon la pratique de l'UE.

Sur la base d'une analyse de la littérature économique et juridique et de la pratique, nous arrivons à la conclusion que ce monopole représente une restriction autorisée de la libre prestation des services. En raison des avantages économiques incontestables de la solution de monopole, cette restriction est justifiée pour pouvoir proposer une assurance complète pour un coût peu élevé à tous les propriétaires fonciers.

Une activité commerciale des établissements cantonaux d'assurance dans des domaines où ils se trouvent en concurrence avec des prestataires privés est donc compatible avec le régime d'aide de l'UE si cette activité ne profite d'aucune aide interdite. Les assurances doivent pouvoir prouver, de manière transparente, que l'activité commerciale qu'elles exercent sur le marché concurrentiel supporte elle-même les coûts engendrés et qu'elles ne reçoivent aucun autre avantage pour cette activité (comme des avantages financiers ou un accès privilégié aux données). Il ne leur est pas nécessaire d'externaliser cette activité dans une société séparée, même si une telle structure organisationnelle peut permettre d'apporter les preuves nécessaires de manière plus crédible et plus simple.

1 Contexte et objectifs

Dans le cadre des discussions concernant un accord sur les services financiers et, actuellement, un accord-cadre avec l'Union européenne (UE), la Suisse envisage d'adopter le régime d'aide de l'UE et, en cas d'accord sur les services financiers, d'adopter la libre prestation des services. Deux aspects du monopole des établissements cantonaux d'assurance (ECA) font sans cesse l'objet de discussions de politique économique, au motif qu'ils seraient incompatibles avec des réglementations de l'UE (Schöchli, 2018). Le monopole en lui-même est critiqué, de même que le comportement des établissements cantonaux d'assurance hors du domaine du monopole.

L'Association des établissements cantonaux d'assurance a mandaté le Zentrum für wirtschaftspolitische Forschung (ZWF) der Hochschule für Technik und Wirtschaft HTW Chur (centre d'économie politique de la Haute école de technique et d'économie de Coire) pour la réalisation d'une expertise visant à déterminer les conséquences, pour l'activité commerciale des établissements cantonaux d'assurance (ECA), d'une éventuelle adoption du régime d'aide et de la libre prestation des services par la Suisse. La présente expertise n'examine pas sous quelle forme la Suisse adopterait cette réglementation ni quelles instances seraient responsables de son application. Il est présumé ci-après que, dans le domaine de l'assurance des bâtiments et des marchés d'assurance connexes, la Suisse applique la réglementation de l'UE selon la pratique usuelle de l'UE.

Conformément au mandat, le présent rapport répond aux questions suivantes :

- a. Les monopoles des ECA sont-ils compatibles avec la libre prestation des services et le régime d'aide ? Quels sont les aspects critiques et quels arguments peuvent justifier l'existence d'un monopole dans ce domaine ?
- b. À quelles conditions l'activité commerciale des ECA sur les marchés concurrentiels est-elle en accord avec le régime d'aide ? Quelles dispositions les ECA doivent-ils prendre pour que ces conditions puissent être remplies ?
- c. Du point de vue économique, que faut-il penser des monopoles dans le domaine des établissements cantonaux d'assurance et de leur activité commerciale sur les marchés concurrentiels connexes ?
- d. Que contiennent le régime d'aide et la libre prestation des services de l'UE et selon quels critères l'UE évalue-t-elle le respect de ces deux règles du marché intérieur ?

Le rapport s'articule en trois parties. Dans le prochain chapitre 2, nous répondons aux deux questions centrales a. et b. sous forme de synthèse. Cette évaluation est basée sur des analyses économiques et juridiques relatives aux questions c. et d., qui sont détaillées dans les chapitres 3 et 4.

Le chapitre 3 décrit la configuration des ECA et les différences par rapport au système avec des assurances privées. Sur la base d'une évaluation des principales études économiques, ce rapport met en avant le fait que des monopoles d'État limités par région donnent de meilleurs résultats sur ce marché d'assurance spécifique que des formes de marché comportant davantage de concurrence. Il aborde également les zones de tension qui émergent quand les ECA proposent des prestations hors du domaine du monopole, en concurrence avec d'autres entreprises.

Le chapitre 4 décrit précisément le régime d'aide et la libre prestation des services de l'UE ainsi que leur justification et conception économiques. La pratique de l'UE concernant les monopoles (d'assurance) et concernant le comportement des entreprises contrôlées par l'État sur les marchés concurrentiels y est présentée en détail. L'analyse démontre que les monopoles représentent une restriction de la libre prestation des services, mais peuvent être justifiés à certaines conditions selon la pratique dans l'UE. Des entreprises contrôlées par l'État peuvent aussi proposer des prestations sur les marchés concurrentiels du moment qu'elles ne bénéficient d'aucune aide interdite.

2 Évaluation des ECA du point de vue de la libre prestation des services et du régime d'aide de l'UE (synthèse)

En cas d'éventuelle adoption des règles du marché intérieur de l'UE sur le marché des établissements cantonaux d'assurance, la libre prestation des services et le régime d'aide sont particulièrement importants. Le présent chapitre répond donc aux deux questions a. et b. sous forme de synthèse :

- a. Les monopoles des ECA sont-ils compatibles avec la libre prestation des services et le régime d'aide ? Quels sont les aspects critiques et quels arguments peuvent justifier l'existence d'un monopole dans ce domaine ?
- b. À quelles conditions l'activité commerciale des ECA sur les marchés concurrentiels est-elle en accord avec le régime d'aide ? Quelles dispositions les ECA doivent-ils prendre pour que ces conditions puissent être remplies ?

Les réponses se fondent sur les arguments économiques et juridiques détaillés aux chapitres 3 et 4.

2.1 Évaluation du monopole de l'établissement cantonal d'assurance

19 cantons disposent d'établissements cantonaux d'assurance de droit public bénéficiant d'un monopole légal pour les dommages dus au feu et aux éléments naturels sur leur territoire cantonal. Les propriétaires fonciers ont l'obligation de s'assurer auprès de leur ECA. Réciproquement, les ECA ont l'obligation d'assurer tous les risques. Les ECA sont aussi actifs dans la prévention des dommages et dans la lutte contre les dommages et ils peuvent par exemple exiger que les propriétaires fonciers prennent des mesures préventives.

Nous examinons ci-après si ce monopole et la restriction de la liberté économique du propriétaire foncier de même que la suppression de la concurrence qui en découlent sont compatibles avec le droit du marché intérieur de l'UE.

Une assurance immobilière est un service et est ainsi soumise à la libre prestation des services sur le marché intérieur. Cette liberté garantit la possibilité de fournir ou demander des prestations contre rémunération sans limitation par-delà les frontières. Il en découle la nécessité de lever les restrictions de la circulation des services même si ces restrictions s'appliquent sans aucune différence aux prestataires indigènes et étrangers.

Un monopole restreint considérablement la libre prestation des services des entreprises d'assurance indigènes et étrangères. La Cour de justice européenne (CJUE) l'a clairement exprimé dans une évaluation d'un système d'assurance. Mais des restrictions de cette liberté sont autorisées à certaines conditions. Elles doivent servir un intérêt public reconnu (dans la terminologie de la Cour de justice, une « exigence impérative »), ne doivent pas agir de manière protectionniste et doivent être proportionnées.

Au vu des restrictions qui affectent le libre choix de l'assurance immobilière en Suisse, il est possible de déduire à notre avis que l'obligation d'assurance et le monopole d'assurance peuvent être considérés comme conformes pour le marché intérieur du moment que les critères mentionnés sont remplis.

L'obligation d'assurance, qui s'applique aussi dans la plupart des cantons dans lesquels des assurances privées couvrent les dommages dus aux éléments naturels, est considérée dans la littérature économique comme une régulation efficiente. L'expérience démontre que sans cette obligation, une grande partie des bâtiments n'est pas assurée, même ceux comportant des risques élevés. Dans de tels systèmes, les gouvernements ont tendance à recourir à des aides d'État lors de grands événements dommageables, donc à un sauvetage ultérieur des propriétaires de bâtiments concernés. Les coûts sont alors externalisés et reportés sur les contribuables, ce qui diminue la motivation des propriétaires à agir en vue de réduire les dommages et engendre une hausse des coûts. Ils augmentent encore par la suite, car dans de tels systèmes, la reconstruction des bâtiments est souvent retardée.

Le monopole des ECA représente une atteinte nettement plus conséquente à la libre prestation des services. Mais différentes études montrent qu'un monopole d'État présente des avantages économiques clairs par rapport à une concurrence (régulée) avec obligation d'assurance (plus de détails à ce sujet dans le paragraphe 3.2). Ces résultats se fondent aussi bien sur la comparaison des deux systèmes en Suisse que sur des analyses du passage de monopoles à des systèmes concurrentiels à l'étranger. Les monopoles d'État dans le domaine de l'assurance présentent des primes nettement inférieures à celles pratiquées par les assurances privées. Cette différence est due d'une part aux coûts des dommages moins élevés grâce aux mesures d'incitation accrues mises en place par les établissements en monopole pour encourager les mesures de prévention et apporter un soutien financier. D'autre part, les monopoles d'État sont plus efficaces que les entreprises d'assurance privées en ce qui concerne les charges de sinistres (plus faibles) et présentent des charges de distribution et d'administration également plus faibles.

Ce résultat contredit la règle habituelle selon laquelle la concurrence engendre un marché plus efficace. Mais en y regardant de plus près, ce n'est pas surprenant. En effet, le marché des assurances immobilières est caractérisé par des informations asymétriques qui génèrent des coûts de transactions élevés. Ainsi, les propriétaires de bâtiments sont incités à moins investir dans des mesures de protection quand ils disposent d'une assurance complète (*aléa moral*). Les ECA ont pour avantage d'atténuer efficacement cet *aléa moral* par le biais de la prévention tout en pouvant effectuer les transactions de manière moins onéreuse que les entreprises d'assurance privées. Ils peuvent aussi appliquer les connaissances acquises dans le cadre du traitement des sinistres directement dans la prévention. Les ECA ont également la chance de participer souvent à des processus souverains comme l'octroi des permis de construire ou l'aménagement du territoire. La limitation régionale des monopoles présente aussi des atouts : ainsi, l'étude comparative (benchmarking) permet une certaine concurrence. Les institutions régionales peuvent aussi être davantage impliquées dans les institutions politiques des régions et se concentrer sur leurs problèmes spécifiques.

De manière générale, les monopoles des établissements cantonaux d'assurance engendrent une protection efficace et efficace contre les dommages dus aux éléments naturels et offrent des avantages considérables par rapport aux systèmes relevant de l'économie privée. Ces avantages l'emportent sur la restriction de la libre prestation des services, car le monopole est limité à un domaine relativement petit, il est organisé de manière efficace et il est appliqué sans discrimination. Aucune intention ni aucun effet protectionniste ne peut être constaté. Nous considérons donc que le monopole des établissements cantonaux d'assurance est compatible avec le droit du marché intérieur de l'UE.

2.2 Évaluation de l'activité commerciale des ECA hors du domaine du monopole

Les ECA proposent parfois aussi des assurances hors de leur domaine de monopole. Beaucoup de ces offres sont en lien étroit avec l'activité centrale des ECA, mais se trouvent en concurrence avec des offres des assurances privées. Selon l'ordre juridique suisse, les entreprises publiques peuvent en principe proposer des biens et services en concurrence avec l'économie privée. Le Tribunal fédéral l'a expressément confirmé dans son arrêt portant sur l'établissement cantonal d'assurance de Glaris. Un ancrage légal est par contre nécessaire. L'activité doit également servir l'intérêt public, respecter le principe de proportionnalité et ne pas être motivée uniquement par des buts économiques ou fiscaux. Cette activité des ECA est aussi soumise au droit de la concurrence. Les ECA n'ont pas le droit d'user de leur position sur le marché dans le domaine du monopole pour empêcher d'autres entreprises d'assurance sur des marchés connexes d'intégrer ou d'exercer la concurrence. De ce point de vue, l'ordre juridique suisse comprend déjà certaines exigences pour les ECA quand ces derniers travaillent dans des domaines concurrentiels hors de leur monopole. La question se pose de savoir si et à quelles conditions une activité des ECA dans le domaine concurrentiel est compatible avec le régime d'aide de l'UE.

Le régime d'aide de l'UE relève du droit de la concurrence et vise à éviter que des entreprises soient favorisées par des aides et que la concurrence soit ainsi faussée. Sont considérés comme des aides d'État les avantages financés à partir des fonds publics et qui représentent une charge supplémentaire pour l'institution publique. Une aide est déjà considérée comme faussant la concurrence si elle favorise une entreprise en l'exonérant par exemple de coûts que cette entreprise devrait normalement assumer dans le cadre de ses activités commerciales. Les aides sont en principe

interdites dans l'UE, mais elles sont autorisées dans des cas exceptionnels. Il existe ce que l'on appelle une interdiction sous réserve d'approbation.

Le régime d'aide ne conduit cependant pas à une nouvelle évaluation de la forme d'organisation, donc à déterminer si un monopole est autorisé ou non. Le monopole des ECA ne doit donc pas être évalué du point de vue du régime d'aide, mais seulement du point de vue de la libre prestation des services, comme le montre le paragraphe 2.1. En conséquence, proposer des offres de prestations monopolistiques sur des marchés concurrentiels est autorisé en soi du moment qu'aucune aide interdite n'est versée.

Le régime d'aide est cependant applicable aux activités des ECA hors du domaine du monopole. Les entreprises publiques peuvent donc en principe bénéficier d'aides et sont ainsi soumises aux régimes d'aide. Il s'agit surtout de savoir dans quelle mesure a lieu un subventionnement croisé, c'est-à-dire une aide pour les activités des prestataires publics relevant de l'économie privée. Au niveau des ECA, cela concerne aussi bien les prestations dans leur propre canton, pour lesquelles il existe des alternatives dans l'économie privée, que les prestations hors de leur propre domaine de monopole dans d'autres cantons, où elles peuvent être fournies en libre concurrence.

Pour prouver l'absence de subventionnement croisé, l'ordre juridique de l'UE exige que le domaine en concurrence soit géré séparément du point de vue comptable, que les coûts et les revenus soient répartis de manière appropriée et que les financements publics fournis pour les services relevant du domaine du monopole ne puissent pas bénéficier à d'autres activités en concurrence. Cela implique que tous les coûts supplémentaires que l'entreprise doit payer pour son activité concurrentielle doivent être imputés à cette activité. De même, une contribution adaptée aux coûts fixes de ce domaine doit être payée et une rémunération adaptée des capitaux propres doit être supportée.

En conséquence, le régime d'aide de l'UE exige une présentation transparente de l'attribution des coûts selon des critères économiques, mais pas une séparation organisationnelle totale. Les exigences sont ainsi comparables à celles de l'ordre juridique suisse et à celles que le Conseil fédéral mentionne dans son rapport relatif à l'impact des entreprises contrôlées par l'État sur les marchés concurrentiels (Bundesrat, 2017). Il faut éviter que des entreprises étatiques obtiennent des avantages concurrentiels en raison d'un traitement préférentiel accordé par la réglementation, d'un subventionnement croisé à partir du domaine monopolistique protégé, d'avantages financiers ou d'un accès privilégié à des données du domaine monopolistique.

Notre analyse économique au paragraphe 3.3 mentionne également des avantages potentiels en termes d'informations et de réputation. Ainsi, la marque de l'ECA peut être utilisée pour acquérir des clients dans le domaine concurrentiel, ou des données du domaine monopolistique peuvent servir à l'acquisition de clients dans le domaine exposé à la concurrence. On ne trouve aucune règle directement applicable à ce sujet dans la communication de la Commission européenne ni dans la jurisprudence de la Cour de justice européenne. Mais l'interdiction générale du subventionnement croisé et des distorsions de concurrence qui en résultent peut amener à penser qu'il existe bien une interdiction des abus, tout comme l'exige la Commission suisse de la concurrence (Wettbewerbskommission, 2014, p. 101 ff.).

Tant au niveau de l'ordre juridique suisse que du régime d'aide de l'UE, le défi consiste à apporter une preuve concrète au cas par cas. Même si la CJUE ne fixe pas des exigences très élevées quant à cette preuve et exige uniquement que rien ne laisse penser que les facteurs concernés sont sous-estimés ou ont été définis de manière arbitraire, il faut démontrer de manière transparente que toutes les conditions susmentionnées sont largement respectées.

Cette preuve peut en principe être apportée au moyen de différents modèles organisationnels. Les activités exercées dans le domaine concurrentiel peuvent être séparées sur le plan institutionnel et externalisées dans une filiale privée indépendante qui sera soumise à la loi sur la surveillance des assurances comme une assurance privée et sera surveillée par la FINMA. Il est aussi possible de proposer des produits relevant du domaine concurrentiel directement depuis l'ECA conjointement aux prestations monopolistiques. Seuls les coûts sont alors séparés du point de vue comptable. Dans les deux modèles organisationnels, les exigences peuvent théoriquement être remplies. Mais les preuves et la transparence peuvent sembler plus facilement identifiables dans une séparation institutionnelle qu'en cas de séparation

comptable. Ainsi, l'égalité de traitement dans la réglementation et la fiscalité lors d'une externalisation institutionnelle est automatiquement garantie grâce à la loi sur la surveillance des assurances. Ce modèle permet de représenter les flux financiers de manière plus transparente et le total des frais généraux pourrait se révéler plus faible qu'avec une offre intégrée. Le risque de financement transversal serait ainsi réduit.

2.3 Conclusions

Après analyse de la littérature économique et de la pratique juridique, nous parvenons à la conclusion suivante :

- a. Le monopole des ECA représente une restriction autorisée de la libre prestation des services. En raison des avantages économiques incontestables de la solution de monopole, cette restriction est obligatoire pour pouvoir proposer à tous les propriétaires fonciers une assurance complète pour un coût peu élevé. Elle est donc proportionnée et ne vise aucun but protectionniste.
- b. Une activité commerciale des ECA dans des domaines où ils se trouvent en concurrence avec des prestataires privés est donc compatible avec le régime d'aide de l'UE si cette activité ne profite d'aucune aide interdite. Les ECA doivent pouvoir prouver, de manière transparente, que l'activité commerciale qu'ils exercent sur le marché concurrentiel supporte elle-même les coûts engendrés et qu'ils ne reçoivent aucun autre avantage pour cette activité (comme des avantages financiers ou un accès privilégié aux données). Il ne leur est pas nécessaire d'externaliser cette activité dans une société séparée, même si une séparation institutionnelle peut permettre d'apporter les preuves nécessaires de manière plus crédible et plus simple.

Notre évaluation se fonde sur l'hypothèse que la législation applicable de l'UE relative au marché intérieur est appliquée en Suisse sur le marché pour les établissements cantonaux d'assurance selon la pratique de l'UE. Nous n'avons pas pris en compte quelle institution veillerait à cette application équivalente, par exemple si cette tâche pourrait être assumée par un tribunal suisse ou par l'autorité de régulation de la concurrence. Il n'est pas exclu qu'en fonction de l'interprétation, ces règles soient éventuellement appliquées de manière plus rigoureuse que les règles actuellement appliquées uniquement à l'intérieur de la Suisse.

3 Analyse économique du système des ECA en Suisse

Dans cette partie, nous analyserons la question c. : du point de vue économique, que faut-il penser des monopoles dans le domaine des établissements cantonaux d'assurance et de leur activité commerciale sur les marchés concurrentiels connexes ? D'abord, au paragraphe 3.1, nous examinerons la structure du système des établissements cantonaux d'assurance de droit public et les différences par rapport au système des cantons dans lesquels des assurances privées sont actives. Au paragraphe 3.2, sur cette base, les résultats des deux systèmes seront comparés et nous démontrerons pourquoi un marché libre n'est pas efficient dans le domaine des assurances immobilières et engendre des résultats non souhaités. Nous expliquerons pourquoi un monopole étatique limité par région représente actuellement la meilleure forme d'organisation. Nous aborderons enfin, au paragraphe 3.3, les défis auxquels sont confrontés les ECA quand ils proposent des assurances hors du domaine monopolistique, en concurrence avec les assureurs privés.

3.1 Représentation du système des ECA

En Suisse, l'assurance des bâtiments contre le feu et les dommages dus aux éléments naturels est garantie par deux systèmes. 19 cantons ont des établissements cantonaux d'assurance de droit public et dans les 7 autres cantons (appelés cantons « GUSTAVO » et composés de Genève, d'Uri, de Schwyz, du Tessin, d'Appenzell IR, du Valais et d'Obwald), les bâtiments sont couverts par des assurances privées (voir Illustration 1).

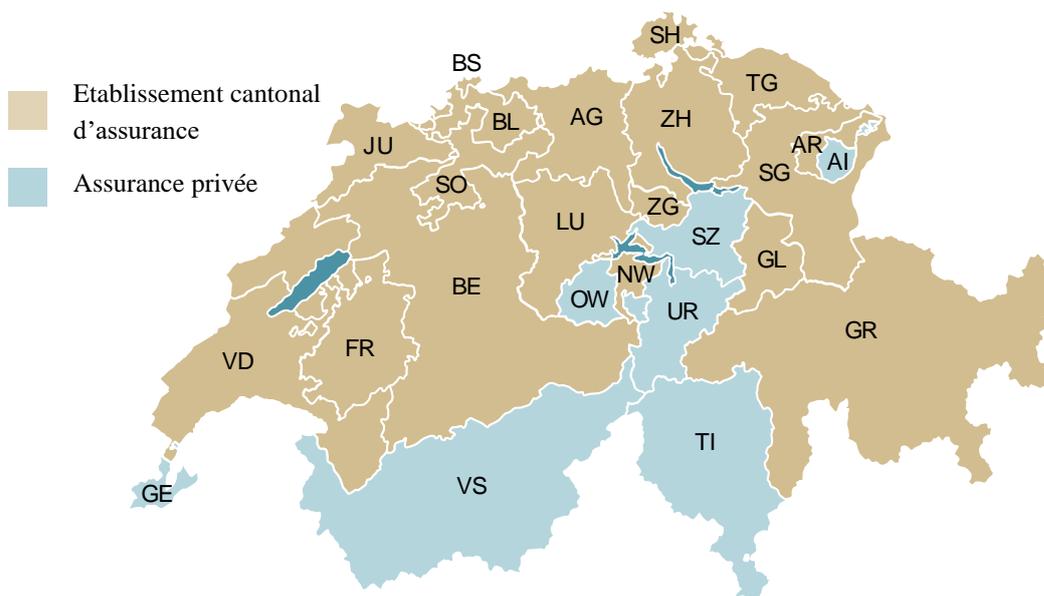


Illustration 1: répartition cantonale des ECA et des assureurs privés (cantons GUSTAVO)

Les ECA assurent environ 85 % des bâtiments en Suisse et présentent les caractéristiques suivantes (voir Quinto, 2015, p. 3ss.; Schwarze et. al., 2015, p. 13 et du point de vue juridique, Reich, 2013) :

- Les propriétaires de bâtiments ont l'obligation de s'assurer.
- Les ECA bénéficient d'un monopole légal pour les dommages dus au feu et aux éléments naturels sur leur territoire cantonal. Sont considérés comme des dommages dus aux éléments naturels les crues / inondations, les tempêtes, la grêle, les avalanches, la pression de la neige, les éboulements, les chutes de pierres et les glissements de terrain. Les séismes sont exclus de la couverture, sauf dans le canton de Zurich, mais les ECA

disposent d'un pool pour la couverture des dommages sismiques qui peut verser des prestations allant jusqu'à 2 fois 2 milliards de francs par an. Ce sont toutefois les ECA qui ont droit à ces prestations, pas directement les propriétaires.

- Les ECA garantissent une couverture illimitée et une assurance à la valeur à neuf. Un système de réassurance entre les ECA garantit que même les dommages élevés puissent être pris en charge (communauté intercantonale de risques éléments naturels).
- Les ECA ont l'obligation d'assurer tous les risques. Les primes des ECA (en pour mille de la valeur du bâtiment) présentent généralement une gradation modérée en fonction du risque. Font exception à cette règle les primes du canton de Zurich, qui sont uniformes.
- Les ECA sont actifs tant dans la prévention des dommages que dans la lutte contre les dommages. En fonction de la réglementation cantonale, ils peuvent obliger les propriétaires de bâtiments à prendre des mesures préventives. L'ECA soutient alors partiellement ces mesures. Les ECA exercent également une influence sur les permis de construire. Ils soutiennent aussi les sapeurs-pompiers, tant financièrement que par la formation. Ces tâches des ECA sont financées par le biais d'une redevance pour la prévention versée par les assurés en fonction de la valeur de leurs biens immobiliers.
- Les ECA sont des établissements autonomes de droit public cantonal à but non lucratif. Les éventuels excédents sont affectés aux réserves ou sont redistribués aux assurés sous la forme de réductions de primes. Les cantons excluent expressément dans la loi une garantie d'État et ne disposent d'aucune dotation en capital auprès des ECA.

Dans les sept autres cantons (cantons GUSTAVO), des assurances privées proposent la couverture des dommages dus aux éléments naturels. Elles assurent environ 15 % des bâtiments en Suisse. Elles présentent les différences principales suivantes par rapport aux ECA (voir FINMA 2017) :

- Alors que les ECA sont régis au niveau cantonal, les assurances privées sont soumises à la loi fédérale sur la surveillance des assurances. Les assurances qui proposent une couverture incendie ont l'obligation de proposer également une couverture des dommages dus aux éléments naturels.
- L'étendue de la couverture et les tarifs de primes sont uniformisés par la loi. Par contre, dans le système des ECA, les primes d'assurance des dommages éléments naturels varient suivant les cantons.
- Un pool pour la couverture des dommages dus aux éléments naturels garantit une compensation des risques entre les assurances privées. Le pool couvre des dommages jusqu'à 2 milliards de francs par année et dispose d'une réassurance supplémentaire.
- La couverture d'assurance prescrite par la loi pour les assurances privées est en partie inférieure à celle des ECA. Elle varie selon les cantons GUSTAVO, mais la valeur totale doit être assurée. Les prestations sont en outre limitées à 25 millions de francs par événement et par preneur d'assurance et à 1 milliard de francs par événement. Au niveau des ECA, la valeur à neuf est couverte sans limites.
- Les assureurs privés proposent l'assurance des dommages dus aux éléments naturels dans le cadre d'un paquet d'assurance. La couverture d'assurance peut y être augmentée ou des assurances supplémentaires peuvent y être incluses. Ces prestations supplémentaires ne sont pas autant régulées et la conclusion de telles assurances est facultative. Les ECA proposent aussi certaines assurances dans ce domaine concurrentiel (voir à ce sujet le paragraphe 3.3).
- Les assurances privées ont l'obligation de prélever auprès des assurés une contribution à la prévention. Ces fonds sont versés aux cantons GUSTAVO. Contrairement aux ECA, les assureurs privés ne sont pas impliqués directement dans la prévention et le soutien aux sapeurs-pompiers. Dans les cantons GUSTAVO, cette tâche incombe à l'administration publique.

Le Tableau 1 résume les principaux éléments propres aux ECA en comparaison avec les prescriptions de l'ordonnance sur les dommages dus aux événements naturels.

Tableau 1: comparaison entre ECA et assurances privées

Critères	ECA	GUSTAVO (selon Ordonnance sur la surveillance)
Organe responsable	Assurance de droit public avec monopole cantonal	Assurances privées, avec régulation de l'étendue de la couverture et des primes
Modèle d'assurance	Obligation d'assurance auprès des ECA ; à l'inverse, acceptation (obligation de contracter) de la part des ECA	Obligation d'assurance dans certains cantons, sinon obligation imposée de fait par les banques commerciales lors de l'octroi d'une hypothèque
Primes (dommages dus au feu et aux éléments naturels)	0,25 à 0,46 ‰	0,85 ‰ (1)
Couverture	Valeur à neuf, illimitée	Valeur totale, limitée (2)
Prévention	Redevance pour la prévention et responsabilité pour la prévention	Redevance pour la prévention à destination des cantons, mais aucune implication dans la prise de mesures
Sapeurs-pompiers	Intégrés	Non intégrés

Remarques : (1) Pour les cantons GUSTAVO, cette valeur est constituée de la prime éléments naturels de 0,46 ‰ prescrite par la loi et d'une prime moyenne protection incendie de 0,39 ‰. (2) Les cantons peuvent exiger une couverture supérieure. Par exemple, le canton d'Uri prescrit la valeur à neuf.

Sources : Quinto, 2015; Schwarze, Holthausen, Locher, Quinto, & Wagner, 2015, p. 15

3.2 Comparaison des solutions de monopole et des solutions concurrentielles dans l'assurance immobilière

L'objectif de l'assurance immobilière consiste à remédier complètement, rapidement et efficacement aux dégâts causés par un dommage dû aux éléments naturels. Les ressources doivent en outre être réparties de manière optimale entre la prévention des dommages, leur réduction à un minimum (par ex. sapeurs-pompiers) et le traitement des dommages, afin que les coûts soient le plus faibles possible.

En général, l'économie politique part du principe que la concurrence entre les entreprises privées permet de mieux atteindre les objectifs susmentionnés que des monopoles d'État. La concurrence incite les prestataires à être plus efficaces et permet ainsi des primes inférieures, une meilleure qualité, une plus grande variété de produits ou des coûts plus faibles que dans le cadre d'un monopole. Cette règle ne s'applique bien sûr pas sans condition, mais implique qu'aucune défaillance majeure du marché ne survienne.

Dans le domaine de l'assurance immobilière, une série de travaux empiriques démontrent que cette règle ne peut pas s'appliquer. Le débat a été ravivé en Suisse par une expertise d'Ungern-Sternberg (1994) menée sur mandat des établissements cantonaux d'assurance et par une expertise de Schips (1995) menée sur mandat de la branche des assurances privées. Cette confrontation a déclenché la réalisation d'une série d'autres travaux, par exemple ceux de Kirchgässner (1996), Felder & Brinkmann (1996), Emons (2001) et les investigations ont été étendues à d'autres pays européens (Ungern-Sternberg (2002 et 2005). Les résultats de ces discussions confortent l'avantage des monopoles d'État dans le domaine des assurances immobilières.

- Les monopoles d'État incitent davantage à la prise de mesures de prévention et les encouragent financièrement. Ils en tirent un avantage financier direct, car les coûts liés aux dommages baissent ainsi directement dans leur domaine d'assurance. Les monopoles d'État consacrent donc davantage de moyens à la prévention que les assurances privées.
- Par rapport à la somme assurée, les indemnités versées pour des dommages par les monopoles d'État sont nettement inférieures à celles des entreprises d'assurance privées. Cela est dû au fait que les dépenses plus élevées des assurances étatiques en matière de prévention réduisent efficacement les dommages. On suppose également que les prestataires privés se comportent de manière plus laxiste à l'égard des clients pour ne pas que ces derniers partent à la concurrence (Emons, 2001; Kirchgässner, 1996).
- Les monopoles d'assurance étatiques présentent des primes nettement inférieures à celles pratiquées par les assurances privées. Outre les coûts inférieurs des dommages, les charges de distribution et de gestion inférieures contribuent également à pratiquer des primes basses. Ce résultat est extrêmement solide et on le constate aussi bien en comparant les deux systèmes, par exemple en Suisse, qu'en analysant le passage de monopoles à des systèmes concurrentiels. Dans les cantons avec ECA, les primes correspondent ainsi en moyenne à environ un tiers des primes dans les cantons GUSTAVO. En Allemagne, depuis l'abolition des monopoles d'État et l'introduction de la concurrence, les primes ont augmenté de 40 à 80 %, surtout pour les petits clients (Ungern-Sternberg T. v., 2005, p. 131).
- Les monopoles sont aussi plus efficaces, par rapport à leurs charges de sinistres (plus faibles), que les entreprises d'assurance privées. Pour mesurer l'efficacité, on calcule la différence entre primes et charges de sinistres par rapport aux charges de sinistres. Ce résultat est controversé. Ainsi, Schips (1995) trouve, avec cette méthode de mesure, un petit avantage des prestataires privés, mais ses résultats sont critiqués par Kirchgässner (1996) du point de vue de la méthode utilisée. En appliquant une méthode correcte, Kirchgässner trouve une efficacité supérieure des ECA, de même que Felder & Brinkmann (1996) sur la base de chiffres détaillés. Compte tenu des charges plus élevées en matière de protection incendie et des rendements plus élevés en capital des établissements cantonaux d'assurance, le surveillant des prix (1996) parvient lui aussi à la conclusion que les sociétés monopolistiques travaillent, du point de vue absolu, mais aussi relatif, de manière plus efficace que l'assurance privée.
- Sans obligation d'assurance – indépendamment de la forme de l'offre – on court le risque que des bâtiments soient insuffisamment protégés contre les dommages liés aux éléments naturels et que les propriétaires fassent confiance à l'État pour assumer les frais de reconstruction en cas de catastrophe naturelle. Ce problème se présente surtout à l'étranger, car en Suisse, la plupart des cantons (sauf Genève, le Tessin et le Valais) imposent une obligation d'assurance.

Ces résultats indiquent clairement que les monopoles étatiques présentent des avantages tangibles face aux assurances privées. Mais en réalité, les deux formes de marché sont fortement régulées. Les établissements cantonaux d'assurance sont ainsi surveillés par les gouvernements cantonaux respectifs. Les primes sont définies par le gouvernement ou par un conseil d'administration en partie composé selon des critères politiques. À l'inverse, les sociétés d'assurance privées sont surveillées par la FINMA et leurs prestations sont uniformisées par la loi. La FINMA définit les tarifs uniformes sur proposition des entreprises d'assurance. La concurrence est donc également très restreinte dans les cantons GUSTAVO, car la couverture d'assurance et les primes sont identiques auprès de tous les prestataires. Du point de vue économique, il s'agit d'un cartel de prix et de conditions ordonné par l'État, dans lequel la marge de manœuvre pour une concurrence efficace est très faible.

Les assurances immobilières sont largement régulées non seulement en Suisse, mais aussi dans d'autres pays, car le marché des assurances immobilières est caractérisé par différentes imperfections du marché, par exemple des actions non observables et des informations n'étant pas toutes disponibles. Les économistes désignent cela comme des informations asymétriques. Quatre problèmes en particulier rendent les transactions difficiles en matière d'assurance immobilière (voir Schwarze et. al., 2015, 7ss.) :

- a. **Aléa moral** : Si une couverture complète et rapide des dommages est garantie, on court le risque que les propriétaires de bâtiments investissent trop peu dans les mesures de protection. Cela engendre des coûts de dommages plus élevés.
- b. **Manque d'incitation à s'assurer** : Si les propriétaires de bâtiments s'attendent, à juste titre, à ce que l'État ou un donateur finance une part conséquente des dommages, leur propension à conclure une assurance diminue. Les incitations à la prévention baissent donc aussi. Cela cause également un risque que les travaux de reconstruction soient retardés.
- c. **Sélection adverse ou choix négatif** : Si des primes uniformes sont exigées, basées sur les coûts moyens de tous les preneurs d'assurance, les propriétaires immobiliers exposés à des risques faibles ne sont pas disposés à conclure l'assurance. Seuls restent comme clients de l'assurance les propriétaires de bâtiments présentant un risque élevé. Cela génère des coûts moyens plus élevés et ainsi une hausse des primes, ce qui renforce encore ce phénomène. La sélection adverse peut être atténuée grâce à des primes adaptées au risque, ce qui implique toutefois que les entreprises d'assurance puissent estimer les risques correctement.
- d. **Frais de transactions** : Les divers frais de transactions rendent ce marché plus difficile. Comme les transactions sont basées sur la confiance, des coûts de marketing significatifs sont supportés sur le marché concurrentiel. Les prestataires d'assurance doivent aussi imposer des mesures de prévention optimales, soit de manière directive, soit via des incitations (franchises). L'entreprise doit aussi investir dans l'analyse du risque pour pouvoir déterminer des primes correctes adaptées au risque. Les mauvais risques ne pourront alors peut-être plus se permettre de payer leurs primes et la protection d'assurance sera réduite. Enfin, il faut investir dans un traitement efficace des sinistres pour que la reconstruction puisse avoir lieu le plus vite possible.

Pour ces raisons, il n'existe pratiquement nulle part des modèles de marché purs sans aide de l'État. En effet, les systèmes non régulés engendrent la plupart du temps une couverture insuffisante, car les gouvernements tendent à verser des aides d'État *ex post* en cas de reconstruction, en tout cas pour les grands événements. Ce « dilemme de charité » peut être évité grâce à une obligation d'assurance. En cas d'obligation d'assurance et de concurrence privée avec aménagement libre des primes, les entreprises d'assurance tendront à adopter des primes adaptées au risque. Les primes pour des bâtiments avec un risque élevé pourraient alors devenir très élevées, voire impossibles à payer. Ce problème peut être atténué en régulant les prix, mais les bons risques seront alors forcés à participer au financement des coûts des mauvais risques.

En Suisse, les propriétaires de bâtiments sont incités à s'assurer grâce à l'obligation d'assurance en vigueur dans presque tous les cantons. La régulation des prix pour les ECA et les assurances privées permet d'éviter le problème des primes qui ne peuvent pas être payées parce qu'elles sont trop élevées.

Par rapport au modèle de la concurrence régulée, les ECA ont pour avantage principal d'atténuer plus efficacement cet *aléa moral* dans la prévention tout en pouvant effectuer les transactions de manière moins onéreuse que les entreprises d'assurance privées sur un marché régulé. Les ECA sont incités à investir davantage de moyens dans la prévention et l'intervention, car leur monopole régional leur permet de profiter directement des avantages de dommages plus faibles dans leur région. Ils peuvent aussi appliquer les connaissances acquises dans le cadre du traitement des sinistres directement dans la prévention. Les ECA ont également la chance de participer souvent à des processus souverains comme l'octroi des permis de construire ou l'aménagement du territoire. Par contre, les ECA ne se trouvent pas sur un marché concurrentiel. Ils économisent ainsi d'un côté des coûts de marketing et de distribution, mais subissent moins de pression, par rapport à un marché concurrentiel, quant à l'amélioration continue des processus internes et de leur efficacité. Mais cette pression sur l'efficacité n'est pas non plus très présente dans les cantons GUSTAVO, car les prix et les prestations sont régulés de manière uniforme dans le domaine de l'assurance des dommages dus aux éléments naturels.

Comme le montrent les différentes études empiriques effectuées, les avantages d'une solution de monopole dominant nettement ceux d'un système avec une concurrence régulée. Le fait que les monopoles soient limités au plan régional comporte aussi des avantages. Ainsi, la comparaison (benchmarking) permet une certaine concurrence. Des institutions régionales peuvent aussi être davantage impliquées dans les institutions politiques des régions et se concentrer sur les problèmes spécifiques.

3.3 Offres de prestations monopolistiques sur des marchés concurrentiels

Les établissements cantonaux d'assurance proposent parfois des assurances hors du domaine des dommages incendie et dommages dus aux éléments naturels. Beaucoup de ces offres sont en lien étroit avec leur activité centrale et se trouvent en concurrence avec les assurances privées.

Selon l'ordre juridique suisse, les entreprises publiques peuvent en principe proposer des biens et services en concurrence avec l'économie privée. Dans son arrêt « *Glarnersach* » (ATF 138 I 378), le Tribunal fédéral a clarifié le fait que l'entrée d'une entreprise étatique sur le marché, avec les mêmes droits et obligations, générerait uniquement une situation de concurrence pour les entreprises privées et n'entravait en rien la liberté économique. Un ancrage juridique de l'activité économique est indispensable pour une activité étatique entrepreneuriale. L'activité doit en outre relever de l'intérêt public, être proportionnée et ne pas être motivée uniquement par des raisons économiques ou fiscales (voir par exemple Reich (2013, p. 1410 ss.) et le Conseil fédéral (2017, p. 13 ss.)). Le domaine concurrentiel des ECA est soumis au droit de la concurrence et les ECA ne doivent pas abuser de leur position sur le marché dans le domaine monopolistique. Une entrave illicite au sens de l'art. 7 de la LCart peut survenir quand un ECA abuse de sa position dominante sur un marché en amont, comme dans le cas présent, pour entraver à d'autres entreprises l'accès à la concurrence ou l'exercice de cette dernière sur un marché connexe (Wettbewerbskommission, 2014, p. 88).

Pour que la concurrence puisse bien fonctionner sur ces marchés, aucun prestataire ne doit obtenir d'avantage concurrentiel sélectif en raison d'une régulation ou de prestations étatiques (Bundesrat, 2017, p. 9). Les entreprises étatiques et privées doivent donc bénéficier des mêmes conditions d'accès au marché et de sortie du marché et être soumises aux mêmes exigences et standards (Polynomics, 2017, p. 23). Cela doit permettre de garantir que ces entreprises puissent s'imposer sur le marché avec le meilleur rapport prix-prestations du point de vue des clients. Si des entreprises proches de l'État sont avantagées, on court le risque que la collectivité assume une part du risque entrepreneurial et que ces prestataires prennent donc des risques excessifs. Cela peut aussi favoriser l'apparition de marchés monopolistiques avec les conséquences négatives que l'on connaît de ces formes de marché. Concrètement, cela signifie que des distorsions de la concurrence doivent être évitées dans quatre domaines (voir Conseil fédéral 2017, p. 10-11) et Polynomics (2017, p. 24-25).

3.3.1 Égalité de traitement en matière de réglementation et de fiscalité

Les entreprises privées et étatiques devraient être soumises aux mêmes réglementations et à la même fiscalité. Ce critère est seulement partiellement rempli.

Avec leurs offres dans le domaine concurrentiel, les ECA ne sont généralement pas soumis à la loi sur la surveillance des assurances, contrairement aux assureurs privés, et ils ne sont ainsi pas surveillés par la FINMA, mais régulés et surveillés par les cantons responsables (Tschannen & Locher, 2013). Une égalité de traitement n'est par exemple pas systématiquement garantie pour les créances en capital ni pour le contrôle de la solvabilité. L'équivalence entre la surveillance des ECA et celle des assureurs privés dépend de la pratique des 19 cantons avec ECA.

Les ECA ne sont en outre pas imposables. Ainsi, d'éventuels gains issus de l'offre de prestations dans le domaine concurrentiel ne sont pas imposés si ce domaine n'est pas géré au travers d'une autre forme juridique imposable. Il existe cependant dans certains cas une obligation de report du bénéfice vers le canton, par exemple dans le canton

d'Argovie, à la hauteur de la charge fiscale potentielle. Les ECA ne bénéficient en principe pas d'une garantie étatique (explicite), car toute responsabilité du canton est expressément exclue dans les lois correspondantes.

3.3.2 Aucun subventionnement croisé

Il faut éviter les subventionnements croisés entre le domaine monopolistique protégé et le domaine concurrentiel.

Cette exigence est incontestée, mais les avis divergent quant à la manière de la garantir. Le Tribunal fédéral (ATF 138 I 378 E. 9.1) exige que le domaine concurrentiel soit séparé, du point de vue du calcul, du domaine monopolistique. Aucun subventionnement croisé systématique dans le domaine concurrentiel à partir du domaine monopolistique n'est autorisé. Le Tribunal fédéral n'exige toutefois aucune autonomisation ni aucune externalisation juridiques du domaine concurrentiel. Des zones grises apparaissent donc dans le calcul des frais généraux. La marque des ECA peut aussi être utilisée pour acquérir des clients dans le domaine concurrentiel. L'étude de Polynomics (2017, p. 24-25) demande donc une séparation structurelle et organisationnelle des différents domaines.

3.3.3 Pas d'avantages de financement

Les prestataires étatiques ne devraient recevoir aucune garantie d'État, qu'elle soit implicite ou explicite, pour leur activité dans le domaine concurrentiel. S'ils disposent d'une garantie d'État, elle devrait au moins être acquittée selon des critères transparents.

Ce critère est rempli par les ECA dans la mesure où les cantons ne prévoient aucune garantie d'État pour leur ECA, et excluent également pour la plupart expressément dans la loi une garantie d'État. En raison de leurs réserves élevées et du système de réassurance, le risque d'une insolvabilité des ECA est très faible.

3.3.4 Pas d'avantages unilatéraux en termes d'informations

Les entreprises étatiques ne doivent bénéficier d'aucun avantage grâce à des données du domaine concurrentiel. La Commission de la concurrence (2014, p. 101 ss.) exige à cet effet un traitement très consciencieux des données provenant du domaine monopolistique. Un échange ou une utilisation de données de marché, de données clients ou d'autres informations des domaines monopolistiques à l'avantage des domaines concurrentiels peut représenter un abus de marché. Les données du domaine monopolistique doivent donc être accessibles aux mêmes conditions pour tous les prestataires du domaine concurrentiel.

Pour pouvoir prouver qu'ils remplissent ce critère, les ECA doivent prendre différentes mesures organisationnelles et précautions dans la gestion des données. Il faut garantir que les collaborateurs dans le domaine concurrentiel n'obtiennent aucun avantage direct ou indirect en termes d'informations à partir des affaires du domaine monopolistique.

3.3.5 Modèles organisationnels et prévention des distorsions de la concurrence

En principe, les activités des ECA relevant de l'économie privée s'organisent de deux manières. Ces activités peuvent être séparées sur le plan institutionnel et être externalisées dans une filiale indépendante privée. Comme les assureurs privés, cette dernière est alors soumise à la loi sur la surveillance des assurances et surveillée par la FINMA. On peut citer l'exemple de l'Assurance immobilière Berne (AIB), qui a externalisé les produits qu'elle propose dans le domaine concurrentiel dans une filiale privée. Vis-à-vis de la Commission de la concurrence, l'AIB s'est notamment engagée à ne proposer aucune prestation jumelée, à ne faire aucune publicité commune et à mettre à la disposition d'autres prestataires, en même temps et aux mêmes conditions, les données qu'elle met à la disposition de sa filiale (Wettbewerbskommission, 2014, p. 502ff.).

Il est aussi possible de proposer des produits concurrentiels directement depuis l'ECA conjointement aux prestations monopolistiques. Ce domaine reste ainsi inclus dans la même organisation et seuls les coûts sont comptabilisés séparément.

Ni le Tribunal fédéral ni la Commission de la concurrence n'ont exigé une externalisation institutionnelle. Les conditions susmentionnées peuvent être respectées dans les deux modèles. Mais les preuves et la transparence peuvent sembler plus facilement identifiables dans la séparation institutionnelle qu'en cas de simple séparation comptable. Ainsi, l'égalité de traitement dans la réglementation et la fiscalité est automatiquement garantie dans ce modèle grâce à la loi sur la surveillance des assurances. Ce modèle permet de représenter les flux financiers de manière transparente et le total des frais généraux pourrait se révéler plus faible qu'en cas de séparation comptable. Le risque de financement transversal s'en trouve ainsi réduit.

Nous souhaitons finalement insister sur le fait qu'il est possible d'éviter toute distorsion de la concurrence dans les deux modèles d'organisation, mais que le respect des critères est plus transparent pour des tiers dans la séparation institutionnelle.

4 Libre prestation des services et régime d'aide de l'UE

Dans cette partie, nous répondrons à la question d. concernant le contenu du régime d'aide et de la libre prestation des services de l'UE et concernant les critères évalués par l'UE quant au respect de ces deux régulations du marché intérieur. Nous présenterons d'abord les définitions de la libre prestation des services et du régime d'aide dans l'UE (ce dernier terme n'est pas utilisé tel quel en Suisse) et nous expliquerons les arguments économiques en faveur de ces notions et leur mise en œuvre globale. La pratique de l'UE concernant les monopoles (d'assurance) et le comportement des entreprises contrôlées par l'État sur les marchés concurrentiels y est abordée en détail. Nous nous basons notamment sur les ouvrages et supports suivants : Kilian & Wendt (2017) et Khan & Eisenhut (2018) et communication de la Commission européenne relative à la notion d'« aide d'État » visée à l'article 107, paragraphe 1, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ABI 2016 C 262/1.

4.1 Assurance immobilière et marché intérieur

Les négociations avec l'UE, pour lesquelles la présente analyse s'avère intéressante, concernent surtout l'accès au marché intérieur. Alors qu'actuellement, seule une libéralisation ponctuelle du commerce des prestations de la Suisse avec l'UE a été convenue (par ex. trafic aérien, trafic terrestre), une libéralisation de l'ensemble du trafic de services ou au moins des prestations financières (y compris les assurances) pourrait être visée à l'avenir. Le domaine concerné est alors normalement intégré dans le marché intérieur de l'UE, ce que l'UE n'autorise que si l'on adopte en parallèle les règles applicables des domaines concernés (harmonisation ou reconnaissance de l'équivalence).

Au même titre que l'économie nationale de nombreux États, le marché intérieur est l'instrument principal pour réunir un domaine économique auparavant segmenté et distordu et pour éviter des distorsions indésirables (Ziegler, 2017, p. 11). Le marché intérieur européen a été créé à cet effet et se compose d'une multitude d'instruments qui servent cependant tous le même but fondamental. Ce droit s'est développé petit à petit et continue de s'ancrer dans une certaine dynamique. Comme dans d'autres domaines juridiques de l'UE, on distingue le droit primaire du marché intérieur (essentiellement contenu dans les contrats ratifiés par les États membres), qui équivaldrait environ en Suisse au droit constitutionnel, et le droit secondaire du marché intérieur, composé essentiellement de directives et d'ordonnances basées sur le droit des contrats et devant idéalement concrétiser le droit primaire (comme le fait le droit législatif en Suisse) (Kilian & Wendt, 2017, p. 52).

Le droit secondaire s'inscrit tout particulièrement dans la dynamique évoquée. Il s'y ajoute la jurisprudence de la Cour de justice européenne, qui a régulièrement rendu des décisions de principe concernant le régime d'aide ou la libre prestation des services. Dans le cadre de ce concept, le régime d'aide fait partie du droit de la concurrence de l'UE, dans lequel la Commission européenne joue un rôle important. En tant qu'autorité centrale d'exécution, elle mène les procédures visant à sanctionner des infractions au droit de la concurrence (et aussi au régime d'aide), mais elle édicte aussi des actes juridiques et des directives ayant pour but de clarifier certains aspects du droit européen (Kilian & Wendt, 2017, p. 62).

4.2 Assurance immobilière et libre prestation des services

4.2.1 Aménagement de la libre prestation des services

L'assurance immobilière peut surtout être considérée comme une prestation pour laquelle l'une des quatre libertés fondamentales, la libre prestation des services, est essentielle sur le marché intérieur.

La libre prestation des services signifie la possibilité d'exercer ou de commander, contre rémunération, des activités de caractère industriel, de caractère commercial, des activités artisanales, des activités des professions libérales, et ce sur le plan international (art. 57 p.1 TFUE). L'art. 56 TFUE exige l'abrogation de toute restriction du libre trafic de

prestations, même si elle s'applique sans distinction aux prestataires nationaux comme à ceux d'autres États membres. Cela s'applique pour le cas où cette restriction est adaptée pour stopper, entraver ou rendre moins attractives les activités d'un prestataire basé dans un autre État membre et fournissant légalement des prestations analogues (voir en ce sens des arrêts de la Cour de justice européenne du 25 juillet 1991, Säger, C-76/90, coll.1991, I-4221, n° de rang 12, et du 3 octobre 2000, Corsten, C-58/98, coll. 2000, I-7919, n° de rang 33). Pour mieux atteindre ce but, la directive relative aux services dans le marché intérieur a été édictée en 2006 (directive 2006/123/CE). Il existe aussi certaines réglementations spéciales, notamment aussi pour les entreprises d'assurance privées, selon les art. 36, 66 et 75 TFUE (voir par exemple (Kilian & Wendt, 2017, p. 141 ff.)). Ces dispositions ne sont pas applicables aux activités reliées, dans un État membre, à l'exercice de la force publique (art. 62 en lien avec l'art. 51 TFUE). Mais seules sont effectivement concernées par cette exception les tâches ou attributions souveraines (comme la sécurité ou la police) (Khan & Eisenhut, 2018).

Des restrictions de la libre prestation des services sont possibles, mais doivent répondre à certaines conditions juridiques. Le renvoi de l'art. 62 à l'art. 52 TFUE est particulièrement significatif. De telles restrictions doivent relever d'un intérêt public reconnu et être proportionnées. La Cour de justice a concrétisé cela de la manière suivante :

« Une telle restriction peut cependant être justifiée si elle répond à des motifs impératifs de bien commun, si elle est adaptée pour garantir le but qu'elle poursuit et si elle ne dépasse pas ce qui est requis pour atteindre ce but » (voir notamment arrêts du 5 juin 1997, SETTG, C-398/95, coll.1997, I-3091, n° de rang. 21, Cipolla et al., n° de rang 61, et du 13 décembre 2007, United Pan-Europe Communications Belgium et al., C-250/06, coll. 2007, I-11135, n° de rang 39).

La CJUE compte régulièrement parmi les motifs impératifs des activités dans le domaine de la « prévoyance ». Ce terme provenant du droit administratif allemand est très similaire au terme utilisé en Suisse de « service public », comme utilisé également dans la littérature et la jurisprudence francophones au sein de l'UE. Les restrictions doivent aussi être conformes au marché intérieur et à la concurrence. Les restrictions injustifiées ou disproportionnées sont interdites même si elles sont appliquées sans distinction aux citoyens du pays et à ceux d'autres États (Kilian & Wendt, 2017, p. 145). Ces critères sont très similaires à ceux que le Tribunal fédéral utilise pour juger la conformité à la Constitution des monopoles en Suisse (par ex. ATF 124 I 11 concernant le monopole justifié des points de vue policier et socio-politique dans le cadre de la loi argovienne sur l'assurance immobilière du 15 janvier 1934).

4.2.2 Monopole des établissements cantonaux d'assurance, obligation de s'assurer et libre prestation des services

En cas de monopole, la CJUE considère elle aussi en principe que la libre prestation des services est entravée. Cette entrave doit alors être justifiée dans le cadre d'activités souveraines (art. 51 en lien avec l'art. 62 TFUE) ou des restrictions autorisées (art. 52 en lien avec art. 62 TFUE). Dans un arrêt de 2009, la CJUE a affirmé qu'un système d'assurance qui ...

« doit couvrir des risques pouvant être assurés par des entreprises d'assurance ne travaillant pas selon le principe de la solidarité représente un obstacle à la libre prestation des services par des sociétés d'assurance basées dans d'autres États membres, lesquelles souhaitent proposer des contrats d'assurance pour ce type de risque dans l'État membre concerné, dans la mesure où il empêche l'exercice de cette liberté ou la rend moins attractive, voire l'empêche indirectement ou directement » (arrêt du 5 mars 2009. Kattner Stahlbau GmbH contre Maschinenbau- und Metall-Berufsgenossenschaft, C-350/07, n° de rang 83). Un tel système pourrait *« aussi effrayer les entreprises qui y sont soumises ou même les empêcher de s'adresser à des prestataires d'assurance basés dans d'autres États membres que celui où est basée leur adhésion, et représente aussi pour ces entreprises un obstacle à la libre circulation des prestations »* (n° de rang 84).

La Cour de justice a cependant décidé, au cours de la même procédure, qu'une telle dérogation à la libre prestation des services peut être justifiée si le système garantit une nécessité absolue et qu'il n'est ni protectionniste, ni proportionné :

« Comme cette obligation garantit la réunion de toutes les entreprises soumises au système correspondant au sein de communautés de danger, elle autorise en effet ce système, qui permet [...] de poursuivre un but social, à fonctionner de sorte que le principe de solidarité soit appliqué, en particulier grâce au fait que le financement s'effectue par le biais de contribution dont la hauteur n'est pas strictement proportionnelle aux risques assurés, et au fait que des prestations sont fournies dont la valeur n'est pas strictement proportionnelle aux contributions. Une réglementation nationale peut donc [...], si elle prévoit une adhésion obligatoire, être justifiée par un motif impératif d'intérêt général, à savoir l'objectif de garantir l'équilibre financier d'une branche de la sécurité sociale, car cette obligation est adaptée pour garantir la réalisation de ce but. » (n° de rang 87 et 88).

Au vu des restrictions qui affectent le libre choix de l'assurance immobilière en Suisse, il est possible de déduire à notre avis qu'une obligation factuelle de conclure une assurance immobilière avec un partenaire précis (que ce soit dans le cadre du monopole ou de la solution GUSTAVO) peut être en principe justifiée comme étant conforme au marché intérieur si l'on peut démontrer qu'une telle procédure répond à un intérêt impératif, est proportionnée et n'est pas motivée par le protectionnisme.

4.3 Monopoles des établissements cantonaux d'assurance et régime d'aide européen

4.3.1 Le régime d'aide comme partie intégrante du droit de la concurrence

Outre les libertés fondamentales, le droit européen de la concurrence représente un jalon important du droit du marché intérieur. Il doit surtout éviter que le marché intérieur soit inutilement perturbé par des mesures de politique concurrentielle. Cela s'avère particulièrement important dans les domaines dans lesquels des entreprises publiques actives dans un domaine monopolistique entrent également en concurrence avec des prestataires privés en exerçant une activité relevant de l'économie de marché.

Le sous-domaine de ce droit européen de la concurrence qui se révèle le plus pertinent pour la présente expertise est le régime d'aide européen. Sont considérés comme des aides d'État (subventions) dans le cadre du marché intérieur les avantages financés immédiatement à partir de moyens étatiques et qui représentent une charge supplémentaire pour l'institution publique. Un tel avantage peut également résider dans une diminution des charges normalement subies par une entreprise (cf. CJUE, arrêt du 17 juin 1999 – C-75/97 Belgique contre la commission). Les problèmes surviennent en particulier quand des tâches publiques et privées sont mélangées (Kilian & Wendt, 2017, p. 115). Du point de vue du concept actuel de marché intérieur, les aides favorisent certaines entreprises et branches de l'économie. Cela fausse la concurrence. Dans l'art. 107 TFUE, on a donc choisi la solution d'interdire les aides d'État de manière générale, et de ne les autoriser qu'exceptionnellement, quand certaines conditions sont remplies. On parle donc d'interdiction sous réserve d'autorisation. En règle générale, il convient donc de clarifier si (1) il existe effectivement une aide, puis éventuellement si (2) cette aide peut être justifiée par une exception (de nature spéciale ou générale) (Bär-Bouysière, 2012).

En principe, le régime d'aide en lui-même n'engendre pas de nouvelle évaluation de la licéité de monopoles et de droits de régie (comme susmentionné) et n'exige donc aucune privatisation ni aucun réaménagement de ces formes d'organisation. Par contre, des violations du régime d'aide en lui-même peuvent survenir quand, dans le cadre de ces structures existantes, des activités économiques sont proposées en concurrence avec des activités de l'économie privée. Comme des entreprises publiques peuvent elles aussi recevoir des aides, les régimes d'aide généraux sont en principe applicables dans ce domaine (Bär-Bouysière, 2012, p. 1266).

Si une entreprise exerce à la fois des activités dans le cadre d'un droit de régie ou d'un monopole et des activités sur un marché relevant de l'économie privée, il se pose alors la question des subventionnements croisés des prestations fournies en concurrence par les activités exercées dans le cadre du droit de régie ou du monopole (Bär-Bouyssière, 2012, p. 1272). Il existe des réglementations complètes concernant la transparence pour pouvoir précisément contrôler ce genre de pratiques (voir en particulier art. 9 du règlement UE n° 651/2014 de la Commission du 17 juin 2014 déclarant certaines catégories d'aides compatibles avec le marché intérieur en application des articles 107 et 108 TFUE [ci-après : règlement général d'exemption par catégorie], ABI L 2014 187/1).

4.3.2 Assurance immobilière et régime d'aide

L'interdiction d'aide sous réserve d'autorisation et les prescriptions relatives à la transparence sont donc applicables uniquement hors du monopole des établissements cantonaux d'assurance. Il s'agit de savoir dans quelle mesure a lieu un subventionnement croisé, donc une aide pour les activités des prestataires publics relevant de l'économie privée. Cela concerne aussi bien les prestations dans leur propre canton, pour lesquelles il existe des alternatives dans l'économie privée, que les prestations hors de leur propre domaine de monopole dans d'autres cantons, où elles peuvent être fournies en libre concurrence.

4.3.3 Assurance immobilière et terme d'« aide »

La Commission européenne a régulièrement concrétisé le terme d'aide qu'elle utilise (pour la dernière fois dans la communication de la Commission relative à la notion d'« aide d'État » visée à l'article 107, paragraphe 1, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ABI 2016 C 262/1). Elle y indique que même des prestations fournies directement par l'État et soumises au contrôle de la Commission peuvent fausser la concurrence :

« Le fait que les autorités confient un service public à un prestataire interne (même si elles étaient libres de confier ce service à des tiers) n'exclut pas en soi une possible distorsion de la concurrence » (communication de la Commission ABI 2016 C 262/1, titre 6.2., paragraphes 187-189).

Du point de vue de la Commission, la concurrence n'est cependant pas faussée (et donc pas problématique) si toutes les conditions suivantes sont remplies :

- a. un service est soumis à un monopole légal (établi conformément au droit de l'Union européenne) ;
- b. le monopole légal exclut non seulement la concurrence sur le marché, mais aussi pour le marché, en ce sens qu'il exclut toute concurrence potentielle pour devenir le prestataire exclusif du service en question ;
- c. le service [soumis à un monopole] n'est pas en concurrence avec d'autres services [similaires fournis par des prestataires privés] ;
- d. si le prestataire de services exerce des activités sur un autre marché (géographique ou de produit) ouvert à la concurrence, les subventions croisées doivent être exclues. Cela requiert de recourir à une comptabilité séparée, de répartir les coûts et les revenus de manière appropriée et de faire en sorte que les financements publics fournis pour les services soumis au monopole légal ne puissent bénéficier à d'autres activités.

On parle de monopole légal quand une prestation précise est réservée à un seul prestataire en vertu de la loi ou d'une mesure de réglementation et que tous les autres acteurs du marché ont l'interdiction claire de fournir cette prestation (même pour couvrir une éventuelle demande résiduelle de certains groupes de clients). Le seul fait que la prestation d'un service public soit confiée à une entreprise spécifique ne signifie pas que cette entreprise jouit d'un monopole légal (communication de la Commission ABI 2016 C 262/1, note de bas de page 272).

Concernant la situation de concurrence avec d'autres prestataires (let. b), on parle de concurrence sur un marché quand par exemple une concession est octroyée sur la base d'une procédure concurrentielle (communication de la

Commission ABI 2016 C 262/1, note de bas de page 272 avec renvoi à l'arrêt de la Cour du 16 juillet 2014, Allemagne / Commission, T-295/12, n° de rang 158 ; décision de la Commission du 7 juillet 2002 concernant l'aide étatique N 356/2002 — Royaume-Uni — Network Rail, ABI C 232 du 28 septembre 2002, p. 2, considérants 75, 76 et 77).

Selon la Commission, les encouragements étatiques peuvent

« fausser la concurrence même si elles ne contribuent pas à ce que l'entreprise qui en bénéficie puisse s'étendre et gagner des parts de marché. Il suffit qu'une aide renforce la position de marché d'une entreprise par rapport à sa position sans aide. Dans ce contexte, on considère déjà qu'une aide fausse la concurrence si elle favorise une entreprise en l'exonérant de coûts qu'elle aurait normalement dû assumer dans la cadre de son activité commerciale en cours » (communication de la Commission ABI 2016 C 262/1, note de bas de page 272 avec renvoi à l'arrêt de la Cour du 3 mars 2005, Heiser, C-172/03, n° de rang 55.)

La définition de l'aide d'État n'implique en outre pas que la distorsion de la concurrence ou l'effet sur le commerce des services soient considérables ou importants. Le fait que le montant d'aide soit faible ou que l'entreprise bénéficiaire soit de taille modeste n'exclut pas en soi une distorsion de la concurrence ou une menace de distorsion de la concurrence (communication de la Commission ABI 2016 C 262/1, note de bas de page 275 avec renvoi à l'arrêt du tribunal de première instance du 29 septembre 2000, Confederación Española de Transporte de Mercancías / Commission, T-55/99, n° de rang 89; arrêt de la Cour du 24 juillet 2003, Altmark Trans, C-280/00, n° de rang 81.). La Commission considère tout de même que les aides pour lesquelles la probabilité d'une telle distorsion est purement hypothétique ne posent pas de problème (communication de la Commission ABI 2016 C 262/1, note de bas de page 276 avec renvoi à l'arrêt de la Cour du 24 juillet 2003, Altmark Trans, C-280/00, n° de rang 79).

4.3.4 Offre de prestations monopolistiques sur des marchés concurrentiels

Le paragraphe 3.3 aborde plus précisément l'offre de prestations des monopoles en situation de concurrence. Il présente un cas où les aides peuvent être tout à fait problématiques selon la pratique de la Commission européenne et de la Cour de justice. C'est particulièrement le cas s'il existe des subventionnements croisés. Dans ces situations, pour obtenir la transparence nécessaire, il faut il est requis de recourir à une comptabilité séparée, de répartir les coûts et les revenus de manière appropriée et de faire en sorte que les financements publics fournis pour les services soumis au monopole légal ne puissent bénéficier à d'autres activités. Mais en vertu du droit actuel du marché intérieur, la fourniture de prestations des monopoles sur des marchés concurrentiels est autorisée en elle-même (voir paragraphe 4.2) si aucune aide interdite n'est versée.

En principe, l'établissement cantonal d'assurance est certes financé en première ligne par les primes des preneurs d'assurance. Mais comme évoqué au paragraphe 3.3, les ECA ne sont généralement pas imposables (ou bénéficient d'avantages fiscaux du canton). Un rapport rédigé par Simon Hirsbrunner sur mandat de la Conférence des gouvernements cantonaux du 9 octobre 2017 le mentionne (Hirsbrunner, 2017, p. 26). Ces avantages fiscaux constituent certainement déjà des aides interdites en vertu du régime d'aide et du droit du marché intérieur en vigueur quand elles engendrent un subventionnement croisé et permettent donc de fournir des prestations moins chères qui font concurrence à d'autres prestations (voir communication de la Commission ABI 2016 C 262/1, paragraphe 188).

Mais l'existence d'une aide en tant que telle ne constitue pas une infraction au droit européen. Une infraction au droit européen survient seulement si l'aide ne concerne pas seulement l'activité monopolistique (et donc hors du champ d'application du régime d'aide), mais exerce également une distorsion sur les prestations proposées dans le domaine concurrentiel. Ainsi, si d'éventuels bénéfices de l'offre concurrentielle ne sont pas non plus imposés et que les marges peuvent être calculées de sorte que les prestations fournies en concurrence soient moins chères (et distordent ainsi la concurrence), on parle par contre d'un subventionnement croisé. Comme déjà évoqué au paragraphe 3.3, il existe cependant dans certains cantons une obligation de report du bénéfice, comme en Argovie. Cela permet éventuellement d'éviter ou de diminuer le subventionnement croisé et la distorsion de la concurrence.

Pour pouvoir prouver l'absence de subventionnement croisé et de distorsion de la concurrence dans le domaine qui doit rester concurrentiel, l'ordre juridique de l'UE exige

« de recourir à une comptabilité séparée, de répartir les coûts et les revenus de manière appropriée et de faire en sorte que les financements publics fournis pour les services soumis au monopole légal ne puissent bénéficier à d'autres activités. » (communication de la Commission ABI 2016 C 262/1, paragraphe 188 let. d)

En pratique, cela pourrait s'avérer difficile pour les rabais fiscaux mentionnés, mais pas impossible. La situation juridique et la pratique de la Commission (et de la Cour de justice) n'exigent pas de séparation organisationnelle totale, même si ce serait peut-être plus facile à gérer en pratique et si cela permettrait de lever des réserves. Ces considérations guident aussi la jurisprudence du Tribunal fédéral (voir paragraphe 3.3). Le Tribunal fédéral (ATF 138 I 378 E. 9.1) exige aussi que le domaine concurrentiel soit séparé, du point de vue du calcul, du domaine monopolistique. Aucun subventionnement croisé systématique du domaine concurrentiel à partir du domaine monopolistique n'est autorisé. Le Tribunal fédéral n'exige pas non plus une autonomisation ni une externalisation juridiques totales du domaine concurrentiel.

La Commission européenne a à l'inverse décidé, pour les entreprises relevant de l'économie privée, que des accords complexes sur les prix de transfert et les allocations des coûts, qui soulagent des entreprises ou des parties d'entreprises, pouvaient représenter une forme d'aide (Commission, ABI 1992 n° C 105/16 – Volvo / Mitsubishi; ABI 1993 n° L 185/43 – Bremer Vulkan). On considère par contre qu'il est difficile d'évaluer dans quelle mesure le soutien logistique et commercial apporté par l'entreprise mère à une filiale (ou partie d'entreprise) active en libre concurrence représente une aide (voir Commission, ABI 1998 n° L 164/37). La Cour de justice européenne a par le passé basé ses décisions sur le fait que la filiale ait ou non reçu un soutien d'un montant qu'il n'aurait pas pu obtenir dans des conditions normales de concurrence (Bär-Bouyssièr, 2012, p. 1272 f.). Cela nécessite une analyse économique. Il faut examiner si l'intégralité des coûts correspond aux facteurs que l'entreprise aurait dû prendre en compte dans des conditions de marché normales lors de la définition de la rémunération pour les prestations qu'elle fournit. Dans le cas de la Poste française, la CJUE a statué que la Poste avait besoin d'infrastructures significatives, et dont le maintien n'obéissait pas à des considérations commerciales pures, pour fournir ses prestations d'intérêt économique général (*service public*). Les conditions normales du marché devaient donc être déterminées au moyen de tous les facteurs objectifs et vérifiables disponibles dans le cadre d'une analyse économique. On peut exclure une aide de l'État dans ce cadre

« si, d'une part, il est établi que la contrepartie exigée couvre dûment tous les coûts variables supplémentaires occasionnés par la fourniture de l'assistance logistique et commerciale, une contribution adéquate aux coûts fixes consécutifs à l'utilisation [de l'infrastructure publique] ainsi qu'une rémunération appropriée des capitaux propres dans la mesure où ils sont affectés à l'activité concurrentielle de la [filiale], et si, d'autre part, aucun indice ne donne à penser que ces éléments ont été sous-estimés ou fixés de manière arbitraire ». (CJUE, arrêt du 3 juillet 2003, P u.a., Chronopost, C-83/01 P, n° de rang 40).

La pratique dans l'UE montre que le seuil permettant de déterminer l'existence d'une aide est bas, mais que les exigences concernant la preuve que cette aide cause une distorsion de la concurrence ne sont pas très sévères. Ainsi, aucune séparation institutionnelle n'est exigée, il faut seulement présenter de manière claire que les conditions requises sont largement remplies et que l'on n'a aucune raison de supposer que les facteurs concernés ont été sous-estimés ou définis de manière arbitraire.

5 Bibliographie

- Bär-Bouyssière, B. (2012). Art. 107 (Beihilfeverbot, Ausnahmen). Dans J. Schwarze, *EU-Kommentar* (pp. 1255-1326). Baden-Baden: Nomos.
- Bartosch, A. (2016). *EU-Beihilfenrecht*. München: Beck.
- Bundesrat. (2017). *Staat und Wettbewerb: Auswirkungen staatlich beherrschter Unternehmen auf die Wettbewerbsmärkte*.
- Bungenberg, M. (2016). *Beihilfenrecht/Sonderbereiche* (Vol. 3). München: Beck.
- Emons, W. (2001). Unvollkommene Tests und natürliche Versicherungsmonopole. *Journal of Industrial Economics*, 49.
- Felder, S., & Brinkmann, H. (1996). Deregulierung der Gebäudeversicherung im Europäischen Binnenmarkt: Lehren für die Schweiz? *Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik*, 132(3), 459-472.
- FINMA. (2017). *Elementarschadenversicherung in der Schweiz (ES-Versicherung). Historie und Anwendungsbereich*.
- Hirsbrunner, S. (2017). *Bericht im Auftrag der Konferenz der Kantonsregierungen über die Folgen einer möglichen Übernahme des Verbots staatlicher Beihilfen*.
- Khan, D.-E., & Eisenhut, D. (2018). Artikel 51. Dans C. Vedder, & W. Heintschel von Heinegg, *Europäisches Unionsrecht - Handkommentar* (pp. 453-455). Baden-Baden: Nomos.
- Kilian, W., & Wendt, D. H. (2017). *Europäisches Wirtschaftsrecht*. Baden-Baden: Nomos.
- Kirchgässner, G. (1996). Ideologie und Information in der Politikberatung. Einige Bemerkungen und ein Fallbeispiel. *Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik*, 41, pp. 10-41.
- Lübbig, T. (2009). *Beihilfenrecht der EU*. München: Beck.
- Polynomies. (2017). *Staat und Wirtschaft: Institutionelle und wettbewerbliche Aspekte bei kantonalen und kommunalen Unternehmen*. Bern.
- Preisüberwacher. (1996). *Die Prämien der Gebäudeversicherungsanstalten aus der Sicht der Preisüberwachung*.
- Quinto, C. (2015). *Finanzdienstleistungsabkommen Schweiz-EU (FDA): Text KGV*.
- Reich, J. (2013). Gebäudeversicherung und "negativ nachgeführte" Bundesverfassung. *Aktuelle Juristische Praxis*, pp. 1399-1412.
- Schips, B. (1995). *Ökonomische Argumente für wirksamen Wettbewerb auch im Versicherungsweig "Gebäudefeuer- und Gebäudeelementarschäden"*. St. Gallen.
- Schöchli, H. (2018, 2 2). Die Schweizer Europapolitik in der Zwickmühle. *Neue Zürcher Zeitung*. Consulté le 10 26, 2018, sur <https://www.nzz.ch/wirtschaft/das-schweizer-dilemma-in-der-europapolitik-ld.1353458>
- Schwarze, R., Holthausen, N., Locher, P., Quinto, C., & Wagner, G. G. (2015). *Sichern und Versichern im gesamtwirtschaftlichen Gleichgewicht*.
- Schweizerischer Versicherungsverband. (2014). Kantonale Gebäudeversicherungen - neue "Wettbewerber" auf dem Privatversicherungsmarkt. *SGHVR Jahrestagung*. Bern.
- Tschannen, P., & Locher, T. (2013). Aufsicht über das Versicherungsgeschäft kantonalen Gebäudeversicherungen ausserhalb des Monopols. *Verwaltungsorganisationsrecht, Staatshaftungsrecht, öffentliches Dienstrecht*, pp. 63-97.

- Ungern-Sternberg, T. (1994). *Die kantonalen Gebäudeversicherungen: Eine ökonomische Analyse*. Université de Lausanne, cahiers de recherches économiques no 9404.
- Ungern-Sternberg, T. v. (2002). *Gebäudeversicherung in Europa – Die Grenzen des Wettbewerbs*. Bern: Haupt.
- Ungern-Sternberg, T. v. (2005). Staatseingriffe im Markt für Versicherung gegen Naturkatastrophen. *11*(4), pp. 123-138.
- Vereinigung Kantonalen Gebäudeversicherungen. (2018). *Solidarität schafft Sicherheit*.
- Wettbewerbskommission. (2014). Vorabklärung betreffend Eignerstrategie Energie Wasser Bern (ewb) wegen allenfalls unzulässiger Verhaltensweise. *Recht und Politik des Wettbewerbs*(1), pp. 79-109.
- Wettbewerbskommission. (2014). Vorabklärung betreffend Eignerstrategie Energie Wasser Bern (ewb) wegen allenfalls unzulässiger Verhaltensweise. *Recht und Politik des Wettbewerbs*, pp. 79-109.
- Ziegler, A. R. (2017). *Internationales Wirtschaftsrecht*. Bern: Stämpfli Verlag.