

VOTATION DU 26 SEPTEMBRE 1976

INITIATIVE DE LA VPOD

MODELE DE CONFERENCE

---

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

Le week-end des 25 et 26 septembre, le peuple suisse aura donc à se prononcer sur une initiative lancée par la Fédération Suisse du Personnel des Services Publics (dite VPOD, selon ses initiales allemandes).

But

Cette initiative est extrêmement claire dans ses intentions. Elle prévoit de donner la teneur suivante à l'article 37, alinéa 3, de la Constitution fédérale :

"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".

L'initiative de la VPOD ne demande donc rien d'autre que l'étatisation de la RC automobile (mais sans même préciser si cette étatisation sera totale ou partielle).

Motifs

Un petit retour en arrière s'impose, si l'on veut comprendre le lancement d'une telle initiative.

D'abord, en été 1971, l'annonce d'une sensible augmentation des primes de l'assurance RC - 18 % - avait suscité des réactions très négatives dans l'opinion publique. Des réactions d'autant plus négatives que, l'année précédente, les primes avaient déjà augmenté de 10 %.

D'autre part, les élections fédérales de l'automne 1971 étaient toutes proches. Il était dès lors inévitable que certains milieux politiques saisissent l'occasion d'exploiter cette mauvaise humeur.

Pour une partie de la gauche, le refus de l'augmentation des primes RC devint donc l'un des principaux thèmes de la campagne électorale. Ce fut tout particulièrement le cas de la VPOD, qui anime l'aile gauche de l'Union Syndicale Suisse et qui est fondamentalement hostile à notre système d'économie privée

(elle lui préfère le capitalisme d'Etat).

Mais, d'emblée, la véritable ambition de la VPOD est apparue très clairement. Lorsqu'elle a décidé de lancer son initiative, son objectif n'était pas la défense des consommateurs (c'est-à-dire des automobilistes), mais bien la tentative de parvenir enfin à l'étatisation d'une branche de notre économie, conformément à ses options idéologiques.

Pour la VPOD, la controverse née de l'augmentation des primes RC n'était donc qu'un prétexte, une occasion - assez inespérée, il faut en convenir - qu'elle entendait exploiter sur un plan purement idéologique.

Attitude du  
gouvernement

Toute autre fut l'attitude du Conseil fédéral, surpris lui aussi par l'ampleur de l'augmentation des primes. Pour le Conseil fédéral, en effet, cette augmentation était un problème en soi. Un problème qu'il convenait d'étudier très sérieusement, afin d'y apporter - le cas échéant - toute correction jugée nécessaire.

Ainsi, dès l'annonce de l'augmentation des primes (donc bien avant que la VPOD ne fasse état de son intention de lancer une initiative), le Conseil fédéral avait aussitôt désigné une commission d'experts et l'avait chargée d'examiner l'ensemble du problème posé par l'assurance RC et ses tarifs.

En outre, quelques mois plus tard, le Conseil fédéral chargeait la Commission des cartels d'enquêter sur les conditions de concurrence entre les compagnies d'assurance privées et sur leur politique de calcul des primes.

Dans leurs rapports, la commission d'experts et la Commission des cartels concluaient qu'il n'y avait aucune raison de modifier le système actuel de l'assurance RC. En particulier, ces deux commissions rejetaient toute idée d'étatisation, même partielle.

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 %).

Ces conclusions rejoignaient en tous points celles du Bureau fédéral des assurances qui, de son côté, après contrôle approfondi des chiffres présentés par les assureurs, avait accepté les augmentations de primes proposées. Il est, du reste, intéressant de relever que les "outsiders" de l'assurance RC, la Secura tout particulièrement (qui est l'assurance de la Migros), s'étaient eux aussi alignés sur ces hausses de tarifs.

Nombreuses propositions de rejet

Le Tribunal fédéral lui-même, à la suite d'un recours, devait également constater que l'augmentation des primes RC était nécessaire et justifiée.

Les propres recherches du Conseil fédéral confirmant exactement les conclusions de ces quatre expertises, le gouvernement fédéral - dans son message aux Chambres - proposait le rejet pur et simple de l'initiative, sans contreprojet.

Le Parlement devait très massivement donner suite à cette proposition. Par 110 voix contre 32 au Conseil national. Et à l'unanimité du Conseil des Etats (37 voix contre 0).

Entretemps, les principaux clubs automobiles - soit le TCS et l'ACS - ont, eux aussi, très clairement rejeté l'initiative de la VPOD.

Pas de retrait

A la suite de son rejet par les experts, par le Conseil fédéral, par le Parlement et par les grands clubs automobiles, on aurait pu attendre de la VPOD qu'elle retire son initiative, qui est munie d'une clause de retrait.

Mais, en dépit de toutes les améliorations apportées à l'assurance RC (notamment une surveillance officielle accrue sur le calcul des primes) et en dépit de la baisse des primes (depuis deux ans), l'initiative n'a pas été retirée.

Ce refus souligne bien que la VPOD poursuit des objectifs purement idéologiques, qui n'ont strictement plus rien à voir avec la défense des automobilistes. Elle utilise son initiative essentiellement pour tester l'audience de ses thèses sur la nationalisation auprès des citoyens suisses.

Comment les primes sont-elles calculées?

Ayant ainsi replacé l'initiative de la VPOD dans son contexte, un contexte bien déterminé, il convient maintenant de faire le point sur les primes de l'assurance RC et leur mode de calcul.

Evolution

On l'a vu, l'augmentation des primes RC - 10 % en 1971 et 18 % en 1972 - a suscité des réactions très négatives. Mais, cette augmentation, importante et peu populaire (les assureurs en étaient bien conscients), se révélait pourtant inévitable. Pour deux raisons.

D'abord, le nombre des accidents de circulation - et le nombre de leurs victimes, morts et blessés - avaient atteint des proportions réellement dramatiques. Ce phénomène, du reste, n'était pas propre à la Suisse. Ce n'est pas pour rien que le Conseil fédéral et les gouvernements des pays voisins, profitant de la crise pétrolière, sont intervenus aussi sévèrement, introduisant notamment des limitations de vitesse générales.

D'autre part, nous étions en pleine inflation, en pleine "surchauffe". Et le coût des sinistres (les frais de garage, par exemple) en subissait les conséquences directes.

Il est vrai que, pour l'automobiliste, une augmentation de 28 % des primes en deux ans peut paraître exagérée. Mais, on l'a vu, la commission d'experts, la Commission des cartels,

le Bureau fédéral des assurances, le Conseil fédéral et le Tribunal fédéral durent se rendre à l'évidence: une telle hausse des tarifs était, malheureusement, pleinement justifiée. Dès lors, c'est bien le comportement de certains automobilistes qu'il fallait incriminer et non pas celui des assureurs...

Hausses  
relativement  
faibles

Ceci dit, il faut immédiatement relever que les primes RC sont restées étonnamment stables, ces dernières années. Pour certaines catégories de voitures, elles ont même baissé. Ainsi, malgré seize ans d'inflation, les voitures jusqu'à 4 CV paient actuellement des primes inférieures à celles de 1960 (1960: 291 francs - 1976: 241 francs).

En moyenne, si l'on tient compte de leur baisse de 1975, l'ensemble des primes RC n'a finalement augmenté que de 10 % depuis 1971. C'est une augmentation qui est très nettement inférieure à celle du coût de la vie.

Par comparaison, les tarifs des entreprises publiques ou semi-publiques du secteur des transports, eux, ont augmenté beaucoup plus fortement. En la matière, le record est détenu par les PTT, avec 90 % d'augmentation depuis 1971. C'est bien souligner que l'étatisation ne garantit aucune réduction de tarifs aux consommateurs. Bien au contraire...

Ces considérations nous amènent à envisager, très rapidement et de manière très simplifiée, comment s'établit, d'année en année, le calcul des primes RC.

Estimations,  
contrôles et  
corrections

En fait, les tarifs sont fondés sur trois modes de calcul bien différents : - un calcul prospectif,  
- un calcul rétrospectif pour l'ensemble des assureurs et ...  
- un calcul rétrospectif pour chaque compagnie.

En clair, cela signifie que les assureurs, sur la base d'une statistique commune, évaluent chaque année tous les facteurs qui influenceront le montant des primes, notamment: l'évolution probable du nombre des accidents et de leur gravité, la hausse du coût de la vie, etc.

Mais, il ne s'agit-là que d'estimations, si sophistiquées soient-elles. Ce calcul prospectif est donc complété par un calcul rétrospectif portant sur les résultats effectifs de l'ensemble des compagnies.

Cependant, il ne s'agit toujours là que de moyennes communes. Il a donc été introduit un second calcul rétrospectif, par lequel chaque compagnie ne considère que ses propres résultats. Et, en cas de bénéfice supérieur à 3 % du chiffre d'affaires, les compagnies sont tenues d'y associer leurs assurés, sous forme de bonifications.

L'intérêt de  
l'assuré

Les avantages d'un tel mode de tarification sont évidents. Par les calculs prospectif et rétrospectif, il est établi un tarif équitable, auquel les compagnies sont tenues de se conformer. Cette formule est avant tout destinée à garantir la solvabilité des assurances, essentielle à la sécurité des assurés.

C'est un aspect de la défense des consommateurs auquel la VPOD n'a jamais songé. Il est cependant d'une importance vitale et permet d'affirmer qu'il n'y aura jamais, en Suisse, de faillite comparable à celle de cette compagnie anglaise qui, du jour au lendemain, a privé un demi-million d'automobilistes de toute assurance, sans parler des problèmes parfois dramatiques rencontrés par des dizaines de milliers de familles (notamment en cas de décès ou d'invalidité), qui n'ont jamais pu toucher les indemnités auxquelles elles avaient droit.

Quant au calcul rétrospectif individuel, il empêche les assureurs enregistrant des résultats meilleurs que la moyenne

de réaliser des bénéfices trop élevés sur l'assurance RC. Cette formule garantit donc au consommateur une prime qui est non seulement équitable, mais réellement calculée au plus juste.

Quant aux réserves accumulées par les compagnies d'assurance, dont la VPOD prétend qu'elles sont "énormes" et "injustifiées", toutes les expertises - de même que le jugement du Tribunal fédéral - ont bien souligné que leur existence répondait à une nécessité absolue, dans l'intérêt même des assurés (car elles sont une autre garantie de la solvabilité des compagnies).

Cependant, il est bien clair - et l'autorité de surveillance y veille - qu'il est toujours tenu compte des intérêts que rapportent ces réserves, lors du calcul des primes.

Autorités de surveillance de contrôle et de recours

C'est bien souligner que les tarifs des primes RC ne sont pas soumis à l'arbitraire des compagnies d'assurance. De plus, garantie supplémentaire, les tarifs élaborés par les assureurs doivent encore recevoir l'approbation de l'autorité de surveillance, qui procède à des examens approfondis.

En l'occurrence, c'est le Bureau fédéral des assurances qui fonctionne comme autorité de surveillance.

Mais, afin de mieux garantir la participation du public au contrôle des tarifs, le Conseil fédéral a, en outre, créé une commission consultative, laquelle est formée d'experts neutres, de représentants des clubs automobiles et d'assureurs.

Toutefois, le droit de contrôle des assurés sur le montant de leur prime RC ne se limite pas à cette surveillance officielle. En effet, chaque assuré a le droit de contester personnellement les décisions de l'autorité de surveillance, en adressant un recours au Département fédéral de Justice et Police.

Et, s'il n'obtient pas satisfaction, il peut alors encore recourir auprès du Tribunal fédéral.

Une nouvelle  
loi stricte

Par ailleurs, relevons que le Conseil fédéral vient d'adresser aux Chambres un message concernant le nouveau projet de loi sur le renforcement de la surveillance des institutions d'assurance privées.

En matière d'assurance RC, ce projet de loi institutionnalise toutes les recommandations formulées conjointement par la commission d'experts, la Commission des cartels et le Bureau fédéral des assurances. Mais, ces recommandations avaient été immédiatement acceptées - et appliquées - par les assureurs. En définitive, le Conseil fédéral ne fait donc qu'entériner la situation actuelle, ce qui est tout à l'honneur des assureurs...

Bénéfices  
limités

Au nombre des recommandations que le Conseil fédéral a intégrées à son projet de loi, mentionnons notamment la limitation de la marge de bénéfice des compagnies d'assurance à son niveau de 1971, soit 3 % du chiffre d'affaires. Or, le Conseil fédéral met lui-même en évidence, dans son message, que cette marge de bénéfice est inférieure à celle généralement prélevée sur les biens et services de première nécessité.

Contrairement aux accusations de la VPOD, l'assurance RC n'est donc pas une "affaire d'or" et les profits des compagnies sont loin d'être exagérés...

A cet égard, du reste, deux éléments méritent attention :  
- d'une part, deux compagnies étrangères ont déjà renoncé à l'exploitation de l'assurance RC dans notre pays, leur rentabilité n'étant plus assurée (la Württembergische und Badische et la Erste Allgemeine, allemandes toutes deux);

- d'autre part, après avoir longtemps envisagé de créer sa propre assurance RC, le TCS a finalement renoncé, en dépit de tous les avantages dont il disposait par rapport aux compagnies d'assurance (une clientèle potentielle de 900'000 membres, sa presse hebdomadaire, etc.).

#### Assurance privée - assurance d'Etat

Si la VPOD avait réellement cherché à mieux assurer la défense des automobilistes, elle n'aurait pu que s'incliner devant les éléments mis en évidence par les experts, le Conseil fédéral et le Tribunal fédéral. Et elle aurait retiré son initiative.

#### L'assurance obligatoire, une assurance d'Etat ?

Mais, elle n'en a rien fait. Et son argumentation démontre bien quels sont ses véritables objectifs. Pour elle, en effet, le problème se résume à l'affirmation d'un principe: assurance obligatoire, la RC doit être gérée par la Confédération et non par des compagnies privées (surtout si ces compagnies privées en retirent un profit...).

A cet égard, le Conseil fédéral relève qu'il n'existe aucune règle selon laquelle une assurance obligatoire devrait nécessairement être gérée par la Confédération. L'obligation de s'assurer n'est donc absolument pas un motif d'étatisation.

Du reste, on connaît de nombreuses assurances obligatoires (au plan fédéral ou cantonal) qui sont gérées par les compagnies privées, notamment :

- l'assurance RC des installations atomiques
- l'assurance RC des avions privés et avions de transport
- l'assurance incendie des immeubles (dans certains cantons)
- l'assurance accidents des travailleurs non assurés par la CNA (Genève et Tessin).

Jne R.C. d'Etat  
n'avantage pas  
l'assuré...

Par ailleurs, le Conseil fédéral repousse toute idée d'étatisation de la RC, car cette étatisation serait contraire au principe de la subsidiarité, principe selon lequel l'Etat ne peut prendre en charge une activité assumée par l'économie privée que s'il peut établir qu'il serait mieux à même de l'exercer. Ce qui n'est manifestement pas le cas, souligne le Conseil fédéral, en matière d'assurance R.C.

En effet, il est évident qu'une assurance d'Etat ne pourrait pas offrir des primes moins chères à l'automobiliste :

- 74 % des primes encaissées par les compagnies sont consacrés au réglement des sinistres, domaine où une assurance d'Etat ne saurait pas non plus faire d'économie;
- 23 % des primes encaissées couvrent les frais administratifs des compagnies. Mais, les tarifs étant uniformes, c'est précisément sur les frais administratifs que porte la concurrence que se livrent les compagnies;

en revanche, un organisme d'Etat, surtout s'il est au bénéfice d'un monopole, ne serait pas, lui, obligé de rechercher constamment les méthodes de travail les moins coûteuses;

- enfin, 3 % des primes encaissées représentent le bénéfice des compagnies; mais, ce bénéfice est, en grande partie, affecté aux réserves; or, un établissement d'Etat devrait, lui aussi, constituer des réserves importantes (comme la CNA, qui vient de prélever 30 millions sur ses réserves pour combler son déficit 1975).

... au contrai-  
re, des incon-  
vénients

Surtout, la création d'un organisme d'Etat impliquerait nombre de désavantages pour l'assuré (ne serait-ce que sur le plan de l'esprit de fonctionnarisme et de l'application aveugle des règlements), dans la mesure même où l'automobiliste serait lié à une administration et ne pourrait désormais plus changer d'assureur.

De même, en ce qui concerne le conseil à la clientèle. Aujourd'hui, votre assureur passe volontiers vous voir le soir, chez vous. Connaissez-vous une seule administration publique qui en fasse autant ou qui, plus simplement, accepte d'adapter ses horaires aux vôtres ?

Concurrence  
entre l'Etat  
et les  
compagnies  
privées ?

Ces derniers temps, sentant le climat peu favorable à son initiative, la VPOD a modifié son argumentation. Elle ne demande plus la création d'un monopole d'Etat, mais une assurance d'Etat qui entrerait en concurrence avec les compagnies privées.

L'éventualité de mettre les compagnies privées en concurrence avec un établissement d'Etat avait également été envisagée, tant par les experts que par le Bureau fédéral des assurances ou le Conseil fédéral. Mais, tous avaient conclu qu'un organisme d'Etat ne pourrait que très difficilement - à moins d'être largement subventionné - faire face à la concurrence des assurances privées.

Par ailleurs, en matière de défense des consommateurs, il est manifeste que le système actuel offre à l'assuré des garanties qu'aucune entreprise publique - avec ou sans monopole - ne songerait même à introduire.

Par rapport aux garanties de surveillance, de contrôle et de recours dont bénéficie l'assuré d'une compagnie RC privée, l'usager des PTT ou des CFF et l'assuré de la très officielle Caisse nationale suisse d'assurance en cas d'accidents (CNA), eux, ne disposent d'aucun de ces droits.

Dès lors, on a peine à comprendre quels avantages objectifs la VPOD trouverait à la création d'un établissement fédéral qui entrerait en concurrence avec les assurances privées. A moins bien sûr qu'il ne s'agisse, dans son esprit, que d'une première étape vers l'étatisation complète...

Et à  
l'étranger ?

Enfin, il faut relever que les rares exemples étrangers ne sont guère concluants :

- en Europe occidentale, aucun pays n'a introduit une assurance d'Etat avec monopole; en revanche, certains Etats américains ou canadiens, eux, ont instauré un tel monopole; dans tous les cas les primes ont beaucoup plus fortement augmenté que dans les autres Etats, sans parler des surtaxes sur l'essence qu'il a parfois fallu imposer pour couvrir les déficits de l'assurance officielle;
- de même, à l'exception de l'Allemagne (où existent quelque caisses mutuelles, professionnelles ou régionales, qui bénéficient d'un statut de droit public) et la France (où les compagnies nationalisées en 1946 se comportent exactement comme des assurances privées), tous les autres cas connus d'organismes d'Etat en concurrence avec les compagnies privées ont été des expériences coûteuses pour les assurés. Et pour les contribuables.

l'exemple  
de la CNA:  
pas probant

Inutile de dire que la mise sur pied d'une assurance RC fédérale, en Suisse, serait une véritable aventure financière. On l'a bien vu lors de la création de la Caisse nationale suisse d'assurance en cas d'accidents, laquelle a bénéficié d'une aide financière qui, convertie en francs actuels, approcherait du milliard.

Or, la gestion d'une caisse d'assurance accidents (surtout lorsque ce sont les employeurs des assurés qui doivent prendre en charge la plus grande partie de travaux administratifs) est infiniment moins complexe que celle d'une assurance RC; d'autant que cette RC compterait près de deux millions d'assurés...

En outre, la gestion de l'assurance RC exige un personnel très qualifié que la Confédération aurait de la peine à trouver, à moins d'accorder de très sensibles avantages salariaux (répercutés sur plusieurs milliers d'employés, ceux-ci alourdiraient d'autant les frais administratifs).

De plus, les frais d'infrastructure, bâtiments notamment, seraient - aujourd'hui - beaucoup plus importants qu'ils ne l'étaient lors de la création de la CNA (1918). Enfin, les capitaux et réserves d'une assurance RC doivent être singulièrement plus importants que ceux d'une simple assurance accidents (surtout depuis que la garantie de couverture a été portée à un million).

Il est, bien sûr, presque impossible d'évaluer objectivement ce que coûterait la mise sur pied d'une assurance RC d'Etat. Cependant, par simple comparaison avec la CNA, on peut en tout cas dire que le milliard de francs serait largement dépassé....

Il est donc évident que l'étatisation de l'assurance RC, en définitive, exigera une importante participation financière de la part du contribuable, sans que l'assuré, lui, puisse espérer voir le montant de sa prime baisser.

De plus, toute étatisation conduit à une diminution du nombre d'entreprises soumises à l'impôt et, par conséquent, accroît encore la charge fiscale des autres contribuables...

Or, on le sait, la Confédération traverse déjà de très graves difficultés financières. Pour la seule année 1975, le bilan indique un découvert de 3 milliards, portant la dette fédérale à 13 milliards.

On sait aussi que - même si elle était acceptée par le peuple, ce qui n'est pas sûr - la TVA ne suffirait pas à rétablir l'équilibre de nos finances fédérales.

Surcroît de dépenses pour le contribuable

Et il faut rester bien conscient que cette inquiétante situation n'est pas le résultat "accidentel" de la récession que nous venons de traverser. Au contraire, elle est profondément conditionnée par un phénomène beaucoup plus grave encore la politique de dépenses engagée en période de trop haute conjoncture ne correspond plus du tout aux possibilités réelles du pays.

Dans un tel contexte, on peut se demander si l'aventure financière que serait la création d'une assurance RC fédérale est vraiment opportune et justifiée...

En guise de résumé, je dirai...

- que le système actuel de l'assurance RC a largement fait ses preuves
- que les primes RC ont augmenté beaucoup plus faiblement que le coût de la vie et que les tarifs des régies fédérales et autres entreprises publiques
- qu'aucun autre système ne pourrait offrir de pareilles garanties et possibilités de recours en matière de calcul des tarifs
- que la commission d'experts, la commission des cartels, le Conseil fédéral et les Chambres jugent que l'étatisation, totale ou partielle, n'assurerait aucune espèce d'avantage à l'assuré
- que la création d'une RC fédérale exigerait d'importants sacrifices de la part des contribuables, sans que l'assuré, lui, voie sa prime baisser
- que l'étatisation de la RC, avec ses deux millions d'assurés, impliquerait le développement d'une importante bureaucratie et l'engagement de plusieurs milliers de fonctionnaires
- et, enfin, que l'initiative de la VPOD est un instrument de confrontation idéologique, qui a pour objectif l'instauration d'un capitalisme d'Etat et non pas la prise en considération des intérêts réels des assurés.

Une seule  
conclusion:  
non

Pour toutes ces raisons, je ne peux que vous inviter à rejeter formellement l'initiative de la VPOD.

Août 1976