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

Herausgeber: Société d'Etudes Economiques et Sociales

Band: 49 (1991)

Heft: 3

Artikel: L'assurance suisse à l'heure de l'intégration européenne

Autor: Merkelbach, Roger P.

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-140054

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 13.07.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

L'ASSURANCE SUISSE A L'HEURE DE L'INTEGRATION EUROPEENNE [1]

Roger P. MERKELBACH[2]
avocat aux Barreaux de
Bâle & Genève

I. INTRODUCTION

A. Tutelle des Etats

L'assurance moderne est un facteur de première importance. Son histoire est intimement liée à celle du développement économique qui engendre à la fois la création et l'échange de biens. Aussi la libération de l'échange des biens entraîne-t-elle tout naturellement une demande de libération des services d'assurance.

Ceci doit se réaliser par un démantèlement partiel des législations nationales. Ce démantèlement ou déréglementation est toutefois délicat dans un secteur, qui, comme la banque, est sensible du point de vue socio-politique.[3] En fait, ces deux secteurs de l'économie sont depuis des lustres systématiquement soumis au contrôle de l'Etat dans un souci de protection du consommateur (épargnants et petits preneurs d'assurance). C'est la raison pour laquelle l'assurance est un secteur économique réglementé. Aucune entreprise ne peut sans agrément administratif accéder aux activités de l'assurance directe[4], voire exercer celles-ci, si elle ne remplit pas un certain nombre de conditions, notamment d'ordre financier. En Europe notamment, les contrôles nationaux de l'assurance vont, actuellement encore, d'un contrôle matériel très strict (tarifs, conditions d'assurance, provisions techniques & solvabilité) à un simple contrôle financier (provisions techniques & solvabilité). L'évolution, voire les dernières propositions de directives CEE tendent, mis à part les assurances obligatoires, à abandonner toute forme de contrôle matériel[5].

---

1 Texte, revu et mis à jour, d'une conférence donnée à l'aula de l'Université de Neuchâtel, le 22 novembre 1990, sous les auspices de la Chambre cantonale des agents généraux du Canton de Neuchâtel et du Cercle neuchâtelois d'études en assurances.

2 Secrétaire général adjt du Comité Européen des Assurances, Paris (1981-1987)

3 Voir arrêt de la Cour de Justice CE* RF d'ALLEMAGNE du 4.12.86 (aff. 205/84), cons. 30, Rec. p. 3755 (*ci-dessous : arrêt, voire CdJ CE)

4 Les entreprises de réassurance n'ont dans un certain nombre d'Etats pas besoin d'agrément pour accéder à leurs activités. C'est le cas des réassureurs étrangers opérant p.ex. en Suisse. En revanche, les réassureurs suisses doivent posséder l'agrément de l'Office fédéral des assurances privées (OFAP).

5 voir note 35

B. Efforts de libération

L'effort de libération des activités de l'assurance présente trois volets principaux, à savoir:

1. la déréglementation permettant aux entreprises d'assurance de s'établir librement dans d'autres Etats que celui de leur siège social ou encore de proposer leurs services dans des pays où elles ne sont pas établies (dans le premier cas, on parle de liberté d'établissement et, dans le second, de libre prestation de services);
2. l'abandon du contrôle matériel au profit d'un contrôle purement financier;
3. la décartellisation, soit l'application des règles de la concurrence, tant sur le plan national que sur le plan international.

A ces trois volets s'ajoute un quatrième, qui concerne lui l'ensemble des activités économiques, à savoir la libération des mouvements de capitaux[6].

Les règles permettant la réalisation de cette libération ont été successivement introduites par l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE) et par la Communauté économique européenne (CEE)[7]. La première a préparé le terrain en adoptant des Codes de libération, sans caractère contraignant à proprement parler[8], et la seconde des directives, qui ont force de loi[9], et dont les dernières sont encore à l'état de propositions[10].

C. Perspectives de libération de l'assurance suisse

Dans les relations helvético-communautaires, le secteur des services n'a dans un premier temps pas été appréhendé, sinon implicitement par la clause dite évolutive de l'accord de libre échange CH/CEE[11].

---

6 En ce qui concerne l'assurance, cette libération concerne aussi bien le transfert des primes des prestations et capitaux assurés que les investissement directs en vue de la création d'établissements secondaires (succursales et filiales) ou de prises de participation.

7 Pour une courte description de quelques unes des institutions ayant fait progresser la libération des échanges voir : MERKELBACH Roger P. "Perspectives 1992 du point de vue de l'industrie des services et de l'assurance suisse en particulier". Industrie + Technique/Revue technique suisse no 4 du 26.02.91 et no 8 du 23.04.91, Introduction, ch. 1 à 4, pp. 33/34

8 "Code de la libération des opérations invisibles courantes" et "Code de la libération des mouvements de capitaux", adoptés par le Conseil de l'OCDE le 12.12.1961, mais assortis de nombre de réserves des Etats membres.

9 "Il ressort de l'art. 189, al.3 du traité CEE que la compétence laissée aux Etats membres, en ce qui concerne la forme et les moyens des mesures à prendre par les instances nationales, est fonction du résultat que le Conseil ou la Commission entend voir atteindre." (arrêt ENKA du 23.11.77 aff.38/77, Rec. p. 2212)

10 voir note 35

11 art. 32 de l'accord de libre échange CEE/CH du 22.07.72: "cette clause évolutive a fourni les bases, tant juridiques qu'institutionnelle de la coopération entre la Suisse et la Communauté qui a été

En fait, en ce qui concerne le secteur de l'assurance, c'est à partir de 1973 que la possible intégration d'une partie de l'assurance directe suisse dans le système communautaire a ouvert de toutes nouvelles perspectives. On pouvait dès lors envisager la suppression, sur base de réciprocité, de toute discrimination en matière d'établissement d'agences ou de succursales d'entreprises d'assurance dommages suisses dans les Etats membres de la CEE. Ces perspectives se sont concrétisées par la signature d'un accord entre la Suisse et la CEE "concernant l'assurance directe autre que l'assurance sur la vie"[12] ainsi que par un projet de révision partielle du droit de surveillance de cette partie de l'assurance en Suisse[13].

La création d'un Espace économique européen (EEE) englobant les sept Etats constituant l'Association européenne de libre échange (AELE) ainsi que les douze Etats membres de la CEE ouvrirait des perspectives beaucoup plus étendues : toute l'industrie de l'assurance privée[14] et, plus est, l'ensemble des établissements cantonaux d'assurance incendie seraient concernés, à plus ou moins brève échéance en ce qui concerne ces derniers[15]. Il en résulterait nécessairement un accroissement considérable de la concurrence sur le marché suisse de l'assurance[16] mais aussi et surtout l'ouverture totale du marché européen aux entreprises d'assurance suisses par voie d'établissement et de prestation de services.

En d'autres termes, l'accord ouvre des perspectives limitées à une partie de l'acquis communautaire en matière de droit de l'assurance, alors qu'un traité EEE engloberait cet acquis communautaire dans sa totalité et concernerait l'ensemble du secteur de l'assurance privée et de celui des monopoles cantonaux. Dès lors, il y a lieu d'examiner les questions suivantes qui se posent tout naturellement :

- quelle est la position de l'assurance suisse à l'étranger

---

constamment et systématiquement élargie depuis 1972". (rapport du CF du 24.08.88 sur le processus d'intégration européen.)

12 Objet de négociations à partir de 1976, l'accord avait été paraphé une première fois en 1982, puis après avoir été renégocié à la demande de la CEE, il l'a été une seconde fois en 1989, puis signé le 10 octobre 1989. Le Conseil CE l'a approuvé le 20 juin 1991 (voir JO CE no L 205 du 27.07.91). En Suisse, en revanche le message du Conseil fédéral s'est curieusement fait attendre bien que la procédure de consultation, qui a lieu au second semestre 1990, ait été positive en tous points. Selon la NZZ no 188 du 16.8.91, le CF espère néanmoins que l'accord pourra entrer en vigueur avant le traité EEE , soit avant le 1er janvier 1993.

13 Le projet de Loi fédérale sur l'assurance directe autre que l'assurance sur la vie (Loi sur l'assurance dommage, LAD) a été rendu public par la circulaire du DFJP du 3.07.90 ouvrant la procédure de consultation (note 13)

14 C'est-à-dire non seulement l'assurance dommage, mais aussi l'assurance vie et la réassurance qui ne sont pas appréhendées par l'accord d'assurance CH/CEE.

15 Les privilèges des monopoles d'assurance nationaux devant être supprimés selon la proposition de directive en voie d'adoption (note 35), tout dépend à court terme, pour ce qui est des monopoles d'assurance suisses, de l'Etat de l'acquis communautaire en matière de droit de l'assurance, pris en compte au moment de la conclusion des négociations concernant l'accord EEE.

16 C'est ce que, après d'autres, la Commission consultative fédérale pour l'assurance RC des véhicules automobiles (CCRCA) vient d'évoquer récemment (cf. Journal de Genève et Neue Zürcher Zeitung no 169 du 24.07.91) (ci-dessous : JdeGve et NZZ).

et, en particulier, dans la CEE ?

- en quoi consiste l'acquis communautaire en matière d'assurance ?
- l'accord d'établissement en matière d'assurances dommages a-t-il encore un avenir ?
- quelles sont les perspectives d'avenir de l'assurance suisse sur le marché suisse et le marché communautaire, voire européen, et ce (1) avec ou (2) sans EEE, voire en d'autres termes quels sont les défis auxquels l'assurance suisse va être confrontée?

II. REPERES ECONOMIQUES

A. Saturation du marché suisse et forte expansion à l'étranger

L'industrie de l'assurance suisse continue à prospérer, un journaliste facétieux ne posait-il pas récemment la question : "Faut-il aussi assurer nos géraniums ? [17]. Une chose est certaine, le Suisse est le plus gros consommateur d'assurances privées du globe. Le montant moyen des primes versées par tête d'habitant a été de $ 2,376 en 1989 (soit près de Frs. 300.-- par mois). Après les Suisses ce sont les Japonais ($ 2,150) et les Américains ($1,817) qui consomment le plus d'assurances[18]. Cette propension des Suisses à s'assurer se double heureusement d'un sens prononcé de l'épargne. En 1989, les Suisses étaient encore les deuxièmes épargnants du monde[19].

L'assurance privée constitue, par ailleurs, un secteur d'une indéniable importance pour l'économie suisse. Pour le démontrer, il suffit d'indiquer qu'il contribue au solde positif de la balance des paiements de ce pays par un apport annuel qui, actuellement, dépasse le milliard de francs (470 millions en 1980).

Selon les estimations de l'Association suisse d'assurances, l'encaissement total de primes des entreprises d'assurance suisses (y compris leurs filiales à l'étranger) a atteint, en 1990, le montant de Frs. 71,4 milliards.

Le tableau qui suit en montre l'origine, ventilé par branches et provenances : 1. Suisse, 2. CEE, 3. Autres pays de l'AELE et de l'OCDE (Autriche, Suède,... U.S.A., Canada, Japon...) et reste du monde (Afrique, Asie et Amérique du Sud).

---

[17] Jde Gve du 15.11.90, à propos du lancement de l'assurance frais vétérinaires pour chiens et chats.

[18] SIGMA (périodique du Service des études économiques de la Compagnie Suisse de Réassurances), Zürich, no2/1991, pp.1 et 14

[19] Jde Gve du 1.11.90

ENCAISSEMENTS DE PRIMES DES ENTREPRISES D'ASSURANCE SUISSES ET DE LEURS FILIALES A L'ETRANGER EN 1990 EN MILLIARDS DE FRS. ET LEURS VARIATIONS PAR RAPPORT A 1989, EN MILLIARDS DE FRS.

	SUISSE		*CEE*		*RESTE MDE*		*TOTAUX*	
assurance vie	14,3	(-0,9)	7,3	(+0,2)	0,9	(-0,1)	22,5	(-0,8)
assurance non-vie:	10,9	(+0,4)	14,1	(+0,9)	9,1	(-0,9)	34,1	(+0,4)
totaux ass.directes	25,2	(-0,5)	21,4	(+1,1)	10,0	(-1,0)	56,6	(-0,4)
réassurance:	0,9	(+0,1)	10,2	(+0,5)	3,7	(+0,2)	14,8	(+0,8)
totaux généraux	26,1	(-0,4)	31,6	(+1,6)	13,7	(-0,8)	71,4	(+0,4)
pourcentages	37,7%	(-0,4)	44,0%		19,0%		100,0%	

Ainsi, en 1990, 63 % des primes encaissées par l'assurance suisse toutes branches confondues provenaient de l'étranger, la réassurance accusant la plus forte proportion (94%), suivie de l'assurance dommages (68%) et de l'assurance vie (36%)[20].

Il faut aussi relever, ce qui est particulièrement significatif, que plus de 44 % du volume de primes (en données consolidées) réalisé en 1990 par l'assurance suisse provient des douze Etats membres de la CEE.

Tout cela signifie que les entreprises suisses ont su pratiquer une politique d'expansion, plus particulièrement en Europe, qui compense largement l'étroitesse (et la saturation) du marché intérieur. Enfin, la part des assureurs suisses du marché communautaire de l'assurance (environ 4 %) est du même ordre de grandeur que celle qu'obtiennent les entreprises d'assurance communautaires en Suisse. En chiffres absolus, ce pourcentage représente beaucoup plus pour les assureurs suisses que pour leurs concurrents communautaires établis en Suisse. A noter enfin, pour bien situer l'importance relative de l'assurance suisse, que celle-ci occupait en 1989 le 12ème rang mondial toutes affaires confondues (le 12ème pour les assurances dommage et le 10ème pour les assurances vie). Ses parts du marché mondial, mesurées en volume de primes encaissées, sont respectivement de 1,31 % (1,18 % et 1,42 %)[21], en légère progression par rapport à l'année précédente.

---

20 NZZ no 24 du 30.01.91. no 124 des 1/2.06.91

21 SIGMA, no 2/1991 (annexe statistique)

B. Evolution et tendances des grands marchés mondiaux de l'assurance

L'importance croissante des marchés de l'assurance européens et extrême-orientaux par rapport à celui de l'Amérique du Nord est un des faits marquants de ces dernières décennies. Il est conforme aux prévisions[22] et s'explique à la fois par le renouveau économique de l'Europe et l'envol économique du Japon. Alors qu'au début des années soixante, les Etats-Unis d'Amérique totalisaient encore largement plus de la moitié de l'encaissement mondial de primes d'assurance (toutes branches confondues), cette part est en continuelle et très nette régression, passant de 71,0% en 1960 à 46,7% en 1980, puis à 39,1% en 1988 et même 37,5% en 1989[23&21]. Il ne faut néanmoins pas perdre de vue que les marchés nord-américains de l'assurance restent très attractifs et ne cessent d'attirer les assureurs européens et nippons. Il y a lieu de préciser que ce "déclin" tout relatif est surtout très net en assurance vie. Là le Japon vient en tête avec 31,42% (contre 29,71% aux Etats-Unis) alors que c'est l'inverse en assurance dommage : Etats-Unis 45,97% contre 11,39% au Japon qui occupe ainsi le deuxième rang [21].

Les deux autres faits marquants sont, d'une part, la montée en puissance du marché nippon, devenu deuxième marché mondial (21,88% des primes) et, d'autre part, la montée spectaculaire du marché allemand devenu le plus important marché européen, mais qui ne devance plus que de peu le marché britannique (6,33% contre 6,31% en 1989[21], alors que la différence se situait à 0,88% en 1988). En fait, l'Asie et la CEE sont à l'origine d'une croissance ininterrompue de l'assurance en 1989, et même en forte régression par rapport à 1988 [18].

Depuis 1988, l'encaissement total de primes dépasse les mille milliards de dollars US (1171 en 1988, 1210 en 1989[18]. Depuis 1987, l'assurance vie accuse un encaissement de primes supérieur à toutes les autres branches d'assurance (en 1989: 633,7 millions de dollars US [21]. Si en 1990 on pouvait estimer que le marché nippon allait, en particulier pour ce qui est de la branche vie, continuer à progresser le plus[24] il faut noter qu'en 1989 son taux de croissance a chuté de 16,4% (4,3% de croissance contre 20,7% en 1988) [17]. Dès lors, les affaires vie européennes ont en 1989 fortement progressé par rapport à celles de l'Asie (Japon inclus), soit de 11,9% contre 5,6 % [18 & 21] Ceci est d'autant plus intéressant que la forte poussée au Japon était largement attribuée à un extraordinaire développement des affaires vie palliant les faiblesses du régime de sécurité sociale.

En 1989, les cinq plus importants pays d'assurance étaient pour l'ensemble des affaires : 1. Les Etats-Unis (37,45%) 2. le Japon (21,88%), 3. l'Allemagne (6,33%), 4. le Royaume-Uni (6,31%) et 5. la France (5,23%) [21].

---

22 SIGMA, no 7-8/1987

23 SIGMA, no 5/1983

24 SIGMA, no 4/1990, p. 13

EVOLUTION DE L'IMPORTANCE DES MARCHES D'ASSURANCES CONTINENTAUX

Encaissements en milliards de dollars US

MARCHES		*GLOBAL*		*DOMMAGES*		*VIE*	
USA/	1987	429,5	(40,1%)	253,0	(48,2%)	176,5	(32,4%)
Canada	1988	457,9	(39,1%)	268,3	(48,3%)	189,6	(30,8%)
	1989	482,5	(39,9%)	279,9	(48,6%)	202,6	(31,9%)
Europe	1987	338,6	(31,7%)	179,0	(34,1%)	159.6	(29,3%)
	1988	349,9	(29,8%)	179,6	(32,4%)	169,3	(27,5%)
	1989	375,2	(31,0%)	192,8	(33,4%)	182,4	(28,9%)
Asie	1987	270,2	(25,2%)	74,9	(14,3%)	195,3	(35,8%)
	1988	322,6	(27,5%)	85,1	(15,3%)	237,5	(38,5%)
	1989	310,8	(25,7%)	82,5	(14,3%)	228,2	(36,0%)
Reste du	1987	31,7	(3,0%)	17,9	(3,4%)	13,8	(2,5%)
monde	1988	40,6	(3,6%)	18,1	(4,0%)	19,5	(3,2%)
	1989	41,5	(3,4%)	21,1	(3,7%)	20,4	(3,2%)
Totaux	1987	1070,0	(100%)	524,8	(49,0%)	545,2	(51,0%)
	1988	1171,0	(100%)	555,1	(47,4%)	615,9	(52,6%)
	1989	1210,0	(100%)	576,3	(47,6%)	633,7	(52,4%)
					(100%)		(100%)

Enfin, en termes de densité de l'assurance, on rappelle que la Suisse est en tête avec dollars US 2'376 par tête d'habitant en 1989 (2'323,5 en 1988). Si l'on prend à titre comparatif les moyennes annuelles attribuables aux grandes organisations économiques, on note pour 1989 les montants en dollars US qui suivent : OCDE: 1'326,5* ; CEE: 891; AELE 1'450*; COMECON 89,4 (* = y compris la Suisse)[25 & 21].

III. ACQUIS COMMUNAUTAIRE EN ASSURANCE

A. Cadre juridique des opérations d'assurance dans la Communauté

D'une manière générale, le droit de surveillance de l'assurance privée constitue pour l'essentiel le cadre juridique à l'intérieur duquel les entreprises d'assurance peuvent

---

25 SIGMA, no 3/1989 (annexe statistique)

accéder aux activités d'assurance, voire les exercer. Un tel cadre juridique est indispensable, dès lors que ces entreprises sont placées sous le contrôle des Etats[26].

Le droit communautaire de l'assurance (l'acquis communautaire au sens des négociations sur l'EEE) est encore en pleine gestation. Il faut, dès lors, se placer dans la perspective de 1992, pour savoir quel devrait être ce cadre juridique au 1er janvier 1993, c'est à dire les conditions dans lesquelles les entreprises d'assurance devront ou, mieux, pourront opérer au sein du grand marché de l'assurance de 340 millions d'habitants.

La mise en place de cette législation avait pris un retard considérable et si la CEE a retrouvé un "second souffle", elle le doit pour une part importante à la Cour de justice des Communautés européennes (CdJ CE) qui, à cause des carences du Conseil lequel, pendant des années, a été incapable de légiférer en raison de blocages politiques, a déclaré *d'application directe* les dispositions du traité CEE, puis sous certaines conditions, celles des directives[27]. C'est à juste titre que l'on a ainsi pu parler de l'Europe des juges. Le cas de l'assurance est exemplaire: ce n'est qu'avec le prononcé des arrêts de la CdJ CE du 4 décembre 1986[28] que la situation a enfin été débloquée en matière de libre prestation des services. Pour prendre un autre exemple, c'est le mérite de la CdJ CE d'avoir imposé *le principe* de la reconnaissance mutuelle *de l'équivalence* des normes nationales (arrêt dit du Cassis de Dijon) [29].

Ainsi, la construction de l'Europe communautaire ne dépend plus de l'harmonisation préalable des normes nationales, qui étaient autant d'entraves à la libre circulation des marchandises, des personnes, des services et des capitaux.

Il aura fallu, en plus, que la volonté politique reprenne le relais. Cela a été fait avec l'adoption de l'*Acte unique européen* (AUE) en 1987[30], qui, en particulier, permet à nouveau les prises de décision à la majorité qualifiée des membres du Conseil.

---

[26] Il en va de même pour le secteur bancaire. Certaines règles nouvelles (telle celle de l'agrément unique) vont d'ailleurs être édictées pour l'assurance sur le modèle de celles déjà introduites pour les établissements de crédits (directive 89/646/CEE - (note 47) - et proposition de directive 90/c 244/02 (3éme directive de coordination dommages, art.5) JOCE no c 244 du 28.09.90 (note 33)

[27] entre autres : arrêt REYNERS du 21.06.74 (aff. 2/74), Rec.p.631; arrêt VAN BINSBERGEN du 3.12.74 (aff. 33/74), Rec.p. 1299; arrêt SIMMENTHAL du 9.03.78 (aff. 106/77), Rec. p. 629; arrêt RATTI du 5.04.79 (aff. 148/78), Rec. p. 1629;

[28] voir surtout l'arrêt RF d' ALLEMAGNE du 4.12.86 (aff. 205/84), Rec. p. 3755; de plus les arrêts DANEMARK (aff. 252/83, Rec. p. 3713; FRANCE (aff. 220/83), Rec. p. 3663 et IRLANDE (aff. 206/84), Rec. p. 3843, tous rendus le 4.12.86.

[29] arrêt REWE-ZENTRAL AG du 20.02.79 (aff. 120/78), Rec. p. 649

[30] La disposition essentielle de l'AUE stipule que "le marché intérieur comporte un espace sans frontières intérieures dans lequel la libre circulation des marchandises, des personnes, des services et des capitaux est assurée selon les dispositions du présent traité" (c'est à dire du traité CEE que l'AUE complète)

B. Trois générations de directives d'assurance

On peut aujourd'hui discerner trois étapes dans l'élaboration du droit communautaire de l'assurance, ou, en d'autres termes, trois générations de directives destinées à ouvrir les marchés nationaux de l'assurance et à créer les conditions d'un véritable marché unique.

Au stade actuel, les textes de la première génération concernant la *liberté d'établissement* (premières directives de coordination dommages[31] et vie)[32] ainsi que ceux de la deuxième génération concernant la *libre prestation des service*s (deuxièmes directives dommages[33] et vie[34]) sont tous adoptés. Les textes de la troisième génération (troisièmes directives dommages et vie) portant introduction de l'*agrément unique et généralisation de la libre prestation de services* sont l'un et l'autre au stade de propositions[35].

Il faut aussi évoquer le texte afférent à la libre circulation des capitaux, qui est de portée générale, tout en comportant un volet spécifique concernant l'assurance[36].

Les éléments essentiels en sont connus et cela permet de décrire sans trop se hasarder les mécanismes qui devraient être en place d'ici deux à trois ans. Sans entrer dans des détails fastidieux, déjà décrits ailleurs[37], il faut évoquer les grands principes sur lesquels notamment le droit communautaire de l'assurance est fondé.

---

31 directive 73/239/CEE (1ère directive de coordination dommage), JO CE no L 228 du 16.8.73, complétée en particulier par les directives 84/641/CEE (assistance), JO CE no L 339 du 27.12.84; 87/343/CEE (crédit et caution), JO CE no L 185 du 4.7.87; 87/344/CEE (protection juridique, JO CE no L 185 du 4.7.87 et 90/618/CEE (RC véhicules automoteurs), JO CE no L 330 du 29.11.90

32 directive 79/267/CEE (lère directive de coordination vie), JO CE no L 63 du 13.3.79

33 directives 88/357/CEE (2ème directive de coordination dommages), JO CE no L 172 du 4.7.88, complétée par la directive 90/61CEE (RC véhicules automoteurs), JO CE no L 330 du 29.11.90

34 directive 90/619/CEE (2ème directive de coordination vie), JO CE no L 330 du 29.11.90

35 proposition de 3ème directive de coordination dommages, modifiant les directives 73/239/CEE (no 29) et 88/357/CEE (note 31), COM(90) 348 final - SYN 291, (90/C 244/02), JO CE no C 244 du 28.8.90; et proposition de 3ème directives de coordination vie, modifiant les directives 79/287/CEE (note 30) et 90/6/9/CEE (note 32) COM (91) 57 final - SYN 329, (91/c 99/02), JO CE no C 99 du 16.4.91

36 directives 88/361/CEE (mise en oeuvre de l'art. 67 traité CEE), JO CE no L 178 du 8.7.88

37 voir entre autres : GROSSMANN Marcel : "Die Versicherungs-Regelung in der EG", RSA 49 (1981), pp. 1 ss,33ss, 65ss (44 p.); - KUHN Moritz: "Der Einfluss der Harmonisierungsbestrebungen der EG und des Art. 31 sexties BV auf eine künftige Gestaltung des schweizerischen VG", Peter Lang AG, Berne 1986, voir sct. 3.1. pp. 75 à 101, (421 p.) - MERKELBACH Roger P. : "Communauté Economique Européenne - l'assurance et la libre prestation des services", RSA 57 (1989), pp. 306ss, 369ss, 393ss, et 58 (1990), pp. 22ss (46 p.) - LEVIE Guy: "La liberté de prestation de services en assurance dans la CEE: aujourd'hui et demain", RSA 58 (1990), pp. 261ss (18 p.) - GROSJEAN Christian & MERKELBACH Roger P. :"L'assurance privée dans la Communauté Européenne et l'accord entre la CE et la Suisse", Association internationale pour l'étude de l'économie de l'assurance, Etudes et Dossiers no 149 à 152, Genève 1990/1991 (730 p.) - KUENZLE Hans "Dienstleisungsfreiheit und schweizerische Versicherungsunternehmen in der EG", thèse Zurich, Collection de droit européen, Schulthess Polygraphischer Verlag AG, Zurich 1991 (115 p.) - KUHN Moritz: "3. Koordinierungsrichtlinie Leben - Herausforderung für den europäischen

C. Fondements du droit communautaire de l'assurance

1. *La liberté d'établissement* qui permet à toute entreprise d'assurance (1) d'ouvrir des agences ou succursales dans n'importe quel autre Etat membre (Etat d'accueil) ou encore (2) d'y fonder des filiales. (A noter que la prise de contrôle de sociétés d'assurance existantes dans un autre Etat membre relève elle, à proprement parler, de la libre circulation des capitaux). Dans le premier cas (1) on parle "d'Etat membre de la succursale" (ou "Etat membre d'accueil") et dans le second cas (2) "d'Etat membre d'origine".

2. *La libre prestation de services* qui permet à toute entreprise d'assurance communautaire d'assurer (ou de coassurer), au départ de ses établissements principaux et secondaires, des risques situés dans tout autre Etat membre. Peu importe à cet égard que l'entreprise y soit ou non déjà établie (possibilité du cumul des activités par voie d'établissement et de prestation de services);

3. *L'agrément unique* qui (1) permettrait à toute entreprise d'opérer sur l'ensemble du territoire de la Communauté par voie d'établissement et de prestation de services et (2) la soumettrait au contrôle universel de l'Etat du siège social (Etat d'origine), celui-ci devant par voie de conséquence en assumer l'entière responsabilité; et enfin

4. *La libre circulation des capitaux* qui constitue la condition *sine qua non* de toute activité par voie d'établissement ou de prestation de services[38].

D. Caractéristiques innovatives de l'agrément unique

L'introduction de l'agrément unique qui est proposée représenterait sans conteste la grande innovation en matière de droit de l'assurance. En effet, ce concept, mis à part le gain décisif de libération qu'il comporte, jetterait les bases d'un véritable marché unique. Certes, il ne comporte pas l'introduction d'une autorité de contrôle commune[39], mais il étendrait singulièrement l'application du principe de l'équivalence en imposant la reconnaissance mutuelle des agréments délivrés par les Etats membres d'origine des entreprises d'assurance communautaires[40].

A cela s'ajouterait un certain nombre de mesures de libération et d'allégements administratifs, ainsi :

Lebensversicherungsmarkt", RSA 59 (1991), pp. 73ss. (4 p.) - MERKELBACH Roger P. :"Auswirkungen des EG-Integrationsprozesses auf die Schweizer Assekuranz", RSA 59 1991, pp. 131ss (10 p.)

38 voir note 6 et 36

39 Il n'est pas prévu de donner de telles compétences au futur "Comité des assurances" de la CEE (voir proposition de directive du Conseil COM (90) 344 final - SYN 286, JO CE no C 230 du 15.9.90). Il y a lieu de noter qu'il n'est non plus prévu d'y faire place aux experts de l'assurance à l'instar de l'organe de l'OCDE du même nom.

40 Jusqu'ici, ce principe n'était appliqué qu'aux certificats relatifs à la marge de solvabilité et aux fonds de garantie (art. 10, 1er paragraphe, pt.b.) des deux 1ères directives de coordination dommages (note 31) et vie (note 32).

1. en matière d'établissement, l'ouverture d'une agence ou d'une succursale dans un Etat membre d'accueil ne dépendrait plus de l'agrément préalable de celui-ci. Il ne pourrait plus qu'en "enregistrer" l'ouverture sur son territoire au vu de la communication afférente de l'Etat d'origine. Ce dernier serait ainsi seul en mesure de s'opposer à une telle extension des activités des entreprises qui lui sont assujetties;
2. en ce qui concerne la libre prestation des services, il en irait de même. Les entreprises d'assurance devraient faire part de leur intention d'opérer de la sorte à leur seul Etat d'origine. Celui-ci pourrait le cas échéant refuser de faire la communication afférente à l'Etat de la prestation;
3. l'approbation préalable des conditions d'assurance (à l'exception de celles des assurances obligatoires) et des tarifs serait supprimée pour l'ensemble des risques. Les Etats d'origine, d'accueil ou de la prestation ne pourraient en exiger la communication qu'*a posteriori* et de façon non-systématique. Cela signifierait abandon du contrôle matériel au profit d'un simple contrôle financier;
4. les provisions techniques seraient contrôlées par le seul Etat d'origine et devront - comme par le passé - être congruentes. Les actifs représentatifs afférents aux provisions techniques relatives aux risques situés dans la Communauté devraient certes être localisés dans celle-ci, mais les Etats d'origine n'auraient en revanche plus la possibilité d'en prescrire le placement dans certaines catégories d'actifs ou la localisation (p.ex. sur leur propre territoire).
5. le contrôle des garanties financières (marge de solvabilité et fonds de garantie) qui doivent être constituées par les entreprises d'assurance incomberaient également aux seuls Etats d'origine de ces dernières;
6. la petite spécialisation, qui a déjà été supprimée en ce qui concerne les assurances crédit et caution ainsi que protection juridique, devrait l'être également pour ce qui est de l'assurance maladie et disparaîtrait ainsi définitivement;
7. les privilèges des monopoles d'assurance de droit public devraient disparaître;
8. les Etats d'origine auraient la responsabilité, en cas de prise de participation qualifiée dans une entreprise d'assurance assujettie, de s'assurer qu'une gestion saine et prudente de celle-ci reste garantie;
9. les Etats d'origine recevraient des compétences extra-territoriales leur permettant d'effectuer leur contrôle dans les Etats d'accueil au siège des agences et succursales des entreprises qui leur sont assujetties; enfin,
10. les pouvoirs de sanction seraient pour l'essentiel exercés par les Etats d'origine des entreprises d'assurance.

Si l'on fait abstraction du très important secteur des assurances obligatoires et des possibilités d'intervention *a posteriori* des Etats membres d'accueil ou de destination des

prestations, il ne leur resterait en propre, en attendant une harmonisation ultérieure[41], que le droit de prélever les impôts indirects et taxes parafiscales grevant les primes des contrats d'assurance couvrant des risques situés sur leur territoire.

L'introduction du "home control" devrait aussi entraîner une intensification de la collaboration entre les autorités de contrôle des Etats membres, d'une part, comme jusqu'ici au sein de leur " des autorités de contrôle des Etats membres de la Communauté économique européenne" ainsi que, d'autre part, dans le cadre du futur "Comité des assurances"[42] .

En un mot, comme en cent, le système qui se met en place est fondamentalement libéral. En effet, il supprime nombre d'entraves à l'intérieur du marché unique et y facilite ainsi largement l'exercice des libertés de transaction, de transfert et de placement, libertés qui sont considérées comme les fondements mêmes de la libération des opérations d'assurance internationales. Par ailleurs, toutes ces innovations devraient provoquer une intensification de la concurrence à l'intérieur du grand marché unique, marché, qui si l'EEE devenait réalité, s'étendrait aux territoires des Etats membres de l'AELE. Cette concurrence accrue serait aussi fonction d'un autre élément de l'acquis communautaire qui, comme la libre circulation des capitaux, concerne tous les secteurs de l'économie, à savoir l'application des règles de la concurrence du traité CEE (art. 85ss)[43] qui est véritablement devenue d'actualité au moment de l'adoption des règles propres à la libre prestation de services, vu le caractère nécessairement transfrontalier de celle-ci[44].

E. Discrimination des assureurs de pays tiers

L'acquis communautaire comprend également l'aspect particulier du *traitement des assureurs des pays tiers*. Fondamentalement, les Etats membres doivent leur appliquer un traitement moins favorable que celui réservé aux entreprises communautaires[45]; ils ne

---

41 Aux termes des articles 100 & 100a / 2 du traité CEE, voire art. 18 de l'AUE, les décisions touchant à la souveraineté fiscale des Etats membres doivent être prises à l'unanimité.

42 voir note 39

43 voir notamment à ce sujet: -"Marché intérieur de la CEE - 1992/ secteur de l'assurance suisse ", rapport du groupe de travail "droit communautaire de l'assurance" de la Société suisse de droit des assurances, Zürich, 1988 (rédacteurs GMEINER Peter & MERKELBACH Roger P.) ch. 1.3.3. (32 p.), - GROSJEAN/MERKELBACH, op. cit., 1er volume, pp. 96ss; - Règlement du Conseil no 1534/91 du 31 mai 1991 concernant l'application de l'article 85 paragraphe 3 du traité à certaines catégories d'accords, de décisions et de pratiques concertées dans le domaine des assurances, JO CE no L 143 du 7.6.91

44 Ce n'est qu'au début des années 80 que la Commission a abandonné la doctrine qui voulait que les agences et succursales d'entreprises d'assurance ayant leur siège social dans un autre Etat membre soient traitées comme des entreprises de l'Etat membre d'accueil (ce qui excluait d'office l'application des règles des art. 85ss du traité CEE aux accords, décisions et pratiques concertées dont de telles agences ou succursales étaient parties - et ce en raison de l'absence de tout effet extraterritorial de ceux-là). Ce revirement doctrinal, qui - dans l'optique de l'introduction de l'agrément unique - se révèle *a posteriori* être parfaitement cohérent, a été consacré par l'arrêt SA CHVERSICHERER du 27.01.87 (aff. 45/85), Rec. p. 405.

45 voir les Titres III des deux 1ères directives de coordination dommages (note 31) et vie (note 32)

sont d'ailleurs pas tenus d'autoriser l'implantation sur leur territoire d'agences ou de succursales d'entreprises d'assurance de pays tiers.

Il faut donc pleinement réaliser que l'une des autres caractéristiques du marché unique est son *imperméabilité*. Ainsi, à défaut d'accord d'assurance relatif à l'établissement[46], les entreprises d'assurances de pays tiers sont discriminées par rapport à leurs concurrentes communautaires et, ce qui est encore plus important, elles ne peuvent pas opérer en libre prestation des services dans la Communauté, et ce pas même au départ d'agences ou de succursales qui sont régulièrement établies dans un Etat membre de celle-ci.

Cela va même plus loin, en ce sens que la Communauté entend contrôler à l'avenir l'implantation de filiales d'entreprises d'assurance de pays tiers, voire la prise de contrôle par celles-ci de sociétés communautaires existantes. Elle se donne ainsi les moyens de vérifier si *la réciprocité* est accordée ou non aux entreprises d'assurance communautaires désireuses de s'établir dans le pays d'origine des entreprises non communautaires concernées[47].

---

[46] art. 29, voire 32 des deux 1ères directives de coordination dommages (note 31) et vie (note 32)

[47] voir directive 90/618/CEE (RC véhicules automoteurs), art.4, JO CE no L 330 du 29.11.1990, p. 44; ainsi que directive 90/619/CEE (2ème directive de coordination vie (note 33), art.9, JO CE no L 330 du 29.11.1990, p. 50; (pour le secteur bancaire: voir directive 89/646/CEE (2ème directive de coordination crédit), JO CE no L 19 du 24.01.89, Titre III)

IV. ACCORD D'ASSURANCE CH/CEE[48]

Cet accord à une histoire particulièrement longue[49]. Il entrera en vigueur le 1er janvier de l'année suivant l'échange des instruments de ratifications (Suisse) et d'approbation (CEE) ou à la date convenue par les parties lors de cet échange[50]. Ainsi, si théoriquement l'accord pouvait encore entrer en vigueur avant 1993, il ne faut pas trop y compter, car en Suisse la procédure de ratification a pris du retard[49]. En effet, le Conseil fédéral aura malheureusement tardé à adresser son message aux chambres fédérales et l'accord tout comme la nouvelle loi sur l'assurance dommages sont susceptibles d'être soumis au référendum facultatif[51].

On peut se poser la question de savoir si l'accord a encore un avenir. On peut répondre sans hésitation par l'affirmative à cette question[52]. En effet, même si les négociations sur l'EEE devaient aboutir, on peut considérer que la reprise partielle de l'acquis communautaire qu'il implique serait techniquement déjà accomplie en ce qui concerne le droit communautaire de l'assurance en matière d'établissement des entreprises d'assurance dommages, en vigueur au moment du second paraphe de l'accord qui a marqué la fin des négotiations[53]. En fait, ce n'est qu'au moment de l'entrée en vigueur de la directive dommages de la troisième génération (agrément unique)[54] que la question de l'effet du nouveau droit communautaire sur l'accord pourra se poser. Seront alors envisageables aussi bien son maintien pur et simple, que sa révision ou même sa suppression. Pour ne point perdre de vue les tenants et aboutissants, il importe de retenir ce que veut et réalise l'accord:

- il concerne exclusivement les branches d'assurance dommages:

---

48 pour les commentaires voir entre autres : - Franz BLANKART, p.ex. "Das Versicherungsabkommen Schweiz/EWG aus internationaler Sicht", RSA 57 (1989) pp. 350ss (6 p.); "Das Versicherungsabkommen Schweiz/EG: Entstehung - Inhalt - Zukunft", dans "Beziehungen Schweiz-EG", chap. 6.2, VI (10 p.), Orell Füsseli Informationswerke, Zürich depuis 1989; - MERKELBACH Roger P. : dans "Beziehungen Schweiz- EG", op. cit., chap. 6.2, VIII, (35 p.); - EGLI Felix: "Der Nichtdiskriminierungsbegriff im Versicherungsabkommen Schweiz-EWG auf der Grundlage einer Methode zum Vergleichstatbestand, Thèse St.Gall, Hartung-Gorre Verlag, Constance 1989 (270 p.) - PFUND Peter : "Die aufsichtsrechtlichen Folgen des Abkommens zwischen der Schweiz und der EWG", RSA 57 (1989), pp. 356ss, (8 p.) - GROSJEAN/MERKELBACH, op.cit., 4ème vol., Titre II, pp. 553ss;. Pour le texte de l'accord voir: GROSJEAN/MERKELBACH, op. cit., 4ème volume, pp. 619ss ou JO CE no L 205 du 27.07.91

49 voir note 12

50 art. 44, par. 3 de l'accord

51 à ce propos : voir GROSJEAN/MERKELBACH, op. cit., 4ème volume, Titre II, p. 601 et note 1047 a

52 même avis: GMEINER Peter "Das Versicherungsabkommen Schweiz/EWG - Ein partieller Lösungsansatz", Schweizerische Arbeitgeber-Zeitung 29/30 du 18.07.91

53 Ceci vaut à l'exception des règles spéciales applicables à l'assurance protection juridique qui n'ont pas été appréhendées par l'accord, contrairement à celles concernant l'assistance et les assurances crédit et caution (voir à ce sujet : GROSJEAN/MERKELBACH, op. cit., 4ème volume, p. 571/2 et notes 950 a & ss)

54 voir note 35

- il donne aussi bien aux entreprises d'assurance suisses concernées qu'à celles qui ont leur siège social dans la Communauté le droit absolu[55] d'ouvrir et d'exploiter des agences ou succursales sur le territoire de l'autre partie, et ce sous garantie de réciprocité et de non-discrimination;
- il oblige la Suisse à modifier son droit de surveillance des assurances dans la mesure où il n'est pas compatible avec les règles communautaires en vigueur au moment de son paraphe.

Il s'ensuit ;

1. la suppression des cautions;
2. l'introduction de la marge de solvabilité;
3. la reconnaissance mutuelle des attestations nationales de solvabilité;
4. l'introduction d'une nouvelle branche d'assurance (assistance touristique);
5. la suppression de la petite spécialisation (protection juridique); et
6. la suppression de l'approbation préalable des tarifs et conditions générales pour ce qui est des grands risques commerciaux et industriels.

Une des conséquences financières importantes, résultant de l'entrée en vigueur de l'accord, sera la possibilité donnée aux entreprises d'assurance suisses de "récupérer" les actifs constitutifs des marges de solvabilité, immobilisés sous forme de dépôts, dans les Etats membres de la Communauté dans lesquels elles entretiennent des agences ou succursales[56].

En revanche, l'accord ne vise pas la création de filiales et ne donne pas le droit d'opérer en libre prestation de services.

V. DEFIS POUR L'ASSURANCE SUISSE

A. Politique d'expansion territoriale de l'assurance suisse

L'assurance suisse s'est déjà fortement engagée *à l'extérieur* des frontières nationales et en particulier dans les Etats communautaires. Les chiffres sont éloquents (voir supra II.A). Cet engagement s'est jusqu'ici effectué de trois façons : ouvertures d'agences ou de succursales, création de sociétés filiales ou rachat de sociétés existantes. Pour l'assurance suisse, le défi permanent de ces prochaines années va être de pouvoir accéder

---

[55] Dès lors qu'elles remplissent les conditions de l'agrément, les entreprises étrangères en bénéficient déjà aux termes de l'art. 14 LSA.

[56] Il est question d'une somme de l'ordre de 1 milliard de francs que ces entreprises pourraient placer librement à l'avenir s'agissant d'actifs non-liés.

directement (c'est à dire au départ du siège des entreprises d'assurance en Suisse ou de leurs agences ou succursales sises dans la Communauté) au grand marché unique de 340 millions d'habitants.

Jusqu'ici, les entreprises suisses n'ont, dans la plupart des pays européens, pas rencontré de difficultés majeures pour s'y établir. Elles ont, tout au plus, dû patienter pour arriver à leurs fins. Cela est dû pour une large part aux Codes de libération de l'OCDE (7), ceux-ci facilitant, sans pouvoir toutefois les garantir, les ouvertures ou créations d'établissements dans les Etats membres de l'OCDE ainsi que les transferts de fonds afférents (primes, prestations, investissements directs, dividendes, etc.). Des discriminations peuvent cependant subsister qui résultent des réserves individuelles émises par les Etats membres de l'OCDE.

B. Désavantages concurrentiels persistants dans la Communauté.

Dès que l'accord d'assurance avec la CEE sera entré en vigueur, les conditions d'ouverture de nouvelles agences et succursales de sociétés d'assurance dommage, voire les conditions d'exploitation de celles qui existent seront facilitées, sans accès, toutefois, au grand marché par voie de libre prestation de services. Les entreprises d'assurance dommage suisses pourront faire valoir un droit absolu à l'établissement (droit que la législation suisse accorde déjà aux entreprises étrangères [55].

En ce qui concerne l'assurance vie, en l'absence d'un accord similaire à celui négocié pour l'assurance dommage, les actuels désavantages subsisteront (aucun droit à l'établissement, constitution et dépôt d'une marge de solvabilité par établissement secondaire, et bien sûr, comme pour l'assurance dommage, exclusion de fait et de droit du grand marché unique). En tout Etat de cause, si l'EEE ne devait pas voir le jour, il est loin d'être évident que la CEE soit à nouveau disposée à ouvrir des négociations bilatérales en vue de la conclusion d'un accord similaire pour l'assurance vie.

Au niveau des sociétés filiales communautaires des entreprises d'assurance suisses, la situation est plus favorable dans la mesure où, ayant été constituées en conformité de la législation de l'Etat membre dans lequel est situé leur siège social, elles ont la qualité d'entreprises d'assurance communautaires. Depuis l'été 1990, les sociétés d'assurance dommage peuvent assurer les grands risques en libre prestation de services sur tout le territoire de la Communauté. De la sorte, les sociétés mères peuvent indirectement participer aux affaires acquises en libre prestation de services par leurs filiales, et ce en particulier par le biais de la réassurance[56].

En assurance vie, en tout état de cause, la deuxième directive vie n'ayant été promulguée qu'à la fin de l'année dernière [34], aucune entreprise d'assurance vie ne pourra avant mi-1993 opérer en libre prestation de services dans la Communauté.

---

[56] voir: "Marché intérieur de la CEE - 1992 / Secteur de l'assurance suisse", op. cit. ch. 1.3.3.

Dès lors, la question cruciale qui se pose ensuite est de savoir ce qui va se passer avec ou sans création de l'Espace économique européen (EEE) ou - ce qui reviendrait au même - de non-ratification de celui-ci.

C. Egalité de chances dans le grand marché unique de l'EEE et regain d'attrait des agences et succursales

Si les négociations aboutissent, et si les troisièmes directives de coordination (agrément unique) font déjà formellement partie de l'acquis communautaire, les entreprises d'assurance dommage et vie suisses pourraient pleinement bénéficier des avantages du système. Elles pourraient opérer en libre prestation de services directement au départ de Suisse ou de n'importe quel établissement secondaire (agence ou succursale) situé dans la Communauté ou dans les Etats de l'Association européenne de libre échange (AELE). En effet, l'agrément unique emporte le droit d'exercer les activités d'assurance par voies d'établissement et de libre prestation de services.

La conséquence la plus remarquable de ce développement du droit communautaire de l'assurance combiné avec la création d'un EEE serait d'ouvrir des perspectives à l'assurance suisse, qui - il y a trois ans encore - étaient tout simplement impensables. A l'époque, n'avait-on pas conclu pragmatiquement que la seule possibilité d'accéder (ne serait-ce qu'indirectement) au marché commun de l'assurance passait nécessairement par la possession d'au moins une société filiale avec siège dans un Etat membre de la CEE[57] ? Or, par le jeu de l'agrément unique même de petites et moyennes entreprises pourraient, p. ex. en se servant des services de courtiers internationaux ou en ouvrant une agence, accéder au grand marché unique sans y avoir de filiale. Cela leur permettrait ainsi, dans un premier temps du moins, de faire l'économie d'investissements directs nécessairement importants et rédhibitoires de surplus.

D. Possible révision de l'accord d'assurance faute d'EEE

Si les négociations devaient échouer, il est néanmoins possible que la CEE propose une révision de l'accord d'assurance pour imposer le principe de l'agrément unique à la Suisse. Le véritable enjeu serait alors celui de la position des établissements cantonaux d'assurance incendie. La CEE pourrait, en effet, y trouver un avantage puisque par ce biais elle pourrait obtenir la libération complète du marché de l'assurance incendie (voir ci-après), quitte à laisser par voie de conséquence les entreprises d'assurance dommage suisses opérer en libre prestation de services dans la Communauté. Dans cette hypothèse, la position concurrentielle des entreprises d'assurance dommage suisses serait la même que dans le cadre de l'EEE (mais ce uniquement sur le marché communautaire bien sûr).

En revanche, les assureurs vie seraient laissés pour compte, en effet, en l'absence de tout accord similaire, ils continueraient à subir les désavantages concurrentiels actuels.

---

[57] voir note 56

Ainsi, à tout prendre, compte tenu des opportunités qu'offriraient le libre accès au grand marché unique, il y a lieu de souhaiter que cet acquis communautaire puisse, en tout Etat de cause, être transposé dans le droit suisse dans un lapse de temps raisonnable au cas où les négociations sur l'EEE ne devaient pas aboutir.

Quant au reste, la possession de sociétés filiales dans la Communauté n'apporterait pas d'avantages supplémentaires aux sociétés mères.

E. Inéluctable déréglementation en Suisse

Même sans EEE, il ne faut pas s'y tromper, les conditions du marché ne seront plus les mêmes. Certes, aussi longtemps que les assureurs dommage suisses ne seront confrontés qu'à la situation résultant de la mise en vigueur de l'accord d'assurance, ils ne devront pas nécessairement compter avec une augmentation drastique de la concurrence. Les vieux réflexes cartellaires pourraient encore jouer un rôle modérateur. Néanmoins, il faut bien voir que l'effet essentiel de l'accord d'assurance sur le plan interne va être la suppression de tout contrôle préalable des conditions d'assurance et des tarifs en ce qui concerne les grands risques (branches transport, responsabilité générale et incendie)[58].

Selon son Directeur, l'OFAP envisage même d'aller plus loin et de supprimer tout contrôle matériel préalable (sous réserve des assurances obligatoires), pour se concentrer sur un pur contrôle financier. Un de ses soucis, dans cette perspective, est de trouver une solution au problème de l'équilibre financier des branches pour éviter la compensation des pertes de branches déficitaires au détriment des branches équilibrées (soit le "financement des grands risques par les risques de masse")[59].

A cet égard, il faut bien voir que la transposition de l'acquis communautaire dans le droit suisse, qui résulterait de la création de l'EEE (ou éventuellement d'une révision de l'accord d'assurance), pourrait créer, notamment pour ce qui est des assurances dommage, une situation de concurrence sur le marché suisse comme celui-ci n'en a peut être jamais connu. En effet, cela impliquerait à l'inverse l' ouverture du marché suisse à la libre prestation de services, donc à la prospection de celui-ci par des entreprises communautaires qui n'y sont pas établies.

F. Déstabilisation du marché suisse de l'assurance ?

Le marché suisse ne sera plus ce qu'il était. De nouveaux facteurs de concurrence pourraient le modifier profondément :

Le premier facteur de concurrence serait constitué sans aucun doute par l'entrée en scène des grands courtiers internationaux, proposant des couvertures d'assurance précisément d'entreprises non établies en Suisse. Ces courtiers viseront au premier chef les af-

---

[58] voir art. 5 de la directive 88/357/CEE (2ème directive de coordination dommages (note 33), JO CE no L 172 du 4.7.88; GROSJEAN/MERKELBACH, op. cit., 2ème volume, pp. 170ss.

[59] voir conférence de Me Peter PFUND, Directeur de l'OFAP, assemblée générale de l'Association suisse d'assurances du 22.05.90 à Lucerne: "Versicherungsaufsicht im Umbruch", ch. 2.1, al.4 & 5

faires industrielles (soit les grands risques), et certainement beaucoup moins les affaires individuelles ou de masse qu'ils ne seraient pas à même de suivre. Dans ce domaine, le contact et le service rendu à la clientèle privée devraient rester les atouts maîtres des entreprises d'assurance suisses avec leurs réseaux très étendus d'agents.

Le deuxième facteur de concurrence résulterait de la déréglementation. Il tombe sous le sens commun que l'approbation préalable des conditions d'assurance et des tarifs étant abolie, la compétition va immanquablement s'accentuer entre les entreprises suisses et avec les entreprises communautaires établies en Suisse, d'autant que ces dernières, soumises au contrôle de leur Etat d'origine seront beaucoup plus libres de leurs mouvements. Cet Etat de choses pourrait aussi favoriser la créativité, le lancement de produits non conventionnels. Cette observation vaut, bien sûr, aussi pour la concurrence émanant des courtiers.

Enfin, *le troisième facteur de concurrence* , inédit et non pas le moindre, pourrait être l'entrée en lice des établissements cantonaux d'assurance incendie, transformés en sociétés multi-branches. Peut-être s'agit-il là de l'"oeuf de coucou" le plus inattendu, mais dont la ponte n'est nullement exclue! Tout dépend, en effet, du sort qui sera fait sur un point très précis à la proposition de troisième directive dommages [35]. Celle-ci (voir III,D ci-dessus) prévoit expressément la suppression des privilèges dont jouissent aujourd'hui encore un certain nombre de monopoles d'assurance, notamment en Allemagne, au Danemark, en Espagne, en France, en Irlande, en Italie et au Royaume-Uni. Il semblerait que cette proposition rencontre une forte opposition en Allemagne et en Espagne. Toutefois, à s'en tenir à d'autres exemples (marchés publics p.ex.), les Laender allemands ont dû s'incliner et accepter de voir s'amenuiser leur souveraineté[60] . Quoiqu'il en soit, il faut s'attendre, dans cette situation, à ce que les Cantons soient obligés de supprimer les privilèges dont jouissent leurs établissements d'assurance incendie (pour le maintien desquels, soit dit en passant, les négociateurs suisses avaient dû se battre avec acharnement lors des tractations relatives à l'accord d'assurance). La résiliation unilatérale de l'accord de *standstill* entre l'assurance privée et les établissements cantonaux, respecté de part et d'autre pendant des décennies, en serait la conséquence inéluctable. En d'autres termes, ces derniers,- sans même, selon le droit suisse et l'acquis communautaire, avoir à changer de forme juridique[61] ,- pourraient se soumettre à la surveillance de l'OFAP et se mettre à couvrir des risques de masse.

---

[60] Il faut bien voir que la CEE tend à supprimer les privilèges des monopoles nationaux dans tous les secteurs de l'économie (voir p.ex. : JdeGve des 22/23.06.91: "La CEE décide de casser les monopoles nationaux du rail"). La CdJ CE soutient fondamentalement cette démarche. Ainsi, il ressort de l'arrêt MONTEIL du 21.03.91(aff. C-60/89), non encore publié, qu'un monopole n'est légitime (en l'occurrence de la commercialisation de produits conférée aux pharmaciens) que si celui-ci "est nécessaire à la protection de la santé publique ou des consommateurs et si ces deux objectifs ne peuvent pas être atteints par des mesures moins restrictives du commerce intercommunautaire."On peut dès lors penser que la CdJ CE aurait quelque peine à discerner l'intérêt général des Etats membres concernés au maintien de privilèges de monopoles d'assurance si, de surcroît, ils ne présentaient pas d'avantages évidents pour les consommateurs.

[61] voir LSA art. 11, al. 1, 2ème phrase; art. 8, 1, al. 2 de la directive 73/239/CEE; GROSJEAN/MERKELBACH, op. cit., 2ème volume p. 190, ch. 222

VI. CONCLUSIONS

On peut tourner les choses comme on le veut, tôt ou tard, la Suisse devra adhérer à l'Europe communautaire. Cependant comme l'abandon de la neutralité paraît être un préalable incontournable, il apparaît que, pour cette raison déjà, la création de l'Espace économique européen est hautement souhaitable. Il devrait, en effet, permettre de faire l'apprentissage de l'Europe communautaire, soit de s'adapter aux conditions du grand marché unique et de l'acquis communautaire.

L'opinion publique pourrait ainsi se préparer graduellement aux conséquences politiques bien plus drastiques qu'impliquerait l'adhésion pure et simple à la Communauté, sans perdre de vue que seule cette dernière permettrait de participer de plein droit à la construction politique de l'Europe.

D'aucuns pensent que toute cette évolution doit nécessairement conduire à une concentration encore plus forte et que les petites et moyennes entreprises d'assurance ne pourront pas faire face à la concurrence. Rien n'est moins sûr. Même sur le plan des activités internationales, beaucoup dépend en définitive de la disponibilité des cadres supérieurs des entreprises pour maintenir un contact personnel avec les clients importants.

Parmi d'autres secteurs de l'économie suisse, celui de l'assurance va par la force des choses être confronté à une concurrence internationale et domestique accrue sur son propre terrain. Un certain nombre de facteurs, étrangers à l'assurance au demeurant, y contribuent. Il n'est que de songer aux initiatives de la commission des cartels. C'est le prix à payer.

Si, par ailleurs, l'assurance suisse entend pouvoir continuer à opérer avec succès à l'étranger, et sur ce grand marché unique en particulier, il faut pour ce faire qu'elle puisse lutter avec ses concurrents à armes égales sur leur propre terrain.

Au bénéfice de l'acquis communautaire, elle le pourra.