



Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Question Boschung Bruno / Chardonnens Jean-Daniel
**Entreprises appartenant majoritairement à l'Etat en
concurrence avec le secteur privé**

2021-CE-142

I. Question

A la suite des amendes infligées par l'Office fédéral de l'énergie (OFEN) aux dirigeants du Groupe E en raison d'une utilisation abusive de données relatives au monopole et des enquêtes subséquentes menées par la Commission de la concurrence (ComCo), le monde politique, y compris dans d'autres cantons, est de plus en plus préoccupé par le développement des entreprises appartenant majoritairement à l'Etat. Dans le canton de Fribourg, il est possible de mentionner dans ce contexte la stratégie du Groupe E ou de Gruyère Energie SA (GESA), qui consiste à offrir tous les services sous un seul nom. L'annonce de la direction du Groupe E de vouloir assurer le développement de l'entreprise en créant et en intégrant de nouvelles prestations soulève également des questions. Par cet instrument parlementaire, nous prions le Conseil d'Etat de se prononcer sur les questions suivantes :

1. L'Association suisse et liechtensteinoise de la technique du bâtiment suissetec a démontré sur la base de plusieurs cas dans toute la Suisse que l'utilisation abusive de données issues d'une position monopolistique constitue une pratique courante. A cet égard, la condamnation des employés de Groupe E prouve que cette problématique existe également dans le canton de Fribourg. Comment le Conseil d'Etat, en tant qu'actionnaire principal de Groupe E, se positionne-t-il, en termes généraux, face à une telle utilisation abusive de données monopolistiques ?
2. Les entreprises appartenant majoritairement à l'Etat exercent une pression croissante sur les entreprises privées par le biais d'acquisitions (achats d'entreprises) et, dans certains cas, les évincent complètement du marché. Comment le Conseil d'Etat se positionne-t-il globalement par rapport au fait que les entreprises détenues majoritairement par les collectivités publiques sont de plus en plus en concurrence avec les entreprises entièrement privées, favorisant ainsi une tendance sous-jacente vers l'étatisation progressive de secteurs économiques privés ?
3. Le Conseil d'Etat partage-t-il l'avis selon lequel la maximisation des profits, liée à l'expansion d'entreprises appartenant majoritairement à l'Etat dans des secteurs économiques privés, ne correspond pas aux missions de l'Etat ?
4. Selon le Conseil d'Etat, est-il normal que des entreprises telles que par exemple Groupe E se positionnent comme interlocutrices pour toutes les questions ayant trait aux bâtiments (système du prestataire unique), concurrençant ainsi directement les entreprises privées ?

5. Quelle est la position du Conseil d'Etat sur la définition d'une stratégie de propriétaire pour les entreprises appartenant aux collectivités publiques ? Quelles sont, selon le Conseil d'Etat, les domaines d'activité qui relèvent de manière incontestable des missions des entreprises publiques, et lesquelles ne le sont pas ?
6. Quelles possibilités le Conseil d'Etat perçoit-il pour faire évoluer cette tendance vers une situation acceptable pour toutes les parties concernées, selon l'exigence des conditions de concurrence équitables pour les prestataires ?
7. Est-il dans l'intérêt du Conseil d'Etat que les entreprises énergétiques appartenant majoritairement à l'Etat proposent de manière intense des prestations en dehors de leur domaine d'activité principal (approvisionnement en énergie), alors qu'il existe à cet effet une offre importante et entièrement suffisante de PME déjà actives ?
8. Le Conseil d'Etat partage-t-il la préoccupation des auteurs de la question parlementaire selon laquelle des procédures telles que celle mentionnée en préambule contre des entreprises appartenant majoritairement à l'Etat représentent un risque réputationnel pour le canton en tant que propriétaire ?
9. Le Conseil d'Etat partage-t-il la préoccupation des auteurs de la question selon laquelle l'évolution actuelle, marquée par l'extension des domaines d'activité des pouvoirs publics, affaiblit les PME, véritable colonne vertébrale de l'économie et de la société ou, dans le pire des cas, les évince même du marché (emplois, places de formation, contribuables, prestataires de services, etc.) ?
10. Comment le Conseil d'Etat évalue-t-il le conflit d'objectifs lié au fait qu'une entreprise identique a la mission de garantir l'approvisionnement en énergie et se positionne en même temps comme prestataire unique pour mettre en œuvre la stratégie énergétique (intérêt à vendre de l'électricité tout en proposant une offre de conseil en matière d'économie d'électricité) ?
11. Comment le Conseil d'Etat considère-t-il le fait que les entreprises publiques, dans leur fonction d'émetteurs d'autorisations, d'autorités de contrôle et de fournisseurs d'énergie, proposent désormais également des installations ainsi que leur mise en œuvre auprès des clients finaux ?

20 avril 2021

II. Réponse du Conseil d'Etat

A titre liminaire, et avant de répondre spécifiquement aux questions énumérées ci-dessous, le Conseil d'Etat tient à rappeler brièvement les conditions-cadres qui déterminent l'activité commerciale de Groupe E. Les Entreprises Electriques Fribourgeoises, auxquelles a succédé Groupe E, ont été fondées par l'Etat de Fribourg en 1915. Jusqu'à la libéralisation partielle du marché de l'électricité, intervenue en Suisse en 2009, les principales activités de l'entreprise, à savoir la production et la distribution d'électricité, faisaient l'objet d'un monopole naturel. A la suite de la première étape d'ouverture du marché, le monopole régulé concerne actuellement encore l'exploitation des réseaux et la fourniture d'électricité à des clients dont la consommation est inférieure à 100 000 kWh par année. Toutes les autres activités sont opérées sur des marchés en concurrence. Par ailleurs, le Conseil fédéral a décidé, le 3 avril 2020, d'ouvrir complètement le marché de l'électricité suisse. Dans cette perspective, une modification de la loi sur l'approvisionnement en électricité (LApEl) est actuellement en cours d'élaboration. En cas

d'adoption de la nouvelle loi par les Chambres fédérales, le monopole qui régit aujourd'hui encore l'approvisionnement en électricité des ménages et des petites entreprises est ainsi appelé à disparaître. Dans ce contexte, le Conseil d'Etat estime qu'il appartient à Groupe E d'assurer la pérennité de ses activités et de préserver ses places de travail dans le canton de Fribourg.

En outre, il est utile de rappeler que Groupe E fait face à la concurrence de la part d'autres entreprises d'électricité suisses et étrangères. Certaines de ces entreprises sont également en main des pouvoirs publics des cantons, comme c'est le cas par exemple du groupe BKW, dont la majorité du capital est détenue par le canton de Berne, et de Romande Energie, dont les actionnaires principaux sont le canton de Vaud et les communes vaudoises. Dans la perspective de la libéralisation complète du marché de l'électricité, ces entreprises sont déjà implantées dans le canton de Fribourg et essaient de gagner des parts de marché supplémentaires. En d'autres termes, si Groupe E devait renoncer à un certain positionnement, en limitant par exemple l'activité commerciale à la fourniture d'électricité, comme le suggèrent les auteurs de l'instrument parlementaire, la place serait rapidement occupée par d'autres groupes énergétiques. Un tel scénario n'apporterait aucune plus-value aux entreprises privées du canton actives dans le domaine de l'énergie et irait, de manière générale, au détriment de l'intérêt du canton, en termes notamment de création de valeur ajoutée et de places de travail.

En lien avec les questions soulevées, il convient enfin de préciser que les activités de Groupe E relevant aujourd'hui encore du monopole ne soutiennent pas celles opérées sur le marché libre, qu'elles résultent de l'approvisionnement en électricité ou d'autres activités plus récentes. Les subventionnements croisés n'ont pas cours au sein du Groupe E. Dans ce sens, la question de la concurrence exercée par le groupe vis-à-vis des entreprises privées du canton doit être évaluée de manière nuancée. En effet, les activités opérées sur le marché non réglementé sont proposées aux conditions de celui-ci, en conformité avec les dispositions légales visant à garantir la libre concurrence. La loi fédérale contre la concurrence déloyale (LCD) détermine ainsi que tout comportement ou pratique commerciale qui est trompeur ou qui contrevient de toute autre manière aux règles de la bonne foi et qui influe sur les rapports entre concurrents ou entre fournisseurs et clients est déloyal et illicite. Selon les dispositions de la LCD, les entreprises qui s'estimeraient lésées par un acte de concurrence déloyale ont la possibilité d'agir en cessation ou en réparation.

Sur la base de ces observations préliminaires, le Conseil d'Etat est en mesure de répondre comme suit aux questions soulevées :

- 1. L'Association suisse et liechtensteinoise de la technique du bâtiment suissetec a démontré sur la base de plusieurs cas dans toute la Suisse que l'utilisation abusive de données issues d'une position monopolistique constitue une pratique courante. A cet égard, la condamnation des employés de Groupe E prouve que cette problématique existe également dans le canton de Fribourg. Comment le Conseil d'Etat, en tant qu'actionnaire principal de Groupe E, se positionne-t-il, en termes généraux, face à une telle utilisation abusive de données monopolistiques ?*

Le 27 octobre 2020, des collaborateurs de Groupe E ont effectivement été punis à des amendes par l'Office fédéral de l'énergie (OFEN), pour avoir contrevenu à l'article 10 de la LApEI, lequel dispose que les informations économiques sensibles obtenues dans le cadre de l'exploitation des réseaux électriques ne doivent pas être utilisées dans d'autres secteurs d'activité par les entreprises d'approvisionnement en électricité. Sur la base d'une dénonciation de suissetec de février 2019,

il était reproché au Groupe E d'avoir ajouté un encart au-bas des factures d'électricité. Celui-ci invitait les clients à visiter le site en ligne du groupe (e-shop), vendant notamment des produits d'électroménager. Selon les informations dont dispose le Conseil d'Etat, Groupe E a pris des mesures afin qu'une telle infraction ne se produise plus, notamment en sensibilisant les personnes concernées par des campagnes de promotion à la problématique de la séparation des données. Le Conseil d'Etat constate que la situation, justement relevée par suissetec, s'est produite à une seule reprise. Il n'est donc pas possible d'en faire une généralité. Dans ce sens, le Conseil d'Etat ne peut constater un abus de la part de l'entreprise. Par ailleurs, le Groupe E est lié au droit applicable en matière de protection des données.

2. *Les entreprises appartenant majoritairement à l'Etat exercent une pression croissante sur les entreprises privées par le biais d'acquisitions (achats d'entreprises) et, dans certains cas, les évincent complètement du marché. Comment le Conseil d'Etat se positionne-t-il globalement par rapport au fait que les entreprises détenues majoritairement par les collectivités publiques sont de plus en plus en concurrence avec les entreprises entièrement privées, favorisant ainsi une tendance sous-jacente vers l'étatisation progressive de secteurs économiques privés ?*

Le Conseil d'Etat est conscient du fait que, dans certains cas, les activités commerciales d'entreprises appartenant majoritairement aux collectivités publiques peuvent être perçues de manière critique par les acteurs du secteur privé. Ce phénomène n'est ni nouveau, ni limité au canton de Fribourg, comme en témoignent les débats périodiques sur la délimitation des domaines d'activité d'entreprises telles que Swisscom, la Poste ou les CFF. Cela dit, le Conseil d'Etat estime que ces reproches sont souvent sans véritable fondement ou démonstration d'une concurrence déloyale au sens de la loi. En effet, les entreprises du secteur privé ne peuvent généralement prétendre être pénalisées. Dans certains domaines, par exemple pour les installations de chauffage, elles peinent même à répondre à la demande du marché. En ce qui concerne les acquisitions, le Conseil d'Etat tient à rappeler qu'il n'entend pas s'impliquer dans la gestion opérationnelle des entreprises appartenant à l'Etat de Fribourg, en particulier dans une situation où les règles du marché sont bien établies. Comme indiqué plus haut, il estime par ailleurs que le positionnement de ces entreprises sur le marché doit être évalué sous un angle plus large, en tenant notamment compte de la concurrence suisse et étrangère à laquelle elles sont soumises. Par rapport à ce point, le Conseil d'Etat souligne qu'il est essentiel pour le canton de Fribourg de disposer d'acteurs économiques forts et compétitifs, notamment dans des domaines d'importance stratégique, tels que l'approvisionnement en énergie et la mobilité.

3. *Le Conseil d'Etat partage-t-il l'avis selon lequel la maximisation des profits, liée à l'expansion d'entreprises appartenant majoritairement à l'Etat dans des secteurs économiques privés, ne correspond pas aux missions de l'Etat ?*

Le Conseil d'Etat estime que la question des bénéfices doit être analysée de manière plus nuancée. De manière générale, il convient de rappeler que les entreprises appartenant majoritairement à l'Etat doivent également poursuivre des objectifs en termes de rentabilité, ceci afin de garantir leur pérennité et de financer par leurs propres moyens les investissements nécessaires à leur positionnement sur le marché. Par rapport plus spécifiquement au secteur énergétique, on constate un accroissement de l'activité commerciale en lien avec la concrétisation des objectifs de politique énergétique et de politique climatique. Ce développement du marché, notamment dans le domaine du bâtiment, bénéficie autant à Groupe E qu'aux entreprises privées actives dans le secteur. Il participe par ailleurs à l'atteinte des objectifs stratégiques du canton en matière de politique

énergétique et climatique, dans la mesure où il permet d'utiliser de manière plus conséquente les ressources énergétiques régionales.

4. *Selon le Conseil d'Etat, est-il normal que des entreprises telles que par exemple Groupe E se positionnent comme interlocutrices pour toutes les questions ayant trait aux bâtiments (système du prestataire unique), concurrençant ainsi directement les entreprises privées ?*

Par rapport à l'élargissement de l'offre de Groupe E à d'autres prestations que la production et la distribution d'électricité, il est utile de rappeler que ce développement répond en premier lieu à l'évolution du marché, qui est demandeur de solutions énergétiques complètes et proposées par un partenaire unique. Il en va ainsi en particulier dans le domaine du chauffage, de la ventilation, de la climatisation, des installations électriques, de la domotique et de la mobilité électrique. Dans ces marchés, et spécialement en présence de projets d'envergure, Groupe E est régulièrement en concurrence non pas avec des PME fribourgeoises, mais avec de grands groupes suisses, voire européens. Si Groupe E n'y était pas présent, il s'agirait in fine de parts de marché et de travail qui échapperaient au canton. Partant de ces constats, le Conseil d'Etat estime que la mission d'intérêt public octroyée à Groupe E doit être perçue dans une globalité, et non pas uniquement sur un secteur particulier. L'ouverture des marchés a aussi des conséquences sur les activités de Groupe E et si l'entreprise ne pouvait diversifier ses domaines d'activité, elle perdrait manifestement son positionnement par rapport à ses concurrentes suisses et étrangères. Une limitation stricte des activités de Groupe E à la production et à la distribution d'électricité, selon le mandat historique de l'entreprise, serait donc contre-productive aux yeux du Conseil d'Etat. Par ailleurs, Groupe E soustraite une partie de ses prestations à des entreprises privées, ce qui permet de développer des projets de grande importance avec une participation satisfaisante de l'ensemble des acteurs.

5. *Quelle est la position du Conseil d'Etat sur la définition d'une stratégie de propriétaire pour les entreprises appartenant aux collectivités publiques ? Quelles sont, selon le Conseil d'Etat, les domaines d'activité qui relèvent de manière incontestable des missions des entreprises publiques, et lesquelles ne le sont pas ?*

Au vu de ce qui précède, le Conseil d'Etat estime que la situation actuelle ne démontre pas un réel problème de fond. Dans ce sens, il n'y a pas lieu de modifier la stratégie de propriétaire qui est actuellement appliquée aux entreprises appartenant majoritairement à l'Etat. Dans le domaine de l'énergie, cette stratégie permet notamment de garantir que les activités de l'entreprise soient compatibles, de manière globale, avec les objectifs de la politique énergétique du canton. En outre, la stratégie fait mention du rôle que Groupe E doit jouer en faveur du développement de l'économie fribourgeoise. Sur cette base, le Conseil d'Etat aurait la possibilité d'intervenir en cas de dysfonctionnement majeur.

6. *Quelles possibilités le Conseil d'Etat perçoit-il pour faire évoluer cette tendance vers une situation acceptable pour toutes les parties concernées, selon l'exigence des conditions de concurrence équitables pour les prestataires ?*

Comme indiqué ci-dessus, la stratégie de propriétaire permet au Conseil d'Etat d'intervenir si l'offre des entreprises appartenant majoritairement à l'Etat devait entraîner des perturbations du marché. Il estime toutefois que tel n'est pas le cas à l'heure actuelle.

7. *Est-il dans l'intérêt du Conseil d'Etat que les entreprises énergétiques appartenant majoritairement à l'Etat proposent de manière intense des prestations en dehors de leur domaine d'activité principal (approvisionnement en énergie), alors qu'il existe à cet effet une offre importante et entièrement suffisante de PME déjà actives ?*

Au vu de l'évolution du marché énergétique et des demandes des clients, une distinction stricte entre les activités relevant des activités « classiques » de l'entreprise, à savoir la production et distribution d'électricité, et d'autres prestations plus récentes ne correspond pas à la réalité du terrain. A l'instar de ses concurrents d'autres cantons ou de l'étranger, Groupe E se doit de proposer des solutions énergétiques complètes. Grâce à cette approche, l'entreprise se voit adjudger des travaux convoités par d'autres groupes et qui contribuent au développement économique du canton, notamment en créant des places de travail et en formant du personnel qualifié. Il est dans l'intérêt de l'Etat de pouvoir disposer d'entreprises fortes qui agissent en bonne concurrence avec le marché et, par cette situation, contribuent au développement économique du canton.

8. *Le Conseil d'Etat partage-t-il la préoccupation des auteurs de la question parlementaire selon laquelle des procédures telles que celle mentionnée en préambule contre des entreprises appartenant majoritairement à l'Etat représentent un risque réputationnel pour le canton en tant que propriétaire ?*

Dans la mesure où il s'agit d'un cas isolé, le Conseil d'Etat ne perçoit pas de risque réputationnel pour le canton. Il est par ailleurs confiant que les mesures prises par la direction de Groupe E à la suite de la procédure permettront à l'avenir d'éviter ce type de situation.

9. *Le Conseil d'Etat partage-t-il la préoccupation des auteurs de la question selon laquelle l'évolution actuelle, marquée par l'extension des domaines d'activité des pouvoirs publics, affaiblit les PME, véritable colonne vertébrale de l'économie et de la société ou, dans le pire des cas, les évince même du marché (emplois, places de formation, contribuables, prestataires de services, etc.) ?*

Comme indiqué dans la réponse aux questions 4 et 7, le Conseil d'Etat estime que la question du positionnement des entreprises appartenant majoritairement à l'Etat doit être abordée sous un angle plus large, en tenant compte de la pression concurrentielle exercée par les autres acteurs présents sur le marché.

10. *Comment le Conseil d'Etat évalue-t-il le conflit d'objectifs lié au fait qu'une entreprise identique a la mission de garantir l'approvisionnement en énergie et se positionne en même temps comme prestataire unique pour mettre en œuvre la stratégie énergétique (intérêt à vendre de l'électricité tout en proposant une offre de conseil en matière d'économie d'électricité) ?*

Le Conseil d'Etat ne perçoit pas de conflit d'objectifs en lien avec ces différentes prestations de Groupe E. Au vu de l'évolution du marché et des objectifs de la politique énergétique, une entreprise d'électricité ne pourra pas répondre aux exigences légales lui conférant la compétence d'assurer la sécurité de l'approvisionnement en s'occupant uniquement de la production et de la distribution d'électricité. En répondant aux demandes du marché, dans le domaine notamment des énergies renouvelables, Groupe E participe sensiblement à l'atteinte des objectifs en matière de politique énergétique du canton.

11. Comment le Conseil d'Etat considère-t-il le fait que les entreprises publiques, dans leur fonction d'émetteurs d'autorisations, d'autorités de contrôle et de fournisseurs d'énergie, proposent désormais également des installations ainsi que leur mise en œuvre auprès des clients finaux ?

Voir les réponses aux questions 4, 7 et 10.

21 juin 2021