

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

Gérard Parizeau

Volume 19, numéro 4, 1952

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/1103221ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/1103221ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

HEC Montréal

ISSN

0004-6027 (imprimé)

2817-3465 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer ce document

Parizeau, G. (1952). L'intervention de l'État dans l'assurance au Canada. *Assurances*, 19(4), 149–159. <https://doi.org/10.7202/1103221ar>

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

par

GÉRARD PARIZEAU

149

Si les gouvernements provinciaux et fédéral exercent un contrôle très serré sur les affaires d'assurances au Canada et sur les sociétés qui les font, ils vont plus loin. Ils entrent en concurrence avec l'initiative privée en faisant valoir quelques-unes des raisons suivantes:

a) Ils constatent des injustices qu'ils veulent corriger. Ce fut le cas, par exemple, du gouvernement Taschereau qui, en 1931, fit voter la loi de compensation ouvrière et créa la Commission des accidents du travail. L'une des raisons invoquées, c'était que les compagnies d'assurances incitaient les grandes entreprises directement ou indirectement à employer surtout de jeunes ouvriers, afin d'éviter les accidents. Ce fut aussi le cas des gouvernements de la Saskatchewan et de l'Alberta qui ont fondé des sociétés d'assurances entrant directement en concurrence avec l'initiative privée. C'est, enfin, le gouvernement du Nouveau-Brunswick qui, à la session de 1950, s'est fait autoriser par l'assemblée législative à entrer en concurrence avec les sociétés privées s'il le juge à propos. Réaction de défense en somme, dont les résultats ne sont pas tellement grands, à moins que l'État ne crée un monopole.

b) L'État fait valoir l'étendue de la tâche ou la nécessité d'assurer l'uniformité de la garantie et de l'indemnisation dans le pays entier. C'est l'assurance contre le chômage, qu'institua en 1941 le gouvernement fédéral et dont la création nécessita un amendement à la Constitution.

c) L'Etat veut accumuler des fonds facilement et sans trop de risques pendant les périodes de grande activité. C'est aussi l'exemple de l'assurance-chômage, qui a permis au gouvernement fédéral, pendant la dernière guerre, de juillet 1941 à fin décembre 1945 d'amasser \$268,000,000. Il se mit ainsi en mesure de faire face à une dépense qu'il aura éventuellement à solder, que la réserve existe ou non.

150

d) Le gouvernement se déclare prêt à accepter un risque de catastrophe que l'initiative privée est incapable de garantir. C'est l'origine de l'assurance contre le risque de guerre, qui fut créée par le gouvernement fédéral au cours de la dernière guerre. Pour ne pas mettre sur pied un organisme coûteux et élaboré, le gouvernement chargea les sociétés privées de l'administration du Fonds; ce qui simplifia grandement les choses et ce qui posa un précédent susceptible d'être utilisé ultérieurement.

e) Soit, enfin, que l'Etat veuille faciliter l'accès d'une assurance quelconque à un groupe particulier. C'est le cas des rentes viagères du gouvernement fédéral, qui avaient pour objet principal de permettre aux petites gens de se procurer des annuités à un coût inférieur au prix coûtant, l'Etat soldant la différence. Il y a là une des formes de concurrence les plus insidieuses et les plus dangereuses pour l'initiative privée. Devant faire face à des frais précis, celle-ci ne peut soutenir une pareille lutte et elle doit s'avouer vaincue, à moins que l'Etat ne limite le montant qu'il accepte ou qu'il choisisse un mode de procéder présentant certains inconvénients; ce qui est le cas actuellement. Ce fut aussi le cas de l'assurance-vie des anciens combattants.

Voilà les aspects principaux qu'ont pris à l'origine les initiatives de l'Etat dans le domaine de l'assurance. Voyons ce qui en est résulté.

I. — Initiatives fédérales

a) L'assurance contre le chômage

L'initiative directe la plus importante qu'ait prise le gouvernement dans le domaine de l'assurance, c'est sans contredit l'assurance contre le chômage.¹

Lorsqu'on connaît les idées du chef du gouvernement d'alors, M. MacKenzie King, en matière de sociologie, on n'est pas étonné qu'il ait songé à créer une assurance contre le chômage en pleine guerre. L'opinion était favorable. Le souvenir de la période creuse, postérieure à 1929, était encore dans toutes les mémoires; il y avait, dans les provinces les plus peuplées, des gouvernements sur lesquels le parti libéral exerçait une influence suffisamment grande; et l'activité économique semblait devoir durer assez longtemps pour permettre à la caisse centrale d'accumuler les fonds nécessaires pour faire face à une demande de secours que la paix ne manquerait pas de déclencher. Pour comprendre pourquoi le gouvernement désirait à ce point créer une assurance, il faut se reporter à la statistique 1931 à 1941. La voici exprimée en pourcentage des ouvriers syndiqués, qui se trouvèrent alors en chômage:

151

	Juin	Décembre
1931	16.3	21.1
1932	21.9	25.5
1933	21.8	21.0
1934	18.0	18.0
1935	15.4	14.6
1936	13.9	14.3
1937	10.4	13.0
1938	13.5	16.2
1939	11.6	11.4
1940	7.6	7.4
1941	4.1	5.2

¹ Loi de l'assurance-chômage entrée en vigueur le 1er juillet 1941.

Si on se rappelle également ce que furent les années terribles de 1932 à 1935, avec le secours direct et ses misères, l'afflux de la population dans les villes et la montée en flèche de la dette municipale, là où les pouvoirs publics étaient débordés et là où on hésitait à s'engager dans de grands travaux publics assez élaborés pour occuper une partie substantielle de la population, on comprend que l'État ait voulu trouver une solution sinon définitive, du moins un palliatif important. Sachant que, de toute manière, le contribuable aurait à prendre sa part des frais lorsque le chômage viendrait, il pensa qu'il valait mieux créer immédiatement une assurance, à laquelle contribueraient employeurs et employés. De son côté, l'État s'engageait à verser un cinquième des contributions et à assumer les frais d'administration. ¹ L'assurance commença de fonctionner à partir de juillet 1941, après que le gouvernement eût obtenu le droit de procéder, à la suite d'une modification apportée à l'Acte de l'Amérique britannique du Nord, en 1940. Comme nous l'avons noté précédemment, le moment était propice puisque le Canada était en pleine activité économique. Qu'on en juge par ces chiffres relatifs à l'expansion de la caisse d'assurance-chômage depuis sa fondation ².

	Revenu global	Déboursés	Solde ³
1942	\$43,991,999.60	\$ 27,752.92	\$43,964,246.68
1943	70,762,796.00	617,012.75	114,011,029.93
1944	78,038,577.55	1,721,666.29	190,327,941.19
1945	82,673,002.18	4,966,483.51	268,034,459.86
1946	81,199,440.82	31,993,240.34	317,240,660.34
1947	98,752,294.48	43,114,329.18	372,878,625.64
1948	109,803,333.89	34,947,020.32	447,734,939.21
1949	131,627,250.33	49,826,752.16	529,535,437.38
1950	138,935,737.27	85,824,202.13	582,646,972.52

¹ Annuaire du Canada de 1942.

² Gazette du Travail.

³ Au 31 mars de chaque année.

ASSURANCES

On craignit un moment, après la guerre, que la Caisse d'assurance-chômage ne suffît pas aux besoins du chômage. Ainsi, brusquement de 1945 à 1946, les déboursés passèrent de cinq millions environ à trente-deux millions. Par un remarquable effort d'adaptation à des conditions nouvelles, l'économie canadienne réagit à point pour ne pas mettre la Caisse à une trop dure épreuve. 1950 également s'annonçait très mal, quand, à la faveur de la guerre de Corée, l'activité reprit et les indemnités diminuèrent immédiatement. Depuis, les affaires se sont maintenues grâce, en particulier, aux investissements de plus en plus grands de l'industrie privée, grâce aussi aux contrats de défense quand l'Etat décida de mettre un frein à l'expansion privée. L'effet fut immédiat sur les déboursés de la Commission d'assurance-chômage, comme l'indiquent les chiffres que voici:

153

1950	Déboursés
Avril	\$14,340,000.
Mai	10,493,000.
Juin	6,656,000.
Juillet	4,757,000.
Août	4,419,000.
Septembre	3,849,000.
Octobre	3,567,000.

L'assurance-chômage rend des services d'autant plus importants qu'elle se double d'un service de placement. C'est seulement s'il est impossible de trouver au chômeur une situation correspondant à ses capacités que celui-ci a droit aux prestations de l'assurance. Ainsi le gouvernement tente de neutraliser les effets du chômage prolongé. La mesure rend service à l'économie du pays, en maintenant partiellement le pouvoir d'achat d'une partie plus ou moins grande de la population suivant les fluctuations du travail, en orientant les travailleurs vers d'autres situations durant les périodes de chômage limité ou saisonnier et en servant de trait d'union entre

la main d'œuvre et les employeurs. Employeurs et employés prenant une part des frais, on applique le principe de la contribution personnelle, l'un des plus sages qui soient, puisqu'on donne à chacun l'impression qu'il paie pour ce qu'il reçoit.

Certains ajouteront peut-être : ainsi également l'Etat met la main sur une réserve considérable des capitaux. D'accord, mais il rend dans ce domaine un service important, qui mérite d'être signalé sans aucun autre souci que celui de l'impartialité.

154

b) Les rentes viagères.

En vertu d'une loi adoptée en 1908,¹ le gouvernement fédéral a créé des rentes viagères qu'il offre aux personnes domiciliées au Canada. Au début, l'intention était de mettre à la disposition des petites gens, à un prix aussi bas que possible, une rente ne dépassant pas \$600. par an. Ainsi, on espérait venir en aide à l'épargne et aux gens de faibles moyens. Par la suite, en 1913, le montant fut augmenté à \$1,000. puis à \$5,000. en 1920; ce qui dépassait radicalement l'intention première. Pour compléter les avantages offerts, le service de l'impôt sur le revenu acceptait que la rente ne fût pas taxée.

En 1930, le gouvernement décida de ramener le maximum à \$1,200. et en 1937, à la suite d'une enquête, les taux établis jusque là sur la base de 4% furent augmentés de 15%. En 1940, le gouvernement décida que les nouvelles rentes seraient taxées comme tout autre revenu. En 1945, la loi fut modifiée de nouveau, et seule la part de l'annuité attribuable au revenu devint imposable. Enfin, en avril 1948, le tarif fut haussé pour tenir compte du rendement moyen des titres et de la longévité des rentiers. Les tarifs furent alors établis sur la base d'un taux de rendement de 3%, plus con-

¹ Chap. 7, S.R.C. 1927, modifié par le chap. 33, 1931.

forme à la situation du marché monétaire et le gouvernement dut verser à la réserve une somme de dix millions.

Toutes ces modifications provenaient d'interventions bien diverses. De l'initiative privée d'abord, qui prétendait à bon droit que l'Etat :

a) s'était éloigné de l'intention première, qui était de mettre ces rentes à la portée des petites bourses. En portant le montant de \$600. à \$5,000., il accueillait aux frais des contribuables tous ceux qui étaient prêts à souscrire une rente viagère, quel que fut leur état de fortune;

b) n'ayant pas suivi les fluctuations du marché et des statistiques démographiques, était forcé de combler le déficit chaque année. Il accordait ainsi un subside important à une partie de la population qui n'en avait pas besoin.

c) en accordant un pareil abattement d'impôt, créait un groupe privilégié, qui mettait ses capitaux à l'abri un peu trop facilement.

La pression de l'opinion fut telle que le gouvernement dut céder périodiquement, comme on l'a vu précédemment. D'autant plus, que certains services gouvernementaux appuyaient l'initiative privée dans ses réclamations et que, chaque année, les rentes coûtaient assez cher à l'Etat.

Si les rentes ont rendu service à un bon nombre de gens, chose curieuse, malgré les avantages offerts par l'Etat, elles n'ont pas eu un succès immédiat et aussi étendu qu'on aurait pu le croire. L'explication, semble-t-il, c'est que l'effort de vente a été insuffisant. Qu'on en juge par ces chiffres relatifs au nombre de contrats vendus chaque année de 1926 à 1949 : ¹

¹ Annuaire du Canada, 1950, p. 283.

ASSURANCES

156

Année	Nombre	Année	Nombre
1926	668	1938	5724
1927	503	1939	8518
1928	1223	1940	9014
1929	1328	1941	11994
1930	1257	1942	8593
1931	1772	1943	9608
1932	1726	1944	19354
1933	1375	1945	15796
1934	2412	1946	25538
1935	3930	1947	43585
1936	6357	1948	40945
1937	7806	1949	36332

C'est depuis dix ans que la vente a été poussée assez vigoureusement pour permettre au public de bénéficier des avantages offerts. Dans ce domaine, comme dans d'autres où l'Etat est intervenu, les gens ont commencé à comprendre ce qui leur était offert, quand le contrat a cessé d'être le plus avantageux. En somme, sur les 271,900 rentes émises depuis leur création en 1908, 220,759 l'ont été durant les onze dernières années, c'est-à-dire durant la période où les contrats étaient le moins intéressants. Elles l'étaient encore plus que celles des sociétés d'assurances, cependant. Cela et l'effort de vente expliquent pourquoi le nombre des contrats a autant augmenté durant les dix dernières années.

En résumé, parce qu'il paye le déficit d'exploitation, l'Etat offre un contrat moins cher que les sociétés privées. Voici, par exemple, le prix comparatif d'une rente viagère immédiate de \$100., souscrite auprès du gouvernement fédéral et d'une société privée, à divers âges.¹

¹ Avec la garantie de dix annuités.

ASSURANCES

	Après de l'Etat	Après d'une société privée
40 ans	\$2,036	\$2,292.
50 ans	1,725.	1,874.
60 ans	1,355.	1,436.
70 ans	977.	1,014.
80 ans	623.	648.

Pour faire face à cette concurrence, l'initiative privée n'avait qu'une solution: offrir des combinaisons plus attrayantes, mais plus chères comme la "*pension bond*" qui permettait à l'assuré:

157

a) d'obtenir une valeur de rachat s'il décidait d'annuler le contrat avant l'échéance;

b) de participer dans les bénéfices de l'assureur;

c) d'avoir le choix entre une rente viagère ou un versement en espèces à l'échéance. Dans ce cas, si le prix des rentes était moindre à l'échéance, cela donnait à l'assuré l'occasion de faire une meilleure affaire;

d) de greffer une assurance temporaire sur le contrat, ce qui permettait au bénéficiaire de toucher une somme plus élevée que les primes, mêmes augmentées de l'intérêt composé en cas de mort.

Cela suffisait à l'assureur privé pour lutter tant bien que mal contre la concurrence de l'Etat, tout au moins pour l'excédent de \$1,200. La loi que le gouvernement fédéral présenta en novembre 1951 souleva à nouveau les protestations de l'initiative privée. Piloté par le ministre du travail, le projet avait pour objet principal d'augmenter le montant total de la rente de \$1,200. à \$2,400. et d'accorder une valeur de rachat si le contrat était annulé avant le versement de la première rente. Le projet fut accepté en Chambre, mais bloqué au Sénat. Peut-être reviendra-t-il à une autre session, mais pour le moment, il a été remis à plus tard. L'opposition fut très forte de la part des sociétés privées qui craignaient de

laisser l'Etat poser un précédent nouveau et qui se voyaient dans l'impossibilité d'entrer en lutte avec un concurrent dont les frais et les déficits sont soldés par l'impôt.¹

c) L'assurance des anciens combattants.

158

Créée par le gouvernement fédéral en 1944, cette assurance est entrée en vigueur le 1er avril 1945. Le gouvernement a voulu que les anciens combattants de la guerre de 1939-1945 puissent s'assurer sans examen médical et au prix le plus bas possible. Il a mis à leur disposition avant le 1er avril 1952 des contrats sans participation dans les bénéfices, en multiples de \$500. jusqu'à concurrence de \$10,000. et d'après divers plans, de 10, 15 et 20 primes payables jusqu'à 65 ou 85 ans.

Quels résultats cette initiative a-t-elle donnée? Assez minces, semble-t-il, si l'on en juge par le nombre d'anciens combattants qui en ont bénéficié. Voici les chiffres que donne l'*Annuaire du Canada* de 1950:

¹ Dans son mémoire présenté à la Chambre des Communes en novembre 1951, la Canadian Life Insurance Officers Association est très précise dans sa protestation. Voici quelques-uns des arguments employés:

« The object of this legislation was stated to be the promotion of habits of thrift and to afford an opportunity for people to provide for their old age at the lowest possible cost and with the greatest possible security. The measure was not designed to furnish annuities for wealthy people but was intended only as an incentive to the person of small means.

« It is not the proper function of government to subsidize a small part of the population at the expense of the general taxpayer, especially when many members of that part are better able to take care of themselves than is the average Canadian.

« Company annuity rates are currently from 5% to 15% higher than government rates, partly due to more active merchandising and servicing and partly due to subsidy.

« There is ample evidence to indicate that it has never been the government's intention to interfere with the operations of the life insurance companies in such a way as to restrict the services they are offering to the public. For instance, the late Hon. Mr. W. S. Fielding remarked in the House of Commons on March 12, 1920, that "it was never intended that this should be a scheme to compete with insurance companies." And yet, the introduction of cash surrender values would accomplish exactly this result. It would not only drive the companies out of the annuity field but it would also interfere seriously with the sale of all insurance policies involving long term savings. »

A S S U R A N C E S

		Polices en vigueur en fin d'année
1946	3,914
1947	10,077
1948	18,433
1949	22,293

Là, encore, il semble que si la production n'a pas répondu à ce qu'on en attendait, c'est que l'effort de vente a été insuffisant. Ce qui fait la force de l'initiative privée, c'est l'organisation de la production qui, poussée à l'extrême et malgré ses défauts, permet à une bonne affaire d'atteindre tous ceux qui peuvent en tirer avantage. Peut-être, l'Etat aurait-il eu de meilleurs résultats s'il avait traité directement avec l'initiative privée, en acceptant de verser l'excédent de coût provenant de l'absence d'examen médical. Il est vrai que l'Etat a voulu compenser pour l'usure due à la guerre, mais en procédant comme il l'a fait, il a obtenu un résultat extrêmement limité et hors de proportion avec l'objet en vue. Cinq mille contrats par an, c'est peu, en effet, quand on pense que l'on offrait des avantages sinon transcendants, du moins appréciables à des centaines de mille hommes.



Il nous restera à traiter dans le prochain numéro de l'assurance contre le risque de guerre, de l'assurance des crédits à l'exportation et des projets d'assurance-santé. Cela complètera notre étude des initiatives fédérales. Resteront les entreprises provinciales qui font l'objet d'un monopole comme l'assurance contre la responsabilité patronale, et les sociétés fondées par certains gouvernements comme l'Alberta et la Saskatchewan qui entrent carrément en concurrence avec l'initiative privée.