

Assurance et fédéralisme

Autor(en): **Freymond, Arthur**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Revue économique et sociale : bulletin de la Société d'Etudes Economiques et Sociales**

Band (Jahr): **4 (1946)**

Heft 1

PDF erstellt am: **19.09.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-132285>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern. Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Assurance et fédéralisme

par ARTHUR FREYMOND,
ancien directeur de l'Assurance mutuelle vaudoise

A première vue, ces deux mots ne sont pas faits pour s'entendre. L'assurance est fondée sur des moyennes, dont l'assiette doit être aussi large que possible ; plus grande est la répartition du risque, plus solide, moins exposée aux tempêtes est l'institution qui le couvre. La tendance à la concentration, la fusion de petites sociétés d'assurance qui s'est opérée sur une large échelle à la fin du dernier siècle, ont donc produit un renforcement de la sécurité et une augmentation des moyens d'expansion et des instruments de puissance. Grâce à cela aussi, les sociétés ont pu assumer des risques individuels plus lourds.

I.

C'est d'abord dans l'assurance-vie que ce phénomène est remarquable. On se souvient qu'il y a une cinquantaine d'années foisonnaient les associations locales ou cantonales d'assurance au décès. Les garanties étaient très modestes, généralement 1000 francs, et le paiement des primes (cotisations) s'effectuait par encaissement à tant par décès de sociétaire, confié à des membres rémunérés ou travaillant à titre bénévole, qui se rendaient au domicile des contribuants. Les frais de gestion étaient peu élevés, l'appareil administratif était fort simple et d'un coût minime. Malgré ces avantages, tous ces groupements ont disparu dans leur forme primitive. Pourquoi ? Les raisons sont multiples : d'abord la faiblesse de la somme assurée ; puis la rigidité du système qui ne permettait pas l'assurance dite mixte, ou en tout cas, reportait trop tard l'âge terme ; puis l'insécurité technique, les initiateurs étant en général des hommes plus riches en bonne volonté qu'en savoir spécial ; puis, conséquence de ces défauts, l'arrêt de développement de ces institutions, la faiblesse du recrutement de nouveaux membres jeunes. Elles ont été absorbées peu

à peu par des sociétés mieux fondées, conçues par des hommes instruits techniquement, exerçant leur activité sur une aire beaucoup plus vaste, dotées d'un appareil administratif et d'agents recruteurs au courant du métier. La part de prime absorbée par les frais généraux augmentait en conséquence ; mais elle permettait d'organiser la propagande, ainsi de maintenir vivante l'idée de la prévoyance, de renouveler et d'agrandir le cercle des assurés, de consolider techniquement l'institution par une plus large répartition des risques. Enfin le savoir des dirigeants créait des combinaisons d'assurance variées, adaptées au besoin et au désir de chacun, jouant sur des sommes que les empiristes du début n'avaient jamais osé envisager.

Cette concentration, alliée à la connaissance professionnelle approfondie des organes dirigeants, a donné aux sociétés d'assurance-vie suisses une capacité d'expansion considérable. Les circonstances aidant (en particulier la défaillance des sociétés allemandes après la guerre 1914—1918) notre pays est devenu le siège d'institutions d'assurance d'importance mondiale, exerçant leur activité dans de nombreux pays, qui contribuent à entretenir le copieux personnel des directions centrales, qui procurent du travail bien rémunéré à des gens qui, sans cela, auraient peut-être dû s'expatrier pour gagner leur vie. Enfin, véritable industrie d'exportation, l'assurance suisse permet, par les bénéfices que lui laissent ses opérations à l'étranger, de compenser une part du déficit de notre balance commerciale, et apporte au marché suisse des capitaux des ressources profitables à l'ensemble de notre économie.

* * *

Ce qui précède vaut aussi pour une autre catégorie d'assurances, celle qui concerne l'accident et la responsabilité civile. Le même processus s'y observe. Les groupements locaux, qui au début ne s'étendaient que sur une aire restreinte, bornée généralement par les limites cantonales, ont tous disparu, absorbés par des sociétés ayant une base géographique plus large et d'un caractère plus entreprenant. Toutes les sociétés de cette branche travaillent maintenant dans l'ensemble de la Suisse au moins. Certaines d'entre elles ont un gros « portefeuille » étranger, constitué par

des affaires de tous les continents. Il existe encore quelques groupements professionnels, boulangers, menuisiers-charpentiers, qui ont conservé leur caisse propre d'assurance accidents, pour eux et leur personnel exclusivement, mais ils ne progressent que peu, et les garanties qu'ils donnent à leurs membres sont en général modestes.

Il est remarquable que les sociétés d'assurance privées se soient développées malgré l'existence de la Caisse nationale qui assure contre les accidents en vertu de la loi fédérale de 1911, en particulier tout le personnel des entreprises soumises à la loi et les fabriques, du directeur au plus modeste manœuvre ! Une part importante de la population suisse est ainsi soustraite aux sociétés privées. Malgré cela, le montant total des primes encaissées annuellement par elles, après avoir sérieusement fléchi au moment où la Caisse nationale a commencé ses opérations, a repris bientôt sa marche ascendante et dépasse à ce jour très fortement le chiffre d'avant 1918. C'est dire que leur propagande a rendu populaire l'idée de l'assurance dans les groupes sociaux qu'elles ne touchaient d'abord que peu, le commerce, les arts et métiers, l'agriculture, les professions libérales et indépendantes. On nous permettra de rappeler que la création de la Caisse nationale avait paru mettre en péril certaines sociétés, l'Assurance mutuelle vaudoise par exemple. Celle-ci a finalement subsisté en sortant des limites géographiques où elle s'était d'abord cantonnée, et en s'implantant dans les milieux qui restaient en dehors du champ de l'institution de Lucerne.

* * *

L'assurance incendie présente un tableau original ; ici coexistent des assurances cantonales et des sociétés privées. Tel canton a l'assurance immobilière et mobilière obligatoire auprès de l'établissement officiel, à monopole. Tel autre impose l'assurance publique aux seuls immeubles, et, tout en obligeant les particuliers à assurer leur mobilier, leur laisse le libre choix de l'assureur privé. Tel autre encore limite l'obligation d'assurance aux seuls immeubles. Il en est enfin où aucune loi ne régit cette matière.

Personne ne parle de confier à la Confédération une tâche de cet ordre. Cela provient évidemment du fait que, très tôt, il y a plus d'un siècle, les grands cantons s'en sont préoccupés, que des

établissements cantonaux d'assurance ont accumulé d'importants fonds de réserves, et qu'une part des primes est employée souvent pour subventionner la prévention des sinistres, les corps de sapeurs pompiers, la recherche et la distribution d'eau, etc.

Nous ne nous attarderons pas à parler de l'assurance transport, pas plus que de la réassurance, branches qui, par essence, sont internationales. Quant aux autres assurances « choses », vol, bris de glace, dégâts des eaux, assurance des chevaux, contre la grêle, etc., elles n'importent pas non plus à notre propos.

Pour achever cette revue, il faut mentionner encore les caisses d'assurance maladie et les caisses d'assurance chômage, qui sont régies par des lois fédérales, mais qui agissent comme organisme indépendant des pouvoirs publics, hormis le subventionnement et le contrôle par la Confédération.

II.

De ce qui précède, il résulte qu'il n'existe à ce jour aucune autre institution fédérale d'assurance que la Caisse nationale. Partout ailleurs, n'opèrent que des sociétés privées ou des caisses cantonales ou régionales, même locales. Et l'on ne voit pas que cela ait arrêté le développement de ces œuvres d'entr'aide. Bien au contraire ; ce régime de concurrence entre sociétés privées, d'émulation entre caisses cantonales et compagnies ou mutuelles a profité à la propagande en faveur du principe de l'assurance, a multiplié les combinaisons offertes aux particuliers, a adapté aux besoins divers de la population les genres de couverture, les systèmes d'organisation administrative et de perception des primes.

Au point de vue financier, il a eu en outre le grand avantage de répartir les ressources procurées par l'épargne collective entre toutes les régions du pays. Les caisses cantonales ou régionales ont la propension toute naturelle de placer le gros de leurs réserves à portée de main, pour ainsi dire, là où elles peuvent plus aisément en contrôler la sécurité ou en vérifier le besoin. A ce point de vue, la dispersion relative des sièges sociaux des grandes compagnies privées a le même effet, qu'on pourrait appeler fédéraliste. Genève, Lausanne, Neuchâtel, Berne, Bâle, Zurich, Winterthour, Saint-Gall, ont leurs directions de sociétés ; si Zurich est la métropole des

assurances, il s'en faut que sa prédominance soit comparable à celle de Paris pour la France, par exemple. Et cela a une importance énorme pour le maintien d'une saine répartition de l'activité économique de la nation. Il fut un temps où l'épargne était essentiellement individuelle, où l'acte de prévoyance était individuel. De nos jours, l'épargne est de plus en plus collective. Les milliards qui représentent les capitaux de couverture de l'assurance vie et les réserves financières et techniques des institutions d'assurance de tout ordre sont le produit d'une épargne collective qui doit se redistribuer dans les canaux de l'organisme économique. Les sociétés d'assurance sont, à côté des crédits fonciers, les principaux pourvoyeurs du crédit hypothécaire, urbain ou rural. De même, le crédit public, communal, cantonal comme le fédéral, en profite largement. Et le crédit individuel aussi, par les prêts garantis par police-vie.

Au détriment de la sécurité des placements ? Non pas. Notre système d'assurance passe pour un des plus sûrs du monde, ce qui a valu à nos sociétés privées la confiance qu'on leur accorde bien au delà de nos frontières. Le contrôle officiel auquel elles sont soumises est strict, et les défaillances financières sont très rares. Grâce à cette richesse dont d'aucuns leur font grief, les assurances privées suisses constituent vraiment le dernier et solide rempart de notre économie, ce qu'elles doivent être pour remplir leur fonction première.

Mais ce système est trop coûteux, objectent quelques-uns. Il est certain que les primes d'assurance comportent une part de frais généraux qui varie beaucoup selon les branches, mais qui peut aller jusqu'au tiers. La centralisation dans une institution jouissant d'un monopole, jointe à l'obligation de s'assurer, pourrait peut-être en réduire le taux. Encore cela n'est-il pas si sûr, pas dans la mesure en tout cas où se le figurent les adversaires du régime actuel. Les taux de l'assurance contre l'incendie des établissements cantonaux bénéficiant d'un monopole, ne sont pas inférieurs à ceux des sociétés privées, à égalité de prestation ; tout au plus ces établissements sont-ils probablement plus larges dans leurs subsides. La comparaison entre la Caisse nationale et les sociétés d'assurance contre les accidents est difficile ; la couverture n'est pas la même en tout point ; les garanties ne sont pas identiques. Si la Caisse nationale a soulevé à son début de vives

protestations à cause de la hauteur de ses primes, on doit dire que, ses réserves constituées, elle les a sensiblement réduites. Il ne faut pas oublier que les établissements officiels bénéficient d'allègements sérieux, que, par exemple, ils sont exonérés de la plupart des impôts. Il est incontestable que l'acquisition des contrats d'assurance exige l'existence d'un appareil assez lourd, exagérément lourd, car il y a actuellement surorganisation. En contrepartie, ce système a, pour les clients, des avantages comparables à ceux que le commerce procure : la « marchandise » au gré du client, et livrée à domicile.

III.

Voilà pour l'actuel. Qu'en inférer pour l'avenir ?

A côté d'assurances de portée financière moindre, comme l'assurance maternelle, s'étudie présentement l'assurance vieillesse-survivants, dont la mise en activité est prévue pour 1948. Est-ce à dire qu'il n'existe rien dans ce domaine et que tout soit à créer ? Pas le moins du monde. La Confédération, les cantons, beaucoup de communes ont institué pour leur personnel des assurances vieillesse-invalidité-survivants, par des caisses autonomes, non soumises au contrôle technique d'une autorité de surveillance ayant des compétences comparables à celle du bureau fédéral des assurances. Soit dit en passant, la plupart sont financièrement en mauvaise posture, et leur déficit technique considérable ne parle pas en faveur de ce genre d'administration. Beaucoup d'entreprises privées ont créé des caisses semblables ou ont contracté des assurances dites de groupes auprès de sociétés d'assurance vie concessionnées, celles-ci contrôlées par le Bureau fédéral des assurances.

Enfin, quelques cantons possèdent des institutions d'état qui assurent des retraites, par contrats passés avec des individus ou des collectivités. Le canton de Vaud par exemple a une caisse cantonale des retraites populaires qui est un modèle du genre, par sa souplesse, la variété de ses combinaisons, le souci que ses statuts traduisent de s'accommoder des convenances et des possibilités changeantes de la clientèle.

On peut donc concevoir que le problème de la généralisation de l'assurance retraite-survivants pourrait être résolu par l'extension

de ces institutions, tant privées que publiques, (cantonales ou intercantionales). La Confédération, pour remplir la tâche dont la Constitution l'a chargée, pourrait le faire en décidant l'obligation de l'affiliation, en subventionnant les assurés modestes comme le fait l'Etat de Vaud par ses primes d'encouragement, en présidant à l'élaboration d'un concordat pour permettre le passage d'une caisse à une autre, comme dans l'assurance maladie.

Mais ce n'est pas dans cette voie que l'on s'engage, comme chacun le sait. Pourquoi? Les raisons en sont multiples. Si personne ne parle de confier à la Confédération le droit de régir l'assurance incendie, c'est que, en particulier, les cantons, en tout cas les plus peuplés, l'ont organisée. S'il en était de même pour l'assurance vieillesse, on ne songerait pas non plus à en charger le pouvoir fédéral. Mais seuls un petit nombre de cantons, dont le plus grand est le canton de Vaud, se sont donné la peine de la mettre sur pied chez eux. Récemment encore, les deux plus importants se sont dérobés à cette tâche, tout heureux d'en repasser le souci à la Confédération. On a invoqué, pour justifier cette inertie, que le peuple suisse avait expressément, par l'adoption d'un article constitutionnel, remis cette responsabilité à la Confédération. Mais rien n'aurait empêché les cantons d'agir pour leur compte, une loi fédérale pouvant ensuite compléter, soutenir financièrement, renforcer et coordonner l'œuvre sociale des cantons. Ici, se vérifie une fois de plus cette vérité, que le fédéralisme se meurt en raison de l'inertie des cantons, qui n'ont pas l'énergie de résoudre eux-mêmes les problèmes. Paresse de concevoir, peur d'oser, crainte des responsabilités!

Hâtons-nous d'ajouter que d'autres raisons, plus défendables, expliquent cette carence. L'une des moins importantes n'est pas la mobilité croissante de la population. Un employé d'une entreprise industrielle assurée n'est pas engagé à vie, et par conséquent, n'a pas la certitude que son droit à la pension de vieillesse lui est définitivement acquis dès le moment où il commence à cotiser. De même, l'habitant d'un canton qui aurait institué l'assurance vieillesse obligatoire peut, de plein gré ou forcé par les circonstances, aller vivre dans un autre canton au régime différent. Ces « passages » posent toujours des problèmes délicats, mais non insolubles, comme le prouve le concordat légal entre caisses-maladie reconnues. Du reste, la Confédération rencontrera aussi la même

difficulté, et devra régler le cas des Suisses rentrés vieux de l'étranger, comme celui des étrangers résidant en Suisse pendant un certain nombre d'années.

Une raison encore : l'assiette financière de l'assurance. Les cantons manquent de certaines ressources fiscales, dont la Confédération dispose seule, et toute assurance vieillesse généralisée exige qu'aux cotisations des bénéficiaires et de leurs employeurs, les pouvoirs publics ajoutent des fonds qu'ils se procurent par des impôts directs ou indirects. Mais là encore, il faut constater que l'absorption toujours plus grande des ressources fiscales par la Confédération s'explique en partie par le fait que les cantons repassent au pouvoir central des tâches qu'ils pourraient assumer. L'autonomie fiscale cantonale, dont la disparition graduelle afflige les fédéralistes, se maintiendrait plus ferme sans ces dérobades.

* * *

Mais il est vain de s'attarder à ce qui aurait pu être. Il faut envisager le problème avec ses données, ses conditions actuelles. Un avant-projet d'assurance fédérale est à l'examen, dont les grandes lignes semblent peu contestées, heureusement d'ailleurs pour sa prompte adoption. La couverture financière qu'il prévoit, écarte le danger d'un drainage centripète de l'épargne. L'appareil administratif prévu n'est pas trop centralisateur. Ce qui fait dire à certain qu'il est fédéraliste. Ne jouons pas sur les mots : le fédéralisme vrai ne se contente pas de cette relative décentralisation administrative. Pour être fécond, il doit se manifester essentiellement dans la conception, dans la recherche de solutions s'adaptant le mieux aux conditions spéciales d'une région, aux caractères particuliers à une population. La Suisse est très diverse, malgré la petitesse de son territoire. Il est superflu d'en renouveler la démonstration faite tant de fois déjà. La vertu d'un fédéralisme constructif réside dans la diversité des solutions, des expériences, source de comparaisons fécondes, de corrections progressives.

Dans cet esprit, il faut souhaiter que la loi fédérale respecte dans toute la mesure possible les institutions de prévoyance déjà existantes. Les assurances par caisse d'entreprises ou de groupes professionnels, par contrats de groupes auprès de sociétés d'assurance sur la vie, les contrats individuels ou collectifs conclus

avec des caisses cantonales comme celle du canton de Vaud, doivent pouvoir subsister et s'intégrer dans la grande assurance publique fédérale. Mieux, ces institutions ne doivent pas s'étioler sous la pression de leur grande concurrente, elles doivent pouvoir se développer et apporter leurs bienfaits à des cercles toujours plus étendus. L'introduction de l'assurance fédérale ne doit pas empêcher la fondation de caisses cantonales complémentaires, elle doit inciter à la recherche, ne pas porter en elle le germe de la pétrification.

A peine projetée, l'assurance vieillesse est déjà l'occasion de surenchères, d'intention politique indubitablement. Elles peuvent cependant rencontrer quelque écho ; quel que soit le montant de la pension pleine prévue, il sera toujours petitement mesuré, eu égard aux espoirs et même aux besoins. Mais si l'on conçoit l'assurance fédérale comme une base sur laquelle s'édifie l'œuvre de prévoyance, si l'on admet qu'elle peut se compléter et s'adapter grâce aux caisses privées, professionnelles ou publiques cantonales, on voit qu'elle peut jouer le rôle d'un incitateur à mieux faire, à parfaire. Si, impliquée dans des institutions plus souples, elle peut mieux tenir compte des besoins des régions ou des individus, elle perdra cette rigidité niveleuse qui est un de ses défauts. Si, par exemple, par le canal d'une caisse publique comme celle du canton de Vaud, la rente peut être différée, en cas de santé permettant le travail, à la campagne en particulier, elle ne pourra que s'améliorer. Et tant d'autres possibilités !

Puisse le travail des experts et des économistes qui élaborent présentement le projet, aboutir à une œuvre vraiment suisse, où Confédération, cantons et groupements coopèrent, non seulement dans l'administration, mais dans la conception et dans la construction.

Arthur FREYMOND