Document generated on 02/17/2025 5:04 a.m.

Assurances

Assurances

L'intervention de l'État dans l'assurance au Canada

Gérard Parizeau

Volume 20, Number 1, 1952

URI: https://id.erudit.org/iderudit/1103226ar
DOI: https://doi.org/10.7202/1103226ar

See table of contents

Publisher(s)

HEC Montréal

ISSN

0004-6027 (print)
2817-3465 (digital)

Explore this journal

Cite this document

Parizeau, G. (1952). L'intervention de l'État dans l'assurance au Canada. *Assurances*, *20*(1), 9–28. https://doi.org/10.7202/1103226ar

Tous droits réservés © Université Laval, 1952

This document is protected by copyright law. Use of the services of Érudit (including reproduction) is subject to its terms and conditions, which can be viewed online.

https://apropos.erudit.org/en/users/policy-on-use/

érudit

This article is disseminated and preserved by Érudit.

Érudit is a non-profit inter-university consortium of the Université de Montréal, Université Laval, and the Université du Québec à Montréal. Its mission is to promote and disseminate research.

https://www.erudit.org/en/

L'intervention de l'État dans l'assurance au Canada

par

GÉRARD PARIZEAU

II

On trouvera la première partie de cette étude dans le numéro de janvier 1952 de la Revue. — A.

d) Assurance sur la vie des fonctionnaires de l'État

Depuis 1893, existe au Canada une caisse d'assurance sur la vie pour les fonctionnaires du gouvernement fédéral. Des polices temporaires ou vie entière, d'un multiple de $1,000. jusqu'à un maximum de $10,000., sont mises à leur disposition. Ces polices présentent les caractéristiques suivantes: elles sont non-participantes, ne comportent aucune faculté d'emprunt et ne donnent droit à une valeur de rachat que si l'assuré quitte le service civil. Dans un discours qu'il prononçait en 1934 à la Chambre des Communes, le ministre des Finances affirmait que le prix de cette assurance était de 75 pour cent de celui de l'assurance privée. Cela s'expliquerait par le fait que le taux de calcul du coût de mortalité est de 6 pour cent et qu'il n'est ajouté aucun chargement pour les frais.

Voici les résultats obtenus depuis 1932, en regard du nombre total des employés civils:

	Nombre de fonctionnaires permanents	Nombre de polices en vigueur
Au 31 mars 1932	35,380.	8,370
" " " 1939	32,132.	9,269
" " " 1944	29,343.	9,813
" " " 1949	37,909.	11,254

Ce qui frappe au premier examen, c'est d'une part la formidable expansion du service civil depuis la guerre puisque
10 les employés permanents représentent environ 30 pour cent du total, et de l'autre la lente augmentation des polices en vigueur par rapport au nombre des fonctionnaires permanents. Et encore, le chiffre des polices ne donne-t-il qu'une idée incomplète du nombre d'employés assurés puisqu'il y avait 9,185 assurés pour 11,254 polices en vigueur le 31 mars 1949.[1] Là également le manque d'organisation de la vente, si efficace dans l'assurance privée, empêche, semble-t-il, que les intéressés ne tirent tout l'avantage possible d'une assurance mise par l'État à la disposition de son personnel.

e) L'assurance contre le risque de guerre.[2]

Le risque de guerre est l'un des plus dangereux qui soient en assurance, au point de vue de l'assureur; il est également l'un des plus difficiles à estimer à l'avance. Avec la peste, la guerre a toujours été un des fléaux les plus craints de l'homme, parce que contre les deux, les plus faibles n'avaient aucun moyen efficace de défense. Autrefois, les

[1] On trouvera dans « Q and A » de « The Life Underwriters Association of Canada » des renseignements intéressants sur le sujet, dont nous nous sommes partiellement inspirés.

[2] Nous tenons à rendre hommage ici à Monsieur James Matson qui, durant la guerre, fut *Supervisor of War Damage Insurance*. C'est à lui que nous devons d'avoir pu écrire cette étude sur une question dont on a peu parlé dans les documents officiels. Monsieur Matson a rendu un très grand service au gouvernement et au public en simplifiant et en accélérant le plus possible l'application de la loi. C'est à lui que revient le mérite d'avoir fait une expérience concluante à bien peu de frais.

armées dévastaient le pays qu'ils envahissaient. Maintenant, l'ennemi détruit tout non pas là où les soldats s'installent, mais à l'avance là où on produit pour la guerre. Ainsi, sont exposés aux bombes, aux explosifs de tout genre et au sabotage, les usines, les ports, les ponts, les gares, les aéroports et, en général, tout ce qui entoure les cibles offertes à toutes les armes que des moyens extrêmement poussés fournissent aux combattants des deux côtés. Très grand auparavant, suivant le sort de la guerre, le risque s'est avéré terriblement dévastateur sur le front aussi bien qu'à l'arrière.

En assurance-maritime, les assureurs privés sont parvenus à faire face au risque de guerre, parce qu'il est relativement simple de circonscrire le danger couru par un navire et sa cargaison. Il est vrai qu'aux pires moment de la dernière guerre, l'hécatombe a été terrible quand, torpillés par les sous-marins, les navires alliés coulaient à une cadence accélérée. Mais, à l'aide de la réassurance privée ou d'État et en demandant des tarifs de plus en plus élevés,[3] l'industrie de l'assurance est parvenue à faire face aux besoins sans y laisser trop de ses réserves. L'assurance-maritime se limite aux navires eux-mêmes et aux choses qui s'y trouvent; elle cesse une fois les marchandises débarquées ou quinze jours après l'arrivée du bateau au port de débarquement dans le pays destinataire.[4] La garantie ne prend effet également qu'une

[3] Durant la guerre, le taux a atteint jusqu'à 30 pour cent dans certains cas.

[4] Au Canada, la police d'assurance contre l'incendie et, en général les contrats d'assurance terrestre excluent le risque de guerre. Voici, par exemple, l'article 10 (b) des conditions statutaires dans la police d'assurance de Québec: « 10. La Compagnie n'est pas responsable des pertes suivantes, savoir: b) de la perte par un incendie causé par une invasion, une insurrection, une émeute, une sédition civile, une force militaire ou un pouvoir usurpé.

L'avenant dit du risque de guerre a apporté un léger correctif à cette exclusion, en comprenant: « a) la perte occasionnée par des personnes résidant ou secrètement au Canada et agissant comme agents d'ennemis étrangers ou dans l'intérêt d'iceux; b) la perte occasionnée par des appareils aéronautiques ou des véhicules militaires » non porteurs d'armes, d'explosifs ou de munitions. Il ajoutait, dans une langue affreuse mais avec une intention précise: « pourvu que ces pertes aux termes des alinéas (a) ou (b) ne fassent pas partie d'hostilités ouvertes ni ne soient occasionnées pendant

fois les marchandises mises à bord du navire. Ainsi, des marchandises laissées au Hâvre en mai 1940, à destination du Canada, et qui n'étaient pas encore embarquées à bord d'un navire n'étaient pas assurées quand le port fut détruit par les Allemands en juin 1940.

L'assurance contre le risque terrestre de guerre n'existait pas en 1914. Elle ne fut pas créée, malgré le danger de sabotage que faisaient courir les agents de l'ennemi ou le simple maniement des explosifs, dont on constata les effets lors de l'explosion dans le port de Halifax. Durant la dernière guerre, ce n'est qu'après les bombardements massifs, qui ont accompagné la poussée des Allemands en Europe occidentale, après la destruction de certains quartiers de Londres et, surtout, après Pearl Harbour que les autorités au Canada s'éveillèrent au danger que présentait pour les populations riveraines des deux océans le rapprochement des opérations militaires. Pour calmer les esprits soudainement inquiets, le gouvernement fit faire une enquête sur l'opportunité d'organiser une assurance, et le 1er août 1942, une loi décrétait la formation d'une assurance contre le risque de guerre, mise à la disposition des contribuables pour leurs biens et de l'État pour ses propriétés.[5] Au premier examen, le gouvernement avait l'alternative entre l'initiative privée, aidée par les subsides de l'État, et l'État se chargeant de tout. Il eut recours à une autre formule: une assurance d'État administrée par l'initiative privée, avec l'assentiment sans restriction de celle-ci. La loi fut passée en août 1942, avons-nous dit. Les pre-

icelles, et qu'elles n'aient pas lieu au cours d'opérations de forces armées ennemies en quelque partie du Canada que ce soit ou dirigées contre le territoire canadien, et qu'elles ne soient pas le résultat de l'explosion de munitions ou d'explosifs utilisés par les forces armées ou sous leur garde ».

C'était en somme comprendre le risque de sabotage ou d'explosion de munitions avant que la guerre ne fût déclarée.

Sans aller jusqu'à ces précisions, les autres assurances terrestres excluaient également le risque de guerre.

[5] The War Risk Insurance Act, 1942.

mières polices furent émises le 15 septembre 1942; ce qui était un remarquable exemple de célérité, rendu possible par les pouvoirs donnés aux exécutants.

Voici en résumé la portée de la loi:

1° — la loi garantit les dommages causés a) par l'ennemi directement ou indirectement ou par les alliés en contre-attaque; b) par l'explosion de munitions ou d'explosifs destinés à la guerre. La garantie est gratuite, mais limitée, dans le cas des immeubles d'habitation et des effets personnels. Au-delà du minimum prévu, on accorde une assurance moyennant une prime versée par l'intéressé. Il ne s'agit pas d'assistance, mais bien d'assurance puisque le sinistré reçoit une indemnité jusqu'à concurrence du montant souscrit.

2° — l'assurance est limitée à la terre ferme, sauf dans le cas des bateaux de pêche devenus difficiles à assurer.

3° — la prime peut être considérée comme une dépense pour fins d'impôt jusqu'à concurrence de 40% seulement. L'État ne veut pas que les établissements assujettis à la loi de l'impôt sur les excédents de bénéfice s'en tirent sans contribution aucune.

4° — en échange du remboursement des frais encourus, jusqu'à concurrence de 2½% des primes, les assureurs administrent la loi. De leur côté, pour assurer le lien entre le public et le nouvel organisme, les agents reçoivent une commission de 5%, soit en moyenne quatre fois moins que pour les affaires normales.[6]

5° — formé d'assureurs, d'industriels et de financiers, un comité surveille l'application de la loi dans chaque province. Collaborent avec lui les assureurs qui ont adhéré au

[6] En fait le coût moyen d'administration de la loi a été d'un peu plus de 5% des primes à partir d'août 1942 à février 1946.

plan,[7] les syndicats d'assureurs qui existent dans tout le Canada[8] et les agents chargés de faire connaître au public les avantages de l'assurance et les modalités de son application.

Ainsi se trouve réalisée au cours d'événements tout à fait extraordinaires, une des premières initiatives de collaboration entre l'État et les sociétés privées. Jusque là, l'État avait contrôlé les opérations de celles-ci ou il s'était dressé en concurrent monopolisateur ou en simple rival. Cette fois, les deux coopèrent à l'œuvre commune, en apportant d'un côté la garantie essentielle que l'initiative privée ne peut ou ne veut risquer dans la crainte de pertes étendues et presque imprévisibles et, de l'autre, en fournissant à un prix coûtant, ignorant volontairement bien des éléments essentiels, l'aide de son personnel, de ses locaux et de sa puissante organisation à travers le Canada. Ainsi s'est trouvée réalisée à très bon marché et rapidement, une œuvre qui aurait pu rendre les plus grands services si la guerre avait ravagé l'Amérique comme l'Europe.

Si l'expérience est concluante au point de vue efficacité, elle ne pourrait être répétée que dans des conditions différentes de rémunération, cependant.

En terminant, voyons brièvement quels résultats la loi a donnés. Deux groupes de chiffres et de faits suffiront à l'indiquer. Le premier a trait aux sommes accumulées et à l'emploi qu'on en a fait; le second résume les sinistres auxquels on a eu à faire face.

---

[7] Cent assureurs ayant un permis fédéral acceptent d'émettre des polices à ces conditions.

[8] En particulier, la Canadian Underwriters' Association.

	Capitaux assurés	Primes perçues
Immeubles et choses appartenant à des particuliers, à l'exception des céréales ...	$3,713,837,245.46	$7,809,672.30
Choses assurées au cours du Transport	—	6,845.55
Propriétés de l'Etat	—	3,227,781.12

Quant aux céréales, il existait un fonds séparé.

Le Comité a exigé la prime totale pour l'assurance en 1942.[9] En 1943 il a accordé une réduction de 20%. En 1944 et en 1945, les polices ont été renouvelées sans frais. Le 17 février 1946, le directeur annonçait au ministre des Finances que le travail était terminé et qu'il ne restait plus qu'à liquider les fonds accumulés; ce qui fut fait par la suite, les assurés recevant une part des sommes accumulées, à titre de remboursement, aux termes de l'arrêté ministériel du 3 décembre 1942.

Et les sinistres ? Ils sont peu nombreux, peu coûteux, ridiculement peu coûteux quand on pense à la crainte qui, au lendemain de Pearl Harbour, avait saisi bien des gens au Canada. Après le désastre de la flotte américaine, la côte du Pacifique semblait sans défense. C'est peut-être parce qu'elle ne présentait aucun intérêt stratégique qu'on ne l'attaqua pas, les Japonais préférant se rendre vers le sud pour s'emparer une par une de toutes les places fortes des Américains, des Anglais et des Hollandais. Du côté de l'Atlantique, la pression de plus en plus menaçante des sous-marins se faisait sentir sur les lignes de transport qui reliaient l'Amérique et la Grande-Bretagne, pilonnée par l'aviation allemande et

[9] Les taux étaient de 15 cents par $100 pour les maisons d'habitation et de 25 cents pour les risques commerciaux et industriels avec la règle proportionnelle de 90 pour cent dans ce dernier cas. Cette classification, si simple au premier abord, est le résultat d'une extrême simplification du problème. Il faut louer ceux qui l'ont imaginée. — A.

contre laquelle la Grande-Bretagne commençait seulement à se défendre efficacement. Malgré cela, le Canada fut épargné. Il n'y eut, en effet que trois sinistres attribuables à la guerre:

1° une petite explosion dans une fabrique de munitions à l'extérieur de Montréal.

2° des dommages causés à quelques maisons le long du St-Laurent, par une torpille lancée par un sous-marin allemand. La torpille vint exploser sur la rive après avoir raté un navire.

3° une explosion à bord du Greenhill Park dans le port de Vancouver.

Le tout coûta $35,182.32, frais de règlement compris.

L'explosion qui eut lieu dans l'Arsenal de Halifax en juillet 1945 ne fut pas considérée comme un dommage entrant sous le couvert de la loi. Les indemnités furent versées directement par le gouvernement.

Si, fort heureusement, l'assurance contre le risque de guerre ne rendit pas au Canada tous les services dont elle était capable, elle doit être retenue comme un exemple de ce que peuvent les initiatives réunies de l'État et de l'individu quand elles ont pour objet l'intérêt commun et quand elles sont mises à exécution dans le meilleur esprit de collaboration.

f) L'assurance des crédits à l'exportation.

Le Canada est depuis longtemps un grand pays exportateur, un des plus grands, eu égard à sa population. Le commerce extérieur a pour son économie une importance de premier plan, parce qu'il lui permet de vendre à l'étranger les excédents de production que sa population relativement faible ne peut absorber sur place. C'est le cas des denrées comestibles, comme le blé, les céréales, les viandes, les produits laitiers, et les produits de la ferme en général, les matières

premières comme les produits miniers (amiante, nickel, aluminium, métaux, etc.) ou des produits fabriqués, comme le papier, les machines aratoires, les avions et certains produits ouvrés dont les matières premières produites au Canada sont l'élément premier. On peut dire que, sans le commerce extérieur, l'économie canadienne serait très alourdie. C'est cela que le gouvernement canadien a vu de façon très nette en 1944 [8] quand il a fondé la Société d'assurance des crédits à l'exportation.[9] Se rendant compte que pour transformer l'industrie de guerre, il fallait faciliter la vente à l'étranger, il a créé à côté de la Banque d'Expansion Industrielle, qui devait fournir les fonds nécessaires à la transformation des entreprises, une société ayant pour objet de donner à ces entreprises l'assurance que leurs crédits ne seraient pas perdus quoi qu'il arrive. Théoriquement, la création de cette assurance-crédits procédait d'une intelligente compréhension des besoins de l'exportation. À cause des circonstances, l'État se suppléait à l'initiative privée, peu désireuse dans le cas présent de faire face au problème. L'assurance-crédits privée existait depuis longtemps déjà, mais son champ d'action se limitait au Canada et aux États-Unis. Avant la guerre, il s'était étendu à certains pays où il était possible d'obtenir les renseignements nécessaires; mais avec les progrès de la dictature économique dans certains pays et avec les restrictions dans d'autres, le champ d'action s'était graduellement restreint à l'extérieur du pays, aux États-Unis et à l'Angleterre, puis aux États-Unis mêmes. En 1944, l'État établit un programme beaucoup plus vaste en créant une assurance des crédits à l'exportation. On peut résumer son initiative ainsi:

[8] Loi sur l'assurance des crédits à l'exportation, 1944, modifiée en août 1946 et en mai 1948.

[9] Exports Credits Insurance Corporation.

a) À certaines conditions, l'assurance garantit toutes les exportations d'une entreprise ou certaines d'entre elles, suivant la modalité choisie par l'exportateur, jusqu'à concurrence de 85 pour cent du montant en cause. L'exportateur prend la différence à sa charge.

b) L'assurance est faite soit pour l'ensemble des exportations de l'assuré, soit pour un cas particulier, selon l'étendue du crédit accordé. Dans le premier cas, il s'agit d'opérations demandant des crédits allant jusqu'à six mois et dans le second, de six mois à trois ans. L'assurance s'applique à tous les pays, sauf aux États-Unis.

c) Il y a là une véritable assurance pour laquelle l'exportateur paie une prime et non un subside à l'exportation.[10]

d) L'assurance garantit contre le risque de banqueroute de l'importateur, le non-paiement de la dette dans les douze mois suivant la livraison des produits au destinataire, le blocage des fonds, la guerre civile dans le pays importateur et tout autre risque qui empêche l'exportateur de toucher le prix de ses marchandises, pourvu que ce risque soit hors du contrôle de l'acheteur ou du vendeur; citons, par exemple, l'annulation d'un permis d'importation ou l'imposition de restrictions dans le cas de marchandises qui, antérieurement à l'expédition, n'étaient pas soumises à un permis d'importation. L'assurance ne garantit pas cependant, la perte provenant de grèves ou de difficultés ouvrières, non plus que le refus de prendre livraison.

Grâce à son initiative, l'État a mis les exportateurs canadiens sur un pied d'égalité avec ceux des pays étrangers où

---

[10] Le taux moyen est de .71 par $100. d'exportations dit M. Benoit Duchesne, dans son cours donné au Sir George Williams College en 1951, sur l'assurance des crédits à l'exportation. Nous sommes redevables à M. Duchesne de renseignements très précis sur le sujet. Nous voulons l'en remercier ici.

une assurance de ce genre existe déjà, en Angleterre par exemple.

En vertu de la loi, le gouvernement se réservait également le droit d'accorder des crédits ou des prêts à certains pays. Il s'est prévalu de cette prérogative par la suite en faisant des prêts considérables à l'Angleterre, à la France, à la Belgique, aux Pays-Bas, à la Chine, à la Norvège, à la Tchécoslovaquie, aux Indes néerlandaises et à l'U.R.S.S.[11]

Pour qu'on se rende compte de l'étendue des opérations traitées depuis la création de l'assurance et des services rendus, voici quelques chiffres arrêtés au 31 décembre 1951: [12]

Primes perçues	$1,235,499	
Intérêt sur placements	1,433,682	
	$2,669,181	$2,669,181.
Frais d'administration	486,734	
Sinistres, moins remboursement ...	197,364	
	$ 684,098	$ 684,098

Quand aux indemnités versées aux exportateurs, elles se sont totalisées à $705,894 ou à $182,492., déduction faite du sauvetage, c'est-à-dire des remboursements obtenus par la Société.

En voici le détail:

---

[11] France (243 millions), Pays-Bas (125 millions), Belgique (100 millions), Chine (10 millions), Norvège (30 millions), Tchécoslovaquie (19 millions), Indes Néerlandaises (15 millions), U.R.S.S. (3 millions), Royaume-Uni (1,250 millions). Annuaire du Canada, 1950, p. 949.

[12] Etat financier de la Société d'assurance des crédits à l'exportation pour 1951.

Causes	Montants versés	Sauvetage	Montants irrécouvrables	Montants nets
Faillite	$ 22,072	$ 16,821	$ 4,189	$ 1,062
Comptes de plus de 12 mois	185,130	18,850	5,225	161,055
Difficultés de changes	471,425	465,125	379	5,921
Autres causes	27,267	7,733	5,080	14,454
	$705,894	$508,529	$14,873	$182,492

Veut-on quelques autres chiffres ? Les sinistres ont eu lieu jusqu'ici dans 17 pays d'Afrique, d'Asie, d'Europe et d'Amérique latine. En 1951, des exportations ont été assurées dans quatre-vingts pays différents, 168 polices étaient en vigueur à la fin de l'année et le montant de l'assurance émises durant l'exercice a atteint $49,277,409., en regard de $33,025,438. en 1950. Par contre, en 1951, les sinistres n'ont été que de $1,703.

Que conclure de ce qui précède ? Rien de très précis encore, sauf que dans l'ensemble les services rendus semblent avoir été jusqu'ici d'ordre psychologique plus que réel.

En cinq ans, en effet, les sinistres n'ont été que de $705,894, bien que l'assurance, portant sur 856 polices, ait atteint $267,803,844; ce qui malgré tout est relativement peu quand on songe à l'importance de nos exportations de 1945 à 1951.

Si les sinistres n'ont pas été plus élevés, c'est parce que les exportations ont été suivies de près et qu'elles correspondaient à de très pressants besoins à l'étranger. D'un autre côté, si l'assurance n'a pas été plus considérable, c'est sans doute que la plus grande partie de nos exportations ont été faites assez longtemps en vertu d'ententes conclues par l'État, comme pour le blé, que les exportateurs n'assu-

raient pas les marchandises payées par lettre de crédit et que les expéditions aux États-Unis étaient exclues. C'est, enfin, que les difficultés de change ont considérablement restreint le champ possible de notre commerce extérieur et que l'exportation des produits fabriqués, dans le secteur où existe la concurrence étrangère, est encore relativement peu importante. L'impossibilité pour la plupart des pays de nous payer en dollars américains a été pour beaucoup également dans la restriction des échanges. Il n'en reste pas moins que l'assurance des crédits a rendu de précieux services à quelques entreprises, à qui elle a évité de très graves ennuis. Dans l'ensemble, elle a accordé à l'exportateur l'indispensable confiance en l'acheteur, qui est la condition première du succès dans le commerce extérieur.

Peut-être l'avenir accordera-t-il à l'initiative de l'État une plus grande portée quand, à la faveur d'une plus grande liberté du commerce, les échanges reprendront un cours plus normal. Pour la juger pleinement, il faudra attendre que surviennent les moments graves où elle pourra montrer son utilité, en rendant les services coûteux, presque ruineux que l'assurance privée anticipe et auxquels elle ne veut pas ou ne peut pas s'exposer, faute des moyens voulus de mesurer le risque à l'avance.

II — Initiatives provinciales.

1° — *L'Assurance contre les accidents du travail.*

Le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux ont établi des lois en matières de relations ouvrières. En se plaçant à des points de vue différents, chacun d'eux a fait valoir ses droits dans ce domaine, comme dans bien d'autres où le pacte de 1867 n'a pas clairement établi les positions. Le gouvernement d'Ottawa n'est pas intervenu

jusqu'ici, cependant, dans la compensation ouvrière, c'est-à-dire dans l'indemnisation des ouvriers victimes d'accidents subis au cours de leur travail. S'il s'est incliné devant les initiatives provinciales, il a aussi reconnu à chaque province le droit de fixer les indemnités revenant à ses propres employés à la suite d'un accident, chacun recevant ce que lui accorde la loi de la province.[13] Ainsi, se trouve simplifiée une procédure qui pourrait être complexe si, aux initiatives des dix provinces, venaient s'ajouter les dispositions prises par le gouvernement fédéral. Pour que celui-ci eût tenté de se suppléer à l'autorité provinciale, il aurait fallu des événements extraordinaires, comme une guerre. Or, dès 1914, la province d'Ontario avait pris les devants en instituant un nouveau régime des accidents du travail et en créant un *Compensation Fund,* c'est-à-dire un fonds donnant droit aux accidentés de recevoir des sommes fixées à l'avance et correspondant au degré d'incapacité subie, sans avoir à démontrer la faute du patron. Ailleurs, comme dans la province de Québec une législation existait, mais elle n'avait pas la même précision que la nouvelle loi ontarienne puisqu'elle laissait à l'ouvrier le soin de démontrer la responsabilité de l'employeur, ce qui imposait trop souvent à l'ouvrier des frais et des délais considérables de règlement. La Nouvelle-Écosse suivit l'exemple de l'Ontario en 1915. Puis, ce fut successivement le tour de la Colombie-Anglaise en 1916, de l'Alberta et du Nouveau-Brunswick en 1918, du Manitoba et de la Saskatchewan en 1929. Quant à la province de Québec, après être passée du régime de la responsabilité individuelle à la compensation obligatoire, établie par la loi, [14]

[13] C'est celle-ci qui fixe l'indemnité, mais c'est le gouvernement fédéral qui verse lui-même la somme. Ce dernier prend également sa part des frais d'administration de la loi. Voir «Workmen's Compensation in Canada», Department of Labour, Canada (p. 4).

[14] 18 Geo. V, chapitre 80. Cette loi créait la Commission des Accidents du Travail, à qui revenait le soin de fixer les indemnités.

elle remplaça l'assurance privée par l'assurance d'État en 1931, en vertu de la loi dite de Compensation ouvrière, [15] qui entra en vigueur le 1er septembre. Ainsi, à l'exemple des autres provinces, Québec créait le monopole de la compensation en matière d'accidents du travail dans le domaine qu'indiquait la loi, c'est-à-dire en résumé:

a) L'industrie manufacturière et forestière, la construction en général, l'imprimerie, le camionnage, les garages, les ateliers de réparations, et les autres établissements privés assujettis à la loi.[16]

b) Les sociétés de transport en commun et les messageries, les compagnies de téléphone et de navigation, les municipalités, les commissions gouvernementales et scolaires, les services provinciaux et fédéraux.

En vertu de la loi, un fonds était créé pour centraliser les contributions des patrons et pour verser les prestations aux accidentés, sans intervention des tribunaux. En chargeant la commission de déterminer le barème des indemnités, variables suivant la gravité de l'accident, le législateur constituait la Commission, juge et arbitre en dernier ressort. Ainsi disparaissait les inconvénients précédents, souvent très graves, puisque la preuve de la faute était à la charge de l'accidenté. Avec le nouveau régime, le seul arbitraire était celui des commissaires. D'un autre côté, par le truchement de leurs syndicats, les ouvriers pouvaient intervenir collectivement et surveiller l'application d'une loi visant à établir des solutions uniformes à des problèmes individuels.

À côté des règles d'application, des barèmes et de la procédure générale, les nouvelles lois établirent le monopole de

[15] 21 Geo. V, ch. 100.

[16] La Cédule I de la loi indique les établissements privés compris dans la loi, ainsi que les groupes entre lesquels ils sont répartis. La Cédule 2 énumère les autres qui sont assujettis à la loi, mais à qui on laisse le soin d'indemniser eux-mêmes les accidentés.

l'assurance comme nous l'avons vu, dans l'Ontario d'abord, puis dans les autres provinces qui, sauf l'Ile-du-Prince-Edouard, suivirent l'exemple donné. Le monopole était créé pour la première catégorie d'établissements tout au moins, c'est-à-dire ceux qu'énumérait la « cédule 1 » de la loi de Québec. Dans ce cas, tout patron ayant plus d'un certain nombre d'employés était classé dans un groupe particulier, auquel s'appliquait un taux de tant par $100 portant sur l'ensemble des salaires versés. Il devait payer chaque année une prime basée sur les salaires remis à son personnel durant l'exercice. À titre d'exemple, voici le barème de 1950 pour cinq établissements différents dans la province de Québec: [17]

	Par $100 de salaires
Entrepreneur en construction	$1.60
Fabricant de bonbons	1.00
Fabricant de portes et fenêtres	3.50
Atelier de vêtements	.15
Fabricant de chaussures	.45

Dans Québec, les opérations de chaque établissement sont taxées pour la totalité des salaires, sans tenir compte qu'une catégorie présente un risque plus ou moins grand. Toutes les maisons d'une même catégorie sont ainsi tarifées de la même manière, quel que soit le dossier de chacune, seuls les groupes étant classés différemment, comme l'indique l'exemple précédent. La Commission se garde le droit, cependant, de hausser le taux d'un établissement où les conditions de travail sont dangereuses ou mauvaises; elle peut également enlever à l'établissement le bénéfice du Fonds d'indemnité et le forcer à s'assurer lui-même. [18]

[17] Le barème des indemnités est le même pour chaque province, mais il varie d'une province à l'autre. Voir à ce sujet « Workmen's Compensation in Canada, a Comparison of Provincial Laws », Dept. of Labour, Ottawa.

[18] Art. 77 (4) de la loi de 1931.

Si la loi permet à la Commission d'assurer certains patrons qui ne sont pas assujettis à la loi, elle laisse à ceux qui ne le sont pas et aux établissements qui entrent dans le deuxième groupe prévu par la loi,[19] le privilège soit de s'assurer eux-mêmes, soit de souscrire une assurance auprès d'une compagnie privée. C'est ainsi que certaines grandes sociétés de transport, certaines commissions d'État, certaines sociétés formées par l'État fédéral ou les gouvernements provinciaux, ainsi que les corporations scolaires et les municipalités s'assurent auprès de l'assurance privée.[20]

Quels résultats les lois relatives aux accidents du travail ont-elles donnés dans les dix provinces du Canada ? Dans l'ensemble, il faut conclure qu'ils ont été bons. Sans se demander si l'assurance privée, appuyée sur des dispositions légales identiques, aurait pu faire aussi bien ou mieux, on doit admettre sans difficulté:

a) que le nouveau régime des accidents du travail était meilleur que le précédent, puisqu'il supprimait les frais légaux très lourds et les retards que l'ouvrier devait subir à l'époque où le fardeau de la preuve reposait sur lui;

b) qu'une application stricte de la loi a assuré l'uniformité des dispositions, même si dans certains cas on s'est plaint de certaines interventions extérieures;

Dans une plaquette consacrée à la refonte de la loi en 1947, le rédacteur affirme sans hésitation: « After sixteen years' experience of the present act, it is believed few, either

[19] Cédule 2.

[20] Malgré le monopole créé par les gouvernements provinciaux, les sociétés privées font encore des affaires importantes. Ainsi en 1950, les primes se sont élevées au Canada à $2,760,673 pour les compagnies assujetties au contrôle fédéral. Dans la seule province de Québec elle ont atteint $1,588,383. Ces primes comprennent l'assurance avec ou sans compensation volontaire. Rapport du surintendant fédéral pour 1950, p. XIX.

of the workmen or the employers, would desire to return to the old system ». Nous n'en doutons pas, si nous songeons aux dispositions générales de la loi. Pour l'administration du fonds de garantie, c'est-à-dire l'assurance même, nous ne croyons pas qu'on puisse l'affirmer avec autant de certitude. Dans chaque province, l'assurance est un monopole. Pour juger de son efficacité, il faudrait que les gouvernements consentent à rétablir la libre concurrence. Or, il est permis de douter qu'aucun d'eux y songe même vaguement. Ce qui est à l'État reste à l'État, à moins que ce soit d'un tel poids ou d'une telle inutilité qu'on préfère s'en débarrasser. Ce n'est pas le cas de l'assurance contre les accidents du travail au Canada. En vertu des droits qui lui sont accordés, chaque Commission adapte son barème aux besoins de chaque groupe et chaque établissement paie la prime qui s'applique à sa catégorie. Le seul qui pourrait se plaindre, c'est le patron. Or, l'existence du monopole lui enlève toute possibilité de comparer, de louer ou de se plaindre.

Voici, en terminant, quelques chiffres qui permettront de se rendre compte de l'étendue des opérations de la Commission des Accidents du Travail dans la Province de Québec:

	1949	1931-1949
Cotisations	$19,591,000.	$152,600,000.
Indemnités et provision pour les règlements en cours ...	18,000,000.	134,000,000.
Frais d'administration	1,460,000.	12,000,000.

Il ressort de ces chiffres:

a) que, comme la loi l'y autorise, la Commission des Accidents du Travail adapte, chaque année, ses tarifs aux besoins de son administration: toute insuffisance devant être comblée par les patrons;

b) que l'application de la loi ne coûte rien à l'État, celui-ci étant l'intermédiaire par l'entremise duquel les indemnités sont déterminées, perçues et réparties;

c) que ce serait la solution idéale de l'assurance au prix coûtant, puisque les frais d'administration n'ont atteint en 19 ans que huit pour cent des primes, s'il était possible d'établir une comparaison par le jeu de la libre concurrence.

2° — *Les fonds de garantie.*[21]

Dans un certain nombre de provinces, comme le Manitoba et l'Ontario, existent des fonds de garantie dénommés *Unsatisfied Judgment Fund.* Constitués en vertu d'une loi de chaque province, ces fonds sont un complément aux dispositions de sécurité financière prises par chacune d'elles. Ils sont destinés à s'ajouter aux lois dites *Highway Traffic Act.* En résumé, la loi pourvoit à ce qu'au moment où l'automobiliste obtient son permis de chauffeur, il remet au gouvernement une somme [22] versée à un fonds ayant pour objet d'indemniser les personnes qui, après avoir subi un accident d'automobile, sont incapables de se faire rembourser leurs frais par le tiers responsable du dommage corporel qui leur a été causé. La loi fixe un maximum de $5,000. par victime et $10,000. pour toutes les victimes d'un même accident. Les conditions posées sont:

a) que la réclamation dépasse $100.

b) que l'accidenté ait obtenu jugement contre le tiers responsable du dommage et qu'il ait fait les démarches nécessaires à l'exécution du jugement, mais sans succès.

---

[21] Nous prenons comme base de cette étude la loi du Manitoba, province qui a été l'instigatrice de cette initiative au Canada. S. M. 1945. C. 23, S 12 et ses amendements.

[22] Au Manitoba, cette somme ne peut dépasser un dollar. Art. 128 (1). The Highway Traffic Act. Office Consolidation, 1945. Si le fonds dépasse $175,000, on peut suspendre tout paiement par les automobilistes.

c) qu'il présente sa demande de paiement à un juge de la Cour du Banc du Roi. Après avoir pris connaissance des faits, celui-ci donne instruction au trésorier provincial de verser à l'accidenté les frais encourus à la suite de l'accident.

Bien que ce ne soit pas l'opération ordinaire, il est possible, croyons-nous, d'assimiler cette disposition légale à une forme d'assurance. Il y a, en effet: 1° — paiement d'une prime; 2° — versement d'une indemnité; 3° — intervention d'un intermédiaire, qui perçoit des sommes et les répartit suivant les besoins de chacun dans un cas particulier, c'est-à-dire lorsque l'auteur des dommages est incapable de s'acquitter de sa dette.

Il y a, enfin, un dernier aspect de l'opération : le remboursement éventuel de l'indemnité au Fonds de garantie. Si, par la suite, il ne s'acquitte pas de sa dette envers le Fonds, l'auteur des dommages ne peut obtenir l'autorisation de conduire une voiture puisqu'on lui retire son permis. On ne lui en remettra un nouveau que sur remboursement des sommes payées pour lui et une fois qu'il aura rempli les autres conditions posées par la loi de sécurité financière.[23]

Voilà une disposition dont il faut féliciter les gouvernements qui l'ont adoptée. En procédant ainsi, on écarte de la route des chauffeurs inaptes à conduire puisqu'ils sont incapables de s'acquitter des dommages causés par eux. On comble aussi les insuffisances de la loi de responsabilité financière et on assure aux victimes d'accidents le remboursement de leurs frais. C'est une mesure qui tient de l'assurance par la répartition des indemnités entre le plus grand nombre. C'est pour cela que nous avons pensé à en donner un aperçu ici sous le titre des initiatives provinciales en assurance.[24]

(A suivre)

[23] Art. 128°.

[24] Dans certaines provinces, le Fonds garantit également les dommages matériels aux tiers jusqu'à concurrence de $1000. C'est le cas de l'Alberta et de l'Ontario. Dans la plupart des provinces, on peut également obtenir le remboursement de ses frais si on a été frappé par un automobiliste qu'il a été impossible d'identifier et de rejoindre après l'accident.