

DOCUMENTATION

relative à

L'INITIATIVE DE LA VPOD

CONCERNANT L'INSTITUTION D'UNE ASSURANCE FÉDÉRALE
POUR LA COUVERTURE DE LA RESPONSABILITÉ CIVILE
DES DÉTENTEURS DE VÉHICULES À MOTEUR ET DE CYCLES

T A B L E D E S M A T I E R E S

	<u>Page</u>
TERMINOLOGIE	II/III
1. GENESE DE L'INITIATIVE DE LA VPOD	1
1.1 Le texte	1
1.2 Raisons du lancement de l'initiative	1
1.3 Les premiers résultats	2
2. QUI EST L'ADVERSAIRE ? - LA PUISSANCE DES ASSURANCES EN SUISSE	 4
2.1 Pas de concurrence sur le marché suisse des assurances	 4
2.2 Bilans camouflés des sociétés d'assurances	10
2.3 Quelles sont les sociétés qui réalisent les plus grands profits ?	18
3. L'INITIATIVE DE LA VPOD CONSTITUE L'UNIQUE ALTERNATIVE	 31
3.1 Avantages d'une assurance fédérale en propre	 31
3.2 Les pouvoirs publics sont des assureurs expérimentés	 34
3.3 Des exemples étrangers prouvent qu'on peut s'en tirer à meilleur compte	 36
3.4 La révision de la loi sur la surveillance des institutions d'assurances est insuffi- sante - Pourquoi ?	 37

13.8.1976

305.1 re/lu/cx/h.

TERMINOLOGIE

	<u>Page</u>
Activité des outsiders	22 s.
Quote-part de la RC auto dans les affaires accidents/dommages	21
Exemples étrangers	36
Droit de plainte	40
Bureau fédéral des assurances (BFA)	
Tâche	7
Critique du Tribunal fédéral	7 s.
Capital en propre	27
Tarif uniforme	39
Statistique commune	38 s.
Bénéfices	
Bénéfices comptabilisés comme frais	11
Possibilités d'augmentation des bénéfices	12, 26 s.
Texte de l'initiative	1
Placement de capitaux	14
Rendement total des capitaux en 1974	20
Commission consultative	37 s.
Possibilités d'économies en cas de création d'un institut fédéral	32 s.
Parts qu'ont les diverses sociétés au marché	6 s.
Primes	
Tarif uniforme	39
Augmentations	1
Calcul	39
Reports	24
Réserves	
Réserves pour sinistres à régler	8, 16, 23
Reports de primes	24
Super-réserves (réserves pour fluctuations et solvabilité, resp. réserves pour fluctuations, frais et de sécurité)	7 s.
Différences entre les sociétés	24

	<u>Page</u>
Charges dues aux dommages assumées par les diverses sociétés	24
Turegum - Cas de la "Zurich"	15
CDA - (Conférence des directeurs-accidents)	4 ss.
Etatisation	35
Frais d'administration	25
Conseils d'administration	28 s.
Conditions de concurrence	4, 10
Citations divers:	
AVS (Binswanger)	35
Bilan (Diehl)	11
Bénéfices (Diehl)	13
Réserves (Diehl)	16
Super-réserves (Tribunal fédéral)	7 s.
CNA (Aerni)	34
Chiffres publiés (Steiner)	11
Concurrence (Commission suisse des cartels)	4

1. GENESE DE L'INITIATIVE DE LA VPOD

1.1 Le texte

Le 11 avril 1972, la VPOD a déposé à la Chancellerie fédérale l'initiative populaire dont le texte suit:

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

Art. 37^{bis}, alinéa 3

3La 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."

Cette initiative populaire qui avait été lancée en octobre 1971 réunit en peu de temps 62'537 signatures et a donc abouti. Elle fut complétée par une pétition munie de 21'340 signatures, dont le texte était rédigé en français et en italien.

La nouvelle disposition constitutionnelle postulée laisse au législateur le soin de trancher quant à la question de savoir si, en matière de responsabilité civile des détenteurs de véhicules, le Cartel des sociétés privées d'assurances doit être relayé par un monopole fédéral ou si la Confédération doit créer une assurance en propre qui entrerait en concurrence avec les sociétés privées.

La Confédération doit dans tous les cas offrir aux détenteurs de véhicules une possibilité avantageuse de s'assurer, vu que c'est elle qui décrète - avec raison d'ailleurs - l'obligation de s'assurer.

1.2 Raisons du lancement de l'initiative

Ce sont les augmentations de primes de 10 % en 1971 et de 18 % en 1972 qui sont à l'origine directe de cette initiative populaire. En l'espace d'une année en effet, les primes s'étaient accrues de 28 %.

En 1970 déjà, la structure des tarifs avait été assez radicalement modifiée par l'introduction d'une franchise de 300 francs pour les nouveaux conducteurs, respectivement par la majoration de 300 à 600 francs de la franchise pour les conducteurs âgés de moins de 25 ans.

Lorsque fut annoncée l'augmentation massive des primes pour l'année 1972, le vase déborda: de vives critiques se manifestèrent dans l'opinion publique en ce qui concerne le barème des primes et la manière dont les assureurs privés administraient l'assurance RC pour les véhicules à moteur. C'est ainsi que

- pas moins de 5 interpellations furent faites aux Chambres fédérales par des parlementaires;
- des plaintes de droit administratif furent introduites contre les augmentations de primes;
- une pétition du PSS réunit 80'000 signatures;
- enfin, la VPOD - avec le soutien de l'Union syndicale suisse - lança l'initiative qui sera soumise au peuple les 25 et 26 septembre 1976.

1.3 Les premiers résultats

Face à cette vague de protestations, le Conseil fédéral se vit contraint d'agir. Au mois de septembre 1971, il mit sur pied un groupe d'étude ad hoc, placé sous la présidence du professeur Walther Hug, qui se vit confier la mission d'examiner divers problèmes dans le domaine de l'assurance RC pour les véhicules à moteur. En novembre 1971, en outre, il invita la Commission des cartels à procéder à une enquête au sujet des conditions de concurrence dans la branche de l'assurance RC auto.

C'est en juillet 1972 déjà que la Commission des cartels arriva au terme de ses travaux, alors que le groupe d'étude ad hoc fournissait un rapport circonstancié de 250 pages environ au début d'octobre 1974.

Quelques mesures immédiates prises par la Confédération ainsi que les rapports susmentionnés valurent aux assurés diverses améliorations, dont, entre autres:

- une réduction de 31,5 à 26 pour cent de la marge pour frais et bénéfice, calculée sur les primes nettes;
- le paiement d'un intérêt sur les réserves pour sinistres à régler et les recettes provenant des primes, intérêt à prendre en considération lors du calcul des primes futures;
- le paiement d'un intérêt partiel sur les autres réserves;
- l'extension de la statistique dite "commune";
- un calcul des primes plus précis comportant trois degrés: calcul d'une prime prospective uniforme / calcul prospectif global / calcul rétrospectif individuel;
- la création d'une commission consultative permanente (postulat Renschler du 16 juin 1971);
- l'accélération des travaux de revision de la loi relative à la surveillance des institutions privées d'assurance, en chantier depuis 18 ans (!);
- aucune augmentation des primes depuis 1972.

Il n'est pas douteux que c'est en grande partie grâce au lancement de l'initiative de la VPOD que ces résultats furent acquis. Mais ils ne sont pas suffisants pour la bonne raison qu'ils promettent en partie davantage qu'ils ne peuvent tenir: c'est ainsi que le système plus précis de calculation des primes ne permet pas de faire la clarté dans l'imbroglio des primes, pas plus que ne peuvent être décelés les bénéfices réels; d'autre part, la commission consultative ne peut pas - à cause de sa composition et de la complexité de la matière - défendre les intérêts des assurés comme elle devrait le faire.

Seule l'initiative de la VPOD peut mettre bon ordre à cette situation. L'opposition véhémement qu'elle rencontre de la part des sociétés privées d'assurances en est une preuve évidente; ceux-ci tremblent pour leurs juteux profits!

2. QUI EST L'ADVERSAIRE ? LA PUISSANCE

DES ASSURANCES EN SUISSE

2.1 Pas de concurrence sur le marché suisse des assurances

La Commission suisse des cartels relevait ce qui suit en 1972 au sujet des conditions de concurrence dans l'assurance RC auto:

"Les conditions de concurrence dans la branche des assurances RC pour les véhicules à moteur et les cycles se caractérisent par une absence de concurrence au niveau des primes, ceci malgré l'existence d'outsiders (compagnies d'assurances non rattachées au cartel)."

(Publications de la Commission suisse des cartels - Cahier 2/1972, p.160)

Diverses raisons sont à l'origine de cette situation:

La majorité des compagnies d'assurances sont groupées au sein d'un cartel, la CDA (Conférence des Directeurs-Accidents). C'est ce cartel qui assume la représentation des intérêts des compagnies d'assurances à l'extérieur. D'autre part, certaines compagnies ont passé entre elles des accords cartellaires, qui n'ont pas peu contribué à figer le marché et qui continuent d'ailleurs à le bloquer.

CDA = Conférence des Directeurs-Accidents. Cette conférence, créée en 1922, est une association de certaines compagnies d'assurances opérant en Suisse et concessionnaires dans le domaine des assurances accidents et responsabilité civile. Les statuts de cette Conférence - ratifiés en 1971 seulement - postulent entre autres une politique de limitation de la concurrence entre les compagnies affiliées. L'article définissant les buts de la CDA, par exemple, est formulé ainsi: "Préserver et promouvoir les intérêts communs dans le domaine de l'assurance contre les accidents et les dommages". Les membres de la CDA s'engagent à reconnaître et à respecter les statuts ainsi que les décisions prises par la CDA. La plus grave sanction qui puisse être prononcée contre un membre est son exclusion.

20 compagnies d'assurance sont rattachées à la CDA. Dix d'entre elles, qui apparaissent dans les statistiques communes et en forment le "noyau dur", couvraient le 83 % du marché de l'assurance RC auto en Suisse en 1974. Quant aux trois "outsiders" (il s'agit des compagnies qui ne font pas partie du cartel): l'"Altstadt", la "Lloyd's" et la "Secura", ils ne représentent ensemble qu'un petit 7 % du marché total.

Deux des six accords qui ont été examinés par la Commission des cartels en 1971/72 sont particulièrement symptomatiques quant aux procédés de la CDA destinés à étouffer la concurrence.

1. Décision concernant le renoncement au débauchage d'assurés lors d'adaptations de primes.

Les conditions générales d'assurance dans la RC auto prévoient pour les preneurs d'assurance le droit de résilier leur contrat pendant la durée de validité de celui-ci en cas d'adaptations (augmentations) de primes. Ce droit ayant incité certains agents d'assurance à débaucher des assurés d'autres compagnies lorsque celles-ci augmentaient leurs primes et à les réassurer ensuite chez eux, ce qui leur permettait d'empocher les commissions pour ces nouvelles affaires, la CDA est intervenue auprès du Bureau fédéral des assurances (BFA) en lui demandant de supprimer purement et simplement ce droit des assurés. Devant le refus du BFA, la CDA s'est mise elle-même à la tâche et un accord de non concurrence a été conclu par ses propres membres. La CDA souligna toutefois à cette occasion que malgré l'accord intervenu, tous les droits contractuels et légaux de résiliation restaient garantis à l'assuré (échéance du contrat, changement de détenteur et de véhicule, résiliation en cas de sinistre, etc.).

Sous la pression de la Commission des cartels, la CDA a dû résilier cet accord, déclaré illégal, car il portait une grave atteinte aux droits contractuels des assurés qui se voyaient ravir aussi de ce fait le droit de changer d'assureur lors d'une adaptation du tarif, également lorsqu'ils prenaient cette décision de leur propre chef.

2. Entente sur les tarifs.

Cette entente est certainement la plus importante de celles qui ont été conclues par la CDA, car elle contraint les membres à appliquer le tarif uniforme. La commission des cartels fait remarquer ce qui suit à son sujet: "Le fait d'être lié à un tel tarif constitue une entrave à la liberté de concurrence des sociétés affiliées."

Malgré cela, le BFA a donné son accord à cette entente sur les tarifs. Il alla même jusqu'à décréter que les tarifs convenus par la CDA étaient à considérer comme des tarifs minima. On ne pouvait mieux faire pour supprimer jusqu'à sa racine toute velléité de concurrence au niveau des tarifs. Mais la Commission des cartels avait d'autres griefs encore à formuler: "L'entente qui a été conclue présente le danger que les primes perçues soient trop élevées, en tout cas en ce qui concerne les entreprises travaillant rationnellement." (Rapport de la Commission des cartels, p.150).

A ce propos, il faut signaler toutefois que la Commission des cartels a également décliné une concurrence accrue entre les divers assureurs au niveau des primes. Raisons invoquées: Trop de concurrence favoriserait la tendance à la concentration dans la branche des assurances.

Tant la CDA que le marché suisse de l'assurance RC auto sont depuis longtemps dominés par deux compagnies d'assurances uniquement: La Zurich et la Winterthour. Le tableau qui suit le prouve.

Quotes-parts de quelques sociétés dans le marché suisse de la RC auto en 1974:

Winterthour	22,8 %
Zurich	21,2 %
Bâloise	9,0 %
Helvetia	8,7 %
Mutuelle Vaudoise	7,7 %
Secura	2,4 %
Altstadt	2,2 %

(Source: Rapport du BFA 1974)

Les sociétés ci-après avaient la part du lion dans le marché suisse de la RC auto en 1974:

2 sociétés avec 44 %	Zurich et Winterthour
3 sociétés avec 53 %	2 + Bâloise Sté suisse d'assurance
5 sociétés avec 70 %	3 + Helvetia-Accid. et Mutuelle Vaudoise
10 Sociétés avec 84 %	5 + Schweizerische National, Berner Allgemeine, Alpina, Suisse Accidents et Union Suisse

Face à l'énorme puissance financière des assurances, il est extrêmement difficile au Bureau fédéral des assurances - qui, avec 28 collaborateurs seulement, souffre par ailleurs de pénurie de personnel - de mener à bien ses tâches et d'exercer un contrôle efficace. Le Bureau fédéral doit ratifier les barèmes de primes que lui proposent les compagnies d'assurances, sans toutefois avoir les moyens de vérifier si elles sont adéquates. D'ailleurs, le point de vue qui a toujours prévalu lorsqu'il a fallu jusqu'ici ratifier ces barèmes n'a jamais été celui de la sauvegarde des intérêts des assurés. Au contraire, on s'est toujours référé au "principe de prudence" selon lequel il faut veiller à ce que les sociétés d'assurances restent solvables. Le BFA n'entend pas essayer le reproche qu'une société d'assurance aurait eu des difficultés de faire face à ses obligations parce que l'autorité de surveillance aurait admis des primes trop basses.

Cette attitude du BFA s'est manifestée entre autres de façon claire et nette lors de la controverse s'étant produite en ce qui concerne les "super-réserves" (réserves pour fluctuations et solvabilité), dont on sait qu'elles avaient atteint 300 millions de francs à fin 1970. Ce n'est pas le BFA en tant qu'autorité de surveillance, mais le Tribunal fédéral, qui critiqua ces super-réserves. C'est ainsi que dans un arrêt de février 1972, le Tribunal constate notamment ce qui suit:

"... Toutefois, l'autorité de surveillance devra veiller à ce qu'à l'avenir les excédents de réserves pour fluctuations et solvabilité qui subsisteraient le cas échéant n'augmentent pas. Le fait de tolérer que ces excédents, qui reposent sur des erreurs du passé, augmentent encore, conduirait en fait à couvrir les abus dont se sont rendus coupables les assureurs."

Le problème a été résolu de manière simple: Depuis 1973, une partie des super-réserves, dénommées dorénavant "réserves pour fluctuations, frais et de sécurité" (FFS) est prise en considération lors du calcul des primes. Un montant de 150 millions de francs fut distrait dans ce but et il fut décidé simultanément que les super-réserves (nouvelle formule) ne devraient pas s'accroître à l'avenir au-delà de 25 % des primes encaissées. Les excédents, c.-à-d. la part dépassant ces 25 %, figurent en quelque sorte comme réserves des super-réserves dans le bilan consolidé. Ainsi que le montre le tableau ci-après, les consolidations du bilan représentaient une somme de 253,7 mio. de francs à fin 1974. Cette somme se répartissait comme suit: 149 mio. de francs de réserves pour fluctuation, frais et de sécurité (super-réserves) et 105 mio. de francs de réserves sur les super-réserves.

Réserves en millions de francs

Année	Réserves p. sinistres + consolidations	=	Réserves fig. au bilan
1970	650,3	300	950,3
1971	805,9	270	1075,9
1972	956,7	247,7	1204,4
1973	1073,5	234	1307,5
1974	1173,1	253,7	1426,8

Jusqu'en 1972 inclusivement, les consolidations et les super-réserves étaient identiques; depuis 1973, elles se composent des super-réserves, dénommées dorénavant, FFS et des réserves sur les super-réserves.

Lors de l'augmentation des tarifs intervenue en 1963, et qui fut ratifiée au vu des résultats techniques négatifs des comptes des sociétés, un calcul fait après coup montra que l'augmentation de 23 % des primes perçues pour les voitures de tourisme reposait sur une estimation erronée et que ceci avait valu des excédents de bénéfices imprévus aux sociétés.

Selon le rapport du BFA pour l'année 1964, l'année qui suivit les augmentations massives, les comptes réels firent état d'un excédent de bénéfice représentant le 8,3 % des primes nettes. En y ajoutant les intérêts produits par les capitaux (6 % des primes nettes), on arrive à un coquet bénéfice de 52 millions de francs (14 % des primes). Le bénéfice indiqué dans les comptes de pertes et profits des compagnies d'assurances ne représentait pourtant qu'un maigre 2,02 % des primes nettes, le reste ayant été affecté au renforcement des réserves techniques. Pendant les années 60, ces réserves se sont accrues de manière vertigineuse. Représentant d'abord le 117 % de la totalité des primes encaissées, elles ont passé à 181 % de ces mêmes primes. Au cours de ces années, le 64 % seulement des primes dut être affecté aux dépenses pour sinistres, et parallèlement, les réserves s'accrurent jusqu'à représenter le 290 % des sommes payées annuellement pour la couverture des dommages.

Les assureurs prétendent qu'ils ont remboursé les bénéfices accumulés dans les années 60, sous forme de rabais accordés aux assurés. En réalité, ces rabais ont toujours été accordés sur les nouvelles primes, mais jamais sur les excédents de primes des années antérieures.

Après que la CDA eut relevé de 10 % les primes sur un plan général en 1971, elle eut le front de proposer un nouveau relèvement de celles-ci allant jusqu'à 38,5 %. C'en fut décidément trop pour le BFA; celui-ci n'admit qu'"un" relèvement de 18 % et demanda pour la première fois que soit versé un intérêt sur les réserves et les primes encaissées, intérêt dont il devrait être tenu compte lors du calcul des primes futures. La somme produite par ces intérêts (bien qu'il ne s'agisse que d'un intérêt partiel) ressort des chiffres ci-après (1974):

Intérêts provenant des primes encaissées	15,3 mio. de francs
Intérêts s/réserves pour sinistres à régler	48,5 mio. de francs
	<hr/>
	63,8 mio. de francs

A l'époque, cette somme énorme aurait été empochée sans coup férir par les sociétés d'assurance.

En résumé, on constate que l'assurance RC auto obligatoire est prise en charge par des compagnies qui ont éliminé toute concurrence entre elles. Le cartel de la CDA, dominé par trois des plus importantes compagnies d'assurance d'Europe, établit ses barèmes sur la base de la statistique commune des assureurs, après quoi le BFA les ratifie. Les exemples précédents le montrent: les compagnies d'assurance ont toujours réussi à imposer les augmentations de primes qui sont à la base de leurs impressionnants bénéfices. La règle appliquée par le BFA est le "principe de prudence". Principe très unilatéral, et qui écarte toute ristourne aux assurés des intérêts produits par les réserves des assurances, alors même que ces réserves se sont constamment accrues par rapport aux primes encaissées et aux dépenses pour sinistres. C'est seulement sous la pression de l'opinion publique que les sociétés d'assurance ont été contraintes de révéler certaines de leurs pratiques, mais on est aujourd'hui très loin encore de la transparence en ce qui concerne le calcul des primes et l'établissement des bilans et comptes de pertes et profits.

2.2 Les sociétés d'assurances camouflent leurs bilans

On fait croire à l'opinion publique que l'assurance RC auto est dans le fond une mauvaise affaire pour les compagnies qui s'en chargent. On ne peut faire avaler une telle pilule aux gens que si l'on prend soin au préalable de bien camoufler aux yeux des assurés les comptes véritables (et bénéficiaires). Mais comment obtenir un calcul des primes transparent quand les "statistiques communes", sur lesquelles ce calcul est basé, sont elles-mêmes fort peu claires? Certains experts en la matière n'hésitent pas à parler ici de bilans camouflés, et même de bilans truqués. On notera à ce propos les intéressantes remarques qui suivent et qui sont dues à un éminent spécialiste en matière de calcul sur

le plan des assurances; M.W.Diehl:

"Au principe de la prudence absolue sont sacrifiés divers autres principes de l'économie d'entreprise, tels que ceux de la véracité, de la clarté et de l'intégralité du bilan."

(Dissertation p.65)

Même le président de la CDA, M.H.Steiner, reconnaît l'absence de transparence des comptes:

"Force m'est de reconnaître que nous avons encore quelques réticences à rendre publics certains documents et certaines données servant de base à nos calculs."

(Conférence de presse de la CDA, 1971)

Ces réticences, il est fort probable qu'elles n'ont pas seulement des causes psychologiques. Elles ont pour but précis de laisser les assurés dans l'ignorance des justes affaires que vaut aux compagnies l'assurance RC pour véhicules à moteur.

Quelques remarques au sujet des bénéfiques:

En règle générale, il se produit un bénéfice lorsque les recettes sont plus élevées que les dépenses. La chose se présente différemment dans la RC auto: ici, le bénéfice est porté d'avance dans les comptes en tant que dépense. A part les 23 % que peut englober dans les primes une société d'assurance, au titre de frais administratifs, il lui est garanti un bénéfice de 3 % sur les primes nettes. Donc, il est possible à une société de réaliser un bénéfice, même si le décompte du solde annuel indique une perte.

Mais il y a mieux encore que ce camouflage des bénéfiques; à défaut de meilleurs arguments, le Conseil fédéral prétend dans son message concernant l'initiative de la VPOD "qu'il est impossible que les assureurs réalisent un bénéfice supérieur à 3 %."

L'expert indépendant, J. Britschgi, ancien directeur du TCS, indique les possibilités suivantes de réaliser des bénéfices plus élevés:

1. Outre le bénéfice de 3 % garanti sur le chiffre d'affaires, la répartition des bénéfices provenant des excédents se fait comme suit selon la nouvelle réglementation: $\frac{1}{4}$ va aux assureurs, alors que les assurés reçoivent les $\frac{3}{4}$. Un modèle de calcul établi par la CDA a montré qu'un groupe d'assureurs a réalisé en une année des bénéfices provenant d'excédents équivalant à 2 % des primes. De cette somme, ils peuvent conserver le quart (= 0,5 %). Additionné à la marge de bénéfice garantie, cela représente du 3,5 % (3 + 0,5 %).

2. Une partie des réserves pour sinistres à régler inscrites au bilan n'est pas incluse dans la calcul dite rétrospective. En 1972, cette quote-part s'est élevée à 100 millions de francs. Prenons le cas d'une société ayant un volume de primes de 120 mio et admettons qu'elle détienne une somme de 30 millions sur les 100 millions en question. Si ces 30 millions produisent un intérêt de 4 % seulement, cela représente un bénéfice supplémentaire de 1,2 millions de francs, soit l'équivalent de 1 % des primes. De ce fait, les possibilités potentielles de bénéfice sont portées à 4,5 % (3 + 0,5 + 1 %).

3. Plus du tiers des réserves techniques sont des réserves pour risques en cours. Il n'est pas possible de chiffrer ces réserves dans l'assurance RC pour les véhicules à moteur, ni globalement, ni par société. Il n'est pas compté non plus d'intérêt sur ces sommes lors du calcul rétrospectif. Ce n'est que sur les recettes provenant des primes de l'année de décompte que doit être calculé un intérêt et celui-ci s'élève à 3,5 % pour une durée de 6 mois (1974).

Une société qui reporte régulièrement 45 % des recettes provenant des primes sur l'année suivante, et les place d'une façon ferme, bénéficie de la sorte d'un intérêt supplémentaire de 2 % sur les primes encaissées. De ce fait, les possibilités de bénéfice augmentent jusqu'à concurrence de 6,5 % des primes encaissées (3 + 0,5 + 1 + 2 %).

Dans sa dissertation intitulée: "La présentation des comptes des institutions privées d'assurances, vue sous l'angle particulier de la surveillance par les organes de l'Etat", M.Walter Diehl, un spécialiste de la branche, au dessus de tout soupçon, arrive au sujet des bénéfices à une conclusion qui ne cadre nullement avec ce que déclare le Conseil fédéral:

"Il n'existe", dit-il, "aucune branche économique dans laquelle l'image relative que l'on peut se faire de la situation d'une entreprise, telle qu'elle est projetée par le bénéfice annuel, n'est aussi problématique que dans la branche des assurances." (Page 84)

Remarques au sujet des réserves:

Le tableau ci-dessous facilitera la compréhension des explications qui suivent:

<u>Structure grossière de bilans de sociétés d'assurance</u>	
(Moyenne des sociétés suisses d'assurance)	
	<u>Part en % dans la somme du bilan</u>
Assurance accidents et dommages	
<u>Actifs:</u>	
Placements de capitaux	81,7 %
Avoirs en banque et autres liquidités	4,2 %
Avoirs auprès d'agents et preneurs d'assurances	5,4 %
Avoirs auprès d'entreprises d'assurance et de réassurance	1,7 %
Dépôts pour réassurances acceptées	3,6 %
Autres actifs (débiteurs, intérêts arriérés, etc.)	3,4 %
<u>Passifs:</u>	
Réserves techniques pour compte propre	80,9 %
Engagements auprès d'entreprises d'assurance et de réassurance	1,1 %
Dépôts provenant d'assurances cédées	1,8 %
Autres dettes	7,0 %
Capital en propre mis à disposition (sans solde bénéficiaire)	8,0 %
Solde bénéficiaire	1,2 %

Contrairement à ce que le profane pense souvent, il ne faut pas croire que les importantes réserves figurant au bilan doivent être constamment augmentées, à cause des sinistres en cours uniquement. Ces réserves élevées ont avant tout pour but d'équilibrer les sommes inscrites à l'actif et au passif du bilan. Ce n'est donc pas un effet du hasard si, dans le tableau montrant la structure grossière de bilans, les placements de capitaux (81,7 %) s'équilibrent presque avec les "réserves techniques" (80,9 %).

En 1974, il y avait dans l'assurance contre les accidents et les dommages (l'assurance RC pour véhicules à moteur tombe dans cette catégorie) des placements de capitaux équivalant à 10,7 milliards de francs et ceux-ci avaient pour contrepartie des réserves techniques représentant 10,6 milliards de francs.

Fritz Gerber, administrateur-délégué de la "Zurich", écrit à ce propos: Etant donné que les réserves techniques sont basées sur des hypothèses, ce sont, "par la force des choses, également des estimations qui se situent à la base des postes passifs les plus importants".

Les chiffres de l'année 1974 montrent de façon évidente la liaison qu'il y a entre les placements de capitaux et les réserves.

A la suite de la forte chute des cours de la bourse à fin 1973 et des pertes enregistrées sur les changes, il fallut faire dans la branche dommages-accidents des amortissements pour une somme totale de 912,4 millions de francs, ce qui correspond approximativement à 10 % des capitaux placés. De ce fait, il ne put plus être procédé à un relèvement des réserves techniques comme cela avait été le cas les années précédentes. Ce n'est qu'à concurrence de 9,8 % des primes encaissées que les réserves furent alimentées. Or, si l'on prend la moyenne des dernières années, on constate que cette somme représentait le 18 % du montant des primes encaissées. Etant donné que le fait d'avoir réduit de moitié les réserves ne provoqua pas de critiques de la part du BFA, on peut bien admettre que l'accroissement antérieur des réserves était absolument exagéré.

Au lieu de disparaître comme d'habitude dans les réserves, l'exédent de primes entraîna pour la première fois un résultat positif sur le plan des affaires techniques, ce dont se réjouirent les actionnaires.

Les réserves techniques représentant des dépenses hypothétiques, elles peuvent constituer des "réserves cachées" considérables.

C'est ainsi par exemple que la "Zurich" a accordé dans les années 1970 - 1973, à sa société affiliée en Angleterre, la "Turegum" (une société de réassurance), qui se débattait dans des difficultés, une aide de 122 millions de francs, sans que cette somme n'apparaisse dans les comptes correspondants. Il serait très possible, dans l'état actuel des choses, que cet argent provienne des réserves cachées que constituent les réserves techniques.

Il existe deux sortes de chiffres: d'une part, les comptes de pertes et profits des diverses compagnies, et, d'autre part, les données officielles du BFA. Entre ces deux types de données, il y a la statistique commune, dans laquelle les indications des diverses assurances sont "apurées" et qui servent de base à la fixation des primes futures.

La CDA procède comme suit à cette opération d'apurement qui se fait au demeurant par la "Winterthour":

Une "marge de sécurité" peut être ajoutée par les assureurs aux réserves techniques. Cette marge de sécurité - financée par l'argent des primes - est à nouveau déduite par la CDA. Les assurés ne savent pas à combien cette marge se monte. Elle est toutefois utilisée aussi pour couvrir des frais d'administration artificiellement gonflés et tombe ainsi dans la poche des assureurs, bien que les réserves représentent des engagements envers les preneurs d'assurance. En 1968, par exemple, ce supplément a atteint 108 millions de francs ou 52 % des réserves annuelles.

L'expert indépendant J.Britschgi fait remarquer ce qui suit à ce propos:

"Les déclarations de la CDA au sujet des réserves figurant dans les bilans et dans les statistiques révèlent de sigulières pratiques. L'autorité de surveillance accepte tout d'abord les rapports établis par les diverses sociétés au sujet des résultats de l'assurance RC

auto, tel qu'ils sont prescrits par la loi. Ces résultats qui correspondent aux réserves du bilan sont alors publiés dans le rapport du BFA. L'autorité de surveillance demande ensuite au Cartel des assurances des renseignements confidentiels devant permettre de corriger les chiffres officiels indiqués par les sociétés, ceci afin de pouvoir fixer les primes. Il est pratiquement exclu de trouver des arguments plausibles pouvant justifier dans une assurance de caractère obligatoire la nécessité d'une telle manière de procéder."

A qui appartiennent les réserves ? M. Walter Diehl déclare à ce propos: "Considérant que ce poste repose sur des estimations, il n'est pas possible de procéder à une répartition claire et nette de ces réserves techniques entre le capital propre et le capital étranger." (Dissertation, page 90)

Les sociétés d'assurance et le BFA considèrent comme capital en propre les réserves allant au-delà des besoins. Ainsi donc, les excédents de réserves jouent le rôle de capital en propre. Etant donné toutefois que jusqu'ici les sociétés n'ont jamais pu prouver que ces réserves n'avaient d'autres origines que les primes des assurés, ces sommes énormes sont également à disposition de ces derniers.

A combien doivent se monter les réserves inscrites au bilan ?

L'expert J. Britschgi s'exprime comme suit à ce sujet: Il faut considérer comme exagérées les réserves inscrites au bilan qui dépassent le 120 % des primes encaissées durant l'année considérée.

Le tableau qui suit est destiné à montrer les économies qui auraient pu être faites sur les réserves pour sinistres à régler durant la période 1970 - 1974 si ces réserves n'avaient effectivement pas dépassé le 120 % des primes encaissées:

Année	120 % des re-	Réserves		Excédent	
	cettes prov. des primes mio de fr.	effectives mio de fr.	en % des primes	mio de fr.	en % des primes
	(1)		(2)	(2-1)	
1970	628	950	181	322	61
1971	749	1'075	172	326	52
1972	796	1'204	181	408	61
1973	1'102	1'307	142	205	22
1974	991	1'426	173	435	53

(Source: Rapports du BFA/calculs établis personnellement)

Conséquences: En 1974, c'est un montant total de 435 millions de francs qui fut mis en réserve en sus du 120 % des recettes provenant des primes. De ce fait, les primes pour 1974 auraient pu être payées une fois et demie. Ce calcul n'est pas du tout exagéré vu qu'il existe des sociétés qui fixent les réserves à un taux inférieur à 120 % des primes.

On a prétendu que l'introduction de la calculation rétrospective individuelle permettrait d'atténuer les défauts liés à la constitution de réserves supplémentaires. Ce raisonnement ne tient pas vu que seule une partie des réserves, c'est-à-dire de celles effectuées pour les fluctuations, les frais généraux et la sécurité, sont productives d'intérêt et prises en compte dans le calcul des primes. Ces réserves FFS sont limitées à 25 % des primes.

La conséquence est claire:

Un contrôle efficace présuppose une reddition des comptes conforme à la réalité, condition qui n'est pas réalisée dans la situation donnée. En Autriche, on a passé avec succès au système consistant à présenter des résultats complets, embrassant l'ensemble des affaires. Ceux-ci doivent faire état au minimum des reports de primes, des réserves effectives et des bénéfiques dûment comptabilisés. Chez nous, il ne sera vraisemblablement possible d'exiger une telle présentation des comptes que lorsque le monopole exercé par les assureurs privés devra affronter la concurrence d'une institution gérée par l'Etat.

2.3 Qui tire le profit maximum ?

Le haut degré de concentration atteint sur le marché de l'assurance RC pour véhicules à moteur existe aussi dans les autres branches d'assurance. Toutes les grandes sociétés d'assurance exercent leur activité dans le plus grand nombre possible de branches. Dans les deux branches principales (dommages/accidents et assurance-vie), ce sont la plupart du temps les mêmes sociétés qui dominent.

La "Winterthour-Accidents" est la deuxième société suisse d'assurance par rang d'importance; la "Winterthour-Vie" occupe également le 2e rang. Au 3e rang on trouve la "Bâloise-Accidents" et au 4e rang la "Bâloise-Vie".

Les sociétés suisses d'assurance n'exercent pas seulement leur activité dans le pays, mais aussi à l'étranger, et ceci de façon intensive, ainsi que le montre le tableau qui suit:

Pays	Nombre d'agences à l'étranger	Nombre de pays
Royaume-Uni	861	54
U.S.A.	561	52
France	211	32
Suisse	156	29

La petite Suisse est donc en 4e position.

Au nombre des 35 plus grandes compagnies d'assurance européennes on trouve 5 sociétés suisses, dont trois font partie du bloc des quinze sociétés européennes les plus puissantes. Il s'agit de la "Zurich-Société d'assurance" (3e rang), de la "Société suisse de réassurance" (8e rang) et de la "Winterthour-Accidents" (15e rang).

C'est le groupe de la "Zurich" qui offre le plus bel échantillon de politique de diversification. Pour celui-ci, le monde constitue un vaste échiquier représentant les divers pays et branches:

Les activités internationales du Groupe Zurich

	1 Assurance Automobile	2 Assurance Responsabilité civile généraux	3 Assurance Accidents	4 Assurance Accidents du travail	5 Assurance Maladie	6 Assurance Vie	7 Assurance Incendie	8 Assurance Dégâts des eaux	9 Assurance Bris de glaces	10 Assurance Vol	11 Assurance Maritime et Transport	12 Assurance Bris de machines	13 Assurance Cautionnement et Déournement	14 Assurance Garantie de construction	15 Assurance Grêle	16 Assurance Protection juridique	Recettes de primes brutes en 1972 en millions de francs suisses
Suisse	●	●	●		●	●	●	●	●	●	●	●					1266.7
Liechtenstein	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●					3.5
République fédérale d'Allemagne	●	●	●		●	●	●	●	●	●	●	●				●	1093.3
France	●	●	●		●	●	●	●	●	●							245.6
Italie	●	●	●		●	●	●	●	●	●	●						132.3
Autriche	●	●	●		●	●	●	●	●	●						●	68.3
Pays-Bas	●	●	●	●	●	●	●	●	●								105.5
Belgique	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●							107.3
Luxembourg	●	●	●	●		●	●	●									4.2
Espagne	●	●	●		●	●	●	●	●	●						●	85.4
Portugal	●	●	●	●		●	●	●	●								14.6
Grande-Bretagne	●	●	●		●	●	●	●	●	●	●						261.2
Irlande	●	●	●		●		●	●	●								11.1
Danemark	●	●	●	●	●		●	●	●								15.6
Suède	●	●	●		●		●	●	●								25.6
Norvège	●	●	●		●	●	●	●	●								3.3
Maroc	●	●	●	●		●		●	●								7.4
Tunisie	●	●	●	●	●		●	●	●								1.4
Côte d'Ivoire	●	●	●		●		●	●									0.8
Etats-Unis d'Amérique	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●						806.4
Canada	●	●	●		●	●	●	●	●	●	●						281.7
Argentine	●	●	●	●		●	●	●	●		●		●				12.3
Australie	●	●	●	●	●	●	●	●	●		●						64.0
Groupe «Zurich»																	4617.5

En plus, le Groupe Zurich pratique la réassurance active dans le monde entier.

Les assurances sont une affaire dont les chiffres donnent le vertige. Le relevé ci-dessous indique quelle est la fortune des sociétés et les diverses formes de placement de leurs capitaux:

	Total de la fortune	Dont placements en:			
		Obligations	Actions	Hypothèques	Immeubles
	(en milliards de francs)				
Assureurs vie	22,3	4,8	0,2	7,6	4,5
Assureurs accidents/dommages	11,0	5,1	1,6	0,9	2,1
Réassureurs	3,6	2,0	0,7	0,1	0,4
Total des Stés suisses d'assurance (1973)	36,9	11,9	2,5	8,6	7,0

Le rendement de ces sommes est à la mesure des placements. C'est ainsi que, à eux seuls, les trois "grands" (la "Zurich", la "Winterthour" et la "Bâloise") ont tiré de leurs placements un revenu d'un milliard.

Rendements des capitaux en 1974

Groupe "Zurich"	611,8 mio de francs
Groupe "Winterthour"	361,4 mio de francs
Sté d'assur. "Bâloise"	<u>52,7 mio de francs</u>
Total des trois sociétés	1'025,9 mio de francs

L'assurance RC auto, dont le degré d'importance varie d'une société à l'autre, est incluse dans le chiffre d'affaires global. Il n'existe en Suisse aucune société d'assurance vivant exclusivement des affaires de la responsabilité civile et bien entendu encore moins de la seule RC auto. Le tableau qui suit montre quelle est la part que représentaient en 1974 pour les diverses sociétés les affaires de l'assurance RC auto par rapport à l'ensemble des affaires dommages/accidents:

Affaires en Suisse 1974

Société	Primes pr la RC auto en mio de fr. (1)	Primes pr les domm./accid. en mio de fr. (2)	En % (1) par rapport à (2)
Winterthour	192,0	598,4	32,0
Zurich	170,7	510,8	33,4
Bâloise	77,3	398,1	19,4
Helvetia Acc.	74,4	272,3	27,3
Mut.-Vaudoise	63,8	189,3	33,7
Secura	22,0	44,7	49,2
Altstadt	20,9	34,6	60,4

Les différences sont beaucoup plus marquées encore d'une société à l'autre quand on compare la répartition des affaires entre la branche RC auto et l'ensemble de la branche dommages/accidents (assurances conclues en Suisse et à l'étranger)!

Part en % de la RC auto dans le
total des affaires accidents/
dommages en 1974

Zurich	7,4
Winterthour	15,7
Bâloise	13,2
Helvetia Accidents	21,0
Mutuelle Vaudoise	33,7
Secura	49,2
Altstadt	60,4

Aussi paradocal que cela puisse paraître, on peut dire en résumé que les sociétés qui dominant le marché de la RC auto (Winterthour 22,8 % - Zurich 21,2 %) sont précisément beaucoup moins tributaires de ce marché que les autres. Considérant les déficits techniques permanents, elles auraient depuis longtemps pu concentrer leurs efforts sur des branches plus lucratives.

Elles ne l'ont pas fait, vraisemblablement parce que l'assurance RC auto n'est pas seulement une affaire sûre, mais leur sert simultanément de cheval de Troyes lorsqu'il s'agit de faire de l'acquisition auprès des assurés, c.-à-d. de les engager à conclure des assurances dans une autre branche.

Ces "grands" également, n'ont pas tellement besoin d'engager leurs fonds propres en tant que capital de garantie. Compte tenu de l'importance de leurs réserves, du rendement des capitaux qu'ils gèrent et de leurs placements, ils n'éprouvent guère de difficultés, grâce à des imputations internes (transferts), à équilibrer dommages et bénéfices ainsi qu'à soustraire à la curiosité du fisc des sommes sur lesquelles ils devraient payer des impôts.

Néanmoins, ce sont toujours les "outsiders" dont on sait qu'ils sont fortement tributaires de l'assurance RC auto, qui cherchent à obtenir des allégements et à abaisser les tarifs en faveur des preneurs d'assurance. Le BFA s'est efforcé à chaque occasion de mettre un frein à ces tentatives. Mais lorsque les outsiders obtinrent le feu vert pour une innovation, les "grands" s'alignèrent immédiatement.

- Ce fut la Lloyd's qui la première introduisit la couverture des dommages jusqu'à concurrence de 1 million de francs et, par la suite, la couverture illimitée.
- Ce sont la Secura et l'Altstadt qui furent les premières à accorder le rabais de 25 francs par police conclue à tous les preneurs d'assurance et non seulement aux membres de l'ACS et du TCS. Les autres membres de la CDA durent suivre.
- Ce fut la Secura qui, en 1959 déjà, demanda que soit porté à 50 % le bonus pour la conduite sans accidents. En 1965, l'Altstadt présenta à son tour le même postulat. Ce n'est que récemment que le BFA a ratifié cette proposition.

- L'Altstadt a dû attendre pendant huit ans la ratification de sa proposition demandant qu'en cas de responsabilité purement causale, le preneur d'assurance ne soit pas rétrogradé dans l'échelle du bonus. Ce n'est qu'en 1971 que cette demande a été agréée.

Les chiffres moyens contenus dans les statistiques officielles ne permettent évidemment pas de se rendre compte des différences en partie très importantes qui existent d'une société à l'autre quant aux résultats qu'elles enregistrent. On comprendra mieux la chose en établissant des comparaisons entre les diverses sociétés en ce qui concerne les primes, les réserves et les frais d'administration.

Primes: Sur le marché de la RC auto, ce sont les grandes sociétés qui dictent les prix. Les tarifs ne sont pas fixés selon leurs possibilités économiques, mais selon les besoins des sociétés les plus faibles. De ce fait, les assurances qui travaillent rationnellement peuvent réaliser des marges de bénéfice plus importantes.

Réserves: Les réserves techniques sont l'instrument qui se prêterait le mieux à un abaissement des coûts. Mais ces réserves varient très fortement d'une société à l'autre. Ce qui frappe avant tout, c'est que les grandes sociétés dotent beaucoup plus fortement les comptes "réserves" que les petits outsiders. A part les bénéfices supplémentaires provenant des intérêts que procurent ces réserves aux "grands", ces dernières sociétés ont certainement encore d'importantes réserves cachées.

En 1974, on enregistra des différences supérieures à 100 % des primes encaissées entre les diverses sociétés. A la "Winterthour-Accidents", les réserves atteignirent le 207,9 % de ces primes, alors que la Secura n'arrivait qu'à un taux de 106,9 %.

Les différences entre les réserves pour risques en cours (une partie des réserves) varient aussi très fortement. Alors que la Secura reportait sur l'exercice suivant le 6 % des primes encaissées, ce report atteignit plus de 60 % à la "Zurich".

Egalement en ce qui concerne les réserves pour sinistres à régler, la différence entre le montant le plus élevé et le montant le plus bas atteignit 90 % des primes encaissées en 1973.

Il est à proprement parler incompréhensible que le BFA puisse encore admettre de telles différences au cours d'une seule année. Parler de réserves absolument nécessaires lorsqu'on se trouve en présence d'une quote-part de 100 à 200 % des primes encaissées relève de l'arbitraire pure.

En admettant que le compte joue, il est resté à la "Zurich" avec une charge globale de dommages de 51 % (dommages payés et réserves pour sinistres à régler), à laquelle il faut ajouter une somme représentant 26 % des primes pour les frais d'administration et la marge pour bénéfice, un reliquat de 23 %.

Le tableau qui suit a pour but de montrer une fois encore ces résultats étonnants:

	Charges dues aux dommages (en % des primes encaissées en 1974)	Frais d'adm. et bénéfice	Charge totale	Solde restant sur les primes en %	en mio de fr.
Zurich	51	+ 26	= 77	23	276,9
Winterthour	61	+ 26	= 87	13	83,4
Helvetia	62	+ 26	= 88	12	18,8
Nationale	48	+ 26	= 74	26	20,3
Berner Allg.	79	+ 26	= 105	-	-2,8
Secura	72	+ 26	= 98	2	0,5
Altstadt	77	+ 26	= 103	-	-0,6

Frais d'administration: Les dépenses pour les frais d'administration varient également très fortement d'une société à l'autre. Une enquête effectuée par la Commission d'étude Hug a donné les résultats suivants:

	Frais de vente	Services et frais d'expl.	Serv. des dommages	Admin. fortune	Impôts	Total
	(en % des primes encaissées)					
Taux max.	8,9	24	9	0,5	1,5	37,9
Taux min.	2,7	9,3	4,8	0,1	0,07	20,5
Différence	6,2	14,7	4,2	0,4	1,43	17,4
Moyenne gén.	3,6	11,5	6,9	0,3	0,7	23

L'enquête révèle deux choses en particulier:

1. Les différences entre les diverses sociétés sont énormes. Elles représentent 20,5 % pour les frais totaux d'administration. La différence est particulièrement marquée en ce qui concerne les frais de vente (6,2 %) et les frais de service et d'exploitation (14,7 %).

2. La répartition des sociétés selon leur importance montre en outre que les grandes sociétés travaillent avec des frais généraux beaucoup moins élevés.

Société	Quote-part dans le marché de la RC auto (en %)	Frais (en % des primes 1970)
Winterthour	22,8	21,91
Zurich	21,2	20,47
Bâloise	9,0	21,13
Helvetia	8,7	24,13
Mutuelle Vaudoise	7,7	24,84
Secura	2,4	24,47
Altstadt	2,2	29,20

La quote-part moyenne des frais (23 %), calculée sur les primes nettes, fut déclarée obligatoire pour toutes les sociétés pratiquant la RC auto en 1971. Celle-ci est comptabilisée en tant que telle avec la marge de bénéfice garantie s'élevant à 3 %. Dès le début, il a ainsi été admis que les grandes sociétés réalisent les bénéfices supplémentaires de l'ordre de 2 à 3 % sous forme de frais administratifs réduits. Quand on sait combien sont modestes comparativement les frais d'administration de la Caisse nationale suisse d'assurance en cas d'accidents (CNA), qui n'absorbent que le 10 % des primes, et des sociétés étrangères assurant la responsabilité civile (6 %), il faut bien admettre que le taux consenti aux sociétés suisses est somptueux.

Les remarques qui précèdent montrent de façon évidente combien peuvent varier les bénéfices d'une société à l'autre. Les principales possibilités de réaliser des bénéfices sont les suivantes:

- bénéfice garanti (3 % des primes)
- frais d'administration inférieurs au taux de 23 % admis par le BFA
- excédent de réserves pour la couverture des besoins
- intérêts sur consolidations du bilan qui, après déduction des réserves FFS ramenées à 25 % des primes encaissées, sont devenus excédentaires
- intérêt sur les réserves pour risques en cours
- bénéfices provenant d'excédents qui reviennent à concurrence de 1/4 aux assureurs

- liquidation de réserves cachées qui ne sont pas le produit d'une activité, mais résultent d'anciens encaissements de primes.

Il est bien permis de parler ici du cercle vicieux "doré" que constitue la branche des assurances: plus grands sont les capitaux dont dispose une société et plus ceux-ci rapportent; plus les bénéfices de la société s'accroissent et plus celle-ci devient puissante sur le plan financier. Le tableau qui suit, relatif à l'année 1974, illustre bien la chose:

Société	Capital en propre (en mio. de francs)	Réserves	Part du capital en propre par rapport aux ré- serves (en %)	Dividende en % sur le capital en propre
Zurich	210,6	3755,5	5,6	40
Winterthour	166,0	2298,2	7,2	45
Helvetia	38,4	605,8	6,3	18
Nationale	76,5	818,2	9,3	12
Berner Allg.	73,5	365,1	20,1	15
Secura	13,1	44,2	29,6	6
Altstadt	10,3	31,1	33,1	-

(Source: Rapport du BFA 1974)

Ce chapitre serait incomplet si nous ne parlions pas en outre des importantes imbrications qu'il y a entre la puissance financière des assurances et les autres secteurs de l'économie. Un simple coup d'oeil sur la composition des conseils d'administration suffit à lui seul à montrer les liens personnels étroits existants. Le relevé ci-après illustre de façon éloquente où les administrateurs des trois grandes sociétés d'assurances vont arrondir leurs tantièmes. Signalons que ce relevé ne tient pas compte des sociétés affiliées, qui sont propriété de la société-mère, et n'embrasse que les grandes entreprises.

Société	Assurances	Banques/Stés.fin.	Commerce/Industrie Transports
Zurich	4 sièges	11 sièges	15 sièges
Winterthour	1 siège	13 sièges	38 sièges
Baloise	-	13 sièges	34 sièges
Total:	5 sièges	37 sièges	87 sièges

Liaisons de la "Zurich", de la "Winterthour" et de la "Bâloise" avec le capital suisse

(Seulement les 20 plus grands des branches respectives)

Membres des conseils d'administration	Industrie	Commerce/ Transports	Banques/Assurances	Autres
<u>"Zurich"</u>				
Schweizer Willy, Küssnacht Schulthess Félix W., Zurich	Nestlé Alimenta BBC, Sulzer, Nestlé, Alusuisse, CIBA-GEIGY		Crédit suisse, Cie.Réass. Crédit suisse	Electrowatt, Holding intern. FIAT ICI Suisse
Gerber Fritz, Zollikon Jann Adolf, Zurich Meyer Emanuel, Meilen v.Schulthess Eric, Au Georges André, Corsy Hefti Peter, Schwanden/GL	Alusuisse Alusuisse		Union de Banques Suisses Banque Leu Union de Banques Suisses	Sté d'électr.Suisse-Amér. Akeb, SA de participation à l'énergie nucléaire - Conseiller aux Etats
<u>"Winterthour"</u>				
Braunschweiler Hans, Winterthour Sulzer Georg, Winterthour Hess Kurt, Winterthour Kaiser Giuseppe, Winterthour Schmidheiny Peter, Zurich Schwarzenbach Hans R., Horgen de Weck Philippe, Zurich	Georg Fischer Escher-Wyss BBC, Sandoz Georg Fischer Sulzer, Escher-Wyss BBC, CIBA-GEIGY, Nestlé Nestlé Alimenta	Swissair	Union de Banques Suisses Union de Banques Suisses Union de Banques Suisses Société de Banque Suisse Crédit suisse Crédit suisse	IBM-Suisse
<u>"La Bâloise"</u>				
Iselin Emmanuel, Bâle Ochsner Carlos W., Binningen Baltensweiler Armin, Herrliberg Celio Nello, Berne Engi Jürg, Arlesheim Sarasin Guy, Bottmingen Stähelin Max, Binningen	CIBA-GEIGY CIBA-GEIGY Alusuisse BBC, CIBA-GEIGY, Alusuisse BBC, CIBA-GEIGY, Sulzer, Alusuisse, Von Roll	Shell Suisse	Société de Banque Suisse Crédit suisse Crédit suisse Société de Banque Suisse Société de Banque Suisse	AEG-Telefunken FIAT-Holding intern., Motor-Columbus Sté d'électr.Suisse- Amér., Sudelec Montedison, Pirelli

Récapitulation: La situation sur le marché des assurances en Suisse est caractérisée par des imbrications internationales, une domination du marché, des bénéfices incontrôlables, des superprofits et avantages réservés aux grands. La liaison des assurances avec la haute finance et les autres grandes entreprises suisses est indiscutable. Quelles que soient les mesures de contrôle imposées par la loi, les assurances accroissent leur pouvoir de concentration sur le plan économique. La seule alternative dans la situation existante (assurance déclarée obligatoire) consiste à mettre sur pied une institution de droit public s'inspirant des principes de l'économie collective. Ce n'est qu'une telle institution qui apportera davantage de protection aux assurés grâce à une transparence et à des mesures de contrôle accrues.

3. L'INITIATIVE DE LA VPOD CONS- TITUE L'UNIQUE ALTERNATIVE

3.1 Avantages offerts par une assurance fédérale en propre

Les nombreux et pertinents arguments pouvant être invoqués à l'appui d'une assurance RC pour véhicules à moteur régie par la Confédération sont de trois ordres:

- nécessité sur le plan de la politique étatique
- protection des preneurs d'assurance
- économies de frais

Nécessité sur le plan de la politique étatique

C'est avec raison que l'Etat a rendu obligatoire l'assurance RC pour les véhicules. En contrepartie de ce devoir imposé au détenteur d'un véhicule, un Etat qui prend sa tâche au sérieux doit lui offrir aussi la possibilité de s'assurer à des conditions avantageuses. S'il ne le fait pas, il ne se met pas au service de ses citoyens, mais se limite à donner des ordres en vertu des pouvoirs dont il est investi.

Protection des preneurs d'assurance

La fructueuse affaire, garantie par l'Etat, que constitue l'assurance RC auto a créé sur le marché une situation où la prédominance des "grands" des assurances ne peut plus être endiguée. Ils peuvent dicter les prix grâce au fait qu'ils règnent en maîtres sur le marché. Leur position est encore renforcée du fait que dans le fond ils ne sont pas absolument tributaires des ressources que leur procure la RC auto qui ne représente qu'une fraction des juteuses affaires qu'ils réalisent tant en Suisse qu'à l'étranger. Si l'Etat ouvrait la voie de la liberté de concurrence en matière d'assurance RC

pour les véhicules, à l'effet de protéger leurs détenteurs et de leur offrir des conditions d'assurance avantageuses, les grandes sociétés dont les possibilités sont quasi illimitées pourraient bouter complètement les petites hors du marché. Il est aujourd'hui beaucoup trop tard pour tenter de rétablir un marché dans lequel les conditions soient équilibrées grâce à une saine concurrence entre les sociétés privées.

Economies de frais

Selon que le législateur - en cas d'acceptation de l'initiative de la VPOD - décidera la mise sur pied d'un monopole régi par la Confédération ou d'une institution concurrente des sociétés existantes, diverses possibilités d'économies s'offrent sur le plan des frais.

En voici quelques-unes:

- Renoncement à la course au profit (il suffirait que l'assurance puisse s'en tirer avec ses propres moyens);
- pas de frais de réassurance (la garantie de l'Etat suffit);
- renoncement à l'accumulation de réserves exagérées;
- pas d'impôts à payer;
- abaissement des coûts de l'assurance grâce à une péréquation maximum des risques vu l'ampleur de l'institution (ceci surtout en cas de création d'un monopole);
- frais administratifs réduits dans le domaine de l'acquisition, dans le service des sinistres et dans l'administration générale.

Sur le plan de l'acquisition, il peut être renoncé à une publicité coûteuse et à l'entretien d'un lourd appareil d'agents et d'agences. La souscription des polices d'assurance pourrait se faire par exemple auprès des offices de

poste. Par rapport à la réglementation actuelle, une économie de l'ordre de 5 % serait certainement possible de ce fait.

Le service des sinistres, grâce à une organisation rationnelle et à certaines simplifications, pourrait devenir moins onéreux. On pourrait imaginer par exemple que des services d'inspection et d'estimation des dommages soient rattachés aux services cantonaux des automobiles. Lors du contrôle des devis pour la réparation des dommages, on pourrait s'inspirer des expériences pratiques des ateliers de réparations de l'Etat. A vue humaine, des économies d'environ 4 % devraient pouvoir être réalisées grâce à ce système.

En ce qui concerne l'administration générale, des mesures de rationalisation destinées à réduire les coûts pourraient intervenir, par exemple en utilisant des installations de traitement des données déjà en service dans les administrations publiques, que ce soit pour le règlement des primes et des frais, pour l'établissement des polices, etc. - Economies possibles: 6 pour cent.

Dans l'ensemble, la création d'une assurance fédérale en propre pourrait sans autre permettre des économies de 15 %. Il s'ajoute à cela le fait qu'une institution relevant directement de la Confédération présenterait un grand avantage encore: grâce à l'expérience acquise sur le plan pratique, l'Etat aurait une vue d'ensemble sur la calculation des primes, l'évolution et la liquidation des sinistres, la constitution des réserves, etc., ce qui lui permettrait d'exercer en meilleure connaissance de cause le mandat qui lui incombe en matière de surveillance des assurances.

3.2 Les pouvoirs publics sont des assureurs expérimentés

La mise sur pied par la Confédération d'une assurance RC pour les véhicules à moteur et les cyclistes ne constituerait pas une aventure hasardeuse pour les pouvoirs publics. Nous connaissons déjà en Suisse quatre secteurs d'assurance qui sont en mains de l'Etat, soit:

- l'assurance incendie pratiquée par les services cantonaux d'assurance incendie;
- l'assurance accidents pratiquée par la CNA;
- l'assurance obligatoire vieillesse et survivants (AVS);
- l'assurance obligatoire invalidité (AI).

Il y a lieu de mentionner en outre les caisses de pensions des administrations et entreprises publiques qui sont une excellente carte de visite pour les services publics. Ces assurances de l'Etat fonctionnent très bien. Ceux qui défendent les intérêts des sociétés privées d'assurance le reconnaissent eux-mêmes.

C'est ainsi que M.P.-O.Aerni, directeur général de la Winterthour-Accidents, écrivait ce qui suit dans la Revue suisse des assurances, en octobre 1971 (p.216):

"On ne saurait contester que la CNA a fourni du bon travail et que les plaintes formulées à son égard sont assez rares. Cette assurance est également organisée de façon rationnelle et c'est la raison pour laquelle - contrairement à ce qui se passe dans certaines assurances sociales de l'étranger - elle s'en tire avec des coûts relativement modestes."

En 1970, dans le cadre d'un exposé fait devant l'assemblée générale de l'Association des sociétés suisses d'assurances, M.P.Binswanger relevait ce qui suit:

" Je puis - sur la base d'expériences personnelles - déclarer que la gestion d'une assurance à des conditions avantageuses ne dépend pas de l'assureur, mais de facteurs tout différents, en premier lieu de la complexité et de la flexibilité des produits et services et de la volonté d'administrer rationnellement les affaires. Dans le secteur des assurances privées, c'est au travers de la concurrence qu'il faut atteindre cet objectif. Cette contrainte manque dans une assurance d'Etat, ce qui peut conduire à une gestion qui n'est pas rationnelle, chose qui toutefois ne se produit pas forcément, ainsi que le prouve l'exemple de l'AVS, dont il est bien permis de dire qu'on peut lui décerner un certificat attestant qu'elle travaille rationnellement."

Etant donné que les arguments objectifs qu'ils pourraient faire avaloir contre l'initiative de la VPOD leur manquent, ses adversaires s'efforcent de peindre le diable sur la muraille. Ils prétendent que l'initiative vise à l'étatisation des assurances, bien que rien ne figure dans le texte qui permettrait une telle interprétation. Il est uniquement demandé la création par la Confédération d'une assurance en propre, que ce soit sous la forme d'un monopole ou sous la forme d'une société qui entrerait en concurrence avec les assurances privées. C'est déformer sciemment les intentions des initiateurs que de prétendre autre chose. Une assurance concurrente mise sur pied par la Confédération n'a de sens que s'il subsiste des assurances privées dans la branche de la RC auto. Au cas où le législateur donnerait la préférence à une institution fédérale qui exercerait un monopole, les sociétés privées d'assurance ne seront pas étatisées pour autant; seules les affaires relevant de l'assurance RC pour les véhicules leur seraient enlevées.

3.3 Des exemples étrangers montrent qu'il est aussi possible de s'assurer à meilleur compte

Nous voudrions attirer l'attention de ceux et celles qui ne seraient pas convaincus par les exemples que nous venons de citer, quant à la façon rationnelle et économique dont les pouvoirs publics suisses gèrent certaines assurances, sur ce qui se passe sur le plan de l'assurance RC auto dans des pays voisins où les assurés s'en tirent à bien meilleur compte que chez nous.

C'est ainsi qu'en France et en Allemagne fédérale, il existe des sociétés d'assurances mutuelles. Il s'agit de corporations de droit public ou privé, ayant le caractère de coopératives, qui assurent les personnes membres de certaines associations professionnelles ou des agents de la fonction publique (Mutuelle des fonctionnaires, Société mutuelle d'assurance des communes du Wurtemberg, Union des sociétés communales d'assurances du pays de Bade, etc.).

A la Société mutuelle d'assurances des communes du Wurtemberg, la prime de base pour les voitures de tourisme jusqu'à 15 CV se monte à 191 DM (somme couverte: 1 million). Si l'on fait une comparaison avec le tarif suisse pour la même catégorie et la même couverture, on constate qu'en 1976, la prime à payer ascendait à Fr. 621.60. En admettant que ce conducteur soit au bénéfice du bonus de 50 %, l'assurance allemande est encore de 130 francs meilleur marché.

La raison principale de cette différence tient vraisemblablement au fait que la charge provenant des frais administratifs ne représentait en Allemagne fédérale que 6 % des primes encaissées en 1974, contre 23 % chez nous.

3.4 Pourquoi la révision de la loi sur la surveillance des assurances est-elle insuffisante ?

Le Conseil fédéral a décliné l'initiative de la VPOD. La majorité bourgeoise des Chambres fédérales - pouvait-il en être autrement? - a adopté la même attitude. C'est maintenant au tour du citoyen de se prononcer. Celui-ci serait bien conseillé de ne pas se laisser éblouir par les mesures qui ont déjà été prises en vue d'éliminer les vices et lacunes existantes, pas plus que par la révision actuellement en cours de la loi sur la surveillance des assurances. Les emplacements que l'on s'efforce de mettre sur les blessures ouvertes dont souffre l'assurance RC auto sont impropres à remettre le malade sur pied. Au sujet des principales innovations qui devraient intervenir en marge de la révision de la loi sur la surveillance des assurances, il y a lieu de faire remarquer ce qui suit:

Création d'une commission consultative permanente

Cette commission, qui se compose de 13 membres (5 membres indépendants, 4 représentants des associations du trafic routier, 4 représentants des assurances privées), a été nommée le 25 juin 1975. En vertu du projet établi par le Conseil fédéral pour la révision de la loi sur la surveillance des assurances, cette commission devrait donner au gouvernement fédéral un "préavis sur les questions relatives à la réglementation légale et à l'application pratique de la branche d'assurance concernée, en particulier aussi au sujet de la structure des tarifs et de la fixation des primes". Cinq raisons avant tout font que la commission n'est pas en mesure de défendre les intérêts des assurés:

1. Elle n'est qu'un organe consultatif et ne peut dès lors pas prendre de décision.

2. La protection des assurés ne fait pas partie de ses tâches, comme cela ressort de la définition de sa mission.
3. Les représentants des preneurs d'assurances constituent une petite minorité. Etant donné que ceux-ci sont à la fois des représentants d'associations du trafic routier (TCS, ACS, etc.), la question reste posée de savoir si pour ceux-ci ce ne sont pas les intérêts de leur association qui occasionnellement ont la priorité.
4. Pour effectuer ses travaux de contrôle, la commission doit pour l'essentiel se baser sur les indications de la statistique commune mises au net.
5. Pour pouvoir comprendre les statistiques et calculs compliqués, il faut disposer de connaissances techniques approfondies, dont seuls disposent les représentants des assurances et le cas échéant aussi les experts neutres. On ne s'étonnera pas dès lors - tout en regrettant le fait - que les assurés n'aient pratiquement soumis aucun document de travail utile au groupe d'étude Hug.

Extension de la statistique commune à tous les assurés si possible:

La commission des cartels avait déjà recommandé que les sociétés considérées comme outsiders soient au moins englobées dans la statistique commune de la CDA. Entre temps, une nouvelle augmentation du nombre des sociétés couvertes par la statistique commune a été enregistrée, de sorte qu'à l'heure actuelle, la statistique couvre le 95 % du marché suisse de l'assurance RC pour les véhicules à moteur.

Cette extension est certes souhaitable, vu qu'elle permet de cerner avec plus d'exactitude l'évolution des sinistres. Mais ceci ne change rien au fait que la statistique commune contient des chiffres manipulés fournis par les diverses sociétés, d'une part, alors que, d'autre part, elle n'est pas établie par une instance neutre, mais par une société intéressée, en l'occurrence la Winterthour. La révision de la loi sur la surveillance des assurances n'entend pas modifier cet état de choses, vu que le nouvel article 39, alinéa 1, dit entre autres: "Un organe central désigné par l'autorité de surveillance établit les statistiques et les livre aux dates prescrites par cette autorité; ..."

Calcul des primes en trois étapes

(calcul prospectif global, calcul rétrospectif global et calcul rétrospectif individuel):

Ce système de calcul des primes avec correction subséquente, sur la base des résultats effectifs, a certes permis un progrès en ce sens qu'au cours des trois dernières années, les primes ont chaque fois dû être corrigées. Les sommes excédentaires accumulées dans le compte de compensation des tarifs ont permis de compenser entièrement le renchérissement. Mais le système comporte un inconvénient vu qu'il ne permet pas d'empêcher la réalisation de bénéfices supplémentaires par les diverses sociétés. Seule une part de 25 % des consolidations du bilan (il s'agit des réserves FFS) est productrice d'intérêt, alors qu'il n'est pas tenu compte des reports de primes qui sont placés à long terme, les bénéfices excédentaires n'étant pris par ailleurs en considération qu'à concurrence des 3/4 lors du calcul des primes.

Tarif uniforme: Celui-ci, dans les circonstances données, renforce encore la position des grandes sociétés. Etant donné que le tarif uniforme tient compte de la situation des sociétés les plus faibles, il procure des bénéfices

supplémentaires aux grands. Le tarif uniforme élimine définitivement la concurrence et fige les structures du marché.

Exclusion de l'effet suspensif lors de plaintes contre des décisions relatives à des augmentations de tarif

Le fait que l'effet suspensif soit exclu lorsque des plaintes sont formulées contre des décisions relatives à des augmentations de tarif - tel que cela figure dans le projet du Conseil fédéral relatif à la loi sur la surveillance des assurances - constitue une sérieuse limitation du droit de plainte. Le Conseil fédéral fait état de difficultés financières et de complications administratives qui pourraient résulter pour les assurances au cas où le paiement des primes se ferait avec retard. Ce ne sont donc pas des considérations de droit qui ont incité le Conseil fédéral à limiter les droits du citoyen, mais les soucis qu'il se fait pour les sociétés d'assurances. Constatation intéressante: dans ses motifs, le Conseil fédéral part de l'idée qu'une plainte contre le tarif serait de toute façon déclarée irrecevable. Si tel n'était pas le cas, le Conseil fédéral devrait être aussi conscient de la somme de complications que peut entraîner le remboursement aux assurés de primes encaissées en trop (y compris les intérêts le cas échéant). Ce problème est la conséquence de l'exclusion du droit de plainte. La limitation de ce droit ne constitue rien d'autre qu'une dévalorisation de l'Etat de droit.

En conclusion, il y a lieu de constater ce qui suit: Dans une assurance obligatoire, il ne suffit pas de consoler le preneur d'assurance par de petites concessions, tout en s'efforçant simultanément d'assainir un cartel, uniquement parce que celui-ci est étroitement lié au grand capital suisse.

Assurance RC pour les véhicules à moteur

Comparaisons entre les recettes provenant des primes, les paiements pour sinistres et l'état des réserves inscrites au bilan en fin d'année pour les sinistres à régler.

	1	2	3	4	5	6
	Recettes provenant des primes nettes (PN)	Réserves pr sinistres à régler fig. au bilan au 31 déc. (R)	Pour-cent des (R) par rapp. aux (PN)	Sinistres réglés (S)	Pour-cent des (R) par rapp. aux (S)	Pour-cent des (S) par rapp. aux (PN)
	mio. de fr.	mio. de fr.	%	mio. de fr.	%	%
1947	32,5	32,8	101	16,1	204	49,5
1948	42,6	43,2	102	22,5	192	52,8
1949	49,9	50,8	102	27,1	188	54,3
1950	62,0	60,6	98	30,1	201	48,6
1951	73,7	68,6	93	35,7	192	48,4
1952	83,6	80,5	96	41,5	194	49,6
1953	93,6	91,6	98	46,4	197	49,6
1954	104,7	107,3	102	52,4	205	50,0
1955	118,8	125,2	105	59,7	209	50,3
1956	133,9	137,0	103	69,0	200	51,8
1957	151,1	158,6	105	79,1	200	52,3
1958	167,5	177,0	106	87,3	203	52,1
1959	186,0	191,5	103	96,6	198	51,9
1960	191,7	223,1	117	114,2	195	59,6
1961	214,9	273,6	128	134,1	204	62,4
1962	245,2	332,6	136	153,9	217	62,8
1963	291,2	373,1	128	172,6	210	59,3
1964	373,0	439,0	118	187,5	234	50,3
1965	409,7	514,3	125	206,2	249	50,3
1966	420,3	585,8	139	217,2	270	51,7
1967	439,1	666,3	151	238,4	279	54,3
1968	464,9	744,9	160	261,0	285	56,1
1969	502,4	836,9	167	289,4	289	57,6
1970	524,1	950,3	181	335,8	283	64,1
1971	624,3	1'075,9	172	371,4	290	59,5
1972	664,2	1'204,4	181	419,1	287	63,0
1973	919,0	1'307,5	142	451,7	289	49,1
1974	825,8	1'426,8	173	478,6	298	57,9

Sources: Britschgi, rapports BFA