



**Rapport du Conseil d'État au Grand Conseil
en réponse
au postulat 23.236 « Neuchâtel first » : marché de
l'assurance à reterritorialiser**

(Du 1^{er} décembre 2025)

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs,

RÉSUMÉ

Le postulat 23.236, « Neuchâtel first » : marché de l'assurance à reterritorialiser, demande la création d'une compagnie d'assurance active à l'échelle du canton de Neuchâtel ou de l'Arc jurassien dans le domaine des véhicules, des biens (choses) et de la responsabilité civile. Cette compagnie d'assurance serait à créer et devrait prendre la forme d'une coopérative à but non lucratif ou d'une autre forme visant les mêmes objectifs. Ainsi, le postulat 23.236 souhaite en premier lieu créer un modèle incitatif, collaboratif et digital entre TSM (assurance), la CCAP (prévoyance) et la BCN (banque universelle). Selon l'auteur du postulat, cette structure viserait à récupérer, sur le long terme, un volume de primes de CHF 146 millions qui sont actuellement transférés hors canton.

Le Conseil d'État n'envisage pas de s'immiscer, par des mandats aussi précis, dans la politique commerciale d'établissements autonomes (TSM, CCAP et BCN) qui sont soumis à la surveillance des Autorités fédérales. Des questions réglementaires, de conflits d'intérêts, de gestion des risques et de coûts font également obstacle à cette proposition. De plus, la mise en œuvre de ce postulat générerait une concurrence déloyale.

1. INTRODUCTION

Le 24 avril 2024, votre Autorité acceptait le postulat 23.236 amendé d'Andreas Jurt, « Neuchâtel first » : marché de l'assurance à reterritorialiser, par 68 voix contre 21, dont nous vous rappelons la teneur ci-après :

22.236 – version amendée

25 septembre 2023 Postulat Andreas Jurt

« Neuchâtel first » : marché de l'assurance à reterritorialiser

Nous demandons au Conseil d'État d'étudier la création d'une compagnie d'assurance active dans les véhicules, les choses et la responsabilité civile active à l'échelle du canton de Neuchâtel ou de l'Arc jurassien. La compagnie d'assurance à créer devrait prendre la forme d'une coopérative à but non lucratif ou une autre forme visant les mêmes objectifs.

Par année, pour les assurances véhicules, les assurances responsabilité civile (RC) et ménage, le volume de primes qui quittent notre canton s'élève à 146 millions de francs environ. La perte financière se chiffre à 80 millions de francs environ. Si nous associons le canton du Jura, les ménages du Jura bernois et du Nord vaudois, nous arrivons à 173 millions

de francs de perte financière ou, exprimé autrement, des sommes potentiellement à rapatrier et à fiscaliser.

Développement (obligatoire) :

Le Conseil d'État déplore depuis de nombreuses années que Neuchâtel est un champion, en comparaison suisse, en termes de produit intérieur brut (PIB). Malheureusement, vu qu'une multitude de sociétés ont leur siège social et fiscal ailleurs en Suisse ou à l'étranger, cela nous prive d'un substrat fiscal certain : « Ici, on bosse, et ailleurs, on récolte les fruits ! » Alors, ensemble, inversons la tendance et faisons preuve d'une capacité de « remontada » !

Notre postulat repose sur le rapport final du 1er novembre 2019 du professeur Nicolas Babey, doyen de l'Institut du management des villes et du territoire (IMVT), intitulé : « Scénario de développement économique et démographique pour l'Arc jurassien » (pour les assurances, voir les pages 15 à 19 et 97 à 99).

Nous sommes conscients qu'on ne récupère pas du jour au lendemain un volume de primes de 146 millions de francs. Mais avec une stratégie de collaboration incitative entre les trois partenaires (TSM, assurances ; CCAP, prévoyance ; BCN, bancaire et hypothécaire), une croissance annuelle de 5% des primes hors canton nous semble un scénario plausible.

Recréer une assurance sous la forme d'une coopérative n'est pas l'objectif primaire, pourtant proposé dans le rapport du professeur Nicolas Babey. Elle nous semble trop contraignante, vu les exigences en matière de réglementation, de fonds propres et de savoir-faire (humain, technique et opérationnel). Par contre, si la dynamique du rapatriement des affaires devait se concrétiser, en ayant atteint une taille critique en termes de volume et de rentabilité, cette solution ne doit pas être écartée d'office. « Wait and see ! »

Par contre, développer un business model incitatif et collaboratif est une piste à explorer, avec un système de référencement non contraignant qui permet à chaque partenaire d'augmenter sa base de revenus et ainsi, aussi, son revenu fiscal. Cette collaboration se veut digitale, TSM pour les assurances de voitures et de RC/ménage, tout en s'appuyant sur le réseau de vente et de distribution déjà en place avec la CCAP et la BCN. TSM n'offre pour l'instant ni d'assurances ménage ni de RC privées, mais la société est outillée pour proposer une solution si un vrai business case est proposée.

Exemples de collaboration et de proposition de valeurs avec partage d'affaires et de revenus générés, dont les détails restent à définir par les partenaires :

1. CCAP et/ou BCN proposent à leurs clients de conclure une assurance voiture et/ou une RC/ménage avec TSM. Un commissionnement (rétrocession) de l'apporteur d'affaires pourrait se calculer en fonction du bénéfice net par cas. Il en va de même pour un éventuel rabais.

2. TSM propose à ses clients de conclure des hypothèques (entreprises ou privés) avec la BCN avec un rabais par rapport à la concurrence (www.comparis.ch). Une répartition des revenus devra se faire en fonction de la rentabilité nette du client et de son profil de risque selon le prêteur (BCN).

3. TSM propose à ses clients neuchâtelois de conclure la prévoyance professionnelle (2e pilier) à la CCAP et la prévoyance individuelle (3e pilier A) à la BCN. Le partage des revenus pourrait se faire par une rétrocession partielle des frais de gestion ou un taux d'intérêt majoré sur les comptes de prévoyance.

Bien que la première cible de croissance soit le marché de l'assurance, il faut néanmoins rappeler que la CCAP et la BCN ont aussi à gagner à cette collaboration tripartite (augmentation des parts de marché et du bénéfice net).

Notre proposition est « un trèfle à quatre feuilles » de potentiels gagnants (TSM, CCAP, BCN et les collectivités publiques).

Sources :

<https://www.arcjurassien.ch/fr/Nos-projets/Economie-presentielle/PHR-Economie-presentielle-2017-2019.html>
www.tsm.ch

2. POSITION DU CONSEIL D'ÉTAT

Depuis 2016, l'État a été ponctuellement interpellé au sujet de modèles alternatifs de gestion des assurances. Le Conseil d'État a d'ailleurs informé le Grand Conseil en 2019 par une réponse écrite à une question de député (question 19.307). Le rapport du professeur Nicolas Babey a par ailleurs donné lieu à de multiples échanges avec les compagnies d'assurances présentes à Neuchâtel, mais n'a abouti à aucune solution réaliste et convaincante.

TSM est une compagnie d'assurances locale, spécialisée dans les transports et dans les risques spéciaux. L'État travaille ponctuellement avec cette compagnie pour la couverture de certains risques de transport. Cette compagnie couvre également les principales manifestations de l'État.

Toutefois, TSM n'offre ni assurance ménage ni RC privée : elle devrait donc entrer sur un marché déjà très concurrentiel et saturé. Des groupes bien implantés dans ce secteur d'affaires, avec des succursales à Neuchâtel, se partagent déjà le marché (par ex. La Mobilière, Axa Winterthur, etc.). Ces succursales des grandes assurances situées dans le canton de Neuchâtel ne gèrent d'ailleurs plus depuis longtemps les grandes entités (cantons, grandes entreprises, etc.). En effet, les offres sont traitées et négociées directement par les directions des assurances basées principalement à Zurich et à Winterthur. De manière générale, comme le marché des assurances se concentre de plus en plus sur Zurich, il est économiquement difficile d'aller à contre-courant avec des solutions régionales.

La Caisse Cantonale d'Assurance Populaire (CCAP) est un institut de prévoyance dont le but est de pratiquer toutes formes d'assurance vie et de combinaison d'assurances accessibles au plus grand nombre de personnes, dans le respect des objectifs de rentabilité et en étant concurrentiels. À cet effet, la CCAP propose des solutions de prévoyance professionnelle, d'assurance individuelle et de prêt hypothécaire.

La Banque cantonale neuchâteloise (BCN) est une banque universelle, c'est-à-dire qu'elle est un établissement financier généraliste qui exerce toutes les opérations des domaines bancaire et financier : crédits, épargne, gestion d'actifs, investissements, opérations de marché et conseils. La BCN manifeste régulièrement sa volonté de développer des collaborations avec des acteurs neuchâtelois dans les domaines opportuns.

TSM, CCAP et la BCN sont des acteurs économiques importants à l'échelle régionale, soucieux de favoriser des circuits courts. À ce titre, ils sont appelés à échanger régulièrement et les collaborations potentielles se mettraient en place, le cas échéant, prioritairement entre eux. Ils ont toutefois chacun leurs propres mission et stratégie. Une intervention de l'État pourrait fragiliser l'ensemble des intervenant-e-s et introduire des biais dans le marché qui ne sont pas souhaitables et seraient sans doute contestés par les acteurs privés potentiellement préterités.

Les aspects de conflits d'intérêts, de gestion des risques et réglementaires doivent également être pris en compte. Avec le modèle proposé par le postulat 23.236, l'impact sur les marges est par ailleurs inéluctable et la progression des parts de marché très hypothétique dans un environnement aussi concurrentiel. Il est à relever que l'un des principaux défis auxquels les banques et les compagnies d'assurance font face est l'explosion des coûts induits par la réglementation du secteur, qui se densifie année après année. La mise en conformité d'un tel modèle d'affaires nécessiterait des investissements importants, sans qu'il soit possible d'en assurer la couverture par des revenus supplémentaires dans la durée. En effet, en l'occurrence plutôt que des synergies, la superposition des métiers engendrerait une démultiplication et une complexification des modèles opérationnels. Il est par ailleurs utile de rappeler ici qu'à plusieurs reprises des modèles de « banques-assurances » ont été tentés en Suisse, même à grande échelle, sans véritable succès à ce jour.

Plusieurs obstacles majeurs rendent ainsi difficile la mise en œuvre d'un modèle intégré entre la BCN, TSM et la CCAP :

1. Contraintes réglementaires

Chaque établissement devrait probablement obtenir des autorisations spécifiques de l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers (FINMA) et démontrer sa conformité aux exigences prudentielles propres aux secteurs bancaires et des assurances.

Cela impliquerait le respect simultané de la Loi sur les banques (LB) et de la Loi sur la surveillance des assurances (LSA).

Les exigences de la FINMA varient sensiblement entre les deux domaines :

- Pour les banques : exigences en matière de fonds propres, de liquidité et de gestion des risques bancaires ;
- Pour les assurances et les instituts de prévoyance : obligations spécifiques liées à la tarification de la prévoyance professionnelle, à la solvabilité interne et au plan d'exploitation.

La mise en conformité pourrait nécessiter un renforcement des équipes dans les trois établissements.

2. Limitations informatiques

Les systèmes informatiques des trois institutions devraient être adaptés ou interconnectés pour permettre une gestion fluide des opérations bancaires et d'assurance.

Des développements importants devraient être envisagés. Les coûts associés à ces évolutions, notamment pour garantir la qualité des données, leur intégrité et la continuité des services, seraient à évaluer avec attention.

3. Risques de conflits d'intérêts

La répartition des revenus et des charges entre les trois entités pourrait s'avérer délicate, en raison de pratiques tarifaires différentes et de modèles économiques distincts. Cela risquerait de générer des tensions internes et des divergences sur la gouvernance.

4. Besoins de formation

Les conseillers et conseillères clientèle devraient être recertifié-e-s pour accompagner efficacement les client-e-s dans une logique banque-assurance. Cela impliquerait :

- Une formation spécifique ;
- Une compréhension approfondie du profil de risque global du client ou de la cliente et de son appétence aux risques ;
- Une capacité à l'orienter vers l'entité la plus pertinente (BCN, TSM ou CCAP).

Pour pouvoir distribuer des produits financiers ou d'assurance, il est aujourd'hui nécessaire de garantir des qualifications professionnelles pour les personnes appelées à assurer le conseil. La superposition des deux métiers est un obstacle difficile à franchir.

5. Coûts globaux

Compte tenu de l'ensemble des contraintes évoquées (réglementaires, informatiques, organisationnelles et humaines), le coût total d'un tel projet pourrait s'élever à plusieurs millions de francs, voire approcher ou dépasser les 10 millions, selon les scénarios envisagés, sans qu'une garantie de succès ou de rentabilité puisse être assurée à ce stade.

Si de potentielles nouvelles collaborations entre ces trois instituts existent, elles se mettront en place naturellement, sans intervention des autorités cantonales. Le Conseil d'État n'envisage pas de s'immiscer, par des mandats aussi précis, dans la politique commerciale d'établissements autonomes (TSM, CCAP et BCN), soumis à la surveillance d'une Autorité fédérale.

3. CONCLUSION

Le Conseil d'État est convaincu qu'il ne faut pas faire preuve d'interventionnisme dans la politique commerciale de la BCN, de la CCAP et de TSM. En effet, il s'agit de trois établissements autonomes et soumis à la surveillance d'une Autorité fédérale. S'il doit y avoir des collaborations, elles se mettront naturellement en place au gré des opportunités. En effet, tout interventionnisme soulève des questions réglementaires, de conflits d'intérêts, de gestion des risques. De plus, il génère aussi un risque de concurrence déloyale avec les autres acteurs et actrices du marché déjà présent-e-s dans le canton.

Au vu des éléments exposés, le Conseil d'État n'envisage pas de modifications de la gouvernance des 3 établissements autonomes (BCN, CCAP, TSM) et vous invite à classer le postulat 23.236.

Veillez agréer, Monsieur le président, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

Neuchâtel, le 1^{er} décembre 2025

Au nom du Conseil d'État :

La présidente,
C. GRAF

La chancelière,
S. DESPLAND