

**Le Grand Conseil
du canton de Berne**

**Der Grosse Rat
des Kantons Bern**

Mardi soir, 13 juin 2017

Direction de l'économie publique

56 2016.RRGR.890 Motion 188-2016 Alberucci (Ostermundigen, pvl) Abolition du monopole de l'Assurance immobilière

N° de l'intervention: 188-2016
Type d'intervention: Motion
Déposée le: 13.09.2016
Déposée par: Alberucci (Ostermundigen, pvl)
(porte-parole)
Augstburger (Gerzensee, UDC)
Klauser (Berne, Les Verts)
Cosignataires: 6
N° d'ACE: 242/2017 du 8 mars 2017
Direction: Direction de l'économie publique

Abolition du monopole de l'Assurance immobilière

Le Conseil-exécutif est chargé de soumettre un projet législatif au Grand Conseil qui abolisse le monopole de l'Assurance immobilière (AIB) et lui permette en contrepartie de mener toutes les activités d'une assurance de choses privée. Le régime de l'assurance immobilière obligatoire doit être maintenu.

Développement:

Dans le canton de Berne, les bâtiments doivent obligatoirement être assurés auprès de l'AIB contre les dommages causés par le feu ou les éléments naturels. Berne est l'un des 19 cantons à avoir introduit ce monopole, qui se fonde sur l'article 4 de la loi sur l'Assurance immobilière (LAIM).

Dans les cantons de Genève, d'Uri, de Schwyz, du Tessin, d'Appenzell Rhodes-Intérieures, du Valais et d'Obwald (cantons GUSTAVO), ce sont des sociétés privées qui assurent les bâtiments contre le feu et les éléments naturels. Trois d'entre eux (USO) ont un régime d'assurance obligatoire: les propriétaires de bâtiment doivent s'assurer contre les dommages dus aux éléments naturels, mais ils sont libres de choisir leur assureur.

La preuve est ainsi faite que même en régime d'assurance obligatoire, les lois du marché peuvent jouer. L'abolition du monopole permettrait à la concurrence de mieux s'exercer et favoriserait la qualité des prestations, sans entamer pour autant la couverture d'assurance des propriétaires.

L'ouverture du marché de l'assurance immobilière aurait en outre pour avantage de réduire les risques actuels inhérents au système. Une grave catastrophe naturelle sur le territoire du canton pourrait par exemple grever sérieusement les finances de l'AIB et celles du canton. En cas de libéralisation en revanche, la couverture serait garantie par plusieurs assureurs privés, qui ont des activités diversifiées dans tout le pays et qui gèrent solidairement un pool pour la couverture des dommages causés par les forces de la nature (Pool dn). Les risques actuellement concentrés sur l'AIB et le canton seraient ainsi mieux répartis.

Du fait de sa position monopolistique, l'AIB est limitée dans sa politique entrepreneuriale. Outre les prestations relevant du monopole, elle ne peut en effet proposer qu'une palette restreinte d'assurances complémentaires (cf. art. 44 LAIm). L'abolition du monopole lui permettrait de diversifier ses activités sans s'exposer aux mesures prévues par le droit de la concurrence. Les restrictions prévues par la loi concernant les assurances complémentaires pourraient en effet être levées.

L'abolition du monopole serait tout bénéfice pour l'AIB et son actionnaire, le canton.

Réponse du Conseil-exécutif

Le Grand Conseil a discuté pour la dernière fois en 2010 du monopole de l'assurance immobilière, lorsqu'il a délibéré sur la révision totale de la loi du 9 juin 2010 sur l'assurance immobilière (LAIm; RSB 873.11). Durant la procédure législative, le monopole s'est révélé fortement ancré et a été notamment soutenu par les groupes d'intérêt des propriétaires de bâtiments. Les conditions-cadres n'ont pas changé depuis et les arguments mis en avant à l'époque sont toujours valables aujourd'hui du point de vue du Conseil-exécutif:

- En tant qu'assurance monopolistique, l'AIB couvre sur tout le territoire du canton tous les dommages causés à des bâtiments par le feu ou par les éléments naturels. Elle indemnise la totalité des dommages assurés. Et ceci, contrairement aux assurances privées dans les cantons sans monopole, qui ont fixé des limitations de couverture.
- Un élément central du concept monopolistique de l'AIB est la solidarité. Elle permet d'une part que tous les bâtiments soient assurés et a d'autre part un impact important sur la fixation des primes, dans la mesure où les bâtiments situés dans des régions rurales et exposées, où les risques sont plus importants, bénéficient également d'une couverture d'assurance sans devoir supporter de charge financière excessive. Cet aspect gagne en importance du fait de la forte augmentation des dommages causés par les éléments naturels.
- Grâce à un concept de réassurance équilibré, l'AIB est également bien armée pour faire face aux dommages causés par les catastrophes naturelles.
- La double mission de l'AIB, «Prémunir et assurer», est étroitement liée à sa position monopolistique: grâce à son mandat d'assurance qui s'étend dans tout le canton et à son caractère public, l'AIB exécute l'intégralité des tâches officielles du canton en matière de prévention et de protection contre les incendies, et les finance également elle-même. Elle engage pour cela environ 35 millions de francs par an, déchargeant ainsi le canton et les communes, notamment par des subventions d'exploitation pour les sapeurs-pompiers. De plus, l'expérience a montré que le regroupement des tâches de prévention et de protection contre les incendies crée également des effets de synergie positifs, qui ont un impact favorable sur les sinistres et les primes.
- Les primes de l'AIB sont de 20 à 50 pour cent moins chères que celles observées dans les cantons sans monopole. La raison principale en est que, en tant qu'assurance en situation de monopole, l'AIB n'a pas à prospecter de nouveaux clients et n'a donc pas besoin de disposer d'un service de marketing et de vente. Le versement de provisions n'est pas non plus nécessaire, ce qui influence également favorablement la structure de coûts. Les excédents restent dans l'entreprise conformément au principe coopératif, sont utilisés afin de renforcer la substance porteuse de risques ainsi que pour les participations aux excédents et les réductions de primes, et demeurent ainsi dans le canton de Berne. Par rapport aux autres cantons disposant d'un monopole, les primes de l'AIB se situent dans le tiers inférieur.
- L'AIB est un établissement autonome de droit public. Ni le canton, ni d'autres institutions de droit public, ni des particuliers ne détiennent de participations dans l'AIB, qui se finance elle-même. Il n'existe donc aucun risque à ce titre pour le canton; la garantie de l'Etat et la responsabilité subsidiaire pour les dettes ont été explicitement supprimées (art. 54, al. 2 LAIm). Dans le cas de l'AIB, le transfert de risque est effectué via le marché de la réassurance.
- Le monopole en matière de prévention et d'assurance est avantageux pour le canton de Berne dans la mesure où l'AIB le décharge d'une tâche d'exécution essentielle dans le cadre des mesures de prévention et de protection contre les incendies, qu'elle finance elle-même cette tâche et qu'elle fournit par l'accomplissement de sa mission des contributions importantes pour l'économie bernoise, ce qui constitue également un allègement financier pour le canton et les communes.

Renoncer au monopole de l'assurance immobilière dans le canton de Berne permettrait d'établir une situation de concurrence comme c'est le cas dans les sept cantons sans monopole, avec les conséquences suivantes:

- Le principe de solidarité qui prévaut actuellement serait fortement relativisé, dans la mesure où les objets à risque ne pourraient quasiment plus être assurés ou seulement au moyen de primes nettement plus élevées. De plus, le double rôle assumé par l'AIB de «Prémunir et assurer» disparaîtrait. Le canton devrait ainsi remplir lui-même la mission de prévention et de protection contre les incendies, ce qui entraînerait une augmentation des charges financières.
- Les clients et clientes pourraient certes choisir librement leur assureur immobilier, mais pas les couvertures correspondantes. Il faut aussi tenir compte du fait que le montant des primes pour

les dommages causés par les éléments naturels ne serait pas fixé par l'entreprise en situation de monopole, mais serait défini de manière uniforme et approuvé par le régulateur, la FINMA, conformément à l'article 178 de l'ordonnance du 9 novembre 2005 sur la surveillance (OS; RS 961.011). L'étendue de la couverture est standardisée et réglée de manière exhaustive dans l'OS.

- La couverture d'assurance intégrale et la responsabilité illimitée de l'assureur seraient supprimées. La responsabilité en cas de catastrophe naturelle assurée serait limitée à des indemnités maximales d'un milliard de francs pour tous les preneurs d'assurance concernés par des dommages en Suisse (cantons sans monopole d'assurance immobilière) conformément à l'article 176, alinéa 2 OS. Si cette somme totale était dépassée, il en résulterait une réduction de toutes les indemnités à hauteur de cette somme maximale.

L'exemple de l'Allemagne, où le monopole de l'assurance immobilière a été abrogé dans les Länder en 1994, met en évidence ces inconvénients. «Les groupes les plus lésés par l'abolition des monopoles d'assurances immobilières en Allemagne ont été les propriétaires d'immeubles et les contribuables. Cinq ans après la suppression des IMP (institutions de monopole public), les propriétaires paient des primes 50% plus élevées qu'auparavant. De plus, les contribuables doivent maintenant assumer une partie des coûts de prévention, lesquels avaient été supportés par les IMP dans le passé.»¹ Le transfert vers la responsabilité personnelle a entraîné des frais supplémentaires pour la planification et l'exploitation des bâtiments.

L'expérience a montré que l'AIB calcule les dommages assurés de manière arrangeante pour les petits sinistres comme pour les sinistres plus importants. Le taux de satisfaction des clients, d'après des sondages réguliers, est par ailleurs toujours très élevé (plus de 98% de clients satisfaits, très satisfaits ou entièrement satisfaits), ce qui signifie que l'AIB est ancrée fortement et de manière positive chez les propriétaires de bâtiments.

En résumé, le monopole de l'assurance immobilière reste un système éprouvé et judicieux du point de vue économique pour le canton comme pour les propriétaires de bâtiments. Et ce d'autant plus qu'il est appliqué avec succès dans 18 autres cantons, dont aucun ne souhaite y renoncer. Ce sont plutôt certains cantons sans monopole qui souhaiteraient introduire le monopole de l'assurance immobilière, notamment le canton de Schwyz.

Proposition du Conseil-exécutif:

Rejet

La présidente. Wir kommen zu Traktandum 56, einer Motion von Grossrat Alberucci. Die Regierung lehnt sie ab, und wir haben eine freie Debatte vorgesehen. Die Motion wurde zurückgezogen. Grossrat Alberucci erhält das Wort für eine Erklärung.

Luca Alberucci, Ostermundigen (pvl). Die Gebäudeversicherung des Kantons Bern (GVB) als Elementarschadenversicherung befindet sich in ihrem Hauptgeschäft in einem geschützten Monopolbereich. Mit ihrer Tochtergesellschaft GVB Privatversicherung AG konkurrenziert sie jedoch auch reine Privatversicherungen. Die Gebäudeversicherungsverordnung sieht zwar vor, dass die Tochtergesellschaft als vollständig getrennte Einheit geführt werden soll, aber das ist in der Praxis nicht sichergestellt. Die Kundenbeziehungen im Grund- und im Zusatzversicherungsbereich werden durch dieselben Personen gepflegt, und aus unserer Sicht ist der Monopolbereich und der freie Markt für den Kunden nicht zu unterscheiden. Wir haben es hier also mit einer klassischen Konkurrenzierung von privaten Unternehmen durch eine staatsnahe Firma zu tun, die auch einen geschützten Monopolbereich in ihrem Geschäftsportfolio hat. Es ist derselbe Fall wie bei der BKW, und das ist unbefriedigend. Unseres Erachtens hat der Grosse Rat 2010 bei der Revision des Gebäudeversicherungsgesetzes über die Stränge geschlagen. Entsprechen ist auch von verschiedener Seite Unmut zu spüren.

Diese Motion wollte das vorliegende Problem mit einer vollständigen Liberalisierung des Grundversicherungsmarktes lösen, damit man auf diesem Weg gleich lange Spiesse herbeiführen kann. Nach eingehendem Studium der Regierungsantwort und unter Berücksichtigung der Erfolgschancen, sind wir Motionäre allerdings zum Schluss gekommen, dass das nicht der optimale Weg ist. Wir können zugestehen, dass es tatsächlich gute Gründe gibt, dass eine staatliche Anstalt die Grundversicherung im Elementarschadenbereich im Monopol anbietet. Deshalb ziehen wir die Motion zurück.

¹ Thomas von Ungern-Sternberg (2002): L'assurance immobilière en Europe, Economica
CONVERT_d2ecbd54d0d04cd9ac5ae57a5214252a 18.07.2017

Bestehen bleibt jedoch der Unmut über die Tatsache, dass eine Versicherung mit einem Monopol private Anbieter konkurrenziert. Es ist Zeit, dass wir dieses Problem anpacken. Offenbar lässt es sich nur korrekt angehen, indem man die Zusatzversicherungsangebote der GVB auf eine angemessene Art zurückbindet und damit gleich lange Spiesse für Privatversicherungen und für diese Monopolversicherung schafft. Wir werden uns diesem Thema annehmen und einen neuen Vorstoss ausarbeiten.

La présidente. Damit sind wir am Ende der Traktanden der Volkswirtschaftsdirektion angelangt. Ich bedanke mich herzlich bei Regierungsrat Christoph Ammann für seine Anwesenheit und wünsche ihm einen ganz schönen Abend.