

1. PAS D'ETATISATION DE L'ASSURANCE RESPONSABILITE CIVILE POUR LES
VEHICULES A MOTEUR ET LES CYCLES

(R.F.S. No 27/28/76 - 13.VII.1976)

Vers la votation populaire du 26 septembre

Le 26 septembre prochain, le peuple et les cantons auront à se prononcer sur l'initiative populaire déposée par la Fédération suisse du personnel des services publics (VPOD) en vue de l'introduction par la Confédération d'une assurance responsabilité civile pour les véhicules à moteur et les cycles. Cette initiative, introduite en 1972, a la teneur suivante:

"Art. 37bis al.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".

Par son message du 9 décembre 1974, le Conseil fédéral a invité l'Assemblée fédérale à recommander au peuple et aux cantons le rejet de cette initiative. Les Chambres se sont ralliées massivement à cet avis et ont approuvé la proposition de rejet: le Conseil national par 109 voix contre 43 et le Conseil des Etats par 26 voix sans opposition.

Après un verdict aussi clair prononcé par l'Assemblée fédérale et compte tenu du fait que l'initiative n'a pratiquement éveillé aucun écho dans l'opinion publique, on était en droit d'espérer que les auteurs retirent leur projet, ne serait-ce que pour épargner une votation inutile au peuple suisse. Bien au contraire, les responsables de la VPOD ont décidé de maintenir leur initiative. Elément assez surprenant qui plus est, cette question n'a pas une seule fois été abordée lors du congrès tenu par la VPOD ce mois de juin dernier, congrès où l'on s'est absorbé en revanche dans l'examen d'un nouveau projet d'initiative visant à la diminution, progressive cette fois, de la durée du travail.

L'assurance d'Etat n'est pas une solution meilleure.

Le Conseil fédéral et le parlement ont fondé leur refus sur la constatation que le transfert de la gestion de l'assurance RC pour les véhicules à moteur et les cycles de mains privées à un organisme de la Confédération n'améliorerait pas la situation ni des assurés ni des lésés, et sur le fait que la situation financière actuelle rendrait la création et l'équipement d'un nouvel appareil administratif totalement irréalistes tant d'un point de vue politique que sur le plan de l'économie nationale, étant donné les moyens considérables que cela exigerait. De même, l'on se trouverait confronté à d'insurmontables difficultés d'organisation et de recrutement.

Il existe déjà en Suisse un certain nombre d'assurances obligatoires qui sont exploitées par des organismes privés. Ainsi en est-il de diverses assurances accidents, maladie et responsabilité civile. Dès lors, comme l'a souligné le Conseil fédéral, contrairement à ce que les auteurs de l'initiative admettent, il n'existe pas en Suisse de règle stricte selon laquelle une assurance obligatoire devrait nécessairement être gérée par

la Confédération. Au reste, le texte de l'initiative n'est pas clair, dans la mesure où il ne dit pas si la Confédération doit créer, pour l'assurance RC auto et cycles, un organisme disposant d'un monopole ou un organisme sans monopole, autrement dit entrant en concurrence avec les institutions d'assurance privées. L'un et l'autre systèmes se traduiraient par une extension de l'activité économique de l'Etat et se heurteraient aux inconconvénients déjà soulignés.

Innovations en matière d'assurance RC

Les débats concernant l'assurance RC remontent à l'année 1971. Les augmentations de taxes annoncées pour 1971 et 1972 avaient déclenché une forte réaction qui encouragea la VPOD à lancer son initiative. Depuis lors, cependant, l'on a procédé à des corrections et prises à jour déterminantes, ce qui a contribué à détendre l'atmosphère.

C'est ainsi qu'un groupe d'étude nommé par le département fédéral de justice et police afin d'examiner les problèmes à long terme que pose l'assurance RC auto, groupe composé d'experts indépendants, de représentants des assureurs et des associations d'usagers de la route, a rédigé un rapport. Celui-ci recommandait l'introduction d'un certain nombre d'innovations destinées à améliorer le système existant de l'assurance RC, à le rendre plus transparent et par là même à détruire certains préjugés. L'essentiel est que ces propositions reposent sur un examen technique approfondi de la question. Leur mise en application n'implique aucune modification de la Constitution; en revanche, elles exigent que des modifications et des perfectionnements soient apportés à la loi sur la surveillance des institutions de l'assurance privée. Le Conseil fédéral s'est rallié pour l'essentiel aux conclusions de la commission d'études et a d'ores et déjà soumis à l'approbation des Chambres un message relatif au projet d'une nouvelle loi sur la surveillance des entreprises privées d'assurance. Les innovations proposées dans le domaine de l'assurance obligatoire RC sur les véhicules à moteur renforcent les arguments de ceux qui s'opposent à une révolution du système d'assurance RC, comme la préconise l'initiative de la VPOD.

Calcul des tarifs

Les innovations proposées par le groupe d'étude concernant l'assurance RC peuvent se résumer comme suit: structure tarifaire uniforme, établissement d'une statistique commune globale, primes prospectives uniformes avec effet obligatoire, calcul rétrospectif global, calcul rétrospectif individuel et participation éventuelle des assurés aux bénéfices. Les plus importantes de ces innovations consistent dans l'établissement d'un tarif uniforme et obligatoire pour tous les assureurs, dans le calcul rétrospectif global, c'est-à-dire la détermination du résultat obtenu par l'ensemble des assureurs et enfin dans le calcul rétrospectif individuel, qui contraint l'assureur à rétrocéder aux assurés la majeure partie de l'éventuel "sur-bénéfice". C'est à partir de ces trois éléments que se calculent les prix de l'assurance au bénéfice de laquelle les détenteurs de véhicules à moteur doivent se mettre. Grâce à l'activité exercée jusqu'ici par l'autorité de surveillance et au large esprit de coopération manifesté par les assureurs, l'établissement de tarifs uniformes et le calcul rétrospectif global sont déjà entrés dans les faits.

Ce qui est tout-à-fait nouveau, en revanche, c'est le calcul rétrospectif individuel et la participation des assurés aux bénéfices réalisés par leur assurance.

Le calcul rétrospectif individuel est destiné à tenir compte des différences apparaissant auprès de chaque assureur entre le cours des sinistres, les frais et le produit des intérêts. Les calculs rétrospectifs individuels sont à établir par chaque assureur, soit par comparaison avec le calcul rétrospectif global, soit sous la forme du compte de résultats propre à l'entreprise sur sol suisse. Le résultat doit être porté au débit ou au crédit d'un compte régulateur individuel. Si l'on est en présence d'un bénéfice supérieur à 3% du chiffre d'affaires faisant partie du schéma de base utilisé pour le calcul des primes prospectives, le surplus doit être réparti entre assureurs et assurés, ainsi que cela se pratique dans d'autres branches d'assurances. De cette manière, on doit pouvoir obtenir un certain équilibre des intérêts, satisfaire l'intérêt des assurés et bénéficiaire d'une couverture des risques à des conditions favorables, de même que l'intérêt général d'un renforcement de la solidité financière des entreprises d'assurance. Avec l'obligation de distribuer une partie des surplus de bénéfice aux assurés, on introduit un élément de concurrence entre assureurs dans le domaine des prix pour la couverture des risques.

Une commission consultative permanente

Le groupe d'étude propose entre autres la création d'une commission consultative permanente pour l'assurance RC véhicules à moteur. Cette commission paritaire se composerait d'experts neutres et d'un nombre égal de représentants des assureurs et d'associations d'usagers de la route. Elle serait chargée de conseiller les autorités fédérales sur l'ensemble des problèmes (règlement, application, exécution) concernant l'assurance RC, donnant en particulier son avis sur l'aménagement des tarifs et le calcul des primes. Elle exercerait ainsi une tâche qui avait été confiée à des groupes d'experts ad hoc lors des révisions de tarifs en 1972, 1973 et 1974. Les expériences faites au cours des trois dernières années par le groupe ad hoc d'experts ont montré que les associations d'usagers de la route, notamment, peuvent ainsi faire efficacement valoir leur point de vue et que la présence d'experts indépendants permet de parvenir à des solutions d'entente propres à satisfaire tous les intéressés. Le groupe d'étude propose de créer une commission consultative permanente par la voie d'un arrêté fédéral et de nommer immédiatement cette commission. La base légale définissant la composition et les tâches de la commission doit être élaborée dans le cadre de la révision de la loi sur la surveillance des assureurs privés.

Pas d'affaire colossale pour les assureurs

Le schéma actuellement utilisé pour le calcul des primes de l'assurance RC véhicules à moteur prévoit pour les compagnies d'assurance un bénéfice de trois pour cent de ces primes. Ce taux de bénéfice tient compte des particularités de l'assurance RC véhicules à moteur qui, du fait de l'obligation d'être assuré, entraîne la conclusion d'un très

grand nombre de polices. Dès lors, ce taux se situe au-dessous des taux usuels pratiqués dans les secteurs des biens de première nécessité et des services. Pour le Conseil fédéral, on ne saurait donc prétendre que l'assurance privée tire un profit exagéré de l'exploitation de l'assurance RC. Avec le système actuel de calcul rétrospectif, il est impossible que les assureurs obtiennent un bénéfice plus élevé, car ce système garantit que les éventuels bénéfices supplémentaires échéant aux assureurs à ce titre devront revenir aux assurés.

La nouvelle loi sur la surveillance des entreprises d'assurance privées.

Les dispositions particulières concernant l'assurance RC sur les véhicules à moteur, pour laquelle toutes les autres dispositions prévues par la loi valent également, sont contenues au chapitre 7 du projet de loi fédérale sur la surveillance des compagnies d'assurance privées (LSA). L'article 38, qui règle la question des tarifs, a la teneur suivante:

- ¹ La structure des tarifs, y compris la répartition en classes de risques, le système des degrés de primes et les franchises éventuelles à la charge des assurés, est uniforme pour toutes les institutions d'assurance.
- ² Les tarifs doivent être calculés et soumis au contrôle par l'ensemble des institutions d'assurance. Les tarifs approuvés sont uniformes et obligatoires pour toutes les institutions d'assurance.
- ³ Les résultats obtenus sur la base des tarifs approuvés doivent être établis chaque année pour l'ensemble des institutions d'assurance et pour chacune d'elles sous la forme d'un calcul rétrospectif.
- ⁴ Le Conseil fédéral fixe le détail des prescriptions concernant:
 - a. La structure des tarifs;
 - b. Le calcul et l'application des tarifs;
 - c. Le calcul rétrospectif annuel et la prise en considération de ses résultats;
 - d. Les statistiques nécessaires au calcul des tarifs et au calcul rétrospectif;
 - e. Les réserves techniques nécessaires.
- ⁵ L'autorité de surveillance examine les statistiques et en publie les résultats."

L'article 39 traite des obligations des institutions d'assurance et du centre de traitement des données, qui met à la disposition de l'autorité les statistiques nécessaires.

L'article 45 de la nouvelle loi contient ce qui suit quant aux dispositions obligatoires en vigueur relatives à la création d'une commission consultative:

"¹ Le Conseil fédéral institue, pour l'assurance-responsabilité civile obligatoire pour véhicules automobiles, une commission fédérale consultative de onze à quinze membres, composée en nombre égal de représentants des institutions d'assurance et des associations d'usagers de la route, ainsi que d'experts indépendants...

³ Les commissions consultatives (qui peuvent aussi être sollicitées pour des cas propres à d'autres branches d'assurance), donnent leur avis aux autorités fédérales sur des questions concernant la réglementation légale et son exécution ainsi que la mise en oeuvre des branches d'assurance en cause, notamment sur les questions relatives à l'établissement des tarifs et la détermination des primes; elles peuvent faire des suggestions et des recommandations de leur propre initiative."

Une assurance d'Etat inutile

Les innovations que l'on propose d'apporter à l'assurance RC sur les véhicules à moteur justifient le rejet de l'initiative. La nouvelle réglementation tient compte dans une grande mesure de l'avis des usagers de la route. Outre les améliorations structurelles apportées au calcul des tarifs, les nouvelles dispositions déboucheront sur une meilleure information du public concernant ce calcul. De même, les attributions du Bureau fédéral des assurances en matière de surveillance sont incluses dans la révision de la loi et grâce à la création d'une commission consultative permanente, le dialogue entre assureurs et assurés sera garanti de manière durable, ce qui est dans l'intérêt des deux parties. Les possibilités d'un contrôle officiel et public sont ainsi renforcées; cela correspond dans une bonne mesure au but visé par les auteurs de l'initiative. Un changement visant à la création d'un organisme d'Etat n'apporterait aucune amélioration à la situation et ses inconvénients l'emporteraient certainement sur ses avantages.

Même les associations d'usagers de la route n'approuvent pas l'initiative

Dans la perspective de la votation fédérale du 26 septembre prochain, la VPOD fait face à un vaste front négatif. En effet, non seulement tous les partis bourgeois et les organisations de l'économie privée s'opposent au projet d'étatisation présenté par la VPOD, mais, fait non moins éloquent, même les organisations automobiles, directement intéressées par elle, rejettent l'initiative, ainsi qu'en témoigne la prise de position suivante:

"La Fédération routière suisse (FRS), à laquelle appartiennent toutes les organisations intéressées au trafic routier dans le sens le plus large du terme, est unanimement d'avis, à l'exception de l'Union suisse du Touring ouvrier, que l'initiative populaire lancée par la VPOD en faveur de la création par la Confédération d'une assurance-RC pour les véhicules automobiles et les cycles doit être rejetée. Tout comme le Conseil fédéral et le Parlement, la FRS constate qu'une assurance d'Etat de cette nature n'apporterait aucun avantage ni aux consommateurs, ni au public en général. L'analyse des arguments avancés par les initiateurs a démontré que les reproches que ceux-ci formulent ne correspondent en tout cas pas aux réalités actuelles. Le système de calcul des primes appliqué depuis trois ans donne la garantie que chaque détenteur de véhicule doit verser la prime qui correspond au risque effectif qu'il représente. Les déve-

loppements de ces dernières années n'ont pas été les seuls à démontrer que ce principe de l'équité des primes a en définitive fait école. La commission consultative permanente, instituée par le Conseil fédéral et au sein de laquelle tous les milieux intéressés sont représentés (délégués des consommateurs, des assureurs et experts neutres), a pour mission de veiller également à l'avenir à l'observation de ces principes.

Dans toute sa politique économique et sociale, notre pays s'en tient au principe reconnu efficace selon lequel l'Etat ne doit se charger d'une tâche que dans le seul cas où l'économie privée n'est pas en mesure de la remplir. Or, la VPOD n'a pas pu fournir la preuve de cette incapacité. La FRS est par conséquent d'avis que, de ce point de vue également, une assurance d'Etat ne se justifierait pas. A cet égard, il convient en outre de faire observer que, à l'heure actuelle, la Confédération ne dispose nullement d'une organisation capable de se charger d'une tâche nouvelle de cette nature. Un nouvel organisme fédéral devrait tout d'abord être créé à cet effet. Or, à tous points de vue, une telle extension de l'appareil administratif n'est pas désirable. Elle aboutirait à des frais supplémentaires qui finalement resteraient à nouveau à la charge des détenteurs de véhicules ou des contribuables."

(Doss.: Véhicules à moteur - Assurances - G 2 a)