

Les séquelles du Rapport Darling

J. H.

Volume 41, numéro 1, 1973

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/1103773ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/1103773ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

HEC Montréal

ISSN

0004-6027 (imprimé)

2817-3465 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer ce document

H., J. (1973). Les séquelles du Rapport Darling. *Assurances*, 41(1), 51–60.
<https://doi.org/10.7202/1103773ar>

Les séquelles du Rapport Darling

par

J. H.

— I —

En octobre 1970, Monsieur H. J. Darling a présenté son rapport ¹ à la Commission Canadienne des Transports. Il y étudie les conditions du cabotage au Canada et, par extension, certaines grandes industries comme l'extraction du pétrole sur le continent ou sur le plateau continental, et son transport par terre et par eau. Nous donnons ici au lecteur un extrait du texte de Monsieur Darling qui a trait à l'assurance maritime, avec l'intention dans un deuxième article, d'indiquer au lecteur dans quelle mesure celle-ci a évolué dans les régions des glaces depuis la parution du rapport.

51

Voici les pages où l'auteur expose la situation de l'assurance maritime au Canada :

Chapitre 14

Le problème

Le problème de l'assurance maritime a constamment préoccupé les compagnies de navigation cherchant à étaler leurs opérations sur une période aussi longue que possible dans des régions où la navigation dépend des glaces. Cette question a été soulevée en particulier dans le mémoire de la Sydney Steel Corporation et a été également mentionnée par presque tous ceux avec qui nous avons discuté des problèmes de la navigation dans l'Arctique. Il se trouve que, pour les voyages dans les eaux de l'est du Canada et de l'Arctique, des primes supplémentaires sont exigées pendant certaines saisons de l'année à cause du risque de dommages causés par la glace. Ces régions comprennent le Golfe du St-Laurent, le St-Laurent, la Baie d'Hudson et les Grands Lacs, la côte du Labrador et toutes les eaux arctiques au nord du 60^{ième} parallèle. Depuis longtemps, les assureurs et les armateurs se disputent au sujet de l'importance des primes supplémentaires réclamées, des périodes auxquelles s'appliquent les primes supplémentaires et des régions auxquelles doivent s'appliquer les divers tarifs de primes supplémentaires.

¹ Rapport sur le cabotage et les activités maritimes assimilées.

Les fréteurs ont eu l'habitude de faire supporter le coût des primes supplémentaires directement à l'affrèteur ou au chargeur, ce sont ces derniers qui avaient le plus intérêt à faire baisser les tarifs et à faire rendre les conditions moins rigoureuses et il est significatif que les observations présentées à l'enquête ont été faites par eux. A cause de cette pratique, les fréteurs sont moins préoccupés par le fardeau que des primes supplémentaires élevées représente pour la navigation dans les glaces ou par la possibilité qu'une partie de ces primes constitue en fait une subvention permettant de réduire les tarifs de l'assurance maritime ordinaire. S'il en était ainsi, il se pourrait qu'en définitive ce soit les fréteurs qui en profitent.

Le mémoire soumis par la Sydney Steel Corporation donne une idée de la nature de ces plaintes. En voici des passages :

« Actuellement il faut payer de grosses primes supplémentaires pour une assurance qui dépasse les limites de garantie de la British Navigation Act. L'utilisation de bâtiments immatriculés au Canada implique des primes d'assurance relativement plus élevées étant donné que ces primes sont basées sur l'évaluation des navires et que les coûts de construction sont plus élevés au Canada. Au cours de la dernière saison, pour une période d'environ 6 semaines, du 23 décembre au 29 janvier, cette prime s'élevait à 24 cents par tonne pour les 351,210 tonnes transportées, en plus de nos frais normaux de transport. Cela a augmenté nos frais de transport d'environ 32% pendant cette période. En fait, pour les voyages effectués du 1^{er} au 15 février, le coût, par voyage, des primes supplémentaires pour des cargaisons de 30,500 tonnes nettes s'élèverait à \$13,500, soit 44 cents par tonne.

La Compagnie d'assurance Hull Underwriters évalue les primes supplémentaires pour la période indiquée en se fondant sur l'hypothèse que la zone appelée zone de la BNA, y compris le Golfe du St-Laurent et le Fleuve du St-Laurent, présente des risques anormaux dont la prétendue gravité est à notre avis exagérée. A part quelques exceptions, le mois de janvier en particulier est, depuis bien des années, extrêmement favorable à la navigation dans le Golfe du St-Laurent et, à notre avis, ne justifie pas l'imposition de ces lourdes pénalités. Apparemment, on ne tient pas suffisamment compte des nombreux auxiliaires de navigation et notamment du service des brise-glace et de la patrouille aérienne dans le Golfe en particulier. »

La corporation a demandé qu'on s'efforce de réduire ou d'éliminer les primes supplémentaires, en particulier pour les voyages qui la concernent principalement, c'est-à-dire les voyages entre Sept Îles et Syd-

ney, en Nouvelle-Écosse. Il faudrait pour cela délimiter d'une façon détaillée les zones auxquelles s'appliquent les primes supplémentaires.

Ces questions ont pris de l'importance depuis l'ouverture du Golfe du St-Laurent et du Fleuve St-Laurent à la navigation d'hiver dans les années qui ont précédé 1960 et aussi à la suite de l'expansion plus récente du trafic dans la Baie d'Hudson et de l'est de l'Arctique. L'Association de développement du Bas St-Laurent et du Golfe, qui comprend les sociétés ayant des intérêts maritimes dans cette région fait depuis longtemps campagne pour obtenir des limites d'assurance plus libérales, comme l'a fait la Dominion Marine Association qui représente les transporteurs des Grands Lacs. Au cours des négociations qui se sont poursuivies d'une année à l'autre, et auxquelles le ministère des Transports a participé de temps à autre, on a fait quelques progrès et la saison couverte par l'assurance sans prime supplémentaire a été un peu prolongée, mais la prolongation est minime par rapport à celle que la marine marchande estime justifiée. La marine marchande se plaint principalement du fait que les primes supplémentaires exigées pour les régions ne sont pas en rapport direct avec les risques mais se perdent dans la caisse générale d'assurance de la marine marchande mondiale. Les intéressés continuent donc de soupçonner qu'une partie des primes supplémentaires constitue en réalité une subvention permettant de réduire les tarifs d'assurance dans d'autres parties du monde.

53

Les transporteurs de la voie maritime du St-Laurent se plaignent également que les dates d'application des primes supplémentaires restreignent trop la navigation et ne sont pas justifiées par le risque que présentent les glaces. Actuellement, les primes supplémentaires sont exigées pour les bâtiments qui naviguent dans la voie maritime du St-Laurent après le 15 novembre et avant le 16 avril. D'autre part, la voie maritime du St-Laurent est normalement ouverte au cours de la première semaine d'avril et n'est fermée qu'à la fin de la première semaine de décembre, ce qui a amené les chargeurs à se demander pourquoi des suppléments d'assurance sont imposés dans des zones que l'Administration de la voie maritime du St-Laurent laissent ouvertes à la navigation.

La situation actuelle dans le St-Laurent de Montréal à la Baie Comeau est la suivante: les primes supplémentaires pour les voyages occasionnels sont payables à compter du 16 novembre et elles augmentent par tranches à mesure que la période s'avance entre le 1^{er} janvier

et le 31 mars pour ensuite diminuer de nouveau jusqu'au 15 mai. L'augmentation des tarifs susindiquée s'applique aux voyages occasionnels, mais des tarifs saisonniers peuvent être obtenus pour une navigation continue du 16 novembre au 15 mai, ce qui représente à peu près trois ou quatre voyages.

Dans le Golfe du St-Laurent, les primes supplémentaires s'appliquent à compter du 1^{er} décembre et jusqu'au 30 avril, les tarifs les plus élevés étant ceux des voyages occasionnels effectués entre le 1^{er} janvier et le 31 mars.

54

Une concession importante a été obtenue au cours des dernières années en matière de tarif des primes supplémentaires; elle prévoit des réductions pour les navires renforcés pour la navigation dans les glaces, ainsi les bâtiments classés par la Lloyds dans la première catégorie pour la navigation dans les glaces obtiennent une réduction de 50 pour cent sur leurs primes supplémentaires; pour les bâtiments de la deuxième catégorie, la réduction est de 25 pour cent et pour la troisième catégorie, de 12½ pour cent. La réduction des tarifs et l'allongement de la période exempte de primes supplémentaires ne constituent pas pour l'industrie une amélioration assez rapide étant donné le développement accéléré de la navigation dans les glaces, qui a permis d'améliorer les renseignements et l'expérience dans ce domaine et qui s'est accompagné d'une tendance à renforcer les bâtiments, ce qui diminue considérablement les risques en cause.

Nonobstant la considération de plus en plus grande que le Comité mixte de Hull de la Lloyds a dû accorder à la navigation dans les glaces, les primes supplémentaires de l'assurance maritime constituent l'un des plus gros obstacles au plein développement des transports dans l'Arctique et la Baie d'Hudson. Il est peut-être absolument de tradition au Canada, en matière de transport maritime, que les décisions fondamentales concernant le développement de la navigation dans le Nord et les conditions et tarifs d'assurance y afférents soient toutes prises par des sociétés non-canadiennes. Cela est dû au fait qu'une très grande partie des contrats d'assurance maritime dans le monde entier sont passés avec la Lloyds d'Angleterre et qu'il y a peu d'autres assureurs à qui l'on puisse s'adresser.

L'histoire des tarifs d'assurance dans la Baie d'Hudson est un cas d'espèce. Avant la fin de la construction du chemin de fer de la Baie

d'Hudson et à la veille de l'ouverture du port de Churchill à la navigation, le gouvernement canadien renvoya en 1928 devant le Comité impérial de la marine marchande la question des tarifs d'assurance maritime pour les bâtiments entrant dans la Baie d'Hudson. Cet organisme avait été établi en 1920 à titre d'organisme consultatif intergouvernemental et il avait, entre autres choses, pour mandat :

- (i) De faire enquête au sujet des plaintes reçues de personnes et organismes intéressés en ce qui concerne les frets océaniques, les facilités et conditions du commerce interimpérial ou des questions de nature analogue à lui soumises par l'une quelconque des autorités de nomination et de faire rapport de ses conclusions aux gouvernements concernés.

55

Pendant les 30 années suivantes, cet organisme, qui devint en 1948 le Comité de la marine marchande du Commonwealth, n'eût guère comme fonctions que celle de préparer les rapports annuels à soumettre aux Premiers Ministres de Grande Bretagne et du Canada sur les conditions de la navigation dans la Baie d'Hudson, avec des recommandations à transmettre au Comité mixte de Hull de la Lloyds. Alors que la question de la navigation dans la Baie d'Hudson concernait principalement le Canada et en particulier l'ouest du Canada étant donné l'intérêt que présentait l'utilisation de la route de la Baie d'Hudson, la procédure de négociation était sinieuse, comprenant des observations du gouvernement canadien au Comité de la marine marchande du Commonwealth, qui à son tour les transmettrait au Comité mixte de Hull représentant les assureurs. Le Comité de la marine marchande du Commonwealth, cependant, n'avait pas de renseignements de première main sur les conditions existant dans les zones sur lesquelles il faisait son rapport et devait se fier aux renseignements qu'il obtenait de sources canadiennes. Il n'avait pas été conçu pour être un agent négociateur pour le compte du Canada, et cependant il se trouvait dans cette situation.

Le Comité de la marine marchande du Commonwealth fut dissous en 1960 et les négociations sur les tarifs d'assurance maritime se poursuivent maintenant entre les assureurs d'une part et les chargeurs et compagnies maritimes d'autre part, le gouvernement canadien faisant également de temps à autre des représentations en leur faveur.

Avec le temps, les dates d'ouverture et de clôture de la saison de navigation dans la Baie d'Hudson pour l'assurance maritime se sont écartées l'une de l'autre, mais il faut convenir que le progrès en général

a été très lent. Cela a été mis en évidence au cours des dix dernières années par les progrès rapides de la navigation dans le nord qui ont rendu contestables la plupart des limites actuellement imposées à l'assurance maritime, ou qui ont du moins montré qu'il était désirable d'avoir un système de limite souple et fondé sur les conditions réelles. La saison, aux fins de l'assurance, s'ouvrait le 10 août jusqu'en 1935, année à partir de laquelle la date fut avancée au 5 août. En 1950, elle fut encore avancée au 26 juillet et depuis quelques années elle est fixée au 23 juillet. Cette même date s'applique maintenant aux navires passant par le Cap Chidley, à la pointe nord du Labrador ou entrant dans les eaux arctiques au-delà du 60^{ième} parallèle. Des pénalités supplémentaires sont prévues pour chacun des cinq jours précédant cette date pour les navires pénétrant dans la zone. Les dates de départ de la Baie d'Hudson et de la zone arctique varient selon l'endroit. Il faut que les navires quittent Churchill au plus tard le 15 octobre ou qu'ils paient des pénalités supplémentaires, et ils sont obligés de quitter la Baie d'Hudson au plus tard le 20 octobre sous peine de payer des suppléments de tarifs. Sur la côte du Labrador, au nord de Hopedale, les dates sont les 23 juillet et le 25 octobre. Dans la zone au nord de Hopedale comprenant la baie d'Ungava, la baie Diana et l'île Résolution, le passage de retour doit commencer avant le 20 octobre. Pour la baie Frobisher, la dernière date de départ est le 10 octobre, et un supplément de tarif est également prévu pour les départs qui se font au cours des cinq jours suivants. Dans le Lac Hall et le Bassin Foxe, les bâtiments sont tenus de quitter le dernier port d'escale au plus tard le 15 septembre et ils ne peuvent naviguer dans le chenal Foxe ni au nord de ce chenal sans être accompagnés d'un brise-glace. Pour la côte de l'Île de Baffin, la baie Resolute et l'Île Devon, il faut qu'un brise-glace accompagne les bâtiments qui naviguent au nord du Cap Dyer et les dates de départ varient du 15 septembre dans l'extrême nord au 20 septembre entre le Cap Dyer et la Rivière Clyde et au 30 septembre au sud du Cap Dyer.

Dans une zone où la longueur de la saison est un facteur crucial pour l'économie des transports, ce sont les tarifs d'assurance maritime qui deviennent dans la plupart des cas le facteur déterminant. Ils déterminent si un navire peut naviguer dans une certaine zone et quant il peut le faire et ils peuvent constituer dans les cas extrêmes l'élément le plus important des frais d'exploitation d'un navire dans la zone. La raison de cela est qu'il peut être impossible pour des navires de faire plus d'un voyage dans une saison qui ne dure que deux à trois mois.

Dans ce cas, le coût total de l'assurance doit être reporté sur la cargaison amenée ou emportée au cours de ce seul voyage. Dans le Golfe du St-Laurent, on applique des tarifs saisonniers d'hiver, si bien que les frais supplémentaires d'assurance peuvent se répartir sur plusieurs voyages, ce qui réduit le tarif moyen pour un voyage.

En plus d'augmenter considérablement les frais de transport dans la zone, les conditions d'assurance maritime ont un effet déterminant sur l'exploitation des navires. Comme nous l'avons mentionné ci-dessus, dans certaines régions, les navires ne peuvent naviguer sans être escortés par des brise-glaces s'ils veulent que leur assurance soit valide. Au-delà de certaines dates, on ne peut obtenir d'assurance à aucune condition, ce qui est un facteur de dissuasion terriblement puissant pour tout frêteur. Ces dates demeurent inchangées d'une année à l'autre et ne reflètent pas les variations des conditions saisonnières si bien qu'il est impossible pour la marine marchande de profiter d'une saison douce. Du point de vue canadien, si des réductions de primes ont été accordées pour les bâtiments renforcés pour la navigation dans les glaces, ces derniers ont pour la plupart été construits aux coûts d'aujourd'hui et en conséquence la valeur sur laquelle se calcule l'assurance est élevée. Les bâtiments modernes renforcés pour la navigation dans les glaces qui sont construits au Canada sont également désavantagés du point de vue de la concurrence étant donné que, dans la plupart des cas, leur coût de construction a été plus élevé que celui des navires étrangers.

Il semble clair que la situation actuelle, du point de vue canadien, comporte de nombreuses caractéristiques peu satisfaisantes. Bien que nous soyons à la veille d'une expansion considérable des transports maritimes dans toutes les zones en question, il est évident que les progrès en matière d'assurance maritime sont bien plus lents. On ne peut guère tenir les assureurs entièrement responsables de cet état de chose. Ils assument les risques, et il semble qu'on soit obligé de conclure que celui qui assume les risques a le droit d'imposer les conditions. Le fait qu'il n'existe en réalité pas d'autres sources d'assurance, toutefois, a placé l'assureur dans la situation la plus forte en ce qui concerne les négociations. La situation dans l'Arctique et sur la côte exige nettement une politique mieux informée et plus progressive en matière d'assurance maritime. On ne peut s'attendre à ce que les assureurs s'efforcent d'allonger les saisons de navigation et de réduire les primes, il n'en reste pas moins que des frais d'exploitation moindres, de meil-

leurs bâtiments et des saisons plus longues sont essentiels à tout développement de la marine marchande canadienne dans toute cette région. Les services rendus par le gouvernement canadien à la marine marchande dans l'Arctique sont maintenant nombreux et continueront à s'étendre sous forme de renseignements météorologiques, de renseignements pour la navigation, de patrouilles effectuées par les brise-glaces et d'aide fournie par eux, de reconnaissances de l'état des glaces, et on peut dire que tous ces services ont considérablement réduit les risques de la navigation dans l'Arctique et dans d'autres régions.

58

Le fait que le Canada ne soit pas maître de la situation en matière d'assurance n'est en réalité pas normal, étant donné qu'il appert que les organismes du gouvernement possèdent les connaissances et l'expérience qui permettraient de prolonger les périodes de navigation. En outre, lorsque des primes supplémentaires sont imposées, il est essentiel que l'on puisse faire correspondre les primes aux risques, pour qu'il n'y ait plus lieu de soupçonner que ces primes servent plus ou moins à couvrir des déficits dans un autre domaine. Ce soupçon continuera tant que les limitations saisonnières et les suppléments saisonniers sembleront disproportionnés aux conditions réelles.

Les solutions possibles sont soit d'engager d'autres négociations avec le Comité mixte de Hull de la Lloyds, malgré les résultats insatisfaisants obtenus jusqu'ici, soit d'adopter un plan d'assurance parrainé ou appuyé par le gouvernement.

Bien qu'on ne puisse dire à priori que la première solution, celle de la reprise des négociations avec les assureurs, n'a donné aucun résultat, il n'en reste pas moins que l'historique des tarifs imposés ces derniers temps et le conflit entre les intérêts des assureurs et ceux du gouvernement canadien qui désire développer l'Arctique ne poussent guère à l'optimisme. Les assureurs font le commerce des assurances et ne se sont jamais montrés très disposés à divulguer les renseignements qui permettraient de démontrer que les tarifs sont raisonnables même si les conditions réelles de la navigation semblent prouver le contraire. Il ne serait pas non plus réaliste de leur demander d'accepter les décisions d'un autre organisme, en l'occurrence le gouvernement canadien, en ce qui concerne les dates à partir desquelles les primes supplémentaires devraient être imposées ou abaissées ou entièrement supprimées. Tant qu'ils supporteront les risques, ces décisions leur appartiendront.

Le gouvernement pourrait participer à un plan d'assurance maritime de plusieurs façons. Il pourrait garantir ou réassurer les risques assumés par une mutuelle de fréteurs ou il pourrait administrer son propre système d'assurance pour certaines eaux, pendant certaines saisons qui ne sont pas couvertes par l'assurance maritime normale, ou bien il pourrait encore administrer un plan à couverture complète. On peut citer comme précédent de ce dernier type d'assurance le régime d'assurance des bâtiments de pêche qui est administré par le ministère des Pêches et Forêts pour les petits bateaux de pêche. Ce régime a comblé une lacune que l'industrie privée n'était pas intéressée à combler et a ainsi satisfait un besoin important de l'industrie de la pêche.

Les données de la situation tendraient cependant à favoriser, au premier abord, un régime d'assurance à couverture complète géré par le gouvernement plutôt que toute autre solution. Un tel régime devrait toutefois être réservé aux seuls bâtiments canadiens. Ce sont les bâtiments canadiens qui passent le plus de temps dans les eaux encombrées de glaces et si le gouvernement doit se faire assureur, ce serait un moyen très efficace pour aider les opérations de la marine marchande canadienne dans ces régions que de lui offrir des tarifs d'assurance raisonnables applicables entre des dates d'entrée et de sortie réalistes pour les zones de risque. Ainsi, l'assurance des seuls bâtiments canadiens dans le St-Laurent et la région du Golfe couvrirait des bâtiments qui navigueraient dans cette zone à l'année longue étant donné qu'actuellement la flotte canadienne se compose uniquement de caboteurs. Il ne serait normalement pas pratique d'assurer les bâtiments seulement pour une période de l'année, c'est-à-dire pendant l'hiver, lorsque les glaces augmentent les risques, bien qu'on pourrait prévoir ce type d'assurance en cas de demande. L'inconvénient est qu'il pourrait parfois être difficile de déterminer, entre deux assureurs, lequel doit assumer les frais d'un sinistre. Pour faciliter l'administration, il pourrait être avantageux que les risques couverts par le gouvernement le soient pendant un exercice de douze mois. Étant donné que les risques seraient augmentées du fait des risques présentés par les glaces, les navires qui ne naviguent pas dans des eaux encombrées de glaces préféreraient probablement se faire assurer par des assureurs privés.

S'il était l'assureur, le gouvernement serait libre de fixer les dates limites d'entrée et de sortie pour différentes eaux de l'Arctique et serait capable d'établir le rythme auquel pourrait progresser l'exploitation

de l'Arctique, sans perdre de vue le fait qu'il faut que l'expansion soit toujours réglée selon la demande économique de ressources de l'Arctique. Pour une grande partie des exploitations importantes qui se poursuivront dans le futur, la question de l'allongement de la saison de navigation est primordiale. Il est donc très important que le gouvernement canadien ait le pouvoir de déterminer la durée de la saison. Il ne peut y parvenir qu'en offrant des tarifs d'assurance raisonnables pour les périodes en question. Une assurance gouvernementale permettrait en outre au gouvernement de faire correspondre les primes aux risques d'une façon qui apparemment n'est pas possible avec le système actuel.

60

La réduction des frais d'assurance que cela pourrait permettre pour les navires canadiens aiderait à compenser leurs frais d'investissement et d'exploitation plus élevés. Dans l'Arctique, cela pourrait constituer un avantage important à cause du montant énorme des frais d'assurance que doivent supporter les navires qui ne feront qu'un seul voyage aller-retour dans l'Arctique par saison. Ainsi on pourrait tirer partie le plus possible des relevés de l'état des glaces effectués pour de vastes régions et des autres renseignements que le gouvernement canadien fournit maintenant pour la navigation dans le Golfe, le Labrador et les régions arctiques. L'objectif d'une telle politique devrait être le suivant : si l'on veut mettre en valeur l'Arctique, l'assurance maritime ne devrait pas être un facteur de retardement de cette mise en valeur. L'obtention de véritables tarifs actuariels pour les risques dans ces eaux peut avoir, évidemment, comme conséquence secondaire, l'effet de faire baisser les tarifs d'assurance en général. Non seulement cela réduirait toute différence créée en faveur de la marine marchande canadienne mais aussi cela serait avantageux, d'une façon générale, pour l'économie canadienne étant donné que des ports comme Montréal, Sept-Iles, Churchill et d'autres dépendent énormément des escales des navires étrangers.

Loss Experience under No Fault in 1971. Massachusetts. Dans The Journal of Risk and Insurance.

Article intéressant à étudier au moment où un peu partout, aux Etats-Unis et au Canada, se pose la question d'indemniser sans égard à la faute.