

VOTATION DU 26 SEPTEMBRE 1976

INITIATIVE DE LA VPOD

DOCUMENTATION

COMITE ROMAND CONTRE L'ETATISATION DE L'ASSURANCE R.C. AUTOMOBILE
CASE POSTALE 213 1211 GENEVE 3

TABLE DES MATIERES

	<u>Pages</u>
1. <u>GENERALITES</u>	1
2. <u>L'INITIATIVE POPULAIRE</u>	
2.1. Lancement et dépôt de l'initiative	2
2.2. Objectifs des auteurs de l'initiative	5
2.3. Défense des consommateurs ou idéologie?	9
3. <u>L'ASSURANCE R.C. DES VEHICULES A MOTEUR EN SUISSE</u>	
3.1. Bases juridiques	10
3.2. L'objectif primordial du législateur	11
3.3. Les assureurs R.C. auto en Suisse	12
3.4. <u>L'EVOLUTION DANS LES 15 DERNIERES ANNEES</u>	
3.4.1. L'importance économique de l'assurance responsabilité civile des véhicules automobiles	15
3.4.2 L'évolution de la structure du tarif et des primes	15
3.4.3 L'évolution du niveau des primes	16
4. <u>LES AUTORITES ET L'ORGANISATION DE LA R.C. AUTOS</u>	18
4.1. Le rapport du groupe d'étude	19
4.2. Le rapport de la Commission des cartels	21
4.3. Le projet de nouvelle loi sur la surveillance des institutions d'assurance	22
4.4. Initiative de la VPOD: le message du Conseil fédéral	24
4.5. Les débats parlementaires	25
5. <u>LE MODE DE CALCUL DES PRIMES</u>	27
5.1. Le calcul prospectif	27
5.2. Le calcul rétrospectif portant sur toute la branche	28
5.3. Le calcul rétrospectif individuel par compagnie	29
5.4. Les effets du mode de calcul	29
5.5. Le calcul des primes illustré par l'exemple du tarif 1976 pour les voitures de tourisme	29
6. <u>PROBLEMES SPECIAUX</u>	
6.1. Marge de frais et de bénéfice	32
6.2. Les réserves	32
6.3. La participation du public au contrôle des primes	34
7. <u>CONCLUSIONS</u>	36

1. GENERALITES

Texte de
l'initiative

Le 11 avril 1972, la Fédération Suisse du Personnel des Services Publics (VPOD) déposait en Chancellerie les 62'537 signatures appuyant son initiative visant à étatiser l'assurance responsabilité civile des véhicules à moteur et des cycles :

"Les citoyennes et citoyens suisses soussignés, aptes à voter, demandent, par la voie d'une initiative populaire, rédigée de toutes pièces, que les dispositions ci-après soient introduites dans la Constitution fédérale :

Art. 37 bis, 3e al.

3) *La Confédération instituera, par la voie de la législation, une assurance fédérale pour la couverture de la responsabilité civile des détenteurs de véhicules à moteur et de cycles."*

Un contexte
bien déterminé

Un petit retour en arrière s'impose, si l'on veut comprendre le lancement de cette initiative. D'abord, en été 1971, l'annonce d'une sensible augmentation des primes de l'assurance RC. (18 % - au 1er janvier 1972) avait suscité des réactions très négatives dans l'opinion publique. D'autre part, les élections fédérales étaient fort proches (automne 1971). Il était dès lors inévitable que certaines organisations para-politiques cherchent à exploiter une telle occasion, la VPOD tout particulièrement, laquelle est fondamentalement hostile à l'économie privée.

L'avis des
experts

Mais, surpris par l'ampleur de cette augmentation des primes, le Conseil fédéral, en été 1971 déjà, avait désigné une commission d'experts et l'avait chargée d'examiner l'ensemble du problème posé par l'assurance responsabilité civile des véhicules automobiles. En outre, le 10 novembre 1971, il chargeait la commission suisse des cartels d'examiner les conditions de concurrence et la politique des primes des compagnies d'assurance. Les deux commissions concluaient, dans leurs rapports, qu'il n'y avait aucune raison de modifier le système actuel de l'assurance responsabilité civile des véhicules automobiles. En particulier, les deux commissions rejetaient toute idée d'étatisation de cette branche d'assurance, quelle que soit sa forme. Surtout, ces deux commissions soulignaient que l'augmentation des primes était effectivement nécessaire et que la marge de bénéfice des compagnies était beaucoup plus réduite qu'on ne l'imaginait généralement (3 %).

Rejet par les
autorités et
le parlement

Les propres recherches du Conseil fédéral confirmaient ces résultats. C'est pourquoi le gouvernement proposait, dans son message du 9 décembre 1974, le rejet de cette initiative, sans contreprojet. Le parlement donnait suite à cette proposition par une majorité nette (Conseil national: 110 voix contre 32; Conseil des Etats: 37 contre 0).

2. L'INITIATIVE POPULAIRE

2.1 Lancement et dépôt de l'initiative

Augmentation
des tarifs

Le 22 juillet 1971, le "Touring", organe officiel du Touring Club Suisse (TCS), publiait un article, sous le titre "Neue Prämien um 20 - 25 % höher?", dans lequel il attaquait les assureurs des véhicules automobiles réunis dans la Conférence des directeurs-accidents (CDA) et leurs méthodes de calcul des tarifs. Cette attaque eut un grand retentissement dans l'opinion publique.

Le 30 août 1971, la CDA déposait une proposition de tarif auprès du Bureau fédéral des assurances (BFA), laquelle prévoyait une augmentation moyenne de 18 %, dès le 1er janvier 1972, sur la prime responsabilité civile pour voitures de tourisme. Le jour suivant, lors de deux conférences de presse à Zurich et à Lausanne, cette proposition était justifiée auprès du public. En particulier, les bases de tarif et méthodes de calculs étaient présentées dans tous les détails. Cet effort d'information exceptionnel dénote un évident souci de "transparence" à l'égard de l'opinion publique.

Le 14 septembre 1971, le Bureau fédéral des assurances approuvait les nouveaux tarifs qui, d'ailleurs, étaient également acceptés par les sociétés ne faisant pas partie de la CDA.

Motivation des
auteurs de
l'initiative

Le 1er octobre 1971, la direction de la VPOD décidait de lancer une initiative constitutionnelle visant à donner à la Confédération la compétence d'instaurer sa propre institution d'assurance responsabilité civile.

Sur les listes de signatures, les raisons invoquées par les promoteurs pour motiver leur initiative étaient les suivantes :

- *La loi oblige chaque détenteur de véhicules automobiles ou de cycles à conclure une assurance responsabilité civile. Cette assurance obligatoire est exploitée par des compagnies privées. Par cette législation, la Confédération procure donc aux compagnies d'assurances privées des affaires considérables. Et il est anormal*

que ces compagnies puissent tirer de pareils profits de l'obligation qui est faite aux salariés de s'assurer.

- En une année, les compagnies d'assurances, dont la plupart sont réunies dans le "cartel" qu'est la CDA, ont augmenté les primes pour l'assurance responsabilité civile de 28 % (10 % à partir du 1er janvier 1971 et 18 % à partir du 1er janvier 1972).
- La façon dont ces pourcentages ont été calculés est inconnue. Le public n'a aucun droit de regard sur les chiffres utilisés pour les calculations. Le Bureau fédéral des assurances (BFA), qui est l'organe de surveillance, devrait protéger autant les compagnies d'assurances que les consommateurs. Mais cet office a satisfait beaucoup trop facilement les demandes des compagnies d'assurance.
- Pour toutes ces raisons, une assurance obligatoire devrait être gérée par la Confédération. De même que pour la Caisse nationale suisse d'assurance en cas d'accidents (CNA), institution que personne ne pourrait imaginer en mains privées, la Confédération doit maintenant créer une assurance responsabilité civile des véhicules automobiles et cycles. L'assuré et le citoyen auraient tout à y gagner. C'est précisément cet objectif que la Fédération suisse du personnel des services publics (VPOD) désire atteindre avec son initiative.

Monopole ou concurrence?

L'initiative populaire préconise la création par l'Etat d'un établissement qui serait soit détenteur d'un monopole, soit en concurrence directe avec les compagnies privées. Mais, elle laisse au législateur le soin d'en fixer le statut. Les auteurs de cette initiative ne se sont exprimés que d'une manière très vague sur ce point, pourtant essentiel.

Par exemple, dans une brochure qui a été distribuée à l'occasion de la récolte des signatures, les variantes suivantes ont été proposées :

- Remplacement du "cartel de la CDA" par un monopole d'Etat (dans la mesure où c'est la CDA - et non les compagnies d'assurances - qui a la responsabilité de fixer le tarif des primes).
- Une assurance d'Etat qui entrerait en concurrence directe avec les assurances privées, afin que les citoyens (obligés de s'assurer) ne soient plus soumis à l'arbitraire de primes surfaites, décidées au sein du "cartel de la CDA".
- L'encaissement de la prime de base par une augmentation du prix de l'essence, afin d'assurer une meilleure péréquation entre les détenteurs de véhicules à moteur (proportionnellement, donc, au kilométrage parcouru et à la puissance du véhicule).

Un atout
électoral

La VPOD avait manifestement pour objectif, afin d'en tirer profit lors des élections fédérales, de terminer la récolte des signatures le plus rapidement possible. Le 14 octobre, déjà, la VPOD lançait donc son action de récolte des signatures.

Pour sa part, quelques jours auparavant, le comité central de l'Arbeiter Touring Bund (ATB), organisation proche de la VPOD, avait décidé de soutenir toutes les tentatives visant à l'étatisation de l'assurance responsabilité civile des véhicules automobiles.

Le 10 octobre 1971, le comité central du Parti suisse du travail (PSDT) avait pris une décision semblable. De même, à fin octobre, le comité fédéral de l'Union syndicale suisse (USS) décidait d'apporter son appui à l'initiative de la VPOD.

Refus des
clubs
automobiles

En revanche, l'Automobile-Club suisse (ACS) adoptait une attitude négative. En ce qui concerne le TCS, il ne s'est alors pas officiellement prononcé sur l'initiative, bien que son hebdomadaire ait été le premier à s'élever contre les augmentations de primes. Ce n'est qu'à fin avril 1972, c'est-à-dire une fois l'initiative déposée, que le Touring, organe officiel du TCS, a relevé le caractère politique de l'initiative de la VPOD, ajoutant qu'il restait encore à prouver que l'étatisation soit vraiment la solution la plus économique pour l'assuré.

Nombre de
signatures

Le 11 avril 1972, l'initiative était déposée à la Chancellerie fédérale, munie de 62'537 signatures valables. C'est peu. Il faut cependant relever qu'en raison de l'extrême précipitation qui avait présidé au lancement de cette initiative 21'340 signatures supplémentaires ne purent être déposées que sous forme de pétition. En effet, le comité promoteur avait oublié (comme la loi l'exige) de joindre le texte allemand de l'initiative aux listes de signatures destinées à la Suisse romande et au Tessin.

Commentaires
de presse

M. Jan Etter, à l'époque responsable des affaires fédérales à la rédaction du "Luzerner Tagblatt", signait, le 12 avril, un commentaire assez sévère, qui résume fort bien les réticences exprimées par nombre d'observateurs :

"Une affaire bien fâcheuse. Voilà l'impression que nous retirons de l'initiative RC autos, lancée par la VPOD l'automne passé, à grand renfort de publicité, et qui vient d'être déposée.
Affaire regrettable, étant donné le petit nombre de signatures..."

Affaire doublement regrettable, en raison de la façon désinvolte dont elle a été préparée.... Pourtant, le grand manitou de la VPOD, M. Max Arnold, aujourd'hui ancien conseiller national, devrait tout de même savoir, de même que l'Union syndicale, comment lancer une initiative."

2.2 Objectifs des auteurs de l'initiative

Guérilla anticapitaliste Ce n'était certainement pas un hasard si, parmi les groupements de gauche suisses d'une certaine importance, c'est précisément la VPOD qui, en automne 1971, a lancé une initiative visant à l'étatisation. En effet, depuis longtemps, la direction de ce syndicat (qui compte environ 40'000 membres) avait adopté une politique et une dialectique toujours plus extrémistes. Ainsi, M. Max Arnold, à l'époque secrétaire-directeur de la VPOD (il devait perdre son mandat de conseiller national cet automne-là), avait déclaré lors du congrès de l'Union des PTT, à Davos:

"Les syndicats ne répondent pas à leur raison d'être s'ils se limitent à la guérilla contre les effets du système (capitaliste) existant, au lieu de tenter en même temps de transformer le système" ("Vorwärts" no 37 du 16.9.71).

La RC auto: un prétexte Cette tendance a été confirmée par l'élection du communiste Victor Schiwoff, docteur ès sciences politiques, secrétaire adjoint de la VPOD depuis le 1.11.71. Deux ans plus tard, à l'occasion du congrès de la VPOD (Berne, septembre 1973), le même Schiwoff a qualifié le capitalisme de "système profondément asocial et inhumain".

Il n'y a donc pas de quoi s'étonner que, le 26 novembre 1971, dans les "Schaffhauser Nachrichten", M. Oscar Frey puisse relever :

"...manifestement, la structure des primes n'est qu'un prétexte servant à satisfaire des ambitions politiques fondamentales qui, en fin de compte, n'ont plus aucun rapport avec la protection des consommateurs."

Objectif: étatisation généralisée Lors d'une conférence prononcée en présence du cartel syndical d'Emmenbrücke, en novembre 1971, M. Max Arnold s'est prononcé d'une façon très claire et précise en disant à ses auditeurs que l'initiative de la VPOD était "d'une importance fondamentale, étant donné l'existence d'autres assurances obligatoires" (Zentralschweizer AZ du 25.11.71).

On ne saurait donc s'y tromper. L'objectif de la VPOD est bien l'étatisation progressive de tout le secteur des assurances privées, voire même d'autres branches de l'économie. En l'occurrence, l'augmentation des primes RC n'est qu'un prétexte. Et la VPOD a bien démontré qu'elle raisonne moins en termes de véritable défense des consommateurs (les assurés), comme les clubs automobiles, qu'en termes de renversement de notre système économique et social.

Retombées de
mai 68

A cet égard, on peut mettre en évidence la similitude des thèmes d'argumentation qui caractérise les thèses de la VPOD sur l'assurance RC et celles de l'Union syndicale sur la cogestion. Dans les deux cas, le sujet soumis à l'appréciation populaire donne lieu à une troublante escalade verbale (débouchant toujours sur la volonté affirmée de "renverser le système"). Cette sur-enchère dialectique est incontestablement le résultat des tensions internes que les syndicats ont dû subir après mai 1968 (avec émergence des groupes gauchistes) et lors de la votation sur l'initiative Schwarzenbach (la base avait rejeté les consignes de vote). De fait, la votation sur la participation a bien démontré que le peuple suisse, avec bon sens, se refuse à suivre des slogans aussi éloignés de ses véritables préoccupations.

Après le dépôt:
calme plat

Le dépôt de l'initiative, le 11 avril 1972, lui a encore donné une certaine publicité. Puis, on en n'a plus parlé pendant longtemps. La presse de la VPOD ne s'y est guère intéressée que le 1er novembre 1974, contestant les conclusions du groupe d'études travaillant à cette époque sous la direction du professeur W. Hug. Elle déclarait que l'initiative de la VPOD gardait toute son actualité, parce que le Bureau fédéral des assurances (BFA) n'était nullement en état d'exercer un contrôle efficace sur tout le secteur des assurances.

La VPOD n'est revenue à l'initiative qu'au moment de la publication du message du Conseil fédéral, le 20 février 1975. En dépit des améliorations apportées à l'assurance RC, la direction de ce syndicat conteste formellement les principes du système actuel. Elle considère comme inconcevable qu'une assurance soit déclarée obligatoire par l'Etat, tout en laissant son exploitation à des compagnies recherchant un profit. Dans ces conditions, affirme-t-elle, il ne saurait être question de retirer l'initiative.

Pas de
retrait

Durant les sessions d'été et d'hiver, les deux Chambres de l'Assemblée fédérale ont adopté une position sans équivoque. En effet, le Conseil national a rejeté l'initiative

à une grande majorité, tandis que le Conseil des Etats l'a rejetée à l'unanimité. La VPOD est toutefois restée sur ses positions :

"Lors de sa séance du 7 mars 1975, la direction de la VPOD a pris connaissance de l'attitude négative du Conseil fédéral quant à l'initiative en faveur d'une assurance fédérale de la responsabilité des véhicules à moteur et des cycles. La direction a relevé à cette occasion que, sous la pression de l'initiative, une série d'améliorations qui auraient dû intervenir depuis longtemps en faveur des détenteurs de véhicules à moteur avaient été effectuées ou envisagées, telles que la réduction des marges de frais et de bénéfiques, d'environ 31,5 % à - prétendument - 26 % des primes nettes, la prise en considération des intérêts sur les réserves normales pour sinistres, la réduction des réserves exagérées, les intérêts (partiels) sur les primes encaissées, le calcul rétrospectif amélioré et la meilleure information du public, ainsi que la création d'une commission consultative permanente.

"En examinant ces améliorations et ces promesses d'un oeil critique, on constate qu'elles ne sont ni satisfaisantes ni suffisamment sûres. Il est toujours inconcevable que l'Etat déclare une assurance obligatoire tout en abandonnant son exploitation à des compagnies travaillant dans un esprit de profit. Il faudrait au moins créer un établissement concurrentiel d'Etat, sous forme de corporation de droit public.

"Ce point de vue a également été défendu au Conseil national par le secrétaire-directeur, notre collègue Renschler. Mais en vain. La majorité s'est prononcée contre l'initiative de la VPOD. De même, le Conseil des Etats l'a rejetée. Lors de sa séance du 10 avril 1976, la présidence de la Fédération (Verbandsvorstand) s'est prononcée en faveur des considérations et des décisions prises par la direction, en refusant clairement de retirer l'initiative. ("Der öffentliche Dienst, Organ des VPOD", nos 16/17 du 16.4.1976)."

Affirmations
erronées

Au sujet de ce commentaire, relevons simplement que la plupart des améliorations prétendument acquises "sous la

pression de l'initiative" avaient, en fait, été introduites avant le lancement de cette initiative. La limitation des marges de frais et de bénéfices (3 %), la prise en considération des intérêts sur les réserves pour sinistres et sur les primes encaissées, ainsi que l'effort d'information à l'égard du public ne sont donc pas dus à l'intervention de la VPOD, mais bien à la volonté de concertation des compagnies d'assurance.

Affirmation
d'une volonté
politique

En dépit de toutes les améliorations apportées à l'assurance RC et en dépit du très net rejet de son initiative par le Conseil fédéral, les Chambres et les grands clubs automobiles, la VPOD a refusé de s'incliner et de retirer son texte (pourtant muni d'une clause de retrait). Or, la VPOD a renoncé à toute publicité pour expliquer les raisons d'une telle décision.

Cette discrétion, plutôt inhabituelle, souligne bien que la VPOD, en définitive, est moins intéressée par l'amélioration de l'assurance RC que par l'affirmation d'une volonté politique, purement doctrinaire. En guise de confirmation, il est intéressant de relever que, lors de son dernier congrès annuel (Lausanne - juin 1976), à trois mois de la votation sur l'initiative qu'elle avait lancée, aucun orateur et aucun participant n'a jugé utile de mobiliser l'assistance sur le problème de l'assurance RC.

Objectif:
transformer
la société

Toutefois, le secrétaire-directeur de la VPOD, au cours d'un discours-programme prononcé à cette occasion, a tenu des propos sans équivoque quant aux objectifs réels de son syndicat. Walther Renschler a ainsi déclaré :

"Jamais la VPOD n'acceptera de se cantonner dans un rôle stabilisateur au niveau syndical, permettant ainsi, grâce à des mesures individuelles adoptées dans le cadre du système (capitaliste), de faire supporter plus facilement aux travailleurs les défauts inhérents au système capitaliste et, partant, de renforcer la position de la classe dominante et de conserver le système capitaliste. De tout temps, notre fédération a été aussi un instrument de lutte au service de la classe ouvrière, lutte destinée à assurer le bien-être général et la transformation fondamentale de la société." (Zürcher Tages-Anzeiger du 28.6.76).

2.3 Défense des consommateurs ou idéologie?

Leitmotiv
unique

Dans les textes que la VPOD a publiés depuis l'automne 1971, elle n'a guère consacré de place à l'initiative. Mais, dans ses rares commentaires, on trouve comme unique leitmotiv l'affirmation qu'une assurance obligatoire doit être exploitée par la Confédération. Toutefois, la Fédération n'a jamais pu apporter la preuve qu'une assurance d'Etat serait plus avantageuse pour l'automobiliste, ni pourquoi. Quant à la votation du 26 septembre 1976, la VPOD se préoccupe manifestement moins de réduire les primes de l'assurance RC et d'en améliorer le contrôle officiel que d'imposer son idéologie en matière d'économie, fondée sur un capitalisme d'Etat. En fait, elle aimerait enfin pouvoir offrir l'exemple d'une étatisation d'entreprises privées, par le biais de l'assurance RC auto.

Abandon du
principe de la
subsidiarité

C'est donc abandonner le principe de la subsidiarité, selon lequel l'Etat ne saurait se charger d'une activité assumée à la satisfaction générale par l'économie privée. Le Conseil fédéral, le Parlement, les experts et les associations d'usagers de la route (représentantes qualifiées des "consommateurs") sont pourtant d'avis que cette condition est parfaitement remplie par le système actuel (à tel point que le renforcement du contrôle officiel prévu par le récent projet de loi du Conseil fédéral sur la surveillance des assurances privées ne fera qu'entériner la situation actuelle).

L'Etat en
concurrence
avec les
assurances
privées

Ces derniers temps, sentant le climat peu favorable à leur initiative, les promoteurs parlent de plus en plus de l'éventualité d'un établissement d'Etat qui entrerait en concurrence avec les assurances privées. Mais, cet établissement serait confronté aux mêmes problèmes que les compagnies d'assurance existantes et, en outre, ne saurait de toute manière pas échapper aux critiques émises par la VPOD à l'égard de l'ordre actuel. Cet établissement concurrentiel d'Etat n'est donc qu'un argument purement tactique, une façade destinée à rendre les véritables intentions des promoteurs beaucoup plus anodines. Mais il faut rester bien conscient que l'idéologie de la VPOD en matière d'économie n'accepterait le principe d'un tel établissement que comme un premier pas vers l'étatisation complète. La votation peut donc, à juste titre, être qualifiée d'initiative en faveur de l'étatisation.

3. L'ASSURANCE R.C. DES VEHICULES A MOTEUR EN SUISSE

3.1 Bases juridiques

Base constitutionnelle

L'art. 37bis, al. 1 de la Constitution fédérale, introduit en 1921, sert de base constitutionnelle à toutes les prescriptions en matière de véhicules à moteur et de cycles : "La Confédération peut édicter des prescriptions concernant les automobiles et les cycles". Dix ans plus tard, en 1932, la loi fédérale sur la circulation des véhicules automobiles et des cycles (LA) est entrée en vigueur.

Base légale

En 1960, la LA a été remplacée par la loi fédérale sur la circulation routière (LCR) qui, à quelques modifications près, est toujours en vigueur (les dernières modifications sont entrées en vigueur au 1.1.1976). Les questions de responsabilité civile et d'assurance sont réglées au titre quatrième de la LCR.

Le chapitre premier (art. 58 à 62 LCR) traite des principes de la responsabilité civile (introduction de la responsabilité causale, etc.).

Le chapitre deuxième (art. 63 à 68 LCR) fixe les exigences en matière d'assurance de la responsabilité civile des véhicules automobiles (aucun véhicule ne peut être mis en circulation sans couverture d'assurance) et régleme la fixation des garanties minimales, l'action directe du lésé contre l'assureur, etc.

Le chapitre troisième (art. 69 à 89 LCR) est consacré à quelques problèmes spéciaux. Y figurent les prescriptions relatives aux cyclistes, dont la responsabilité civile est régie par le Code des obligations, c'est-à-dire en fonction de la faute commise, ce qui n'est pas le cas des détenteurs de véhicules automobiles.

Les entreprises de la branche automobile et les organisateurs de manifestations sportives automobiles ou de cycles sont soumis à des prescriptions particulières en matière d'assurance. Les véhicules étrangers, l'utilisation illicite de véhicules, les auteurs inconnus ou non assurés de dommages, ainsi que les véhicules non assurés font l'objet des art. 74 à 77. L'art. 78 prévoit que les motocyclistes sont tenus de s'assurer contre les accidents dont ils peuvent être victimes en utilisant leur véhicule.

Ordonnance d'exécution

Vu les dispositions de la LCR, le Conseil fédéral a, en novembre 1959, promulgué une ordonnance sur la responsabilité civile et l'assurance en matière de circulation routière (OAV), fréquemment modifiée depuis. Cette ordonnance règle tous les détails ne pouvant pas être introduits dans la loi.

3.2 L'objectif primordial du législateur

Mieux
défendre
le lésé

Cette législation spéciale était inspirée par la volonté de garantir, sur le plan financier, les prétentions des victimes d'accidents de la circulation. Il s'agissait de donner une protection supplémentaire au lésé, grâce à l'assurance obligatoire de la responsabilité civile, à l'action directe des lésés contre les assureurs et à une responsabilité civile plus sévère (le principe de la responsabilité causale remplaçant alors celui de la responsabilité pour faute). La fixation de garanties légales minimales devait également renforcer cette protection supplémentaire (la garantie minimum vient d'être portée à un million de francs en ce qui concerne les voitures de tourisme).

Faire face
aux risques

Sur le plan social, cette législation améliore considérablement la position du lésé, étant donné que le détenteur, par la mise en circulation de son véhicule, crée inévitablement des risques pour les autres usagers. Le détenteur est donc tenu de garantir une protection d'assurance suffisante, afin de pouvoir faire face aux suites, parfois dramatiques, d'un accident.

La R.C.
n'est pas une
assurance
sociale

Etant donné ces conditions particulières, l'assurance RC auto n'a donc rien à voir avec les assurances sociales traditionnelles, telle que l'AVS, destinée à assurer la base d'une prévoyance sociale générale, c'est-à-dire répondre non pas à l'éventualité d'un risque mais bien à des situations ou événements en principe inéluctables (vieillesse, décès), grâce à la solidarité imposée à l'ensemble des assurés.

Certains cantons avaient déclaré obligatoire l'assurance RC auto, avant même l'entrée en vigueur de la LA. L'exploitation de cette assurance était confiée à des compagnies privées, comme celle de l'assurance de la responsabilité relative à d'autres risques. En effet, la LA avait adopté cette solution, puisqu'il n'y avait pas de raison d'introduire une assurance d'Etat.

L'assurance R.C.
auto ne consti-
tue pas un cas
spécial

L'argument des auteurs de l'initiative selon lequel "une assurance obligatoire doit être exploitée par l'Etat" n'est donc pas fondé sur la nature de l'assurance RC auto. D'ailleurs, de nombreuses branches d'assurances obligatoires au plan fédéral ou cantonal ont toujours été exploitées par les assureurs privés, p.ex.:

- assurance accidents des travailleurs étrangers à la famille de l'exploitant agricole
- assurance accidents des motocycles
- assurance R.C. des installations atomiques
- assurance R.C. des installations de transport par conduites

- assurance R.C. du détenteur d'un aéronef
- assurance incendie des biens meubles et immeubles dans certains cantons
- assurance accidents des travailleurs non assurés par la CNA (cantons de Genève et du Tessin)
- etc.

Prescriptions
légalés
nombreuses

Dans de nombreux secteurs, il existe des prescriptions légales imposant des obligations aux citoyens, sans que l'Etat crée ses propres exploitations pour en assurer l'application. Ainsi, l'équipement des automobiles est réglementé par de nombreuses prescriptions. Mais, personne ne songerait à exiger de l'Etat - même s'il en impose l'usage - qu'il fabrique lui-même pneus, ceintures de sécurité ou triangles de panne....

3.3 Les assureurs R.C. auto en Suisse

Portefeuille
des 23 assu-
reurs auto

Actuellement, 23 compagnies d'assurance offrent une assurance RC auto dans notre pays. Le tableau ci-dessous reflète la répartition des portefeuilles, selon le dernier rapport du Bureau fédéral des assurances (BFA), relatif à l'année 1974.

Primes encaissées et portefeuilles (en pour-cent) des
compagnies d'assurance exploitant l'assurance R.C. auto
en Suisse
1974

	Primes en milliers de francs	Portefeuille en pour-cent
Winterthur	192'080	23,3
Zürich	170'773	20,7
Bâloise	77'398	9,4
Helvétia	74'439	9,0
Vaudoise	63'832	7,7
Continental	37'930	4,6
Nationale	34'404	4,2
Générale de Berne	30'214	3,7
Alpina	24'981	3,0
Secura	22'081	2,7
Altstadt	20'962	2,5
La Suisse	13'860	1,7
Union Suisse	13'656	1,7
Genevoise	10'518	1,3
Neuchâteloise	9'270	1,1
Alba	8'214	1,0
Fribourgeoise	5'857	0,7
Union IARD	5'256	0,6
Lloyd's	2'832	0,3

	Primes en milliers de francs	Portefeuille en pour-cent
	<hr/>	<hr/>
Northern	2'614	0,3
American Home	1'627	0,2
Nieuw Rotterdam	1'688	0,2
AGF	584	0,1
	<hr/>	<hr/>
	825'070	100,0

Exploitation
d'autres
branches

Comme il ressort des chiffres indiqués ci-dessus, aucune des compagnies mentionnées n'exploite exclusivement la branche de l'assurance R.C. auto. Toutefois, l'importance de celle-ci varie considérablement d'une compagnie à l'autre.

Il est intéressant de relever que toutes les compagnies pour lesquelles l'exploitation de la branche R.C. auto est une activité particulièrement importante, avaient, déjà avant que la VPOD ne lance son initiative, fait des efforts considérables en vue de renforcer le volume des autres branches.

Assureurs auto:
diversification

Cela est particulièrement vrai en ce qui concerne les compagnies dites "outsiders", c'est-à-dire l'Altstadt et la Secura, apparues sur le marché vers la fin des années 50, lesquelles, au cours des premières années, étaient pratiquement de purs assureurs autos. Diverses raisons les ont poussées à la diversification. D'une part, le rendement de l'assurance R.C. auto ne garantit pas, à longue échéance, un équilibre suffisant des affaires. Et l'on sait que les derniers venus sur ce marché ont connu une période initiale difficile, qu'ils n'ont pu surmonter que grâce à l'appui d'importantes sociétés mères. En ce qui concerne la Secura, il s'agit de la Fédération des coopératives Migros et, pour l'Altstadt, de l'un des plus grands assureurs auto des Etats-Unis, le groupe Allstate.

Etablissement
fédéral logé
à la même
enseigne

Un établissement fédéral serait, particulièrement au cours des premières années, confronté aux mêmes difficultés. Bien entendu, il serait possible de faire appel aux contribuables, en vue de subventionner un tel établissement. C'est d'ailleurs ce qui s'était passé pour la Caisse nationale suisse d'assurance en cas d'accidents (CNA), durant des dizaines d'années, en dépit de tous les avantages que représente la gestion d'une telle assurance par rapport à celle de la R.C. Mais, nous y reviendrons plus loin.

Le TCS renonce à créer sa propre assurance R.C.

Dans ce contexte, il est significatif que le TCS, après avoir longtemps envisagé la possibilité de créer sa propre assurance R.C., ait finalement pris une décision négative, bien que ce club dispose sans doute d'une bonne base en matière de capitaux, de "marketing" et de clientèle potentielle (sans parler de ses hebdomadaires). Mieux que toutes les considérations théoriques, ces faits prouvent que les perspectives commerciales de la branche R.C. auto ne sont pas aussi profitables que les auteurs de l'initiative veulent le faire croire.

La CDA

20 des 23 assureurs autos sont rassemblées en une association, la Conférence des Directeurs Accidents (CDA). L'Altstadt, la Secura et la Lloyd's sont les trois seules compagnies non membres. La CDA, fondée en 1922, a pour but "de sauvegarder et de favoriser les intérêts communs des membres dans le domaine des assurances accidents, responsabilité civile et véhicules automobiles", de même que "l'échange d'expériences et d'idées entre ses membres et avec les organisations suisses et étrangères qui poursuivent des buts semblables".

Elle se consacre depuis plusieurs années à l'élaboration des tarifs et des conditions générales uniformes dans l'assurance responsabilité civile des véhicules automobiles. Sans cette coopération et sans les bases techniques communes qu'elle a permis d'assurer, les clubs automobiles n'auraient jamais trouvé de partenaire compétent. La valeur des statistiques communes établies au sein de la CDA n'est, et n'a jamais été contestée. Recouvrant la quasi totalité du marché, elles écartent pratiquement le hasard et livrent des résultats beaucoup plus sûrs que ne le ferait une compagnie déterminée. C'est la raison pour laquelle le législateur désire maintenant accorder à ces statistiques un caractère officiel et déclarer la participation de tous les assureurs en principe obligatoire.

Objectifs des outsiders

La Secura, de même que l'Altstadt, furent fondées, pour contester les connaissances techniques d'assurance acquises depuis des décennies au sein de la CDA et pour offrir aux automobilistes des primes inférieures.

Malgré leurs efforts, elles n'y sont pas parvenues. Cela prouve, une fois de plus, que le produit "responsabilité civile" des véhicules à moteur n'est pas aussi profitable qu'on l'imagine généralement. Ainsi, le projet de loi du Conseil fédéral sur la surveillance des assurances privées prévoit de maintenir la marge de bénéfice des compagnies à 3 % de leur chiffre d'affaires (c'est leur marge actuelle, vérifiée par les experts).

Le calcul des primes responsabilité civile est essentiellement un calcul du coût des accidents de la circulation. Une assurance étatisée n'échapperait pas à cette contrainte fondamentale.

3.4. L'EVOLUTION DANS LES 15 DERNIERES ANNEES

3.4.1 L'importance économique de l'assurance responsabilité civile des véhicules automobiles

Motorisation
de masse

L'importance économique de l'assurance responsabilité civile des véhicules automobiles s'est notablement accrue dans les dernières années. La motorisation générale, progressive mais très rapide, multiplia le nombre des détenteurs de voiture, donc des assurés.

Dans notre pays, nous ne comptons que 600'000 véhicules automobiles en 1960. Mais il y en avait plus d'un million en 1965. Et le chiffre de 1,5 million fut dépassé en 1970. Aujourd'hui, nous approchons les deux millions. Ces chiffres s'entendent sans les motocycles légers.

Volume
d'affaires
des
compagnies

Durant la même période, le volume d'affaires des assureurs responsabilité civile des véhicules automobiles s'est, bien sûr, accru en conséquence. Si l'encaissement des primes représentait encore 250 millions en 1960, il s'établissait déjà à 410 millions en 1965. Et les primes totales s'élevaient à 520 millions en 1970 pour atteindre 830 millions de francs en 1974. Une comparaison de l'évolution du nombre des véhicules avec celle du volume des primes montre ainsi que les deux grandeurs ont plus que triplé.

3.4.2 L'évolution de la structure du tarif et des primes

La LCR
une nouvelle
structure du
tarif et des
primes

La structure actuelle du tarif et des primes remonte, dans les grandes lignes, à 1960, année où est entrée en vigueur la nouvelle loi sur la circulation routière (LCR). La CDA saisit cette occasion pour moderniser toute la structure du tarif et le système de calcul des primes. L'actuelle répartition des véhicules en différentes classes de risques remonte essentiellement à cette réorganisation. C'est également depuis 1960 qu'est établie la statistique commune de la CDA. Les années suivantes, on nuança encore les tarifs, afin d'obtenir des primes mieux adaptées à la diversité des risques. Ainsi, le risque subjectif (comportement de chaque conducteur) prit une importance toujours plus grande. L'introduction du malus et l'extension du système des franchises renforcèrent l'allégement des primes en faveur du détenteur sans accident. La tarification rétrospective fut introduite en 1969/70. Et, depuis 1971,

les intérêts sur les réserves pour sinistres à régler et sur une partie des primes encaissées sont introduits dans le calcul.

3.4.3 L'évolution du niveau des primes

Les primes n'ont pas toujours augmenté

Le tableau ci-après (évolution des primes de base pour les voitures de tourisme) démontre clairement que, contrairement à l'opinion généralement admise, l'assurance responsabilité civile n'appartient pas au groupe des services dont les prix n'ont cessé d'augmenter dans de fortes proportions.

Primes pour voitures de tourisme

(Garantie 1 million, timbre fédéral compris, arrondies au franc)

<u>Année du tarif</u>	<u>jusqu'à 2.09 CV</u>	<u>de 2.10 à 4.09 CV</u>	<u>de 4.10 à 7.09 CV</u>	<u>de 7.10 à 15.09 CV</u>	<u>15.10 CV et plus</u>
1960	291	320	358	411	499
1966	258	304	404	487	703
1970 *	216	216	339	503	776
1971 *	237	237	373	553	854
1972 *	287	287	443	654	978
1973 *	287	287	443	654	978
1974 *	287	287	443	654	978
1975 *	241	241	416	621	920
1976 *	241	241	416	621	920

* Franchise: jeune conducteur: Fr. 600,--;
nouveau conducteur: Fr. 300,--.

Il est intéressant de relever que les primes pour petites voitures jusqu'à 4.09 CV sont aujourd'hui inférieures à celles de 1960. Pour les voitures plus puissantes, les augmentations représentent, dans l'ordre, 21, 58 et 92 %. Mais, pour interpréter correctement ces chiffres, il convient de les comparer à l'évolution du niveau général des prix durant la même période.

Assurance RC de moins en moins coûteuse

Depuis 1960, l'indice national des prix à la consommation a pratiquement doublé. Pour sa part, le niveau des salaires a même plus que triplé. On peut donc, sans exagération, affirmer que l'assurance responsabilité civile pour une voiture de tourisme coûte actuellement, en chiffres réels, moins cher qu'en 1960.

Ces réflexions valent également pour les années postérieures à 1971, date du lancement de l'initiative VPOD :

Prenons comme point de départ l'année 1971, qui correspond dès lors à l'indice 100. L'indice des primes pour les voitures de tourisme n'est que de 112 en 1976 (après une augmentation de 18 % en 1971/72 et une diminution de 6 % en 1974/75.

Les frais d'entretien et d'utilisation de la voiture de tourisme (à l'exception des assurances) ont évolué tout différemment. Considérant un renchérissement de 3 % en 1975/76, l'indice de ces frais d'entretien et d'utilisation de la voiture atteint 151 en 1976.

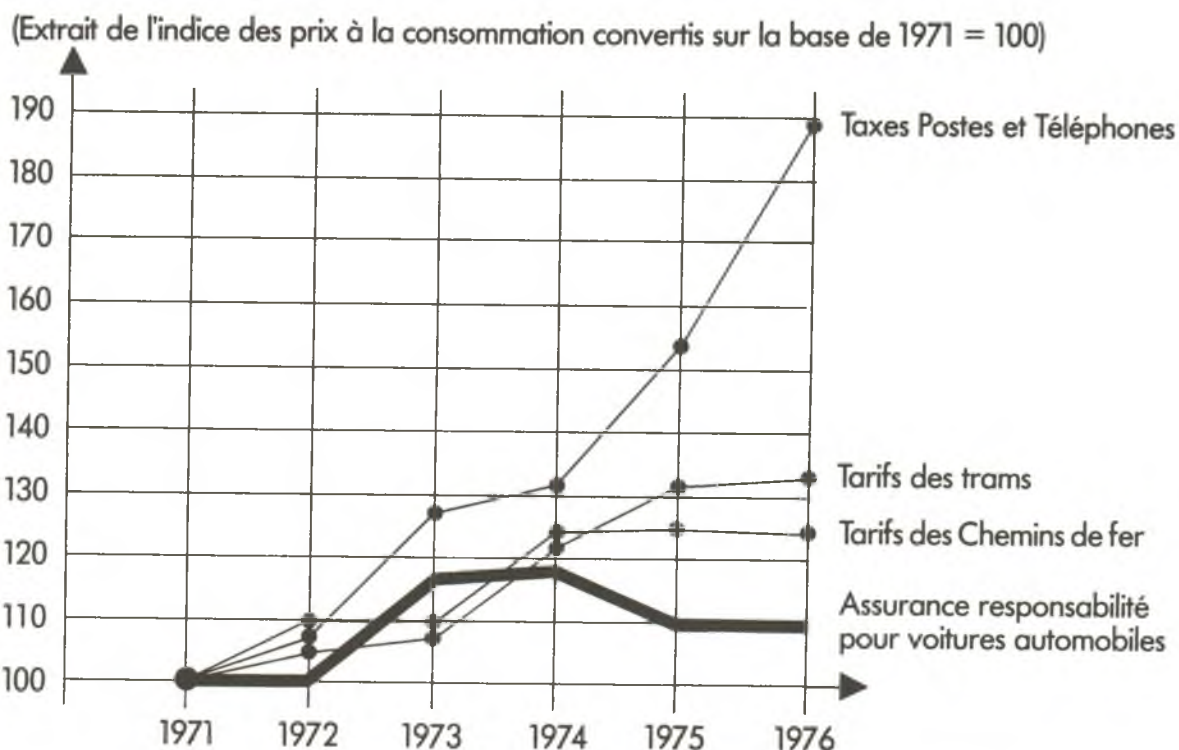
Pour sa part, l'indice des prix à la consommation se retrouve à 138 en 1976. Et l'indice des salaires, toujours dans les mêmes conditions, atteint même 154 points. En revanche, les primes R.C., elles, comme on l'a vu, ne montent qu'à 112 points.

A moyen et long terme, les dépenses annuelles pour les primes R.C. ont donc fortement régressé. Ces dépenses ne devraient pas représenter, pour de nombreux détenteurs de véhicules (selon le degré du bonus, les kilomètres parcourus et la puissance de la voiture), plus que leurs frais de benzine pendant deux ou trois mois.

Régies fédérales:
fortes hausses

Durant les cinq dernières années, les prix imposés par les entreprises fédérales en régie et d'autres entreprises publiques ont, en revanche, évolué tout autrement. Le tableau suivant donne un aperçu de l'évolution des tarifs des postes et téléphones, des transports publics et des chemins de fer, depuis 1971. Pour ces derniers, il convient en outre de tenir compte du fait que les CFF vont élever de 10 % (en moyenne) leurs tarifs voyageurs et marchandises dès le 27.10.1976. En ce qui concerne les primes R.C. des voitures de tourisme pour 1977, il ne faut s'attendre à aucune modification importante (le nombre d'accidents et l'indice du coût de la vie s'étant stabilisé).

.../..



Dès le 27 octobre 1976, les tarifs des CFF subiront une augmentation moyenne de 10 %, dont il n'est pas tenu compte ici.

L'organisation de l'assurance: favorable aux consommateurs

Si l'on ajoute à ces développements tarifaires les impressionnants déficits qu'ont enregistré, ces dernières années, les grandes régies fédérales, on comprend aisément les difficultés insurmontables rencontrées par les promoteurs de l'initiative pour essayer de prouver à l'opinion publique que l'étatisation de l'assurance R.C. serait plus favorable aux consommateurs.

L'évolution des primes R.C. montre clairement que le système du calcul, élaboré au cours de nombreuses années, suit efficacement et rapidement le coût effectif des sinistres (baisse de 6 % en 1974/75).

4. LES AUTORITES ET L'ORGANISATION DE LA R.C. AUTOS

Les réactions passionnées qui marquèrent l'annonce d'une augmentation de 18 % des primes R.C., pendant l'été 1971, incitèrent immédiatement le Conseil fédéral (surpris lui-même par l'ampleur de cette hausse) à faire vérifier les tarifs proposés par les assureurs, leurs modes de calcul et les conditions de concurrence entre les compagnies.

Création d'une
commission
(avant
l'initiative)

Ainsi, le 12 août 1971, déjà, le Département fédéral de justice et police décidait, avant même la fin des travaux préparatoires relatifs au tarif R.C. pour 1972 et avant le lancement de l'initiative de la VPOD, de confier à un groupe d'étude l'examen des problèmes à long terme de l'assurance R.C. La création de ce groupe d'étude remonte au 24 septembre 1971. Il était composé de 6 experts indépendants, de 8 représentants d'associations d'usagers de la route, de 5 représentants de la CDA, de 2 représentants des compagnies ne faisant pas partie de la CDA, de 3 représentants du Bureau fédéral des assurances (BFA) et d'un représentant de la division de la justice. Le groupe d'étude a remis son rapport (270 pages environ) en date du 1.10.1974.

Mandat à la
commission
des cartels

Du fait de son mandat élargi, le groupe d'étude a naturellement pris en charge l'examen des conditions de concurrence de la branche. Comme la Confédération dispose cependant dans ce domaine d'une commission spécialisée, la commission des cartels, le Conseil fédéral a décidé en date du 10 novembre 1971 de charger la commission des cartels d'une enquête de portée générale sur les conditions de concurrence dans la branche des assurances. Son rapport a été déposé le 24 juillet 1972. Il se trouve reproduit in extenso dans la brochure No 2/1972 des publications de la commission suisse des cartels.

Le Conseil fédéral a accepté les conclusions du groupe d'étude et de la Commission des cartels et a invité le Parlement, par son message du 9 décembre 1974, à rejeter l'initiative populaire sans contreprojet.

En même temps, il laissait entrevoir la possibilité d'inscrire dans la loi sur la surveillance des compagnies d'assurances (LS) - loi alors en révision - les principes dégagés par le groupe d'étude. Le Conseil fédéral a du reste respecté son engagement, en publiant son message relatif au projet de loi sur la surveillance des assurances privées (5 mai 1976).

Les Chambres fédérales rejoignirent les conclusions du Conseil fédéral (unanimité au Conseil des Etats) et recommandèrent aux citoyens de rejeter l'initiative de la VPOD.

4.1 Le rapport du groupe d'étude

Un rapport
complet

Le rapport du groupe d'étude donne une vue d'ensemble de la situation dans l'assurance R.C. des véhicules automobiles, à l'exception du secteur examiné par la Commission des cartels. Il traite aussi de problèmes qui vont au-delà de ces questions de technique tarifaire que l'initiative de la VPOD plaçait au premier plan. Ainsi, par exemple, il

examine la question de savoir comment diminuer les dépenses pour sinistres, comment régler à nouveau la contribution à la prévention des accidents (loi votée entre-temps par le Parlement) et comment revoir la procédure de recours.

Maintien du système actuel

Les problèmes de technique d'assurance constituent cependant la partie principale du rapport. Selon le groupe d'étude, l'organisation actuelle de l'assurance R.C. véhicules automobiles correspond exactement aux objectifs qu'elle doit atteindre. Dans leur ensemble, les propositions visent à une simple adaptation des structures de l'assurance à la situation actuelle et n'entrent simplement pas en matière quant à l'éventualité d'une étatisation. C'est pourquoi le rapport débute par une description complète de l'organisation actuelle de cette branche d'assurance. Comme le système de calcul est décrit de façon détaillée au chapitre 5, nous n'indiquerons ci-après que les propositions les plus importantes

Tarif unique

Le tarif unique doit être maintenu

De même que la Commission des cartels, le groupe d'étude recommande expressément le maintien d'un tarif unique liant tous les assureurs. Seul ce principe garantit aux assurés à la fois un juste prix de la prime et la solvabilité des compagnies. De plus, il assure la transparence du marché et permet une calculation globale, ainsi que la collaboration d'une commission consultative, lors de la conception du tarif. Le système de la tarification prospective et rétrospective, appliqué depuis 1970, a, de ce fait, été approuvé et confirmé.

La tarification rétrospective individuelle

Un nouvel élément de concurrence

Ce tarif unique doit être complété cependant par une troisième mesure, à savoir la tarification rétrospective individuelle. Les assureurs qui, pour une raison ou une autre, réalisent un bénéfice supérieur à 3 % seront dans l'obligation d'y faire participer leurs assurés. Par ce biais, on souhaite introduire un nouvel élément de concurrence n'existant pas à l'heure actuelle. Nous y reviendrons de manière plus détaillée au chapitre 5.2.

Les assureurs mettent actuellement au point, avec le BFA, les documents assez compliqués et volumineux nécessaires au bon fonctionnement de ce mode de calcul rétrospectif individuel.

Trois catégories principales de véhicules:

Voitures et motos

A ce jour, la tarification rétrospective globale comprend deux catégories principales de véhicules: d'une part les voitures de tourisme et les motos et, d'autre part, les

autres véhicules. Le groupe d'étude a recommandé la constitution d'une catégorie séparée pour les motos.

Cette recommandation est déjà entrée en vigueur. Ainsi, le tarif en cours pour 1976 a pu être basé sur un calcul rétrospectif, en trois catégories différentes, des résultats de l'année 1974.

Les réserves pour fluctuations, frais et sécurité

Pas de réserves
"injustifiées"

Comme la critique majeure émise par les promoteurs de l'initiative concernait l'existence supposée de "super-réserves" injustifiées, le groupe d'étude s'est occupé plus particulièrement de ce problème. Il a constaté que des réserves supérieures aux réserves minimales pour sinistres en cours répondaient à une nécessité absolue sur le plan technique de l'assurance. Pour améliorer la transparence, le groupe d'étude a proposé, de ce fait, de ne pas laisser la constitution de telles réserves supplémentaires à la libre appréciation de chaque compagnie, mais d'établir des principes généraux liant l'ensemble des sociétés. Les réserves pour fluctuations, frais et sécurité (en abrégé: réserves FFS) devraient représenter entre 15 et 25 % de l'encaissement des primes et donner, par l'utilisation de cette fourchette, une image de l'évolution fluctuante des sinistres.

Les assureurs se déclarèrent d'accord avec cette proposition et décidèrent même d'appliquer immédiatement cette nouvelle réglementation. Le problème des "superréserves" est ainsi réglé, à la satisfaction générale, depuis deux ans. Nous donnons des détails complémentaires sur cette réglementation au chapitre 6.

4.2 Le rapport de la Commission des cartels

Les intérêts
des assurés
sont sauve-
gardés

Afin de ne pas préjuger des résultats du groupe d'étude, lequel terminait ses travaux plus tard, la Commission des cartels a pratiquement renoncé, contrairement à son habitude, à formuler des suggestions ou recommandations concrètes. Cette décision a pu être prise du fait que l'analyse effectuée a permis de souligner que les règles de marché établies par les assureurs sont opportunes et correspondent aux intérêts essentiels des assurés. Les conventions passées par les compagnies en matière de concurrence étant même considérées comme partiellement positives. Du point de vue de la Commission des cartels, il résulte en effet des particularités du marché des assurances une quasi nécessité de collaboration entre les compagnies. Les conventions prises au sujet des restrictions de commissions accordées aux courtiers et représentants de la branche automobile pourraient même être considérées comme

des accords de réduction des frais. Cette étroite coopération justifie toutefois une surveillance accrue de l'Etat, en ce qui concerne l'élaboration des tarifs et la fixation des primes. D'autre part, le cercle des compagnies participant à la statistique commune devrait être étendu à tous les assureurs.

En outre, la Commission des cartels est d'avis que, sans la CDA, les deux plus importantes compagnies (Winterthur et Zurich) exerceraient une trop grande influence sur la fixation des prix.

Par ailleurs, la suppression de la CDA et de la collaboration actuelle augmenterait sensiblement les frais d'exploitation de chaque assureur, car chaque compagnie aurait à nouveau à assumer seule tous les travaux (statistique, notamment) actuellement effectués en commun.

Rejet de
l'initiative

La Commission des cartels s'est également prononcée, de manière indirecte, sur l'initiative; se plaçant du point de vue de la concurrence, elle a rejeté la création d'un monopole d'Etat. Elle laisse sans réponse la question concernant la création d'un établissement d'Etat concurrentiel. Mais, un tel établissement ne pourrait que fausser la concurrence et l'on peut se demander s'il serait en mesure de travailler plus rationnellement.

La publication du rapport de la Commission des cartels fut un coup dur pour les auteurs de l'initiative. Au lieu de l'appui qu'ils espéraient y trouver, ils ont constaté que la Commission des cartels, réputée pour ses appréciations objectives, avait approuvé l'organisation actuelle du marché. Les quelques objections ne concernaient que des points secondaires auxquels il a été immédiatement remédié. L'exigence d'une statistique commune plus affinée et élargie à toutes les compagnies doit être considérée comme un indiscutable témoignage de confiance apporté par la Commission des cartels.

Discrétion des
promoteurs

Il n'est donc pas étonnant que, dans leurs prises de position, les promoteurs de l'initiative passent complètement sous silence le rapport de la Commission des cartels. Même avec la meilleure volonté, ce rapport n'est pas compatible avec le concept d'étatisation.

4.3 Le projet de nouvelle loi sur la surveillance des institutions d'assurance

Message
du Conseil
fédéral

Pour sa part, le groupe d'étude examina, de manière approfondie, si - et dans quelle mesure - le système de calcul des primes qu'il estime juste doit être prévu dans la loi

et s'il peut l'être. Il ressort d'un rapport de la division de la justice du DFJP et d'une expertise que l'inscription d'une telle disposition dans la loi ne saurait être contraire à la Constitution.

C'est ainsi que l'on ajouta deux articles à la loi sur la surveillance des institutions d'assurance (LSA), en révision. Ces articles furent acceptés par la commission d'experts pour la révision de la LSA, déjà engagée. Le Conseil fédéral a adhéré à ces thèses et il vient d'adresser un message aux Chambres (5 mai 1976) pour leur soumettre son projet de loi sur la surveillance des assurances privées.

En ce qui concerne la R.C., ce projet prévoit une uniformisation de la structure des tarifs, y compris la répartition en classes de risques, le système des degrés de primes et les franchises éventuelles à la charge des assurés. Les tarifs doivent être calculés et soumis au contrôle par l'ensemble des compagnies d'assurance. Les résultats obtenus sur la base des tarifs approuvés doivent être établis chaque année, pour l'ensemble des institutions d'assurance et pour chacune d'elles, sous la forme d'un calcul rétro-spectif.

L'autorité de surveillance examine les statistiques et en publie les résultats. Elle doit de plus examiner, d'après les calculs de tarifs que lui présentent les institutions d'assurance, si les primes qui en découlent sont justes du point de vue du risque et des frais. Par ces dispositions, le Conseil fédéral a voulu tenir compte des critiques qui avaient souligné que le Bureau fédéral des assurances n'avait pas, juridiquement, la possibilité de vérifier le bien-fondé des chiffres présentés à l'appui des barèmes proposés. Un autre article prévoit qu'un centre de traitement des données, désigné par l'autorité de surveillance, établit les statistiques; le centre se conforme aux instructions de l'autorité de surveillance. Toutes les institutions d'assurance doivent tenir à disposition du centre les données numériques nécessaires à l'établissement des statistiques.

Commission
consultative

Il est prévu, en outre, que le Conseil fédéral institue, pour l'assurance responsabilité civile obligatoire des véhicules automobiles, une commission fédérale consultative de onze à quinze membres, composée en nombre égal de représentants des institutions d'assurance et des associations d'usagers de la route, ainsi que d'experts indépendants. Le rôle de cette commission est expliqué en détail au chapitre 6.

4.4 Initiative de la VPOD: le message du Conseil fédéral

Le message du Conseil fédéral, publié le 20 février 1975, se caractérise par son ton très net. En quelque 36 pages, le Conseil fédéral donne un instructif résumé de la situation de l'assurance R.C. obligatoire pour véhicules automobiles. Il montre que les bases légales qui régissent ce type d'assurances ont été conçues dès le début en fonction de l'exploitation de celles-ci par des entreprises d'assurance privées.

Le message décrit ensuite la surveillance que la Confédération exerce sur les entreprises d'assurance privées, afin de protéger les assurés. Puis le Conseil fédéral décrit la façon dont le droit actuellement en vigueur, de même que l'activité pratique de l'autorité de surveillance tiennent compte des particularités de l'assurance obligatoire et de l'importance économique croissante de ce genre d'assurance.

Plus loin, le message compare l'évolution des primes ces dernières années, décrivant les différentes modifications des tarifs et de leur structure ainsi que les règles de base du calcul des primes. En outre, il cite les recommandations du groupe d'étude et de la Commission des cartels.

Réfutation des arguments de la VPOD

Le message reprend ensuite le contenu et les objectifs de l'initiative populaire de la VPOD. Les arguments principaux des auteurs de l'initiative (voir page 4) sont cités et réfutés très nettement. Le Conseil fédéral se préoccupe en particulier de l'affirmation des auteurs de l'initiative selon laquelle une assurance obligatoire doit être exploitée par une institution fédérale.

Il dit :

"Contrairement à ce que les auteurs de l'initiative admettent, il n'existe pas en Suisse de règle stricte selon laquelle une assurance obligatoire serait avant tout du ressort de la Confédération (de l'Etat). Des considérations qui précèdent, on peut au contraire déduire que présentement une forte majorité du peuple suisse ne souhaite aucune modification dans la répartition des tâches entre l'assurance de droit public et celle de droit privé. L'étatisation de l'assurance R.C. auto et pour cycles qui est demandée dans l'initiative porterait de profondes atteintes à l'assurance privée. Il est remarquable qu'aucun pays de l'Europe de l'Ouest n'ait chargé un organisme d'Etat disposant d'un monopole d'exploiter l'assurance R.C. auto, quand bien même cette question a été discutée dans quelques pays. Dans deux d'entre eux seulement (l'Allemagne et la France), il existe des institutions de

droit public en concurrence avec des entreprises d'assurances privées. De plus, la Commission des cartels s'oppose, du point de vue de la concurrence, à la création d'un établissement officiel à caractère de monopole".

Le Conseil fédéral repousse également l'étatisation car elle serait contraire au principe de la subsidiarité :

"En vertu de ce principe, l'Etat ne peut prendre en charge une activité assumée par l'économie privée que s'il peut établir qu'il est mieux à même de l'exercer. Le transfert d'une tâche à l'Etat doit être rejeté si l'économie privée l'accomplit de façon satisfaisante pour le bien public. Nous sommes de l'avis que cette condition est remplie pour l'exploitation de l'assurance R.C. autos et pour cycles. Comme il n'existe pas de raisons décisives de s'écarter de ce principe de la subsidiarité, il en résulte inévitablement que ce sont les assureurs privés qui doivent conclure ces assurances".

Le message conclut qu'un organisme de la Confédération disposant d'un monopole n'améliorerait pas la situation des assurés et des lésés. Le Conseil fédéral s'oppose également à la création d'un organisme de la Confédération qui ne disposerait pas d'un monopole; la viabilité d'un tel organisme serait d'ailleurs, aux dires du Conseil fédéral, sujette à caution dès sa création. Le message du Conseil fédéral se termine comme suit :

"Il n'existe par conséquent pas de raison, selon nous, de procéder à une étatisation".

4.5 Les débats parlementaires

Contrairement à ce qu'attendait la VPOD, les deux Chambres du Parlement n'ont pas donné à l'initiative une importance démesurée. L'affaire n'eut pas l'effet d'une bombe, mais tomba dans la routine. Surtout, après leur hausse de 18 % (1er janvier 1972) les primes d'assurance R.C. se stabilisèrent et purent même être abaissées en moyenne d'un peu plus de 5 % (1er janvier 1975). Quant à l'intérêt du public, il s'était fortement émoussé.

De plus, le Tribunal fédéral dut constater, en février 1973, que ces augmentations de primes étaient justifiées.

D'autre part, les auteurs de l'initiative n'avaient manifestement pas réussi à justifier de façon convaincante les avantages d'une étatisation, totale ou partielle. Il fut donc aisé aux rapporteurs des commissions préparatoi-

res - au Conseil des Etats : le socialiste neuchâtelois Aubert - de convaincre leurs collègues du bien-fondé de de l'argumentation du Conseil fédéral.

Au Conseil national, le socialiste Walther Renschler, secrétaire-directeur de la VPOD et rapporteur de la minorité favorable à l'initiative, assura qu'il s'agissait d'une question fondamentale qui ne pouvait trouver une solution de compromis. Il critiqua, en outre, le fait que seuls les représentants des institutions d'assurance et, à la rigueur, les experts neutres puissent comprendre parfaitement la gestion des sociétés et le calcul des primes. Il ne résolut bien entendu pas le problème de la création, dans ces conditions, d'un propre établissement de l'Etat. Surtout, il ne put en aucune manière justifier l'affirmation selon laquelle cet établissement offrirait des prestations plus favorables aux assurés.

Personne ne s'étonna de ce que Madame Wicky soutînt l'initiative, au nom du Parti suisse du travail :

"Nous soutenons l'objectif de l'initiative, parce qu'elle marque un pas dans le sens d'une nationalisation indispensable".

Les rapporteurs de tous les autres groupes parlementaires plaidèrent le rejet de l'initiative. Le vote donna 109 voix en faveur de la proposition du Conseil fédéral de rejeter l'initiative et 43 voix en faveur de la proposition de minorité Renschler. Le vote final du 19 décembre 1975 donna 110 voix contre 32.

Le résultat fut encore plus net au Conseil des Etats. Après que le socialiste Aubert, rapporteur de la commission, eut conseillé d'approuver le projet du Conseil fédéral et d'en accepter les propositions, seul le socialiste genevois Donzé prit la parole, pour demander sous quelle forme seraient étudiées et appliquées les propositions faites par le groupe d'étude nommé par le Conseil fédéral. Le Conseiller fédéral Furgler informa alors les Etats des travaux de révision de la loi sur la surveillance des assurances privées.

Le Conseil décida donc de recommander le rejet de l'initiative par 26 voix contre 0. Le vote final, qui suivit deux jours plus tard, donna même un résultat de 37 voix contre 0.

5. LE MODE DE CALCUL DES PRIMES

Dans la mesure où c'est l'augmentation des primes pour les voitures de tourisme, intervenue au 1er janvier 1972 et s'élevant à 18 %, qui a déclenché l'initiative, celle-ci implique aux yeux du grand public une critique du mode de calcul des primes appliqué. Ce mode de calcul fera donc l'objet de commentaires approfondis.

Trois éléments de calcul

Le mode de calcul des primes de l'assurance R.C. auto est fondé sur trois éléments principaux: le calcul prospectif, le calcul rétrospectif sur toute la branche et le calcul rétrospectif individuel par compagnie.

5.1 Le calcul prospectif

Statistique commune servant de base

Le calcul prospectif détermine le tarif valable pour une période ultérieure d'assurance, en se fondant sur les résultats statistiques antérieurs et en tenant compte de l'évolution probable du coût des sinistres. Chaque année, au moyen des résultats de la statistique commune portant sur l'année précédente, l'évolution probable du coût des sinistres de l'année suivante est évaluée. En effet, la statistique commune est la meilleure base d'appréciation dans la mesure où elle concerne 95 % des véhicules assurés.

Facteurs décisifs

L'évolution du coût des sinistres est fonction de divers facteurs. La fréquence et la gravité des sinistres, ainsi que le taux de renchérissement, seront pris en considération au même titre que d'autres facteurs économiques (récession, approvisionnement en essence, etc.).

En outre, il faut évaluer les effets des nouvelles prescriptions en matière de circulation (par exemple: limitations de vitesse ou ceintures de sécurité) et des modifications relatives à la couverture d'assurance (inclusion, dans la couverture du détenteur, des prétentions émises par les membres de sa famille).

Le coût des sinistres permet d'établir la prime nette

C'est ainsi qu'on peut établir, pour chaque position du tarif, quel sera, pour l'année suivante, le coût probable des sinistres par véhicule. Afin d'obtenir la prime nette, il faut alors ajouter au coût probable des sinistres, les frais d'exploitation de la compagnie d'assurance. Ces frais s'élevant en moyenne à 26 % de la prime nette, on les obtient au moyen d'une simple règle de trois.

Intégrer le bonus/malus

La prime nette ainsi établie ne correspond cependant pas encore à la prime de base du tarif. C'est que les automobilistes paient, en moyenne, beaucoup moins que la prime

de base du tarif, grâce au système du bonus/malus. En ce qui concerne les voitures de tourisme, la réduction moyenne est actuellement d'environ 30 %. C'est pourquoi il faut encore majorer la prime nette des voitures de tourisme de 30 % (ce supplément n'étant donc pas facturé aux bénéficiaires du bonus).

La prime de base ainsi établie est la prime calculée préalablement ou prime prospective.

5.2 Le calcul rétrospectif portant sur toute la branche

Le calcul prospectif :
une base approximative

De par leur nature, les primes prospectives sont des estimations. Elles tiennent compte des facteurs connus au moment du calcul. Il est impossible de prendre en considération des changements inattendus en ce qui concerne la fréquence des sinistres ou le renchérissement. Par la force des choses, les résultats effectifs diffèrent donc des prévisions. Aussi le calcul prospectif est-il complété par un calcul rétrospectif.

Profits et pertes pris en considération

On détermine chaque année si - et dans quelle mesure - les résultats effectifs de l'année précédente concordent avec les calculs prospectifs effectués 2 ans plus tôt. Il s'agit, avec le calcul rétrospectif, d'établir un compte de profits et pertes portant sur les résultats de l'ensemble des assureurs.

Du côté des profits, on inscrit les primes et les intérêts sur celles-ci, les intérêts sur les réserves pour sinistres à régler et, le cas échéant, le bénéfice réalisé sur les réserves pour sinistres des années antérieures (on appelle bénéfice sur réserve la différence entre le montant mis en réserve pour un sinistre non liquidé à la fin de l'année de survenance - par exemple Fr. 5'000 - et l'indemnité effectivement payée - par exemple Fr. 4'000 - d'où bénéfice sur réserve de Fr. 1'000).

Du côté des pertes, on fait figurer les indemnités versées, les réserves pour sinistres à régler, les pertes éventuelles sur les réserves des sinistres antérieurs (phénomène inverse de celui mentionné ci-dessus) et la marge consentie aux assureurs pour les frais généraux.

Le solde de ce compte, positif ou négatif, est pris en considération pour le calcul prospectif de la prime de l'exercice suivant ou est reporté à nouveau.

Ce calcul rétrospectif, appelé calcul rétrospectif global, permet de corriger, à long terme, d'éventuelles erreurs d'appréciation.

5.3 Le calcul rétrospectif individuel par compagnie

Calcul
identique
par assureur

Dans un avenir plus ou moins proche, le calcul rétrospectif global sera complété par un calcul rétrospectif individuel. Chaque compagnie procédera au calcul rétrospectif en considérant uniquement ses propres résultats. En effet, chaque société d'assurance peut s'écarter, par le coût de ses sinistres, par le rendement de ses capitaux ou par le coût de sa gestion, de la moyenne à atteindre par l'ensemble des compagnies.

En cas de solde positif, la compagnie devra y associer ses assurés, sous forme d'une bonification.

5.4 Les effets du mode de calcul

Primes fixées
en fonction des
risques et des
frais

Grâce à ce mode de calcul, qui comprend 3 paliers, on pourra atteindre les objectifs suivants :

- a) Par le calcul prospectif et le calcul rétrospectif global, on arrive à établir un tarif équitable, auquel les compagnies ne peuvent déroger et qui garantit la solvabilité des assureurs. Cette formule est donc tout à l'avantage des assurés et des lésés.
- b) Le calcul rétrospectif individuel empêche les assureurs enregistrant des résultats meilleurs que la moyenne de réaliser des bénéfices trop élevés sur l'exploitation de l'assurance R.C. auto obligatoire. Assurant la participation des assurés au bénéfice, il a pour effet de protéger efficacement contre les primes trop élevées.
- c) Chaque assuré paie pour sa couverture une prime équitable, dépendant de la marche des affaires de son assureur. Mais, cette prime ne saurait dépasser le tarif moyen établi pour l'ensemble des assureurs. Le fait que cette concurrence porte sur la participation aux bénéfices, autrement dit sur les gains que les assureurs ont déjà effectivement réalisés, exclut donc tout risque d'atteintes à la solvabilité des assureurs.

5.5 Le calcul des primes illustré par l'exemple du tarif 1976 pour les voitures de tourisme

A l'aide du tarif 1976 pour les voitures de tourisme essayons d'expliquer comment le tarif actuel a été établi.

Prime de base et bonus

Prenons l'exemple du conducteur d'une voiture de la catégorie moyenne inférieure (4,10 à 7,09 CV fiscaux). Sa prime R.C. de base (garantie minimum actuelle: 1 million de francs) pour 1976 est, comme l'année précédente, de Fr. 416. Son bonus (moyen) pour ne pas avoir causé de sinistre étant de 27 %, notre conducteur doit donc payer une prime effective de Fr. 304.

Les calculs relatifs au tarif 1976 ont été effectués en été 1975. A cette époque, la statistique commune de la CDA concernant l'année 1974 indiquait que, pour la catégorie de véhicules en cause, sur 1000 automobilistes 98 avaient annoncé un accident dont le coût était de Fr. 2'500 en moyenne, d'où un coût de Fr. 245 par véhicule.

Evaluation pour 1976 en fonction du coût des sinistres 1974

Il s'agissait donc d'évaluer l'évolution de ce coût moyen de Fr. 245, valable en 1974, jusqu'en 1976. Après un examen approfondi, les assureurs, la commission consultative et le Bureau fédéral des assurances sont arrivés à la conclusion que le renchérissement relatif au coût des sinistres atteindrait probablement 11 % d'ici à 1976. Ce pourcentage devait donc être ajouté aux Fr. 245 mentionnés ci-dessus.

Modification de la LCR

En outre, il fallait tenir compte d'un autre facteur. On savait en effet déjà, en été 1975, que des modifications interviendraient en matière de prescriptions de la circulation routière, de responsabilité civile et d'assurance, à la suite de la révision de la LCR (avec effet au 1er janvier 1976). Il fallait donc tenir compte, dans la couverture de l'assurance R.C. du détenteur: de l'obligation de porter les ceintures de sécurité; de la suppression de la possibilité de réduire ou d'exclure la responsabilité du détenteur lors de courses gratuites ou de complaisance; de l'inclusion des prétentions pour lésions corporelles des membres de la famille du détenteur; ainsi que de l'inclusion des dommages causés par le véhicule lorsqu'il est utilisé illicitement. Les trois organes occupés à calculer les primes étaient arrivés à la conclusion que ces modifications, qui se compensent partiellement, entraîneraient une réduction de 0,6 % du coût moyen des sinistres.

Comportement des conducteurs

Enfin, il fallait prendre en considération l'évolution du comportement des conducteurs, c'est-à-dire, en fait, le nombre et la gravité des accidents. Or, à la suite de l'introduction des limitations de vitesse et d'autres mesures de prévention, ainsi que d'une meilleure discipline des conducteurs, le nombre des accidents a diminué. De même, leur gravité s'est atténuée.

Partant de l'idée que cette tendance favorable se maintiendrait et que l'utilisation des automobiles serait réduite, en raison de la récession et du renchérissement de l'essence, il a été estimé que le coût probable des sinistres relatif à la voiture de notre conducteur moyen diminuerait encore de 4 %.

Selon ce schéma de calcul, la prime de notre conducteur aurait donc dû augmenter de 6,4 % (11 % - 0,6 % - 4 % = 6,4 %).

Ajouter les
frais des
compagnies

Le calcul prospectif aurait donc eu pour conséquence une augmentation du coût des sinistres: de Fr. 245 à Fr. 261. Afin d'obtenir la prime effective, il fallait encore y ajouter les frais d'exploitation des compagnies d'assurance. Le mode de calcul n'ayant pas été modifié, ce montant de Fr. 261 devait encore être majoré de 26 % (pourcentage moyen des frais des compagnies), d'où une prime de Fr. 353.

Mais, comme l'indique le tableau du chapitre 3 (§ 4.3), notre conducteur n'a, en définitive, payé que Fr. 304 de prime.

Diminution
grâce au
calcul
rétrospectif

Une telle différence de Fr. 49 (ou 14 %) est due au calcul rétrospectif. En effet, le décompte portant sur l'année 1974, effectué selon les directives proposées par le groupe d'étude, avait fait apparaître un excédent de 97 millions de francs pour les voitures de tourisme. Les assureurs, la Commission consultative et le Bureau fédéral des assurances décidèrent alors de prélever sur le compte d'égalisation des tarifs (c'est le compte où sont inscrits les soldes, positifs ou négatifs, des calculs rétrospectifs), qui avait été crédité de cet excédent provenant de 1974, la somme nécessaire pour pouvoir maintenir en 1976 la prime de base de Fr. 416 valable en 1975. C'est pourquoi notre conducteur moyen n'a payé que Fr. 304 au lieu de Fr. 353 (après déduction du bonus).

Cette diminution de la prime 1976 grève le compte d'égalisation des tarifs de 78 millions de francs. Le solde de 19 millions de francs a été laissé au compte d'égalisation et pourra être employé à couvrir un éventuel déficit du calcul prospectif.

Comme son nom l'indique, le compte d'égalisation des tarifs doit équilibrer des fluctuations de primes se produisant d'une année à l'autre. L'année 1976 est un excellent exemple permettant d'exposer le fonctionnement de ce système.

6. PROBLEMES SPECIAUX

6.1 Marge de frais et de bénéfice

Bénéfice non garanti

Les compagnies d'assurance disposent de 26 % des primes (nettes) effectivement payées pour couvrir leurs frais et dégager un bénéfice. Une étude effectuée par les assureurs (et contrôlée par le groupe d'étude) a démontré que les frais administratifs effectifs moyens sont de 23 %. En moyenne, la marge de bénéfice est donc de 3 % au maximum.

Toutefois, ce taux ne saurait garantir un tel bénéfice à tous les assureurs. Les compagnies exploitant cette branche à un taux de frais peu favorable obtiennent des résultats nets inférieurs à 3 %. En revanche, toute compagnie dont le bénéfice dépasse 3 % devra y faire participer ses assurés dans le cadre du calcul rétrospectif individuel (comme nous le verrons au chapitre 5.3).

Pas d'affaires d'or

Selon le Conseil fédéral et le Parlement, un bénéfice de 3 % se situe au-dessous des taux usuels dans les secteurs des biens de première nécessité et des prestations de service :

"On ne saurait donc prétendre que l'assurance privée en tire un profit exagéré" (message, p.30).

Deux compagnies renoncent

Etant donné cette situation, la Württembergische und Badische et la Erste Allgemeine ont abandonné, en 1970, l'exploitation de l'assurance R.C. auto dans notre pays, leur rentabilité n'étant plus assurée. C'est que le mode de calcul est fondé sur la moyenne et que les tarifs ne sont pas proposés par les compagnies dont les résultats sont les plus faibles.

3,6 % de frais de vente

L'analyse de la structure des frais effectifs moyens (23 %) a révélé, entre autres choses, que les frais de vente (frais de souscription, commissionnement et publicité) ne constituent que 3,6 % des primes, part qu'on ne saurait critiquer, a souligné le groupe d'étude.

6.2 Les réserves

On a déjà relevé que l'augmentation de primes intervenue en 1971/1972 avait surtout été critiquée parce que les assureurs disposeraient de réserves "énormes" et "injustifiées". On a voulu faire croire au public que les assureurs avaient caché des réserves supplémentaires à l'autorité de surveillance et, simultanément, "roulé" les automobilistes. Il est donc indiqué d'approfondir ce problème.

Réserves fixées
en fonction
des sinistres

Les réserves sont indispensables, parce que les assureurs privés sont tenus de travailler selon le principe de la survenance des sinistres. En effet, les primes correspondant à une année donnée doivent entièrement couvrir les indemnités dues pour les sinistres survenus au cours de la même année. Or, le règlement des sinistres importants (surtout ceux ayant fait des victimes grièvement blessées) peut durer plusieurs années. Les sinistres non encore réglés à la fin d'un exercice donné sont donc qualifiés de sinistres en suspens. Pour couvrir les obligations qui en découleront l'assureur fait figurer des réserves dans son bilan. Ces réserves pour sinistres à régler peuvent être classées en trois catégories :

- les réserves minimales nécessaires au règlement des sinistres
- les réserves pour fluctuation, frais et de sécurité (réserves FFS)
- les réserves supplémentaires

Les réserves
pour sinistres
à régler

Les réserves minimales pour sinistres à régler correspondent aux obligations consécutives aux sinistres en suspens. Comme la pratique le prouve, les assureurs sont parvenus à atteindre une précision très satisfaisante en évaluant ces réserves. Les profits et pertes découlant du règlement sont généralement peu importants. Personne n'a jamais contesté l'inclusion de ces réserves pour sinistres à régler dans le calcul des primes.

Les réserves
FFS

Mais, une compagnie qui ne posséderait, pour liquider les sinistres déjà survenus, que les réserves minimales ne tiendrait pas compte des besoins techniques. L'assureur qui ne disposerait que des strictes réserves nécessaires pourrait se heurter à des difficultés financières, certaines inexactitudes dans les estimations ou une évolution inattendue (par exemple: forte inflation) n'étant pas tout à fait impossibles. Les réserves dépassant les besoins immédiats ne sont pas destinées au financement à long terme de la branche, mais doivent permettre d'absorber les variations survenant dans les obligations des assureurs et de les égaliser d'année en année. En outre, les réserves doivent garantir les frais de liquidation des sinistres en suspens. En effet, sans ces moyens, la liquidation des sinistres déjà survenus ne serait pas garantie en cas de cessation de l'exploitation par un assureur. Ainsi, il n'y aura jamais en Suisse un cas comme celui de la "Vehicle and General Insurance Company", dont la déconfiture, survenue en 1971, a fait cesser d'un jour à l'autre la couverture de 500'000 automobilistes anglais et celle de très nombreux lésés détenant des prétentions.

Faillite de la
"Vehicle and
General"

Comme on l'a vu au chapitre 4 (§ 1), la constitution de ces réserves FFS a été, depuis le 1er janvier 1973, uniformisée pour toute la branche. De plus, comme les réserves pour sinistres, elles sont incluses dans le calcul des primes, lequel tient également compte des intérêts que rapportent ces réserves.

Pas d'enrichissement des assureurs

Ainsi est réfutée la thèse des auteurs de l'initiative, selon laquelle les réserves dépassant les réserves minimales pour sinistres constituent une source d'enrichissement des assureurs, au détriment des automobilistes.

Les réserves supplémentaires

Au delà des réserves pour sinistres et réserves FFS, il est en outre possible aux compagnies de constituer des réserves supplémentaires. Celles-ci proviennent notamment du fait que les assureurs, comme d'autres entreprises, ne distribuent comme dividende qu'une petite partie de leur bénéfice et en conservent le solde. De telles réserves ne relèvent en aucune façon d'une attitude pusillanime. Elles sont, par exemple, utilisées pour financer des amortissements extraordinaires, tels ceux qu'ont demandé les bilans au 31 décembre 1974 (très mauvaise année).

Les réserves "injustifiées": un slogan

La méthode adoptée implique donc une très grande rigueur des modes de calcul. Cette méthode inflige un démenti formel aux accusations lancées par les promoteurs de l'initiative (réserves "injustifiées", tout particulièrement). D'ailleurs, les assureurs n'ont jamais cherché à "camoufler", à l'égard de l'autorité de surveillance, l'existence et l'étendue de ces réserves FFS et réserves supplémentaires. Rétrospectivement, on peut seulement regretter que les rapports du BFA relatifs aux années antérieures n'aient pas été plus explicites à cet égard. Cette lacune a heureusement été comblée ces dernières années.

6.3 La participation du public au contrôle des primes

Comme toutes les branches de l'assurance privée, l'assurance R.C. auto est, depuis toujours, soumise aux prescriptions de la loi sur la surveillance des institutions d'assurance privées. Cette loi prévoit que toutes les primes et tous les tarifs doivent être approuvés par le Bureau fédéral des assurances. Celui-ci est tenu d'examiner si les primes ne sont pas trop élevées et si elles permettent de garantir la solvabilité de la compagnie d'assurance.

Régime plus sévère pour la R.C. auto

Cet examen est d'autant plus sévère que la R.C. est, précisément, une assurance obligatoire.

Pour la même raison, les assureurs s'étaient déjà, il y a de longues années, adressés aux associations d'usagers de la route (représentantes qualifiées des consommateurs), afin de débattre avec elles des primes proposées.

Participation
accrue du
public

Les litiges survenus en 1971 ont amené les autorités à institutionnaliser la collaboration des associations d'usagers de la route et d'experts neutres. Au cours des années 1972 à 1974, la commission paritaire instituée par le DFJP a, en tant qu'organe de contrôle supplémentaire, examiné tous les tarifs proposés par les assureurs. Depuis 1975, cette tâche est assumée par la commission consultative permanente qui, en outre, s'occupe de toutes les questions relatives à la réglementation et son exécution en matière d'assurance R.C. auto.

Comme nous l'avons vu au chapitre 4 (3), le projet de loi sur la surveillance des assurances privées prévoit l'institution légale de cette commission consultative. De plus, la sévérité accrue du régime de surveillance, déjà entrée dans les faits, sera également institutionnalisée par ce texte de loi.

Le secrétaire de
la VPOD abandonne
ses propres
postulats

Le Conseil fédéral, en créant une telle commission consultative, avait tenu compte du postulat émis en 1971 par le secrétaire de la VPOD.

Mais, aujourd'hui, M. Renschler désavoue sa proposition, sous prétexte que la commission n'était pas capable d'assumer sa tâche, le contrôle du calcul des primes demandant "des connaissances dont disposent seulement les spécialistes de l'assurance ou, à la rigueur, les experts neutres". Selon M. Renschler, ancien membre du conseil d'administration du TCS, celui-ci, qui compte environ 900'000 membres, ne serait pas en état de présenter un spécialiste capable de se prononcer sur le calcul des primes.

Dès lors, on peut se demander où la VPOD (40'000 affiliés) puise les compétences qui lui permettent de contester les rapports, conclusions et avis des experts réunis au sein du groupe d'étude, de la Commission des cartels, de la Commission consultative^{et} du Bureau fédéral des assurances...

Les assurances
d'Etat accordent
moins de droits
aux assurés

Toutefois, le contrôle exercé par la commission consultative et l'approbation par le Bureau fédéral des assurances n'épuisent pas les possibilités du public en matière de participation.

En effet, chaque assuré est habilité à recourir personnellement contre les décisions du Bureau fédéral des assurances en s'adressant au Département fédéral de Justice et Police et, en deuxième instance, au Tribunal fédéral. Par comparaison, l'assuré de la CNA, institution étatique à laquelle on se réfère si souvent, ne bénéficie d'aucun droit, en ce qui concerne le montant de sa prime.

Surtout, cet établissement n'est soumis à aucun contrôle exercé par des organes extérieurs. Les tarifs de la CNA sont, ^{en} effet, définitivement fixés par un organe de la CNA: son conseil d'administration.

L'assurance R.C. auto, même en régime d'économie privée, offre donc à l'assuré et aux organes qui le représentent des possibilités de participation et de recours beaucoup plus étendues que celles (inexistantes) offertes par les établissements d'Etat comparables....

7. CONCLUSIONS

L'initiative
n'apporte pas
d'amélioration

Dans la perspective des élections fédérales de 1971, saisissant le prétexte d'une augmentation de primes incontestablement impopulaire, on a lancé une initiative sans se priver de porter des accusations injustifiées.

Aujourd'hui, à la veille de la votation et à cinq ans de distance, il s'agit de se demander, objectivement, si les critiques formulées à l'époque pourraient être satisfaites par la création d'un nouvel établissement d'assurance fédéral. L'examen prolongé et approfondi de la question par les organes les plus divers et les plus qualifiés a montré que les propositions de la VPOD ne sauraient apporter des améliorations aux automobilistes.

Ce sont d'ailleurs, manifestement, les intérêts de la VPOD qui sont en cause, et non pas ceux de l'automobiliste. En votant oui, on ne défend pas les intérêts des consommateurs, mais on se prononce en faveur d'un renforcement de la bureaucratie.

Un non sans
équivoque
s'impose

En revanche, celui qui votera "non" se prononcera en faveur de la conservation d'un système tarifaire et de surveillance élaboré avec soin pendant de longues années; il fait l'objet d'améliorations récentes importantes et réserve une large part à la "participation du public et des consommateurs", sous contrôle officiel.

Août 1976